

# Reverendo a questão das Desigualdades Regionais na Amazônia Paraense

*Valcir Bispo Santos<sup>1</sup>*

RESUMO: este artigo recupera uma discussão ocorrida em outro artigo há mais de dez anos atrás acerca das desigualdades regionais na Amazônia Paraense, atualizando dados e indicadores, e tendo como base teórica abordagens sobre desenvolvimento territorial e dinâmicas territoriais. Inicialmente, se reconstitui o processo histórico de ocupação da Amazônia desde o período colonial até o contexto contemporâneo, analisando os processos de apropriação e uso do espaço por parte dos diferentes atores e agentes econômicos e sociais. Depois se debruça em uma análise comparativa sobre as desigualdades regionais entre as 12 (doze) regiões de integração do estado do Pará a partir de indicadores de diferentes dimensões – populacional, econômica, desenvolvimento, social, ambiental. E, por fim, a partir de distinções conceituais entre as concepções de região e território e de teorias sobre desenvolvimento territorial, se analisa as dinâmicas territoriais prevalentes nas diferentes regiões paraenses. E considera que a alternativa para combater os graves desequilíbrios regionais observados depende da adoção de processos ou formas de territorialidade regional que expressem o sentido de pertença, de identidade regional, de tomada de consciência regional e de ação regional. No entanto, é preciso observar que muitas questões se tornaram mais problemáticas ainda em relação às diversas regiões amazônicas nos últimos dez anos. Em especial, o desmonte de várias políticas ambientais e de proteção social feitas durante o governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro (2019-2022), assim como o avanço de atividades econômicas predatórias (como o avanço da fronteira sojeira, da pecuária, do garimpo, da extração madeireira e da indústria extrativista mineral) que ameaçam seriamente a preservação da floresta e do bioma amazônico. Dessa forma, faz-se necessário recuperar referências de desenvolvimento endógeno a partir da obra de Celso Furtado, ressaltando o papel da Cultura, a partir de conceitos como dependência cultural e criatividade. Outra referência importante é em relação à sustentabilidade e as práticas regenerativas, que fazem parte da pauta referenciada por Kate Hansworth, de modo a promover transformações territoriais mediante a adoção coletiva de um projeto de desenvolvimento e políticas públicas articuladas entre o Estado nacional e governos estadual e municipais.

## 1. Introdução

O processo histórico de ocupação da Amazônia pelos colonizadores portugueses no século XVII desencadeou uma série de intervenções e ações que levou a profundas transformações na estrutura econômica, social e territorial no que hoje se conhece como Amazônia. Em especial, após o surto de crescimento proporcionado pela economia extrativista da borracha na segunda metade do século XIX, pode-se destacar a atuação mais agressiva do Estado Nacional, sobretudo com a Ditadura militar e civil nos anos 1960 e 1970. Após isso, com a decadência das chamadas “políticas de desenvolvimento regional”, a partir dos anos 1980 se observa a “privatização da fronteira amazônica”, e a ação mais incisiva de grandes empresas, sobretudo na agropecuária, no agronegócio e na indústria extrativa mineral. Além de atuação de madeireiras, garimpeiros e que

---

<sup>1</sup> Professor Doutor da Faculdade de Ciências Econômicas (FACECON) da Universidade Federal do Pará (UFPA)

conformam ações cada vez mais predatórias do ponto de vista ambiental, pressionando e destruindo paulatinamente a floresta e seu grande patrimônio genético e biológico. Essas ações predatórias também inviabilizam formas de vida e cultura de populações tradicionais, que costumam ter relações de convivência e proteção da floresta, como é o caso de comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas. Esta abordagem histórica conforma a segunda parte deste artigo. Na terceira parte, é apresentado um quadro das desigualdades regionais entre as 12 (doze) Regiões de Integração do Pará, com base em indicadores demográficos, econômicos, sociais e de desenvolvimento humano. A quarta parte do artigo apresenta as diferenças conceituais entre as concepções de região, espaço e território. Discute como o conceito de região de planejamento induz a processos passivos de inserção competitiva que agravam os desequilíbrios regionais, se contrapondo a isso estratégias territoriais de desenvolvimento que congregue instituições e agentes locais e regionais em torno de um projeto de desenvolvimento endógeno e sustentável. Na conclusão se apresentam algumas referências, sobretudo a partir de Celso Furtado e sua concepção de desenvolvimento endógeno com foco na dimensão cultural, e economia regenerativa e sustentabilidade, com base em Kate Raworth, de modo a incorporar dinâmicas territoriais de desenvolvimento na Amazônia Paraense.

## **2. Fundamentos históricos e estruturais do processo de ocupação econômica e territorial da Amazônia Paraense**

Ao chegar na Amazônia no século XVI, os colonizadores europeus encontraram um conjunto de sociedades indígenas hierarquizadas, com alta densidade demográfica, e que ocupavam o solo com povoações em escala urbana, contavam com sistema intensivo de produção de ferramentas e cerâmicas, uma agricultura diversificada, uma cultura de rituais e de ideologia vinculado a a um sistema político centralizado, e uma sociedade fortemente estratificada. Grande parte dessas civilizações indígenas ocupava a área de varzea, que compreende aproximadamente 1,5% da planície amazônica. Os povos originários da Amazônia tinham desenvolvido um padrão cultural que pode ser denominado como “cultura de selva tropical”. Estas sociedades, baseadas na economia de cultivo intensivo de tubérculos - onde se destacava a mandioca (*Manihot utilissima*) -, por estarem localizadas nas margens do rio Amazonas e seus afluentes maiores, foram as primeiras a sofrer os efeitos do contato com os europeus, sendo derrotadas pelos arcabuzes, pela escravidão, pelo cristianismo e pelas doenças (Souza, 2019: 47-48).

Como a penetração e fixação dos colonizadores europeus se deu ao longo da rede hidrográfica do vale amazônico, já em fins do século XVIII, os nativos da área de varzea já tinham

praticamente desaparecido. Para se ter uma ideia, a estimativa era que no século XVI cerca de dois milhões de índios viviam na Amazônia brasileira, sendo que 950 mil viviam nas áreas de várzea. Quando os europeus chegaram na Amazônia assombraram-se muitas vezes com a imensa quantidade de pessoas que viviam nas margens do rio Amazonas, em aldeias consideradas pelos invasores como de grandes dimensões (Alves Filho et al, 2001, p.11-12).

No caso dos colonizadores portugueses, o marco inicial da ocupação da Amazônia Paraense se deu com a fundação do “forte do Presépio” em 1616, na foz do rio Amazonas, que daria origem à cidade de Belém, em uma localização estratégica do ponto de vista político–militar para a conquista do território amazônico.

O sistema de exploração econômica utilizado pelos colonizadores portugueses em todo o período colonial na Amazônia baseava-se na extração e comercialização de espécimes florestais (as chamadas “drogas do sertão”) e no trabalho indígena compulsório, seja escravizado ou “domesticado” pelas missões religiosas (sobretudo jesuitas), cujo conhecimento da floresta era essencial para localizar os espécimes florestais. Esse sistema contrastava visivelmente com o sistema sul-atlântico implantado pelos portugueses no restante da colônia portuguesa na América, baseado no comércio e no uso em larga escala do escravo africano em *plantations* açucareiras, relegando a região amazônica a certo isolamento em relação à colônia açucareira e escravista negra (Alencastro, 2000).

Devido características singulares que assumiu o projeto colonial português na Amazônia, associado às dificuldades de navegação costeira da Amazônia em relação ao restante da colônia portuguesa, a Coroa portuguesa criou outro Estado colonial, denominado Estado do Grão-Pará e Maranhão, em 1621, distinto do Estado do Brasil, que compreendia do Nordeste ao extremo sul. Outra característica marcante do processo de ocupação da colonização portuguesa na Amazônia se deu com a formação do “caboclo” ou “ribeirinho”<sup>2</sup>, resultante da miscigenação entre o colonizador português e o indígena, e que foi particularmente incentivado como política de ocupação do vasto território amazônico pela Coroa portuguesa, sobretudo no período “pombalino” no século XVIII. A formação desse novo tipo de “homem amazônico”, resultante do processo adaptativo às atividades extrativistas, ocorre em um processo sócio-econômico

---

<sup>2</sup> Este processo de miscigenação ou “caboclicização” foi estimulado, inclusive, pela estratégia da Coroa portuguesa na Amazônia, particularmente no período em que o Marques de Pombal foi secretário de Estado (equivalente a primeiro-ministro) de Portugal (o chamado período “pombalino”, que vai de 1756 a 1777), visando tornar as populações indígenas em súditos da Coroa (estimulando, por exemplo, relações entre soldados e colonos portugueses e mulheres indígenas), como forma de legitimar a ocupação portuguesa do imenso território amazônico.

análogo á formação do “mulato” no restante da América portuguesa<sup>3</sup>. A força de trabalho cabocla vai ser particularmente importante na economia extrativista da borracha na segunda metade do século XIX.

