

A dimensão demográfica dos projetos políticos da Amazônia brasileira: mobilidade populacional e uso da terra em duas áreas de regularização fundiária*

Julia Côrtes¹
Heloísa Corrêa²

Introdução: a dimensão demográfica dos projetos políticos na Amazônia

Com a ascensão dos governos militares em quase todo território latino-americano durante o século XX, a integração e proteção do território nacional foram incorporados na agenda política com medidas para povoar extensos territórios concebidos como vazios e conectá-los a centros mais dinâmicos (Mello, 2006). No paradigma do progresso como crescimento econômico linear e recursos naturais infinitos, o regime de economia de fronteira desencadeou novos contornos em tais áreas, com desdobramentos notificados ainda hoje.

Especificamente no Brasil, há exatos 50 anos o governo militar se estabelece no Brasil e em menos de uma década promove o avanço deste modelo à região norte do país. O plano de desenvolvimento regional concebia a Amazônia como uma fronteira de povoamento articulada com a visão de fronteira de recursos. Com um discurso ufanista, o governo lançou projetos de colonização e infraestrutura com slogans “integrar para não entregar” e “uma terra sem homens para homens sem terra”(Becker, 1985; Mueller, 1992).

Os projetos de colonização tinham, entre outros propósitos estratégicos, transferir tensões vigentes em outras regiões do país (Silva, 2005), deslocamento fluxos de migrantes do Nordeste do Brasil que antes se direcionavam para o Centro-Sul do país. A construção dos eixos rodoviários, por sua vez, reordenou o padrão de ocupação orientado pelos cursos d’água, estruturando uma nova dinâmica populacional e fundiária na região, regidos pela lógica da economia de fronteira e marcados pelo intenso desmatamento (Becker, 2005; Martine, 1987).

Com o desenvolvimento de um mercado fundiário, o objeto de valorização de bens que antes eram os recursos provindos pelas florestas e rios – pela população que vivia nas margens dos rios à base de extrativismo – passou a ser terra. Os subsequentes conflitos, marcados por violência e devastação florestal, pressionaram o governo a promover a destinação oficial das áreas, seja na forma de assentamento de reforma agrária ou criação de áreas protegidas. Os programas de regularização fundiária tinham na sua essência a função social da terra por distintos meios de uso da terra (Carvalho and Brussi, 2004; Monteiro and Coelho, 2004).

*Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Lima-Perú, del 12 al 15 de agosto de 2014.

¹ Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – jccortes@gmail.com

² Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – helo.santarem@gmail.com

O viés demográfico esteve sempre presente nas políticas da Amazônia, atendendo demandas no âmbito nacional e regional. Entretanto, pouca atenção foi dada a dinâmica demográfica no âmbito local da população. O estudo considera que essa deficiência tem reflexos na unidade familiar que colocam em questionamento a efetividade das políticas em longo prazo. Para tal debate, conduziram-se individualmente estudos sobre os processos migratórios em duas áreas de regularização fundiária, um Projeto de Assentamento Agrário e uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável. As diferenças e semelhanças de áreas com diretrizes opostas, no que se refere à ocupação populacional e exploração da terra, trazem importantes elementos na discussão sobre a dimensão demográfica no planejamento de políticas fundiárias.

A regularização fundiária na Amazônia brasileira

A questão fundiária na Amazônia permanece um atributo central no desenvolvimento econômico e gestão ambiental da região. A primeira demanda significativa para a regularização da terra na Amazônia decorre das políticas do governo militar no Brasil. Apesar do contexto contemporâneo ser substancialmente distinto, os programas que tratam da questão fundiária ainda é estruturado pela ideia da economia da fronteira e reproduzem mecanismos similares às políticas de cinco décadas atrás. Este estudo propõe uma análise comparativa entre duas áreas de regularização fundiária que foram elaboradas neste período inicial, e para isso, inicialmente é apresentada uma breve capitulação sobre a história de tais políticas, os programas e as instituições envolvidas e criadas.

Buscando a integração e povoamento da Amazônia, a partir de 1960 o governo brasileiro passou a investir fortemente em projetos de integração e controle da Amazônia, com grandes planos de infraestrutura e assentamentos agrícolas, atrelado a outra perspectiva de abertura a investimentos privados, nacionais e internacionais, tendo na sua base a agricultura modernizada integrada a indústria e mercado externo. Assim, o golpe militar de 1964 transformou a Amazônia na nova fronteira econômica brasileira (Palmeira, 1989).

