

Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo¹

*Maurício Aguiar Serra*²
*Ramón García Fernández*³

Resumo

O recente desenvolvimento da Amazônia brasileira envolve dois períodos distintos. O primeiro corresponde ao regime autoritário; nele, várias estratégias de desenvolvimento foram implementadas com o objetivo de maximizar ganhos imediatos, sendo elas responsáveis por consideráveis impactos socioambientais adversos. Já o período seguinte, a partir do início dos anos 1990, difere significativamente do primeiro. Caracteriza este período o reconhecimento, por parte do governo, do caráter predatório do modelo anterior. Todavia, os esforços do governo federal para conciliar uso produtivo e conservação ambiental colidem com sua estratégia de criar “Eixos de Desenvolvimento”, cujos objetivos para a Amazônia são o de integrá-la ao resto do país, vinculando-a ao mercado mundial. Neste cenário, a tradicional dicotomia vebleniana não se aplica perfeitamente, embora certas atitudes progressivas e cerimoniais possam ser identificadas. Este artigo objetiva analisar, à luz do pensamento institucionalista original, estes conflitos correntes e certos papéis contraditórios desempenhados por diferentes atores no desenvolvimento amazônico.

Palavras-chave: Amazônia; Desenvolvimento; Institucionalismo.

Abstract

The recent development of Brazilian Amazon embraces two different periods. The first one relates to the authoritarian regime under which several development strategies were implemented as to maximise immediate economic advantages; these strategies created adverse social and environmental impacts. The following period differs from the former insofar as Brazilian government, particularly in the 1990s, recognized the negative impacts generated by past development strategies and stressed that future undertakings in Amazonia should conciliate productive use and environmental conservation. However, these efforts collide with the “Axes of Development” strategy, whose objectives for Amazonia are to integrate it with the rest of the country, providing it access to the world market. In this scenery, the traditional Veblenian dichotomy doesn't exactly fit, although certainly progressive and ceremonial attitudes can be recognized. This paper analyzes these current conflicts and the contradictory roles played by different actors in accordance with the original institutionalist thought.

Key words: Amazon; Development; Institutionalism.

JEL O13, O18, Q28, N56.

(1) Versões anteriores deste artigo foram apresentadas no encontro da Association for Evolutionary Economics (AFEE) em Washington DC, EUA, Jan. 2003, e no programa de seminários do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR, maio de 2003. Os autores agradecem os comentários dos participantes nesses seminários, especialmente os de Jonathan Leightner.

(2) Doutor pela London School of Economics – LSE/Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná – UFPR/Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE/UFPR).

(3) Doutor pela Universidade de São Paulo – USP/Professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Introdução

O recente desenvolvimento da Amazônia brasileira envolve dois períodos distintos, podendo ser o ano de 1990 considerado um verdadeiro divisor de águas. O período entre meados da década de 1960 e início da de 90 não foi somente marcado pelo fim da ditadura militar (1964-85) e, conseqüentemente, pela retomada da democracia, mas principalmente pela exaustão do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos militares. Já o período seguinte, a partir dos anos 1990, tem como acentuada característica a adoção de políticas neoliberais e, fundamentalmente, a mudança de atitudes em relação às práticas desenvolvimentistas adotadas até então.

Durante o regime militar, a Amazônia testemunhou uma profunda transformação na medida em que esta região, com seu imenso estoque de recursos naturais e seus vastos “espaços vazios”, foi considerada pelos governos militares um meio para se resolver rapidamente problemas de toda a ordem, ou seja, econômicos, sociais e geopolíticos. Neste contexto, políticas de desenvolvimento foram formuladas e implementadas com o objetivo precípua de maximizar as imediatas vantagens econômicas. Estas estratégias de desenvolvimento geraram impactos sociais e ambientais adversos nas áreas rurais e urbanas da Amazônia.

Embora estes impactos tenham delineado um quadro bastante negativo, cujas conseqüências são sentidas até o presente momento, os anos 1990 diferem do período anterior em vários aspectos. De fato, algumas transformações na região amazônica, ocorridas a partir da década de 1990, são visíveis, mas, no entanto, carregadas de contradição. Por exemplo, o governo brasileiro reconheceu os impactos sociais e ambientais adversos gerados pelas políticas de desenvolvimento anteriores e sublinhou enfaticamente que os futuros empreendimentos nesta região devem conciliar uso produtivo e conservação ambiental, sendo o programa PPG-7, financiado pelo Banco Mundial, um excelente exemplo. Entretanto, estes esforços se chocam com a estratégia de desenvolvimento, denominada de “Brasil em Ação”, que está baseada na criação de eixos de desenvolvimento e cujo principal objetivo é integrar a Amazônia com o restante do país e fornecer seu acesso ao mercado mundial, o que também é uma resposta às pressões dos organismos internacionais para que políticas macroeconômicas neoliberais de aumento das exportações sejam adotadas. Neste cenário, a tradicional dicotomia vebleniana não se adequa exatamente, embora certas atitudes progressivas (ao invés de instrumentais) e cerimoniais podem ser observadas.

Este artigo objetiva analisar estes conflitos correntes e os papéis contraditórios desempenhados por diferentes atores, nacionais e internacionais, apontando algumas perspectivas de pesquisa à luz do pensamento institucionalista original. O artigo está organizado em torno de uma discussão dos diferentes padrões históricos pelos quais passou a Amazônia em seu desenvolvimento. Para

isso, numa primeira seção analisa brevemente a evolução da economia amazônica antes do começo do regime militar em 1964, partindo-se da observação de que as atividades até aquele momento desenvolvidas não tinham afetado significativamente o meio-ambiente. Uma segunda seção discute a mudança no padrão de ocupação da Amazônia durante o regime militar, destacando que para esses governos a região ganhou importância porque era vista como a solução de diversos problemas econômicos e tensões sociais que dificultavam o desenvolvimento do país. Nesse contexto, planejava-se sua plena ocupação mantendo o padrão de desprezo por questões ambientais característico de toda a história brasileira. A terceira seção focaliza a situação a partir dos anos 1990, destacando que apesar da introdução das discussões sobre sustentabilidade na agenda política, com diversos planos que mostram preocupações com esses assuntos, não se conseguiu acabar completamente com uma visão que ainda acredita que desenvolvimento e desmatamento são sinônimos. Já a quarta seção trata do processo de mudança institucional à luz da teoria institucionalista original, e a partir disto estuda as conseqüências que poderiam ter duas propostas diferentes de desenvolvimento para a região amazônica cuja implementação iniciou-se no governo anterior. Por último, nas observações conclusivas, tentamos levantar algumas perspectivas de pesquisa para entender este processo na ótica do institucionalismo original.

1 Amazônia: um breve panorama histórico

A floresta amazônica está associada a várias representações no imaginário popular, que vão desde uma selva brutal e impiedosa até um paraíso terrestre. Apesar destas imagens, vários cientistas e pesquisadores não se cansam de admirar o potencial e a importância do frágil ecossistema desta floresta tropical úmida em gerar significantes benefícios para o gênero humano. Neste sentido, a evolução do desmatamento na região amazônica, principalmente a partir do golpe militar de 1964, é motivo de forte apreensão não só em função da destruição de espécies de valor inestimável, como também pela possibilidade de redução permanente do potencial produtivo desta região ao causar erosão do solo e instabilidade climática.

Embora esteja além do escopo deste artigo repetir a história do desenvolvimento da Amazônia, torna-se necessário reconstituí-lo sucintamente, destacando tanto as principais referências históricas, quanto as condições nas quais a sua população foi concebida de modo a compreender a Amazônia como um todo. Esta região foi originariamente ocupada aproximadamente por mil nações indígenas, que estavam concentradas principalmente nas várzeas e cuja população à época da descoberta pelos europeus era estimada em torno de dois a três milhões de pessoas (Ribeiro, 1995b). Ao longo dos séculos, esta população indígena acumulou um conhecimento detalhado da floresta tropical e desenvolveu um modo

específico para lidar com ela. Neste contexto, sua integração harmônica com a floresta capacitava-os a explorá-la sem fins destrutivos. A partir do século XVII, no entanto, os índios sofreram pesadas baixas em função do seu contato com os colonizadores europeus, o que imediatamente causou uma significativa diminuição absoluta da população devido a vários fatores, tais como doenças (introduzidas pelo homem branco), escravidão, mortes causadas pelas lutas entre índios e colonizadores, e as missões religiosas.

Paralelamente a este processo de redução da população indígena, um novo grupo social estava sendo gerado na Amazônia. De acordo com Ribeiro (1995a), a população neobrasileira da Amazônia era formada pela miscigenação de homens brancos e mulheres indígenas através de um processo secular, surgindo assim um tipo racial mais índio que branco, conhecido como caboclo. Estes caboclos, herdeiros do conhecimento indígena de como lidar com a floresta nativa, ocuparam uma área deixada pela população indígena precedente, que foi dizimada pela civilização. Entretanto, a similaridade mais marcante entre índios e caboclos reside no fato de ambos terem sido completamente ignorados pelo governo brasileiro desde o período colonial.

