

Estado e Políticas Públicas na Amazônia em Face da Globalização e da Integração de Mercados¹

Edna Ramos de Castro

Com este trabalho pretendemos analisar algumas dimensões da relação entre Estado, sociedade e economia que nos parecem fundamentais para entender os processos políticos e econômicos em por que passa a Amazônia na atualidade. É nessa perspectiva que examinamos o papel do Estado em mudança e as relações que se estabelecem e se acomodam entre os níveis nacional e regional, definindo as tendências de um novo momento de globalização e de integração de mercados.

A regionalização na América do Sul tem como referência o Mercosul, criado pelo Tratado de Assunção e que potencializou a reforma do Estado e a incorporação nos programas de governo da lógica de competitividade que molda a atualidade das relações econômicas. Os planos recentes de governo têm sido fundamentais para ampliar o desenho da integração do Brasil com os países limítrofes. A orientação observada na política nacional é a de traçar medidas que reforcem a integração de mercados com os países que se alinham nas amplas fronteiras da região amazônica, sob a liderança pretendida do Brasil. Essa dinâmica do jogo político equaciona, a nosso ver, de outra forma, o lugar da Amazônia na atual geopolítica, como estratégia nacional. É possível que se esteja inclusive em face de uma revisão da noção de fronteira, não mais somente como espaço de (re)conquista e ocupação de atores econômicos e sociais, de novos usos dados aos recursos naturais, mas como uma fronteira cujo papel político é redefinido pela sua capacidade de potencializar a integração de mercados para além dos limites nacionais, substituindo a noção de *mercados protegidos*, valorizada no discurso nacionalista. Enfim, a ação do Estado se efetiva por meio de processos econômicos, reais ou virtuais, como estratégia fundamental de presença ativa em mercados além-fronteira. E a Amazônia, pela singularidade de ter oito países como vizinhos, representa um trunfo a ser mais bem apropriado no novo rearranjo geopolítico.

¹ Na oportunidade, agradeço a Alex Fiúza de Mello os comentários feitos quando debatedor do texto no seminário "Estado e Políticas Públicas na Amazônia" promovido pelo Projeto de Pesquisa *Estado e Políticas Públicas na Amazônia nos anos 90* (NAEA-UFPA), em novembro de 1999, e à Maria Célia Coelho, pela leitura e observações que foram úteis na sua revisão para publicação.

O debate em curso sobre a globalização a partir da década passada orienta-se para distinguir os processos econômicos que reconfiguram dimensões-chave do mercado mundial, em especial eficiência, produtividade e competitividade. E por isso é fundamental a análise das perspectivas políticas e das respostas imediatas que estão sendo dadas pelo Estado e pela sociedade civil, pois o que se tem observado é a expansão das relações mercantis em direção a novos espaços incorporados à economia pelo avanço tecnológico das últimas décadas, e pela conseqüente reconceptualização do tempo. Altvater (1996) mostra que ainda vivemos uma época de constituição do sistema capitalista com a globalização, que prossegue o curso de redefinição do tempo e de busca de novos espaços de exploração mercantil, como as “profundidades marinhas, as estruturas microscópicas da vida ou os espaços planetários de nossa galáxia”.

Desde os anos 70 processam-se no mundo mudanças significativas no sistema produtivo, em sua organização e na dinâmica de mercado. Nos anos 80, experimentou-se, de forma mais visível, uma profunda ruptura no nível dos paradigmas da ação do Estado não somente como regulador, mas como agente de intervenção na cena econômica e social. Ao longo desse período, as idéias de universalidade, centralidade, integração e intervenção são paulatinamente substituídas pelas de pluralidade social, multiplicidade de pontos de referência, coordenação múltipla de atores e participação em redes e em parcerias.² Nesse novo padrão, o conceito de participação, relevante na discussão de políticas públicas, encontra seu corolário econômico nos de competitividade e eficácia. Mas em que medida as idéias de pluralidade social e de integração econômica podem ser elucidativas das novas dinâmicas sociais e econômicas? Essa é uma das questões que subjazem, a nosso ver, a compreensão das ações políticas do Estado brasileiro voltadas hoje à Amazônia.

Em síntese, a discussão sobre as ações do Estado acompanha esse caminho de integração de mercado do ponto de vista de implementação de políticas macro, a exemplo das opções tomadas com os grandes projetos para a Amazônia das décadas de 70 e 80, em especial a construção de grandes eixos rodoviários – Transamazônica e Perimetral Norte –, os programas de colonização, o Polamazônia, os grandes projetos industriais e hidroelétricos – Projeto Ferro Carajás, ALBRÁS, ALUMAR, Mineração Rio do Norte, Usinas de Tucuruí e Balbina –, entre muitos outros. Trata-se agora, neste início de um outro milênio, de novos patamares e desafios que se colocam a um projeto desenvolvimentista do Estado brasileiro. Do ponto de vista macro, as ações planejadas pelo Estado e em curso já começaram a gerar seus impactos econômicos, sociais e ambientais. Elas se inscrevem no Plano Plurianual/PPA – Avança Brasil – de 1996-

² As expectativas desenvolvidas pelos movimentos sociais sobre a participação dos atores nos processos decisórios, na formulação e no acompanhamento das políticas públicas, reforçam a idéia de parceria e o estabelecimento de novos canais de comunicação e de formulação de estratégias econômicas e políticas no tecido social.

1999 e 2000-2003, no qual se encontram definidos os Eixos Nacionais de Integração, recuperando-se a concepção de intervenção do Estado por meio de grandes projetos de infra-estrutura que priorizam largamente o crescimento econômico. Da mesma forma, o Projeto SIVAM se ampara em uma percepção geopolítica que se funda na informação e na capacidade de controle de variáveis múltiplas, em um tempo definido a partir de sofisticados meios de processamento de informações que potencializam e privilegiam ações e atores sobre o mercado.

Na atualidade, qual o papel do Estado em face da tendência da economia à globalização? E da dinâmica da sociedade civil? Qual o lugar do mercado na lógica da ação da política nacional? Nessa perspectiva é importante distinguir entre estratégias e ações empreendidas pelo Estado e por empresas diante da concorrência e da competição global e aquelas de âmbito regional e local,³ pois estão vinculadas a estratégias que remetem, de certa forma, às relações mercantis globalizadas. O local está irremediavelmente ligado, nas relações econômicas, ao global, ainda que por processos diferenciados.

O Estado é redimensionado pelas suas políticas como ator; é o Estado em ação de O'Donnell (1981), que retoma suas práticas de intervenção no plano macro, do qual o *Plano Brasil em Ação* não representa senão um modelo tradicional, convencional. Tal intervenção desenvolvimentista na economia, pela via de grandes eixos, foi reivindicação cara no debate avançado para a época, e no qual se perfilava a intelectualidade latino-americana dos anos 50 e 60, inserido na escola na qual se formaram inúmeros estrategistas que se encontram hoje no governo do Brasil.

GLOBALIZAÇÃO, RACIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE MERCADOS

Os debates em curso têm mostrado que os processos de globalização, ou 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 considerados 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, do avanço

³ O Programa Gestão Pública e Cidadania desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo, comprova isso com o Banco de Dados sobre Experiências de Gestão Pública no País, iniciado em 1996 e que já tem 2.445 casos de experiências catalogados. É notório o perfil de intervenção localizada, a multiplicidade de situações e de parcerias que buscam inovar na gestão. Ver os Relatórios dos Ciclos de Premiação – 1996 a 1999 – FGV/FFORD.

da tecnologia e de suas amplas aplicações na vida imediata de indivíduos e grupos não aparece 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 hoje ligadas a sistemas de redes de informações virtuais será potencialmente maior à medida que avance a tecnologia e se expanda para novos círculos. Os conceitos de tempo e de evolução nem sempre tiveram a importância que hoje lhes é atribuída. Conta-se o tempo em horas, dias e meses, e não mais em séculos ou décadas. E esse novo tempo, que não é mais marcado pelo relógio do fordismo, envolve outros padrões de racionalidade aplicados à produção e circulação de mercadorias. Whitrow mostra-nos que a sociedade moderna é mais dependente do tempo que qualquer outra civilização. Mas apesar de acumularmos um conhecimento maior sobre o passado da humanidade e do universo, “nosso sentido de continuidade com o passado tem declinado...o tempo se tornou tão fragmentado que apenas o presente parece ter significado, o passado é visto como *obsoleto*, portanto inútil” (1993). É evidente essa redução da perspectiva temporal no nosso cotidiano, embora sejam mais incentivadas as pesquisas para descobrir até mesmo a pré-história de nosso planeta e do universo para poder compreender o presente. Hoje, o computador, o telefone e o relógio – este como símbolo da era industrial moderna, da eficiência em *medir e ordenar* o tempo – são as máquinas-chave que se associam para o novo momento tecnológico que se inicia.