Os principais projetos que surgiram a partir dessa política, foram o Programa de Integração Nacional (PIN) e Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria no Norte e Nordeste (PROTERRA). Os programas de colonização foram baseados na ocupação ao longo das rodovias a serem implementadas, por meio de instalação de grandes polos de produção agrícola, produção agropecuária; e incentivo à migração de habitantes da região Nordeste do Brasil para a região (Sawyer, 1987; Becker, 2001; Campos, 2005).

A criação da Amazônia Legal, em 1966, veio justamente para fortalecer essas políticas e demarcar um território de atuação e ampliar as metas incorporando áreas de grande potencial agrícola, como o estado do Mato Grosso. Nesse sentido o conceito de Amazônia Legal foi consolidado para fins de planejamento, postulado na discussão para a internacionalização da Amazônia. Cria-se, portanto, através da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Lei 5.173 de 27 de novembro de 1966 tendo como objetivo “promover o desenvolvimento autossustentado da economia e o bem-estar social da região amazônica, de forma harmônica e integrada na economia nacional” (Brasil, 1966 Art. 3).

Dentro dessa proposta, em 1970 cria-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que reforça os programas voltados para a reforma agrária, passando a ter um papel

essencial no ordenamento da ocupação na Amazônia. O INCRA assume a função de regularizar e redistribuir terras, e fiscalizar o cumprimento legal dos programas.

A partir de 1976, os investimentos para integração nacional foram diminuindo e no começo da década de 80, em conjunto com a ascensão do movimento ambientalista, dá-se início a formulação de políticas que destacam aspectos ecológicos e conservacionistas, sem nenhuma menção à formação de mercado interno ou à defesa do território brasileiro previstos no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) vigente nesse período (CAMPOS, 2005). O PND marcou o encerramento do ciclo dos planos de desenvolvimento e da centralização do governo brasileiro, emancipando a discussão ambiental e a conscientização da conservação do meio ambiente.

No mesmo ano em que o Brasil lança seu primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (1985), o movimento dos seringueiros cria o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) reivindicando o direito de concessão a terra e o fim da colonização nos seringais. Com isso, a função social da terra passa ser mantida através das atividades extrativistas e dos recursos florestais, e não mais a partir da valoração mercantilista da terra e dos recursos naturais. Historicamente as Reservas Extrativistas foram uma proposta, no espírito da Reforma Agrária, para que a terra cumprisse a sua função social. Da “reforma agrária” dos seringueiros surgem as Reservas Extrativistas, pautada na política social que contempla os interesses de conservação ligada ao movimento social na Amazônia (Schweickardt, 2010).

Os projetos de regularização fundiária na Amazônia ganham novos direcionamentos complementares aos planos já consolidados. Inicialmente, pautava-se na ocupação do território com incentivos públicos ao extensivo uso da terra para agricultura e pecuária, conectadas pelo mercado econômico. Posteriormente, surge uma demanda oposta, a de controlar essa ocupação que se confronta com as comunidades locais e que é devastadora nas formas de exploração dos recursos naturais. Liderada pelo movimento dos seringueiros na Amazônia, as Reservas Extrativistas surgem como uma nova categoria de território fundiário.

Ambos os contextos de transformações de desenvolvimento socioeconômico na Amazônia emergem de fatores endógenos e exógenos, perpassando em alguns momentos por um modelo que objetiva a valorização da autonomia local. Para Becker (2001) a versão contemporânea do modelo exógeno reproduz a concepção histórica aqui descrita, e o modelo endógeno corresponde não especialmente à autonomia, mas sim ao desenvolvimento local. Essa perspectiva reforça a necessidade das políticas terem capacidade de contemplar os diferentes níveis hierárquicos de sua atuação. Schmink and Wood (1992), afirmam que as principais transformações ocorrem no seu plano local dessas políticas regionais.