O controle sobre a região amazônica tem sido uma fonte inesgotável de preocupações para os diversos governos desde os tempos coloniais (1530-1822), quando os portugueses queriam manter as outras nações européias afastadas do seu território. De fato, a Amazônia, durante a maior parte do período colonial, tinha a sua própria administração (o estado do Grão-Pará), que era, portanto, separada da do resto do Brasil. É a existência destes dois Estados que levou o escritor amazonense Márcio Souza (2002, p. 31-32) a salientar que ambos se “desenvolveram distintamente até 1823, data em que o Império do Brasil começou a anexar o seu vizinho”. Durante o século XVIII, a região amazônica foi a base para a extração de produtos florestais, tais como resinas, óleos, canela, cravo, baunilha e borracha, para a exportação. Com o advento da vulcanização da borracha no fim da primeira metade do século XIX, a Amazônia foi, pela primeira vez, afetada por propósitos claramente econômicos. O período áureo da borracha nesta região foi entre 1870 e 1912, sendo a riqueza e prosperidade tão abundantes que as suas duas principais cidades na época, Belém e Manaus, eram importadoras de moda, comportamento social e cultura europeus. Entretanto, o contrabando de sementes de *Hevea* para a Ásia contribuiu para o declínio desta cultura (Prado Jr., 1987). O governo brasileiro fez algumas tentativas para fortalecer a sua posição no mercado internacional, mas o resultado foi insignificante e, conseqüentemente, a região amazônica sofreu uma estagnação econômica durante cerca de quarenta anos.

A criação do SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), em 1953, pelo Presidente Vargas, foi o reconhecimento do governo brasileiro não só de seus fracassos anteriores na promoção do desenvolvimento da economia amazônica, como também da importância de se

elaborar um plano de desenvolvimento para a região por meio de uma agência de planejamento regional. O governo brasileiro, em virtude da área que viria a ser controlada pelo SPVEA, criou uma definição política para a Amazônia, que foi denominada de “Amazônia Legal”. A utilização de um conceito político, e não de uma determinação geográfica, foi resultado tanto da necessidade de um esforço de planejamento, quanto da promoção do desenvolvimento daquela região. A Amazônia Legal, portanto, cobre uma área de 5.217.423 km² ou 61% do território brasileiro, sendo que a Amazônia Clássica tinha uma extensão territorial de 1.739.141 km², ou seja, um terço da Amazônia Legal.⁴ Contudo, os resultados obtidos por esta agência durante seus onze anos de existência foram inexpressivos. De fato, o seu principal projeto, a construção da rodovia Belém-Brasília, que tinha mais de 2.000 km de extensão, foi completada em 1960, mas sua inauguração somente ocorreu cinco mais tarde. Cabe aqui ressaltar que esta rodovia foi a primeira a facilitar a penetração em grande escala e a colonização da região amazônica.

2 A Região Amazônica durante o Regime Militar

Até o golpe militar de 1964, as ações governamentais na Amazônia não afetaram significativamente o meio ambiente. Após 1964, entretanto, esta região tornou-se um importante foco de atenção e o aumento de sua ocupação foi planejado e implementado pelo regime militar, o que gerou vários impactos adversos. De fato, os governos militares consideraram a Amazônia, com todo o seu potencial de recursos naturais e seus imensos espaços “vazios”, como uma maneira rápida para enfrentar vários problemas, sociais, econômicos e geopolíticos, ao mesmo tempo. O regime militar tinha um projeto de modernização, permeado pela Doutrina de Segurança Nacional, cujo objetivo geral era tornar o Brasil uma nação equiparável aos países desenvolvidos. Neste sentido, com o propósito de modernizar o país, os sucessivos governos procuraram realizar vários objetivos específicos, que variaram desde as reformas institucionais, como, por exemplo, a criação do Banco Central, até ao estímulo à economia e ao povoamento e à integração da região amazônica.

Os governos militares julgavam de fundamental importância ter um completo controle sobre o Estado, considerado o único instrumento capaz de acelerar o processo de modernização e, conseqüentemente, de realizar seus objetivos. O planejamento, portanto, tornou-se a pedra angular do regime ditatorial brasileiro, principalmente porque era concebido como uma técnica racional e neutra que aumentaria o grau de eficiência das políticas econômicas. A participação do Estado na economia intensificou-se através da formulação e da

(4) A área da Amazônia Legal abrange, em sua totalidade, os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e, parcialmente, o estado do Maranhão.

implementação de vários planos nacionais e, conseqüentemente, o processo de planejamento regional tornou-se centralizado e veio a ser consolidado em meados dos anos 1970.

O início dos anos 1970 não apenas foi o período de maior recrudescimento do regime militar (especialmente no governo Médici) como também foi a época do denominado “milagre” econômico brasileiro. Durante os primeiros anos desta década, a presença do governo federal na Amazônia foi intensificada principalmente em função dos objetivos geopolíticos (ocupação e integração nacional), os quais assumiram uma importância especial em relação a todos os outros objetivos. De fato, a integração tornou-se o princípio básico do governo militar na medida em que ela era considerada uma condição essencial para a segurança nacional, cristalizada e simbolizada no slogan “integrar para não entregar”. Na realidade, a Amazônia e o Nordeste foram considerados regiões problemáticas e, conseqüentemente, receberam uma atenção especial do governo federal, que expressou estas preocupações tanto em programas, tais como PIN,⁵ PROTERRA⁶ e II PDA⁷ (especialmente direcionado à Amazônia), quanto nos planos nacionais, como o *Metas e Bases*⁸ e o I PND.⁹ Neste sentido, a construção de rodovias (Transamazônica, Cuiabá-Santarém e a Perimetral Norte), a implementação de projetos de colonização, a redistribuição de terras desocupadas e a promoção das agroindústrias foram estimuladas pelo governo federal. Orientava estas medidas o propósito de ocupar os consideráveis espaços “vazios” da Amazônia, tornando-a viável em termos de produção agrícola, visando aliviar as tensões sociais no Nordeste e ao mesmo tempo reduzir as pressões a favor de uma reforma agrária através do estímulo à migração das populações nordestinas. Além do mais, o governo federal acreditava que as pequenas propriedades poderiam produzir um excedente de produtos agrícolas, tais como arroz e feijão.

A primeira crise do petróleo, ocorrida em 1973, contribuiu significativamente para a decisão do governo federal de explorar os vastos recursos naturais da região amazônica, tendo por objetivo expresso o aumento das exportações. Apesar de manter as mesmas prioridades do plano anterior, o II PND,¹⁰ adotado no governo Geisel, sublinhou a importância de se expandir tanto a infra-estrutura – particularmente nas áreas de energia, transporte e comunicações –

(5) Plano de Integração Nacional.

(6) Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste.

(7) 1º Plano de Desenvolvimento da Amazônia. Este plano foi formulado como um complemento ao I PND.

(8) O *Metas e Bases para a Ação do Governo* foi elaborado para o período de 1970-72.

(9) 1º Plano Nacional de Desenvolvimento. Este plano, elaborado para o período de 1972-74, manteve os mesmos objetivos dos planos governamentais anteriores, tais como integração nacional, ocupação da Amazônia e aceleração do crescimento econômico.

(10) 2º Plano Nacional de Desenvolvimento. Este plano, atualmente considerado o plano que maior impacto causou na transformação da economia brasileira, foi elaborado no governo Geisel para o período de 1974-79.

quanto a exportação de produtos específicos, além de se investir na expansão de indústrias básicas, as quais estariam localizadas em áreas selecionadas da Amazônia.

Em virtude de seu potencial de recursos (mineral, madeireiro, agrícola, agropecuário, etc.), o II PND concebeu a região amazônica como uma “fronteira tropical”. Esta idéia estava refletida no programa POLAMAZÔNIA,¹¹ cujo principal objetivo era estabelecer quinze pólos de desenvolvimento em áreas selecionadas, nas quais os investimentos seriam canalizados para a infra-estrutura (SUDAM, 1976a, 1976b). Além disso, os incentivos fiscais seriam concedidos pelo governo federal com o propósito de estimular as atividades voltadas para a exportação em benefício das empresas privadas. Este programa, na verdade, marcou uma importante mudança na política governamental brasileira, que passou a priorizar as grandes companhias agroindustriais, a produção agropecuária e os projetos de colonização privada, associados aos investimentos em infra-estrutura e em extração e beneficiamento de minerais (Brasil, 1974).