A globalização como processo em marcha pode ser examinada por vários ângulos. Em primeiro lugar, é certamente importante reconhecer, no plano econômico, a competição interempresarial e intergrupala de empresas que tende a se intensificar. Verificou-se, ao longo da última década, a falência de um número significativo de empresas de sólida constituição eliminado pela concorrência. Em segundo lugar, 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 em direção a demandas futuras, a incertezas e riscos do mercado. Apesar da crise econômica, inúmeros estudos mostraram que a reestruturação produtiva que se difundiu pelos diferentes setores de atividades permitiu aumentar a produtividade do capital e sobretudo a do trabalho.⁴ Em terceiro lugar, observa-se um reforço no processo de concentração e centralização de capital, com empresas e grupos multinacionais que

⁴ O exame do movimento da economia em inúmeros países revela o avanço desse novo padrão de produção. Estamos longe das primeiras assertivas de Piore e Sabel (1989), mas a tendência em geral busca uma flexibilização de estruturas, de material e de mercados, seguindo uma adaptação às mudanças na concepção de tempo, de espaço e mesmo de consumo.

se associaram como estratégia de crescimento, conseguindo também maior controle no mercado mundial. Nesse caso, é necessário reconhecer que as estratégias interempresariais têm revelado outra forma de cooperação internacional, apesar da intensa competitividade no plano do mercado, e sua compreensão é fundamental, pois tais procedimentos inauguram também uma mundialização de padrões de consumo e mesmo de gestão da força de trabalho. Pode-se dizer que a recomposição de forças políticas, pela articulação de grandes empresas industriais e financeiras em busca de uma unidade, resulta também da unificação, nos países mais avançados, dos mercados financeiro, cambial, de títulos e valores. Finalmente, numa quarta direção, as alterações importantes verificadas no âmbito do trabalho nos colocam diante de uma das principais mudanças deste final de século, a reconfiguração do lugar do trabalho que toca profundamente na organização dos modos de vida das sociedades.

As mudanças no mundo do trabalho, no atual momento da globalização, podem ser observadas pelo menos em três níveis: a) no processo de produção, pelas inovações tecnológicas trazidas sobretudo pelo desenvolvimento da informática, mas também pelas exigências do mercado que impõem uma reestruturação constante dos processos e linhas de produção, adaptando-o a um padrão organizacional que tende a uma flexibilização de processos, produtos e mercados; b) nas mudanças na forma de gestão empresarial e na força de trabalho, que aparecem pela inversão de princípios e pela superação em certas áreas do modelo taylorista e fordista,⁵ alterando-se as referências da cooperação na divisão social do trabalho e portanto a conformação do coletivo de trabalhadores; c) na exclusão de massas crescentes, em países de diferentes níveis de desenvolvimento, das possibilidades para alguns de ter acesso ao mercado de trabalho e para outros de permanecer assalariados, característica que tem sido bastante analisada como *crise 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

⁵ Além do crescimento rápido da produtividade do trabalho, outro aspecto do fordismo foi o aumento do volume do capital fixo *per capita* e uma adaptação contínua do consumo de massa aos ganhos de produtividade (Boyer (1986. Leborgne e Lipietz (1987). Adaptação que certamente provocou mudanças consideráveis no padrão de vida dos assalariados. A partir de fins dos anos 60, com o início de uma nova crise do sistema capitalista, começam a se esboçar experiências que buscam uma nova organização do trabalho e de gestão das relações de mercado, com princípios de racionalização fundados na polivalência, flexibilização de produtos e processos, participação do coletivo de trabalhadores e gerência compartilhada. Os anos 80 revelam a intensificação da competitividade, possibilitada ainda mais pelas novas tecnologias decorrentes do desenvolvimento da microeletrônica e da informática. Esse processo, na atualidade, apenas segue seu curso, aprofundando-se.

um sistema integrado por estratégias, ações e condutas que vão do campo simbólico ao da produção material. 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 que emergem, dando passagem também a novas modalidades de dominação, de caráter mais simbólico, no campo do trabalho.⁶

Cabe ainda assinalar as mudanças provocadas pela globalização no papel do Estado e na formulação de suas políticas públicas. Um novo padrão de gestão da esfera pública tem se colocado como matéria essencial, reforçando a necessidade de reforma do Estado. Uma série de acontecimentos políticos verificados nas últimas décadas fez nascer a necessidade dessa reforma, cuja natureza política depende de como os processos democráticos e de participação têm conseguido encontrar espaços 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. O Estado mínimo é a tese de maior repercussão, e a redução dos gastos públicos e a modernização das estruturas organizacionais são apresentadas como garantia de transparência e de eficácia na gestão da coisa pública. Nessa perspectiva, a globalização, que tem sido analisada na sua dimensão essencialmente econômica, e não como um fenômeno de ruptura e reafirmação no processo de desenvolvimento do capitalismo, precisa ser vista na sua forma mais profunda e complexa. Sem obscurecer, evidentemente, as tendências do capital à concentração e à centralização, intensificando sua interdependência e cooperação em nível mundial.

Altvater (1996) examina a globalização como processo de modernização, e a globalidade, como a modernidade, reúne formas sociais que Habermas (1993) abrigaria em sua noção de *mundo da vida*, no sentido de revelar as relações de poder que se tecem entre mercado e sociedade, relações que produzem e significam ao mesmo tempo submissão dos modos de produção da vida ao mercado. Aí se inclui não somente a vida societal no sentido mais amplo, pois o que é processo de racionalização da cultura senão um processo de mundialização da cultura, como aponta Weber? A resistência de grupos à globalização é uma prova não da ausência da globalização, mas de que ela é

⁶ Articulam-se códigos novos que são extremamente complexos, para se entender uma relação de dominação, como assinala Bourdieu, pois o problema é entender as formas de dominação mais sutis – para esse exercício de códigos mais sutis, é preciso dominar os códigos para os quais não encontramos respostas sobre espaços anteriores. Não é a dominação na forma mais nebulosa que se coloca agora e que penetra nos comportamentos mais sutis, nas regras que eles impõem a um sistema político fora da empresa.

um processo social que emerge de contradições e que delas se alimenta. Além disso, a relação é implícita entre globalização, comércio mundial e desenvolvimento. A globalização-mundialização traria hoje, como ontem, o desenvolvimento e o crescimento dos países emergentes, fundamentado em um comércio mundial colocado sob os auspícios da livre-troca. A história econômica apresenta essa relação de outra maneira.⁷ Assim, a análise da globalização coloca-nos diante da necessidade de interrogar as novas forças sociais, políticas e econômicas que emergem, sua organização e dinâmica; as formas pelas quais a sociedade civil reage e encontra outra funcionalidade; os lugares definidos nesse contexto para o processo de participação, ou para os valores de cidadania e democracia; a emergência de outras contratualidades e identidades sociais, políticas e econômicas; o aparecimento de novos acordos entre atores sociais, empresas e Estado, no âmbito de uma cultura política que se adapta às novas estruturas de tempo e de espaço.

REFORMA DO ESTADO OU MUDANÇAS NO PAPEL DO ESTADO?

As tentativas mais recentes dos Estados nacionais de proteger sua economia e criar inclusive mercados cativos, sobretudo no nível de suas fronteiras, mostraram que é impossível resguardá-los da expansão do capital, particularmente numa nova equação de espaço e tempo. O exemplo do Brasil, que não é único, é o de incorporação cada vez mais evidente das ações de agências internacionais de controle monetário, como o Banco Mundial e o FMI, até mesmo na vida privada, uma vez que essas ações incidem sobre a redução do emprego, a valorização monetária, a alocação de investimentos etc., atingindo cada um em suas condições de trabalho e de vida⁸.

Do ponto de vista do Estado, as respostas que têm sido dadas às mudanças de mercado e à reestruturação produtiva, como ajustes externos e internos, estão presentes nas estratégias de integração de mercado, investimentos em infra-estrutura para potencializar empreendimentos, na desregulamentação e no *enxugamento* da máquina funcional. Estratégias estas ancoradas e ao mesmo tempo justificadas na fragilidade da

⁷ Paul Bairoh sustenta a tese de que é o crescimento que precede e carrega o desenvolvimento do comércio exterior e não o inverso. Tese que merece algumas restrições, mas que tem o mérito de invalidar alguns clichês que estão na moda, como o que diz que o “protecionismo é a arte das nações dominantes se desenvolverem e que o livre-comércio releva a arte dos países dominantes abrirem-se à pressão das nações dominadas”. Certamente que tem razão em afirmar que as firmas multinacionais não representam um fenômeno novo, pois surgem na segunda metade do século XIX e estão diretamente vinculadas ao desenvolvimento do capitalismo industrial (Altvater, *Op.Cit.*, p. 48).

