

O 1º PLANO QUINQUENAL DE DESENVOLVIMENTO DA SUDAM (1967-1971) E O DESFLorestAMENTO NA AMAZÔNIA¹

SUDAM'S FIRST FIVE-YEAR DEVELOPMENT PLAN (1967-1971) AND DEFORESTATION IN THE AMAZON

Iane Maria da Silva Batista
iane@ufpa.br

Resumo: O objetivo deste artigo é demonstrar as implicações das legislações elaboradas no contexto da Operação Amazônia, especialmente o 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da SUDAM (1967-1971), sobre o ecossistema florestal amazônico. Metodologicamente, a abordagem foi norteada por pesquisa bibliográfica, com ênfase em publicações sobre experiências de campo de técnicos vinculados a instituições como IBGE e INPA; e por pesquisa documental junto aos acervos do arquivo e biblioteca da SUDAM. A leitura e análise das fontes - mapas, legislações, relatórios, discursos e periódicos - evidenciou que uma concepção de natureza amazônica como provedora de recursos a serem explorados, baseada nas premissas da abundância e fertilidade, constituiu a ideia motriz dos discursos e das ações planejadas pelo Estado brasileiro para a região naquele contexto histórico. Essa perspectiva reduziu a floresta à dimensão econômica, desconsiderando seus ciclos biogeoquímicos e outras lógicas sociais de interação com o ecossistema. Ao mesmo tempo, viabilizou sua exploração intensiva para fins de extração madeireira, criação de gado, extração mineral e especulação financeira por meio de incentivos fiscais.

Palavras-chave: Amazônia; Operação Amazônia; Floresta; PQDAM; Incentivos fiscais.

Abstract: This article aims to demonstrate the implications of the legislations elaborated in the Amazon Operation context, especially the 1st Five-Year Development Plan of SUDAM (1967-1971), about the Amazon forest ecosystem. Methodologically, the approach was based on literature research, with emphasis on publications on field experiences of technicians from institutions such as IBGE and INPA; and through documentary research at SUDAM's archives and library. The reading and analysis of sources - maps, legislation, reports, speeches and periodicals - showed that a conception of Amazonian nature as a provider of resources to be exploited, based on the premises of abundance and fertility was the driving idea behind the speeches and actions planned by the Brazilian Government for the region during that historical context. This approach reduced the forest to economic dimension, ignoring its biogeochemical cycles and other social logics of ecosystem interaction. At the same time, it made its intensive exploitation for logging, cattle raising, mineral extraction and financial speculation possible through fiscal incentives.

Keywords: Amazon; Amazon Operation; Forest; PQDAM; Fiscal Incentives.

1 O argumento central desenvolvido neste artigo deriva de reflexões inicialmente apresentadas em um dos capítulos da tese de doutorado da autora, defendida em março de 2016 junto ao Programa de Pós-Graduação em História Social da Amazônia da Universidade Federal do Pará, intitulada "A natureza nos planos de desenvolvimento da Amazônia (1955-1985)." Agradeço aos pareceristas anônimos pelos comentários e sugestões, que efetivamente contribuíram para a forma final do texto e a Leila Mourão Miranda pela leitura crítica das versões preliminares, esclarecendo que eventuais problemas que o artigo possa apresentar são de minha inteira responsabilidade.

<https://periodicos.ufac.br/index.php/jamaxi/index>

JAMAXI

Jul-Dez | v. 4, n. 2 | ISSN: 2594-5173

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A palavra dos técnicos vos indicará onde estão dormindo os imensos depósitos de ferro, cassiterita, manganês, calcário, linhito e outras riquezas minerais. Os chapadões das terras-firmes e os fertilíssimos tabuleiros dos aluviões marginais, ricos de sedimentos vulcânicos que o Grande Rio recebe e transporta dos alcantilados dos Andes **aí estão a oferecer-vos imensos tratos de terras devolutas propícias à agricultura e à pecuária racionalizadas** (grifos nossos) (SUDAM, 1968b, p. 65).

As palavras acima foram proferidas pelo então prefeito de Manaus, Paulo Nery, no dia 4 de dezembro de 1966, na capital amazonense, por ocasião do almoço oferecido pelo município às autoridades e potenciais investidores participantes da 1ª Reunião de Incentivo ao Desenvolvimento da Amazônia². O discurso do alcaide assemelhava-se aos pronunciamentos dos demais gestores públicos presentes no evento, como ministros de Estado e governadores da região, explicitando o papel atribuído aos componentes do ambiente natural - águas, solos, florestas e subsolo - nas políticas de desenvolvimento planejadas pelo Estado brasileiro para a Amazônia no contexto dos anos iniciais da ditadura civil-militar.

Raymond Williams (2011) nos ensina que as ideias sobre a natureza nada mais são do que projeções das ideias e atividades dos homens. Por certo, no curso de suas experiências históricas, os distintos grupos sociais que ocuparam a Amazônia apropriaram-se das florestas, de fontes de água e dos solos, de acordo com suas necessidades e as técnicas disponíveis, ao mesmo tempo em que estabeleciam valor e atribuíam sentido a esses elementos. A construção discursiva da Amazônia como área de imensas possibilidades econômicas, representadas pelos seus recursos naturais, é constante na história e historiografia da região. Crônicas, legislações, planos de ocupação e exploração refletem essa visão ao longo de diversos contextos. Historicamente, a Amazônia tem sido percebida como fornecedora de matérias primas, repositório de biodiversidade, reserva de recursos naturais e prestadora de serviços ambientais.³

Na historiografia, tanto o estudo das ideias sobre a natureza como o estudo da transformação de formações florestais por meio da ocupação humana inscreve-se no campo da História Ambiental. Institucionalizada nos Estados Unidos da América na década de 1970, a História Ambiental interpreta a natureza como agente histórico, resignificado pela cultura, colocando “os humanos e seus artefatos dentro do fluxo global da matéria, da energia e da vida” (CABRAL, 2014, p. 48).

2 A 1ª Reunião de Investidores da Amazônia ocorreu em torno do lançamento da Operação Amazônia, com a presença de investidores e representantes dos governos federal, estaduais e instituições estatais, além do presidente Castelo Branco. Patrocinado pelo Ministério do Interior, Confederação Nacional da Agricultura e Confederação Nacional da Indústria, o evento iniciou em 03 de dezembro de 1966 em Manaus, onde a comitiva embarcou no navio Rosa da Fonseca em direção a Belém, tendo se encerrado a reunião nesta cidade.

3 Serviços ambientais referem-se às funções exercidas pelos componentes do ambiente. A floresta amazônica, por exemplo, devido a densa cobertura vegetal, é uma grande armazenadora de carbono, o que reduz significativamente a intensidade dos gases de efeito estufa sobre o planeta.

Destaca-se nesse campo a contribuição pioneira de Donald Worster em sua análise do fenômeno *Dust Bowl* que assolou as planícies dos estados americanos do Texas, Kansas e Oklahoma na década de 1930. Ao cotejar aspectos da história econômica, social e natural, Worster demonstrou que as condições para as tempestades de poeira e areia que devastaram aquela região decorreram do processo de expansão do capitalismo agrícola norte-americano entre 1890 e 1930 (WORSTER, 1982). A instauração de uma agricultura de matriz europeia inadequada para o clima árido predominante naquele território, erodiu a camada superficial do solo, destruindo seu equilíbrio químico e alterando sua composição física. Tais fatores alimentaram um processo sistemático de ressecamento do solo, engendrando condições extremamente propícias à sua movimentação e deslocamento pelos ventos das planícies.

