



## **ASCENSÃO E QUEDA DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS DA SUDAM: uma análise sobre a mercantilização da terra em Conceição do Araguaia-PA**

*RISE AND FALL OF SUDAM'S TAX INCENTIVE POLICY: an analysis of the commodification of land in Conceição do Araguaia-PA*

João Raiel S. Silva<sup>1</sup> Cleidianne N. S. Crispim<sup>2</sup>

RESUMO: Este trabalho se propõe a investigar sistemicamente a relação entre a política de incentivos fiscais da SUDAM e sua relação com a mercantilização da terra na sub-região paraense de Conceição do Araguaia. Para cumprir essa tarefa, é proposta primeiro uma categorização transdisciplinar de diferentes frentes de análise (denominadas endógena, mesógena e exógena) e então adotadas a noção marxiana de acumulação primitiva, a dialética de tempos históricos de Braudel e a categoria de fronteira, junto de outras correntes heterodoxas para compreender os sentidos do fracasso dessa política. Em seguida, será analisado o enfraquecimento dos incentivos fiscais e a compreensão obtida no desenvolvimento do artigo servirá de apoio para um estudo mais aprofundado da mercantilização da terra em Conceição do Araguaia, passando por sua história, integrando-a à categorização e efetuando uma relação teórica final com dados obtidos no período de inflexão da política abordada.

Palavras-chave: SUDAM. Incentivos fiscais. Conceição do Araguaia.

ABSTRACT: This paper proposes to systemically investigate the relationship between SUDAM's tax incentive policy and its relationship with the commodification of land in the sub-region of Conceição do Araguaia, Pará. To accomplish this task, a transdisciplinary categorization of different fronts of analysis (called endogenous, mesogenous and exogenous) is first proposed, and then the Marxian notion of

---

<sup>1</sup> Graduando do curso de Ciências Econômicas da UFPA e pesquisador voluntário do projeto de pesquisa “Mercantilização da Terra na Fronteira Amazônica: o Estado e as Políticas Desenvolvimentistas no Sul do Pará no Pós-1985”. E-mail: joaoraiel@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora da Faculdade de Ciências Econômicas da UFPA e coordenadora do projeto de pesquisa “Mercantilização da Terra na Fronteira Amazônica: o Estado e as Políticas Desenvolvimentistas no Sul do Pará no Pós-1985”. E-mail: cleidianne@ufpa.br.



primitive accumulation, the dialectic of historical times of Braudel and the category of frontier are adopted, together with other heterodox currents to understand the meanings of the failure of this policy. Next, the weakening of tax incentives will be analyzed and the understanding obtained in the development of the article will serve as support for a deeper study of the commodification of land in Conceição do Araguaia, going through its history, integrating it into the categorization and making a final theoretical relationship with data obtained in the period of inflection of the policy addressed.

Keywords: SUDAM. Tax incentives. Conceição do Araguaia.

## 1. Introdução

Em meados da década de 1960, o Estado brasileiro vivia sob comando do Regime Militar e, nesse período, começou a intervir no desenvolvimento da Amazônia Legal, de modo a causar mudanças institucionais na região. Foi nesse contexto que a chamada “Operação Amazônia” teve sua gênese: tal operação se configurava como uma nova estratégia de planejamento para o desenvolvimento amazônico, se caracterizando como a primeira interferência do Estado brasileiro que se deu por meio do deslocamento de novos investimentos nacionais e internacionais para a região. Esse momento marca a penetração de relações capitalistas mais complexas – já vista em outras faixas territoriais brasileiras<sup>3</sup> - na Amazônia, que viria a se constituir como importante fornecedora de matérias-primas para a industrialização que se iniciara no Centro-Sul do país. Os incentivos fiscais tiveram seu nascedouro em meados da década de 1960, já em curso de projetos que pareciam derivar de uma irracionalidade econômica e anomia ideológica de grande tensão.

Conforme as empresas envolvidas no processo avançavam rumo ao cerne do território e à aquisição contínua de terras, praticavam atividades mineradoras, extrativistas, agropecuárias, agroindustriais e industriais como um todo. No entanto, a agropecuária foi a atividade mais estimulada pelos incentivos fiscais da SUDAM e, assim, ocasionou uma maior conversão da terra em capital. Além das terras usadas para a produção na agropecuária, houve a aquisição de terras como reserva de valor – as quais serviam como seguro para as novas empresas. Diversas sub-regiões sofreram com esse processo, dentre elas Conceição do Araguaia, município marcado por sua trajetória histórica diversa que naturalmente incorporava em sua bagagem a emergência da

---

<sup>3</sup> Ver a periodização da expansão da fronteira pioneira no Brasil em Foweraker (1982).



catequização, a extração da borracha e o campesinato como relações sociais que viriam a ter suas estruturas abaladas violentamente pela penetração do grande capital.

É sob esse cenário que o aprofundamento deste trabalho será apresentado, na busca pelas particularidades da relação entre os incentivos fiscais da SUDAM e a mercantilização da terra em Conceição do Araguaia. As abordagens a seguir possuem em comum a base heterodoxa do pensamento econômico, histórico, sociológico e geográfico que, à primeira vista, parecem repelir uns aos outros. No entanto, a dinâmica dos autores aqui apresentados é essencial para estabelecer um diálogo produtivo que interesse não apenas à comunidade acadêmica, mas àqueles cujo raciocínio acerca dos temas destacados possa ser mais bem explorado por meio de conexões que levem a uma reflexão mais profunda sobre as forças motrizes que atuam sobre a sociedade, a natureza e a história, sempre prezando pelo caráter científico de exposição das ideias propostas.

Com o objetivo de se fazer cumprir esse dever, o primeiro tópico tratará sobre uma categorização autoral subdividida em três frentes de análise que terão foco no fracasso dos incentivos fiscais da SUDAM e na construção orgânica de como a mercantilização da terra se integra a esse processo, buscando aglutinar estudos seminais e outros mais antigos para a composição de um quadro coeso e sistemicamente colaborativo para propostas férteis. São essas categorias a face mesógena, a face endógena e a face exógena do fracasso em distintas perspectivas do objeto de estudo<sup>4</sup>. A iniciar pela mesógena, a categoria de fronteira em Crispim (2020) se fará presente, em alinhamento com autores da fronteira amazônica, como Becker (1990), Ianni (1981) e Martins (1975), além da contribuição da antropologia econômica de Polanyi (2012) e da ontologia social de Lukács (1990); a endógena, por sua vez, tratará dos critérios econômicos internos de caráter técnico e ideológico da SUDAM, com apoio maior em Brito (2001), Costa (2012) e Schumpeter (1982); na última subseção desse tópico, nomes como Marx (2013; 2017) e Braudel (1965) serão essenciais para compreender as influências externas de maior dimensão e duração, tanto no sentido econômico de acumulação primitiva do modo de produção capitalista quanto no sentido de tempo histórico.

---

<sup>4</sup> Para um estudo teórico da abordagem sistêmica, na qual se baseia tal categorização e confere sentido teórico à integração transdisciplinar em questão, ver Bertalanffy (2014).



O segundo tópico, afinal, segue embutindo à análise dos incentivos fiscais de Conceição do Araguaia a categorização de apoio formulada no anterior, agora com uma atenção maior ao processo de mercantilização da terra propriamente dito e aos impactos específicos da política de incentivos fiscais. Os subtópicos se dividem na descrição de acontecimentos que ocasionaram e sucederam o fim dos incentivos fiscais da SUDAM, em uma dissertação resumida da história econômica da sub-região seguida de uma observação central da mercantilização da terra ali estabelecida relacionada com os incentivos fiscais e, por fim, em uma análise formal dos escombros deixados na localidade pela SUDAM após o fim da política de incentivos fiscais.

