

Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?

BERTHA K. BECKER

Instigado pela problemática em foco, este trabalho não pretende se restringir à revisão das políticas públicas recentes para ocupação da Amazônia. Ele tem a ambição de buscar modelos embutidos no processo de ocupação a partir de motivações, estratégias e sua incidência sobre o território, e de extrair lições para cenários futuros.

Para tanto, distinguem-se três níveis conceituais de análise. O primeiro refere-se ao padrão econômico voltado para a exportação que, desde o início da colonização até hoje, é a motivação dominante na ocupação regional. Tal dominância se vincula ao fato da ocupação do que é hoje a Amazônia, o Brasil e toda a América Latina, constituir um episódio do amplo processo de expansão marítima das empresas comerciais europeias, formando-se como as mais antigas periferias da economia-mundo capitalista. Em outras palavras, forjaram-se no paradigma sociedade-natureza denominado “economia de fronteira”, em que o progresso é entendido como crescimento econômico e prosperidade infinitos, baseados na exploração de recursos naturais percebidos como igualmente infinitos (Boulding, 1966; Becker, 1995). No caso da Amazônia, sua ocupação se fez em surtos devassadores ligados à valorização momentânea de produtos no mercado internacional, seguidos de longos períodos de estagnação.

A esse padrão associam-se duas características básicas da ocupação regional. Primeira, a ocupação se fez invariavelmente e ainda hoje se faz a partir de iniciativas externas. Segunda, a importância da Geopolítica, que explica o controle de tão extenso território com tão poucos recursos. A Geopolítica esteve sempre associada a interesses econômicos, mas estes foram via de regra mal sucedidos na sua implementação, não conseguindo estabelecer uma base econômica e populacional estável, capaz de assegurar a soberania sobre a área. O controle do território foi mantido por estratégias de intervenção em locais estratégicos, de posse gradativa da terra (*uti possidetis*) e da criação de unidades administrativas diretamente vinculadas ao governo central.

O segundo nível conceitual, político-ideológico, refere-se à experiência histórica e ao confronto de modelos de ocupação territorial. Tratam-se de duas concepções distintas. Uma, predominante, baseada numa visão externa ao território, que afirma a soberania privilegiando as relações com a metrópole; ou seja, um modelo exógeno. A outra, baseada numa visão interna do território, fruto do contato com os habitantes locais e privilegiando o crescimento endógeno e a autonomia local, como foi o projeto missionário. As missões conseguiram o controle do território com uma base econômica organizada, o que o governo colonial não conseguiu. Os efeitos econômicos governamentais foram desagregadores para o Vale do Amazonas, mas foram condição para a unidade política da Amazônia (Machado, 1989; Becker, 2000b).

Enquanto a versão contemporânea do modelo exógeno reproduz a concepção histórica, o modelo endógeno hoje corresponde não tanto à autonomia mas sim ao desenvolvimento local.

Finalmente, o terceiro nível conceitual se refere aos modelos espaciais propriamente ditos. No padrão das relações externas, exógeno, o modelo básico utilizado é o das redes de articulação externa, constituídas por vias de circulação e seus nós, núcleos que asseguram a produção e sua concentração para exportação. Já o padrão endógeno é necessariamente baseado em áreas relativamente extensas e isoladas, dependentes que são de populações que vivem de produtos naturais locais.

Certamente redes e áreas sempre se combinam. Dois critérios, contudo, permitem associar tais geometrias respectivamente aos modelos exógeno e endógeno: o privilégio dado à exportação versus o desenvolvimento local, e a predominância de sua utilização.

A tentativa aqui proposta se desenvolve em três seções. A primeira trata das políticas do Estado entre 1960-85, a segunda analisa o interesse nacional e as políticas públicas contemporâneas, e a terceira apresenta lições do aprendizado e cenários.

O PROJETO GEOPOLÍTICO PARA A MODERNIDADE E AS REDES TÉCNICAS DE ABERTURA DA REGIÃO

Foi com a formação do moderno aparelho de Estado, associada à sua crescente intervenção na economia e no território, que se acelerou e se tornou contínuo o processo de ocupação da Amazônia, com base na dominância absoluta da visão externa e privilégio das relações com o centro de poder nacional.

A fase inicial do planejamento regional (1930-1960) correspondeu à implantação do “Estado Novo” por Getúlio Vargas, e foi muito mais discursiva do que ativa. Foi a necessidade de unificar o mercado nacional, associada ao avanço da industrialização, que desencadeou a abertura da região. No governo de Juscelino Kubitschek, ações efetivas afetaram a região pela implantação das rodovias (1958) Belém-Brasília e Brasília-Acre,

duas grandes pinças contornando a fimbria da floresta. A partir daí, acentuou-se a migração que já se efetuava em direção a Amazônia, crescendo a população regional de 1 para 5 milhões entre 1950-60, e de modo acelerado a partir de então.

Mas foi somente entre 1966-85 que se deu o planejamento regional efetivo da região. O Estado tomou a si a iniciativa de um novo e ordenado ciclo de devassamento amazônico, num projeto geopolítico para a modernidade acelerada da sociedade e do território nacionais. Nesse projeto, a ocupação da Amazônia assumiu prioridade por várias razões. Foi percebida como solução para as tensões sociais internas decorrentes da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste pela modernização da agricultura. Sua ocupação também foi percebida como prioritária, em face da possibilidade de nela se desenvolverem focos revolucionários. Ao nível continental, duas preocupações se apresentavam: a migração nos países vizinhos para suas respectivas Amazônias, que, pela dimensão desses países, localizam-se muito mais próximo dos seus centros vitais; e, a construção da Carretera Bolivariana Marginal de la Selva, artéria longitudinal que se estende pela face do Pacífico na América do Sul, significando a possibilidade de vir a capturar a Amazônia continental para a órbita do Caribe e do Pacífico, reduzindo a influência do Brasil no coração do continente. Finalmente, ao nível internacional, vale lembrar a proposta do Instituto Hudson, de transformar a Amazônia num grande lago para facilitar a circulação e a exploração de recursos, o que certamente não interessava ao projeto nacional (Becker, 1982, 1990).

Poderosas estratégias deram suporte ao projeto de ocupação acelerada da região. Modernizaram-se as instituições. Em 1966, o Banco de crédito da Borracha é transformado em Banco da Amazônia (BASA), e a SPVEA é transformada na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), ambos permanecendo até hoje. Ainda na década de 1960, é criada a Zona Franca de Manaus, um enclave industrial em meio à economia extrativista e próximo à fronteira norte.