A perspectiva analítica histórico-ambiental, adotada nesse artigo, pressupõe que as ideias sobre a floresta, expressas nos discursos, planos e legislações, mais do que impressões pessoais, refletiam escolhas políticas impelidas por uma perspectiva de progresso segundo a qual era necessário desmatar para desenvolver. A historiografia ambiental tem demonstrado que práticas de uso, distribuição e consumo de recursos naturais podem ser normatizadas, imobilizadas, constringidas, preteridas ou incentivadas, em conformidade com demandas econômicas, como os documentos indicam ter ocorrido na Amazônia sob o planejamento estatal na segunda metade do século XX (BATISTA, 2016).

Precisamente por considerar a natureza amazônica como fonte de matérias primas para exploração, extração e comercialização, governos, técnicos, empresários e especuladores promoveram uma ocupação econômica da Amazônia intensamente predatória. Nesse processo, o desmatamento da floresta, reduzida à mercadoria, legitimaria uma “ocupação produtiva”, assegurando o acesso a recursos financeiros por meio de uma política de incentivos fiscais.

O planejamento e execução dessas políticas foi sistematizado em um conjunto de atos legislativos e decretos presidenciais, instituídos entre 1966 e 1967, no governo do presidente Castelo Branco (1964-1967), chamado Operação Amazônia.⁴ Um de seus dispositivos principais, especialmente no que concerne ao planejamento do uso dos recursos naturais, foi o 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia (PQDAM), proposto para execução no quinquênio 1967-1971. Uma leitura acurada desse Plano evidencia que a exploração dos componentes dos ambientes amazônicos para promover o desenvolvimento econômico representou a ideia motriz dos discursos e das ações planejadas pelo Estado brasileiro para a região naquele contexto.

Tais ações produziram diversos efeitos sobre os ecossistemas regionais e suas populações humanas e não humanas, em especial no que concerne às áreas de cobertura florestal, cuja ocupação e apropriação pela atividade madeireira e agropecuária foi estimulada e financiada pelos órgãos de planejamento do desenvolvimento regional por

⁴ Embora se apresentasse como uma estratégia de “reformulação” das políticas regionais de desenvolvimento, a Operação Amazônia fundava-se em velhas concepções produzidas acerca da região como a ideia do “vazio demográfico” e improdutivo.

meio da aplicação da política de concessão de incentivos fiscais. Esse processo e seus desdobramentos constituem o objeto de análise deste artigo.

No contexto atual, em que a questão ambiental se coloca como um grande desafio para a humanidade, refletir como as sociedades amazônicas têm se relacionado com os seus ecossistemas pode ajudar na compreensão dos mecanismos de apropriação da natureza que conduziram ao patamar de degradação ambiental contemporâneo, bem como pensar outros padrões de uso dos recursos naturais, menos deletérios ao ambiente e às populações regionais.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de abordagem qualitativa, a partir de levantamento bibliográfico e pesquisa documental. Ressalte-se que, embora o PQDAM seja o elemento central de análise, outras fontes correlatas como legislações, periódicos, pronunciamentos, mapas, relatórios e publicações institucionais da SUDAM também compõem o *corpus* documental norteador da pesquisa⁵. O texto inicialmente apresenta as medidas legais orientadoras do processo de apropriação de terras na Amazônia; em seguida se explicitam os mecanismos de funcionamento dos incentivos fiscais. Na seção posterior, discutem-se os efeitos dessas legislações sobre o ecossistema florestal e, por fim, são apresentadas as considerações finais.

O PQDAM E A EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS FLORESTAIS NA AMAZÔNIA

Ao lançar a Operação Amazônia, no pronunciamento conhecido como discurso do Amapá, em 1º de setembro de 1966, o presidente Humberto Castelo Branco, vaticinou que o conjunto de diretrizes administrativas, econômicas e legais nela consubstanciadas destinava-se a “mudar profundamente a face da região” (SUDAM, 1986b, p.17). Com efeito, a partir das medidas desencadeadas por esse aparato institucional a Amazônia ingressou num processo de rápidas e intensas transformações. Nesse contexto, as formas preexistentes de exploração da natureza foram solapadas por outras, em escalas e dimensões nunca antes praticadas, introduzidas a partir da articulação entre o capital privado, representado por agentes externos à região, e o poder estatal.

Nos discursos dos agentes públicos, a Amazônia era apresentada como uma região de imensa potencialidade econômica “adormecida”, consubstanciada na “abundância” de seus recursos naturais, a aguardar por uma ação empreendedora para a sua transformação em mercadorias.

⁵ É importante esclarecer ao leitor a opção metodológica adotada no artigo por citações diretas mais extensas em alguns trechos. Elas remetem a publicações editadas ao longo das décadas de 60 e 70, produzidas, pois, no “calor dos acontecimentos”. Constituem, assim, testemunhos contemporâneos de diversas experiências que conformaram o processo de “ocupação econômica” da Amazônia sob a égide das políticas desenvolvimentistas. A maioria dessas obras se encontra esgotada e não se conhecem planos para reeditá-las, estando restritas à consulta em bibliotecas especializadas. Por esse motivo, optou-se por conceder a palavra diretamente ao autor em determinadas passagens do texto.

PREPARANDO O TERRENO: NOVAS LEGISLAÇÕES E INSTITUIÇÕES ENTRAM EM CENA

Uma das iniciativas centrais da Operação Amazônia foi a extinção da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), órgão criado em 1953 pela Lei 1806, para executar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Este plano foi previsto no Artigo 199 da Constituição Federal de 1946.⁶ Tendo avaliado esta instituição como incapaz de desempenhar suas funções e cumprir suas finalidades quanto à promoção do desenvolvimento regional, o governo federal concentrou suas políticas de planejamento do desenvolvimento da região amazônica por meio de uma nova estrutura organizacional, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada com a função de “planejar e promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia” (SUDAM, 1968a, p. 03).

Entre as atribuições institucionais da SUDAM estava a elaboração e execução de um novo Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que passaria a orientar as ações estatais no tocante à gestão e exploração dos recursos naturais da região. O dispositivo foi instituído com o objetivo de “promover o desenvolvimento autossustentado da economia e o bem-estar social da região amazônica, de forma “harmônica e integrada na economia nacional” (SUDAM, 1968a, p. 01).

As diretrizes da Valorização Econômica da Amazônia foram detalhadas no 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento (PQDAM) para ser executado no período de 1967-1971, com base nos dispositivos legais da Operação Amazônia. Em linhas gerais, o PQDAM avaliou que a realidade regional amazônica apresentava diversos obstáculos ao crescimento econômico, com destaque para a dispersão populacional, desconhecimento das potencialidades dos recursos naturais, precariedade da infraestrutura regional, com reflexos no escoamento da produção e no abastecimento, falta de empreendedorismo e ausência de estímulo à iniciativa privada.

Para o equacionamento de tais problemas, o Plano propôs o investimento em pesquisas voltadas ao conhecimento dos recursos naturais, criação de infraestrutura, aplicação de recursos e a criação de incentivos voltados à ocupação econômica da região através de empreendimentos capitalistas. Por conseguinte, entre os objetivos globais consignados no PQDAM destacou-se o levantamento das “disponibilidades reais da região em recursos naturais para avaliação das possibilidades de desenvolvimento e orientação das políticas de povoamento” e ocupação (SUDAM, 1967, p. 66).