O presente estudo parte de dois modelos de ocupação: um pautado na política de estímulo a ocupação populacional que incentivou/incentiva o uso agrícola; e outro, pautado em uma política que controla a ocupação populacional e restringe o uso da terra. Ainda que sejam políticas elaboradas sob outros contextos, a lógica no modelo de desenvolvimento na Amazônia permanece. As instituições³ e pensamento estratégico por parte do poder público ainda se mantêm. Identificar, da perspectiva local, as fragilidades das políticas fundiárias da década de 70/80 traz elementos pertinentes e condizentes com as demandas contemporâneas na Amazônia.

³ O território da Amazônia Legal continua empregado para estratégias de políticas públicas, O INCRA e SUDAM ainda são as responsáveis pelas suas atribuições iniciais.

Ao colocar a dimensão demográfica da população beneficiada na discussão sobre a efetividade dessas políticas, coloca-se em questão como o direito a terra e as dinâmicas intergeracional da família garantem ou não a manutenção dessas áreas.

Metodologia

Áreas de estudo

O estudo foi conduzido em duas áreas de regularização fundiária na Amazônia brasileira, conforme consta na Figura 1. O quadro descritivo da Figura X sintetiza as principais características de cada política e área de estudo, que serão consultadas para discussões futuras.

No estado do Pará, a área de estudo refere-se a um antigo projeto de colonização realizado pelo INCRA em uma faixa da Rodovia Transamazônica (BR230). Compreende uma área de 4.030 km², e se sobrepõe a quatro municípios: Uruará, Medicilândia, Brasil Novo e Altamira. No estado do Amazonas, a área de estudo refere-se a uma Unidade de Conservação do tipo Reserva Extrativista, a RESEX Médio Juruá (REMJ). Com extensão de 2.532 km², está situada no município de Carauari na região sudoeste do estado.

Método de análise

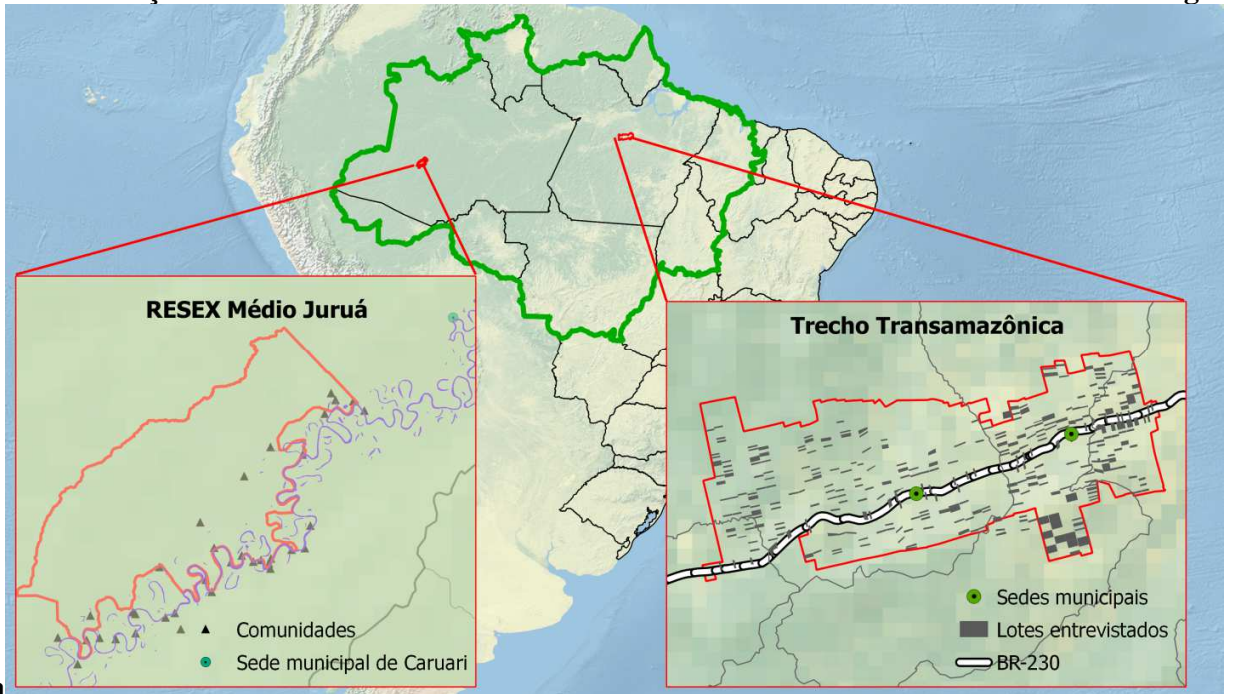
O estudo parte do pressuposto de que as duas áreas compartilham uma dinâmica demográfica similar, mesmo tendo políticas apostas no que se refere a abordagens populacionais. Para verificar a coerência desta hipótese e discutir as razões para tal constatação, propõem-se uma análise com base nos processos migratórios das duas áreas. Considerou-se que a permanência ou não dos beneficiários nas áreas de regularização fundiária são importantes indicadores não só do sucesso da política, mas também da dinâmica familiar neste contexto, colocando como central o comportamento da segunda geração dessas famílias.