Mas o projeto geopolítico se apoiou, sobretudo, em estratégias territoriais que implementaram a ocupação regional, num caso exemplar do que Henri Lefebvre conceituou como “a produção do espaço” pelo Estado (Lefebvre, 1978). Segundo esse autor, após a construção do território, fundamento concreto do Estado, este passa a produzir um espaço político – o seu próprio espaço – para exercer o controle social, constituído de normas, leis, hierarquias. Para tanto, impõe sobre o território uma malha de duplo controle – técnico e político – constituída de todos os tipos de conexões e redes, capaz de controlar fluxos e estoques, e tendo as cidades como base logística para a ação. Essa malha, que denominamos “malha programada”, foi implantada entre 1965-85, no estado brasileiro da Amazônia, visando completar a apropriação física e o controle do território.

As principais estratégias, algumas das quais reproduzem os do legado histórico são (Becker, 1990):

IMPLANTAÇÃO DE REDES DE INTEGRAÇÃO ESPACIAL. Tratam-se de todos os tipos de rede, destacando-se quatro no investimento público. Primeiro, a rede rodoviária, ampliada com a implantação de grandes eixos transversais como Transamazônica e Perimetral Norte, e intra-regionais como Cuiabá – Santarém e Porto Velho – Manaus. Segundo, a rede de telecomunicações comandada por satélite, que difunde os valores modernos pela TV e estreita os contatos por uma rede telefônica muito eficiente. Cerca de 12 000 km de estradas foram construídos em menos de cinco anos, e um sistema de comunicação em microondas de 5 110 km em menos de três anos. Terceiro, a rede urbana, sede das redes de instituições estatais e organizações privadas. Finalmente, a rede hidroelétrica, que se implantou para fornecer energia, o insumo básico à nova fase industrial.

SUBSÍDIOS AO FLUXO DE CAPITAL E INDUÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS. A partir de 1968, mecanismos fiscais e creditícios subsidiaram o fluxo de capital do Sudeste e do exterior para a região, através de bancos oficiais, particularmente, o Banco da Amazônia S. A. (Basa). Por outro lado, induziu-se a migração através de múltiplos mecanismos, inclusive projetos de colonização, visando ao povoamento e à formação de um mercado de mão-de-obra local.

SUPERPOSIÇÃO DE TERRITÓRIOS FEDERAIS SOBRE OS ESTADUAIS. A manipulação do território pela apropriação de terras dos Estados foi um elemento fundamental da estratégia do governo federal, que criou por decreto territórios sobre os quais exercia jurisdição absoluta e/ou direito de propriedade. O primeiro grande território criado foi a Amazônia Legal, superposta à região Norte. Em 1966, a Sudam demarcou os limites da atuação governamental, somando, aos 3 500 000 km² da região Norte, 1 400 000 km², e assim construindo a Amazônia Legal. Em seguida, em 1970-1971, o governo determinou que uma faixa de 100 km de ambos os lados de toda estrada federal pertencia à esfera pública, segundo a justificativa de sua distribuição para camponeses em projeto de colonização. Só para o Estado do Pará, isto significou a perda de 83 000 000 ha (66,5% desse Estado) para as mãos federais. Através dessa estratégia, o governo federal passou a controlar a distribuição de terras, adquirindo grande poder de barganha.

Após o primeiro choque do petróleo em 1974, uma estratégia seletiva se implantou: a Polamazônia. Quinze “pólos de desenvolvimento” canalizam os investimentos, cada pólo especializado em determinadas atividades de produção. O governo considerou a colonização lenta e onerosa, e estimulou imigrantes dotados de maior poder econômico, resultando na expansão das empresas agropecuárias e de mineração. A seletividade aumentou com o segundo choque do petróleo e a súbita elevação dos juros no mercado internacional levando à escalada da dívida externa, que finalmente esgotou esse modelo.

Procurando reduzir a despesa pública, aumentar rapidamente as exportações e desenvolver tecnologia, o planejamento passou a concentrar recursos em poucas e grandes áreas selecionadas e também a ampliar a ação militar entendida como necessária à solução dos conflitos, como foi o caso, respectivamente, do Programa Grande Carajás (PGC) (1980) e do Projeto Calha Norte (PCN) (1985), último grande projeto dessa fase.

Há que chamar a atenção para o papel simbólico, embora poderoso, dos recortes territoriais superpostos ao poder dos estados que, na verdade, não redefiniram o território e foram, inclusive, extintos em fase posterior.

Ao domínio do modelo de ocupação baseado na visão externa e nas relações com a metrópole e o mercado internacional, correspondeu o modelo de redes ao nível da geometria territorial. Redes de circulação e de telecomunicação, por onde passaram a se mobilizar os novos fluxos de mão-de-obra, capital e informação. Foi a implantação concreta das rodovias que alterou profundamente o padrão da circulação e do povoamento regional. As conexões fluviais perpendiculares à calha do Rio Amazonas, foram, em grande parte, substituídas por conexões transversais das estradas que cortaram os vales dos grandes afluentes e a floresta. As distâncias e o tempo de conexões se reduziram de meses para horas. Mas a violência dessa ocupação acelerada resultou em duas concentrações em termos de áreas: a) o conhecido ciclo de desmatamento/exploração da medeira/pecuária associado a intensos conflitos sociais e ambientais, calculando-se o alcance do desmatamento até cerca de 50 km a cada lado das rodovias (Alves, 1999); b) as concentrações representadas pelos projetos de colonização. Marcados pela instabilidade, alto grau de evasão – gerando grande mobilidade intra-regional da população – e fraco desempenho econômico, ao nível geopolítico, contudo, foram importantes para a ocupação do território e, sobretudo, ao nível social foram base crucial para formação de novas sociedades locais e para um aprendizado sociopolítico, que tem significantes repercussões atuais.