A natureza amazônica ocupou, assim, um lugar estratégico no PQDAM, especialmente em relação ao investimento em pesquisas visando identificar o potencial econômico da região para posterior exploração. De fato, a necessidade de conhecimento efetivo das potencialidades naturais da região para o fomento do desenvolvimento regional norteou os discursos e as políticas governamentais apresentados no Plano. O conhecimento

⁶ O artigo estabelecia que “na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária” (BRASIL, 1946).

dos recursos naturais, sua exata localização e a indicação de seu potencial econômico, em termos quantitativos, representavam, pois, medidas imperativas a serem adotadas pelos gestores.

Para viabilizar as pesquisas sobre o ambiente amazônico foi criado, no âmbito da SUDAM, o Departamento de Recursos Naturais (DRN), seção administrativa prevista no Regimento Interno da instituição, aprovado pela Portaria Ministerial nº 249, de 02 de agosto de 1968. Ao DRN competia, entre outras atribuições, promover pesquisas de recursos naturais ocorrentes na Amazônia, com vistas ao seu levantamento sistemático; estimular e promover a investigação dos recursos naturais da região e o desenvolvimento da tecnologia necessária para assegurar sua melhor utilização, conservação e incremento de produção e de produtividade; e apoiar a execução de política florestal nacional, segundo a legislação vigente, visando a proteção e reprodução dos recursos florestais regionais (SUDAM, 1968b).

De acordo com a avaliação governamental, expressa no PQDAM, a forma de aproveitamento dos recursos florestais, por meio de “processos rudimentares e predatórios, característicos de uma economia extrativista” (SUDAM, 1967, p. 264), representava um obstáculo a uma exploração “racional e diversificada” da floresta. Assim, foram realizados diversos estudos com a finalidade de orientar o aproveitamento dos recursos florestais, das águas, dos solos e subsolos. Tais estudos foram efetuados por instituições como o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), o Instituto de Pesquisa e Experimentação Agronômica do Norte (IPEAN), o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o Centro de Tecnologia Madeireira (CTM) e outros (SUDAM, 1967, p. 263).

Os resultados dessas pesquisas foram compilados em diversas publicações pelo setor de documentação da SUDAM, para divulgação ao público.⁷ Desses estudos resultaram, ainda, mapas assinalando a localização dos recursos existentes e/ou as atividades mais propícias a serem desenvolvidas em determinadas áreas. A produção e divulgação dessas publicações tinham como objetivo fornecer uma orientação precisa à indústria madeireira sobre os usos mais adequados de cada espécie.

Incentivar a iniciativa privada para atuar na Amazônia constituiu, portanto, importante estratégia do Estado na promoção do desenvolvimento econômico regional, conforme registrado no PQDAM:

Embora possa a SUDAM assumir iniciativas de pioneirismo econômico, em áreas essenciais onde a empresa privada se mostre hesitante, o êxito dos programas dependerá, em última instância, da possibilidade de atrair empresários capazes de dar continuidade e base econômica aos novos projetos. A capacidade de absorção dos recursos para investimento em empreendimentos privados de alto

⁷ Entre essas publicações destaca-se o “Catálogo das Madeiras da Amazônia”, editado em 1968. Publicado em dois volumes, a obra apresentava o estudo sistemático de 117 espécies vegetais, ilustradas com imagens, para cada uma das quais se detalhou classificação botânica, nome vulgar, áreas de ocorrência e indicações de uso (LOUREIRO; SILVA, 1968). Os dois volumes foram digitalizados e estão disponíveis na Plataforma BibLivre da Biblioteca da SUDAM: <http://biblioteca.sudam.gov.br/Bibliivre4/acoes/>

valor social e econômico será o fator decisivo para o cumprimento dos objetivos do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM, 1967, p. 48).

O mecanismo central da agenda de desenvolvimento planejada para o período foi a política de incentivos fiscais, proposta pela Operação Amazônia e, por conseguinte, pelo PQDAM, como um instrumento estratégico para atrair o setor privado para a região. A operacionalização deste mecanismo foi responsável pela apropriação de grandes extensões de terras da Amazônia e, conseqüentemente, pela derrubada de enormes áreas de floresta, pela concentração fundiária e pela eclosão de conflitos no campo.

A política de incentivos fiscais aplicados à região amazônica foi regulamentada pela Lei nº 5174, de 27 de outubro de 1966. De acordo com o Artigo 7º, todas as pessoas jurídicas registradas no país poderiam deduzir no imposto de renda e seus adicionais

até 50% do valor do imposto devido para inversão em projetos agrícolas, pecuários, industriais, de agricultura e de serviços básicos que a SUDAM declare, para os fins expressos neste artigo, de interesse para o desenvolvimento da Amazônia (BRASIL, 1966).

O dispositivo legal destacava a atribuição de “maior prioridade a projetos que estimulem a ocupação territorial da Amazônia e o mais intenso aproveitamento de mão de obra e matérias primas regionais”.

Por sua vez, a aplicação dos recursos do Fundo de Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM),⁸ destinado ao financiamento da iniciativa privada e operado pelo Banco da Amazônia (BASA), também definiu como investimentos prioritários ao desenvolvimento da região, portanto passíveis de acessar aquele Fundo, pesquisas visando o aproveitamento dos recursos naturais e agrícolas bem como a elaboração de projetos industriais decorrentes de “resultados positivos” destas pesquisas. O processo de apropriação de áreas florestais e subsequente desmate, seja para produção de madeira, abertura de pastos ou especulação imobiliária, atividades subjacentes aos critérios dos incentivos fiscais, decorrentes das legislações anteriormente expostas, são abordados a seguir.

“O MAIOR TÍTULO É O MAIOR MACHADO”: OS INCENTIVOS FISCAIS E OS NOVOS DONOS DE TERRAS

Os dispositivos legais, ao propiciar os recursos e isenção de impostos para as atividades produtivas consideradas prioritárias, promoveram um intenso processo de apropriação dos recursos naturais amazônicos, iniciando pela concessão de terras a indivíduos ou grupos de outras regiões do país. Na ocasião da 9ª reunião do Conselho Deliberativo da SUDAM, em 18 de dezembro de 1968, o superintendente do órgão, João Walter Andrade, explicava a legislação de incentivos e apontava seus maiores destinatários. Segundo ele, o maior volume dos incentivos fiscais procedia de São Paulo, “onde se localiza a

⁸ O FIDAM foi instituído pelo Artigo 45 da Lei 5.173, de 27 de outubro de 1966 e regulamentado pelo Decreto nº 60.079, de 16 de janeiro de 1967.

maior concentração empresarial do Brasil” (ANDRADE, 1968, p. 30).⁹ Nas palavras do gestor da SUDAM, os “empresários sulistas” atraídos para a Amazônia estavam fazendo jus à tradição de seus antepassados, os bandeirantes, que com “bravura e ousadia”, dilataram as fronteiras territoriais do país.

A fala do superintendente revela, assim, a arrancada do processo de ocupação econômica das terras amazônicas na perspectiva da abertura de “modernos estabelecimentos agropecuários na Amazônia”, sob os auspícios do planejamento do desenvolvimento, norteado pelas diretrizes definidas no PQDAM. O processo de apropriação e transformação de vastas extensões de terras com densa cobertura vegetal resultou, pois, de uma política de Estado empenhada em garantir à iniciativa privada a exploração dos recursos naturais da região.

Os processos de alteração de paisagens florestais pelo desmatamento, promovidos por políticas governamentais, têm sido documentados por estudos de História Ambiental em diversos contextos e temporalidades. As florestas de araucária do sul do Brasil foram apresentadas nos programas de colonização europeia nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina como um dos principais atrativos econômicos (NODARI, 2012). Tais florestas eram vistas como empecilhos para as futuras lavouras, por isso o processo colonizador motivou sua intensa devastação.

