

A AMAZÔNIA E SEU LUGAR CENTRAL NA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Edna Castro

As estratégias de modernização para a Amazônia nas últimas décadas, com os processos de reestruturação produtiva e espacial, tiveram sempre à frente a ação do Estado. Inicialmente com as políticas de incentivos fiscais, abertura de estradas e colonização visando integração ao mercado nacional; e nos anos 1980, direcionando investimentos massivos à produção mineral com o Programa Grande Carajás e à construção das hidrelétricas de Tucuruí e Balbina. Nos anos 1990, o Plano Brasil em Ação (1996-1999) e, logo após, o Avança Brasil (2000-2003), com os projetos de infra-estrutura articulados em Eixos de Desenvolvimento, traçam as linhas de intervenção no espaço regional baseadas em projetos de infra-estrutura de transporte e comunicação, com pretensão de integrar os oito países com região amazônica, abrindo os mercados do Atlântico ao Pacífico.

Os eixos de integração nacional propostos no governo anterior constituem a matriz de intervenção no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através do Plano Plurianual 2004-2007 e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), incentivando o setor exportação e o superávit na balança comercial com minérios, madeira, pecuária, pescado e grãos.

O que nos parece fundamental destacar é a posição central que passou a ocupar a Amazônia na política de

integração continental, demonstrado tanto pelas ações do Estado quanto pelo mercado ávido por terras e recursos; no plano internacional, ao tornar-se um espaço estratégico na integração sul-americana no âmbito de uma economia mundializada, verificado no crescente interesse de empresas estrangeiras nesse espaço regionalizado. A política de integração de mercados empreendida pelo Estado considera, mais uma vez, essa região como uma fronteira nova, aberta a múltiplas possibilidades econômicas, focada, porém, na Amazônia Ocidental onde se situa a maior parte da faixa de fronteira política e de países vizinhos.

A formação de novas regionalizações, mais a articulação de blocos econômicos, constituíram estratégias de mercado que modificou o cenário internacional desde o final do século passado. As empresas transnacionais e os organismos multilaterais, enquanto atores globais, concentrando mais capital, reforçaram sua posição hegemônica na economia mundializada. Visando competitividade pressionam a esfera política para ganhar ou assegurar espaços na nova economia. Não quer dizer, a meu ver, que os Estados nacionais não continuem a ter um papel importante na regulação social, política e econômica. Permanecem protagonistas, mas sob uma lógica liberalizante do capital, tendo a maior parte deles sucumbido aos acordos de agências reguladores internacionais, embora o desafio devesse ser o de pensar formas alternativas de desenvolvimento endógeno, de garantia de direitos sociais e territoriais, redução de desigualdades sociais, enfim, de desenvolvimento.

A mundialização e a avidez do capital financeiro em controlar todo o movimento do capital, se impuseram nessas três últimas décadas. Os países têm procurado se adaptar, de

forma passiva, à situação de existência de bloco cada vez mais hierarquizado de países no mundo. Hierarquia entre países ricos, aqueles que alcançaram certo nível de desenvolvimento, e os países pobres, estes cada vez mais marginalizados em função do crescimento da concentração de capital e polarização internacional, que secciona países centrais no oligopólio mundial e aqueles que interessam pouco ou quase nada ao comércio internacional (CHESNAIS, 1996). Graças ao fortalecimento e às políticas de liberalização empreendidas desde os anos 1980, o "capital recuperou a possibilidade de voltar a escolher, em total liberdade, quais os países e camadas sociais que têm interesse para ele acompanhado por formas dramáticas de retrocesso econômico, político, social e humano" (CHESNAIS, 1996, p. 16).

Os processos de mundialização constituem uma continuidade no movimento de racionalização da sociedade moderna. O que presenciamos é um momento particular, cujo processo de racionalização se faz de forma mais rápida e profunda e coloca em questão noções, processos e instituições até então consideradas chave na reprodução da sociedade e da economia capitalistas. Mas, como movimento e desenvolvimento do capitalismo, é muito antigo, pois representa a expansão do mercado mundial no qual os espaços regional e nacional integram-se. No presente, as noções de espaço e de tempo são mais uma vez revolucionadas. O lugar da *internet* nos fenômenos informacionais, avanço da tecnologia e de suas amplas aplicações na vida imediata de indivíduos e grupos, não apareceu repentinamente, mas existem fios que ligam esses processos anteriores de acumulação de conhecimentos e de racionalização dos saberes e suas aplicações. A quantidade de

pessoas ligadas a sistemas de redes de informações virtuais será potencialmente maior à medida que avance a tecnologia e se expanda para novos círculos.