⁸ No mercado mundial todas as relações estão submetidas a uma dupla determinação: uma parte definida como economia (dimensões valor e dinheiro) e outra social e material. A globalização está relacionada à primeira, pois na segunda não é possível subordiná-la à competitividade e a restrições de aumento da produtividade e portanto de valor, como informa Habermas (1993).

capacidade política de conformação dos Estados nacionais diante das forças de mercado. Mas a noção de soberania dos Estados nacionais está mudando, e muitos conflitos observados nos últimos anos, em diferentes países, têm explicação nessas novas dinâmicas, pois certas instituições e organizações-chave apresentam uma tendência à fragilização. Ainda que os Estados permaneçam importantes como estruturas de organização política mundial e na formulação de políticas, a grande diferença é que, em lugar de fazer frente à necessidade de proteger e defender o território, hoje o Estado é chamado a defender a economia, a proteger o *espaço monetário*, como diz Altvater (1996). Talvez nunca tenha precisado tanto quanto neste momento de mercados globalizados. Uma outra característica desse processo contemporâneo é que a lógica racional que preside as ações é a da competitividade, eficiência e precisão nas relações econômicas, que conduz a reconhecer e a jogar com as mesmas cartas da competitividade.

Assim como as empresas, os Estados também se lançam no movimento de modernização. Por exemplo, como mercado, uma nova lógica de racionalidade exige uma reestruturação contínua do Estado, o exercício de um serviço público mais eficiente, ou pelo menos formalmente eficiente. A reforma do Estado equivale, portanto, ao mesmo movimento de racionalização empreendido pelas empresas, e que pode ser examinado do ponto de vista das políticas do serviço público, pois representa também enxugar a máquina e reduzir postos de trabalho, práticas justificadas pelos conceitos de eficiência e produtividade adotados.⁹ Em todos os países, a evolução dos seguros e direitos sociais, como o direito à aposentadoria, à licença-prêmio, ao auxílio natalidade, à educação, à saúde e à previdência, está ligada à vida de trabalho do indivíduo. A perda da relação assalariada equivale à perda do acesso a esses direitos. A contagem do tempo de aposentadoria é uma contagem do tempo em que um indivíduo esteve vinculado à relação salarial. Pelo sistema tradicional, os indivíduos eram inseridos ou não no sistema de proteção social, no rol de benefícios com os quais o Estado do bem-estar social pretendia reduzir riscos sociais, seguindo o ideal do pleno emprego, do trabalho estável, por tempo indeterminado. As garantias sociais, como jornada de trabalho, aposentadoria, seguro ou risco de invalidez, direito ao repouso, enfim, itens constitutivos de um compromisso social que a sociedade procurou resguardar ao longo de todo esse período de crescimento do capitalismo sob um modelo fordista de produção de massa, estavam atreladas ao sistema maior de regulação do emprego e dos direitos sociais.

9 Ao longo dos dois últimos séculos, as pessoas foram estimuladas a conquistar uma formação orientada para o mercado assalariado, com todo o sistema de formação programado para atender ao mercado. Ao mesmo tempo, não somente as empresas, mas também o Estado, ao se engajarem na relação assalariada de trabalho, incorporavam as formas de proteção social, como a carteira de trabalho e os direitos por ela garantidos.

Por isso, é complicado pensar a reforma do Estado como procedimentos puramente administrativos, que implicam a necessária modernização de seu aparato institucional com fins de desburocratização e de geração de um novo padrão de eficiência. A questão é mais complexa e requer uma análise mais completa de sua dinâmica e das dimensões que estão relacionadas ao trabalho e ao contrato social na nossa sociedade moderna, pois o contrato social recobre na sociedade moderna a funcionalidade dessas outras instituições e estrutura as formas de sociabilidade. Por isso, tocar em um requer mudança em outros. Não é por acaso que os países industrializados estão em via de reduzir o rol de benefícios anteriormente incorporados como direitos, construindo um discurso que recupera o valor do indivíduo, da individualidade, mas orientando-os a procurar outras institucionalidades para regular os problemas sociais antes contratualmente sob a responsabilidade do Estado. O entendimento dessa questão não pode excluir a análise da dinâmica de mercado neste final de século e, conseqüentemente, da crise da relação entre economia e sociedade, pois os mercados tornaram-se mais incertos, disputados e instáveis, o que altera a forma como se estabelecem as relações e a divisão social do trabalho.¹⁰

O Estado nacional está sendo levado, de mais a mais, a ceder uma parte de seu controle político sobre o território às potências econômicas mundiais e, numa primeira percepção, a essas agências que regulam o jogo monetário, como o FMI, o Banco Mundial e o sistema financeiro internacional. Isso impõe a necessidade 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 de o Estado nacional jogar com as forças internas – atores econômicos e sociais – na condução do desenvolvimento nacional.

A observação das diretrizes políticas consideradas pelo governo permite identificar as matrizes teóricas e conceituais nas quais encontraram inspiração. As atuais estratégias distanciam-se dos antigos paradigmas que orientaram a formulação de

¹⁰ A exclusão de hoje não é a mesma exclusão das crises anteriores do capitalismo, e isso é interessante porque introduz uma perspectiva de diferenciação das formas de exclusão produzidas nas crises do capitalismo (Castel, 1995). O tema da exclusão é caro no desenvolvimento da sociologia, presente nas formulações dos clássicos, porém é atualizado, entendido sob outra dinâmica e marcado neste momento por uma tendência à irreversibilidade, exigindo a busca de outras formas de existência social. Nossa sociedade ocidental, estruturada sobre a relação salarial, encontra-se em crise de sociabilidade, com rupturas rápidas de laços antes fortemente institucionalizados. As mudanças nas relações sociais podem potencializar a conflitualidade social que decorre de uma alteração numa relação que era estruturante da sociedade.

políticas de grandes investimentos polarizadas, nas quais foram priorizados os projetos de infra-estrutura. O Estado nacional quer contrariar, ou criticar, aquela concepção geopolítica que foi devastadora na Amazônia com suas estratégias de ocupação de territórios que não deram a devida atenção aos impactos sociais e ambientais, como ocorreu com os programas como Polonoroeste, Polamazônia, Transamazônica, Colonização, Grandes Projetos Minerais. O atual governo procura demarcar as diferenças com tal política militar dos anos 60 e 70. Apresenta propostas de desenvolvimento baseadas em um novo paradigma, aquele que incorporaria as noções que fazem parte de um padrão de expectativas de qualidade de vida, contratadas socialmente neste final de século. Mas qual seria esse novo paradigma e em que conceitos se fundaria para delimitar as linhas de diferença com os anteriores?

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

A política de integração de mercados empreendida pelo Estado considera de certa forma a América do Sul como uma fronteira nova, a *ser desbravada*, na linguagem de Silva (1997), que entende também que “a América do Sul ainda tem a oportunidade de desenvolver uma infra-estrutura de sistemas logísticos que atrairão e organizarão o desenvolvimento da colonização e da indústria. Esses sistemas podem ser localizados estrategicamente de forma a maximizar a produção econômica, minimizar os impactos ambientais e fazê-lo de forma socialmente responsável” (Silva, 1997). No Plano Plurianual¹¹, com seus Eixos Nacionais de Integração, está explícita a intenção de estreitar as relações sobretudo com os países do norte da América do Sul, na grande fronteira amazônica, uma vez que esse processo é entendido como uma seqüência *natural* à integração do sul, conformando um bloco econômico com maior poder de fogo em face da organização em curso de outros *nichos* de mercado nos diferentes continentes. Os mercados continentais do sul representam o grande interesse, o *filet*

¹¹ O PPA foi elaborado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, com apoio do BNDES.

mignon que passa, na prática, sobre os problemas internos, nacionais, de novas regulações entre Estado e sociedade.

Os novos paradigmas assim esboçados deixam claro que há uma continuidade na formulação das políticas, sendo priorizada a dinâmica econômica. As matrizes conceituais reais são ultrapassadas do ponto de vista de um desenvolvimento social e ambientalmente coerente e correto. Os impactos do *Plano Brasil em Ação* sobre a destruição da floresta, o aumento de conflitos pelo uso dos recursos naturais, a corrida desenfreada de novos atores, nacionais ou estrangeiros, incentivada pelo Estado, fazem-se sentir, aumentando a pressão sobre as populações tradicionais e a exclusão social.¹²

O outro lado da moeda é dado pela sociedade civil, que manifesta seu desacordo com o encaminhamento da estratégia que prioriza os grandes projetos de infra-estrutura na Amazônia. Dessa forma, a nosso ver, não se trata de mudança no papel do Estado, mas de uma forte adaptação à lógica atual de mercado, em um outro momento de globalização. E a idéia de Estado interventor está presente na atualidade, priorizando espaços econômicos de ponta, com investimentos de base para os setores produtivos.