Warren Dean demonstrou como a mata atlântica foi barganhada “a ferro e fogo” para o crescimento econômico, em especial no pós Segunda Guerra. Naquela conjuntura histórica, basicamente todas as atividades econômicas, associadas ao desenvolvimento, como as indústrias eletroeletrônica, petroquímica, pneumática, farmacêutica, automobilística etc. foram confinadas à região daquele bioma, consolidando de modo irreversível a destruição de suas faixas florestais remanescentes (DEAN, 2011).

Em uma análise comparativa da história da mata atlântica e da floresta amazônica na construção do território brasileiro, Pádua destaca a existência de paradigmas culturais e econômicos semelhantes norteando os processos de ocupação destas duas formações florestais. Como bem assinalou esse autor, os principais agentes sociais e econômicos do grande desflorestamento ocorrido na Amazônia entre as décadas de 1970 e 1990, precisamente madeireiros, fazendeiros de gado, especuladores fundiários etc. vindos das regiões Sul e Sudeste do Brasil “não chegaram do nada na Amazônia,” mas sim a partir das atividades socioeconômicas e práticas culturais que os constituíram como atores sociais no contexto geográfico e histórico da relação com a Mata Atlântica (PÁDUA, 2015, p. 241). Nessa perspectiva, teriam levado para a Amazônia as dinâmicas de desmatamento socialmente aprendidas na Mata Atlântica.

⁹ Um dado sugestivo dessa primazia dos “paulistas” foi a fundação, em 25 de maio de 1968, da Associação dos Empresários da Amazônia (AEA), com sede na cidade de São Paulo. Seus primeiros associados foram pessoas físicas e/ou jurídicas que adquiriram grandes extensões de terra na região, na condição de agropecuaristas, e que se auto denominavam pioneiros. Em 1974 a entidade já contava em média com 70 empresas filiadas e em 1978, este número se ampliou para 145 com o ingresso de empresas vinculadas à Zona Franca de Manaus (FERNANDES, 1999).

Por seu turno, ao analisar a história ambiental da expansão da fronteira agrícola em Goiás na primeira metade do século XX, no contexto da chamada “Marcha para o Oeste”, Silva, Franco e Drummond evidenciaram uma relação entre o intenso fluxo migratório decorrente dessa política de colonização e a devastação florestal em uma área de floresta estacional decidual, conhecida como “Mato Grosso de Goiás,” inserida no bioma cerrado (SILVA; FRANCO; DRUMMOND, 2015).

Todos esses processos ocorreram sob o forte influxo de políticas governamentais. Na Amazônia ou alhures, programas estatais de colonização, indutores de grandes contingentes populacionais externos, e a introdução e/ou expansão de novas atividades econômicas em escala, como a extração madeireira e a agropecuária, geraram profundas alterações na cobertura vegetal, desqualificando modalidades de acesso e usos da terra preexistentes em condições de densidade demográfica rarefeitas.

Populações secularmente instaladas nos interstícios das formações florestais e das margens dos rios, como indígenas, remanescentes de quilombos, ribeirinhos, seringueiros estabelecidos ao longo do “ciclo” da borracha, por meio de experiências singulares e diversificadas, desenvolveram formas de acesso livre e autônomo aos produtos da terra, das florestas e das águas. Estas levavam em consideração os ciclos naturais e a necessidade de manutenção dos recursos (MORÁN, 1990). Mitos e lendas desestimuladores de comportamentos gananciosos exerceram papel importante nesse processo.

Concordamos com Márcia Mota de que a função econômica da terra é apenas uma entre várias outras, pois enquanto construção histórica, a terra está intrinsecamente ligada às relações de parentesco, vizinhança, profissão e credo, representando um local de moradia, a visualização de uma paisagem e a segurança física daqueles que nela vivem (MOTTA, 2009). Essa perspectiva, contudo, não entrava no cálculo das políticas estatais preconizadas pelo PQDAM. Ao ignorar as dimensões sociais e ambientais da ocupação histórica da região, o Estado brasileiro engendrou condições para a reprodução de conflitos em torno do acesso aos recursos e da permanência na terra que persistem, em diversas escalas, em diferentes pontos da Amazônia.¹⁰

Os processos políticos e econômicos de apropriação e uso dos recursos florestais da Amazônia no recorte temporal em estudo, foram impulsionados pela concessão de glebas de terras e incentivos fiscais. Empresários perceberam nesses incentivos um excelente mecanismo para financiar a obtenção de controle sobre extensas áreas de terra, ao mesmo tempo que reduziam as suas cargas tributárias em outras regiões (ARNT; SCHWARTZMAN, 1992). Os incentivos fiscais constituíram, portanto, um novo e efetivo mecanismo de incorporação de terras da Amazônia aos mercados nacional e internacional.

¹⁰ Registros de violações de direitos humanos que têm acompanhado as frentes de expansão na Amazônia - como invasão de áreas protegidas, violência contra posseiros, assassinatos de lideranças camponesas, ataques a comunidades indígenas e quilombolas etc. - têm sido feitos sistematicamente, tanto no contexto da produção acadêmica como na esfera dos meios de comunicação.

A possibilidade de acesso aos incentivos implicou num processo que Francisco de Assis Costa classificou como “latifundiarização do capital”, pois o volume dos incentivos estava diretamente associado à extensão territorial das propriedades. De acordo com esse autor, concretamente, os incentivos fiscais colocavam aos seus pretensos candidatos as seguintes condições:

Para cada unidade monetária aplicada em terras, seria possível obter três na forma de incentivos fiscais. Prevalece, pois, a regra de que quanto maior o valor do latifúndio disponível e/ou a ser formado, tanto mais recursos poder-se-iam obter com base nele. O esforço devia ser, portanto, no sentido de obtenção de um máximo de valor em terras. Se o candidato já dispunha de terras, estas passariam a constituir via de acesso a uma massa de recursos notável, reformulando-se, a partir daí, o seu valor de mercado, e com ele, o significado da condição de seu proprietário formal: as grandes propriedades formais herdadas de momentos históricos diversos, até então sem maior sentido econômico-social, erguem-se como potencial filão de riquezas. Nesse caso, quanto maior o valor das terras disponíveis, maior a massa de recursos potencialmente incorporável – as condições do latifúndio preexistente determinavam, assim, as condições da empresa capitalizada com incentivos fiscais. Não se dispendo de terras na Amazônia, ter-se-ia que obtê-las (COSTA, 2000, p. 58).

A propriedade da terra era uma condição para a captação de incentivos. Portanto, além das empresas instaladas com recursos próprios ao longo do vale do rio Araguaia, desde a década de 1950, que ampliaram seus domínios após a instalação da Operação Amazônia, houve uma grande afluência de novos interessados na aquisição de terras, a maioria pleiteada por meio de projetos agropecuários.¹¹ Embora a legislação indicasse diversas outras atividades econômicas¹², como passíveis de serem subsidiadas pelos incentivos fiscais, a maioria dos aspirantes aos incentivos optou por projetos de fazendas de gado, desencadeando um intenso processo de desmatamento na região.

A opção pela aplicação dos recursos em projetos pecuários resultou, a princípio, da grande disponibilidade de terras em áreas de domínio florestal a baixo custo, cuja derrubada e venda de madeiras de valor comercial cobria, com excedentes, as despesas com a implantação do projeto (PANDOLFO, 1994). Desse modo, a floresta era considerada mera ocupante transitória do terreno. Este fator se explica pela própria legislação de terras do Brasil vigente na época. As pastagens contavam como uma “benfeitoria” para justificar a concessão de títulos definitivos.