O povoamento regional passou a ter um padrão concentrado, sobretudo ao longo das rodovias, separado por grandes extensões florestais. Numa outra escala, o adensamento das estradas na borda da floresta gerou o grande arco de desmatamento e focos de calor (Fig.1)

Os nós nas redes correspondem a povoamentos concentrados, vinculados, sobretudo, à indústria e às cidades. No caso dos grandes projetos industriais, formou-se a chamada economia de enclaves. Seu mais contundente exemplo é o da Zona Franca de Manaus, econômica e geopoliticamente estratégica, implantada que foi em meio a uma economia extrativista e num posto avançado da fronteira norte. Independente de recursos naturais, foi capaz de gerar riqueza e organizar um mercado de trabalho sem provocar impactos ambientais, utilizando circulação fluvial e aérea. O grande projeto industrial, baseado em recursos naturais, tem forma espacial específica, caracterizada por: a) a escala gigante; b) o iso-

lamento e dissociação das forças locais; c) a conexão com sistemas econômicos globais e a implantação da ferrovia para exportação da produção; d) a presença de núcleos espontâneos ao lado do núcleo planejado, expressando a segmentação da força de trabalho (Becker,1990). Na verdade, não são enclaves, porque provocam desestruturação. Problemas de poluição e erosão são gerados, a exclusão da sociedade local é perversa e a atração de imigrantes é intensa. Vale registrar, contudo, que a ferrovia provoca menor desmatamento do que a rodovia.



Figura 1. Amazônia Legal -Acessibilidade Viária

Quanto às cidades, tiveram um papel logístico essencial no processo de ocupação. A Amazônia tornou-se uma floresta urbanizada, com 61% da população em 1996 vivendo em núcleos urbanos, apresentando ritmo de crescimento superior ao das demais regiões do país a partir de 1970, e uma desconcentração urbana, na medida em que cresceu a população não mais apenas nas capitais estaduais, mas nas cidades de menos de 100.000 habitantes. É verdade que as cidades se tornaram um dos maiores problemas ambientais da Amazônia, dadas a velocidade da imigração e a carência de serviços. Mas são também importante mercado regional (Becker, 1997).

Que lições podem ser extraídas desse processo? O privilégio atribuído aos grandes grupos e a violência da implantação acelerada da malha tecno-política, que tratou o espaço como isotrópico e homogêneo, com profundo desrespeito pelas diferenças sociais e ecológicas, teve efeitos extremamente perversos nas áreas onde foi implantada, destruindo, inclusive, gêneros de vida e saberes locais historicamente construídos. Esses são lições a aprender como não planejar uma região.

Tais constatações, contudo, não devem fazer tábula rasa das mudanças estruturais que acompanharam esse conflituoso processo. Há que reconhecê-las porque são potencialidades com que a região pode contar para seu desenvolvimento (Quadro 1).

INTERESSE NACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS (1985 - ...)

Dois processos opostos têm como marco o ano de 1985. Por um lado, o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo e da intervenção do Estado na economia e no território. Por outro lado, neste mesmo ano, um novo processo tem início com a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros, simbolizando um movimento de resistência das populações à expropriação da terra. Somado à pressão ambientalista internacional e nacional, resgatou o modelo endógeno sob várias formas, predominante na dinâmica regional entre 1985 e 1996 (Becker, 2000b).

O ano de 1996 é um novo marco. Neste ano, o projeto ambientalista propõe a formação de imensos corredores ecológicos para proteção ambiental. Mas no mesmo ano, o governo federal, após uma década de omissão, retoma o planejamento com o Programa Brasil em Ação, resgatando e fortalecendo o modelo exógeno e propondo a implantação de igualmente grandes corredores de desenvolvimento. Corredores de transporte e corredores de conservação implementam, respectivamente, os modelos exógeno e endógeno, orientados por políticas públicas paralelas e conflitantes. Políticas que expressam o embate de interesses econômicos e político-ideológicos diversos – em parcerias externas/domésticas – e influem na alteração do conteúdo do interesse nacional e da apropriação e uso do território. A coexistência conflitiva dos modelos endógeno e exógeno marca hoje a região.

Forças atuantes, em diferente escalas geográficas, influem no novo contexto. Ao nível global, tornam-se mais acentuadas as feições da globalização, com a interconexão não só da economia e das finanças, como das arenas políticas nacionais e internacional, a redefinição do papel do Estado, a mercantilização da natureza, os financiamentos descentralizados, a velocidade acelerada de transformação das atividades e dos territórios por efeito das redes técnicas. Velocidade de transformação, contudo, que não é homogênea, dependendo do acesso às redes, mas também dos atributos do território em termos de potencialidade humana, patrimônio natural e cultural, e de iniciativa política.

Quadro 1 – Mudanças Estruturais na Amazônia

Mudança Estrutural	Principais Impactos Negativos	Construções
1. Conectividade - Estrutura de Articulação do Território	<ul style="list-style-type: none"> · Migração/mobilidade do trabalho · Desflorestamento · Desrespeito às diferenças sociais e ecológicas 	<ul style="list-style-type: none"> · acréscimo e diversificação da população · casos de mobilidade ascendente · acesso à informação - alianças / parcerias · urbanização
2. Industrialização - estrutura da economia	<ul style="list-style-type: none"> · Grandes Projetos - "economia de enclave" · Subsídio a grande empresa · desterritorialização e meio ambiente afetado (Tucuruí) 	<ul style="list-style-type: none"> · urbanização e industrialização de Manaus, Belém, São Luiz, Marabá · 2ª no país/valor total produção mineral · 3ª no país/valor total produção bens consumo durável · transnacionalização da CVRD
3. Urbanização - estrutura do povoamento Macrozoneamento - povoamento linear; arco em torno floresta	<ul style="list-style-type: none"> · inchação - prob. ambiental · rede rural - urbana - ausência de presença material da cidade - favelas · sobre urbanização - ie, sem base produtiva <ul style="list-style-type: none"> · arco do desflorestamento e focos de calor 	<ul style="list-style-type: none"> · quebra da primazia histórica de Belém-Manaus · nós das redes de circulação/informação · retenção da expansão sobre a floresta · mercado verde · "locus" de acumulação interna, 1ª vez na história recente · base de iniciativas políticas e da gestão ambiental
4. Orgz. Soc. Cível - estrutura da sociedade	<ul style="list-style-type: none"> · conflitos sociais/ambientais · conectividade + mobilidade + urbanização 	<ul style="list-style-type: none"> · diversificação da estrutura social · formação de novas sociedades locais - sub regiões · conscientização-aprendizado político · org. das demandas em projetos alternativos com alianças/parceiros externos · despertar da região-conquistas da cidadania
5. Malha Socio-Ambiental - estrutura de apropriação do território	<ul style="list-style-type: none"> · conflitos de terra e de territorialidade · conflitos ambientais 	<ul style="list-style-type: none"> · formação de um vetor tecnocológico · demarcação de terras indígenas · multiplicação e consolidação de Ucs · PGAs nos estados; PDA · capacitação de quadros (ZEE)
6. Nova Escala	<ul style="list-style-type: none"> · conflitos/construções 	<ul style="list-style-type: none"> · Amazônia como uma região do Brasil