Esse tipo de estudo enfrenta uma série de dificuldades que esbarra em questões metodológicas e técnicas. A começar pelo desafio da disponibilidade e obtenção de dados que representam estritamente os grupos alvo do estudo. Outro problema é a extração de um conjunto suficiente de informações e, ao mesmo tempo, compor uma amostra viável de inferências. Especificamente neste estudo, as análises referentes à área de estudo na Rodovia Transamazônica foram embasadas em questionários aplicados em levantamentos sociodemográficos, contornando parte dos obstáculos listados. Já as análises referentes à área de estudo na RESEX serão conduzidas com um misto de fonte de dados, buscando exatamente amenizar as dificuldades metodológicas apresentadas.

Neste sentido, serão conduzidas análises separadamente para cada área em função das suas fontes e compatibilidade dois bancos de dados. De uma maneira geral, pretende-se desenvolver análises descritivas sobre as categorias de mobilidade populacional, a composição da população e arranjos domiciliares sob uma perspectiva temporal. Considerando que são políticas estruturadas para um padrão uso da terra, o presente estudo também lança mão de uma discussão sobre as mudanças no uso e cobertura da terra nas duas áreas. Neste momento estão apresentados somente os resultados

preliminares, que nortearão os encaminhamentos e estratégias para o desenvolvimento completo do estudo.

Figura 1. Localização das áreas de estudo BR-230 e REMJ na área da Amazônia Legal



brasileira

Elaboração: Julia Côrtes

Figura 2. Quadro descritivo das características dos programas de regularização fundiária nas duas áreas de estudo

	Trecho da Rodovia Transamazônica	RESEX Médio Juruá
Objetivo	Distribuição de terras devolutas sob forma de propriedade familiar	Legitimar a posse, reconhecer o direito a terra e conservar o meio ambiente
Demanda	Poder Público/Estado	Comunidade
Delimitação da área	Faixas de 100 km de cada lado da Rodovia Transamazônica, cortadas por estradas vicinais. Os lotes de 100 hectares faziam frente com as vicinais (efeito espinha de peixe)	Limites definidos de forma participativa com as comunidades locais beneficiadas, seguindo critérios pré estabelecidos pelo IBAMA, tal como a área circundante de 10 km no entorno da UC
Beneficiários	Agricultores migrantes, principalmente da região Nordeste do Brasil, pré selecionados pelo próprio Governo Federal	Seringueiros, filhos de seringueiros ou ex seringueiros
Data de ocupação	1970/1980	1960/1970
Data de criação	Década 1970	1997
Condição familiar	Base da política é a unidade familiar, mas filhos não eram diretamente incluídos no programa, precisando de investimo inicial por conta própria	Base da política é a unidade familiar, e filhos tem direito de permanecer na RESEX após saída da residência dos pais
Ocupação e uso da terra	Planejados para produção agropecuária, os lotes eram individuais e exigiam o desmatamento da área efetivado principalmente com expansão das pastagens	Regras internas definidas e pacutadas pela população beneficiária, com um zoneamento que define as áreas e as categorias de manejo
Controle	INCRA e livre	Gestão pelo Conselho Deliberativo presidido pelo ICMBio, controle e fiscalização pelo IBAMA (Lei 9.985/2000)
Título	O uso do lote até o limite de 50% da área era condição para o processo de titulação e formalidade junto ao INCRA	Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (Lei 9.985 de 18 de julho de 2000)