Por sua vez, a medição da benfeitoria era estabelecida a partir do Valor da Terra Nua (VTN), conforme definido pelo Estatuto da Terra.¹³ Quem mantivesse a cobertura florestal da terra requisitada não tinha direito à regularização fundiária, não sendo, pois,

11 Segundo Francisco de Assis Costa, até dezembro de 1985, a SUDAM havia aprovado incentivos fiscais no montante de US\$ 3.928 milhões para 959 empresas, das quais 628, correspondendo a 65,5% do total eram agropecuárias (584) ou agroindustriais (44). As empresas agropecuárias foram contempladas com incentivos da ordem de US\$ 632 milhões (17,4% do total), tendo sido colocados à disposição de cada uma, em média, US\$ 1,2 milhão (COSTA, 2000, p. 54).

12 Atividades como a produção agrícola, pesqueira e industrial, além de serviços como energia e turismo, eram consideradas de interesse ao desenvolvimento da Amazônia.

13 Instituído por meio da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

reconhecido como proprietário legítimo e definitivo daquele “pedaço de chão”. A fala de Lúcio Flávio Pinto é elucidativa desse processo: “Floresta não era benfeitoria. Era estorvo. Tinha que ser colocada abaixo” (PINTO, 2001, p. 117). Naquele contexto, conforme expressou um posseiro do município paraense de Conceição do Araguaia, o “maior título” era o “maior machado” (PINTO, 1980). Ademais, a substituição da floresta pela pastagem representava a maneira mais fácil de ocupar a área e resguardá-la da “perda” para posseiros, fazendeiros vizinhos ou programas governamentais de reforma agrária (FEARNSIDE, 1991).

Instituições bancárias, indústrias automobilísticas, escritórios de advocacia, empresas de construção civil, corretoras de seguros, empresas de ônibus etc. aparentemente sem quaisquer vínculos com a atividade agropecuária, acorreram para a Amazônia, pleiteando a aquisição de terras para fazer jus aos benefícios da legislação fiscal, somando-se aos “pioneiros”, que adentraram a região pelo vale do Araguaia paraense. E trataram de pôr a mata abaixo para formar pastagens, promovendo a “ocupação pela pata do boi”, maior alegoria do processo de apropriação de terras na Amazônia, considerada o modo mais barato, eficaz e rápido de “amansar” a terra (PINTO, 1980).

Grandes empresas como a Volkswagen, multinacional automobilística alemã, e Bradesco, uma das maiores instituições bancárias do país, resolveram implantar projetos agropecuários na Amazônia, colocando fogo na floresta nativa e/ou derrubando-a. Nesse sentido, usavam técnicas similares às praticadas por pequenos agricultores em seus roçados, ironicamente descritas pelo PQDAM como improdutivas e predatórias. No processo de desmate pelos grandes projetos, predominaram, no entanto, práticas intensivas de devastação, como o correntão, técnica utilizada para derrubar um maior volume de árvores em menos tempo,¹⁴ e o uso de produtos químicos desfolhantes.¹⁵

Estudos realizados no contexto do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) concluíram que a produção de carne bovina em áreas desmatadas na Amazônia é mínima devido a um declínio constante na produtividade do capim, causado por uma queda no teor do fósforo disponível no solo e invasão por ervas daninhas não comestíveis. O nível dos insumos exigidos não poderia ser justificado sem subsídios maciços, considerando a inexistência de jazidas de fosfato na Amazônia, com exceção de um pequeno depósito de bauxita fosfatada na costa do Maranhão (Fearnside, 1980). Diante desse fraco desempenho agrônômico e perspectivas pouco promissoras das pastagens, em longo prazo, quais razões explicariam o domínio absoluto da paisagem pela atividade pecuária?

14 O correntão consistia em uma corrente de cem metros de comprimento, pesando aproximadamente onze toneladas, presa em cada extremidade a um trator, sendo empregada em terras de cerradão, matas de troncos finos ou matas secundárias e capoeirões previamente desbravados por posseiros (VALVERDE, 1989).

15 De acordo com o jornalista paraense Lúcio Flávio Pinto, na década de 1970 abundavam denúncias de contrabando do napalm, desfolhante químico vulgarmente conhecido como agente laranja, para as frentes pioneiras amazônicas, especialmente sul do Pará e norte de Mato Grosso (PINTO, 2001). Vestígios de uso do napalm também foram identificados pelo geógrafo Orlando Valverde no Acre (VALVERDE, 1989).

A legislação de incentivos não somente garantia isenção do imposto de renda sobre os empreendimentos agropecuários propriamente ditos, mas também permitia que as empresas investissem nas fazendas o dinheiro, que de outro modo, teriam que pagar como imposto de renda sobre outras modalidades de negócios em outras partes do país. Empréstimos adicionais eram concedidos a taxas de juros inferiores à inflação brasileira, tornando os juros negativos, em termos reais. Desse modo, segundo Fearnside (1980), os programas de financiamento criaram uma razão adicional para o estabelecimento de fazendas: um mecanismo para receber capital subsidiado, muitas vezes desviado para atividades mais rentáveis em outros lugares, geralmente nas localidades sedes das empresas.¹⁶

A dinâmica dos incentivos fiscais para a pecuária era explicada didaticamente aos leitores da edição especial da Revista Realidade sobre a Amazônia, de outubro de 1971, interessados em “investir” na região:

A Sudam considera a terra como investimento. E atribui a ela um valor médio de 20 cruzeiros por hectare. Mas há lugares onde a terra na Amazônia ainda pode ser adquirida a 7 cruzeiros o hectare (embora haja regiões também que o preço já chegou a 100 cruzeiros). Com terras compradas a 7 cruzeiros e consideradas como valendo 20, o investidor já tem uma multiplicação de capital por três. Com os incentivos fiscais, que para a pecuária situam-se em torno de três vezes o capital próprio, há nova multiplicação por três. Assim, 1 cruzeiro vira 9. Com 300.000 cruzeiros, um capital equivalente ao necessário para a compra de uma boa casa em São Paulo, uma pessoa pode tentar um projeto na Sudam de 3 milhões de cruzeiros, 2,7 milhões de incentivos (300 vezes 9) mais os 300 mil de capital próprio (REALIDADE, 1971, p. 288)¹⁷.

Além de mecanismo de obtenção de recursos oficiais, a terra passou a representar, portanto, reserva de valor. O valor das propriedades multiplicava-se com o anúncio de construção de vias de acesso ou quando a posse era legalizada pelo título definitivo.

As terras, após desflorestadas, se tornavam, então, um investimento rentável, garantindo retorno financeiro a quem se dispusesse a manter a posse de lotes para venda. Esse processo foi alimentado pela “grilagem” de terras públicas, mecanismo de utilização de meios escusos para obter a posse de determinadas áreas, seja pelo “envelhecimento” de documentos por meio da ação de insetos, como grilos, seja por artifícios fraudulentos

16 “Conta-se, como exemplo, a implantação de uma fazenda no município paraense de Itupiranga, por uma empresa de consultoria, famosa entre as décadas de 70 e 80, a paulista Hidroservice. Simultaneamente, ela construía um luxuoso hotel em São Paulo, o Maksoud Plaza. A fazenda deu em nada. O hotel ainda é um dos orgulhos da capital paulistana. Provas da sangria de dinheiro incentivado não há (dinheiro não leva carimbo, como bem sabem os praticantes do *metiê*). Mas que a coincidência é reveladora, isso é” (PINTO, 2011, p. 111).