Torna-se importante sublinhar que o termo pólo de desenvolvimento foi concebido pelo economista francês François Perroux, sendo sua influência no Brasil tão expressiva a ponto desta terminologia ter sido adotada por todos os planos nacionais de desenvolvimento após o Plano Decenal¹² (a única exceção foi o *Metas e Bases*, que não era propriamente um plano). O conceito de pólos de desenvolvimento, formulado para descrever e explicar o processo de desenvolvimento econômico, estava centrado na idéia de que os efeitos propulsores, inerentes ao processo de desenvolvimento, tendiam não só a ser gerados por um agrupamento de atividades econômicas, como também a propiciar um crescimento econômico para o conjunto da economia (Perroux, 1955, 1969). De acordo com a teoria, os pólos podiam ser induzidos tanto através de investimentos em infra-estrutura quanto por meio de variados tipos de incentivos (fiscal, subsídios, etc.), que atrairiam as indústrias propulsoras para estes pólos induzidos e, conseqüentemente, dariam início ao processo de crescimento econômico. De fato, o *leitmotiv* destes pólos induzidos era que eles poderiam agir como poderosos e eficientes anteparos para as cidades densamente povoadas; produziriam economias de escala e de aglomeração; e gerariam efeitos positivos para a sua periferia imediata, de modo que se poderia esperar, no longo prazo, um “crescimento equilibrado” no país (Serra, 1997).

Na realidade, a teoria sugeria que crescimento econômico, equilíbrio inter-regional e integração de áreas economicamente atrasadas eram objetivos plenamente factíveis na medida em que uma estratégia de desenvolvimento

(11) Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia.

(12) O *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* foi formulado para o período de 1967-76. Apesar de ambicioso, este plano era uma coleção de relatórios, estudos e recomendações, não sendo, portanto, implementado pelo governo Costa e Silva. Contudo, ele serviu de base para o PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento), que foi elaborado para o período de 1968-70.

descentralizado fosse implementada. Estas idéias se adequavam perfeitamente aos objetivos econômicos e geopolíticos do regime militar (Becker; Egler, 1992; Serra, 1997). Neste sentido, as estratégias de desenvolvimento baseadas nos pólos de Perroux foram vigorosamente implementadas pelo governo federal por meio do II PND, principalmente do POLAMAZÔNIA, que era, de fato, a formalização de sua estratégia de desenvolvimento espacial. Cabe aqui notar que as estratégias baseadas nos pólos de desenvolvimento não findaram com o governo Geisel. Muito pelo contrário, elas continuaram com o advento do Projeto Grande Carajás (PGC) nos anos 1980, durante o Governo Figueiredo.

O III PND,¹³ formulado para o período de 1979-85, manteve as mesmas preocupações dos planos anteriores, ou seja, integração e ocupação nacional. Entretanto, este plano centrava sua atenção no aumento das exportações com o objetivo de aliviar a crise da dívida externa, que foi significativamente agravada pelo segundo choque do petróleo em 1979. Este plano nacional sublinhou a importância do POLAMAZÔNIA para a Amazônia. Portanto, os pólos foram considerados pelo governo federal instrumentos essenciais para a integração do desenvolvimento amazônico e para a ocupação desta região (Brasil, 1979). De fato, o governo brasileiro confiou plenamente no setor de mineração e a implementação do Projeto Ferro Carajás, embora tenha sido iniciado oficialmente em 1978, somente foi intensificada quando o presidente Figueiredo assumiu o governo e decidiu autorizar a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em outubro de 1980, a obter o capital necessário para levar adiante este projeto. Em novembro do mesmo ano, o PGC foi criado e novos incentivos fiscais foram estabelecidos.

Além dos objetivos geopolíticos, o governo Figueiredo tinha como prioridade quase que absoluta o aproveitamento ao máximo dos recursos econômicos da região. Neste sentido, os esforços para atingir todos estes objetivos implicaram na implementação de vários projetos e programas, tais como o Projeto Carajás, o POLONOROESTE¹⁴ e o PGC. Indiscutivelmente, o mais importante programa de desenvolvimento implementado na região amazônica foi o PGC, considerado o maior e mais ambicioso “plano de desenvolvimento integrado” jamais concebido e implementado em qualquer área de floresta tropical no mundo.

Mas os projetos de desenvolvimento da Amazônia não ficaram limitados a este plano. O POLONOROESTE, implementado em 1982, foi elaborado para Rondônia e o norte do Mato Grosso, sendo seu principal objetivo a absorção de um contingente populacional de maneira sustentável por meio da expansão da infra-estrutura e do aumento da produtividade agrícola, da renda no campo, e do bem-estar social. Este programa, parcialmente financiado pelo Banco Mundial, obteve recursos na ordem de US\$ 1,5 bilhões e teve o seu início decretado com o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Porto Velho (BR-363), ao qual foram acrescidos

(13) Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento.

(14) Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil.

os seguintes componentes: projetos de colonização e programas de regularização fundiária, de proteção à saúde e defesa dos índios e do meio ambiente, embora a previsão de recursos para estes dois últimos componentes fosse de 3% do montante total (Mindlin, 1991a; Hagemann, 1996). Na realidade, o POLONOROESTE gerou substanciais impactos sociais e ambientais negativos na medida em que houve um considerável fluxo migratório para a região, o que provocou o aguçamento das tensões sociais no campo (Mahar, 1989; Martine, 1990); uma terrível pressão sobre as terras indígenas, que foram, em grande parte, invadidas por madeireiros, garimpeiros, companhias de mineração e posseiros, e também cortadas por rodovias (Mindlin, 1991, 1991b; Leonel, 1991); e, da mesma forma, sobre os recursos naturais (Fearnside, 1990; Mindlin, 1991a; Redwood, 1993; Hagemann, 1996).

No tocante ao PGC, este programa cobria uma área com cerca de 895.000 km², ou seja, o equivalente a 10,6% do Brasil ou o tamanho da França e da Grã-Bretanha juntas. O PGC era constituído por quatro grandes projetos: o Projeto Carajás, que era a base do programa; o complexo de alumínio ALBRÁS-ALUNORTE em Barcarena, próximo de Belém; o complexo de alumina-alumínio ALUMAR em São Luís; e a hidrelétrica de Tucuruí no rio Tocantins. Além disso, o PGC incluía investimentos em infra-estrutura e em projetos agropecuários, agroindustriais e silviculturais (Hall, 1991; Serra, 1997). O apoio irrestrito do governo Federal ao PGC estava baseado numa considerável possibilidade não só de atrair capitais estrangeiros privados e oficiais, como também de gerar divisas para manter o fluxo de pagamentos da dívida externa brasileira. Na verdade, o governo brasileiro tinha esperanças de que, tão logo os investimentos em infra-estrutura, que estavam associados a uma ampla variedade de incentivos fiscais, estivessem concretizados, outras empresas agrícolas e industriais seriam atraídas para os pólos de desenvolvimento localizados ao longo do corredor da estrada de ferro Carajás, especificamente nas cidades de Parauapebas, Marabá, Açailândia, Buriticupu, Santa Inês, Rosário e São Luís (World Bank, 1992; Serra, 1997).

Em geral, as políticas públicas desenhadas para a região amazônica, especificamente em relação à esfera econômica, não conseguiram promover uma ocupação espacial eficiente e bem organizada. Ao mesmo tempo em que substanciais investimentos em infra-estrutura contribuíram para a redução do isolamento entre as distantes regiões do Brasil, para o surgimento de novas alternativas de investimentos e, conseqüentemente, de ganhos financeiros, eles também aceleraram o processo de ocupação espacial, resultando numa exploração predatória dos recursos naturais e no agravamento das disparidades sociais. De fato, estas políticas de desenvolvimento, devido ao fato de atrair um imenso fluxo migratório, foram responsáveis por gerar consideráveis impactos sociais e ambientais adversos nas áreas urbanas e rurais.

A construção de rodovias e de uma malha de estradas vicinais, os projetos de colonização, a descoberta do ouro em Serra Pelada e, principalmente, os projetos industriais foram significantes fatores na atração de substanciais fluxos migratórios para a Amazônia. De fato, as áreas urbanas, desde as capitais estaduais, como São Luís e Belém, até as pequenas cidades localizadas ao longo do corredor de Carajás, tiveram desde o advento do PGC um crescimento populacional impressionante. Por exemplo, a população de Parauapebas cresceu a taxa anual média de 18,07% entre 1980 e 1991; Marabá, neste mesmo período, cresceu a uma taxa média de 8,34% a.a.; enquanto que a população de Imperatriz cresceu, em termos absolutos, de 294.816 habitantes em 1980 para 456.044 em 1991 (Hall, 1991; Banco Mundial, 1992; Serra, 1997). Em consequência destes intensos fluxos migratórios, as cidades amazônicas apresentaram, de um modo geral, problemas nos setores de educação e de saúde, além de uma inadequada infra-estrutura urbana, posto que os sistemas de tratamento de água, esgoto e coleta de lixo atendiam apenas a uma pequena parcela da população. Os impactos deste processo na saúde pública estão diretamente relacionados à falta de infra-estrutura urbana básica. Estes problemas estão refletidos na piora dos indicadores sociais, como, por exemplo, mortalidade infantil. Em 1988, a municipalidade de Parauapebas apresentava preocupantes índices de malária, tuberculose, hepatite, meningite, tétano, sarampo e coqueluche (Serra, 1997). Na realidade, Parauapebas não é nenhuma exceção, uma vez que todas as cidades, pequenas e médias, situadas ao longo do corredor de Carajás apresentavam sérios problemas de infra-estrutura básica (Gistelinck, 1988; Coelho, 1991; Hall, 1991; World Bank, 1992; Serra, 1997).