Por outro lado, a análise do desenvolvimento do capitalismo na Amazônia do ponto de vista da acumulação do capital, na interpretação de João Antonio de Paula, pode ser vista como uma recorrente plataforma de acumulação primitiva de capital, e com uma complexa superposição de fronteiras<sup>4</sup>. Nesse sentido, desde o século XIX, a fronteira amazônica foi configurada e recriada três vezes, onde podem ser visualizadas *três grandes ondas cíclicas*: (1) a primeira onda foi na época do florescimento da economia extrativista da borracha (de 1850 a 1914); (2) a segunda onda foi protagonizada pela ação do Estado nacional brasileiro em dois sub-períodos: a) de 1942 a 1966, tendo como marcos principais a chamada “batalha da borracha” e a construção da rodovia federal Belém-Brasília; b) de 1966 a 1980, durante o período da Ditadura militar, com a chamada “Operação Amazônia” e os grandes projetos minero-industriais do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento); (3) a terceira onda se deu com a “privatização” da fronteira amazônica a partir de 1980 e até os dias atuais, decorrente da crise fiscal do Estado nacional, e com o avanço de empreendimentos privados e grandes empresas que promovem o avanço da “fronteira sojeira”, da pecuária, da extração madeireira e dos projetos da indústria extrativista mineral, transformando a Amazônia em grande pólo exportador de commodities agrícolas, minerais e energéticas, por meio de atividades predatórias que aumentaram substancialmente o desmatamento da floresta amazônica (Paula, 2008).

A *primeira onda da fronteira amazônica* teve início no séc. XIX com a expansão do extrativismo da borracha e espraiamento do sistema de aviamento<sup>5</sup>, que recriou o trabalho

---

<sup>3</sup> O “mulato” seria produto da miscigenação do negro com europeus e brásílicos, tendo importante papel na atividade pecuária e no processo de ocupação do interior do território brasileiro, se situando em uma faixa intermediária entre o escravo africano e os senhores de escravos na sociedade escravista colonial. Ver ALENCASTRO, 2000.

<sup>4</sup> A concepção de *fronteira*, segundo João Antonio de Paula (2008), no caso da Amazônia pode ser entendida de duas formas: no primeiro caso, enquanto última grande fronteira de possibilidades para um processo de Acumulação Primitiva de Capital nesta parte do planeta, e este tem sido o sentido geral acerca do papel da Amazônia no desenvolvimento capitalista no Brasil, seja por seus vários estoques de recursos naturais, seja pelas possibilidades de mobilizar formas de trabalho e apropriação de riquezas por meio da super-exploração de trabalho, coerção e violência; no segundo caso, por meio de modalidades de *frentes de expansão*, a Amazônia também ocupa um lugar estratégico no dinamismo do capitalismo brasileiro, por meio de uma lógica que se assemelha a uma cadeia alimentar: 1º.) o posseiro ocupa a terra, a desmata e possibilita sua transformação em meio de produção, conferindo-lhe valor; 2º.) a terra é expropriada do posseiro, seja por meio da violência, ou grilagem, ou compra a preços módicos.

<sup>5</sup> O aviamento é um sistema de comércio tradicional em áreas ribeirinhas da Amazônia, no qual o produtor extrativista entrega ao aviador (comerciante) sua produção para poder pagar a dívida contraída devido à compra antecipada de gêneros alimentícios e outras mercadorias que o comerciante lhe havia “fiado”. É um sistema de “crédito sem dinheiro”, no qual o produtor extrativista se vê cada vez mais endividado.

virtualmente compulsório (através da imobilização da mão-de-obra do seringueiro pela via do endividamento do mesmo no “barracão”, lugar onde comprava bens de consumo e instrumentos de trabalho) por meio da imposição de monopólio e monopsonio geradores de super-lucros, apropriados tanto pelo capital mercantil quanto pelo grande capital monopolista.

No período de 1850 a 1920 houve uma intensa circulação de riqueza, devido à forte e crescente demanda externa pela borracha no mercado internacional, inclusive pela nascente indústria automobilística. Pela primeira vez, a urbanização ganha impulso na Amazônia, constituindo-se, segundo Machado (1999), uma espécie de “proto-urbanização” na região, a partir de estruturas de redes de povoados, vilas e pequenas cidades conectadas pelas vias fluviais e pelo comércio do aviamento que viabilizava a exploração da borracha (ou do “ouro branco”). A estrutura comercial se refletia na estrutura da rede urbana, em que a posição hierárquica de cada aglomeração era função de sua posição na cadeia de aviamento. A forma da rede proto-urbana estava relacionada à área de ocorrência da borracha, pois a restrição de cunho ecológico - as espécies mais produtivas eram as árvores da *hevea brasiliensis*, localizadas em florestas de várzea (planície de inundação) - e o domínio da circulação fluvial explicava a forma *dendrítica* da rede proto-urbana. O termo *dendrítico* designa a forma ramificada da rede fluvial, semelhante a uma árvore (Machado, 1999).

A economia da borracha disponibilizou recursos para investimento em infra-estrutura urbana, o que permitiu, mesmo de forma pontual, o aparecimento da forma-cidade, embora a estrutura sócio-político-institucional que dela emergiu excluísse a maior parte da população dos seus benefícios, tanto diretos (como melhor remuneração e diversificação da oferta de empregos), quanto indiretos (como equipamentos de uso coletivo), caracterizando um processo de *urbanização incompleta*, para utilizar a terminologia com que Milton Santos (2005) caracterizou o padrão de urbanização dominante na América Latina. Dessa forma, enquanto a área central de Belém, em pleno apogeu das exportações da borracha (1891-1912), era servida por uma rede de bondes elétricos, água canalizada, iluminação elétrica em ruas arborizadas e margeadas por residências luxuosas, nos bairros periféricos de Belém a maior parte da população vivia em condições miseráveis, em casas precárias erguidas em áreas pantanosas, sujeitas a diversas endemias (Machado, 1999).

O *debacle* da economia extrativista da borracha, devido forte queda no preço internacional da borracha em decorrência da entrada no mercado internacional da produção cultivada de borracha nas colônias britânicas asiáticas a partir de 1912, provocou uma longa estagnação na Amazônia como um todo entre 1920 e 1960 (Santos, 1980).

A *segunda onda da fronteira amazônica* foi comandada pelo Estado nacional em dois

momentos característicos: o primeiro período ocorre entre 1942 a 1966, tendo início com a chamada “batalha da borracha”, que corresponde à fase de retomada da expansão da produção de borracha natural, viabilizada pelo Acordo de Washington, para prover a indústria norte-americana no contexto da segunda guerra mundial, que resultou na criação do Banco de Crédito da Borracha (1942) e sua transformação posterior em Banco de Crédito da Amazônia, em 1950, assim como na criação em 1953 da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia; outro impulso importante foi a construção da rodovia Belém-Brasília em 1960, no bojo do Plano de Metas do Governo JK, que efetivamente dá início à integração da Amazônia ao mercado interno mais dinâmico do país. Este período é interrompido com a crise econômica do início dos anos 1960.

O segundo período ocorreu entre 1966 e 1980, correspondente à fase de efetiva integração da Amazônia ao mercado nacional, especialmente ao regime de acumulação do capital industrial concentrado no eixo sul-sudeste do país. A “Operação Amazônia” – como ficou conhecido o elenco de leis, decretos e medidas que instrumentalizaram a política da Ditadura Militar para a fronteira amazônica –, gestada em 1966, teve como carro-chefe a política de incentivos fiscais, adotando a estratégia de modernização do setor agropecuário com centralidade na grande empresa. Esse projeto produziu resultados econômicos bem abaixo do esperado, no entanto, ao latifundizar na Amazônia grandes empresas sediadas no centro-sul do país, provocou intensos conflitos no campo, pois chocou-se com a frente camponesa instalada desde 1960, particularmente nas microrregiões do Araguaia Paraense e Guajarina, que concentraram os investimentos até 1980 (Costa, 2000). Para gerir esta política regional para a Amazônia, a Ditadura Militar criou uma série de instituições, como SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), BASA (Banco da Amazônia S.A.), ambas criadas em 1966, SUFRAMA (Superintendência e Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus), em 1967, INCRA (Instituto de Colonização da Amazônia), em 1970, entre outras. Esse padrão de política regional paulatinamente passou a ser substituído por outro em meados dos anos 1970, centrado nos Grandes Projetos de Investimento ou simplesmente Grandes Projetos. Os Grandes Projetos seriam geradores de novas regiões, como a região de Carajás. O planejamento e gestão desses espaços passou inevitavelmente à esfera das competências e atribuições da empresa ou da agência setorial. Assim, era a então Companhia Vale do Rio Doce (atualmente Vale, após a privatização da empresa) que fazia o planejamento regional e urbano de suas regiões (Vainer e Araujo, 1992). Entre os grandes projetos ou *enclaves de exportação*, destacaram-se os empreendimentos Ferro-Carajás, Albrás-Alunorte, Usina Hidrelétrica de Tucuruí, Mineração Rio do Norte, etc. Em 1980, se instaura uma nova crise

econômica, debilitando o padrão de financiamento com base em recursos públicos. É a chamada crise fiscal do Estado Brasileiro, que, junto com uma profunda estagnação econômica conjugada com altas taxas de inflação (fenômeno que ficou conhecido como “estagflação”), caracterizou a década de 1980 como “década perdida” pelos analistas econômicos.