## **2. A POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS DA SUDAM ATÉ 1985 E SEU FRACASSO EM DIFERENTES INSTÂNCIAS**

Em geral, a tarefa de organização do aprofundamento analítico de uma política específica em um dado período de tempo na história e a tarefa de investigar seu caráter teórico procedem com a exigência de atribuições árduas para a melhor observância possível da segunda, enquanto que a primeira, apesar de trabalhosa, é comumente abastada a ponto de ser considerada trivial para o estudo do objeto - com a exceção de trabalhos essencialmente epistemológicos ou cujo ineditismo teórico é notável. A construção do que virá a seguir, com efeito, não há de ser diferente no que diz respeito à bagagem teórica sólida e abarcada em discussões de autores essenciais da Economia Política, da História, da Antropologia e da Sociologia. No entanto, se tratando dos incentivos fiscais da SUDAM, é transparente o quão estreito é o caminho de possibilidades de conclusões a serem obtidas criticamente quanto aos seus resultados, como poderá ser observado nas abordagens dos diversos pesquisadores que se debruçaram sobre o tema. Assim, cabe trazer para o presente trabalho não a “dura e turbulenta” trajetória de atestar o fatalismo desse projeto até seu declínio, mas sim a dimensão de sua complexidade na produção de distintos sentidos a partir de seu fracasso, a fim de engloba-lo sistêmica e organizadamente a um processo de longa duração ainda mais sensível em termos de cuidado de investigação e pétreo em termos de transformação histórica, mas rico em determinações que ajudam a compreender o



modo de produção capitalista e sua atuação na fronteira, na mercantilização da terra e a partir de si mesmo.

Para essa missão, é elaborada, nesse tópico, uma categorização que interpõe três frentes de análise dos diferentes sentidos pelos quais perpassam as razões da descontinuidade da política de incentivos fiscais da SUDAM a partir de meados da década de 80 (COSTA, 2012; BRITO, 1988). A primeira, denominada face mesógena, propõe o estudo do choque dos objetivos e modo de atuação do Estado brasileiro no período postos num antagonismo das agroempresas frente aos modos de produção e particularidades institucionais amazônicas em uma perspectiva de categoria de fronteira (CRISPIM, 2020). A segunda, denominada face endógena, atesta o enfraquecimento dos incentivos fiscais sob o olhar da assimetria entre as metas almejadas pelos grandes projetos estimulados no território amazônico e seu efeito prático no sentido do cálculo econômico, considerando variáveis técnicas e com respaldo na ótica de rentabilidade (BRITO, 2001; COSTA, 2012). A terceira, por fim, ressignifica as demais a partir da face exógena do processo, a qual diz respeito aos movimentos de expansão e de acumulação que o grande capital realiza a nível global em conformidade com um tempo histórico de longa duração que provoca alguns dos efeitos expressos na forma da mercantilização da terra.

### **2.1. O Fracasso da Agricultura Incentivada na Amazônia em sua Face Mesógena**

Segundo Costa (2012), até o final de 1985, a SUDAM já havia aprovado incentivos fiscais equivalentes a US \$3.928 milhões para 959 empresas, voltados em suma para o agronegócio. Ao entrar em um maior debate acerca desses incentivos, o autor explica que o Estado renunciaria parte dos impostos sobre os lucros das empresas que migrassem para a Amazônia, no caso de tais empresas criassem projetos econômicos que se configurariam como desenvolvedores da região:

As empresas existentes podiam participar de empresas a serem formadas pelos incentivos fiscais de duas maneiras: como acionista de uma empresa que lhe é estranha, uma vez que criada por outros titulares (forma facultada pelo sempre citado Art. 17 da lei dos incentivos fiscais) e como uma sua filial, para a qual poderiam ser encaminhadas todas as isenções referentes aos seus próprios impostos (Art. 18). Soma-se a esses benefícios a isenção, por tempo variável, de até 100% de impostos de renda ou de importação para as empresas criadas, na região, no interior da própria política de incentivos fiscais ou fora dela. (COSTA, 2012, p. 56).



Cabe ressaltar que esse mecanismo de incentivos fiscais da SUDAM fomenta as relações capital-fonte e empresa-destino, de modo que as empresas com maior taxa de lucro teriam uma maior capacidade de participar do novo capital produtivo. Ou seja, quanto mais alta a taxa e a massa de lucro de uma parcela individual do capital, maior poderia ser sua participação na estruturação. Essa característica tem face em uma reflexão já presente em discussões anteriores a respeito da modernização do campo, constituída pelo paradoxo da confusão entre uma lógica de rentabilidade (lucro gerado por unidade de capital) e uma lógica de produtividade (produção por área): se em Martins (1975, p. 6-7) a ênfase ideológica se dava pela exaltação da segunda sem compensação pela primeira, de modo a ser tolerada a baixa rentabilidade líquida do grande latifúndio e favorecida a modalidade extensiva, no contexto da SUDAM há uma tentativa de estimular no sentido contrário o avanço do capital, mas sem expectativas de produzir uma melhora efetiva na realidade local e sem contemplar a complexidade já existente nos modos de produção adotados na fronteira. Logo, a esse espaço físico conformado com suas determinações mais particulares, acrescenta-se um elemento estranho capitalista que serve aos interesses de um Estado cujas pretensões possuem o lucro e a mercantilização como imperativos de transformação racional da territorialidade amazônica, o qual se junta em anomia ao clientelismo regional de grupos de fazendeiros para alinhar suas pretensões.

Notavelmente, a política de incentivos fiscais confrontou as estruturas camponesas com o grande capital latifundiário tradicional, uma vez que a terra - meio de produção - passou a ser demandada ao mesmo tempo pelas unidades camponesas e pelas grandes empresas agropecuárias, impulsionando a violência na região e fortificando os conflitos agrários a favor do grande capital. Esse fenômeno ocorre na medida em que a terra deixa de ser tratada como valor de uso e passa a se converter em valor de troca de maneira compulsória na medida em que o grande capital coage os grupos camponeses (em sua maioria posseiros ou sitiantes) a cortarem seu vínculo com a terra para se tornarem trabalhadores assalariados ou subordina essa modalidade ao domínio das relações de troca por meio da espoliação do campesinato, em que o camponês, a cada dia, deixa de ser produtor de sua própria subsistência e de sua família para atuar como produtor em função do mercado, que agora se faz mediador das



relações sociais (IANNI, 1981; PONALYI, 2012). As agroempresas suportadas pelos incentivos fiscais, nesse contexto, compõem o segundo elemento do par antagônico dessa disputa no sentido de buscarem terras para se estabelecerem, produzirem ou meramente se aproveitarem dos benefícios da política adotada pelo Regime Militar (IANNI, 1981; BRITO, 2001; COSTA, 2012). Assim, por meio das práticas de grilagem, de violência regional e de burocratização do acesso legal à terra, Estado e grupos de fazendeiros estavam aliados na expropriação do campesinato a favor da mercantilização da terra na Amazônia, conformando o que Martins (1975) coloca como *exclusão integrativa* da economia do excedente.

[...] a institucionalização das relações de mercantilização da economia do excedente faz-se de forma que o mundo caipira não se desorganize necessariamente [...]. A menos, é claro, que a conjuntura favorável se faça presente, desorganizadamente, no mundo caipira através dos setores econômicos rurais estruturados em bases empresariais, diretamente voltados para a produção da *mercadoria* e não para a produção do excedente. [...] Por isso mesmo, *aparentemente*, e só *aparentemente*, a produção e reprodução da sociedade caipira se dá por um vínculo e uma proximidade determinantes “em última instância” com a natureza [...], encobrendo, pois, o caráter espoliativo dos vínculos organizados a partir da economia do excedente, que é o que de fato expõe esse tipo humano aos “caprichos da natureza”. (MARTINS, 1975, p. 106-107).

Portanto, o aumento da violência no campo verificado na Amazônia nas últimas décadas tem associação direta com os grandes projetos agropecuários incentivados, interrelacionados com as revoltas e os conflitos presentes nesses territórios. Em conformidade com essa análise, Costa (2012, p. 62) evidencia que a frequência de vítimas é moldada de acordo com o valor dos projetos para cada microrregião do Pará - sendo a microrregião da Araguaia Paraense a mais afetada. Dramaticamente, o autor afirma que, segundo o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, ocorreram 256 assassinatos registrados no campo no Pará entre 1966 e 1986 - tornando, em suma, posseiros, pequenos proprietários e assalariados as principais vítimas. Esses conflitos, segundo Becker (1990, p. 24), são “intrínsecos à sociedade brasileira e constituem fruto e condição da introdução do território”.