Resta examinar uma grande questão que diz respeito à formulação de políticas macro e de seu lugar na atualidade do Estado. Como corolário o lugar da formulação de políticas públicas, e como nessas esferas podem-se recriar as formas de ação e de proteção social.

INTERVENÇÃO DO ESTADO E POLÍTICAS PARA A AMAZÔNIA: EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E O PROJETO SIVAM

Desde os anos 60 e em especial a partir da construção da Belém-Brasília, a política que norteou o avanço da fronteira econômica na Amazônia estruturou-se de forma a permitir a integração do mercado nacional e a acumulação do capital. Foi com mecanismos explícitos de incentivos empresariais – como a Lei de Incentivos Fiscais – que o Estado procurou atrair capital e empreendedores para diversos setores da economia nas últimas décadas. Para outros grupos que migraram em direção a essa mesma fronteira sem ou com poucos recursos, atraídos por uma política de colonização, o apoio do Estado foi reduzido. As narrativas sobre essa saga dos migrantes compõem capítulos de uma história, para muitos, trágica, da ocupação desse território. Muitos projetos não passaram de intenções formuladas por meio de políticas fragmentadas. Observa-se hoje, como resultado dessa dinâmica, o aumento da pressão sobre os

¹² Basta um olhar atento e um esforço classificatório do noticiário dos jornais locais e nacionais para identificar o aumento da tensão nas áreas de fronteira. A investida certamente não é apenas do governo brasileiro, mas como é aqui que se encontra a maior extensão de fronteiras, e a política nacional é de longe a mais agressiva, os problemas que emergem dão a dimensão do que poderá significar esse novo teatro de destruição, tensão e conflitos do qual somos contemporâneos e de certa forma cúmplices.

recursos naturais explorados tradicionalmente pelas populações nativas, os conflitos fundiários que espocam em todas as direções, as chacinhas com o aumento da violência e uma contínua migração de segmentos empobrecidos em direção à periferia das cidades. A Amazônia de hoje, com suas contradições crescentes, reflete as políticas públicas e os programas desenvolvimentistas que potencializaram ao mesmo tempo o crescimento econômico e as desigualdades sociais.

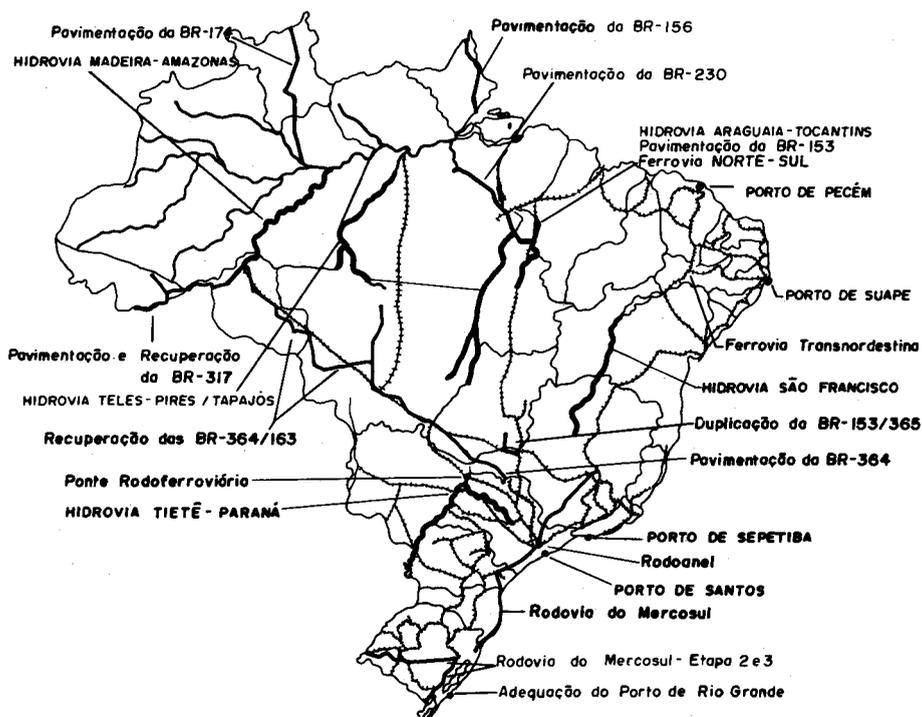
Para entender os novos interesses pelas estratégias de controle do território da Amazônia é essencial tomar como referência o percurso da política econômica conduzida pelo governo, que tem demonstrado, nos seus inúmeros programas, reuniões de cúpula, pronunciamentos e documentos escritos (como a Carta do Rio de Janeiro), uma vontade política de negociar, institucionalmente, 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 a Argentina e o Chile, justamente os dois países que têm acumulado maior tradição e peso na política econômica do continente, bem como os altos investimentos despendidos no projeto de mudanças ambientais globais na Antártica, cujo sentido maior era marcar a presença do Brasil nesse campo de ciência e tecnologia.

O Estado empreende, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico, nova dinâmica nas relações internacionais para sensibilizar os países vizinhos e aumentar sua posição hegemônica no continente. A entrada do Chile finalmente ao Mercosul tem um significado especial na estratégia territorial, pois ele representa um caminho *natural* para o Pacífico, bem como uma via que permite escoamento de produtos para o Caribe, como revela a política nacional baseada nos eixos de desenvolvimento. A atenção dada à estrada que liga Manaus/Boa Vista a Caracas sinaliza a importância estratégica de gerenciar essas relações internacionais. Na mesma direção, observa-se a intensificação das relações e das parcerias estabelecidas com o governo francês, em função das fronteiras do estado do Amapá com a Guiana.

A América do Sul é pensada como um todo, com suas potencialidades econômicas. A consulta à documentação oficial do governo brasileiro mostra um extremo interesse pelas riquezas naturais encontradas nos territórios vizinhos, com a intenção de transformá-las em mercadoria de circulação corrente através dos grandes eixos – fluviais, rodoviários, aéreos e de fibra ótica – que circundam e extrapolam os países do continente em direção a outros mercados. A Figura 1 é elucidativa sobre as comunicações entre eixos, religando o norte ao sul e estes ao este e ao oeste do continente. As potencialidades são apontadas pensando-se no futuro das relações mercantis: as reservas de carvão e de ferro na Colômbia e na Venezuela; os estoques de petróleo da Venezuela, três vezes maiores que os dos EEUU; as ricas reservas de gás natural de Trinidad e Tobago, da Colômbia e sobretudo da Venezuela; a capacidade de

energia elétrica retirada de hidrelétricas, como a de Guri, na Venezuela,¹³ que consome abaixo de sua capacidade, o gás natural da Bolívia, para o qual o gasoduto de 3.000km já é um projeto em concretização, enfim, os produtos da biodiversidade de suas florestas, para usos na biotecnologia. Essas e demais potencialidades foram objeto de estudo, com fins de estimar as possibilidades de recursos, de financiamentos e de interesse empresarial. A questão da integração de mercados passa, portanto, pela capacidade de trocas e do poder de negociação de cada país em face de seus recursos e territórios.

Figura 01 – Eixos Nacionais de integração e Desenvolvimento



FONTE: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES / BRASIL EM AÇÃO.

¹³ A Hidrelétrica de Guri, em Puerto Ordaz, com capacidade instalada de 19.000 megawatts, é pensada para atender a demanda da região norte-nordeste do Brasil, graças à Rodovia Boa Vista-Caracas. Porém é uma área de savanas e tem, tanto no Brasil quanto na Venezuela, diversas unidades de conservação e áreas indígenas.

Tal política está certamente longe de considerar os problemas ambientais como elemento de peso nas decisões de construir grandes projetos na área de comunicação e transportes, que estimularão seguramente diferentes atores para disputar o mesmo espaço de interesse pelos recursos.

O Plano Plurianual 1996-1999, *Brasil em Ação*, foi apresentado ao público no final de agosto de 1996 pelo Presidente da República. É um documento que exprime no fundo a perspectiva da reforma do Estado, enquadrando suas ações por meio de técnicas de gerenciamento, visando à melhoria da qualidade e da gestão dos projetos. No dizer do próprio Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, Antônio Kandir, o PPA corresponde a um *software* de gerenciamento e acompanhamento dos empreendimentos. A linguagem, portanto, é emprestada da cultura empresarial, da lógica de mercado, cujas relações entre empresa e cliente configuram-se como prestação de serviços. O documento traz um novo conceito de organização das ações públicas e de gerenciamento de projetos, aproximando-se da dinâmica administrativa regulada pelo mercado. O porta-voz do governo informa que ele está montado sobre três pilares: a *área social*, a *infra-estrutura* e o *meio ambiente*. Identifica-se aqui um apelo ideológico, associando problema social com meio ambiente. Imagem certamente com efeito mediático, para fazer face ao desgaste do governo e à descrença na capacidade das políticas públicas de encontrar saídas para o desemprego e para a exclusão social, restabelecendo o poder de compra de segmentos crescentes que se encontram fora do mercado de trabalho e do acesso aos serviços.