No caso do Trecho da BR230, os dados são provenientes do projeto “Desflorestamento da Amazônia e a Estrutura das Unidades Domésticas”. O levantamento sociodemográfico contempla atributos dos indivíduos, unidade doméstica e propriedade de um total de 315 estabelecimentos agropecuários familiares visitados em 1997 e retornados em 2005. Análises migratórias serão baseadas considerando os donos remanescentes na área, os antigos donos que venderam sua terra e novos donos que chegaram no período, além do enfoque nos filhos desses chefes de domicílio. Para um viés qualitativo, trabalhos de campo com entrevistas em profundidade em 10 dessas propriedades auxiliaram na investigação. Consultando também outros quesitos dos questionários, o objetivo é construir um panorama amplo a partir da população diretamente beneficiada pelas políticas de assentamento e a segunda geração dessas famílias.

No caso da Reserva Extrativista Médio Juruá (REMJ), os dados populacionais foram obtidos nos Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE), de forma a selecionar as informações contidas nos setores censitários que compõe a área da unidade de conservação e a área de entorno⁴. As análises migratórias nesta fonte serão derivadas de inferências a partir de indicadores sobre composição e estrutura populacional, como razão de sexo e pirâmides etárias. Outros quesitos do questionário do universo do censo serão empregados para suporte das análises, tais como arranjos domiciliares. Para auxiliar nas discussões e interpretações dos resultados, consultou-se o Plano de Manejo elaborado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio,

⁴ Reconhecemos que o uso exclusivo de técnicas de desagregação de dados de setores censitários nos leva a uma baixa acurácia dos resultados dadas as grandes dimensões dos setores rurais da Amazônia e a existência relativamente pequena de dados auxiliares em escala detalhada (Dagnino, et al., 2013).

2011), que contém informações derivadas do cadastramento dos moradores beneficiários. No exercício de captar mudanças na ocupação populacional na RESEX e seu entorno, foram utilizadas imagens do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), apontando para mudança na cobertura florestal antes e depois da criação da REMJ.

Discussão com base nos resultados preliminares

De uma perspectiva simplificada, poderíamos alegar que as políticas tiveram êxito nos seus objetivos centrais. Do ponto de vista populacional, as políticas de assentamento atingiram a meta de realmente povoar extensas áreas de baixa densidade populacional e a RESEX de legitimar a posse da terra a população extrativista já existente. Do ponto de vista do uso da terra foram bem sucedidas ao reconhecer a ocupação territorial pela intensificação da produção agrícola nas áreas de assentamento e na RESEX, ao promover a conservação florestal na área interna a unidade. Essas conquistas contemplam as demandas regionais das políticas. Entretanto, ao incorporar uma perspectiva que contemple as dinâmicas das famílias beneficiadas notificamos alguns processos que colocam em questionamento a atuação dessas políticas.

No trecho da Transamazônica, os donos que venderam ou abandonaram sua propriedade no período de análise (1997 a 2005) corresponderam a somente 20% dos entrevistados. Um dos pontos relevantes desse processo migratório é a dissolução dos vínculos agrícolas. Tanto os antigos donos (em suas novas residências), como novos donos que se estabelecem nessas propriedades, tem sua renda menos dependente da agricultura, em comparação com os remanescentes da área. O mesmo efeito é percebido entre os filhos que se deslocam do lote dos pais e os que permanecem. Em relação a cobertura da terra, o uso intenso não só feriu o código florestal ao desmatar mais do que o permitido em lei, como reestruturou os fatores de estímulo a migração da segunda geração. A redução da oferta de recursos naturais na propriedade e a ausência de incentivos e assistências à diversificação na produção agrícola tende a ser mais um fator de estímulo a evasão dos jovens. Dessa perspectiva, o que se coloca é uma instabilidade na manutenção de uma política agrária que realmente promova o desenvolvimento local do ponto de vista social, agrícola e ambiental.