Numa ironia trágica, enfim, a vida que se mediava pela terra agora se tornava reflexão de custo-benefício (representado como imposição de racionalidade) para transmutar a posse da terra em mera propriedade privada da grande empresa capitalista para produção de mercadorias ou especulação. Becker (1990, p. 25) ainda coloca a



mobilidade do trabalho como um fator “cujo custo social é elevadíssimo”, sendo a participação dos núcleos urbanos um elemento que torna disperso o espaço na medida em que se escancaram as contradições campo-cidade para a busca de um sentimento de pertencimento nacional, às vezes em fuga justamente do espaço não-plenamente conformado da fronteira. A fronteira, portanto, não expõe reflexo perfeito da ontologia social no campesinato (LUKÁCS, 2018), na medida em que privatizam suas posses e se afinam suas condições de vida em meio à disputa por reafirmação de uma identidade composta pela mediação do trabalho, cujo principal meio de produção é a terra.

## **2.2. O Fracasso da Agricultura Incentivada na Amazônia em sua Face Endógena**

Sob uma perspectiva de eficiência técnica e de rentabilidade econômica interna, é possível estabelecer uma segunda instância analítica sobre os incentivos fiscais na região da Amazônia. É preciso, no entanto, situar antes como essa política se dava e veio a ocorrer institucionalmente na perspectiva de seus autores e de seus executores. Segundo Brito (2001, p. 162), o que estava em atuação na Amazônia não era meramente um projeto de extensão capitalista, mas um projeto pretensamente modernizador, industrializante e em consonância com a tônica do desenvolvimento nacional sob todos os seus vislumbres tecnológicos e “civilizatórios” que sucediam o então chamado “milagre econômico brasileiro”; um projeto que, vale ressaltar, já havia encontrado engessamento na deterioração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em função da desarmonia entre o interesse estatal de gerar carga tributária e o suposto teor modernizante sob o qual se justificava a abordagem desenvolvimentista, moldando em um sentido específico e parcialmente racional o capitalismo dirigido no país, o qual encontrava até então a falta de financiamento como seu principal obstáculo. A partir disso, como solução, se engrenaram os incentivos fiscais, se configurando como uma política que beneficiou as pessoas jurídicas que possuíam empreendimentos na Amazônia Legal para reduzir sua carga tributária, a fim de atrair ou manter investimentos na região.

Ainda conforme Brito (2001, p. 160), os incentivos fiscais já encontravam sua inflexão nos seus dois primeiros anos de implementação. Isso porque, apesar do sucesso com os empresários das regiões ao sul do país, não se verificava a mesma magnitude na





promoção da emergência de empresários locais. Desse modo, a configuração do processo de expansão da atividade agropecuária significou tão somente a expansão do latifúndio já estabelecido de maneira secular e clientelista no domínio do país, já inaugurando seu diálogo breve com o tempo de longa duração a partir da emergência dessa descrição histórica de uma descontinuidade (de curta duração) aliada à motivação de uma conjuntura política autoritária de cunho desenvolvimentista (de média duração) que, por fim, se entrelaça com uma tendência (de longa duração) de concentração fundiária pétreia no contexto brasileiro.

A [...] ruptura com as formas tradicionais da história do século XIX não foi uma ruptura total com o tempo curto. Ela agiu, sabêmo-lo, em benefício da história econômica e social, em detrimento da história política. De onde uma reviravolta e uma inegável renovação; de onde, inevitavelmente, mudanças de método, deslocamentos de centros de interesses com a entrada em cena de uma história quantitativa que, certamente, ainda não disse a última palavra. (BRAUDEL, 1965, p. 266).

Foi nesse momento que o Estado brasileiro, buscando alinhar seus interesses com os da agroindústria crescente e solícita em abarcar os incentivos fiscais para modernizar o próprio setor, agiu sobre a terra com a formação de um mercado de títulos que em quase nenhum aspecto levava à flexibilização da economia regional (BRITO, 2001, p. 162). Uma vez estabelecida a anomia do mercado de fundos de investimento, surgiram projetos de fachada que possuíam atividades irregulares e somente convertiam cada vez mais a terra em mercadoria por meio do extrativismo. Ocorreu então a substituição do FIDAM (Fundo de Investimento da Amazônia) pelo FINAM (Fundo de Investimentos da Amazônia) pelo Decreto-Lei nº 1376, de dezembro de 1974 – que também estabeleceu o FINOR (Fundo de Investimento Para o Nordeste), o Fiset (Fundo de Investimentos Setoriais) e o FUNRES (Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo) – na busca por uma descentralização que cicatrizasse os danos gerados.

Dentro dessa perspectiva, foi notório o estabelecimento de dois tipos de incentivos fiscais: o primeiro tipo possuía o objetivo de estimular os investimentos, de modo a contribuir para a expansão da capacidade produtiva do investimento, via dedução tributária, proveniente do Decreto-Lei, no qual o contribuinte do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) - tinha a opção de deduzir uma parcela do seu imposto e



destinar para os fundos regionais de desenvolvimento – no caso, o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) -, que poderia ser utilizado para os investimentos; já o segundo tipo, tinha, por objetivo, compensar desvantagens comparativas por meio de redução e isenção de impostos sobre insumos ou sobre o preço final de seus produtos. Em específico, esse último concedeu incentivos sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sobre o Imposto de Importação (II) e sobre o Imposto de Renda (IR). A respeito da institucionalidade e da territorialização dos tipos supracitados, o primeiro foi realizado pela SUDAM. O segundo, por sua vez, foi realizado pela Zona Franca de Manaus (ZFM), caracterizada como uma área de livre comércio de importação e de exportação.

Ainda assim, nos anos 80, com a democratização, o governo já havia anunciado os impactos da crise fiscal, quando a Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais (COMIF) do governo Sarney apontou para a crise econômica, para a não-integração de variáveis essenciais dos incentivos fiscais à base de cálculo do IRPJ e para a queda de participação nos fundos pelas fraudes nos projetos como as feridas abertas deixadas pelo Regime Militar (BRITO, p. 163-164). Nesse contexto, Costa (2012, p. 65) ressalta: “[...] 87,7% de todas as empresas que deveriam estar tendo naquele ano um funcionamento normal apresentam resultados absolutamente insatisfatórios”. Após uma pesquisa realizada com base nos dados da SUDAM e do INCRA, o autor constatou que apenas 13 das empresas incentivadas apresentaram lucros, evidenciando, dessa forma, um fracasso econômico da agropecuária na região, mesmo que houvesse a previsão de estabilidade estrutural até o ano de 1985 das empresas instaladas.

Além disso, as empresas demonstravam um insignificante reajuste na questão do emprego, de modo que, em 1985, os empregos ocasionados em conjunto com a política de incentivos fiscais não chegaram a 1% do número de trabalhadores na modalidade de campesinato. Nessa análise, Costa (2012, p. 68-69) conclui que é irracional empresas se manterem 20 anos sem produzir lucro ou gerar empregos e, com isso, discorre que “Os incentivos fiscais estiveram na base dessa insensatez: para os empresários, o que estava se evaporando não eram, em sentido estrito, recursos seus.” e que “o resultado, para o total, é surpreendente: o valor contábil das terras corresponde a 92% dos recursos próprios dos projetos”. Assim, as empresas estavam demonstrando uma incapacidade



produtiva que não preocupava os próprios empresários devido à política de incentivos fiscais, uma vez que a terra passou a se configurar como a única mercadoria que não perde seu valor com o tempo - recebendo, dessa forma, as aplicações dos recursos dos empresários.

Foi dessa operacionalidade interna conscientemente irracional, mas irremediavelmente autoinfligida, que germinou o fracasso do estímulo à grande empresa agropecuária e a crise do latifúndio empresarial desde 1985. Schumpeter (1982) se faz presente aqui ao afirmar que a lógica tecnológica, sob o ônus do capitalismo, acaba por se submeter à lógica capitalista dentro de seu próprio desenvolvimento. Vale reforçar, afinal, que não seria da tecnocracia do Regime Militar que iria emergir o desenvolvimento regional amazônico – mas se engasgaria, sim, em seus critérios reterritorializantes.