A *terceira onda da fronteira amazônica* ocorre a partir de 1980, com a retirada do Estado de cena, se observando, então, uma efetiva privatização da fronteira amazônica, expressando a hegemonia do capital rapinante, marcado pelo aumento indiscriminado do desmatamento, além de aumento da concentração da renda e da riqueza. É um período marcado pelo processo de globalização e abertura econômica, onde as atividades que ganham relevância (inclusive fartos subsídios por parte do Estado) são aquelas voltadas para o mercado externo, como é o caso da criação de gado e expansão de soja, consideradas as principais atividades causadoras do desmatamento na Amazônia, além dos grandes projetos mineradores, cujos produtos semi-elaborados (ou seja, sem quase nenhum beneficiamento industrial) constituem os principais produtos de exportação na Amazônia Paraense. Os rebanhos bovinos na Amazônia cresceram cerca de 11% ao ano desde 1997, chegando a 33 milhões de cabeças em 2004, beneficiados por vários fatores, inclusive pela promoção da indústria de gado de corte ao status de zona livre de febre aftosa, o que incluiu metade do sudeste do Estado do Pará. A soja se expandiu na Amazônia a partir do final dos anos 1990, estimulado por pesquisas de espécies mais tolerantes ao clima quente e úmido da Amazônia e por investimentos em infra-estrutura, tanto privados (como o porto da Cargill, em Santarém, e em celeiros e processamento de grãos), como estatais (especialmente na pavimentação de rodovias, como a BR-163, que liga Cuiabá a Santarém) (Nepstad *et al.* 2008).

Por outro lado, o efeito do superciclo de *commodities* (boom dos preços internacionais), ocorrido entre 2003 e 2017, foi bastante concentrado nas regiões da Amazônia legal, ainda que possa haver diferenciações dentro de cada uma das regiões, levando tanto à introdução de lavouras de exportação nas novas áreas, como ao fortalecimento da dinâmica de deslocamento da produção pecuária. Assim, o crescimento das lavouras de grãos, especialmente a soja, no Centro-Oeste tem favorecido um deslocamento da pecuária para a Amazônia Legal, que se mostra como a principal atividade representante da agricultura itinerante na região (MIRANDA *et al.*, 2021).

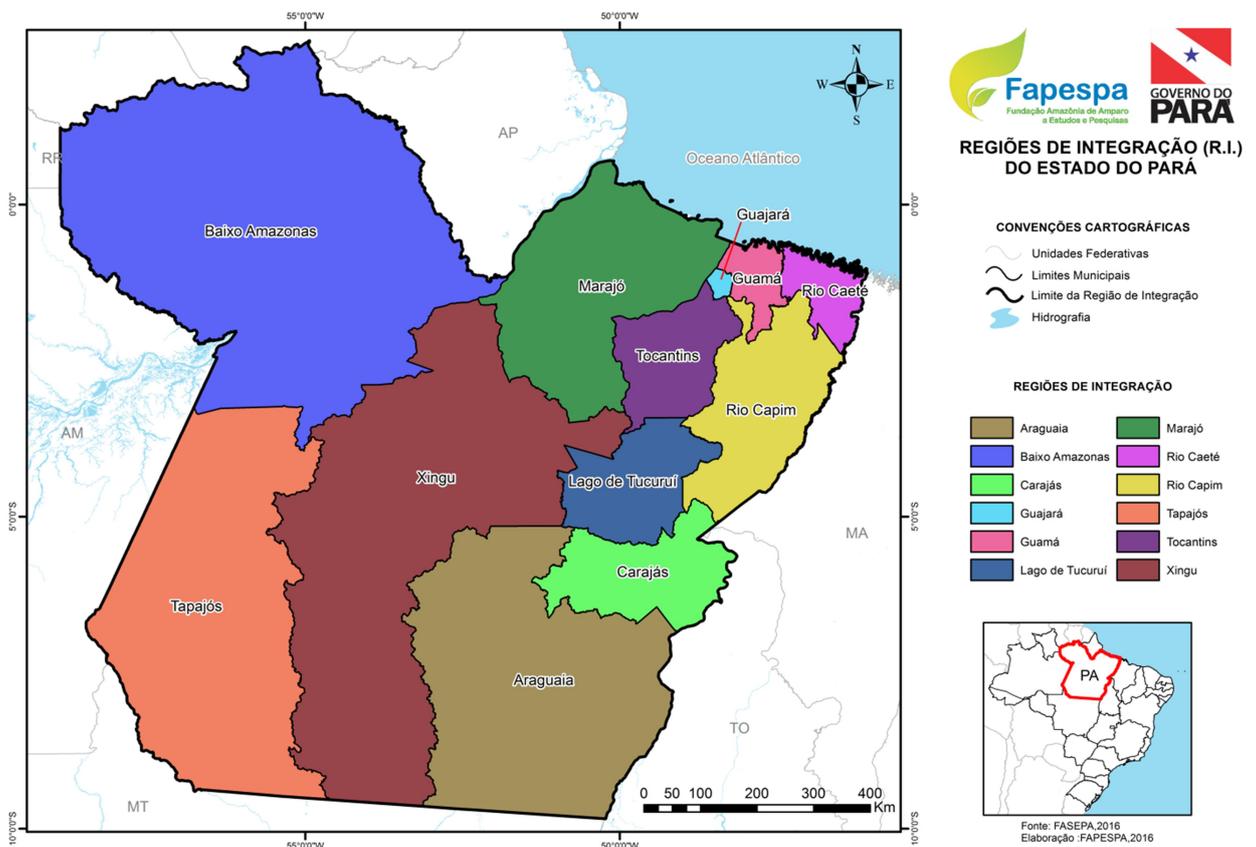
De fato, as doze mesorregiões da Amazônia Legal onde se deu o maior incremento do rebanho bovino da região, concentrando 94,7% das 28,9 milhões de cabeças que aumentaram nos estados da Amazônia Legal entre 1995 e 2017, também concentraram 78,3% do desflorestamento ocorrido entre 2000 e 2019, correspondendo a 211,4 mil km<sup>2</sup>, reforçando a associação entre

crescimento da pecuária e destruição ambiental.

A mesorregião sudeste paraense (que concentra as RI Lago de Tucuruí, Carajás e Araguaia) se destaca nesse processo pelos seus dados expressivos: entre 1995-2017, ocorreu a maior expansão do rebanho bovino, correspondendo a 5,8 milhões de cabeças, e segundo maior incremento na área agropecuária total, com 4,4 milhões de hectares, acompanhada de 4,4 mil km<sup>2</sup> de deflorestamento entre 2000 e 2019. Mas a mesorregião do sudeste paraense, para além da pecuária, se destaca por concentrar grande parte da indústria extrativista mineral, sobretudo na serra dos Carajás, com a produção de ferro e cobre, correspondendo a 56% da indústria do Pará. Conta com uma população total de 2,8 milhões de habitantes em 2010, com 41,5% vivendo em áreas urbanas (ibidem).

### 3. Indicadores sobre as Desigualdades Regionais nas 12 Regiões de Integração do Estado do Pará

Os indicadores sobre desigualdades regionais no Estado do Pará utilizados neste estudo adota como base a proposta de regionalização do estado feita pelo Governo do Estado do Pará a partir de 2008.



Tal proposta de regionalização foi feita sob o argumento de tentar reduzir as desigualdades regionais, as desigualdades sociais e possíveis entraves ao crescimento econômico do estado do Pará - que é o segundo maior estado federativo do Brasil, com 1.247.689,515 km<sup>2</sup>, situado inteiramente na Amazônia e equivalente a 14,66% do território nacional, sendo composto por 144 municípios. Dessa forma, o Governo do Estado do Pará instituiu uma política e um sistema de integração regional, conformando 12 (doze) Regiões de Integração (RI), com base no Decreto 1.066 de 2008.