Geopolíticas dos grupos sociais

Resistências à livre apropriação – tanto ao nível da construção material quanto da organização social

Nesse contexto, alterou-se o significado da Amazônia, com uma valorização estratégica de dupla face: a da sobrevivência humana e a do capital natural, sobretudo as florestas a megadiversidade e a água. Sua extensão, que deve ser encarada em conjunto com a Amazônia sul-americana, constitui incrível patrimônio de terras e de capital natural, sua posição geográfica é estratégica entre os grandes blocos regionais, e a biodiversidade é base da fronteira da ciência na biotecnologia e biologia molecular. Configura-se, então, uma forte disputa entre as potências pelo controle do capital natural da região, ao mesmo tempo em que movimentos sociais pressionam por sua preservação. Tais forças encontram terreno fértil para ação na região, graças às mudanças estruturais geradas pelas políticas públicas anteriores e pelas lutas sociais, sobretudo a conectividade, a urbanização e a organização da sociedade civil em movimentos e projetos alternativos.

As políticas públicas expressam uma alteração no contendo do interesse nacional. Este é entendido como o conjunto de interesses compartilhados pela sociedade nacional em suas interações com o mundo, baseado em valores fundamentais historicamente construídos e condicionantes geoeconômicos e geopolíticos. No Brasil, destacam-se como valores básicos: a busca do desenvolvimento econômico, a autonomia, a paz, a coexistência com a diversidade cultural. A esses valores, incorpora-se, hoje, um conjunto de exigências associadas à cidadania, envolvendo a conservação do meio ambiente, os direitos humanos e a democracia, bem como acentuação da importância da paz e da estabilidade no seu entorno para complementaridade econômica e aliança política. Vale ainda registrar a territorialidade como um valor histórico do interesse nacional.

As políticas públicas para a Amazônia refletem o interesse nacional em seus valores históricos atualizados pela incorporação das demandas da cidadania, e essa transição se expressa hoje nas políticas públicas desarticuladas. Ambas visam o desenvolvimento numa estratégia territorial seletiva, mas o desenvolvimento previsto por uma e pela outra não são apenas diversos, como também opostos e conflitivos.

A POLÍTICA AMBIENTAL: O RESGATE DA ENDOGENIA?

O Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal visa o desenvolvimento sustentável. Ao contrário do que é difundido pela mídia, há um esforço considerável do país com vistas à conservação ambiental, gerando o VTE.

A força tecno-ecológica é fruto das pressões – legítimas e geopolíticas, internacionais, nacionais e regionais – e de respostas governamentais a essas pressões. Combinam-se, nesse vetor, a pressão ambientalista, a disputa externa e governamental pelo controle do capital natural e do território, e as demandas sociais dos amazônidas por melhores condições

de vida. A cooperação internacional financeira e/ou técnica está presente em todos os projetos do ambientais.

Os modelos exógeno e endógeno se combinam sob novas formas. Ao nível territorial, domina o endógeno, em extensas áreas isoladas associadas a populações e recursos naturais locais. As relações com os centros externos de poder – nacional e internacionais – são intensas, mas não dependem de articulações territoriais, físicas e sim das telecomunicações.

A principal estratégia do conjunto de atores, são as redes de telecomunicação, utilizadas, contudo, com objetivos diferentes. Os agentes externos são motivados pelo acesso à informação sobre o capital natural e o saber local, por interesses geopolíticos ou ambientais. A abertura e o controle de região se fazem, assim, num outro patamar, por redes de informação que só se materializam no território em pontos dispersos, não necessariamente localizados nas cidades. Para os grupos sociais locais, o uso das redes tem outra motivação: o acesso ao apoio externo para sua sobrevivência, e a materialidade dos seus projetos se faz por modelos endógenos. Tais situações são explicitadas a seguir.

REDES DE INFORMAÇÃO E CONTROLE EXTERNO DO TERRITÓRIO

Tais redes conformam grandes projetos de proteção ambiental. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PP-G7), negociado em Genebra em 1991, formalmente lançado em 1993, passou a ser operacionalizado em 1994. É financiado pela União Européia, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Estados Unidos e Reino Unido e administrado pelo Banco Mundial, com investimentos previstos de US\$ 250 milhões, pelos países doadores e pela contrapartida brasileira. É o maior programa ambiental implementado em um só país. Constitui um instrumento de desregulação patente nos objetivos de preservação dos recursos genéticos e contenção do desmatamento, bem como na ênfase que atribui à participação das ONGs como contraponto para controle da aplicação do programa. Os recursos liberados – 110.41 milhões de dólares em 1999 – permanecem muito aquém do total negociado em Genebra. Os projetos pilotos que o compõem tardaram a iniciar, e se encontram em vários estágios de andamento. Uma revisão recente da organização institucional conclui que o Programa reflete falta de uma estratégia conjunta, um gerenciamento fraco, um desenho e um plano de financiamento complexos, e responsabilidades pouco definidas e assumidas pelos participantes. É lícito, contudo, registrar o sucesso da demarcação das Terras Indígenas, dos Projetos Demonstrativos, das Reservas Extrativistas, assim como a tentativa de ampliar a escala de ação e o envolvimento e parceria entre atores públicos, privados e não governamentais no Programa. Todos os projetos do PP-G7 se materializam no território, segundo um modelo endógeno.

O projeto SIPAM/SIVAM – proteção e vigilância da Amazônia – é um gigantesco projeto de governo brasileiro para o controle da Amazônia, baseado em tecnologia moderna, sob o qual jaz uma estratégia contra a intervenção territorial externa, em nome da droga e do meio ambiente. Iniciativa nacional, previsto para ser implantado em cinco anos, com um custo total de US\$ 1,4 bilhões e necessitando de tecnologia avançada, o Projeto fez como a Raytheon, graças as facilidades de financiamento que acompanhavam a proposta americana. Pela primeira vez, após 15 anos, o Eximbank americano voltou a fazer um empréstimo ao Brasil, e com grandes facilidades, respondendo por 85% do financiamento. Foi através do financiamento do Projeto SIVAM que os EUA conseguiram participar, de alguma forma, no *War on Drugs* (guerra às drogas) no Brasil. E a Amazônia entra, no século XXI, sob o comando de um sofisticado sistema de informação, não fora o atraso em sua implementação. Alguns núcleos urbanos regionais servem de apoio ao Projeto.