No que se refere às atividades agrícolas, as políticas de desenvolvimento para a Amazônia adotaram um modelo explicitamente voltado para o latifúndio. Este modelo beneficiou, com generosos subsídios, os grandes proprietários rurais em detrimento da vasta maioria dos pequenos. Neste sentido, estas políticas tiveram uma série de impactos problemáticos, como, por exemplo, a concentração fundiária, os conflitos agrários, a violência rural e a insegurança alimentar (Berno de Almeida, 1990, 1992; Hall, 1991; World Bank, 1992; Serra, 1997). A implementação do Projeto Carajás e do PGC exacerbou, através da valorização das terras na Amazônia oriental, a concentração fundiária e a violência rural, além de ter estimulado um intenso fluxo migratório para a região. Um excelente exemplo no que tange ao aspecto do aumento de preço das propriedades é dado por Parauapebas, que teve suas propriedades rurais valorizadas em torno de 3.000% num período curto (Serra, 1997). Cabe aqui ressaltar que a violência rural está intrinsecamente associada à concentração fundiária e à especulação, que são frutos destas políticas de desenvolvimento, as quais, em última instância, foram responsáveis pela exclusão do acesso à terra de grande parte da população rural. Um outro importante impacto gerado pelas políticas públicas na Amazônia é no

tocante a insegurança alimentar, que afetou o nível nutricional da população nesta região. Na realidade, a insegurança alimentar é um fenômeno comum na região amazônica, principalmente na sua parte oriental, posto que suas áreas urbanas necessitam importar alimentos do Centro-Sul do país (Hall, 1991).

Torna-se importante salientar que a violência rural também abrange a questão indígena (Berno de Almeida, 1990, 1994), uma vez que as populações indígenas foram extremamente afetadas pelas políticas de desenvolvimento implementadas pelo governo federal. De fato, as terras indígenas foram, e continuam sendo, objeto de cobiça em função dos seus inestimáveis recursos naturais, sendo intensa a pressão das mineradoras, madeireiras, etc. para obter mecanismos legais de penetração nestes territórios. Estas políticas, associadas à lentidão das autoridades em assegurar tanto a demarcação quanto a assistência aos povos indígenas, contribuíram enormemente para que inúmeras violações fossem cometidas nos territórios indígenas sob a área de influência do PGC, tais como invasões de empresas agrícolas, mineradoras e madeireiras; ameaças de morte e conseqüentes assassinatos; e surtos de doença.

Em relação aos enormes impactos ambientais destas políticas (Coelho, 1991; Hall, 1987 e 1991; World Bank, 1992; Redwood, 1993; Hagemann, 1994; Serra, 1997; Barbanti Jr., 1998), é importante ter em mente que a cobertura florestal da Amazônia permaneceu praticamente intocada até o golpe militar. Na verdade, vários fatores concorreram para o desmatamento em larga escala sofrido pela região amazônica: a construção das grandes rodovias e das estradas vicinais; a criação de gado; a exploração de madeira; a colonização oficial e “espontânea”; a mineração e os projetos infra-estruturais associados (estrada de ferro, hidrelétrica, etc.); e a fundição de ferro gusa. Todos esses empreendimentos, estimulados pelo governo brasileiro, estão inter-relacionados e contribuíram consideravelmente para agravar o desmatamento e a degradação ambiental na região. Neste sentido, uma sensação de descrença quanto às perspectivas de se ter um desenvolvimento minimamente sustentável neste período era perfeitamente justificada, em virtude do quadro extremamente negativo delineado pelos sérios impactos sociais e ambientais adversos causados nas áreas urbana e rural.

3 A Amazônia a partir dos anos 1990: do completamente desesperador para o talvez esperançoso?

Os consideráveis impactos negativos causados nas populações e no meio ambiente, aliados a vários eventos importantes ocorridos na Amazônia, geraram pesadas críticas no Brasil e no exterior e, conseqüentemente, ajudaram a tornar a região amazônica alvo de publicidade internacional. Os principais entre estes eventos, os que levantaram importantes questionamentos acerca dos pressupostos das políticas de desenvolvimento para a Amazônia, foram: 1) a constatação dos

impactos negativos em termos sociais e ambientais do programa POLONOROESTE, que levaram à interrupção dos empréstimos concedidos, em 1985, pelo Banco Mundial; 2) o assassinato do líder do movimento dos seringueiros, Chico Mendes, em dezembro de 1988, fato que transformou um conflito local totalmente ignorado em um acontecimento internacional; 3) os protestos das populações indígenas contra a construção de duas represas no rio Xingu, mostrando claramente o crescente descontentamento com o processo de tomada de decisão unilateral nos programas de desenvolvimento; 4) os vários confrontos entre as ONG's e o governo federal sobre as políticas governamentais para a região amazônica; e 5) uma série de manifestações na sede do Banco Mundial em Washington (Cockburn; Hecht, 1989; Goodman; Hall, 1990; Hall, 1991, 1997). Cabe aqui sublinhar que o Banco Mundial teve um papel de destaque na Amazônia, posto que ele foi responsável por viabilizar, na época, vários projetos de desenvolvimento social e ambientalmente nocivos.

Em virtude destes acontecimentos, algumas iniciativas promissoras foram tomadas na segunda metade da década de 1980 com o propósito específico de corrigir erros passados causados pelas políticas públicas de desenvolvimento. O Programa “Nossa Natureza”, lançado pelo presidente Sarney em outubro de 1988, foi a primeira tentativa de um governo brasileiro em formular uma política ambiental, sendo a criação do IBAMA,¹⁵ a nova agência ambiental brasileira, um importante elemento neste processo de mudança de postura do governo federal (Hall, 1991; Barbanti Jr., 1998). Apesar dos resultados inexpressivos, o programa Nossa Natureza não foi somente a primeira iniciativa que claramente adotou a concepção de desenvolvimento sustentável, mas também a primeira a favorecer as comunidades locais, aos colonos recém-chegados e aos governos locais que não tinham até então recebido qualquer apoio do governo federal (Barbanti Jr., 1998).

Embora estas iniciativas tenham sido auspiciosas, a mudança efetiva de comportamento em relação ao meio ambiente só pôde de fato ser verificada nos anos 1990. As questões ambientais passaram a ocupar uma posição central nas campanhas para as eleições presidenciais de 1990. O presidente Collor, ao tomar posse em março de 1990, criou a nova Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), ligada diretamente à presidência, e nomeou como secretário (com *status* de ministro) José Lutzenberger, um notório e vigoroso crítico das políticas governamentais anteriores. Poucos meses depois, o governo federal lançou a “Operação Amazônia” com o objetivo de deter o crescente desmatamento na região. A criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) para aconselhar a SEMA foi importante na medida em que, além dos representantes de

(15) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. Este instituto, criado em 1989, absorveu quatro agências federais: a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA); o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); a Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE); e a Superintendência para o Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA).

todos os ministérios, várias ONG'S foram envolvidas, o que significou uma tentativa de incluir as opiniões da sociedade civil no processo de tomada de decisão. Apesar destes progressos, o sr. Lutzenberger foi demitido em menos de um ano como secretário e o presidente Collor, cujo governo foi marcado pela corrupção, foi destituído da presidência da República no ano seguinte. Durante o governo do seu sucessor, Itamar Franco (1992-94), nenhuma política relevante foi concebida para a região amazônica.