As 12 Regiões de Integração (RI) foram identificadas, levando em consideração características de concentração populacional, acessibilidade, complementaridade, interdependência econômica, índices de desenvolvimento e acesso à infraestrutura econômica e social. As 12 RI, que foram nominadas a partir de acidentes geográficos importantes, congregam os 144 municípios do Pará, e são as seguintes: Guajará (antiga RI Metropolitana ou Região Metropolitana de Belém, formada por 5 municípios), Guamá (formada por 18 municípios), Rio Caeté (15), Tocantins(10), Rio Capim (16), Lago de Tucuruí (7), Carajás (12), Araguaia (15), Marajó (17), Xingu (10), Baixo Amazonas (13) e Tapajós (6), conforme mapa anterior.

Outra divisão regional importante e que é considerada nos estudos e levantamentos do IBGE é o de Mesorregiões, que no caso do Pará são seis (6), as quais são as seguintes: 1) Baixo Amazonas (composta pela RI Baixo Amazonas), 2) Marajó (composta pela RI Marajó), 3) Metropolitana de Belém (composta pela RI Guajará), 4) Nordeste Paraense (composta pelas RI do Tocantins, do Guamá, do Rio Caeté e do Rio Capim), 5) Sudoeste Paraense (composta pelas RI do Tapajós e do Xingu) e 6) Sudeste Paraense (composta pelas RI do Lago de Tucuruí, de Carajás e do Araguaia).

### ***3.1. As Desigualdades Regionais entre as 12 Regiões de Integração do Estado do Pará a partir de alguns Indicadores selecionados***

A população total do Estado do Pará foi estimada em 8.811.659 habitantes em 2021, observando-se um incremento de 18,58% em relação a 2008, e de 70,06% em relação ao censo de 1991. A Região de Integração (RI) Guajará se destaca como a mais populosa, concentrando cerca de 25% em relação à população paraense total, devido sobretudo o peso da Região Metropolitana de Belém, que apresenta uma densidade demográfica de 1.247 habitantes por km<sup>2</sup>, muito superior às demais RI, conforme tabela 1. Depois, se destacam como as RI mais populosas

a RI Tocantins, com 9,72% da população total do Pará, seguida da RI Baixo Amazonas, com 8,51%. Trata-se de regiões de ocupação tradicional, embora apresentem taxas de crescimento populacional inferior a regiões impulsionadas por intensos fluxos migratórios, como as que se localizam no sudeste paraense.

As Regiões de Integração que apresentaram maiores taxas de crescimento populacional no período de 2008 a 2021 são as que se encontram na mesorregião do Sudeste Paraense, como Araguaia, com 33,86%, e Carajás, com 33,08%. Outra RI que fica nessa mesorregião, Lago de Tucuruí, apresentou uma taxa de crescimento 26,23%. Essas RIs se notabilizam pelos intensos movimentos migratórios (desde o período de auge dos incentivos fiscais da “Operação Amazônia”, nas décadas de 1960 e 1970), atraídos pela forte e diversificada dinâmica econômica dessas regiões (que inclui diversos agentes econômicos, como grandes empresas mineradoras e do setor energético, empresas agropecuárias, fazendeiros, latifundiários e agricultores familiares, entre outros). A RI Marajó também apresentou uma grande taxa de crescimento populacional, de 30,6%, no entanto, talvez seja explicado pelo fato de ter incorporado mais um município, que no caso foi Oeiras do Pará. Chama a atenção, por outro lado, a pequena taxa de crescimento populacional da RI Guajará (7,78%), que reflete a perda de dinamismo econômico da Região Metropolitana de Belém, assim como da RI Tapajós, que teve até decréscimo populacional.

**Tabela 1 - População, participação relativa em relação à população total do Pará, taxa de crescimento populacional no período de 2008 a 2021 e Densidade Demográfica - 2021**

Estado/RI	População Estimada Total	Part. Pop. relativa %	2008-2021	Densidade Demográfica
<b>Pará</b>	<b>8.811.659</b>	<b>100</b>	<b>18,58</b>	<b>7,07</b>
Araguaia	583.777	6,62	33,86	3,35
Baixo Amazonas	750.258	8,51	13,79	2,38
Carajás	707.165	8,02	33,08	15,81
Guajará	2.269.233	25,75	7,78	1.247,35
Guamá	706.880	8,02	11,99	61,33
Lago de Tucuruí	436.351	4,95	26,23	10,94
Marajó	610.972	6,93	30,60	5,73
Rio Caeté	532.257	6,04	17,28	31,94
Rio Capim	711.361	8,07	25,61	11,44
Tapajós**	257.035	2,91	-2,75	1,36
Tocantins	856.496	9,72	22,17	26,77
Xingu	389.874	4,42	25,72	1,55

Fonte: População 2021 - Estudo de Estimativas Populacionais por Município, Idade e Sexo 2000-2021 - DATASUS.

Elaboração: FAPESPA e própria

\*\*Nota: Utilizando população judicial do município de Jacareacanga: 41.487 habitantes.

A análise dos Indicadores econômicos, por outro lado, atesta a existência de grandes<sup>1</sup> desigualdades entre as regiões paraenses. Apesar do baixo crescimento da economia brasileira, sobretudo nos últimos dez anos, de forma geral o crescimento da economia paraense tem tido uma trajetória acima da média nacional. Mas é um crescimento impulsionado, sobretudo, por uma economia fortemente baseada nas *commodities* (sobretudo minerais), direcionadas à exportação. O Pará é o quarto maior exportador entre os estados brasileiros. Em 2021, o estado exportou mais de 29 e meio bilhões de dólares, mas com uma pauta formada basicamente por produtos da indústria extrativa mineral, com baixo valor agregado (semi-elaborados), como minério de ferro, cobre e alumina, ou seja, produtos com impacto limitado em termos de geração de empregos e de internalização de renda. Essa situação finda por reforçar as enormes desigualdades econômicas e sociais existentes entre as regiões de integração e dentro das próprias regiões, como pode ser constatado através dos indicadores de Renda per capita, Coeficiente de Gini e PIB, conforme a tabela 2.

**Tabela 2 - Produto Interno Bruto Total (R\$ 1.000), Participação em Relação ao Estado e a Região de Integração, PIB per capita (R\$ 1,00) – 2019, e Coeficiente de Gini - 2013**

Estado/RI	PIB (R\$ 1.000)	Participação no Pará (%)	PIB Per capita	Coeficiente de Gini - 2013
<b>Pará</b>	<b>178.376.984</b>	<b>100,00</b>	<b>20.735</b>	<b>0,738</b>
Araguaia	9.927.791	5,57	17.519	0,398
Baixo Amazonas	12.424.123	6,97	16.773	0,542
Carajás	48.006.794	26,91	70.004	0,807
Guajará	44.245.779	24,80	19.764	0,668
Guamá	8.747.151	4,90	12.615	0,591
Lago de Tucuruí	8.331.930	4,67	19.595	0,549
Marajó	4.984.035	2,79	8.353	0,304
Rio Caeté	5.082.035	2,85	9.709	0,521
Rio Capim	10.010.169	5,61	14.396	0,451
Tapajós	4.059.525	2,28	18.358	0,465
Tocantins	12.344.318	6,92	14.792	0,416
Xingu	10.213.334	5,73	26.789	0,563

Fonte:

FAPESPA/IBGE

Elaboração: FAPESPA

O PIB do Pará superou 178 bilhões de reais em 2019, sendo que mais da metade do PIB se concentra em apenas duas RI: Carajás, que concentra 26,91% do PIB estadual, e Guajará, com 24,80%. Carajás se destaca pelo pólo industrial mineral de Carajás, no município de Paraupabas, sobretudo com exploração de minério de ferro, e em Canaã dos Carajás, com cobre. A região concentra 56% da indústria do estado. O peso da indústria extrativa mineral também pode ser

observado pelo fato de que 68% da economia da região depende da indústria, conforme tabela 3<sup>12</sup>. Mas também se destaca pela pecuária, além dos serviços, incluindo os ligados à indústria. No caso da RI Guajará, o destaque se dá no setor de Serviços, que concentra 41% do setor do estado, além da Administração Pública, que concentra 23% do PIB estadual do setor, impulsionada, sobretudo, pela capital paraense, Belém.

Mas as disparidades regionais ficam mais evidenciadas na análise da renda per capita. A região de Carajás, que tem a maior renda per capita do estado, tem uma renda média mais de 8 vezes maior que a do Marajó, que tem a menor renda per capita entre as regiões paraenses. E até em relação a RI Guajará, que detém a segunda maior renda per capita regional, a diferença é grande, sendo 3 vezes e meia menor que a de Carajás. No entanto, o outro lado da moeda é que a concentração de renda em Carajás é a maior entre as regiões paraenses. E para completar o paradoxo, a região mais igualitária é justamente a mais pobre, que é o Marajó, conforme tabela 2.