Dois outros grandes projetos focalizam diretamente a biodiversidade e o clima: O PROBEM – Programa Brasileiro de Ecologia Molecular da Biodiversidade Amazônica, é um programa multi-institucional brasileiro, que conta com o apoio de uma rede de laboratórios nacionais e internacionais, do setor privado internacional e dos vários níveis do governo brasileiro. Seu principal objetivo é capacitar o país em pesquisa e desenvolvimento (P&D) na áreas de Biotecnologia e Química de Produtos Naturais, visando prioritariamente o desenvolvimento de produtos industriais de alto valor agregado, além de contribuir para o desenvolvimento sustentável e a conservação da biodiversidade. Este programa seria o marco inicial da recuperação da capacidade decisória do país sobre a transformação do capital natural em suporte efetivo para o desenvolvimento sustentável, construindo uma resposta estratégica às pressões deslegitimadoras da autoridade nacional sobre a Amazônia. Foi, contudo, imobilizado por impasses políticos. É localizado na cidade de Manaus, embora suas redes de laboratórios e financeiras se estendam pelo Brasil e no exterior.

Por sua vez, o LBA – Large Scale Biosphere Atmosphere Experiment in the Amazon –, é uma iniciativa internacional de pesquisa global, liderada pelo Brasil, que visa gerar novos conhecimentos necessários à compreensão do funcionamento climatológico, ecológico, biogeoquímico e hidrológico da Amazônia, do impacto das mudanças dos usos da terra nesse funcionamento, e das interações entre a Amazônia e o sistema biogeofísico global da Terra. O LBA tornou a Amazônia objeto do primeiro projeto a ser apoiado pelos três maiores programas de pesquisa do “International Geosphere – Biosphere Programme”.

AS ÁREAS ENDÓGENAS

Correspondem à associação de interesses diversos. Por um lado, os interesses internacionais, sejam geopolíticos ou ambientalistas legítimos.

Por outro lado, as demandas e lutas sociais de grupos locais e regionais por melhoria de qualidade de vida.

Os conflitos das décadas de 70 e 80 transfiguraram-se, organizando suas demandas em diferentes projetos de desenvolvimento alternativos, conservacionistas, elaborados a partir “de baixo”. Para sua sobrevivência, graças às redes transnacionais, contam com parceiros externos, tais como ONGs, igrejas, partidos políticos, governos. Tratam-se de novas territorialidades que resistem à expropriação e de experimentos associados à bio-sociodiversidade. Cada um desses experimentos se desenvolve em um dado ecossistema, com populações de origem étnica e/ou geográfica diferente, estrutura socio-econômica e política, técnicas e parcerias diversas. Enfim, a estratégia básica desses grupos é a utilização das redes de comunicação que lhes permitem articular com atores em várias escalas geográficas (Becker, 1999).

Mas foi o PP-G7 que se transformou no grande indutor dos projetos endógenos, através de uma estratégia descentralizada que envolve as principais reivindicações sociais. Dentre os diversos tipos de concentrações endógenas, destacam-se as áreas protegidas e os projetos comunitários alternativos que transformaram a Amazônia em verdadeira fronteira experimental de um novo padrão de desenvolvimento.

As áreas protegidas localizam-se na floresta. Referem-se, por um lado, à demarcação de Terras Indígenas, uma conquista dos direitos coletivos das comunidades indígenas, que começou a ser aceita pelo governo em 1991 e tem resultado na demarcação de seus territórios e fortalecido seu papel como atores políticos no cenário regional. Entre 1995 e 1998, o governo reconheceu 58 Reservas Indígenas, correspondendo a 26 milhões de ha, e demarcou 115, equivalendo a 311.000 km², de modo que 63% das terras indígenas estão hoje demarcadas, representando 78% da área total de reservas nacionais. Por outro lado, as áreas protegidas se referem às Unidades de Conservação (UCs), de vários tipos, que se multiplicaram na Amazônia a partir de meados de 1980, mas cujo gerenciamento se constitui no ponto nevrálgico, dada sua extensão e falta de pessoal. Hoje, cerca de 22% de território amazônico e mais de 6% são ocupados, respectivamente, por terras indígenas e unidades de conservação.

É um traço comum às áreas protegidas relações estreitas com a União, através da Funai e do Ibama. Dentre elas, destacam-se as Reservas Extrativistas (Resex), fruto da luta dos seringueiros por sua sobrevivência na floresta, contra a expansão dos fazendeiros de gado e os projetos de colonização do Incra. Como se sabe, sua estratégia territorial foi o “empate” e a obtenção da concessão real de uso coletivo, obtida em 1985, que resultou na criação da Resex (1989), um modelo inovador de reforma agrária para os extrativistas. Apoiado inicialmente pela Igreja Católica, e a seguir pelos sindicatos rurais, o projeto foi incorporado pelo PP-G7 em quatro Resex amazônicas, e hoje conta com uma variada rede de parceiros internacionais. Em 1994, o governo criou nove Resex, sendo oito na Amazônia e uma em Santa Catarina.

Assim como a demarcação de terras indígenas, o modelo das Resex é igualmente um marco histórico: a concessão de terras pelo governo federal a população caboclas, num país historicamente marcado pelo latifúndio. Um modelo original de gestão foi também concebido para a Resex baseado na estreita relação sociedade-Estado. Combina o poder da União, como proprietário da terra e responsável pela Resex, com o poder da comunidade, através das associações de moradores que são responsáveis pelos contratos de uso, e o dos grupos de famílias, encarregados da gestão econômica e dos recursos. Certamente, este modelo é um dos experimentos que mais preserva a biodiversidade, embora o extrativismo seja uma fraca base econômica para a sustentação da população.