### **2.3. O Fracasso da Agricultura Incentivada na Amazônia em sua Face Exógena**

A observação da terceira e última instância de análise exige uma integração cuidadosa de fatores externos e como atuaram sobre os incentivos fiscais para o seu desmonte. A complexidade aqui se dá na medida que esses fatores, ao mesmo tempo que contribuíram para o fim da política, tiveram dinâmica e magnitude tamanhas que foram também o cerne de seu nascedouro e de seu desdobramento, tornando-se uma faca de dois gumes pela dialética que se estabelece nas forças motrizes plurais que conduzem a história (BRAUDEL, 1965). Isso significa, em outra medida, atentar à trajetória da economia amazônica não só em conformidade com a economia mundial, mas com as determinações externas que enriquecem sua interação com a elementaridade econômica, em uma linha extensa e heterogênea que pode ser categorizada e estudada de forma dinâmica (ainda que esse olhar da dinamicidade a partir de uma categorização só possa ocorrer dentro de certos limites de uma mobilidade mais ou menos estruturada).

[...] queremos explicitar que o desenvolvimento da economia não é um fenômeno cuja natureza mais profunda possa ser explicada com razões econômicas, mas antes que a economia, ela própria sem desenvolvimento, é, por assim dizer, arrastada pelas alterações do seu ambiente, que as razões e, conseqüentemente, a explicação para o desenvolvimento têm de ser procuradas fora do conjunto de factos que, por princípio, é descrito pela teoria econômica. (SCHUMPETER, 1982, p. 131-132).



Marx (2017) trata desse assunto em dois sentidos pertinentes: ao situar a atuação do capital comercial como mera metamorfose de massas de valor e ao tratar do domínio do mercado mundial como expressão das determinações da indústria moderna, apesar de ser nesse domínio em que a própria indústria capitalista se apoia. O primeiro fato é notável no avanço das relações de troca por meio dos incentivos fiscais na Amazônia, onde se dá não própria ou diretamente a criação de mais-valor, mas sim a conversão desse valor que se reflete na conversão das próprias relações sociais sob o domínio da integração da troca em direção à mercantilização não somente da terra, mas dos próprios habitantes das regiões atingidas. Já o segundo fenômeno se expressa como um paradoxo: a base sobre a qual o modo de produção capitalista pisa é função de sua própria expansão, de maneira que a reprodução do capital estrangeiro e o tecido de relações complexas que se forma sobre essa articulação (aqui por meio dos incentivos fiscais) também significam, para Polanyi (2012), o domínio do mercado sobre as demais relações econômicas.

Marx (2017, cap. 16) ainda chama a atenção para a criação *indireta* de mais-valor pelo capital comercial, de forma que a abreviação do tempo de circulação aproxima o mais-valor da taxa de lucro, o que estimula o processo de acumulação e, teoricamente, de investimento em produção. No entanto, o que se verifica até então no caso amazônico é uma permissividade do setor financeiro especulativo em detrimento do setor produtivo pela política de incentivos fiscais, o que perdurou até seu declínio como um dos seus maiores obstáculos (Brito, 2001; Costa, 2012). É possível esclarecer isso, no entanto, ao verificar a forma-preço imaginária em textos precedentes do autor:

[...] a forma-preço permite não apenas a possibilidade de uma incongruência quantitativa entre grandeza de valor e preço, isto é, entre a grandeza de valor e sua própria expressão monetária, mas pode abrigar uma contradição qualitativa, de modo que o preço deixe absolutamente de ser expressão de valor, embora o dinheiro não seja mais do que a forma de valor das mercadorias. [...] A expressão do preço se torna aqui imaginária tal como certas grandezas da matemática. Por outro lado, também a forma-preço imaginária-como o preço do solo não cultivado, que não tem valor porque nele nenhum trabalho humano está objetivado -, abriga uma relação efetiva de valor ou uma relação dela derivada. (MARX, 2013, p. 176-177).

Portanto, é evidente como a trajetória da política de incentivos fiscais esteve profundamente ligada o desenvolvimento do capitalismo (alicerçado em um tempo de longa duração), bem como a mercantilização da terra teve relação direta não só com o



objetivo de privatização da própria terra, como foi elemento indispensável para o fatalismo dos projetos traçados em função de sua forma-preço assumida. Cabe, a partir disso, indicar tanto a projeção do mercado mundial quanto a reafirmação da grande indústria como determinantes exógenos das relações estabelecidas na fronteira. Fatores esses que, dessa maneira, se enroscam às faces mesógena e endógena para interpolar os sentidos do fracasso dos incentivos fiscais da SUDAM, entrelaçados em meio ao choque violento dos modos de produção na fronteira amazônica, à irracionalidade estatal em seu cerne e à própria dinâmica do grande capital frente à sua necessidade de constante acumulação e de expansão que ocasionara a introdução de tal política na Amazônia.

Vale destacar que esse conjunto de faces obtidos no atual estudo resulta no retorno à discussão da *exclusão integrativa* de Martins (1975), mas seu redimensionamento para uma visão global do processo no seu sentido de expansão capitalista em seu sentido geral acaba por ganhar os contornos da noção de *participação-exclusão* de Pereira (1971), também discutidos pelo autor. Nessa categoria, já se estabelece a deficiência de fatores de produção da periferia global. Apesar de a análise aqui posta se relacionar em conteúdo com o mercado de produtos e como as relações sociais são indiretamente determinadas por relações capitalistas de troca (característica da exclusão integrativa), a forma de manifestação menos interiorizada pela amplitude do escopo assumida neste trabalho enriquece em percepções que, apesar de se elevarem para o geral, reordenam e ressignificam o particular para uma articulação mais robusta da concretude nessa nova organização de categorias: de volta ao geral, mas agora complexa.

### **3. A POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS DA SUDAM NO PÓS-1985 E SUA RELAÇÃO COM A MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA EM CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA.**

#### **3.1. O Enfraquecimento da Política de Incentivos Fiscais da SUDAM no Pós-1985**

Na década de 80, houve inúmeras críticas acerca das instituições de



desenvolvimento. Na Amazônia, tais críticas permearam as consequências políticas, econômicas e ambientais para as populações locais, além de as consequências ao meio ambiente, correspondentes principalmente ao desmatamento, devido à atividade agropecuária e à extração madeireira (BRITO, 1998). Crispim (2020, p. 231-232) também aborda a problemática a partir da presença de empresas estrangeiras na Amazônia, a partir do escândalo envolvendo denúncias de trabalho análogo à escravidão na região Araguaia-Tocantins dentro dos limites da fazenda Volkswagen e a devastação territorial de 11 mil hectares a partir de suas ações. Porém, trazer à tona essas questões não foi o suficiente para o enfraquecimento das políticas de incentivos fiscais e iniciou-se um novo padrão de financiamento do desenvolvimento da Amazônia, mas com a uma política de desenvolvimento de amplitude nacional, na qual as regras seriam uniformes e sem diferenciação regional. Logo, a SUDAM deixou de assumir o planejamento do desenvolvimento da Amazônia e subordinou a sua política de ação à estratégia nacional de desenvolvimento, deixando, assim, de ter seus próprios recursos.

Ademais, diversas medidas foram tomadas até chegar ao ponto que a SUDAM teve sua capacidade operacional reduzida devido ao decréscimo de recursos. Dessa maneira, a criação da nova SUDAM durante o governo Lula teria se dado em função da necessidade da retomada do planejamento no país de modo eficaz, além do combate às desigualdades regionais. Não obstante, seus recursos são constituídos por dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União e por transferências do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (LIRA, 2005). Em nota de conclusão: “[...] a atuação da SUDAM está hoje limitada à administração do processo de liberação de recursos provenientes de incentivos fiscais e de fiscalização da execução dos respectivos projetos. Portanto, deixou a SUDAM de exercer sua função primordial de planejar o desenvolvimento regional, assim como de atuar no campo da pesquisa e da assistência técnica.” (SUDAM/PNUD, 1993: 02).