Tabela 3 - Valor Adicionado dos Setores e da Administração Pública e Participação relativa em relação ao Total do Estado - 2019

Estado/Municípios	VA Agropecuária	% Agro	VA Indústria	% Ind	VA Serviços, exclusive Administração Pública	% Ser	VA Administração Pública	% Ad Pu	VA Total	% Tot
<b>Pará</b>	<b>14.944.394</b>	<b>9,23</b>	<b>55.476.708</b>	<b>34,26</b>	<b>57.019.743</b>	<b>35,22</b>	<b>34.468.349</b>	<b>21,29</b>	<b>161.909.194</b>	<b>100</b>
Araguaia	1.921.518	21,82	1.518.663	17,25	3.154.109	35,82	2.211.301	25,11	8.805.591	100
Baixo Amazonas	1.726.576	14,95	2.587.266	22,40	4.172.372	36,12	3.064.004	26,53	11.550.218	100
Carajás	1.143.158	2,50	31.111.862	68,00	9.947.479	21,74	3.552.556	7,76	45.755.056	100
Guajará	98.946	0,27	5.242.797	14,12	23.874.788	64,32	7.903.467	21,29	37.119.998	100
Guamá	1.247.859	15,88	884.727	11,26	3.062.241	38,98	2.661.792	33,88	7.856.619	100
Lago de Tucuruí	694.761	8,67	4.272.173	53,31	1.316.650	16,43	1.730.156	21,59	8.013.740	100
Marajó	1.280.744	26,51	172.233	3,56	849.713	17,59	2.528.822	52,34	4.831.512	100
Rio Caeté	579.898	12,41	444.774	9,52	1.606.939	34,39	2.040.894	43,68	4.672.505	100
Rio Capim	2.343.681	24,93	1.661.309	17,67	2.610.013	27,76	2.786.118	29,64	9.401.120	100
Tapajós	499.504	13,50	700.462	18,93	1.456.671	39,37	1.043.447	28,20	3.700.084	100
Tocantins	1.809.502	17,19	2.488.833	23,64	2.902.026	27,56	3.327.596	31,61	10.527.956	100
Xingu	1.598.248	16,52	4.391.609	45,39	2.066.742	21,36	1.618.197	16,73	9.674.795	100

Fonte: FAPESPA/IBGE

Elaboração: FAPESPA

Outro indicador que evidencia as enormes desigualdades econômicas e sociais entre as regiões paraenses é a taxa de pobreza, calculada por meio da proporção de pessoas no CadÚnico em famílias em situação de pobreza. A taxa de pobreza, que se refere à população com renda domiciliar mensal per capita de até meio salário-mínimo, no Pará foi de 41,90% em 2021, superior

à média nacional, que foi de 29,6%. A RI com maior taxa de pobreza foi o Marajó, onde 67,60 %<sup>3</sup> da população é considerada pobre, o que evidencia a enorme dependência que a população marajoara possui em relação a programas sociais de transferência de renda e benefícios sociais. E no Pará há mais quatro RIs cuja taxa de pobreza supera 50% da população: Tocantns (com 56,17%), Baixo Amazonas (53,51%), Xingu (52,80%) e Rio Caeté (52,79%). A RI com menor taxa de pobreza é Guajará (27,99%).

**Tabela 4 -** Proporção de Pessoas no CadÚnico em Famílias em Situação de Pobreza (Proxy da Taxa de Pobreza), por Região de Integração do Estado do Pará, 2020–2021.

Estado/RI	População Estimada		População Pobre		Taxa de Pobreza (%)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
<b>Pará</b>	<b>8.724.642</b>	<b>8.811.659</b>	<b>3.562.752</b>	<b>3.692.257</b>	<b>40,84</b>	<b>41,90</b>
Araguaia	575.301	583.777	159.464	168.212	27,72	28,81
Baixo Amazonas	745.535	750.258	393.374	401.490	52,76	53,51
Carajás	696.563	707.165	207.542	220.843	29,80	31,23
Guajará	2.254.090	2.269.233	600.105	635.251	26,62	27,99
Guamá	700.205	706.880	305.780	314.006	43,67	44,42
Lago de Tucuruí	430.822	436.351	154.045	157.848	35,76	36,17
Marajó	571.056	577.790	382.757	390.592	67,03	67,60
Rio Caeté	527.871	532.257	274.158	280.964	51,94	52,79
Rio Capim	703.429	711.361	302.965	312.120	43,07	43,88
Tapajós	255.720	257.035	101.547	105.312	39,71	40,97
Tocantins	878.448	889.678	484.467	499.766	55,15	56,17
Xingu	385.602	389.874	196.548	205.853	50,97	52,80

**Fonte:** FAPESPA. Adaptado de IBGE/MDS-VIS DATA/FAPESPA, 2022

Nota 1: mês de referência – dezembro

Nota 2: devido à descontinuidade da série divulgada pelo IBGE, utilizou-se uma Proxy com o Percentual de Pessoas no CadÚnico em Famílias em Situação de Pobreza

A tabela 5 apresenta uma série selecionada de indicadores sociais nas áreas de Saúde, Educação e Violência no ano de 2021. A análise desses indicadores evidencia alguns paradoxos, como no caso da região do Marajó, que detém vários indicadores sociais com baixo desempenho (é a região com maior taxa de distorção idade-série [%], tanto no ensino fundamental, como no ensino médio, além do baixo desempenho no IDEB). Entretanto, essa mesma região é a que apresenta a maior expectativa de vida (mais de 74 anos) e isso apesar de ter a mais baixa taxa de leitos disponíveis no SUS em relação a um mil habitantes (apenas 1,03). Além disso, o Marajó é a menos violenta entre as regiões paraenses, com taxa de apenas 12,12 homicídios por 10 mil pessoas. É um contraste que fica mais nítido quando se compara com o desempenho da região

“mais rica” do Pará, que é Carajás, onde a média de longevidade é de 69 anos e o nível de violência é muito maior (38,32).

Tabela 5: Síntese de Indicadores Sociais Selecionados do Estado do Pará e das 12 Regiões de Integração nas áreas de Saúde, Educação e Violência - 2021

Estado / Região de Integração	Taxa de mortalidade infantil 2021 (1)	Expectativa de vida (em anos) em 2021 (2)	Leitos SUS por 1.000 habitantes-2021(3)	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (Escola Pública) - 2021 (4)		Taxa de Distorção Idade-Série (%) do Ensino Fundamental e Médio - 2021 (5)		Taxa de Homicídio por 100 Mil Habitantes - 2021(6)
				Séries Iniciais 5º Ano	Séries Finais 9º Ano	Ensino Fundamental	Ensino Médio	
<b>Pará</b>	<b>14,69</b>	<b>71,58</b>	<b>1,51</b>	<b>5,0</b>	<b>4,4</b>	<b>25,00</b>	<b>44,70</b>	<b>24,96</b>
Araguaia	15,87	70,92	1,78	3,0	2,4	26,17	46,07	42,82
Baixo Amazonas	15,96	70,64	1,58	4,7	4,3	22,64	43,92	12,66
Carajás	12,48	69,53	1,36	4,0	2,9	24,04	46,04	38,32
Guajará	15,17	71,51	1,84	5,4	4,4	18,32	40,48	17,45
Guamá	13,01	71,69	1,33	4,2	3,5	26,82	53,20	23,62
Lago de Tucuruí	14,71	72,76	1,21	4,4	4,2	29,21	48,73	28,88
Marajó	15,36	74,61	1,03	3,3	2,8	36,06	57,23	12,12
Rio Caeté	11,50	72,83	1,49	4,4	2,9	26,35	55,40	15,41
Rio Capim	12,45	72,98	1,56	4,7	4,1	26,49	51,39	34,72
Tapajós	20,20	67,67	1,52	3,2	2,9	28,85	49,78	38,13
Tocantins	14,99	72,91	1,05	3,9	4,1	30,94	52,34	23,83
Xingu	16,82	70,30	1,75	4,7	3,4	27,60	46,08	47,45

Fonte: (1) FAPESPA adaptado de SESP/PA/Painel de Monitoramento-MS, 2022 ; (2) SESP/PA; FAPESPA, 2022; (3) FAPESPA adaptado de DATASUS/IBGE, 2022 ; (4) FAPESPA / MEC – INEP; (5) FAPESPA. Adaptado de MEC-INEP, 2022 (6) FAPESPA adaptado de IBGE/SEGUP, 2021.