No decorrer do primeiro governo Cardoso (1995-98), a Secretaria para a Amazônia foi criada dentro do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA). Este ministério substituiu a antiga SEMA, com o propósito de reformular a política ambiental para a região amazônica de modo que ela pudesse conciliar, com a máxima eficácia possível, desenvolvimento e preservação ambiental. Uma notável iniciativa tomada durante este período foi o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7),¹⁶ que foi implementado em 1995, sendo sua primeira fase estendida até o ano 2002. Os objetivos gerais do PPG7 são “proteger a biodiversidade da floresta amazônica e da Mata Atlântica, reduzir as emissões de gás carbônico, promover a melhoria da qualidade de vida das populações locais e fornecer experiência em cooperação internacional em questões ambientais globais” (Ministry of the Environment/World Bank, 2000, p. 1). Este programa foi elaborado para desenvolver ações inovadoras, testá-las e aprender com este processo tendo como propósito a maximização dos benefícios ambientais. O amplo escopo do PPG7 é intencional, na medida em que seu objetivo é permear as múltiplas dimensões do desenvolvimento amazônico. Neste sentido, foram desenvolvidas, na primeira fase do Programa Piloto, basicamente nove linhas de atuação com os seguintes enfoques: 1) SPRN¹⁷ – políticas de descentralização e gestão ambiental integrada em parceria com órgãos estaduais de meio ambiente; 2) PD/A¹⁸ – iniciativas de produção sustentável, desenvolvidas por comunidades rurais e entidades de assessoria técnica; 3) PROTEGER¹⁹ – iniciativas comunitárias de controle de incêndios florestais; 4) PPTAL²⁰ – demarcação de terras indígenas; 5) RESEX²¹ – implantação de reservas extrativistas; 6) PROMANEJO²² – manejo e proteção de recursos florestais; 7) PROVÁRZEA²³ – manejo e proteção de recursos da várzea; 8)

(16) Na verdade, a atenção internacional centrada na degradação ambiental da região amazônica resultou na criação deste programa piloto, que foi proposto pela primeira vez em 1990, especificamente durante o encontro realizado em Houston, Texas, do Grupo das 7 nações mais industrializadas do planeta.

(17) Subprograma de Política de Recursos Naturais.

(18) Projetos Demonstrativos Tipo A.

(19) Projeto de Mobilização e Capacitação em Prevenção aos Incêndios Florestais na Amazônia.

(20) Projeto de Proteção às Populações e Terras Indígenas.

(21) Projeto Reserva Extrativistas.

(22) Programa de Apoio ao Manejo Florestal.

(23) Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea.

SPC&T²⁴ – produção de conhecimento científico e tecnológico; e 9) Negócios Sustentáveis – iniciativas para uma maior interação com o setor privado. Todas estas iniciativas estão fundamentadas na noção de sustentabilidade.

Essas iniciativas de caráter eminentemente sustentável implementadas na Amazônia contribuíram para que alguns resultados positivos fossem alcançados. Dentre estes, cabe destacar: o desenvolvimento de metodologias inovadoras de monitoramento, licenciamento e controle de desmatamento e queimadas (exemplo: Mato Grosso e Roraima); a maior participação das prefeituras municipais no processo de gestão ambiental (exemplo: Amapá e Pará); o aumento das iniciativas inovadoras de zoneamento ecológico-econômico (ZEE), sendo o Acre um excelente exemplo; a demarcação e regularização de 149 terras indígenas, com 29 milhões de hectares homologados por decretos presidenciais; a criação de reservas extrativistas com uma superfície total de 2,1 milhões de hectares; a implementação de 190 PD/As; o treinamento em prevenção de incêndios de mais de 12.000 pessoas, no âmbito do PROTEGER, especificamente em 322 municípios, em parceria com organizações da sociedade civil; a melhoria da infra-estrutura e da qualificação dos recursos humanos de dois centros de excelência da região – INPA e o Museu Goeldi; a implementação de 53 projetos de pesquisa básica e aplicada; e a elaboração das agendas positivas, sob o apoio do SPRN, com a finalidade da construção de consenso entre as esferas do governo, da sociedade civil e da iniciativa privada em prol da sustentabilidade da região amazônica (MMA/Comissão de Coordenação Brasileira do PPG7, 2002).

Apesar dos avanços visíveis e do caráter inovador da iniciativa, o Programa Piloto apresentou uma série de dificuldades, especialmente visíveis na limitação enfrentada pelos PD/As, que priorizaram muito mais as demandas para o financiamento dos projetos do que a produção de modelos com possibilidades de disseminação. Além do mais, o enfoque sobre as técnicas de produção não foi acompanhado por medidas (capacitação gerencial, marketing, etc.) relacionadas à viabilização das cadeias produtivas (Barbanti Jr., 1998). Cabe também apontar a permanência dos problemas fundiários na Amazônia, embora algumas ações tenham sido tomadas no âmbito do PPTAL e do RESEX; por sua vez, poucos avanços puderam ser verificados na articulação entre o Programa Piloto e outros importantes programas ambientais, como, por exemplo, o PNF,²⁵ o PNMA²⁶ e o FNMA,²⁷ apesar de serem todos eles coordenados pelo MMA e financiados com recursos nacionais e estrangeiros. Ao mesmo tempo, determinadas dificuldades administrativas, no âmbito dos governos federal e estadual, contribuíram para uma certa lentidão na implementação do Programa Piloto, o que prejudicou em parte a

(24) Subprograma de Ciência e Tecnologia.

(25) Programa Nacional de Florestas.

(26) Programa Nacional de Meio Ambiente.

(27) Fundo Nacional de Meio Ambiente.

consecução dos seus objetivos (MMA/Comissão de Coordenação Brasileira do PPG7, 2002). Não obstante estas limitações, os resultados alcançados e a própria iniciativa do PPG7 não deixam de ser significativos.

Entretanto, no mesmo governo Cardoso foi lançado, em 1998, um programa, denominado de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID²⁸), que remonta a antiga concepção de desenvolvimento dos governos militares. Segundo o documento *Brasil em Ação*²⁹ (Brasil, 1996), a concepção de desenvolvimento mudou da noção de pólos de desenvolvimento para a de eixos de desenvolvimento, que, à diferença dos seus predecessores, tendem a gerar efeitos positivos para uma área muito mais ampla na medida em que infra-estrutura e desenvolvimento econômico foram concebidos de forma integrada. Estes eixos de desenvolvimento, também conhecidos como corredores de integração, têm como principal objetivo não só a integração das diferentes economias regionais, como também a sua melhor articulação com o mercado internacional, sendo a expectativa de crescimento econômico médio para o país no período de 2000-2007 estimada então pelo governo em 4,3% a.a. (BNDES/Consórcio Brasileira, 2000).

Ramalho e Bara Neto (2001) sustentam que os Eixos apresentam algumas vantagens, tais como: a ênfase tanto na análise dos fluxos reais de bens e serviços como na identificação das demandas do cidadão brasileiro no seu ambiente; a introdução no planejamento de um conceito mais amplo de sustentabilidade, que leva em consideração, dentro da realidade de cada espaço do território, soluções integradas para as questões sociais, econômicas, ambientais e de informação e conhecimento. A delimitação dos Eixos obedeceu a quatro critérios específicos: a malha de transporte existente; a hierarquia funcional das cidades; a identificação dos focos dinâmicos no país; e a caracterização dos ecossistemas nas diferentes regiões brasileiras (BNDES/Consórcio Brasileira, 2000). Em função destes critérios, o território nacional foi dividido em nove Eixos, a saber: Arco-Norte; Madeira-Amazonas; Araguaia-Tocantins; Oeste; Sudoeste; Transnordestino; São Francisco; Rede Sudeste; e Sul.

Torna-se importante salientar que esta nova estratégia de desenvolvimento concebida pelo governo federal pode estar em contradição com os seus esforços em proteger o meio ambiente, bem ilustrados pelo Programa Piloto. Cabe aqui

(28) O Estudo do ENID foi realizado pelo Consórcio Brasileira, que foi contratado pelo governo federal sob a supervisão do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e do MPO (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

(29) O *Programa Brasil em Ação* foi implantado pelo governo federal em agosto de 1996 e abrangia 42 empreendimentos, sendo 26 na área de infra-estrutura e 16 na de desenvolvimento social. O seu objetivo explícito era o de aumentar a competitividade da economia nacional e propiciar a redução das disparidades regionais. Neste programa, que estava materializado no Plano Plurianual de Investimentos (PPA) para o período de 1996-99, a noção do eixos já estava presente de modo a identificar os espaços regionais adequados para a atração de investimentos. Já o *Programa Avança Brasil* foi, na realidade, uma versão ampliada do programa anterior, sendo ele consubstanciado no segundo PPA, formulado para o período de 2000-2003, que era acompanhado de uma agenda de políticas públicas expressa nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

salientar que políticas “verdes” e objetivos econômicos tradicionais de crescimento econômico, podem ser conflitantes tanto no Brasil quanto em outros contextos. Um exemplo disso é o estudo desenvolvido por Reitman (2000) sobre o caso do Malawi, país cujas políticas ambientais, desenvolvidas com o auxílio do Banco Mundial, entravam em conflito com as exigências feitas pelo programa de ajuste estrutural do FMI. De fato, o reconhecimento de que as antigas estratégias de desenvolvimento implementadas na Amazônia tiveram limitados efeitos positivos e de que os seus recursos naturais foram explorados de maneira predatória estão explicitados no documento Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal (MA/SCA, 1995). Porém, é interessante notar que o próprio governo federal também destacou a importância do setor metalúrgico para a região amazônica, apoiando totalmente a sua verticalização. Isto ocorreu apesar de que o governo tinha ressaltado que novos e antigos projetos nesta região deveriam ser compatíveis com o meio ambiente e a despeito destas atividades constituírem um setor cujo impacto ecológico é reconhecidamente nocivo.