### **3.2. A Mercantilização da Terra em Conceição do Araguaia e sua relação com os Incentivos Fiscais da SUDAM**

A fim de analisar as ações e os efeitos da SUDAM e de seus incentivos fiscais, é pertinente expor e discorrer sobre uma localidade dentro da região amazônica, sob a



sobriedade metodológica de acompanhar detalhadamente aquilo que, apesar de menos expressivo sob uma análise histórica de longa duração, revela particularidades da trajetória em que se deu o caminho traçado pelo Estado brasileiro frente à complexidade de relações e de interações na fronteira amazônica. Tomemos, então, a sub-região de Conceição do Araguaia como referência de análise. Para fins situacionais, cabe identificar Conceição do Araguaia como uma sub-região que engloba 11 municípios, localizada na região Norte do país, no território da Amazônia brasileira, no Sul do Pará.

Já foi estabelecida, em subtópicos precedentes, a categorização de análises para compreender o fracasso dos incentivos fiscais em seus sentidos múltiplos. O que interessa agora, com efeito, é aplicar essa diversidade de faces ao caso de Conceição do Araguaia como uma exposição que se estende até o período de inflexão dos incentivos fiscais da SUDAM na região e sua ligação com a mercantilização da terra. A partir desse âmbito de pesquisa, será feita, em simultâneo, a tentativa de integrar a sistematicidade alcançada pela categorização às determinações concretas da sub-região para enriquecer a compreensão acerca dos fenômenos sociais, de maneira a estabelecer cientificamente uma transversalidade entre a diversidade socioeconômica da Amazônia e as correntes heterodoxas adotadas para a construção do conhecimento no decorrer do trabalho.

### **3.2.1. Breve histórico de Conceição do Araguaia até o declínio dos Incentivos Fiscais em meados de 1985**

Nascida socialmente como terra de domínio indígena majoritariamente das tribos *Karajá* e *Kayapó*, Conceição do Araguaia veio se tornar município a partir do contato de seus povos originários com os religiosos dominicanos, sendo fundada formalmente em 1897 como arraial a partir da primeira missa (IANNI, 1981). Não obstante, no intervalo entre esses períodos, já seria possível observar a dimensionalidade plural no que diz respeito à violência, ao encontro e às relações de troca dos grupos sociais que ali se estabeleciam, configurando relações homem-natureza e sociais diversas em face mesógena. Assim, o avanço de pressupostos civilizatórios que fundamentavam a catequização como motivação do contato entre religiosos e indígenas, além dos interesses econômicos de diferentes grupos pioneiros, estava ali



montando o que viria a conformar a categoria de fronteira, a qual, segundo Martins (1996, p. 27), se faz na *alteridade*, no “desencontro de temporalidades históricas”. Ainda em referência ao autor, a verificação sob um viés antropológico coloca a frente de expansão não como uma manifestação do capital característica do capitalismo, mas sim como “essencialmente uma expansão de redes de troca e de comércio, de que quase sempre o dinheiro está ausente, sendo mera referência nominal arbitrada por quem tem o controle nominal na sua relação com os que explora, índios ou camponeses.” (MARTINS, 1996, p. 31), sendo uma categoria útil para identificar o que seria (ou viria a se tornar) o arraial de Conceição do Araguaia naquele contexto.

A área na qual se fundou Conceição do Araguaia, pois, não era nem um território de simples vegetação, animais e rios, nem uma natureza povoada apenas por índios. Já havia sido palmilhada e navegada por cristãos de diferentes matrizes: coletores de drogas do sertão, caçadores, pescadores, criadores de gado, roceiros, caboclos, viajantes, exploradores, em comércio com a natureza e com o índio. [...] a área não era uma natureza inocente, quando o frei Gil Vilanova ali rezou a primeira missa. (IANNI, 1981, p. 6).

A partir de 1897, foi notável o crescimento de Conceição do Araguaia, passando a faixa dos mil habitantes, conforme apontam os estudos de Ianni (1981), em razão da conjuntura de média duração do ciclo da borracha, fato que levou à elevação do status de arraial a município, mas também à desarticulação e conflito de interesses dos dominicanos que ali se instauraram para providenciar a cristianização do povoado. Isso se deu na medida em que, segundo Ianni (1981, p. 13), “onde predominavam o valor de uso, ou a produção para o auto-consumo e o consumo local, passou a predominar o valor de troca, ou a produção mercantil”, abalando também a espiritualidade defendida pelos dominicanos, uma vez que a vida material ganhava contornos cada vez mais integrados à mercantilização não apenas das relações econômicas, mas das relações sociais. Mesmo o nomadismo dos caucheiros, que ocorria pela extração por inteiro da árvore derrubada, acabava por estimular os conflitos (legais ou não) pela posse ou privatização da terra, uma vez que a dinâmica de expansão pelas distâncias percorridas pelos caucheiros tornava urgente a reivindicação por zonas cada vez maiores de extração, além das atividades secundárias e da migração em direção aos núcleos urbanos que se desenvolviam na localidade (IANNI, 1981). Ademais, o evento de curta duração que talvez tenha sido mais representativo desse período foi o domínio do Major Fortunato Ludovico, administrador do desenvolvimento da extração da borracha na





região e afilhado de um magnata político, marcado na memória do povoado por sua ode à atividade borracheira e por seu posicionamento impetuoso contra os ensinamentos e crenças dos dominicanos:

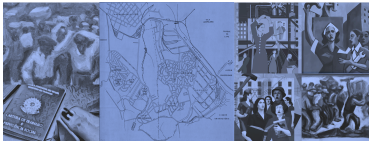
[Major Fortunato Ludovico] Era homem ignorante, presunçoso, e violento, sem fé e sem moral, cujo principal intento, depois do dinheiro, era quanto antes, libertar Conceição da “dominação” dos Padres, ensinar ao povo simplório a vida livre, independente de crenças e mandamentos religiosos. Não demorou em criar uma loja maçônica, com seus sequazes e mais alguns assalariados. Abusando dos poderes de sua função de extrator, constituiu-se chefe local, nomeou empregados de polícia e de justiça, concentrou enfim em suas mãos toda a autoridade de que necessitava para exercer um poderio satânico. Foi um período de violências, de imposições arbitrárias, de prisões injustas, de expropriações e até de assassinatos. [...] Assentado entre alguns amigos que o visitavam, exclamou com o orgulho acostumado: “Deus, para mim, é a borracha”! (Audrin, 1946, p. 90-91).

A partir de 1912, com a crise da exportação de borracha pela Amazônia, que atendia e se sustentava nas demandas do grande capital industrial estrangeiro, houve uma reorganização das forças produtivas de Conceição do Araguaia, revelando uma não-linearidade histórica: a adoção do campesinato (IANNI, 1981). Passou, pois, a ocorrer a formação de sítios ocupados pelos personagens que antes figuravam na economia borracheira (seringueiros, caucheiros, seringalistas, *aviadores* e outros trabalhadores que agora se encontravam reduzidos a *sitiantes*) e “a maioria da população produtiva passou a dedicar-se a atividades agrícolas, pecuárias, de caça, pesca ou outras” (IANNI, 1981, p. 46), voltando-se à produção para comercialização majoritariamente interna e se dispersando ecologicamente nas terras devolutas abertas pelo nomadismo caucheiro – processo que ajudou na consolidação dos posseiros (imigrantes ou *sitiantes* que ocupam suas terras sem condições titulares e que se organizam sobretudo pela geração de valores de uso, isto é, reafirmam seu espaço pela produção para subsistência). Vale ressaltar dois elementos fundamentais para viabilizar essa transformação na vida dos habitantes de Conceição do Araguaia: a paradoxal fragilidade econômica do sistema de aviamento que, ao mesmo tempo que institucionalizou a dependência da atividade borracheira ao grande capital (IANNI, p. 45), também foi o pivô para seu desmonte acelerado, de maneira a irromper a crise pelas oscilações exógenas – uma vez que um sistema de núcleo duro poderia provocar um choque ainda maior ao apresentar sinais de desintegração – e, para além disso, sua operacionalidade endógena:



É através do controle do comércio – e não da expropriação de terras camponesas – que ocorre a subordinação do caboclo amazônico às determinações do grande capital. Necessitando de mercadorias, o pequeno produtor camponês é forçado a dirigir parcialmente seu trabalho para aquelas produções que a rede comercial aceita como pagamento das mercadorias que fornece. No caso da borracha os altos preços vigentes fazem com que o próprio comércio alternativo (como os regatões e marreteiros) pressionem no sentido de que o fornecimento de mercadorias seja pago preferencialmente em seringa. (PACHECO, 1979, p. 132-133).