A tabela 6 apresenta alguns indicadores ambientais, como o deflorestamento acumulado (por km<sup>2</sup>), incremento de deflorestamento (km<sup>2</sup>) e focos de calor, tendo com base o ano de 2021. Percebe-se que as regiões com maior taxa acumulada de deflorestamento são aquelas onde ocorre o avanço sobretudo da pecuária, com destaque para a RI Araguaia, que detém o maior rebanho bovino do estado, com mais de 8 milhões de cabeças, e também o maior índice de deflorestamento (69.000 km<sup>2</sup>). Outra RI que detém esse destaque negativo, com o terceiro maior índice de deflorestamento acumulado (37.904 km<sup>2</sup>) é a região do Xingu, que (coincidentalmente?) detém o segundo maior rebanho bovino do Pará (cerca de 3 milhões e meio de cabeças). Essa é a região que também detém o maior incremento de deflorestamento em 2021 (1.754 km<sup>2</sup>), o que comprova a relação direta entre o avanço da pecuária extensiva com o aumento do deflorestamento.

**Tabela 6 - Desflorestamento Acumulado (km<sup>2</sup>), Incremento do Desflorestamento (km<sup>2</sup>) e Focos de<sup>15</sup> Calor - 2021**

Estado/RIs	Desflorestamento Acumulado (km <sup>2</sup> )	Incremento do Desflorestamento (km <sup>2</sup> )	Focos de Calor
<b>Pará</b>	<b>281.636,3</b>	<b>5.149,8</b>	<b>22.876</b>
Araguaia	69.001	720	3815
Baixo Amazonas	21.843	332	2260
Carajás	28.277	111	491
Guajará	693	1	1
Guamá	7.890	10	395
Lago de Tucuruí	24.051	304	829
Marajó	5.759	271	1189
Rio Caeté	11.713	24	509
Rio Capim	38.965	252	1820
Tapajós	21.304	1.243	4628
Tocantins	14.237	130	1545
Xingu	37.904	1.754	5394

Fonte: PRODES - INPE/Queimadas

Elaboração: FAPESPA

#### **4 - A concepção de Desenvolvimento Territorial enquanto alternativa para atenuar as desigualdades regionais**

A proposta de regionalização do Governo do Estado do Pará tem base na visão de Regiões de Integração, dividindo a área do estado em 12 Regiões de Integração (RI), e guarda evidentes relações com o conceito de “região de planejamento”. Dallabrida & Becker (2008) ressaltam que o conceito de região tem sido historicamente utilizado como forma de ação e controle sobre os territórios. Neste caso, as regiões de planejamento conformam unidades territoriais através dos quais o discurso da recuperação e desenvolvimento é aplicado. No entanto, trata-se de um discurso ilusório, que tenta restabelecer um equilíbrio que foi rompido com o processo de desenvolvimento desequilibrado, que, entretanto, é inerente ao capitalismo, onde as desigualdades regionais são um elemento fundamental na organização social e espacial. A ação planejadora, neste caso, visa contemplar unicamente a lógica do interesse exclusivo do lucro capitalista, objetivando integrar a região ao padrão de desenvolvimento dominante, de modo que as vertentes dominantes do capital consigam exercer maior controle sobre a região (Dallabrida & Becker, 2008).

A partir, sobretudo, nos anos 1990, desenvolveram-se várias visões críticas a essa concepção passiva de região, que é tributária da antiga “economia regional”, onde a região era vista como entidade sem vida, como mero espaço de acolhimento das iniciativas empresariais, e a organização espacial era determinada pelas estratégias de localização das empresas, sobretudo das grandes empresas e multinacionais. Essas abordagens inovadoras estão centradas em dinâmicas territoriais

de desenvolvimento ou desenvolvimento endógeno e territorial, onde se enfatiza as dinâmicas organizacionais das empresas e do território na criação de recursos, bem como as interações entre as empresas e destas com os demais atores institucionais do desenvolvimento, das quais decorrem as sinergias que corporificam as economias externas vitais para a competitividade das empresas (ibidem).

Na concepção de desenvolvimento territorial, o Território desponta como sujeito da ação coletiva em prol do desenvolvimento econômico local (ou endógeno), através de seus organismos e instituições. A endogeneização do papel do território significa dizer que cada grupo de instituições e de organismos locais responsáveis por arranjos institucionais bem sucedidos é específico ao território. Os territórios são um construto socioeconômico e institucional. Em termos teóricos, a consideração do território como ator ou sujeito que se define por meio da ação coletiva e da construção de instituições locais, significa confrontar as leis de funcionamento de uma economia global às estratégias infranacionais que surgem como resposta ou reação aos imperativos da competição internacional (Muls, 2008 *apud* Santos 2019).

A concepção de território, por sua vez, é largamente utilizada em estudos geográficos, sendo que Milton Santos a considera uma extensão do espaço apropriado e usado (Santos & Silveira, 2003). Neste caso, remete-se a processos de “territorialização”, ou seja, de formas ou processos de apropriação do espaço nas diferentes regiões, assim como as suas consequências, como a privatização e corporativização do território. Tais processos provocam, por sua vez, diferentes formas de “desterritorialização”, como, por exemplo, a desapropriação de agricultores e pescadores ribeirinhos em função da construção de uma barragem, tal como ocorreu com a UHE de Tucuruí. Em outro sentido, “reterritorialização” é o processo de assentamento dos desterritorializados, dando-lhes novamente o sentido de apropriação de algo que perderam ou nunca tiveram (Dallabrida & Becker, 2008).

Milton Santos alerta que as desigualdades regionais ou territoriais tendem a se acentuar, na medida em que as grandes empresas influenciam, com a sua lógica de valoração, outras empresas e o comportamento do poder público, fazendo com que o território se constitua em um “território corporativo”. Ou seja, com a globalização, tende-se a confundir a lógica do mercado global com a lógica individual das empresas candidatas a permanecer ou se instalar em dada região, exigindo a adoção de um conjunto de medidas que acabam assumindo um papel de condução da política econômica e social (Santos & Silveira, 2003).

As dinâmicas territoriais, no entanto, vêm perturbar a regulação pela pressão heterônoma, e se apresentam sob a forma de reações autônomas. A abordagem em torno das dinâmicas territoriais de desenvolvimento ou da dinâmica endógena dos territórios passa a enfatizar as dinâmicas

organizacionais das empresas e das redes atuantes no território na criação de recursos endógenos<sup>17</sup>, bem como as interações entre as empresas, e destas com os demais atores institucionais do desenvolvimento (Dallabrida & Becker, 2008). Dessa forma, as abordagens contemporâneas de desenvolvimento endógeno ou territorial consideram o território não mais como mero suporte passivo de recursos, mas como gerador de novos recursos, através de complexas formas organizacionais de gênese local, propiciadoras de múltiplas interações entre os atores locais, bem como com outros atores extralocais.

A reação autônoma (do território) será mensurada pela capacidade dos atores que vivem neste território em desviar o movimento imposto pela pressão heterônoma (isto é, da globalização e dos imperativos da competição internacional) e de redirecioná-lo positivamente para a criação consciente de valores adicionados (recursos específicos) localmente, ou seja, para a valoração de recursos ou produtos endógenos.

O capital social é a base sobre a qual se instauram as formas de manifestação da reação autônoma que, por sua vez, se expressam através da construção de redes. A densidade de capital social em um território é medida pela quantidade de redes duráveis e coesas de relações econômicas, sociais e institucionais entre os atores locais, as quais são institucionalizadas enquanto formas intermediárias de coordenação econômica. A densidade das redes que se estabelecem entre o poder público local, as firmas e a sociedade civil e, principalmente, a qualidade das redes entre essas formas intermediárias de coordenação fornece uma medida do estoque de capital social existente em um determinado território.

Na visão de Milton Santos, as possibilidades concretas de construção de novas territorialidades com certo grau de autonomia dependem da emergência de uma solidariedade orgânica, resultante de uma interdependência entre ações e atores que emana da sua existência no lugar. Trata-se de regiões onde o lugar produz informações sobre seu meio. Rádios e jornais comunitários, sindicatos, cooperativas, ONGs e associações, organizações comunitárias, pesquisas alternativas - como a produzida pela Cooperal, em Agulha Negra (RS), que produz sementes agroecológicas voltadas à pequena propriedade - são pilares que podem ampliar a coesão da sociedade civil a serviço de interesses coletivos (Santos & Silveira, 2003).