17 A Revista Realidade foi lançada em abril de 1966, pela Editora Abril, com a proposta de abordar uma variedade de assuntos, como ciência, política, sexualidade, religião, comportamento etc. Usava o formato de grandes reportagens, produzidas a partir de diferentes perspectivas analíticas, para ilustrar temas de interesse nacional. Em outubro de 1971 publicou um número especial sobre a Amazônia. Segundo escreveu seu editor Victor Civita, na Carta ao Leitor, o volume era o resultado de cinco meses de viagens pela Amazônia, feitos “com a maior equipe e o maior orçamento para a cobertura de um único assunto em toda a história da revista”. O objetivo era “informar corretamente” a opinião pública brasileira sobre a “última grande reserva natural do planeta” e documentar o momento “extraordinário” que a região vivia, assinalado pela instalação de grandes fazendas de gado, pela abertura de extensas rodovias, pela execução de programas de colonização e pela “corrida” aos minérios (REALIDADE, 1971, p. 1). Com a instauração do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, a linha editorial da revista foi alvo de censura. Sua última edição foi publicada em março de 1976 (BATISTA, 2016).

junto a cartórios de títulos de imóveis e/ou órgãos fundiários estatais. Através dessa prática, inúmeros lotes de terras trocaram por várias vezes de “proprietários”.

O caráter especulativo do comércio de terras desvirtuou as intenções do governo ao planejar a política de incentivos fiscais para a região. Em tese, a política da ocupação subsidiada das terras pela agropecuária atendia ao imperativo geopolítico de ocupação dos supostos “espaços vazios” amazônicos e aos objetivos econômicos de produção de carne e geração de empregos. Documento institucional da SUDAM intitulado “Amazônia: desenvolvimento e ocupação”, publicado em 1969, apontava o empreendimento agropecuário como “elemento formador por excelência de polos de desenvolvimento” e “ponto de atração e fixação do homem à terra” desde os tempos coloniais, salientando, ainda, a “influência do boi” na prosperidade do Paraná e do Triângulo Mineiro (SUDAM, 1969, p. 56). A ocupação da terra com “rebanhos selecionados” e “culturas diversas” também representaria, na perspectiva institucional, uma contribuição da área ao abrandamento de um problema mundial: a fome” (SUDAM, 1969, p. 56).

Em contrapartida aos incentivos concedidos pela SUDAM, além da formação de pastagens e criação de determinado número de cabeças de gado em prazo previamente definido, em geral uma década, as empresas deveriam cumprir algumas obrigações como ampliação e criação de novos empregos na região e construção de obras de infraestrutura no entorno dos projetos para fomentar o desenvolvimento regional. No entanto, a maior parte desse ônus não foi cumprida, contribuindo para tal a própria omissão das instâncias governamentais, conforme se demonstrará no próximo tópico. Por outro lado, a ação das empresas, concentrada na formação de pastagens e extração madeireira, foi marcada por práticas predatórias, seja por meio do uso indiscriminado do fogo, seja pela derrubada desordenada das árvores, desconsiderando-se os ciclos biogeoquímicos da floresta.

A DIVERSIDADE FLORESTAL ATRAPALHA OS NEGÓCIOS

As florestas amazônicas de terra firme constituem os ecossistemas mais ricos em diversidade de espécies na biosfera e com a maior produção de biomassa vegetal. De acordo com estudos etnológicos essa riqueza biológica não resulta das propriedades do solo, mas de sofisticados sistemas de reciclagem de nutrientes, da evolução de plantas adaptadas às condições químicas do ambiente e do manejo de populações “pré-históricas” e contemporâneas (BALÉE, 1996; POSEY, 1997). Setenta por cento dos nutrientes no ecossistema estão na biomassa vegetal. Por conseguinte, os solos das florestas de terra firme apresentam variável qualidade, com predomínio dos solos pobres e ácidos, inadequados, portanto, para a atividade agrícola e, em médio prazo, também para a atividade pecuária, face a exigência de minerais indispensáveis à alimentação do gado, inexistentes no solo.

A ocupação das terras para o desenvolvimento da agropecuária ou para exploração madeireira não levou em consideração os princípios ecológicos do funcionamento dos ecossistemas amazônicos, conforme avaliações de técnicos do Instituto Nacional de Pes-

quisas da Amazônia (INPA), que na década de 1970, apontavam a existência de “toda sorte de descabros” na exploração dos recursos naturais da região:

No caso específico da Amazônia, a transformação da floresta de terra firme em agro ecossistemas tem se limitado o mais das vezes à simples derrubada da floresta em extensões consideráveis, sem nenhuma consideração pelas encostas (como está previsto no Código Florestal Brasileiro), queimada dos resíduos vegetais e plantio de gramíneas forrageiras para o gado (SCHUBERT, 1977, p. 17).

O geógrafo Orlando Valverde, em pesquisas de campo a serviço do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em diferentes pontos da Amazônia no período de vigência do PQDAM, fez constatações semelhantes:

Entre 1965 e 1974, a faixa da Belém-Brasília entre Irituia e Paragominas, antes pululando de agricultores pobres, vindos da Bragantina, e que cultivavam malva pelo sistema de roças, foram expulsos em massa. Pastos imensos de colônia, balizados de troncos chamuscados de árvores mortas, substituíram as lavouras. Incêndios colossais ampliavam aqui e acolá a superfície das pastagens (VALVERDE, 1989, p. 105).

De modo geral, esse foi o padrão pioneiro, disseminado ao longo das estradas de penetração da Amazônia. Os novos “donos de terras”, em geral oriundos de outras realidades socioeconômicas e ecológicas, compreendiam o processo de ocupação da Amazônia “à imagem e semelhança” de suas plagas de origem. Era difícil aos recém-chegados captar a complexidade de um ecossistema mantido pela combinação de sol, água e vegetação. A composição florestal heterogênea, com uma baixa densidade de espécies por hectare, principal característica da floresta amazônica, e componente vital do equilíbrio ecológico, era considerada um inconveniente à indústria madeireira.

A esse respeito, é emblemática a queixa do Sr. Sutezo Katai, responsável pela madeireira da Toyomenka,¹⁸ segundo o qual, a heterogeneidade florestal, caracterizada pela dispersão das espécies, dificultava a exploração econômica em escala:

Da árvore que nos interessa, a virola, só temos 5,6 metros cúbicos por hectare, onde contamos mais de 140 espécies só entre as aproveitáveis economicamente. Se plantássemos só virola, em trinta anos, teríamos 2.500 árvores num hectare, o equivalente a 2.500 metros cúbicos de madeira. Aí, sim, poderíamos competir no exterior (REALIDADE, 1971, p. 294).

Presume-se desta fala, que o cenário ideal para o mercado de madeiras seria uma floresta “ordenada”, relativamente homogênea, com menor número de espécies, porém mais lucrativas. No entanto, além do valor madeireiro, a floresta possui um leque diversificado de produtos com potencial de comercialização e uso que não implicam na derrubada de árvores, como resinas, frutas, fibras, óleos e espécies de uso medicinal. Tais usos, porém, não se enquadravam na racionalidade desenvolvimentista do planejamento

18 A *Toyomenko Corporation*, grupo japonês de exploração madeireira, chegou ao Brasil no final da década de 1960, instalando-se na embocadura do Amazonas.

estatal para a Amazônia naquele contexto. De acordo com a mentalidade da época, a floresta só gerava lucros quando derrubada e substituída por pastagens, condição essencial para a obtenção de financiamentos.

O desmatamento de extensas áreas de floresta para formação de pastagens realizado tanto por madeiras como por agropecuárias ocorria, em grande medida, sob a inoperância dos órgãos responsáveis pela gestão florestal no Brasil. O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) foi criado pelo Decreto-lei 289, de 28 de fevereiro de 1967, com a função de formular a política florestal e executar as medidas necessárias à “utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do país” (BRASIL, 1967).¹⁹ Mas, não dispunha de recursos humanos e financeiros para fazer cumprir a legislação pertinente aos recursos naturais renováveis. No que respeita à Amazônia sua atuação era ainda mais limitada, considerando as dimensões territoriais da região e a dificuldade de acesso a determinadas áreas.