De 1960 a 1985, uma nova conjuntura socioeconômica ganhou espaço em Conceição do Araguaia, a qual corresponde ao período de abertura da rodovia Belém-Brasília e da influência de média duração exercida pela SUDAM, a qual já sucedia a chegada de capitalistas oriundos de famílias oligárquicas paulistas no sul do Pará desde a década de 50 (CRISPIM, 2020). Montava-se, então, o contrastante cenário local: se, por um lado, os araguaianos agora estavam imersos no meio informacional e abarcavam o grande fluxo de pessoas e de atividades pela sobreposição das rodovias onde antes o contato com outras partes do território nacional se intermediava pelo rio (IANNI, 1981), também agora não se conformava *plenamente* Conceição do Araguaia como espaço capitalista; isso se explica na medida que a comercialização da terra na região possuía particularidades (relações sociais e produtivas) que ainda a categorizavam como fronteira (BECKER, 1990). Dentre as particularidades, notam-se novos ou fortalecidos agentes na realidade do município: os fazendeiros, que exerciam o papel da burguesia, ligados à acumulação de terras para a criação de fazendas agropecuárias, se tornando, segundo Crispim (2020, p. 230), “o mais importante grupo proprietário dos empreendimentos agropecuários incentivados na Amazônia Legal, com o aparelho do Estado no projeto de valorização da terra como ativo do capital”; os peões, que ali estavam como trabalhadores livres em busca de melhores condições de vida, porém expostos às práticas ilegais de contratação dos fazendeiros, que os prendiam aos serviços de queima, de derrubada e de cuidado da terra; os gatos, que ligavam os peões aos fazendeiros, levando-os a áreas distantes, cujo valor recebido pelo trabalho não cobria os preços abusivos de itens de consumo, ocasionando o trabalho por dívida; os colonos, posseiros que haviam adquirido os documentos legais de posse da terra, se integrando como mais um grupo que exercia o campesinato (além de posseiros e de sitiantes) na região, porém raros, em razão da dificuldade de se conseguir documentos (sendo eles, em sua maior parte, analfabetos) ou pagar pelo direito de uso



das terras; os grileiros, falsificadores de documentos, contratados pelos fazendeiros para expulsão de posseiros e os jagunços, também contratados, mas para efetuar a intimidação ou uso da violência para obtenção da posse da terra; por fim, a grande empresa agropecuária financiada pela SUDAM, que marcou sua presença pela instalação de grandes projetos e pela especulação fundiária (IANNI, 1981).

### **3.2.2 Os incentivos fiscais da SUDAM em meados de 1985 e sua relação com a mercantilização da terra**

É possível observar, portanto, que a mercantilização da terra em Conceição do Araguaia pode ser colocada simultaneamente em diversas categorias de análise sem necessariamente possuírem excludência mútua. Em seu sentido exógeno, seria uma manifestação da acumulação primitiva (MARX, 2013; IANNI, 1981), pois a apropriação da terra na região sempre encontrou razões ligadas à expansão do grande capital industrial, fosse ele estrangeiro (como no surto da borracha) ou nacional (sob a justificativa desenvolvimentista da SUDAM). Já em sua face mesógena, há uma presença firme de características da fronteira no decorrer da história de Conceição do Araguaia (CRISPIM, 2020): até mesmo durante seu período mais remoto de *alteridade* (MARTINS, 1996), a comercialização da terra engatinhava ao passo que a economia daquela área, apesar de não ter sido propriamente *de* mercado, ainda existia como economia *com* mercado a partir de seus elementos antropológicos secundários – isto é, havia um papel desempenhado pelo mercado, ainda que secundário, nas relações de troca comerciais frente às de reciprocidade e de redistribuição efetuadas entre dominicanos, outros religiosos e povos indígenas que serviria de suporte para a posterior inversão dessa hierarquia (POLANYI, 2012). Numa projeção endógena, se encontra a distinção das operacionalidades pontuais ao longo da história de Conceição do Araguaia que intensificaram a disputa ou a burocracia na reafirmação pela posse da terra, com destaque à catequização, ao controle do comércio no sistema de aviamento, ao nomadismo dos caucheiros, à intervenção burocrática do Estado na forma de mediador da posse legal de terras e à política de incentivos fiscais da SUDAM.

Além disso, o exercício de reflexão a respeito dessa categorização ganha outros contornos sob a dialética dos tempos históricos de Braudel (1965). O tempo de curta



duração se estabelece como endógeno, expressando a natureza dos breves eventos que dizem respeito a uma evolução do direcionamento da mercantilização da terra, a exemplo da chegada do Major Fortunato Ludovico em Conceição do Araguaia e sua frase “Deus é a borracha!” (expressando ali uma forte disrupção para influência do mercado na mediação com a terra) ou a coalizão da Expedição Xingu-Roncador (EXR), que foi ao sul do Pará nos 40, e da Fundação Brasil Central (FBC) com capitalistas latifundiários, que receberam as informações expedicionárias e posteriormente se reafirmaram como proprietários de terra em regiões como Conceição do Araguaia (FERNANDES, 1999). O tempo de média duração, por sua vez, tem sua face mesógena nas distintas conjunturas de décadas que contribuíram para a comercialização da terra, sobretudo durante a febre da borracha entre 1887 e 1912; na década de 50, com a chegada das famílias oligárquicas; e entre 1960 e 1985, com o advento da SUDAM e dos incentivos fiscais – sendo esse tempo, dessa forma, o tempo da fronteira (MARTINS, 1996). O tempo de longa duração, afinal, é exógeno, pois ressignifica os demais para uma latência não-linear e gradual da mercantilização da terra desde o primeiro contato dos religiosos dominicanos, carregando seus pressupostos civilizatórios, para a transformação daquela terra indígena em uma mercadoria tratada verbalmente como município ou sub-região.

Até o momento, talvez seja possível interpretar que a importância dos incentivos fiscais da SUDAM para a mercantilização da terra em Conceição do Araguaia, quando ao lado do tempo de longa duração ou da acumulação primitiva em sua face exógena, é equivalente à participação dos átomos na composição de elementos químicos, sendo apenas parte subordinada de um conjunto de processos que contribuem e interagem de forma dinâmica para uma totalidade orgânica (a mercantilização da terra). Apesar de essa visão não estar de todo errada, é preciso considerar que, em seu sentido endógeno, os incentivos fiscais da SUDAM tiveram um impacto grandioso nesse fenômeno de magnitude elevadíssima; assim como partir um átomo ao meio gera uma fissão nuclear, *passar uma borracha* por cima dos efeitos de tal política geraria um vazio histórico e institucional da dimensão de um buraco escavado pela explosão de uma bomba atômica. Nessa perspectiva, Crispim (2020) aponta para a conversão de terras devolutas em terras privatizadas; para, com base em estudos de Petit (2003), os 18 grandes projetos



instalados pelo Regime Militar na região que chegaram a cobrir 238.030,6 hectares de terra nos 60, mais 10 projetos nos anos 70 que cobriam 121.021,3 hectares; para, com base em dados do IBGE, a utilização da terra na modalidade de matas e florestas em 83.226 hectares no ano de 1960, depois subindo em 1,281 milhão de hectares até 1975 e crescendo em 1,198 milhão de hectares até 1985; para como Conceição do Araguaia, diferente de todos os outros momentos históricos precedentes, viu a “substituição acelerada do regime de posse pelo regime de propriedade privada como o mais importante na forma de ocupação da terra” (CRISPIM, 2020, p. 229) – aponta, desse modo, para a inexorável relevância da SUDAM, especialmente via incentivos fiscais, na mercantilização da terra na sub-região.