O programa assume proporções de investimentos maciços em infra-estrutura para fins de dinamização econômica. Na Proposta Orçamentária para 1997, o governo previa, com os projetos do *Plano Brasil em Ação*, o comprometimento de 70% dos recursos orçamentários da União. O montante de investimento de 1996 a 1999 mostra para onde se dirigem os maiores esforços de governo: comunicações (30%), geração de emprego (14%), reforma agrária (9,8%), habitação (9,5%) transporte (8%), energia (6,5%), cabendo aos demais setores (agricultura, educação, saúde, saneamento, recursos hídricos e turismo) valores mais reduzidos.

O atual PPA (2000-2003) explicita planos e metas para o quadriênio e foi encaminhado ao Congresso Nacional no último dia previsto pela atual Constituição, 31 de agosto de 1999. Para o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão ele inova ao considerar as necessidades básicas do cidadão e monta-se sobre parcerias entre os setores públicos e privados. Pretende ainda envolver governo federal, estaduais e municipais. A tendência de globalização e de mercado está presente ao longo do plano e influencia sua formulação, as estratégias e os conceitos de base. O eixo central do plano é a viabilização econômica, os investimentos econômicos, notadamente na infra-estrutura de comunicação, de transporte e de energia. São apontados os seguintes

objetivos: crescimento sustentado, geração de emprego e renda, combate à marginalização social e à pobreza, consolidação da democracia e defesa dos direitos humanos. Além das preocupações explicitadas de reduzir as desigualdades inter-regionais.

O PPA foi elaborado como um desdobramento dos estudos sobre eixos de desenvolvimento e destinado a investimentos, em especial de infra-estrutura. Aplicando no PPA um montante estimado em R\$317 bilhões de reais, dos quais 14,2 bilhões foram destinados a obras na Amazônia, o equivalente aproximadamente a 5% do total de investimentos – inferior portanto a de outras regiões se considerarmos, por exemplo, indicadores de população ou de espaço territorial –, o governo prevê integrar mais empresas privadas nesse volume de investimentos e na geração de empregos.¹⁴ Foram apresentados 365 programas, definidos a partir de um elenco de problemas e dos resultados dos estudos sobre os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. O conjunto desses programas prevê o total de R\$317 bilhões a ser gasto nas seguintes áreas: telecomunicações, energia, transporte, desenvolvimento social, meio ambiente, informação e conhecimento. Esses programas representam uma *carteira* de oportunidades de investimento para os próximos oito anos (no horizonte mais amplo), explicitando as intenções de “descentralizar a riqueza e o desenvolvimento do País”. Uma das expectativas do governo é a integração da infra-estrutura existente. Para entender melhor as mudanças decorrentes dessa intervenção recente do Estado na Amazônia, é importante atentar para suas políticas de expansão mercantil, de produção e controle de informação que se efetivam por meio de dois programas: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e o Sistema de Vigilância da Amazônia/SIVAM.

a) Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

O programa de investimentos no período de 2000 a 2003 funda-se no conceito de eixo de desenvolvimento. São previstos grandes projetos, que darão continuidade às atuais ações do governo no âmbito das políticas públicas. O primeiro programa é o de desenvolvimento social (Brasil mais justo), o segundo é o de infra-estrutura econômica (Brasil mais forte), o terceiro é o de informação e conhecimento (Brasil mais competitivo) e o último é o de meio ambiente (Brasil preservado). Todos esses programas são definidos a partir de prioridades dadas aos eixos de desenvolvimento, também alinhados em 4 blocos, que são os Eixos do Sul, do Nordeste, do Sudeste e da Amazônia.

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, proposta presente no Plano Plurianual de 1996-1999, constituem os focos da intervenção macro do Estado. Seguem um perfil de intervenção consagrado em décadas anteriores, seja por meio da

¹⁴ Ver Jornal do Brasil, 31/8/99, Caderno 1, p.6.

noção de pólos de desenvolvimento, de regionalização ou de grande projetos geopoliticamente referenciados. De certa forma, esses grandes projetos desenvolvimentistas, como bem sabemos, têm um papel desestruturador de relações sociais e econômicas e geram impactos importantes sobre os eco-sócio-sistemas. Os Eixos previstos para o Plano 2000-2003 consideraram quatro variáveis e seus indicadores, e até aí não há realmente muita diferença em relação ao 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.

Com a modernização do Estado, que torna este mais ágil, o governo pretende estimular os investimentos externos, a poupança e os investimentos internos, afirmando que "para tanto serão aperfeiçoadas as políticas de abertura comercial, de desregulamentação, garantia da concorrência e defesa do consumidor",¹⁵ embora considere relevantes os mecanismos de produção e emprego. Com esses parâmetros, o governo pretende aplicar, no prazo de 4 anos, o montante de R\$460 bilhões, sendo 33% em investimentos e 67% no que chama de desenvolvimento social. Do ponto de vista da organização do trabalho, a noção de gerência de projeto é mantida, enfatizando-se que "os programas são os motores das mudanças do antigo modelo burocrático para a nova cultura gerencial", no sentido de que são as demandas concretas que informam os parâmetros da alocação de recursos. O projeto inspirando-se, porém, numa visão distorcida do empreendedor como ator, para criar a figura da gestão (o não-ator) empreendedora. Na Amazônia, os programas previstos centralizam-se nos eixos Arco Norte e 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 projeto referente ao eixo Arco-Norte, que se estende pelo vale do rio Madeira e do Amazonas, recobrando imensa região, baseia-se no conceito de recursos naturais abundantes e nas oportunidades de investimentos que podem 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". O PPA 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."¹⁶

¹⁵ Plano Plurianual/PPA, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, DF, 1999.

¹⁶ SEPLAN - Gabinete da Presidência.

b) O Sistema de Vigilância da Amazônia/SIVAM

O Sistema de Vigilância da Amazônia, anunciado pelo governo federal no Rio de Janeiro durante a Eco-92, é um projeto composto por uma grande rede de sensores e estações de usuários remotos, que servirá como ponta de lança para novos investimentos estatais e empresariais nos anos vindouros. O leque das possibilidades de uso de seus serviços, que não é nada mais do que a produção de informações de natureza diversa e a capacidade de sua difusão num tempo virtual, dá a dimensão e o sentido desse empreendimento governamental. De longe, é a política básica de governo para essa imensa região, pois pretende deixar aos militares o espaço de controle e segurança para poder viabilizar os projetos econômicos de integração de mercados. Com os objetivos centrados em proteção do meio ambiente, controle da ocupação e uso da terra, zoneamento econômico-ecológico, atualização cartográfica, proteção das populações indígenas, vigilância e controle das fronteiras, monitoramento da navegação fluvial e de queimadas, combate às atividades ilegais e monitoramento e controle do tráfego aéreo, esse programa foi traçado e está sendo executado sem grandes discussões no seio da sociedade civil e mesmo fora do interesse mais direto de grupos organizados. Ainda que tenha provocado interpretações variadas, menos sobre a substância da política do que sobre sua concepção, como foi possível acompanhar pelo debate na mídia, o projeto foi implantado sem debates com a sociedade civil, não estabelecendo tampouco, até o presente, canais de comunicação institucionais.

Iniciado em julho de 1997, deverá ser concluído em 5 anos, e as obras estão sob a responsabilidade da empresa americana Raytheon Company.¹⁷ Com equipamentos sofisticados, a empresa iniciou a montagem de 860 subestações, denominadas "sítios", em toda a região amazônica, articuladas diretamente com três centros regionais de vigilância e coleta de dados, nas cidades de Belém, Manaus e Porto Velho, sob o comando da Central de Brasília. Este projeto é de certa forma uma continuidade, no sentido geopolítico, das estratégias que têm direcionado a ocupação econômica nas áreas de fronteira da Amazônia.

Esse Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia recobre uma extensão imensa que vai do norte do Mato Grosso até o oeste do Maranhão e organiza-se a partir de estruturas anteriores assentadas no período militar, porém inovando pela alta tecnologia de informação. Certamente trata-se de outra etapa do processo de intervenção e militarização da Amazônia, no final de século e projetando-se

¹⁷ O montante acordado para sua realização era de 1,4 bilhão de dólares. Previa-se sua implantação e funcionamento no período de 1996 a 1999, incluindo a aquisição de dados, operacionalização de todo o sistema de telecomunicações e seu funcionamento gerando formas de visualização dos dados e dos processos para monitoramento. Com o término dos trabalhos previsto para 2001, deixará, segundo se informa oficialmente, aquelas capitais equipadas com seus sistemas de produção de informação e monitoramento.

para o próximo milênio, pretendendo gerar conhecimentos técnicos de última geração, daí sua associação explícita a programas de desenvolvimento científico e tecnológico, entendidos como essenciais ao desenvolvimento regional. A questão regional, nessa perspectiva, toma nova configuração e aparece associada, no nível do discurso, à preservação ambiental.