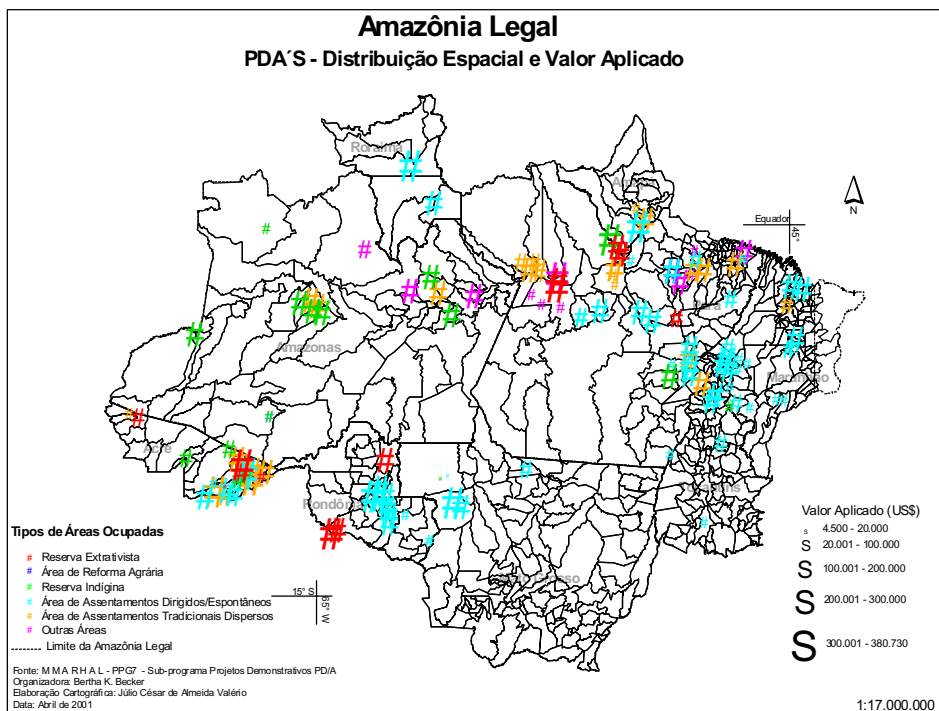
Quanto aos projetos alternativos de pequenos produtores, foram também incorporados no PP-G7 como Projetos Demonstrativos (tipo A), já em número de 137 (ano 2000) (Fig. 2). São extremamente variáveis, mas é possível identificar alguns elementos que os caracterizam, tais como: a) a distribuição pontual e dispersa, mas, com poucas exceções, sempre no arco do deflorestamento, próximo às estradas; b) a localização, portanto, em áreas alteradas, onde permanecem restos florestais; c) em consequência, a dominância de sistemas agroflorestais combinados com pesca e apicultura; d) a experiência cumulativa, na medida em que a maioria deles se localiza em antigos projetos de colonização ou atuais assentamentos do Inca.

A gestão dos PDA também é variada, nela tendo grande influência as redes sociais de igrejas e ONGs internacionais, e relativamente menor influência nas relações com o governo. A experiência de pequenos produtores melhor sucedida é o Projeto Reflorestamento Econômico Consorciado Adensado (RECA), localizado na fronteira entre o Acre e Rondônia. Baseia-se no manejo dos recursos naturais, através do reflorestamento consorciado com as espécies nativas e não nativas, e no beneficiamento do cupuaçu e da pupunha, exportados para o mercado interno. Tratam-se de seringueiros e antigos colonos do sul do país, com experiência agrícola, inclusive como colonos do Inca em Rondônia. Uma igreja francesa provê assistência financeira e técnica. A organização social e política é totalmente diversa das Resex: os produtores têm a propriedade da terra, estão organizados em cooperativa, distribuindo-se em grupos de lotes com representação na administração central, e regras rígidas definem as condições de entrada e saída da cooperativa.

A mais recente e audaciosa proposta de modelo endógeno (1996), é a dos Corredores de Conservação ou Ecológicos, que correspondem a uma revolução no planejamento em conservação. Ao invés de ilhas de conservação, estabelecem-se estruturas em rede, agregando às ilhas suas zonas-tampão, bem como outras áreas sob graus variados de utilização humana, e considerando as interrelações entre o mosaico de áreas protegidas. Tratam-se de grandes extensões de ecossistemas florestais biologicamente prioritários, em números de cinco para a Amazônia, cada um



Figura 2



deles com áreas muito superior a de vários países europeus. Por enquanto, a proposta ainda não foi aprovada e, ao que tudo indica, se reduzirá ao Corredor Central (a noroeste de Manaus), devido aos custos, às resistências, e ao fato de que os demais corredores previstos incidem em áreas já antropizadas.

Como resultado da política ambiental, implantou-se na região uma malha sócio-ambiental. A fronteira sócio-ambiental, reproduzindo o modelo de desenvolvimento endógeno voltado para uma visão interna da região e para os habitantes locais, introduziu uma nova e fundamental potencialidade para a Amazônia. E sua importância transcende as populações envolvidas – os experimentos em curso são formas locais de solução de um problema global, qual seja a proteção da biodiversidade.

Se a lição ensinada por esse vetor é sua positividade social e ambiental há, contudo, que registrar dois problemas que impedem a sua plena expansão: a dificuldade de inserção nos mercados, em virtude de carências gerências, de acessibilidade e competitividade, e a sua característica pontual, que não alcança escala significativa de atuação ao nível de tão vasta região.

A POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA: A LOGÍSTICA DA EXOGENIA

Após uma década de retração, em 1996, o governo federal, através do Ministério do Planejamento e do Orçamento, retoma o planejamento econômico e territorial no país com o Programa Brasil em Ação, pautado em corredores de desenvolvimento para acelerar a circulação no território. A efetivação do planejamento se dará com o Programa Avança Brasil (PAB), cuja execução será deslançada no período de 2.000 – 2.003, e complementada até 2.007. Este planejamento é um componente crucial nos cenários de curto prazo para a Amazônia, e constitui a estratégia decisiva para o desenvolvimento regional (Becker, 2000a).

Resgata-se, assim, o modelo exógeno associado ao projeto tecno-industrial que permanecera arrefecido na década anterior. Este vetor reúne projetos de atores interessados na mobilização de recursos naturais e de negócios, tais como empresas e bancos nacionais e internacionais, segmentos de governos estaduais, federal e das Forças Armadas.

As motivações básicas do PAB são: a) estimular e assegurar as exportações nacionais, ampliando-as para o hemisfério Norte; b) estreitar as relações com os países Sul-americanos, visando a consolidação do Mercosul em toda a América do Sul.

É justificado pelo governo para a retomada do crescimento econômico, através da gestão integrada do Plano Plurianual de Investimentos (PPA 4 anos) e dos Orçamentos, um primeiro componente da estratégia governamental. Um segundo, é a participação do setor privado. O governo – União, estados e municípios – participa com 66,6%, do valor do

programa, o restante sendo suprido pelo setor privado, as estatais e alguns fundos, prevendo-se a participação crescente do setor privado. A cooperação internacional está presente na concepção técnica do Programa e, espera-se, nos investimentos produtivos.

A estratégia territorial é um componente central do PAB e visa intensificar a fluidez do território. É extremamente seletiva, pautada numa logística complexa e em áreas prioritárias, e não mais apenas em redes. Inclui não apenas redes de circulação e comunicação, como de energia e seus pontos de suporte, mas também sistemas multimodais de transporte e comunicações, visando o aumento da sua velocidade e eficiência.