Mas quais são as condições concretas no sentido de conseguir incorporar essa concepção de desenvolvimento territorial na realidade das regiões paraenses? Talvez um dos primeiros passos seja o de rever a própria concepção, construção e delimitação espacial de “região de integração”. Ou talvez não se prender à rigidez da concepção de região, e tentar construir pactos territoriais com base na visão de pertencimento e identidade territorial. Por exemplo, existe uma forte identidade na região conhecida como “Baixo Tocantins” (que está contida na RI Tocantins), sobretudo em torno

da chamada cultura “ribeirinha”, pois se trata de uma região de ocupação tradicional e com forte presença de populações e comunidades ribeirinhas.

Mas há empecilhos ainda maiores. Muitas mudanças ocorreram nesses últimos dez ou quinze anos no Brasil e na Amazônia, particularmente no Pará. Destaca-se o avanço do agronegócio, sobretudo da pecuária e da soja, assim como de várias atividades predatórias e que provocam o avanço do desmatamento e contaminação de rios, como o garimpo, inclusive ilegal (provocando invasão de territórios indígenas e de áreas de proteção ambiental), a extração madeireira, assim como a própria indústria extrativista mineral. Essas atividades em grande parte fazem parte das *commodities* voltadas ao mercado externo e que comandam o crescimento da economia paraense há muito tempo. E muitas dessas atividades predatórias e de favorecimento às grandes empresas, incentivando inclusive atividades ilegais, como o garimpo em territórios indígenas, foram particularmente incentivadas com a ascensão da extrema-direita ao poder, sobretudo com o governo de Jair Bolsonaro no plano federal (2019-2022). De fato, o desmonte de políticas de proteção ambiental e de várias políticas públicas nas áreas de educação, ciência e tecnologia, saúde, cultura, saneamento, assistência social, perda de direitos sociais e trabalhistas, além da desativação de mecanismos e instâncias de controle social e o avanço de pautas conservadoras e reacionárias em termos de comportamento social, criaram o ambiente propício para que forças políticas, econômicas e sociais conservadoras se tornem dominantes em várias regiões da Amazônia.

É o caso da mesorregião do sudeste paraense, composta pelas RIs Carajás, Araguaia e Lago de Tucuruí, que comanda mais de um terço do PIB paraense (37,15% do total). De fato, o crescimento econômico dessa mesorregião está associado ao aumento do poder político e econômico de grandes grupos privados, com baixos benefícios ao desenvolvimento regional, com desmatamento, precariedade do emprego e formação de centros urbanos de baixa qualidade, associados à persistência de uma dinâmica de fronteira baseada no uso intensivo das bases de recursos naturais regionais. A presença de grandes corporações exportadoras de *commodities*, tanto na pecuária, mas, sobretudo, no setor mineral, fortalece a disputa pelo controle territorial e seus desdobramentos na concentração fundiária rural e urbana (Miranda *et al*, 2021).

Em Marabá, principal centro da rede urbana do sudeste paraense, são nítidas as articulações entre as atividades exportadoras de *commodities* e o capital mercantil regional. Ao longo do *boom* das *commodities*, o emprego formal neste município passou de 7.695 vínculos ativos em 31/12/99 para 50.460 em 31/12/13, reduzindo-se a partir de então. Os segmentos privados que comandam o emprego – como comércio (19,3%), construção (14,1%), indústria de transformação (7,7%), alojamento e alimentação (2,3%), vigilância (1,6%) e transportes (1,2%) – aparentemente não tem

relação direta com a demanda por terra, como no caso da mineração e da agropecuária. No entanto,<sup>19</sup> levantamento feito por Michelotti (2019 *apud* Miranda *et al*, 2021), indicou que de um total de 222 empresas analisadas, 49 delas apresentaram um ou mais sócios com imóveis rurais no CAR-PARÁ, em um total de 59 pessoas com a propriedade autodeclarada de 101 imóveis, sendo 26 deles com 1 mil hectares ou mais. Dessa forma, o crescimento da economia urbana e regional impulsionado pelas atividades exportadoras de *commodities*, especialmente minério, grãos e carne bovina, produz um espaço regional que fortalece associações entre capital exportador e capital mercantil local, em torno da manutenção da estrutura fundiária concentrada (*ibidem*).

Do ponto de vista político, esse capital mercantil regional associa-se aos interesses do latifúndio exportador de *commodities*, ainda que de forma subordinada, legitimando-se como mediadores locais das tomadas de decisão, tanto na representação política direta, como gerindo órgãos de terras como o INCRA, além de mobilizar sua influência na população enquanto empresários que se apresentam como responsáveis por parte significativa dos postos de trabalho regionais. Assim, constitui-se um bloco regional de poder conservador, conformando uma hegemonia agromineral que conseguiu bloquear processos de desconcentração da terra e do poder político durante o *boom* das *commodities* e, recentemente, busca reverter conquistas já realizadas em termos de reforma agrária e demarcação de terras de povos e comunidades tradicionais (*ibidem*).

## **5 – Algumas indicações à guisa de conclusão**

As graves e imensas desigualdades regionais observadas entre as 12 regiões de integração da Amazônia paraense possuem fundamentações históricas e estruturais que vem desde o processo de colonização portuguesa, e que levou a um processo de extermínio diversos povos indígenas e populações originárias da Amazônia. Essas perdas colocam em risco a preservação da floresta e do bioma amazônicos, pois os principais guardiões da floresta são especialmente os povos indígenas.

Não obstante, tais transformações históricas não chegaram a provocar grandes alterações na paisagem e na diversidade sociocultural e ecológica da região até meados do século XX. Porém, com as políticas de ocupação dos governos militares na década de 1960, mudanças profundas foram promovidas no bioma amazônico. O novo padrão espacial de expansão da fronteira agrícola, baseado em técnicas de monocultura, acompanhando os eixos de construção de novas estradas e a implantação de grandes projetos de colonização, desencadeou transformações no bioma com importantes alterações socioambientais, capazes de resultar em possíveis ameaças ao equilíbrio ecológico desse sistema. Essa nova forma de ocupação, além de promover ondas migratórias que trouxeram para a Amazônia uma grande e diversa população, contribuiu sobremaneira para o processo de desorganização e fragmentação do território pela introdução de diversas técnicas e

tecnologias de exploração florestal, mineral e agropecuária (Escada *et al*, 2023).

20

Esse processo se tornou mais problemático ainda com a “privatização” da fronteira amazônica a partir dos anos 1980 e a hegemonia do capital rapinante, que aumentou ainda mais o processo de desmatamento, além de aumentar a concentração da renda e da riqueza. As atividades produtoras de *commodities* voltadas para o mercado externo são as que adquirem relevância, como é o caso da criação de gado e expansão da soja, as quais são consideradas as principais atividades causadoras do desmatamento na Amazônia, além dos grandes projetos mineradores, cujos produtos semi-elaborados (ou seja, sem quase nenhum beneficiamento industrial) constituem os principais produtos da pauta de exportação na Amazônia Paraense.

A situação se tornou mais problemática ainda com a ascensão ao poder no plano federal de forças políticas ligadas à extrema-direita no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), que, articulada a um projeto ultra-liberal na economia, provocou o desmonte das políticas de proteção ambiental e de várias políticas públicas em áreas essenciais, como Educação, Saúde, Cultura, Assistência Social, entre outras. Essa situação fortaleceu blocos de poder de recorte conservador e reacionário no plano regional, em várias regiões amazônicas, sobretudo por meio da articulação entre frações do capital mercantil regional com o grande capital ligado à exportação de *commodities* no agronegócio e na produção extrativa mineral, fortalecendo, inclusive, a concentração fundiária urbana e rural, assim como a concentração da renda e da riqueza. Esse contexto político e econômico caracteriza, sobretudo, as mesorregiões do sudeste paraense (composta pelas RIs Carajás, Araguaia e do Lago de Tucuruí) e do sudoeste paraense (composta pelas RIs do Tapajós e do Xingu).

Uma das alternativas para combater as desigualdades regionais gritantes entre as regiões paraenses pode ser a construção de pactos territoriais por meio de práticas e estratégias de desenvolvimento endógeno e territorial. A construção de forma participativa de projetos e agendas de desenvolvimento, articulando as principais forças sociais, políticas e econômicas, em torno de projetos inclusivos e sustentáveis, em fóruns regionais de desenvolvimento, pode ser uma boa alternativa. No entanto, não é tarefa simples incorporar os atores econômicos que, no plano de várias regiões paraenses, estão atualmente comprometidos com agendas e interesses conservadores ligados aos setores produtores de *commodities* e à concentração fundiária e da riqueza.