Afinal, a instância mesógena ainda constitui uma dialética entre a política destacada e a mercantilização da terra no estudo de Conceição do Araguaia. Isso se dá na medida que, como pôde ser observado ao longo do trabalho, a categoria de fronteira permite compreender o choque de diferentes modos de produção, tempos históricos, interesses sociais ou econômicos e, dessa maneira, comporta processos múltiplos e que se determinam mutuamente, sem ocorrer em uma escala linear ou direta, pois há ali interações (muitas vezes demarcadas por conflitos, outras por reinvenções) que acabam por revelar aspectos que desafiam a intuição de desenvolvimento, atraso ou pertencimento de categorias sociais, tal qual a adoção do campesinato (mesmo após a fase áurea da borracha ocorrer), que receberia contornos mais complexos na luta pela terra com a chegada de um discurso modernizador que, afinal, não se concretizaria. Assim, não só os incentivos fiscais foram determinantes e impulsionadores para a mercantilização da terra em Conceição do Araguaia: o contrário também acontece – interesses históricos já eram articulados e a atenção do capital fora chamada pelas oportunidades que a própria terra na fronteira, por suas frágeis e flexíveis relações sociais e pela relação efetiva de valor nela estabelecida (MARX, 2013), traz consigo.

Se, por um lado, a expansão do capital procura dominar um número cada vez maior de setores e atividades, por outro lado, a Amazônia é o espaço que mais atrativos e oportunidades oferece à essa expansão. A vastidão das terras sem donos, o despovoamento de grande parte da região, as estruturas sociais já em decomposição facilitam sobremaneira a articulação desse espaço que, por tal razão, se valoriza e, por sua vez, valoriza o capital. (BECKER, 1982, p. 165).



### 3.4. A descontinuidade dos Incentivos Fiscais na Sub-região de Conceição do Araguaia no Pós-1985

Após a análise de construção mais teórica, é válido, nesta ocasião, analisar formalmente a série temporal que se estende a partir de 1985 na região, observando agora os fragmentos deixados pela política de incentivos fiscais. É possível notar que, no âmbito geral, o número de estabelecimentos e a área média diminuiu comparando os anos de 1985 e 1995 (Tabela 1), evidenciando, assim, um menor número de indivíduos que usam da agropecuária para fins de subsistência ou comerciais. Desse modo, nota-se o crescimento de cobertura e uso do solo de modo mercantil capitalista em detrimento de uma formação florestal natural e nativa, marcas de uma incorporação “modernizadora” típica de um capitalismo em expansão e conformidade com um espaço geográfico inacabado, no qual a especulação fundiária estabelece uma forte presença no processo de mercantilização da terra, ainda que em menor grau se comparada a outros períodos.

Tabela 1 – Número e Área (ha) dos Estabelecimentos agropecuários de 1985 e 1995 em municípios da sub-região de Conceição do Araguaia.

MUNICÍPIO	NÚMERO 85	ÁREA 85	NÚMERO 95	ÁREA 95
Conceição do Araguaia	3.889	851.425	4.293	696.915,40
Santana do Araguaia	1.625	2.361.747	1.485	920.413,80
Redenção	2.283	517.400	689	272.162,60
Xinguara	6.769	985.485	1.441	402.421,10
Rio Maria	2.215	361.536	1.098	264.017,60
Santa Maria das Barreiras	0	0	1.609	379.323,70
São Geraldo do Araguaia	0	0	1.989	121.358,50
Pau D'arco	0	0	0	327
Floresta do Araguaia	0	0	0	0
Piçarra	0	0	0	0
Sapucaia	0	0	0	0

Fonte: IBGE: Censo Demográfico

Crispim (2020, p. 295) evidencia, por meio de um gráfico de elaboração própria com base nos dados do INCRA e da SUDAM, que, no município de Conceição do Araguaia, 31 projetos foram aprovados para os incentivos fiscais, no período de 1966 a 1988, totalizando uma área de 380.950 hectares de terra como capital. Já no período de 1985 a 1999 (tabela 2), a soma dos dois projetos agropecuários aprovados na mesma região não chega a 15.000 hectares, apesar dos valores de CR\$ 600.000.000,00 e de



CR\$ 1.948.458,00 investidos. Nesse contexto, é claro como a queda da SUDAM já estava em curso nessa época e ainda assim, a presença massiva do capital latifundiário do centro-sul do país permaneceu na posteridade. Prova disso foi a criação, mesmo nos anos 80, do Grupo Executivo da Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT), instituído pelo Regime Militar como um mecanismo de reação à luta pela terra na fronteira paraense, estimulando fortemente a mercantilização de terras, agora voltada para a atividade mineradora na Amazônia Oriental: o Estado, portanto, sempre foi agente na acumulação primitiva que se engrenava e continua a se engrenar na Amazônia (CRISPIM, 2020).

Tabela 2 – Aprovação de projetos pela SUDAM de 1985 a 1999.

DATA DA 1ª APROVAÇÃO	NOME DA EMPRESA*	MUNICÍPIO/UF	VALOR DO INCENTIVO RECEBIDO	MOEDA	ORIGEM DO CAPITAL	TAMANHO PROPRIEDADE
19/12/1985	Cia Agrícola e Pecuária Faz. das Graças	Santana do Araguaia- PA	4.960.500.000,00	CR\$	paulista	5.392,75
20/11/1986	Agropecuária Itambé S/A	Santana do Araguaia- PA	14.719.710,00	CR\$	paulista	4.356,00
08/10/1986	Agropecuária Noil Ltda	Santana do Araguaia- PA	53.528.118,00	CR\$	paulista	21.791,50
12/12/1986	Agropecuária Pandin Ltda	Redenção- PA	33.697.851,00	CR\$	paulista	13.000,00
09/10/1986	Cia Agropecuária Nazareth	Conceição do Araguaia- PA	600.000.000,00	CR\$	paulista	5.000,00
26/01/1988	Taquaril Agropecuária Ltda	Santana do Araguaia- PA	6.068.737,00	CR\$	goiano	2.270,00
26/01/1988	Agropecuária Mirandópolis S/A	Santana do Araguaia- PA	117.698.930,00	CR\$	paulista	6.821,20
<b>TOTAL EM HECTARES - ANOS 1980</b>						<b>58.631,45</b>
26/11/1991	Companhia Melhoramentos de Itaipavas	Conceição do Araguaia- PA	1.948.458,00	CR\$	paulista	9.013,00
18/08/1994	Agropecuária Vale do Araguaia Ltda	São Geraldo do Araguaia- PA	4.684.190,00	R\$	pemambucano	11.256,68
10/04/1995	Cia Agropecuária do Arame	São Geraldo do Araguaia- PA	1.068.594,65	R\$	pemambucano	4.764,00
12/12/1996	Vale do Itaipavas Agropecuária S/A	São Geraldo do Araguaia- PA	5.628.442,00	R\$	pemambucano	6.928,70
28/12/1998	Agroindustrial Sapucaia Ltda	Sapucaia- PA	5.188.150,00	R\$	paraense	1.089,00
28/12/1998	Agropecuária Monte Verde S/A	Santa Maria das Barreiras- PA	5.802.648,00	R\$	paraense	4.356,00
24/03/1998	Fazenda Caracol S/A	Redenção- PA	2.928.000,00	R\$	mineiro	3.000,00
28/12/1998	Fazenda Ouro Verde	Santa Maria das Barreiras- PA	1.900.000,00	R\$	paraense	2.199,28
28/12/1998	Frango Gigante S/A	Marabá- PA	5.987.000,00	R\$	mineiro	5.004,00
25/08/1998	Vale Bonito Agropecuária Ltda	Xinguara- PA	5.708.550,00	R\$	tocantinense	8.706,00
14/11/1999	Jahyr Seixas Gonçalves Agroindustrial	Jacundá- PA	5.760.275,00	R\$	paraense	5.260,28
<b>TOTAL EM HECTARES - ANOS 1990</b>						<b>61.576,94</b>

\*DIVISÃO CNAE: Agricultura, Pecuária e Serviços Relacionados

Fonte: SUDAM. Lista de Projetos Aproveados. Belém: SUDAM-DAI, 2000.