É certamente importante reconhecer, no plano econômico, a competição interempresarial e intergrupos que tende a se intensificar. Verificou-se, nas últimas décadas do século XX, a falência de um número significativo de empresas de sólida constituição, causada pela concorrência. Constata-se que as empresas impulsionadas ainda pelo caráter da concorrência – crescimento intenso e globalizante que tem exigido uma redefinição das estratégias empresariais no mercado – procuraram se reestruturar, buscando formas de reduzir seus custos com estratégias que objetivaram aumentar a produtividade do trabalho e do capital. Procuraram formas flexíveis de produção, novos padrões de gerenciamento, orientando-se para demandas futuras, incertezas e riscos do mercado. Observa-se um reforço no processo de concentração e centralização de capital, com empresas e grupos multinacionais que se associaram, acertaram aquisições ou fusionaram como estratégia de crescimento. Nesse caso, é necessário reconhecer que as estratégias interempresariais têm revelado outra forma de cooperação internacional, apesar da intensa competitividade no plano do mercado - sua compreensão é fundamental, pois tais procedimentos inauguram também uma mundialização de padrões de consumo e mesmo de gestão do trabalho.

A articulação de grandes empresas industriais e financeiras, visando um funcionamento em rede, resulta também da unificação, nos países mais avançados, dos mercados financeiro, cambial, de títulos e valores. Finalmente, as alterações importantes verificadas no âmbito do trabalho nos

colocam diante de uma das principais mudanças com a precarização do trabalho e seus impactos negativos sobre a organização da vida social. As mudanças que ocorrem hoje no mundo do trabalho não podem ser entendidas sem as correlações com as alterações profundas na dinâmica do mercado e na concepção de racionalidade do tempo e do espaço, dando passagem também a novas modalidades de dominação, de caráter mais simbólico, no campo do trabalho.

Os mercados tornam-se mais incertos, disputados e instáveis, o que altera a forma como se estabelecem as relações e a divisão social do trabalho. Instituições como as empresas operam hoje no sistema produtivo de forma diferente – na organização de cadeias e nas redes de informações e de fornecedores, cujo aumento de complexidade e sofisticação somente pode ser entendido na relação com as grandes linhas de mudança do mercado mundial e do sistema produtivo no seu conjunto – com um sistema integrado por estratégias, ações e condutas que vão do campo simbólico ao da produção material (CASTRO, 2005, p. 27).

Cabe ainda assinalar as mudanças, provocadas pela globalização, no papel do Estado e na formulação de suas políticas públicas. Por isso não é possível simplesmente adaptar-se às novas exigências do capital, em particular na sua versão financeira, com um movimento de concentração de capital a exemplo da liquidez que se encontra, sobretudo, nos fundos de pensões, de investimento e nas carteiras de seguro, em mãos de poucas empresas e com riscos mundializados. Um novo padrão de gestão da esfera pública tem se colocado como matéria essencial, reforçando a necessidade de repensar o Estado. Uma série de acontecimentos políticos verificados nas últimas décadas fez nascer a necessidade de repactuar Estado e sociedade, cuja

natureza política depende de como os processos democráticos e de participação têm conseguido encontrar espaço no meio caminho das relações entre Estado e mercado. A abertura de mercados, com a globalização, discutida em parte como desregulamentação, baseia-se na premissa de que o mercado encontra, por si só, seu ponto de equilíbrio e por isso o Estado, na maior parte das teorias modernas sobre desenvolvimento, deixa de ser um Estado keynesiano ou um Estado de Bem-Estar Social. A redução dos gastos públicos e a modernização das estruturas organizacionais são apresentadas como garantia de eficácia na gestão da coisa pública.

Novas dinâmicas econômicas e integração continental da Amazônia

Rondônia, Mato Grosso, Tocantins, sudeste e sudoeste do Pará são exemplos da ação de programas governamentais de colonização, de abertura de estradas, de mineração, energia e incentivos fiscais a médias e grandes empresas de pecuária e madeira determinando o avanço de novas frentes econômicas com a incorporação de terras ao mercado. Estão chegando atores capitalizados e cujas estratégias e interesses estão vinculados à dinâmica da economia da pecuária, da mineração e da soja. Essas frentes avançam em direção à Amazônia Ocidental, ao Amazonas e Acre, e aos países vizinhos (Peru, Bolívia e Colômbia), e ainda o norte da Venezuela, constituindo uma retomada de interesses de mercado que se aliam aos programas governamentais e à nova geopolítica de integração sul-americana.

Certamente que a incorporação de novas áreas para a expansão da produção agropecuária tem relação com a

dinâmica econômica de outras regiões no país. Não é possível entender esse processo sem religar com a fronteira consolidada imediata do norte do Mato Grosso, de Goiás, Maranhão e Tocantins, espaços de reprodução de agentes econômicos que se deslocam, capitalizados ou não, para a Amazônia. Esses são os fluxos mais recentes, na seqüência do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo, de décadas anteriores. Nesta fase atual, a pecuária não depende mais, para se expandir, da transferência dos incentivos fiscais, mas o Estado permanece ainda um fator de capitalização pela privatização de terras públicas através da grilagem, do ordenamento territorial e dos baixos custos sociais e ambientais que lhes asseguram empreendimentos de reduzido risco econômico. E o que muda então nas novas áreas de fronteira? A disponibilidade por parte de grupos econômicos em financiar o avanço da fronteira sobre novas terras. A lógica é que estão dispostos, pela grande rentabilidade da economia de grãos e de minério. E por isso o ciclo do desmatamento se refaz, ampliando-se para novas áreas, em movimentos mais rápidos ou lentos dependendo dos recursos de capital e dos freios institucionais. E certamente os grupos mais capitalizados estão aí pela alta rentabilidade dessas atividades, mas também por reservas de estoques para oportunidades futuras. Afinal de contas, essa é a última fronteira de áreas florestais contínuas não somente do país e do continente Sul-americano, mas do mundo.