Seus principais instrumentos são: o PPA, que expressa a estratégia federal e define as áreas prioritárias para alocação dos recursos orçamentários da União para os próximos quatro anos; e os Eixos de Integração e Desenvolvimento (ENIDS), que constituem a principal agenda do Programa, e para os quais foram destinados R\$ 317 bilhões nos próximos oito anos.

Enquanto no primeiro PPA os projetos foram selecionados a partir das reivindicações dos governos estaduais e dos interesses da União, neste segundo, a estratégia dos ENIDS se fundamentou em objetivos logísticos nacionais, sem levar em conta as estratégias regionais de inserção na estrutura produtiva nacional e na economia global.

NOVOS RECORTES TERRITORIAIS: "REGIÕES" PRIORITÁRIAS

Vários elementos do Programa fundamentam a preocupação em relação ao impacto negativo que poderá causar na Amazônia:

- a teoria do desenvolvimento regional já demonstrou, há décadas, que o transporte em si não é fator de desenvolvimento, que se localiza nos pontos terminais dos eixos;

- a concepção anti-regional do Programa é flagrante quando se observa que o conceito de Eixo é equivalente ao de grandes regiões, conformando uma nova divisão territorial do Brasil em nove grandes áreas contíguas (Consórcio Brasileira, Relatórios Preliminares, 1998), que não expressam integralmente o recorte regional oficial, nem muito menos os diversos agentes sociais envolvidos na gestão efetiva do território;

- o Programa não prevê a Amazônia Legal como uma unidade;

- as duas principais fontes de crescimento previstas pelo governo são os investimentos (aumento das taxas e melhora da eficiência) e as exportações, que parecem mais importantes a curto prazo, pois o governo pretende alcançar 100 bilhões de dólares em 2002, contra os 51.1 bilhões de 1998. Para tanto, incentivos velhos e novos serão certamente necessários;

- na região Norte, cuja fatia nos recursos corresponde a 12%, em nome da necessidade de adensamento econômico regional, a infra-estrutura corresponde a 48% dos recursos e o desenvolvimento social a 30,9%;

- a dimensão ambiental não é considerada; é apenas apontada não como um fator restritivo, mas sim como abrindo “um leque de oportunidades”, e como estando presente na “concepção” dos projetos.

LOGÍSTICA

Juntando as regiões Norte e Centro-Oeste, a Amazônia será a detentora dos principais ENID, que em nada correspondem à justificativa de “adensamento econômico regional”, tratando-se, sim, de grandes corredores de exportação. São eles:

1- Eixos do Norte. Referem-se ao extremo Norte e à Amazônia Ocidental.

1.1- Arco Norte. Trata-se de uma “região” descontínua, correspondendo a duas saídas para o Atlântico através de ligação do Amapá com a Guiana Francesa – bem com à previsão de interconexão com o Suriname, Guiana e Guiana Francesa;

1.2- Madeira-Amazonas. Os principais projetos são as do Urucu – Porto Velho e Coari-Manaus, pavimentação de diversas rodovias inclusive a Porto Velho-Manaus, e ampliação de aeroportos e terminais fluviais em Manaus, Porto Velho e Santarém. Corresponde a 32 % do território nacional dos quais 60 % são cobertos por floresta densa e 38 % são de uso especial (Terras indígenas e UCs).

2- Eixos do Centro-Oeste. Referem-se à Amazonia Oriental.

2.1- Araguaia-Tocantins. Envolve as hidrovias do Araguaia e do Tocantins/ferrovias Carajás e Norte-Sul/ complexo portuário de São Luis, estando previsto como fator de integração intermodal entre os sistemas do Centro-Oeste e do Norte, permitindo o escoamento da produção agropecuária e agro-industrial dos cerrados e minero-metalúrgica da Amazônia Oriental através do porto de Itaqui;

2.2- Oeste. Corresponde à rodovia BR 364 que possibilita a ligação de áreas de fronteira agrícola e atividades agropecuárias com o resto do país. Também aí foram incorporadas as áreas correspondentes ao antigo Eixo da Hidrovia do Paraguai/ Paraná, o que afeta diretamente o Pantanal e suas bordas.

Uma visão conjunta dos ENID permite identificar a formação de dois imensos corredores multimodais de circulação – o Centro-Norte, de direção N-S, envolvendo a Amazônia Oriental, e o Noroeste envolvendo os eixos da Amazônia Ocidental inclusive a BR 174, que abre um novo arco de circulação regional na Amazônia Ocidental, em plena área florestal. A pavimentação de outras importantes artérias – rodovias Cuiabá – Santarém, Porto Velho – Manaus e Macapá – Oiapoque – compõem o essencial do novo arcabouço de circulação regional que coincide, aliás, com as direções das atuais correntes de povoamento.

Ora, tendo em vista a poderosa logística que se implanta na Amazônia, a prioridade atribuída pelo governo às exportações, o grande potencial de mercado para a soja, já presente na região, é lícito deduzir que tais corredores irão servir em grande parte, à sua exportação a partir do cinturão de sua produção no cerrado que cerca a Amazônia.

O risco da veloz expansão competitiva da soja decorre de vários fatores reveladores de que os conflitos quanto ao futuro da Amazônia não são apenas domésticos, mas também internacionais. Enquanto o G7 e a União Européia por um lado fazem doações para proteger a floresta através do PPG7 e outras iniciativas, por outro lado, na Organização Mundial do Comércio, estimulam a expansão da soja no Brasil para alimentar seus rebanhos suíno e bovino, na medida em que subsidiam seus produtores – sua base política – para não efetuar essa produção extensiva. Da mesma forma o Japão, participando do PP-G7, para ele pouco contribui, embora seja um dos principais suportes financeiros para a expansão da soja nos cerrados brasileiros.

LIÇÕES DO APRENDIZADO E CENÁRIOS POSSÍVEIS

O resgate do aprendizado das políticas públicas parece importante para projeção do futuro.