Como sistema de informação, o SIVAM está investido de legitimidade, de autoridade atribuída justamente pelas instâncias públicas que compõem o programa do governo federal ao estadual. Identicamente ao Projeto Calha Norte, que foi pensado e planejado a partir de instâncias federais e implantado sem nenhuma participação das estruturas locais, o Projeto SIVAM foi também concebido de forma autoritária, embora tenha sido apresentado à sociedade com conceitos de participação e de integração às estruturas de poder local. Assim, formalmente pretendia reunir ministérios, suas autarquias e órgãos de atuação direta (FUNAI, IBAMA etc.), forças armadas, Polícia Federal e Comissão de Gerenciamento, além de governadores de estados e gestores de municipalidades concernidas. Ainda que contemple um amplo leque de possíveis usuários, observa-se que tem, na verdade, funções básicas de controle do território, de conhecimentos sobre sua biodiversidade e do potencial de recursos naturais para fins de exploração mercantil. Enfim, estratégias econômicas asseguradas pela militarização das fronteiras, com as descobertas recentes de oportunidades econômicas e valorização da condição de amplos espaços permitindo potencializar as relações internacionais e redirecionar as políticas do Estado, ainda que seja este neoliberal e defensor da redução de gastos e da retirada da cena intervencionista. No caso da Amazônia, o Estado traça políticas e ações que costumam uma estratégia maior de domínio do processo de integração de mercado com os países vizinhos.

Os discursos que justificam a implantação desse Projeto ratificam, em contextos diferentes daqueles dos anos 70, a imagem da Amazônia como uma região de grandes espaços ainda a ocupar, com uma biodiversidade singular no planeta e cujas fronteiras enormes precisam ser preservadas. Há uma geopolitização da questão ambiental, em que a biodiversidade é um eixo imaginário que define fronteiras, que potencializa uma outra economia política. O discurso estatal alude à necessidade de frear os movimentos de entradas e saídas clandestinas do País, seja de produtos, mão-de-obra ou capitais, a articulação entre grupos indígenas transnacionais e, evidentemente, o tráfico de drogas. Essas alusões têm provocado tensões e interpretações díspares sobre os reais objetivos do projeto, colocando frente a frente atores da sociedade civil mobilizada, ONGs que lhes servem de mediadores e órgãos do Estado responsáveis pela aplicação de políticas de expansão territorial ou integração de fronteiras.¹⁸

¹⁸ Em noticiário de vários jornais brasileiros são apresentados dados sobre focos de incêndio. No final de agosto, eram percebidos 125.000 focos que se distribuíam por 15 estados do País.

Graças à importância que tomou a questão ambiental no nível internacional e à difusão de emissões pela mídia sobre a Amazônia na imprensa nacional e internacional, chamando a atenção para as ameaças de destruição da floresta e das populações tradicionais ali existentes, valores de preservação ambiental acabaram por ser adotados nos enunciados e formulações das políticas de controle do território. E a problemática étnica, de diversidade cultural dos grupos indígenas e dos camponeses, acaba por entender também que Amazônia e questão ecológica estavam associadas, no imaginário europeu e americano, e que poderia ser o momento de tornar visíveis os grupos que viviam da floresta e milenarmente a preservavam. Chico Mendes conseguiu estar entre os pioneiros desse entendimento no seio de grupos camponeses na Amazônia.

Os ataques ao governo brasileiro por causa da degradação ambiental, em especial em defesa da preservação da floresta tropical, encontram diferentes interpretações e reações no interior do País. Sobre tudo com o governo Collor, negociações e ao mesmo tempo certas concessões foram feitas em troca de vantagens de intercâmbio em ciência e tecnologia e em especial de vantagens financeiras. O debate sobre o serviço da dívida ambiental e conceitos que se tornaram chave, como o de responsabilidade, de patrimônio coletivo e de direitos coletivos do patrimônio da humanidade, começam a se esboçar, tendo como ponto central a relação entre território a preservar e formas de uso de recursos naturais.

Um outro problema que passa a ter proeminência nesse contexto é o tráfico de drogas, e a presença de outras atividades ilícitas. Chamar atenção para a proximidade de áreas produtoras na fronteira do Brasil com a Colômbia e a Bolívia passa a estar na ordem do dia. Uma forma de fazer face às investidas de militares americanos nas proximidades da fronteira do Brasil com os países vizinhos era também assumir um discurso e adotar práticas mais eficazes de demarcação de presenças. Manter sua hegemonia diante desses países faz parte de um projeto maior de ocupação de espaços que virá pela integração de mercados, potencializados na abertura em direção ao Pacífico e ao Mar Caribe.¹⁹ Uma série de outras justificativas aparecem no discurso dos

Imagens do satélite NOAA-12 indicam a existência de 4.526 focos de incêndio somente no estado do Pará, só perdendo para o Mato Grosso, onde foram detectados 9.101 focos. Outro dado também impressionante é o do chamado "arco do desmatamento", que vai do sul do Pará ao Acre e que totalizava 1.769 focos, subindo de forma impressionante, ao longo dos meses precedentes, com a redução das chuvas. As expectativas para o mês de setembro, quando se dá o pique das queimadas, são as piores possíveis.

¹⁹ Trata-se das estratégias de expansão do Mercosul para toda a América do Sul e de escoamento da produção gerada no centro-sul do Brasil para aqueles países através dos portos de Itacoatiara (AM), Belém (PA) e São Luís (MA), e de integração comercial entre o Brasil e em especial os vizinhos, Venezuela, Bolívia, Colômbia e Peru, para garantir futuramente os corredores de exportação do Atlântico ao Pacífico. Os eixos de integração previam, num primeiro momento, pavimentação da BR 364 (MT, RO e AC, com ligação em direção ao Pacífico através do Peru e da Bolívia) e da BR 174 (AM e RR em direção à Venezuela e à Guiana) e, além disso, a pavimentação da ligação de Macapá à Guiana Francesa, pela viabilização da BR 156. Além do

militares sobre a importância e necessidade de implantação do Projeto SIVAM. Entre elas, estão: o freio à expansão da guerrilha colombiana e dos movimentos revolucionários na Venezuela, em direção do território nacional, e a preservação das terras de propriedade de grupos indígenas, como os Yanomami, na fronteira com a Venezuela. Mas também subjaz uma razão econômica: garantir uma condição favorável com a integração de mercado, tendo os americanos como maior ameaça à liderança brasileira nas negociações políticas visando a uma certa hegemonia pela integração de mercados.

Certamente as vantagens tecnológicas e a intensificação da comunicação e dos conhecimentos sobre os ecossistemas e a ação humana na Amazônia fascinam a muitos, e, de certa forma, para alguns, significam refazer as prioridades de ação e de intervenção do Estado em áreas de fronteira.²⁰ Isso é evidente quanto às melhorias no tráfego aéreo, em áreas imensas e sem apoio logístico, mas é sobretudo uma questão de controle sobre segmentos sociais e fronteiras nacionais. Não foi por acaso que, em 1978, o Brasil investiu na negociação do Tratado de Cooperação Amazônica/TCA ou Pacto Amazônico. Este se aplica aos países signatários que têm território amazônico, com vários níveis de cooperação: navegação, meio ambiente, recursos naturais, pesquisa científica, saúde, transporte, comunicações, comércio nas fronteiras, turismo, recursos etnológicos e arqueológicos. Durante o governo militar de Geisel, no afã de fazer avançar a diplomacia brasileira, foram finalizadas as suas negociações. Mas a idéia sedutora que estava na base de tal iniciativa era a da hegemonia militar que preconizava a Pan-Amazônia, tendo o Estado brasileiro como pólo de gravitação, inspirado na geopolítica do general Golbery do Couto e Silva. A dualidade que se percebe é a de *integração versus hegemonia*, numa expressão de síntese bastante lúcida de Capobianco (1997).

As disputas fronteiriças entre vários países e as tensões pela migração nas fronteiras, como problemas antigos, são também uma outra face justificadora desses projetos de hegemonia. No final de 1988, abria-se uma nova vertente temática que seria absorvida pelo TCA, descobrindo um novo filé de justificação e de força política internacional, que é a questão ambiental. Foi no momento de subida das denúncias na imprensa internacional sobre massacres de índios, queimadas na floresta e o assassinato de Chico Mendes. A noção de integração poderia, no entanto, extrapolar do mercado para uma ação efetiva de proteção e, ao mesmo tempo, parceria entre os países fronteiriços, mas numa política definida a partir de novos parâmetros que

Projeto de transmissão de gás natural de Urucu (AM), o PPA previa também a transmissão de energia hidroelétrica da Venezuela a Boa Vista (RR), através do linhão de transmissão e do gasoduto Bolívia-Brasil, da região de Santa Cruz de la Sierra para São Paulo. Esses eram os principais investimentos inicialmente planejados.