A contradição fica mais evidente quando se examina a estratégia de desenvolvimento concretizada nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Na realidade, o governo FHC acreditava que esta estratégia viabilizaria o terceiro ciclo de expansão da economia brasileira no pós-Guerra. Em geral, um ciclo de expansão é caracterizado por um longo período de crescimento ininterrupto, com elevadas taxas de expansão global e setorial, o qual é precedido de um conjunto de reformas estruturais e institucionais. São estas reformas que possibilitam a eliminação de pontos de estrangulamento da economia e, conseqüentemente, abrem as potencialidades do desenvolvimento econômico e social da nação. Cada ciclo destes é acompanhado por importantes investimentos estruturais, que não só dominam o processo de crescimento econômico como também são orientados por planos nacionais de desenvolvimento. Esses investimentos foram fundamentais nos dois ciclos anteriores: o primeiro refere-se aos anos posteriores ao Plano de Metas do governo JK, em que os investimentos estavam orientados para o processo de substituição de importações de bens de consumo, duráveis e não-duráveis; e o segundo relaciona-se tanto aos anos do “milagre econômico” quanto aos anos subseqüentes, em que os investimentos foram direcionados para a consolidação do processo de substituição de importações e, principalmente, para a promoção das exportações. A expectativa de um terceiro ciclo de expansão da economia brasileira está centrada na promoção destes eixos de desenvolvimento, que requerem pesados investimentos em transporte e energia nas áreas que apresentam vantagens competitivas internacionais para a exploração e beneficiamento dos recursos naturais (renováveis e não-renováveis) ou para a expansão dos parques industriais já implantados nos ciclos anteriores. Neste sentido, a Amazônia é uma peça de extrema importância nesta estratégia de desenvolvimento delineada no governo Cardoso.

No tocante à região amazônica, os Eixos, na verdade, repetem a lógica do modelo de desenvolvimento passado, na medida em que grande parte do seu sucesso está baseado na infra-estrutura viária, ou seja, a competitividade nos mercados nacional e internacional depende fundamentalmente da capacidade de transportar consideráveis volumes de mercadoria a longas distâncias com velocidade e eficiência. É exatamente em relação à expansão da infra-estrutura viária na Amazônia que os impactos socioambientais seriam preocupantes, posto que a pavimentação das diversas rodovias, que abrangeria cerca de 4.600 km de estradas na região, está prevista nos Eixos. Isto resultaria, em última instância, na ampliação de fronteiras econômicas, causando assim significativos impactos adversos no meio ambiente, tais como o desmatamento, provocado por determinadas atividades, como a pecuária, agricultura e exploração madeireira, em função da facilidade de penetração em antigas áreas isoladas; diminuição da pluviosidade, por causa do acentuado desmatamento, com o conseqüente aumento do período de seca; e desestímulo na adoção de práticas produtivas mais sustentáveis, como o manejo florestal e o sistema agroflorestal, em face do alcance cada vez maior dos incontroláveis incêndios (IPAM/ISA, 2001). Além do mais, existe, segundo Kohlhepp (2002), uma dificuldade adicional extremamente relevante, que é o confinamento da pecuária, da agricultura de subsistência e das atividades madeireiras numa faixa de 50 km de ambos os lados das rodovias, sendo estas atividades econômicas potenciais geradoras, por meio do desmatamento e do aumento de incêndios acidentais, de severos impactos ambientais. No tocante a estas faixas, Acselrad (2001) ressaltou que dentro dela encontram-se 31 reservas indígenas e 26 unidades de conservação em situação de risco, ou seja, esta é uma área na qual se podem vislumbrar intensos conflitos.

É patente o viés exportador dos Eixos, posto que o aumento das exportações tem um papel decisivo na obtenção dos recursos necessários ao financiamento do elevado déficit em conta corrente do Brasil. De fato, foi apontado que o estímulo às exportações e a utilização adequada das potencialidades regionais são de extrema importância, mas a prioridade dos Eixos deveria estar centrada na integração territorial (a maioria dos nove Eixos não apresenta integração e estão voltados para a ligação das regiões produtoras com os portos) de modo a aproveitar totalmente as dimensões, geográfica, econômica e populacional, do país (Diniz, 2002). Esta falta de integração seria fatal para a Amazônia, uma vez que ela continuaria “isolada” do resto do país. Um outro aspecto relevante é o fato de que a maioria dos projetos deve ser empreendida pela iniciativa privada, sendo a escolha destes feita em função da sua taxa interna de retorno (Diniz, 2002). Neste sentido, há uma tendência ao agravamento da concentração de renda no país, que historicamente apresenta sérios problemas de disparidade regional. Uma confirmação desta tendência continuaria a preservar a região amazônica como uma das mais pobres do país.

Em relação ao meio ambiente, cumpre notar que o estudo dos Eixos, especificamente os da Amazônia (Arco-Norte e Madeira-Amazonas), os considera como área de oportunidades de implementação de investimentos (BNDES/Consórcio Brasileira, 2000). De fato, a literatura econômica sobre os recursos naturais (Pearce, 1993; Pearce e Warford, 1993; Turner, Pearce e Bateman, 1994; Margulis, 1996; Seroa da Motta, Huber e Ruitenbeek, 1998; Haddad e Rezende, 2002) tem sublinhado que as oportunidades econômicas envolvendo o meio ambiente, tais como o turismo ecológico, vêm a ser uma das maneiras para conservá-lo ou, no mínimo, retardar o seu processo de destruição. Entretanto, conceber o meio ambiente somente como negócio não é suficiente para o desenvolvimento sustentável da região amazônica, posto que sustentabilidade implica métodos de manejo compatíveis com o meio ambiente e conscientização da população para a necessidade de se proteger a floresta. É exatamente no que tange ao conceito de sustentabilidade ou, nas palavras de Hall (1997), de conservação produtiva, que pode haver um choque com a concepção de desenvolvimento que vem sendo implementada no programa Avança Brasil e consubstanciada nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

4 Mudanças institucionais recentes na Amazônia

Entendemos que o processo que está em curso na Amazônia pode ser entendido como consequência de uma mudança básica na maneira na qual o governo brasileiro, e a sociedade como um todo, olham para ela. A Amazônia, depois de séculos de esquecimento pelo governo, teria passado a ser, a partir dos anos 1950 e 60, a fronteira que automaticamente resolveria todos os problemas da sociedade brasileira (algo análogo ao papel que a expansão para o Oeste representou na sociedade norte-americana, conforme sugerido por Alston et al., 1999). Nos últimos quinze anos, porém, outra perspectiva começou a orientar parte das ações do setor público relacionadas com a Amazônia, uma que enfatiza a necessidade de que o desenvolvimento seja ecologicamente (e socialmente também) sustentável. Essas perspectivas podem ser entendidas como as duas maneiras conflitantes de enxergar a região, as quais têm orientado as políticas do governo nos últimos anos.

Parte dessa mudança de atitudes decorre do surgimento de uma consciência ecológica não apenas no Brasil, mas essencialmente no âmbito mundial, o que ajuda a entender a existência de programas como o PPG7. Alguns avanços da ciência nos anos recentes podem contribuir para explicar essa perspectiva diferente: a mensuração do buraco na camada de ozônio, a constatação da redução das reservas pesqueiras do Atlântico Norte ou o monitoramento das queimadas com satélites certamente tem impactado fortemente a opinião pública. Todavia, outras mudanças, por exemplo, quanto ao valor da biodiversidade em si

mesma ou quanto aos direitos dos povos indígenas, dificilmente podem ser atribuídas apenas ao aumento do nosso saber.