As narrativas sobre a saga dos migrantes compõem capítulos de uma história, para uns, trágica, para outros, de sucesso, mas todos contemporâneos de uma mesma dinâmica: a da incorporação de novas terras à economia nacional no norte do país. Os programas de desenvolvimento e de intervenção

do Estado e a predominância de certos atores na dinâmica social acabaram por reconfigurar a geografia da região.

A Amazônia, para além de um interesse ambiental de preservação de sua floresta, é um mercado de produtos e insumos muito concreto, ligado a redes internacionais altamente sofisticadas. Isso é real para grandes empresas, como é o caso da siderurgia e mineração, ou ainda de eletroeletrônicos e madeira¹. Mas também permeiam redes internacionais com uma gama de produtos da floresta, na lógica da certificação como agregação de valor, os pequenos ou médios produtores, organizados em sistemas coletivos e que conseguem, por meio de redes informais de comercialização, repassar produtos valorizados ao mercado globalizado justamente pelos seus conteúdos cultural e ambiental.

As políticas macro-desenvolvimentistas e a estruturação do Estado Nacional

A integração da América do Sul constitui um dos objetivos principais das estratégias políticas e econômicas dos governos sul-americanos, estando no centro da política externa brasileira. O núcleo da política brasileira na América do Sul está no Mercosul, pois:

¹ As campanhas pela paralisação da exploração predatória do mogno conseguiram resultados a partir de alianças entre atores locais, órgãos de Governo Federal, estadual e organizações ambientalistas nacionais e internacionais. Por outro lado, muitas mudanças vêm ocorrendo no sentido de fortalecer a proposta de que a exploração madeireira na Amazônia pode ser sustentada com mecanismos de estímulo ao uso da madeira certificada, que pode gerar alto valor, além de elevar a economia regional a outro nicho de mercado. E com a particularidade da qualidade de madeira tropical. Essa mesma lógica pode ser aplicada para outros produtos regionais que possam ser explorados com métodos ambientalmente corretos.

[a] política externa não poderá ser eficaz se não estiver ancorada na política brasileira na América do Sul. As características da situação geopolítica do Brasil, isto é, seu território, sua localização geográfica, sua população, suas fronteiras, sua economia, assim como a conjuntura e a estrutura do sistema mundial, tornam a prioridade sul-americana uma realidade essencial (GUIMARÃES, 2008, p. 2).

Esse cenário se caracteriza pela incorporação dos avanços técnicos da área de informática e microeletrônica; pela concentração do capital e oligopolização de mercados com crescente movimento de aquisições e fusões de empresas; hegemonia do capital financeiro; pela precarização, sob diferentes formas, das relações no mercado de trabalho e também pela perda crescente dos direitos sociais - trabalhistas, previdenciários - garantidos aos trabalhadores desde o início do século XX, através de mobilizações coletivas e de suas conquistas legais.

A integração de mercados, pela via de infra-estrutura do desenvolvimento, é a ponte de ligação entre globalização e regionalização, como mostra a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA) definida em Encontros de Estados sul-americanos associados a setores empresariais e Instituições Financeiras Multilaterais. A expectativa de governos sul-americanos é que se desenvolvam estratégias empresariais de ampliação da capacidade competitiva e adquiram melhores condições no mercado, embora, internamente, observem-se rearranjos em blocos de países que se alinham conforme feixe de interesses, concepções geopolíticas e estratégias relacionadas a outros blocos econômicos.

Nessa perspectiva a integração sul-americana é vista, sobretudo, a partir de obras de infra-estrutura que potencializem

a produção de mercadorias e seu escoamento para os principais mercados mundiais, acessados via oceanos Atlântico e Pacífico. Razão de se tornarem prioritárias as vias de ligação do Brasil com vários países, atravessando suas fronteiras.

A questão é saber qual o modelo de desenvolvimento que subjaz à política de integração sul-americana, uma vez que não se alterou o rumo das políticas neoliberais que, junto com e as crises do petróleo de 1973 e de 1979, impuseram um aumento na, já elevada, concentração de renda e de riqueza, fragilizaram a economia indústria, levaram aos processos de desindustrialização, desestruturação de serviços públicos, liberalização de seus mercados de capital e à privatização de empresas estatais. Conseqüentemente, ao aumento do índice de desemprego e ao desmonte de direitos sociais, desestabilização de instituições-chave que garantiam, apesar de precário, o equilíbrio da relação Estado x sociedade.

A IIRSA, em 2000, segue uma política convencional de integração pela infra-estrutura (rodovias, pontes, ferrovias e energia), no mesmo eixo tradicional de abertura para mercados de países desenvolvidos e da China, identificando instrumentos de financiamento, dos quais o BNDES passaria a ter um papel decisivo. Considerando que a América do Sul tem um excedente de energia, com o potencial de seus rios e jazidas minerais, poderia garantir a “segurança energética”, figura considerada prioritária na política externa brasileira na América do Sul.

A Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, visava eliminar as barreiras ao comércio entre os Estados, mas não conseguiu se impor. Em 1969, os países criaram o Pacto Andino sob um modelo de planejamento do desenvolvimento com alocação de

investimentos. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) nasce com o mesmo objetivo de integração de mercados, retomando princípios presentes na matriz da Associação Latino Americana de Integração (ALADI), a partir de negociações entre o Brasil e a Argentina. Considera Guimarães (2008), que o MERCOSUL:

(...) surgiu como um projeto enquadrado na concepção do Consenso de Washington do livre comércio como instrumento único e suficiente para a promoção do desenvolvimento, redução das desigualdades sociais e geração de empregos, na melhor tradição das Escolas de Manchester e de Chicago. As disputas entre países e a formação de blocos econômicos faz parte da dinâmica atual da economia, com a pressão hegemônica dos Estados Unidos (GUIMARÃES, 2008, p. 6).

Em 1994, os Estados Unidos lançaram, no contexto da Cúpula das Américas, o projeto de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), objetivando estabelecer uma área de livre comércio de bens que se configuraria como um processo unificador do território econômico formado por todos os países das Américas, centrado sobre a negociação de bens, serviços e capital (excluindo trabalho e tecnologia), com regras bem restritivas à execução de políticas nacionais ou regionais de desenvolvimento econômico, seguindo orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comercio (OMC) (GUIMARÃES, 2008).²

² Por isso o governo Lula insiste na integração sul-americana, conforme seu pronunciamento no Painel do Fórum Econômico Mundial, em Davos, divulgado amplamente pela imprensa, que continuará insistindo na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações. Considera um compromisso com o Brasil e a América do Sul trabalhar para na fundação da Comunidade Sul-Americana de Nações. Não por acaso, explicita que o bloco abrangendo todo o subcontinente sul-americano necessita de integração regional em setores como “infra-estrutura, ferrovia, rodovia, telecomunicações, integração aérea”, e afirmou que está esperançoso em relação ao futuro da região.

O Mercosul surge com objetivo mercantil e em um contexto de abertura e liberdade econômica. Hoje fazem parte do bloco: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e, recentemente, a Venezuela. Bolívia e Chile tornaram-se membros associados.

O Plano Plurianual do Governo Fernando Henrique Cardoso montava-se sobre a noção de Eixos Nacionais de Integração e visava constituir-se a estratégia maior para estreitar as relações com os países da América do Sul, na grande fronteira política, conformando um bloco econômico com maior poder de fogo face à organização em curso de outros nichos de mercado, nos diferentes continentes. Certamente a integração geográfica pela construção de vias de comunicação terrestres é o primeiro passo desse processo.

Políticas de integração e modelos geopolíticos em disputas

Para entender os novos interesses pelas estratégias de controle do território Amazônico, é essencial tomar como referência o percurso da política econômica conduzida pelo Governo, o qual tem demonstrado, nos seus inúmeros programas, reuniões de cúpula, pronunciamentos e documentos escritos (exemplo da Carta do Rio de Janeiro), uma vontade política de negociar novos mercados no espaço sul-americano, mantendo a primazia das iniciativas. Pode-se, dessa forma, entender o papel assumido pelo Itamaraty na articulação do Mercosul, a sua maior aproximação com Argentina e Chile, justamente os dois países que têm acumulado maior tradição e peso na política econômica do continente.

Estabelece-se, assim, uma nova dinâmica nas relações internacionais que re-alinham as forças e a hegemônica no continente e na sua relação com os estados Unidos enquanto maior economia mundial. O Peru, com vias que permitem

escoamento de produtos para os mercados asiáticos e Caribe, ou ainda, no caso da Venezuela, a estrada que liga Manaus/Boa Vista e Caracas, passaram a constituir pontos de interesse na geopolítica continental.

O PPA (2000-2003) explicita planos e metas para o quadriênio e já considera as parcerias entre os setores públicos e privados, pretendendo envolver Governo Federal, estados e municípios. A tendência de globalização e de mercado está presente ao longo do plano e influencia sua formulação, as estratégias e os conceitos de base. Tem seu eixo centralizado na viabilização econômica, nos investimentos econômicos, notadamente na infra-estrutura de comunicação, de transporte e de energia. Enumera os seguintes objetivos: crescimento sustentado; geração de emprego e renda; combater a marginalização social e a pobreza; consolidar a democracia e defender os direitos humanos.