²⁰ Além do tema, o debate sobre a questão ambiental é relevante para processar os diversos discursos pelos quais a Amazônia é hoje ainda representada nacional e internacionalmente.

incorporassem problemáticas para além do interesse de mercado e de hegemonia política. Doze anos depois, a NASA lançaria o projeto *Amazônia Global – Missão do Planeta Terra*, do qual participam 551 técnicos e 168 instituições, destacando-se uma ausência quase total de brasileiros e amazônidas. Segundo informações obtidas, participam do projeto somente dois técnicos nacionais, sendo um do INPE e outro do INPA.

Mas a análise das estratégias em curso indica o estreitamento dos mecanismos de integração com os países vizinhos, na perspectiva de constituição de blocos econômicos, sendo o Tratado de Cooperação Amazônica um instrumento fundamental de apoio ao avanço do Mercosul, pois vem costurando as bases das relações internacionais, inclusive no âmbito da ciência e tecnologia, com estruturas capazes de articular as diferentes instâncias institucionais, visando à preservação da floresta e ao desenvolvimento econômico. O reconhecimento é generalizado quanto à necessidade de geração de conhecimentos. As instituições de ciência e tecnologia estiveram também na mira do Programa Piloto para Preservação das Florestas Tropicais/PPG-7, direcionado a diferentes segmentos da sociedade.

O conceito de desenvolvimento sustentável faz face a essas intenções de buscar outra forma de justificar os discursos e a presença nas áreas de fronteira, em um momento em que as estruturas das forças militares são colocadas em questão. Anunciava-se o monitoramento da evolução das queimadas por meio de um avião bimotor de sensor térmico e câmaras digitais, projeto desenvolvido pela NASA. As observações sobre as queimadas estão concentradas no cinturão do desmatamento, nos estados do Pará, Amazonas, Acre, Mato Grosso, Tocantins e Rondônia, e fazem parte de contratos de cooperação em ciência e tecnologia celebrados entre o Brasil e os Estados Unidos, em vigor desde 1991, em especial com a USAID.²¹

Passados 4 anos do início do PPA, em que situação nos encontramos quanto aos benefícios do desenvolvimento econômico, social e ambiental? Talvez seja ainda cedo para dimensioná-los, sobretudo porque muitos projetos começaram tarde em relação à previsão, ou ainda estão para iniciar. Mas o noticiário dos jornais tem registrado os conflitos que se intensificam nas áreas onde o Estado tem priorizado, junto com seus parceiros empresariais, a aplicação de investimentos de infra-estrutura.²² O que mais

²¹ Ver A Província do Pará, 31/8/99, 1^o Caderno, p.4.

²² Uma das áreas de tensão é a propósito da floresta. O Brasil possui 10% de todas as florestas do mundo, tendo à frente dele apenas o Canadá (17%) e a Rússia (11%), ambos com uma baixa biodiversidade. Considerando a valoração desta, a importância das florestas brasileiras cresce ainda mais. O PPA não preserva esse patrimônio. Não prevê os dispêndios ambientais com os investimentos de grandes obras de infra-estrutura. Não prevê recursos, por exemplo, para a preservação dos parques nacionais e “um dos programas do PPA para recuperar e pavimentar quatro estradas ao norte do País (BR 163, BR 319, BR 230 – trecho Marabá-Rurópolis – e BR

chama atenção é a expansão dos conflitos do interior da Amazônia para as fronteiras do Brasil com os outros países. Poderíamos dizer que se trata de um fenômeno de migração de conflitos que não foram resolvidos. Sobretudo em direção àqueles países com os quais o Brasil priorizou negociações e investimentos: Colômbia, Bolívia, Peru e Venezuela. As denúncias de desmatamento vêm de todas as direções, as tensões pela disputa da terra por parte de camponeses, fazendeiros e madeireiros aumentam, e as denúncias de invasão nas áreas indígenas também crescem. A fronteira se refaz em novos movimentos. E os atores se manifestam com seus interesses e estratégias de luta, mobilizando identidades. Agora com novos elementos, em razão da multiplicidade de nacionalidades, identidades e etnias. Somaram-se novas tensões às já existentes no campo de produção de coca, da guerrilha e do tráfico de drogas.

A mobilização política e as estratégias de luta da sociedade civil constituem uma outra face da globalização, face do processo de integração, mas certamente fora da esteira mercantil. Pela internet circula uma manifestação que vem da Sociedad de Amigos em Defensa de la Gran Sabana²³ protestando contra os desastres ambientais que atingem vários grupos indígenas. Foi criada, em agosto de 1996, a *Red Alerta Petrolera*, para investigar os efeitos sócio-ambientais da abertura petrolera venezuelana ao capital privado nacional e estrangeiro, que se iniciou com as “alianças estratégicas” entre países com fins de integração de mercado. Com o título “*El Proyecto del tendido eléctrico al Brasil no le conviene a Venezuela*”, outra denúncia vinda do mesmo país circula em campanha de opinião pela internet. Mas desta vez contra o *linhão de transmissão* de energia da hidrelétrica de Guri para o Brasil. Afirmam que ele foi decidido sem nenhuma consulta popular, denúncia que marcou a implantação autoritária de grandes projetos pelos militares, na Amazônia. O documento diz sobre a transmissão de energia: “fue impuesto en forma inconsulta de la población local y el resto del país por el gobierno Calderas, a fin de satisfacer igualmente inconsultos planes de integración comerciales y geopolítica con Brasil; a pesar de fuertes protestas nacionales y incluso internacionales por ser la Gran Sabana reconocida como patrimonio natural de la Humanidad”.²⁴

174) pode levar à destruição de 180 mil km² de floresta, área equivalente ao dobro da extensão de Portugal”, conforme Batmanian (O Estado de São Paulo, 21/3/00).

²³ Apartado Postal 50460, Caracas 1050¹ Venezuela. E-mail: amigran@ccs.internet.ve

²⁴ Assinam o documento: Sociedad de Amigos en defensa de la Gran Sabana/AMIGRANSA; Unión Nacional Ecológica y Social/UNES; Geografía Viva; Grupo de Ingeniería de Arborización/GIDA UCV; AVVA Frontera Gran Sabana; Fundación Monitoreo Minero para America Latina Cap. Venezuela; Red Alerta Petrolera Orinoco Oilwatch; Grupo de Estudio Mujer y Ambiente/GEMA; Sociedad Naturista de Venezuela; Frente Ecologica Regional Aragua Carabobo; Cineco; Cinemovil Wayra; Movimiento Humanista de Venezuela; Futuro Verde, Ufada-Unexpo; Provea. Para contatar: e-mail: amigran@ccs.internet.ve

Observam-se portanto menos rupturas do que continuidades nos paradigmas que fundam as políticas de intervenção territorial nos anos 90. A ocupação do território é importante mas na perspectiva de assegurar a integração definitiva ao mercado e seu controle sobre os recursos naturais e o seu território.²⁵ As formas de contestação que já começaram a se esboçar comprovam que o tecido social está bastante sensível aos impactos de grandes empreendimentos, sejam sociais ou ambientais, talvez mais do que antes. Certamente a construção de uma cultura política está na base desses processos mais recentes, como mostra Francisco de Oliveira.²⁶

CONCLUSÃO

A tendência da globalização é geral, mesmo naquela parte da economia que funciona marginalmente ao padrão e aos processos propriamente capitalistas. Aprofundam-se as contradições entre modernização financeira e econômica e os limitados recursos naturais. Mas a globalização significa também a possibilidade de acesso crescente a consumidores de bens fabricados em todo o mundo. Mas seria possível a criação de estratégias de crescimento, nas economias em desenvolvimento, que funcionam externamente e/ou complementarmente ao novo padrão de acumulação? Os custos sociais e ambientais, que não constituíram elementos efetivos na definição dessas políticas, justificariam sua implantação? Justamente por se estar em face de um processo de globalização, o Estado não deveria responder com políticas voltadas a enfrentar o agravamento da problemática social? E a valorização da biodiversidade e da floresta amazônica não seriam elementos positivos nessa contabilidade?