Ao destacarmos a importância dessas diferentes atitudes, entendemos que esteja em curso um importante processo de mudança institucional relacionado com a Amazônia. Quando falamos de mudança institucional, estamos considerando o termo “instituições” numa maneira ampla, como sendo os hábitos arraigados de pensamento e os padrões de conduta que são partilhados pelas pessoas de uma sociedade, e os valores vinculados a estes.³⁰ Essas mudanças podem ser deflagradas por novos conhecimentos científicos e tecnológicos. Dado que afetam interesses estabelecidos elas também podem ser brecadas ou até barradas. Embora seja possível em alguns casos obstruí-las completamente, o que em geral ocorre é que esses interesses podem intervir para (re)orientar tais modificações da maneira que menos afete, ou que até reforce, sua posição privilegiada. Esse duplo aspecto das mudanças é conhecido dentro de uma perspectiva institucionalista original como “dicotomia vebleniana”, pois foi Veblen quem destacou que essas mudanças têm por um lado um aspecto instrumental, na medida em que aumentam a capacidade da sociedade resolver problemas práticos, mas pelo outro também possuem um aspecto que ele denominou cerimonial, na medida em que elas são absorvidas dentro da estrutura social preexistente.³¹

Em realidade, quando aparece alguma inovação (tecnológica ou cultural) na sociedade, isso representa um desafio para a estrutura institucional vigente. Conforme dissemos acima, a possibilidade de simplesmente ignorar essa inovação, especialmente numa economia capitalista avançada, não é a saída típica porque resulta numa perda de eficiência instrumental para a sociedade. Todavia, o que geralmente ocorre é que essa mudança é de alguma maneira cercada ou restringida para tentar impedir que suas conseqüências afetem a estrutura de poder existente. Esse processo de cercamento é conhecido como “encapsulamento cerimonial” (*ceremonial encapsulation*), e seu objetivo, muitas vezes inconsciente, é o de procurar compatibilizar as instituições existentes com a inovação introduzida (Bush, 1987, p. 1090 et seq.). Esse encapsulamento, segundo Bush, pode adquirir duas feições: tanto pode tentar retardar os plenos efeitos da inovação (tipo

(30) Quanto à conceituação de instituições na perspectiva aqui adotada, veja-se Neale (1987). O conjunto das instituições envolve tanto as regras informais quanto as formais de uma sociedade, as que orientam os padrões de conduta dos indivíduos que vivem nela. Recentemente tem se enfatizado nos debates políticos a importância das alterações nas regras formais (“*to get the institutions right*”), mas Douglass North adverte que a mudança nas informais é tão importante quanto a outra (ou mais!), e certamente é muito mais lenta e difícil (North, 1993, especialmente caps. X e XI).

(31) Mais recentemente, outros autores (p. ex. Swaney, 1989) têm destacado que talvez a ênfase dada por Veblen à tecnologia seja excessiva, e afirmam que essas mudanças também podem ter sua origem num processo mais geral de transformação dos valores de uma sociedade cuja eventual vinculação com quaisquer mudanças tecnológicas prévias seja bastante tênue ou indireta. Em realidade, a própria noção da dicotomia foi se modificando ao longo dos anos, conforme comentam Pessali e Fernández (2001). A versão do conceito de dicotomia vebleniana usado aqui é aquele que estes autores atribuem a J. Fagg Forster, Marc Tool e Paul D. Bush.

regressivo, e que no limite pode levar à perda de eficiência) quanto, no caso mais interessante, pode ser conduzido pelos próprios interesses estabelecidos da maneira que reforce seu poder (encapsulamento cerimonial de tipo progressivo).³² Neste caso, acaba ocorrendo inicialmente um processo de ajuste institucional, que depois se transforma numa mudança institucional progressiva quando novos padrões de conduta e novos valores são adotados pela sociedade, permitindo por sua vez o desenvolvimento de outras inovações.³³

A aplicação deste esquema teórico bastante abstrato à situação atual da Amazônia pode contribuir a enriquecer nossa interpretação das mudanças em curso. Entendemos que uma força propulsora (o motor da inovação, neste caso científica e cultural) que hoje não pode ser ignorada é o aumento do conhecimento sobre as conseqüências para a humanidade, e para a biosfera como um todo, do padrão de desenvolvimento tradicional das sociedades industriais avançadas. Pode se entender que as propostas de desenvolvimento sustentável sintetizam essa inovação. Face a essa inovação, a possibilidade de simplesmente ignorar sua existência, caracterizando assim uma perda líquida de eficiência instrumental (possibilidade magnificamente sintetizada, por exemplo, na frase “Caboclo não gosta mesmo de jacaré”, atribuída ao ex-governador do estado de Amazonas, Gilberto Mestrinho) é desprezível. Nestas circunstâncias, acreditamos que os dois tipos de propostas de desenvolvimento que o PPG7 e os Eixos apresentam podem ser vistos, *grosso modo*, como representando uma proposta de mudança institucional progressiva o primeiro, e sua tentativa de encapsulamento cerimonial o segundo.

Quanto às medidas propostas pelos eixos, pode se entender que algumas delas só constituem um reconhecimento da boca para fora dos problemas da sustentabilidade. Por exemplo, a já comentada proposta de limitar as atividades agrícolas e madeireiras a uma faixa de 50 km de cada lado das rodovias pode ser vista como reconhecendo que boa parte da floresta tem que ser preservada sem ressalvas. Todavia, quando se considera que um grande número de reservas indígenas e de unidades de conservação se encontram nessas áreas resulta possível sugerir que, mais do que proteger uma parte da região, o que se consegue assim é expor outra, previamente protegida, aos riscos do desenvolvimento descontrolado. Do outro lado, selecionar os projetos de desenvolvimento essencialmente de acordo com sua taxa interna de retorno, enfatizando a importância dos projetos voltados à exportação, conforme aponta acima Diniz (2002), pode ser lido como uma proposta que favorece especialmente aqueles que tem maiores recursos em detrimento de projetos mais modestos voltados a uma agricultura de subsistência.

(32) Bush fala também de um terceiro tipo de encapsulamento (que ele denomina “tipo Lysenko”) que ocorre quando a inovação acaba sendo reorientada para gerar um pseudo-conhecimento, falso porém compatível com as estruturas vigentes. Não trataremos aqui desta possibilidade.

(33) Nada garante, porém, que tais mudanças institucionais progressivas venham acontecer, e pode ser que aquilo que Veblen chamava de “instituições imbecis” acabem se impondo (Bush, 1987, p. 1103).

Isso caracterizaria um encapsulamento cerimonial de tipo progressivo: a sustentabilidade seria viabilizada de maneira a trazer melhores resultados para os setores previamente mais privilegiados.

Conclusões

Qualquer proposta sustentável sobre o futuro da Amazônia deve partir do fato de que a região hoje conta com aproximadamente 20 milhões de habitantes, a maioria dos quais morando em áreas urbanas. Logo, enxergar a Amazônia como uma grande floresta virgem só pode levar a oferecer propostas irrealistas e inviáveis. Além disso, e infelizmente, a destruição da floresta já atinge praticamente 15% de sua cobertura original.

Perspectivas como a defendida no PPG7 certamente estão no caminho correto. As soluções para o futuro da Amazônia precisarão do apoio da comunidade científica (tanto nacional quanto internacional) mas também não poderá prescindir do conhecimento da população local. Alternativas econômicas viáveis e sustentáveis devem ser encontradas. As atividades extrativistas ecologicamente responsáveis são parte da solução, mas certamente não sua totalidade. A exploração sustentável da madeira é possível, mas neste caso deveria se privilegiar a elaboração na região de produtos com maior valor agregado, em lugar da mera exportação de matérias-primas. De todas maneiras, devemos destacar que até o momento existem poucas pesquisas sobre os impactos potenciais que decorreriam da exploração de cada espécie e de cada ecossistema, e nessas condições falar de “exploração sustentável” muitas vezes é apenas uma manifestação de *wishful thinking*, seja ou não este motivado por interesses econômicos (Garrido Filha, 2002). Segundo Loureiro (2002), até a criação de gado e as culturas de cereais poderiam ser uma alternativa adequada para algumas áreas limitadas com as condições ecológicas e edafológicas propícias, mas o critério de escolha não pode continuar sendo a mera vizinhança dos mercados, pois isto tem levado a um uso completamente irracional (exceto numa visão de curtíssimo prazo) dos recursos naturais. Conste, também, que qualquer avaliação dos custos e benefícios de cada alternativa possível deve levar em consideração os aspectos éticos do desenvolvimento, conforme lembra Kohlhepp (2002, p. 53).

Nesta situação, entendemos que o conceito de dicotomia vebleniana³⁴ joga alguma luz em nossa compreensão dos processos focalizados. Por um lado, abre-se uma perspectiva progressista e instrumentalmente eficiente quando se fala na colaboração dos cientistas, do governo e da população local (com o apoio do restante da humanidade) na preservação deste patrimônio impossível de ser avaliado. Por outro lado, os interesses estabelecidos, tanto locais quanto

(34) Entendida como “...um esquema organizacional geral para elaborar análises contextuais” (Wisman; Smith, 1999, p. 898), e não como um vale-tudo teórico com propensão a ser usado de forma cerimonial.

internacionais, podem simplesmente continuar com suas práticas predatórias, alternativa que certamente compreende muitas das propostas desenvolvimentistas no velho estilo incluídas no “Avança Brasil”. E eles também podem simplesmente distorcer o conhecimento instrumental através do referido processo de encapsulamento cerimonial. Por exemplo, podemos incluir aqui as propostas de “congelar” qualquer atividade humana na Amazônia, preservando esta como um grande laboratório da biodiversidade (e da bio-pirataria) para a indústria farmacêutica.