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As atividades do Regime Militar, para atender aos interesses pautados no desenvolvimentismo, foram impetuosas e autoritárias em seus diversos sentidos. Essa impetuosidade não foi diferente no avanço sobre a Amazônia: entonando para si o lema “Terras sem homens para homens sem terra!”, o Estado penetrou na fronteira de tal forma que se alienou na alteridade do espaço que acreditava ser terreno fértil para estabelecer sua reterritorialização, construiu e impôs nela sua parcial racionalidade. Foi vítima, assim, de uma queda ao tentar passar por cima da distância abissal entre seus objetivos e os objetivos de grupos sociais não-plenamente integrados ao território nacional, sem construir qualquer ponte efetiva senão as estradas que interligavam municípios.

O trabalho apresentado buscou relacionar a política de incentivos fiscais, instituída por esse agente da “modernização”, ao longo processo de mercantilização da terra, tomando como referência a sub-região de Conceição do Araguaia. No entanto, para não repetir o equívoco da lógica defendida pelos militares e colaborar efetivamente para o amplo estudo abordado, foi necessário adotar ferramentais integrados sistemicamente. Desse modo, a categoria de fronteira, a dialética dos tempos históricos, a noção de acumulação primitiva e a proposição de frentes categóricas autorais foram necessárias para organizar e fazer valer o esforço despendido sobre a robustez desse cenário caótico.

Por meio da transdisciplinaridade cara à compreensão sistêmica do tema, foi observado que o fracasso da política de incentivos fiscais possui contornos para uma apreciação crítica firme a respeito dos diversos elementos que levaram à sua inflexão. Nesse sentido, as diversas correntes heterodoxas de áreas sociais e humanas sobrepostas compuseram um quadro dinâmico que traz consigo diversas determinações sobre a operacionalidade, a conjuntura socioeconômica e a integração a processos de magnitude expressiva dos incentivos fiscais. Dessa forma, foi possível experimentar uma cobertura do significado dessa política nos conflitos dramáticos da fronteira e a resignificação violenta desse espaço a partir dela, nas falhas institucionais dentro dos próprios critérios envolvendo fraudes nos projetos e a baixa rentabilidade, nas elementaridades resultantes





da inserção no processo capitalista de acumulação primitiva num contexto de longa duração e na interação de todas essas instâncias para a ascensão e queda dos incentivos.

Por fim, foi sob a observação do caso de Conceição do Araguaia que se alcançou um saber mais específico sobre a relação entre os incentivos fiscais e a mercantilização da terra, ressignificando enquanto particular o geral e, retroativamente, sendo ressignificado por ele. A partir do olhar categórico sobre o histórico do município e dos dados pós-1985 a respeito dos incentivos fiscais, foi visto como o mercado de terras em Conceição do Araguaia está intimamente relacionado com a política de incentivos fiscais da SUDAM, sobretudo a partir das razões de seu fracasso. Assim, algumas conclusões (ou hipóteses, pois estão sujeitas a expansões, críticas e reformulações) puderam ser apreendidas do estudo deste trabalho: **1)** A descontinuidade dos incentivos fiscais da SUDAM possui elementos comuns à gênese de tal política e entende-la sistemicamente pode ajudar a responder de forma orgânica questões pertinentes a diversos temas sem a necessidade de um reducionismo epistemológico; **2)** a acumulação primitiva e a mercantilização da terra sempre estão em atividade e, apesar de serem oriundas de um modo de produção relativamente recente, suas raízes antropológicas correspondem a um movimento civilizatório na fronteira que historicamente está atrelado a um tempo de longa duração ainda em vigência; **3)** as relações sociais e antropológicas da fronteira estão ligadas à relação com a terra, de forma que suas tensões territoriais integrativas modificam mutuamente os papéis do mercado e dos aparatos institucionais de posse ou de privatização latifundiária; **4)** os incentivos fiscais da SUDAM, quando colocados ao lado de categorias exógenas, podem ser percebidos como participantes pequenos no processo de mercantilização da terra, mas isso não anula seus impactos ímpares e magnânicos quando vistos sob uma instância endógena, podendo só ser removidos desses processos pelas próprias forças históricas, que preservam suas elementaridades; **5)** enquanto espaço inacabado, a fronteira conforma valores e interesses para diferentes agentes, portanto, é um equívoco estabelecer uma relação causal e unidirecional entre os incentivos fiscais da SUDAM e a mercantilização da terra: essa, em um processo histórico de longa duração e enquanto expressão do valor existente na fronteira, também condiciona a criação de políticas ligadas à expansão do grande capital como as dos incentivos fiscais e, por sua alteridade

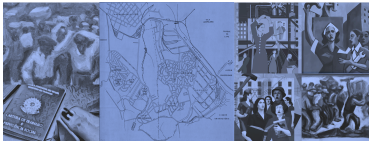


**XV Congresso Brasileiro de História  
Econômica & 16ª Conferência  
Internacional de História de Empresas**  
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



**ASSOCIAÇÃO  
BRASILEIRA DE  
PESQUISADORES  
EM HISTÓRIA  
ECONÔMICA**

de tempos, também contribui para o fatalismo desses grandes projetos.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUDRIN, J. M. *Entre Sertanejos e Índios do Norte*: o bispo-missionário dom Domingos Carrérot. Edições Pugil Limitada. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1946.

COSTA, Francisco de Assis. *Formação Agropecuária da Amazônia*: os desafios do desenvolvimento sustentável. 2ª ed. Belém: NAEA, 2012.

CRISPIM, Cleidianne Novais Sousa. *Tradição e Capitalismo na Amazônia*: modalidades de relação entre homem e terra pela expansão da fronteira do capital. 2020. 303 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

BECKER, BERTHA K. *Geopolítica da Amazônia*: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BECKER, BERTHA K. *Fronteira Amazônica*: questões sobre a gestão do território. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria Geral dos Sistemas*: fundamentos, desenvolvimento e aplicações. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2014.

BRAUDEL, Fernand. *História e Ciências Sociais*: a longa duração. Revista de História, vol. 30, ano 16, n. 62, abr.-jun. 1965, p. 261-294.

BRITO, Daniel Chaves de. *A SUDAM e a crise institucional do desenvolvimento na Amazônia*. In: Papers do NAEA, v.7, n.1, 1998.

BRITO, Daniel Chaves de. *A modernização da superfície*: Estado e desenvolvimento na Amazônia. Belém: UFPA/NAEA. 2001.

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

FOREWAKER, J. *A Luta pela Terra*: a Economia Política da fronteira pioneira no Brasil. De 1930 aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

IANNI, Otávio. *A Luta pela Terra*: história social da terra e da luta pela terra numa área de Amazônia. Petrópolis: Vozes, 1981.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico de 1991-2000*. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo agropecuário de 1985-1995*. Rio de Janeiro: IBGE.

LIRA, Sergio Bacury. *Morte e ressurreição da SUDAM*: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia / Sérgio R. Bacury de Lira. – 2005. 239 f : il; 29 cm - Tese (doutorado)- Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2005.

LÚKACS, György. *Para Uma Ontologia do Ser Social*. São Paulo: Boitempo, 2018.

MARTINS, José de Souza. *Capitalismo e Tradicionalismo*: Estudos Sobre as Contradições da Sociedade Agrária no Brasil. São Paulo: Pioneira, 1975.

MARTINS, José de Souza. O Tempo na Fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico na frente de expansão e na frente pioneira. *Tempo Social*. Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 8(1): 25-70, maio de 1996.

MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.



XV Congresso Brasileiro de História  
Econômica & 16ª Conferência  
Internacional de História de Empresas

Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO  
BRASILEIRA DE  
PESQUISADORES  
EM HISTÓRIA  
ECONÔMICA

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política. Livro III – o processo global da produção capitalista*. São Paulo: Boitempo, 2017.

PACHECO, João. O Caboclo e o Brabo: notas sobre duas modalidades de forças de trabalho na expansão da fronteira amazônica no século XIX. *Encontros com a Civilização Brasileira*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro: 101-141, maio de 1979.

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

PETIT, Pere. *Chão de promessas: elites políticas e transformações econômicas no estado do Pará pós-1964*. Belém: Paka-Tatu, 2003.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.