Os fatos, porém, nos mostram uma tendência bem diferente de crescimento com menos desigualdade, exclusão e violência. Além da persistência do movimento de destruição da floresta, agora alcançando as áreas menos degradadas de estados como o Amazonas e Acre, espaços que se tornaram chave na política de integração. Uma das conclusões que se pode tirar da análise dos dados acima referidos é que o Plano Brasil em Ação/PPA, por meio de suas estratégias de Eixos Nacionais de Integração e Sistema de Vigilância da Amazônia/SIVAM, revela uma volta da presença das ações do Estado na Amazônia, numa perspectiva do macroplanejamento. Pela integração de mercado, o

²⁵ A Amazônia tem 1/3 das florestas tropicais úmidas do planeta, e sua bacia hidrográfica contém cerca de 80% da água doce potável do planeta além de todos os recursos de biodiversidade, madeiras e minérios descobertos, como em cascata, sobretudo a partir de meados dos anos 60.

²⁶ Francisco de Oliveira chama atenção para essa intervenção da sociedade no redesenho do Estado, contrariamente ao movimento que tem sido analisado exaustivamente pelas ciências sociais – Estado redefinindo a sociedade – em especial pelos movimentos sociais. Estes nos permitem pensar na possibilidade de emergência de uma *sociedade política*. Ela surgiria pela transformação da própria noção de ator e de seu papel político, pela *transformação da representação desses atores e da construção de uma esfera pública* diferente da relação sempre presente e difícil que é a relação entre Estado e sociedade (Oliveira, 1994).

Estado demarca sua presença, pelo lado militar. Nesse sentido, há pouco de novo no desenho de fundo da concepção geopolítica. Então, o que teria mudado em relação a outros momentos de intervenção na década de 70 com os programas de colonização, de construção de grandes eixos rodoviários, de incentivo maciço à pecuária? E nos anos 80, com o Programa Grande Carajás? Neste caso, ficou muito visível, passados os anos, que não somente conseguiram se instalar na forma de grandes empreendimentos econômicos porém sob um discurso de projetos de governo, mas também impuseram rupturas nos modos de vida dos grupos sociais e de organização e apropriação do território. Ainda que alguns municípios como Parauapebas, localizados ao pé da serra dos Carajás, possam auferir rendas maiores do que outros devido aos impostos da mineração, acabam se tornando *ilhas de fantasia* no meio da miséria de um sem-número de famílias e povoados, e da falta generalizada de recursos nas municipalidades. A Companhia Vale do Rio Doce conseguiu se tornar posseira de 411 mil ha de terras em meio a intensos conflitos com populações tradicionais (índios e camponeses), apoiando-se e justificando-se no caráter estatal da empresa, hoje privatizada. Com o SIVAM, o Estado não somente delinea um projeto desenvolvimentista, esquadrinha o território de outra forma, pela produção de informações, de dados codificados para um certo padrão de intervenção, em uma época da história da humanidade em que a informação e os processos de comunicação têm um papel fundamental para definir os rumos do conhecimento, das formas de apropriação dos recursos, de saberes sobre eles, e de dominação. Não é por acaso que os avanços na área de biogenética colocam as sociedades em face de um debate que exige a reinvenção de outra ética, capaz de encontrar formas de regulação entre o saber, a capacidade de intervir nos sistemas de apropriação e a definição de seus limites.

Se as lutas pela democracia no Brasil potencializaram o alargamento dos limites do fazer político e conseguiram empurrar em direção de certas mudanças nos procedimentos políticos, não estiveram abrigadas nas políticas macro do governo. Mas bem ao contrário, a intervenção do Estado na Amazônia tem sempre colocado na *comissão de frente* os interesses econômicos de um sistema que tem gerado sistematicamente benefícios para fora. A participação no aparelho do Estado foi em boa parte devida às formas encontradas de participação no nível de estruturas – sociais e de poder – locais. À medida que o País procura consolidar a democracia, a luta pela cidadania cresce não pelo caminho das relações estabelecidas, mas especificamente através das redes de sociabilidade e das formas encontradas nessa nova dinâmica entre Estado, mercado e sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. H. T. de (1996) Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, RJ, vol. 39, nº 2.
- ALTVATER, E.; MAHNKOPF, B. (1996). *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Editorial Westfälisches Dampfboot, Münster, 1996. *Papers do NAEA* nº 159, publicado um resumo da obra, em espanhol, de Carlos Javier Maya Ambía, NAEA, 1999, Belém.
- Amigos da Terra/GTA. (1994). Políticas Públicas coerentes para a Região Amazônica. Documento de Discussão da série *Mind the Gap!*, São Paulo.
- Amigos da Terra/GTA. (1997). Políticas Públicas para a Amazônia. Rumos, Tendências e Propostas. Brasília.
- BATMANIAN, G. (2000). Floresta é solução, e não problema. O Estado de São Paulo, São Paulo, 21/03.
- BOYER, R. (1986). La flexibilité du travail en Europe. Paris, La Découverte.
- BOURDIEU, P. (1988). Esquisse d'une Théorie de la Pratique. Paris, Seuil.
- CAPOBIANCO, J. P. (1997). Conama: um espaço ameaçado de extinção. São Paulo, Cedec.
- CARNEIRO, R. (1999). Reforma do Estado: o difícil desafio de uma transição dual. Cadernos de Texto: Reforma do Estado e Gestão Governamental, nº 1, maio, Fundação João Pinheiro/Escola de Governo, Belo Horizonte.
- CASTEL, R. (1995). La métamorphose de la question sociale – Une chronique du salariat. Paris, Ed. Fayard.
- CASTRO, E. (1994). Industrialização truncada: globalização e pós-fordismo. In: ARAGÓN, L. E. *What Future for the Amazon Region?* Stockholm, Institute of Latin American Studies, Stockholm University.
- _____. (1995). *Reestruturação Produtiva e Mercado de Trabalho*. Revista da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Economia/ANPEC, no. 4, Brasília
- _____. (1996). "Racionalidade e Gestão do Trabalho em Grandes Empresas na Amazônia". In: Magalhães, S., Brito, R & Castro, E. (Orgs). *Energia na Amazônia*. Belém, Vol. 1, MPEG/UFPA/UNAMAZ.
- CHALOULT, Y. (1998). Estratégia de Integração da América Latina e do Caribe. Série Sociológica, Instituto de Ciências Sociais/ICS/UnB, nº 154, Brasília.
- DERINGER; PIORE. (1972). *International labor market and manpower analysis*. Lexington. Londres, E. Cambridge.
- FARAH, M. F. S. (1997). Que está mudando na gestão pública brasileira? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. Ciclo de Premiação 1996. São Paulo, FGV/FFORD.
- FGV/FFORD (1998). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. Ciclo de Premiação 1998. São Paulo, FGV/FFORD.
- FIORI, J. L. (1995). A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, nº 43, novembro.

- FREY, K. (1999). Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. *Cadernos de Pesquisa*, n^o 18, setembro. PPGS de Sociologia e Política, UFSC, Florianópolis.
- HABERMAS (1989). Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social. Buenos Ayres, Ed. Taurus.
- HOMMA, A. (2000). Amazônia, Kiribati, Nauru, Tonga e Tuvalu. *A Gazeta Mercantil*, Belém, 23/02.
- JACOBI, P. R. (1997). Educação para a cidadania: participação e co-responsabilidade. Debates Sócio-Ambientais, CEDEC, Ano II, no. 7, jun/jul/ago/set, São Paulo.
- LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. (1987). New Technologies, new modes of regulation: some spatial implications. International Seminar Changing Labour Processes and New Forms of Urbanization. Paris. CEPREMAP.
- LINHART, D. (1994). La modernisation des entreprises. Paris: La Découverte.
- O'DONNELL, G. (1981). Anotações para uma teoria do Estado. *Revista de Cultura Política*, n^o 3, São Paulo.
- OLIVEIRA, F. (1994). Estado, Sociedade, Movimentos Sociais e Políticas Públicas no limiar do Século XX. Rio de Janeiro: FASE.
- Plano Plurianual 1996-1999/PPA (1996). Ministério do Planejamento e Orçamento/Governo Federal e BNDES, Brasília.
- SABEL, C. (1986). Changing Models of Economic Efficiency and their Implications for Industrialization in the Third World. In: FOXLEY, A. et al. (Eds.). *Development, Democracy and the Art of Trespassing*. Univ. of Notre Dame Press.
- SANTILLI, M. (1989). Tratado de Cooperação Amazônica: um instrumento diplomático a serviço da retórica nacionalista. Rio de Janeiro, CEDI, *Revista Tempo e Presença*, n^o 41.
- SILVA, E. B. da (1997). *Infra-estrutura para Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul*. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura.
- SOLA, L. (1994). Estado, reforma fiscal e governabilidade: qual Estado? *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n^o 38, março.
- VELTZ, P.; ZARIFIEN, P. (1993). Entreprise. Vers de nouveaux modèles d'organisation de la production? *Sociologie du Travail* XXXV, n^o 1.
- VIANA, G. (2000). Alterar o Código para destruir a floresta. *A Gazeta de Cuiabá*, Cuiabá, 15/03.
- WHITROW, G. J. (1993). *O tempo na História*. Coleção Ciência e Cultura. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.