As condições de fiscalização das atividades florestais no contexto aqui discutido foram descritas em pormenores por Orlando Valverde em matéria da revista *A Amazônia Brasileira em Foco*, nº 13, (1979/1980), da qual destacamos o seguinte excerto:

Eis em que condição se encontra a fiscalização florestal, apenas nas unidades políticas da Amazônia. No Estado do Amazonas, para vigiar 156,4 milhões de hectares de matas há nada mais que 12 guardas, embora equipados com 4 carros e 10 barcos. No Pará, os guardas florestais são em número de 20; mas especialmente no sudeste do Estado, prevalece a violência: três guardas já foram assassinados por contraventores da lei ou seus capangas. No Acre, 15 guardas tomam conta de 15 milhões de hectares de floresta (um para cada milhão de hectares!), se bem que dispo de 4 carros, 4 lanchas e 2 barcos. No Território de Rondônia não há nenhum guarda florestal; a fiscalização das derrubadas está a cargo da Polícia Federal, que nada entende do assunto. Em 1976, quando o autor deste artigo lá fazia pesquisas de campo, soube que o único guarda florestal do Território fora demitido, após inquérito administrativo; ficara seis meses sem receber vencimentos, e por isso, se associara aos contrabandistas de madeira. Em Mato Grosso a situação é diferente: embora com 15 guardas para fiscalizar 125 milhões de hectares de selva amazônica, lá não falta dinheiro. Em 1978, o Estado arrecadou 8,5 milhões de cruzeiros, somente em multas e guias de desmatamento. A devastação é um negócio tão lucrativo que seus empresários acham mais cômodo pagar as multas, cientes de que infringem as leis, do que respeitá-las (VALVERDE, 1980, p. 26).

Além das dificuldades de toda ordem envolvendo a fiscalização, não havia orientações institucionais voltadas ao processo de reposição florestal a ser feito pelos empreendimentos desmatadores, conforme exigência do Código Florestal vigente.²⁰ Isto

¹⁹ Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e dá outras providências (COSTA, 1992, p. 262).

²⁰ Instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que estabeleceu os critérios para a delimitação das áreas de preservação permanente de vegetação, a criação de parques e reservas biológicas, a exploração de florestas e o desmatamento.

foi indicado por empresas madeireiras da embocadura do Amazonas a repórteres da Revista Realidade, como justificativa para o não cumprimento da legislação.

A rigor, ninguém sabe muita coisa de reflorestamento nos trópicos. A lei brasileira manda plantar quatro árvores para cada metro cúbico de madeira consumida. A Brumasa consome 4.000 metros cúbicos de madeira por mês. Teria de plantar 16.000 árvores por mês. Está plantando apenas parte disso e é certamente a que mais se aproxima do cumprimento da lei. E um dos motivos pelos quais as outras fogem da lei não é apenas o interesse exclusivo de lucros imediatos. Plantar o quê? Como, se ninguém sabe? (REALIDADE, 1972, p. 294)²¹.

A fala do gerente da Bruynzeel Madeiras S.A. (BRUMASA) associava, pois, o descumprimento parcial ou total da legislação a um suposto desconhecimento do setor madeireiro em relação às regras do reflorestamento. Tal desconhecimento, fictício ou real, associado à falta de estrutura e de recursos financeiros e humanos dos órgãos competentes, levava o Estado brasileiro a transigir com o descumprimento de suas próprias legislações, na medida em que incentivava, por meio dos incentivos fiscais, empreendimentos praticamente impossíveis de fiscalizar e orientar.

Embora sua jurisdição incidisse sobre a maior floresta tropical e a maior bacia hidrográfica do planeta, tanto as legislações decorrentes da Operação Amazônia como o texto do PQDAM, proposto para o período 1967-1971, não faziam referências a possíveis efeitos ambientais decorrentes dos projetos de desenvolvimento que se pretendia fomentar na região através da apropriação e exploração dos recursos naturais.

Entre as diversas exigências feitas aos projetos agropecuários encaminhados à SUDAM, em fins da década de 60, não constavam estudos dos possíveis impactos a serem provocados pela atividade.²² Essa negligência contrariava, inclusive, uma das competências do Departamento de Recursos Naturais daquela instituição, o qual deveria zelar pela observância da proteção dos recursos florestais conforme a legislação vigente.

Sob os auspícios das políticas governamentais, a Amazônia apresentava-se, pois, como uma excelente oportunidade de negócios. Nesses termos, ela foi apropriada pelos “homens de empresa”, fossem eles indivíduos ou grandes grupos econômicos como Bradesco e Volkswagen. A transformação de grandes extensões de terra em “empresas agropecuárias”, por meio de dinheiro público sob a forma de incentivos fiscais, foi um dos componentes mais evidentes desse processo. Esse fenômeno, por certo, ajuda a explicar por que a Amazônia abriga os maiores latifúndios da história agrária do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consonância com os pressupostos teóricos e metodológicos da História Ambiental, compreendemos que a natureza não pode ser reduzida às propriedades de ener-

21 A Bruynzeel Madeiras S.A. (BRUMASA) era uma madeireira de origem holandesa, instalada na embocadura do rio Amazonas, no Amapá.

22 Com efeito, nenhuma exigência nesse sentido é registrada no Anexo E “Elementos que devem acompanhar os projetos encaminhados à SUDAM” constante da publicação Amazônia: instrumentos para o desenvolvimento. Belém: BASA/Departamento de Estudos Econômicos, 1969.

gia e matéria responsáveis pelos processos biológicos, físicos e químicos que sustentam as diversas formas de vida na terra por meio dos ciclos hidrológicos, manutenção do equilíbrio climático, produção de fotossíntese etc. Ela representa, também, um entendimento cultural sobre o território em que se vive, refletindo concepções estéticas, sociais, políticas e econômicas produzidas historicamente na tessitura das relações humanas.

Conforme se pôde inferir da leitura e análise das fontes, a exploração da floresta amazônica representou o fulcro das políticas estatais preconizadas pela Operação Amazônia e consignadas no PQDAM. A proclamada “riqueza natural”, conhecida e/ou presumida, era fator de atração de investimentos, considerados imprescindíveis ao crescimento econômico. Desse modo, a extensão territorial amazônica, abrangendo aproximadamente 5,2 milhões de quilômetros quadrados, a “abundância” dos recursos florestais já identificados e a suposta magnitude daqueles ainda por identificar, justificavam a exploração em larga escala do território. No contexto de execução do PQDAM, o desflorestamento representou a face mais visível desse processo.

Com base na retórica do vazio de gente e de técnica, o conjunto de leis, decretos e medidas que instrumentalizou o planejamento do desenvolvimento regional, sistematizado na Operação Amazônia, desconsiderou toda uma diversidade social regional preexistente. As áreas apropriadas pelos empreendimentos agropecuários e madeireiros não eram terras ociosas à espera do “desbravamento”, conforme os pronunciamentos oficiais apregoavam. Estavam ocupadas por indígenas, ribeirinhos, pequenos camponeses, posseiros, quilombolas etc.