Assim, é necessário incorporar outras referências que possam estimular e fortalecer forças políticas e sociais de recorte mais progressista. Uma das referências pode ser Celso Furtado e a sua visão de desenvolvimento endógeno e compreensão da importância da dimensão cultural no processo de desenvolvimento. A elaboração furtadiana conecta de modo profundo os problemas do desenvolvimento, do subdesenvolvimento e da cultura. Sua formulação converge para uma visão do desenvolvimento como processo de transformação que deve ser endógeno, onde conceitos e

21  
formulações sobre dependência cultural e criatividade ocupam lugar privilegiado: “a endogeneidade não é outra coisa senão a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo de acumulação em função de prioridades por ela mesma estabelecidas” (Furtado 1984, p. 108 *apud* Silva *et al*, 2020). Ressalta-se que Furtado percebia a “cultura” de um povo (no sentido antropológico de “todo um modo de vida”) como a força fundamental para a ativação da “criatividade” (definida como a inventividade de uma sociedade sobre um excedente adicional que lhe permite não mais se preocupar com sua reprodução material, mas com a ampliação das possibilidades já existentes). Somente a liberação dessa criatividade seria capaz de promover um novo tipo de desenvolvimento, baseado nas necessidades reais dessas populações (solução endógena), libertando-as da dependência tecnológica, cultural e econômica dos países desenvolvidos e promovendo crescimento econômico com inclusão social

A experiência dos “acordos de pesca”, praticados na região do Baixo Tocantins, do Baixo Amazonas e em outras regiões com participação de comunidades ribeirinhas, pode ser um bom exemplo dessa visão de Furtado, articulando cultura e desenvolvimento endógeno e sustentável. Os acordos de pesca são praticados por comunidades ribeirinhas de famílias de pescadores e agro-extrativistas, que manejam de forma sustentável os recursos pesqueiros e de várzea, contra práticas de pesca predatória. Na região do Baixo Tocantins, os acordos de pesca se tornam parte da estratégia das famílias ribeirinhas em ter acesso à sua cultura alimentar, particularmente ao peixe mais apreciado na região, o “mapará” (*Hypophytamus marginatus*), o qual é saboreado junto com o açai (*Euterpe oleracea*), base da economia ribeirinha, mobilizando recursos de capital social comunitário (Santos, 2019).

A concepção de desenvolvimento endógeno de Furtado e sua crítica à dependência cultural provocada pela “civilização industrial” se articula, por outro lado, com a concepção de economia regenerativa de Kate Raworth em “Economia Donut”. Para Raworth, a degradação ecológica é simplesmente resultado de uma concepção industrial degenerativa. Ressalta que o século XXI precisa de um pensamento econômico que desencadeie uma concepção regenerativa para criar uma “economia circular” – não linear – e restaurar os seres humanos como participantes plenos no processo cíclico da vida na Terra. A economia circular é regenerativa por concepção porque aproveita o infinito influxo de energia solar para transformar continuamente materiais em produtos e serviços úteis. A “borboleta” da economia circular funciona com energia renovável – solar, eólica, proveniente das ondas, da biomassa e de fontes geotérmicas -, eliminando todos os produtos químicos tóxicos e, sobretudo, erradicando intencionalmente os dejetos (Raworth, 2019).

Atualmente, tem se falado bastante na bioeconomia como alternativa de desenvolvimento econômico sustentável para a Amazônia. No entanto, faz se necessário qualificar o modelo de

bioeconomia que se deseja, pois não se pode repetir os modelos atuais, de impactos homogeneizadores sobre a estrutura e a paisagem agrária e urbana, com a exclusão das populações locais e de seu conhecimento secular sobre o bioma. Torna-se desejável que os modelos de bioeconomia a serem promovidos e valorizadas sejam aqueles relacionados à lógica de sistemas agroextrativistas ou agroflorestais tradicionais, que são interligados de maneira orgânica aos requisitos de funcionamento do bioma amazônico, formando um sistema integrado e dinâmico (Escada *et al*, 2023).

Dessa forma, um efetivo combate às desigualdades regionais na Amazônia Paraense precisa superar a noção de “região de planejamento” (que está contida na visão de “região de integração”), e adotar visões e estratégias ligadas ao conceito de desenvolvimento endógeno e territorial. Ou seja, deve partir do conceito de territorialidade, interligando-o ao processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território. Nesse sentido, o conceito de território é o espaço revestido da dimensão política, sendo que a territorialidade regional expressaria o sentido de pertença, de identidade regional, de tomada de consciência regional e de ação regional. Esse processo pode ser fortalecido a partir da perspectiva furtadiana de “criatividade” e de formas de superação da “dependência cultural”, e de colonização cultural, que acomete, sobretudo, os processos imitativos de consumo cultural das elites locais hegemônicas. Assim como procurar valorizar práticas regenerativas ligadas à visão de economia circular divulgadas por Kate Raworth e outras referências na área do desenvolvimento sustentável e endógeno.

## Referências

- ALENCASTRO, Luis Felipe de. *O Trato dos Videntes: Formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- ALVES FILHO, Armando; SOUZA JÚNIOR, José Alves; BEZERRA NETO, José Maia. *Pontos de História da Amazônia*. 3ª. ed. rev. ampl. Belém: Paka-Tatu, 2001.
- COSTA, Francisco de Assis. A política dos incentivos fiscais e as grandes empresas agropecuárias na “fronteira” amazônica. In: COSTA, F. A. *Formação Agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável*. Belém: UFPA/NAEA, 2000.
- DALLABRIDA, Valdir R.; BECKER, Dinizar F. Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. *Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares*. 2ª. Edição. Santa Cruz do Sul (RS): EDUNISC, 2008.
- ESCADA, Maria Isabel Sobral; AMARAL Silvana; FERNANDES Danilo Araújo. Dinâmicas de ocupação e as transformações das paisagens na Amazônia, Brasil. IN: *Cadernos de Saúde Pública*.

FAPESPA - Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará. *Mapa da Exclusão Social do Estado do Pará 2022*. Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural. Belém: Governo do Estado do Pará/ FAPESPA, 2022.

\_\_\_\_\_. *Radar de Indicadores das Regiões de Integração do Pará 2022*. Belém: Governo do Estado do Pará/ FAPESPA, 2022.

FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MACHADO, Lia Osório. Urbanização e Mercado de Trabalho na Amazônia Brasileira. In: *Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Ano XIII, No. 1, pp. 109-138, Jan-Jul 1999.

MIRANDA, Humberto; MICHELOTTI, Fernando; GOMES JÚNIOR, Evaldo. Crise e impasses estruturais na Amazônia brasileira: algumas notas sobre a problemática do avanço da fronteira pós-1970. IN: QUINTELA, Adroaldo *et al* (orgs.). *Wilson Cano : A questão regional e urbana no Brasil*. São Paulo : Fundação Perseu Abramo : Editora Expressão Popular : ABED, 2021.

MULS, Leonardo Marco. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: o conceito de Capital Social e a importância da formação de Redes entre organismos e instituições locais. In: *Revista Economia*, v. , No. 1, p. 1-21, jan/abr 2008. Brasília, 2008.

NEPSTADT, D. C.; STICLER, C. M.; ALMEIDA, O. A Globalização das indústrias de soja e de gado na Amazônia: oportunidades para conservação. In: RIVERO, S; JAYME JR., F. G. (orgs.) *As Amazônias do século XXI*. Belém: EDUFPA, 2008.

PAULA, João Antonio de. Amazônia: fronteira e acumulação de capital. In: RIVERO, S; JAYME JR., F. G. (orgs.) *As Amazônias do século XXI*. Belém: EDUFPA, 2008.

RAWORTH, Kate. Criar para regenerar: de “o crescimento limpará tudo de novo” a uma concepção regenerativa. In: RAWORTH, Kate. *Economia Dunot: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2005. (Coleção Milton Santos; 6).

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 5ª. Edição. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Roberto A. O. *História econômica da Amazônia: 1800-1920*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SANTOS, Valcir Bispo. “Desenvolvimento territorial e Acordos de Pesca na Amazônia Oriental”. In: *Cadernos CEPEC* (Volume 8, No. 01, 2019), ISSN 2238-118X. Belém: UFPA / Cadernos CEPEC, 2019. Disponível por meio do link:

<https://periodicos.ufpa.br/index.php/cepec/article/view/7765>

SILVA, Harley; SANTOS, Valcir B.; FERNANDES, Danilo A. Cultura e Desenvolvimento na Amazônia: reflexões sobre a contribuição de Celso Furtado. IN: QUINTELA, Adroaldo *et al.* *Celso Furtado: os combates de um economista*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular, 2020.

SOUZA, Márcio. *História da Amazônia: do período pré-colombiano aos desafios do século XXI*. 1ª. edição. Rio de Janeiro: Record, 2019.

TRINDADE JR., S. C. Grandes projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia. In: *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. São Paulo: USP, 2005.

VAINER, Carlos B.; ARAUJO, Frederico G. B. *Grandes Projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.