Como desdobramento dos estudos sobre eixos de desenvolvimento e destinado a investimentos, em especial de infra-estrutura, foram apresentados 365 programas, definidos a partir de um elenco de problemas e dos resultados de tais estudos sobre os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento³. Para entender melhor as mudanças decorrentes dessa intervenção recente do Estado na Amazônia, é importante atentar para suas políticas de expansão mercantil

³ O conjunto desses Programas prevê um total de R\$ 317 bilhões para serem gastos nas seguintes áreas: telecomunicações, energia, transporte, desenvolvimento social, meio ambiente, informação e conhecimento. São representados como uma carteira de oportunidades de investimento para os próximos 8 anos (no horizonte mais amplo), explicitando as intenções de “descentralizar a riqueza e o desenvolvimento do país”. Uma das expectativas do governo era a integração da infra-estrutura existente.

e de produção e controle de informação, que se efetivam através de dois programas: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

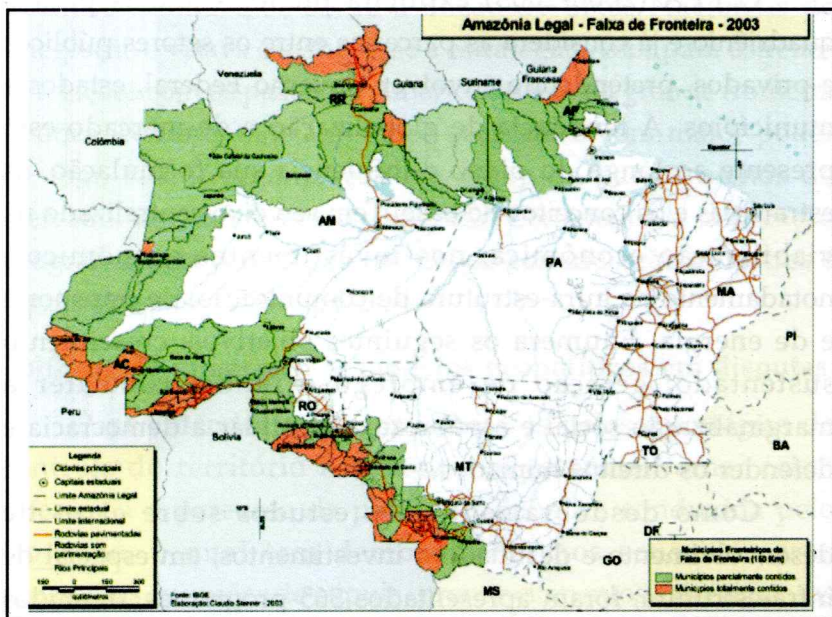


Figura 1 - Amazônia Legal - faixa de fronteira - 2003.

Fonte: PAS, Ministério do Planejamento, Brasília, 2006

Além das preocupações explicitadas de reduzir as desigualdades inter-regionais, o Brasil pretende atuar na ampla faixa de fronteira política, em especial nas áreas de Tríplice Fronteira.

A *Tríplice Fronteira*, região de intersecção entre três países, é lugar de contestação por parte de instituições dos países que a compõem. A fronteira é produtora de redes de sociabilidade e de conflitos, com base nos grupos que a conformam, tendo

caráter econômico, social, político e étnico⁴. A mídia tem divulgado fatos ocorridos em algumas dessas fronteiras, notadamente pela associação com o narcotráfico ou outras formas de ilegalidades encontradas nessas fronteiras. Na América do Sul existem inúmeras áreas configuradas como Tríplice Fronteira. São nove somente no Brasil: Brasil-Guiana Francesa-Suriname, no Amapá; Brasil-Suriname-Guiana, no Pará; Brasil-Guiana-Venezuela, em Roraima; Brasil-Venezuela-Colômbia, no Amazonas; Brasil-Colômbia-Perú, no Amazonas; Brasil-Peru-Bolívia, no Acre; Brasil-Bolívia-Paraguai, no Mato Grosso do Sul; Brasil-Paraguai-Argentina, no Paraná; e Brasil-Argentina-Uruguaí, no Rio Grande do Sul.

No âmbito deste novo interesse da academia pela temática, tem se multiplicado a produção que trata da região em seus mais variados aspectos. Em termos mais específicos, as análises operadas dentro do campo da Segurança Internacional

⁴ A exemplo: os brasiguaios, como ficaram conhecidos os brasileiros que se deslocaram para territórios no Paraguai, e que acabam por visibilizar os problemas de acesso à terra no Brasil, e as tensões econômicas, sociais e étnicas nessa área de fronteira. As terras mais baratas no país vizinho atraem brasileiros com certa acumulação de capital que buscam preços vantajosos, num primeiro momento. Os maiores fluxos migratórios se deram nas décadas de 1960 e 1970. Brasileiros se tornaram grandes proprietários de terra no Paraguai e expandiram atividades agrícolas e a pecuária; também para lá se deslocaram famílias de trabalhadores rurais expulsos da terra, no sul do país, com o avanço da agricultura mecanizada, a fragmentação das propriedades por heranças, deslocados da Barragem de Itaipu. Ainda agricultores retornados de outras áreas de fronteira para onde haviam ido anteriormente, como a Amazônia, constituindo-se, em torno da terra, uma disputa geradora de tensões e conflitos. Certamente era vista como positiva na ótica brasileira da integração sul-americana. Mas os brasiguaios, face aos conflitos que se agravaram, a situação de clandestinidade que os mantinha sem papéis na terra, e invasões pelos camponeses paraguaios das terras que ocupavam, falta de assistência médica e escolar, empreenderam um movimento de volta ao Brasil, em 1985. A construção da Hidroelétrica de Itaipú (1973-83) desalojou um número expressivo de famílias nos dois países. Organizaram-se para pressionar os órgãos fundiários nacionais, com apoio da Pastoral da Igreja, MST e outras organizações, reivindicando reforma agrária nestas áreas.

observam a região a partir de um conjunto de focos recorrentes. Interessa-lhes o crime organizado em suas variadas formas – lavagem de dinheiro e tráfico de drogas, de armas e pessoas, etc. – e a possibilidade de atuação de grupos terroristas na área. Em função de ser região limite, questões de segurança e de defesa têm sido temas de estudo na área das ciências sociais e da diplomacia.