Na REMJ os dados preliminares resultantes das informações da população no nível setor censitários, nos permite inferir sobre o fluxo migratório de uma população mais jovem, principalmente o grupo de mulheres. Tal situação nos leva a crer que esses fluxos tem modificado a estrutura etária da população reduzindo o número de crianças, provocando o aumento da população mais idosa. Ao olharmos a figura sobre o desmatamento, podemos contatar que de fato esta ocorrendo imigração para as bordas da REMJ, no entanto ainda não é possível saber se esse fluxo provém da população de dentro da RESEX e qual a relação dessa dinâmica com a dinâmica populacional da RESEX. Caso seja constatado, pode-se imaginar que por mais que a política garanta a conservação florestal dentro da unidade, ela transfere a pressão sobre os recursos para as áreas de entorno, promovendo a falsa sensação de efetividade ambiental.

Os resultados apresentados são preliminares, mas já apontam para a importância da dimensão demográfica local das políticas. Para dar continuidade, propomos aperfeiçoar as análises prévias,

buscando discutir as possíveis motivações nos fluxos migratórios e como isso afeta e é afetado pelas políticas. No trecho da Transamazônica pretende-se aprofundar na segunda geração, tendo como referência o modelo de uso da terra vigente na propriedade, além de procurar destrinchar sobre as motivações da venda do lote. Na RESEX pretende-se utilizar técnicas mais adequadas para se trabalhar com pequenas populações, aprimorando algumas análises já previamente realizadas (como estrutura etária) e desenvolvendo outros indicadores de inferência migratória, como mudanças nos arranjos domiciliares.

Conclusão

Neste resumo buscamos apresentar as principais políticas de planejamento agrícola que ocorreram no Brasil entre 1960-1980 que foram determinantes no processo de ocupação da Amazônia e que influenciaram no modelo de desenvolvimento que se tem hoje. Constatamos que os diferentes processos desencadearam fluxos migratórios que nos permitem ir mais a fundo nas nossas análises buscando entender, a partir de um viés demográfico, a efetividade dessas políticas de ocupação em longo prazo.

Claramente as políticas de regularização fundiária na Amazônia tem um nível agregado de atuação, em que a preocupação recai sobre os efeitos de tais intervenções no plano regional ou nacional. Ainda que as duas políticas apresentadas neste estudo tenham como unidade central a família, o planejamento não considera as dinâmicas neste nível de transformação. As transformações que ocorrem no nível do domicílio e família têm efeitos diretos na consolidação de políticas fundiárias que fomentam a função social da terra.

Bibliografia consultada

Becker, B., 1985. Fronteira e urbanização repensadas. *Rev. Bras. Geogr.* 357–372.

Becker, B., 1995. Undoing myths: the Amazon - An urbanized forest. In: Clusner, G.. (Ed.), *Brazilian Perspectives on Sustainable Development of the Amazon Region*. UNESCO e Parthenon Publish Group Limited, pp. 53–89.

Becker, B., 2001. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias estratégicas*.

Becker, B., 2005. Geopolítica da Amazônia. *Estud. Avançados* 19, 71–86.

Brasil (1966), lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

Campos, S. M. (2005). *O Estado brasileiro e o processo de produção do espaço no Acre*. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de São Paulo.

Carvalho, H., Brussi, A., 2004. *Entre as pedras e as flores da terra*. Lua Nov.

- Martine, G., 1987. Migração e metropolização. *Rev. São Paulo em Perspect.* 1, 28–31.
- Mello, N. de, 2006. Políticas territoriais da Amazônia. Editora Annablume, São Paulo.
- Monteiro, M. de A., Coelho, M.C.N., 2004. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. *Novos Cad. NAEA* n1.
- Mueller, C.C., 1992. Dinâmica, condicionantes e impactos socio-ambientais da evolução da fronteira agrícola no Brasil.
- Palmeira, Moacir (1989). Modernização, Estado e questão agrária. *Estudos Avançados*, vol.3, n.7, pp. 87-108.
- Sawyer, D. (1987). Urbanização da fronteira agrícola no Brasil, in: L. Lavinhas (Ed.), *Urbanização da fronteira*, Publipur, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. pp. 43-57.
- Schmink, M., Wood, C., 1992. *Contested frontiers in Amazonia*. Columbia University Press, New York.
- Silva, L.R. da, 2005. A migração dos trabalhadores gaúchos para a Amazônia Legal (1970-1985). *Rev. Virtual Hist.* 24.