Em resumo, acreditamos que nestes quinze anos tem motivos para sermos mais otimistas quanto às perspectivas do desenvolvimento da Amazônia. Todavia, deixar completamente de lado as perspectivas pessimistas seria neste momento um exercício de perigosa ingenuidade.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, H. *Eixos de articulação territorial e sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: FASE, 2001. (Série Cadernos Temáticos).

ALSTON, L.; LIBECAP, G.; MUELLER, B. *Titles, conflict and land use*. Ann Arbor: Michigan University Press, 1999.

BARBANTI JR., O. *Urban dimensions in rural livelihoods: implications for grassroots development and sustainability in the Brazilian Amazon*. London: London School of Economics and Political Science, 1998. (PhD thesis).

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. *Brazil: a new regional power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

BERNO de ALMEIDA, A. W. The state and land conflicts in Amazonia, 1964-88. In: GOODMAN, D.; HALL, A. (Ed.). *The Future of Amazonia: destruction or sustainable development?*. London: Macmillan Press, 1990. p. 226-244.

_____. O intransitivo da transição: o Estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia (1985-1989). In: LÉNA, P.; OLIVEIRA, A. E. de (Ed.). *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: CEJUP/Museu Goeldi, 1992. p. 333-350.

_____. *Carajás: A guerra dos mapas*. Belém: Falangola, 1994.

BNDDES/CONSÓRCIO BRASILIANA. *Estudos dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento*. Relatório Síntese, Tomos I e II. Rio de Janeiro: BNDDES, 2000.

BRASIL, República Federativa do. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)*. Brasília: Presidência da República, 1974.

_____. *III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-85)*. Brasília: Presidência da República, 1979.

_____. *Brasil em Ação: investimentos para o desenvolvimento*. Brasília: Presidência da República, 1996.

BUSH, P. D. Theory of institutional change. *Journal of Economic Issues*, v. 21, n. 3, p. 1075-1116, 1987.

- COCKBURN, A.; HECHT, S. *The fate of the forest: developers, defenders, and destroyers of the Amazon*. London: Verso, 1989.
- COELHO, M. C. N. *Socio-economic impacts of the Carajás railroad in Maranhão, Brazil*. New York: Syracuse University, 1991. (PhD Thesis).
- DINIZ, C. C. *Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos*. Trabalho apresentado no seminário “Desenvolvimento Brasileiro”, Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- FEARNSIDE, P. M. Environmental destruction in the Brazilian Amazonia. In: GOODMAN, D.; HALL, A. (Ed.). *The future of Amazonia: destruction or sustainable development?* London: Macmillan Press, 1990. p. 179-225.
- GARRIDO FILHA, I. Manejo florestal: questões econômico-financeiras e ambientais. *Estudos Avançados - USP*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 91-106, 2002.
- GISTELINCK, F. Carajás, Usinas e Favelas. São Luís, 1988.
- GOODMAN, D.; HALL, A. (Ed.). *The future of Amazonia: destruction or sustainable development?* London: Macmillan, 1990.
- o desenvolvimento sustentável da Amazônia*. Brasília: MMA/SCA, 2002.
- HAGEMANN, H. *Not out of the woods yet: the scope of the G7 initiative for a pilot program for the conservation of the Brazilian rainforests*. Saabrücken: Verlag für Entwicklungspolitik Breitenback, 1994.
- _____. *Bancos, incendiários e florestas tropicais: o papel da cooperação para o desenvolvimento na destruição das florestas tropicais brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/IBASE/ISA, 1996.
- HALL, A. Agrarian crisis in Brazilian Amazonia: the Grande Carajás Programme. *Journal of Development Studies*, v. XXIII, n. 4, p. 522-552, Jul. 1987.
- _____. *Developing Amazonia: deforestation and social conflict in Brazil's Carajás Programme*. Manchester: Manchester University Press, 1991.
- _____. *Sustaining Amazonia: grassroots action for productive conservation*. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental na Amazônia/ISA – Instituto Socioambiental. *Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia*. In: BARROSO, A. C. (Org.). *Sustentabilidade e democracia para as políticas públicas na Amazônia*. Rio de Janeiro: FASE, 2001. p. 41-66, 2001. (Série Cadernos Temáticos, n. 8).
- KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. *Estudos Avançados - USP*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 37-61, 2002.
- LEONEL, M. Onde se esconder? Últimos índios isolados na mata: as maiores vítimas. In: HÉBETTE, J. (Ed.). *O cerco está se fechando*. Rio de Janeiro: Vozes, 1991. p. 279-285.
- LOUREIRO, V. L. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir. *Estudos Avançados - USP*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 107-121, 2002.

MAHAR, D. J. *Government policies and deforestation in Brazil's Amazon Region*. Washington, D.C.: World Bank, 1989.

MARGULIS, S. *A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 437).

MARTINE, G. Rondônia and the fate of small producers. In: GOODMAN, D.; HALL, A. (Ed.). *The future of Amazonia: destruction or sustainable development?* London: Macmillan Press, 1990. p. 23-48.

MINDLIN, B. O Programa POLONOROESTE. In: HÉBETTE, J. (Ed.). *O cerco está se fechando*. Rio de Janeiro: Vozes, 1991a. p. 252-256.

_____. Os índios e o Programa POLONOROESTE. In: HÉBETTE, J. (Ed.). *O cerco está se fechando*. Rio de Janeiro: Vozes, 1991b. p. 258-277.

MMA/SCA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL/SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DOS ASSUNTOS DA AMAZÔNIA LEGAL. *Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal*. Brasília: MMA/Conamaz, 1995.

MMA/COMISSÃO DE COORDENAÇÃO BRASILEIRA DO PPG7. *Proposta para a Estruturação da Segunda Fase do Programa Piloto*. Brasília: MMA, jun. 2002.

MINISTRY OF THE ENVIRONMENT/WORLD BANK. *Pilot Program Annual Report 1999-2000*. Brasília: MMA/SCA, 2000.

NEALE, W.C. Institutions. *Journal of Economic Issues*, v. 21, n. 3, p. 1177-1206, 1987.

NORTH, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México (DF): Fondo de Cultura Económica, 1993.

PEARCE, D. *Economic values and the natural world*. Cambridge (MA): MIT Press, 1993.

_____; WARFORD, J. J. *World without end: economics, environment and sustainable development*. Washington D. C.: World Bank, 1993.

PERROUX, F. Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée*, Jan./Jun. 1955.

_____. *L'économie du XX^e siècle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1969.

PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. Economia institucional: tecnologia sozinha não faz verão. In: JORNADA DE ECONOMIA POLÍTICA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO, 4, Salvador, 11-14 dez. 2001. Salvador: SEP-ANPEC, Salvador, 2001. (CD-Rom).

PRADO JR., C. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

RAMALHO, Y. M. de M.; BARA NETO, P. Eixos nacionais de integração e desenvolvimento. In: MMA (Ed.). *Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia*. Brasília: MMA, 2001. p. 351-368.

REDWOOD, J. *World Bank approaches to the environment in Brazil: a review of selected projects*. Washington D.C.: The World Bank, 1993.

REITMAN, R. Bretton Woods meets Gro Harlem Bruntland in Sub-Saharan Africa: the Environmental Consequences of Macroeconomic Policies in Malawi. In: The International Society for Intercommunication of New Ideas, vol 1, Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico, 2000.

RIBEIRO, D. *O povo brasileiro: a evolução e o sentido do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 1995a.

_____. *O Brasil como problema*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995b.

SEROA DA MOTTA, R.; RUITENBEEK, J.; HUBER, R. *Market-based instruments for environmental policymaking in Latin America and the Caribbean: lessons from eleven countries*. Washington, D.C.: The World Bank, 1998. (World Bank Discussion Paper, n. 381).

SERRA, M. A. *The social impacts of regional development policies in Eastern Amazonia: a case study of Parauapebas*. London: London School of Economics and Political Science, 1997. (PhD thesis).

SOUZA, M. Amazônia e modernidade. *Estudos Avançados - USP*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 31-36, 2002.

SUDAM. *II Plano Nacional de Desenvolvimento da Amazônia: detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)*. Belém: SUDAM, 1976a.

_____. *POLAMAZÔNIA – Carajás*. Belém: SUDAM, 1976b.

SWANEY, J. Our obsolete technology mentality. *Journal of Economic Issues*, v. 23, n. 2, p. 569-578, 1989.

TURNER, R. K.; PEARCE, D.; BATEMAN, I. *Environmental economics: an elementary introduction*. London and New York: Harvester Wheatsheaf, 1994.

WISMAN, J. D.; SMITH, J. F. American institutionalism on technological change. *Journal of Economic Issues*, v. 33, n. 4, p. 887-902, 1999.

WORLD BANK. *World Bank approaches to the environment in Brazil: a review of selected projects - The Carajás Iron Ore Project*. Washington D.C.: The World Bank, Apr. 1992. v. III.