Investimentos nos Eixos Nacionais de Integração

O programa governamental do período 2000-2003 organiza-se sobre o conceito de eixo de desenvolvimento. São projetados grandes projetos, em uma continuidade com os conceitos básicos que informam as atuais ações de governo no âmbito das políticas públicas. O primeiro programa é o de desenvolvimento social (Brasil mais justo), o segundo e o de infraestrutura econômica (Brasil mais forte), o terceiro é o de informação e conhecimento (Brasil mais competitivo), o último é o de meio ambiente (Brasil preservado). Todos esses programas são definidos e articulados às prioridades dadas pelos eixos de desenvolvimento, também alinhados em 4 blocos que são: Eixos do Sul, Eixos do Nordeste, Eixos do Sudeste e Eixos da Amazônia.

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, proposta presente no Plano Plurianual de 1996-1999, constituem os focos priorizados de intervenção macro do Estado. Seguem um perfil de intervenção consagrado em décadas anteriores, seja através da noção de pólos de desenvolvimento, de regionalização ou de grandes projetos geopoliticamente referenciados. De certa forma, esses grandes projetos desenvolvimentistas, como bem sabemos, têm sempre um papel

desestruturador de relações sociais, econômicas e geram impactos importantes sobre os eco-sócio-sistemas. Os Eixos previstos para o Plano 2000-2007 consideraram quatro variáveis e seus indicadores. Até aí não há realmente muita diferença do planejamento estratégico dos anos 60 ou 70, como se pode observar: a rede multimodal de transportes; a hierarquia funcional das cidades; a identificação dos centros dinâmicos e os ecossistemas.

Na Amazônia, os programas previstos centralizam-se nos chamados eixos Arco Norte e no Madeira-Amazonas, com projetos de infra-estrutura de transporte, de energia e comunicação, além de atividades que repousam na exploração de recursos florestais e hídricos. O Eixo Arco-Norte, que se estende pelo vale do rio Madeira e do Amazonas, recobrando imensa região, organiza-se sobre o conceito de recursos naturais abundantes e das oportunidades de investimentos que possam daí se abrir a mercados nacionais e internacionais. Diz o PPA que “A exploração sustentável de produtos da floresta, o ecoturismo e a biotecnologia somam-se à agropecuária, à indústria, à exploração mineral e aos serviços, constituindo a base de desenvolvimento desses eixos”. Considera explicitamente a importância de investir na direção de uma “infra-estrutura moderna, que se integre à natureza, viabilizando a aproximação dos países vizinhos, referindo-se, nesse caso, aos projetos já há muito divulgados de construção de hidrovias, de energia produzida a partir de gás natural e dos sistemas avançados de telecomunicações.

Dimensão Pan-amazônica, a IIRSA e o PAC

A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA) é um projeto pan-americano

de doze países da América do Sul, que projeta a integração desses países entre si para tornar essa região uma unidade⁵. A idéia subjacente é de estrutura sistêmica e de integração, cuja logística tem por base o desenvolvimento da telecomunicação, do transporte e energia, a fim de criar as condições-chave para a sua integração econômica. Inicialmente funda-se na concepção de alargamento de fronteiras nacionais, de aumento da capacidade competitiva, com vistas a funcionar com uma equação favorável à maximização do valor de seus produtos.

As novas fronteiras são pensadas, evidentemente, com prioridade, ou seja, os 11 países da América do Sul com os quais o Brasil faz fronteira geográfica, excetuando-se Equador e Chile. Os conceitos de eficiência, produtividade e competitividade estão no centro, mas movidos pela dinâmica de mercados em integração. Os investimentos em programas de infra-estrutura de grande porte representam o maior esforço e é, ao mesmo tempo, de onde esperam os maiores resultados para dinamizar o mercado. Outro elemento desse tripé é a sustentabilidade ambiental que, no plano discursivo, deve adequar-se a um padrão de problemas da agenda comum dos países na atualidade, portanto, também sem grandes novidades - nem conceituais, nem paradigmáticas.

No plano do financiamento do desenvolvimento, está prevista a assistência técnica e financeira de várias instituições

⁵ O território da Pan-Amazônia é compartilhado por oito países. Ocupa mais de 40% da superfície da América do Sul, com 7,5 milhões de quilômetros quadrados habitados por 30 milhões de pessoas. Sabemos que no imaginário mundial é recorrente pensar a Amazônia como sinônimo de Brasil. Essa associação tem origem, entre outros, no fato de que 68% da bacia amazônica e das florestas tropicais se encontram no território brasileiro. Mas no Peru, dono de 13% da bacia, 74% do território é amazônico. Na Bolívia, conhecida mundo afora pelas belezas andinas, 75% das terras são amazônicas, representando 11,2% da bacia. Metade do território equatoriano é amazônico.

como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação Andina de Fomento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, dentre outras.