Essas populações antigas desenvolveram outras lógicas de manejo dos ecossistemas. Tais lógicas, entretanto, foram avaliadas como inadequadas e primitivas, refletindo uma visão geopolítica que considerava a floresta apenas em seu aspecto físico, desconsiderando sua dimensão sociocultural, inspiradora e realizadora de saberes, fazeres, rituais e mitos. Nesse sentido, ao promover a incorporação de extensas áreas florestais a um mercado de terras por meio dos incentivos fiscais, norteado por uma concepção de natureza como provedora de recursos a serem explorados, o Estado brasileiro negou a historicidade dessas outras formas de interação social com a floresta.

As opções políticas norteadoras da Operação Amazônia e, por extensão, do PQDAM, alteraram profundamente a face da região, com efeitos sobre a sociobiodiversidade amazônica que repercutem até os dias atuais, em especial na persistência de elevados índices de desmatamento, nos conflitos fundiários e mudanças climáticas. Modificar essa “herança” requer pensar o ecossistema florestal em uma perspectiva sociocultural, superando, assim, o viés utilitarista orientador do planejamento estatal da região no país.

REFERÊNCIAS

FONTES

ANDRADE, João Walter. **SUDAM: Atividades de 1968**. Manaus: SUDAM [Discurso proferido pelo superintendente por ocasião da 9ª reunião do Conselho Deliberativo da SUDAM], 1968.

BRASIL. Lei 1806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11806.htm. Acesso em 13 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em 18 ago. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1946). Presidência da República: Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da região amazônica e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15174.htm. Acesso em 18 ago. 2021.

ELEMENTOS que devem acompanhar os projetos encaminhados à SUDAM (ANEXO E). In: BASA. **Amazônia: instrumentos para o desenvolvimento**. Belém: BASA/Departamento de Estudos Econômicos, 1969, p. 132-133.

SUDAM. **Operação Amazônia**: Legislação básica. Belém: Serviço de Divulgação e Documentação. 1968a.

SUDAM. **Operação Amazônia**: Discursos. Belém: Serviço de Divulgação e Documentação. 1968b.

SUDAM. **1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1967-1971)**. Serviço de Documentação e Divulgação. Belém, 1967.

BIBLIOGRAFIA

ARNT, Ricardo Azambuja; SCHWARTZMAN, Stephan. **Um artifício orgânico**: transição na Amazônia e ambientalismo. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

BALÉE, William. O povo da Cachoeira Velha: caçadores-coletores das terras baixas da América do Sul. In: PAVAN, Crodowaldo (Org.). **Uma estratégia latino-americana para a Amazônia**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: Memorial, 1996.

BATISTA, Iane M. **Ambiente e sociedade nos planos de desenvolvimento da Amazônia (1955-1985)**. 2016. Tese (Doutorado em História Social da Amazônia) – Faculdade de História, Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, 2016.

CABRAL, Diogo de Carvalho. **Na presença da floresta**: Mata Atlântica e história colonial. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

COSTA, Maria Diana Braga; RAMOS, Oldon Costa. **Ecologia e Meio Ambiente**. Goiânia: Livraria e Editora Brasília Jurídica LTDA, 1992.

COSTA, Francisco de Assis. **Estado e grande capital na fronteira agrícola**. Belém: UFPA/NAEA, 1991.

COSTA, Francisco de Assis. **Formação Agropecuária da Amazônia**: os desafios do desenvolvimento sustentável. Belém: UFPA/NAEA, 2000.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo**: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo, Companhia das Letras. 1996.

FEARNSIDE, Philip. Os efeitos das pastagens sobre a fertilidade do solo na Amazônia brasileira: consequências para a sustentabilidade de produção bovina. **Acta Amazônica**. Manaus, 10(1), pp. 119-132, 1980.

FEARNSIDE, Philip. Desmatamento e desenvolvimento agrícola na Amazônia brasileira. In: LÉNA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia Engrácia de (Orgs.). **Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois**. Belém: MPEG, 1991.

FERNANDES, Marcionila. **Donos de terras**: trajetórias da União Democrática Ruralista-UDR. Belém: NAEA; UFPA, 1999.

LOUREIRO, Arthur A; SILVA, Marlene Freitas da. **Catálogo das madeiras da Amazônia**. Belém: SUDAM, 1968. 2 vols.

MORÁN, Emílio. **A ecologia humana das populações da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1990.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Direito à terra no Brasil**: a gestação do conflito (1795-1824). São Paulo: Alameda, 2009.

NODARI, Eunice Sueli. “Mata Branca: o uso do machado, do fogo e da motosserra na alteração da paisagem

- no Estado de Santa Catarina”. In: Nodari, Eunice Sueli e Klug, João (eds.) **História ambiental e migrações**. São Leopoldo, Oikos, 2012, pp. 35-53.
- NODARI, Eunice Sueli. “As florestas do sul do Brasil: entre discursos de preservação e ações de devastação”. In: de Andrade Franco, José Luiz; Dutra e Silva, Sandro; Drummond, José Augusto; Galvão Tavares, Giovana (eds.) **História ambiental: fronteiras, recursos naturais e conservação da natureza**. Rio de Janeiro, Garamond, 2012, pp. 241-260.
- PÁDUA, José Augusto. A Mata Atlântica e a Floresta Amazônica na construção do território brasileiro: estabelecendo um marco de análise. **Revista de História Regional**. Vol. 20, n. 2, 2015, pp. 232-251.
- PANDOLFO, Clara. **Amazônia brasileira: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras**. Belém: CEJUP, 1994.
- PINTO, Lúcio Flávio. O mito da proteção: a Amazônia. In: D’INCAO, Maria Ângela (Org.). **O Brasil não é mais aquele: mudanças sociais após a redemocratização**. São Paulo: Cortez, 2001.
- PINTO, Lúcio Flávio. **Amazônia: no rastro do saque**. São Paulo: HUCITEC, 1980.
- POSEY, Darrel. Manejo da floresta secundária, capoeiras, campos e cerrados Kayapó. In: RIBEIRO, Darcy (Ed.). **Suma etnológica brasileira**. Belém: EDUFPA, 1997.
- Realidade**, ano VI, n. 67, Especial “Amazônia”. [São Paulo]: Ed. Abril, out. 1971.
- SCHUBART, Herbert. **Critérios ecológicos para o desenvolvimento agrícola das terras firmes da Amazônia**. Manaus: INPA, 1977.
- SILVA, S. D. e, FRANCO, J. L.; DRUMMOND, J. A. (2015). Devastação florestal no oeste brasileiro: Colonização, migração e a expansão da fronteira agrícola em Goiás. **Revista de Historia Iberoamericana**, Vol. 8, n. 2. 2015, p. 10-31.
- SUDAM. **Amazônia: desenvolvimento e ocupação**. Belém: SUDAM, 1969.
- VALVERDE, Orlando. **Grande Carajás: planejamento da destruição**. São Paulo: Forense Universitária; Brasília: Editora da UNB. 1989.
- VALVERDE, Orlando. O problema florestal da Amazônia brasileira. **A Amazônia Brasileira em Foco**, n. 13, p. 7-55, (1979-1980), 1980.
- WILLIAMS, Raymond. Ideias sobre a natureza. In: **Cultura e Materialismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2011, p. 109.
- WORSTER, Donald. **Dust Bowl: The Southern Plains in the 1930's**. Oxford, Oxford University Press, 1982.

Iane Maria da Silva Batista: Professora Adjunta da Universidade Federal do Pará - UFPA, atuando junto ao Curso de Bacharelado em Arquivologia. Graduada em História, com mestrado em Planejamento do Desenvolvimento e doutorado em História Social da Amazônia (UFPA). Entre suas publicações destacam-se, *Os hidronegócios nos rios da Amazônia* (2019) e *Arquivos, documentos e sociedade: formação, trajetória e uso dos acervos documentais* (2021).