O portfólio de projetos de infra-estrutura de integração da IIRSA foi estruturado a partir da definição de dez Eixos de Integração e Desenvolvimento, que são os eixos: Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela); Eixo Peru-Brasil-Bolívia; Eixo de Capricórnio (Argentina, Brasil, Chile e Paraguai); Eixo Mercosul-Chile; Eixo Andino do Sul; Eixo do Escudo das Guianas (Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela); Eixo do Amazonas (Brasil, Colômbia, Equador e Peru); Eixo Inter-oceânico Central (Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru); Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná; e Eixo do Sul (Argentina e Chile). A carteira da IIRSA engloba atualmente cerca de 335 projetos de infra-estrutura de transporte, energia e telecomunicações, representando investimentos estimados em mais de US\$ 37 bilhões (SILVA, 2006).

A articulação que levou à criação da *Integração das Infra-estruturas Regionais Sul-Americanas* (IIRSA) é bem antiga. No entanto, nos anos 90, algumas iniciativas de políticas territoriais e organização de blocos econômicos foram discutidas. Mas somente em setembro de 2000, em Brasília, doze presidentes dos Estados nacionais da América do Sul consolidaram a IIRSA e reconheceram como questão principal a fragmentação da infra-estrutura física instalada na região, o que impedia o crescimento de seu mercado interno e a abertura de novos mercados. Em julho de 2002, novamente a Cúpula de Estados reúne-se em Guayaquil (Equador) para decidir sobre o projeto de infra-estrutura. Em dezembro de 2004, a IIRSA é finalmente aprovada por 12 países como estratégia principal de investimentos, na cidade de Cuzco (Peru). Outras organizações

têm se associado nesse processo de formulação de novas diretrizes geopolíticas, no espaço andino e no pan-amazônico. Neste caso, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica⁶ tem procurado ampliar sua funcionalidade e atuação continental.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado pelo Governo Lula, para o período de 2007-2010, precisa ser entendido na sua relação com o projeto de integração sul-americana. A questão é saber se ele converge e parte da mesma matriz teórica e ideológica da IIRSA, de integração com os países vizinhos, ou se ele é uma estratégia nacional, embora integrada ao mercado mundializado. Com um montante de R\$ 503 bilhões para investir, realmente representa um mega programa de investimentos com a interveniência do Estado. Mas ainda que ele explicita como objetivos principais a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego, a melhoria das condições de vida da população brasileira, o incentivo ao investimento privado, o aumento do investimento público em infra-estrutura e remoção dos obstáculos ao crescimento - de natureza burocrática, administrativa e normativo-legal -, reedita uma visão conservadora do desenvolvimentismo, apostando no desenvolvimento de infra-estrutura, sobretudo, para viabilizar exportação para o comércio exterior. E por isso assinala como trunfo a redução, ou eliminação, dos entraves que possam

⁶ O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) tem cumprido importante papel político na aproximação entre os países-parte (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), identificados por uma problemática comum relacionada com o desenvolvimento e a conservação ambiental. Promove o intercâmbio de conhecimentos do universo amazônico, por intermédio de encontros, seminários e projetos de pesquisa e facilita a concentração entre as partes, em foros internacionais, nas matérias relacionadas ao meio ambiente amazônico. Em 1995, as oito nações decidiram transformar a TCA em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), como instrumento de fortalecimento da política de integração, estabelecendo-se a Secretaria Permanente, em Brasília, desde dezembro de 2002.

dificultar o livre movimento de mercado. Afina-se, portanto, com o modelo avalizado pelas Instituições Financeiras que controlam a economia mundial: Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O PAC e o IIRSA foram montados com a mesma orientação, de integração competitiva a partir de um modelo de modernização conservadora, com base em grandes investimentos de infra-estrutura. Ambos estão estruturados com base na concepção de *eixos de integração e desenvolvimento*. A IIRSA em nível sul-americano, como bloco regional, e o PAC em nível nacional, do ponto de vista formal, pois no plano de realização são programas integrados. Os investimentos do PAC aumentarão a assimetria em relação aos países sul-americanos, pois assegura ao Brasil, de partida, uma aceleração da economia que o colocaria em situação ainda mais vantajosa em relação às nações sul-americanas.

E justamente por isso, com o portfólio de projetos de infra-estrutura voltados em vários eixos de desenvolvimento para a Amazônia, esta região passa a ter uma posição central e estratégica para o projeto nacional a curto e médio prazo⁷. Não por acaso todos os Ministérios do Governo Federal têm programas

⁷ Dentre os eixos, destacamos o Eixo do Amazonas, de maior impacto, a nosso ver, em função do *portfólio* de projetos, seguindo sua descrição oficial que estabelece: sistema multimodal de transporte que interconecta determinados portos do Pacífico, tais como Tumaco, na Colômbia; Esmeraldas, no Equador; e Paita, no Peru; com os portos brasileiros de Manaus, Belém e Macapá. Procura a união bi-oceânica através dos rios Huallaga, Marañón, Ucayali e Amazonas, no Peru; Putumayo e Napo, no Equador; Putumayo, na Colômbia; Iça, Solimões e Amazonas, no Brasil, com seus mais de 6.000 km de vias navegáveis; e os portos fluviais de El Carmen, na fronteira entre Equador e Colômbia; Gueppi, na Colômbia; e Sarameriza e Yurimaguas, no Peru.

novos e investimentos, na ordem de prioridade, voltados para essa região.

As grandes obras, ou Projetos de Grande Escala (PGE), a exemplo dos contidos no PAC, como a Transposição do rio São Francisco e a Hidrelétrica do rio Madeira, apresentados pelo governo como obras para o desenvolvimento nacional, são densos em investimento e por isso representam um modelo de intervenção no território, não apenas do Estado, mas também de grandes empresas, nacionais e internacionais, sobretudo nesta fase de mundialização. Chesnais (1996) mostra que a internacionalização é dominada mais pelo investimento internacional do que pelo comércio exterior, portanto, moldando as estruturas predominantes na produção e no intercâmbio de bens e serviços, com forte interação com as instituições bancárias e financeiras que definem as aquisições e as fusões. Esses grandes projetos construídos para viabilizar ao mercado os recursos naturais, são entregues para as grandes empresas, nacionais e estrangeiras, do setor minero-metalúrgico-energético. Via de regra se localizam em territórios ocupados, mas se impõem à população local como prioridade nacional.

Na Amazônia, territórios imensos passaram à propriedade da Companhia Vale do Rio Doce, ou foram concedidos, pelo Estado, direitos de uso, deixando imensas crateras, a exemplo da Serra do Carajás, e rios poluídos, como o rio Trombetas onde se localiza a exploração de bauxita da Mineração Rio do Norte. Embora não haja desconhecimento sobre a relação custos x benefícios, nestes e em outros PGE, a política estatal lhes dá prioridade em nome de uma concepção restrita de desenvolvimento.

É possível que o PAC leve a aumentar a desterritorialização, notadamente já verificada na Amazônia e motivo

de tensões e conflitos que se agudizam de forma generalziada. Apesar de se propor a redução, ao invés de aumentar as desigualdades sociais, de diminuir a fragmentação interna, que temas como segurança alimentar, patenteamento de conhecimentos tradicionais, titulação de territórios de identidade, reforma agrária e soberania nacional, sejam diretrizes na matriz do Programa. Não poderia se constituir apenas como um instrumento para viabilizar a venda do que se tem, como os recursos naturais (energia, minérios, água, biodiversidade), no mesmo movimento de periferia colonizada que caracterizou a história brasileira, exportadora de produtos primários.

Conclusão

A Amazônia que aparece, através da mídia, no cenário nacional e internacional, sobretudo pelo aumento das taxas de desmatamento e pelo acirramento dos conflitos sócio-territoriais, com novas formas de desterritorialização promovida pela dinâmica econômica e pela avidez de agentes do mercado de terras, tem outra configuração, geopolítica, que precisa ser mais bem analisada. Tornou-se prioridade no cerne da política governamental. Os olhos se voltam para o norte do país, para essa imensa fronteira de recursos e vizinha da maior parte dos países do continente, manancial de recursos e biodiversidade, mas desta vez é também uma área de estratégia geopolítica e de competitividade nacional.

Na reestruturação do Estado observou-se um movimento de perda de seu controle político sobre o território para as potências econômicas mundiais, e numa primeira percepção, para essas agências que regulam o jogo monetário, como FMI,

Banco Mundial e o sistema financeiro internacional. O que coloca a questão de repensar o Estado e seu papel, de definir e implementar políticas públicas, bem como a análise dessas políticas em relação às mudanças exigidas no próprio aparelho do Estado. Tais transformações não são impulsionadas pela dinâmica interna da sociedade nacional, mas correntemente pelas regulações derivadas da dinâmica global e dos interesses dos grandes grupos e grandes potências mundiais. O tema de políticas públicas, no contexto assim esboçado, exige continuamente uma avaliação da conjuntura mundial e das possibilidades do Estado nacional jogar com as forças internas na condução do desenvolvimento nacional.

Referências

CASTRO, Edna. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, Maria Célia; MATHIS, Armin, CASTRO, Edna; HURTIENNE, Thomas (orgs.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: Cejup; NAEA/UFPA, 2001. p. 07-32

CHESNAIS, François. **A Mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi. São Paulo: Xamã, 1996.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **O mundo multipolar e a integração sul-americana**. Disponível em: <www.cebela.org.br>. Acesso em: 25 jul. 2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Plano Amazônia Sustentável**. Brasília, 2006.

SILVA, José Guilherme Carvalho da. **Oiapoque, uma parábola na floresta: Estado, integração e conflitos na fronteira do Amapá com a Guiana Francesa**. Belém: Comova, 2006.