LIÇÕES APRENDIDAS

a) A necessidade de discernir entre planos, projetos e mapas, e a realidade concreta. Planos e mapas criam recortes espaciais de grande força no imaginário social, embora frequentemente não se materializem. Foi o que ocorreu com muitos projetos da “malha programada”, e podem ocorrer no que se refere aos corredores, tanto os de conservação quanto os de desenvolvimento. A dinâmica territorial concreta na Amazônia caracteriza-se por um padrão de ocupação linear, ao longo dos eixos de circulação fluvial e rodoviária, separada por grandes massas florestais com população dispersa, terras indígenas e UCs. O adensamento das estradas na borda da floresta gerou o grande arco do desmatamento e focos de calor. Dentre os elementos da dinâmica territorial atual destacam-se: a urbanização galopante e descentralizada (61% da população total em 1996); a migração para o extremo norte com novos corredores de povoamento em direção à Roraima e Amapá; a reprodução do ciclo desmatamento/exploração da madeira/pecuária predominante no uso da terra; a introdução da agricultura capitalizada (soja, arroz, milho); os projetos conservacionistas; o narcotráfico.

b) É evidente que o modelo das redes físicas de circulação é mais pernicioso ao meio ambiente. As estradas abrem a floresta permitindo o

avanço das madeireiras, pequenos e grandes produtores, causando um desmatamento de até 50 Km a cada lado da rodovia. Os nós, pelo contrário, localizados, não afetam tanto o seu entorno. É o caso da Zona Franca de Manaus, dos enclaves de exploração mineral e dos centros urbanos. Tal lição sugere, em princípio, que a indústria e o povoamento urbano podem ser privilegiados na região. Há, contudo, que reconhecer diferenças importantes nesses modelos. No caso das redes de circulação, ao que tudo indica, a ferrovia e sobretudo a hidrovia, têm muito menor impacto ambiental do que a rodovia, e devem ser privilegiadas e potencializadas. No caso da exploração mineral causa poluição nos lagos e erosão dos solos devendo ser submetida a regras de controle ambiental em si, a ser solucionado. Torna-se patente que, na região, as redes de telecomunicação devem ser privilegiadas, substituindo, quando possível, as redes físicas dos ENIDS, e indicando a necessidade de acelerar o projeto SIPAM/SIVAM.

c) É crescente a falta de integração entre as duas linhas de atuação do Estado: uma, baseada no planejamento e favorecimento de novos investimentos para infra-estrutura e abertura de mercados; e, a outra, direcionada para o desenvolvimento sustentável, as populações locais e a proteção ambiental. Tal situação parece reproduzir os dois modelos históricos da ocupação regional, o VTI, privilegiando as relações com as metrópoles, e o VTE correspondendo ao projeto missionário, só que coexistindo no tempo com fortes conflitos.

Mas a História não se repete. Cabe lembrar que o modelo de desenvolvimento endógeno das missões, implementado em áreas isoladas, foi positivo graças à organização do trabalho e ao sucesso econômico, na medida em que se transformaram nas mais importantes áreas de exportação das “drogas do sertão”. O mesmo não acontece com as experiências do VTE, que protegem a natureza, são também isoladas, mas carecem de base econômica competitiva, acessibilidade aos mercados, capacidade gerencial e escala de atuação, uma vez que são individualizados, não estando conectados em rede, à execução dos corredores ecológicos. Ademais, tratam-se de experimentos variados, que não podem ser generalizados para toda a região. Desafios para sua sustentabilidade são a diversificação da produção, a capacitação dos recursos humanos, a agregação de valor aos produtos florestais e sua interconectividade, de modo a obter complementaridade. Nesse sentido, vale registrar a tendência recente de adensamento de PDAs no Acre, no Bico do Papagaio e em torno de Marabá, com potencial para formação de “clusters” específicos da Amazônia. Vale a pena registrar o processo de endogeneização representado pelos pequenos produtores que migraram para a região.

Por sua vez, o modelo exógeno não teve sucesso econômico, mas manteve a unidade regional, enquanto os ENIDS, cujos efeitos na economia são incertos, contém o risco de impactos sócio-ambientais negativos

e parecem não favorecer a unidade regional mas, pelo contrário, estimular a sua fragmentação.

É indiscutível a necessidade de acelerar a integração do território nacional, e deste com a América do Sul. Nesse sentido, os ENIDs estão em sintonia com a Geoeconomia, novo campo de pesquisa que associa a geopolítica com a economia através da parceria do Estado com suas empresas. A prioridade atribuída a obras de infra-estrutura como estratégia para o desenvolvimento da Amazônia, contudo, significa a reiteração de uma estratégia antiga e do padrão concentrado da vida regional ao longo e em torno das vias de circulação. O ENIDs tenderão a atrair investimentos e migrantes, e a intensificar a pressão sobre a floresta, só que significando maiores parcelas do território cortada por redes e consequente redução das extensões florestais contíguas.

Mas os ENIDs também abrirão novas oportunidades econômicas para a população. O sucesso dessa estratégia, dependerá de uma série de políticas e medidas integradas que levem em consideração as lições do passado e a complexidade atual da região, bem como do rigor na sua execução do modo a transforma-los em instrumentos não de predação mas de ordenação do território.

CENÁRIOS

Cenários são modelos temporais, no caso em pauta, espaço-temporais. Ora, sabe-se que o preço do uso de modelos é a eterna vigilância, na medida em que são instrumentos especulativos elaborados com um certo propósito, são sistemas simplificados correndo o risco de se distanciarem da realidade, e suas conexões internas e correlações podem ser inadequadas conduzindo a previsões impróprias.

Para um cenário pessimista, toma-se como exemplo o trabalho de Lawrence, W.F. et alii, amplamente difundido. Embora sugira dois modelos – um otimista, em que 25% das florestas seriam devastadas, e um pessimista em que a devastação corresponderia a 42% – considera-se aqui que ambos os modelos são apocalípticos e apresentam falhas em sua elaboração. Sobretudo, trata-se de uma concepção linear e simplificadora, baseada na projeção mecânica de processos passados. Não considera as probabilidades de alteração dessa trajetória decorrentes de mudanças sócio-políticas e tecnológicas já em curso, tais como: a mudança cultural e a organização da sociedade civil que hoje tem peso nas decisões; os avanços no controle do desmatamento graças à tecnologia dos satélites, à vontade política e à criatividade como ocorre no Mato Grosso; a adoção de modelos visando o desenvolvimento sustentável no Acre e no Amapá; a dimensão temporal, referente ao rápido ritmo da implantação recente da política ambiental. Não considera, tampouco, que já se reconhecem os problemas causadores do desmatamento, cujas soluções estão sendo propostas, e tampouco os possíveis efeitos regionais do processo de

mercantilização da natureza, que podem contribuir para a recuperação de áreas degradadas pelo plantio de florestas como sumidouros de carbono.

O cenário aqui proposto é otimista. Seu propósito é contribuir para um projeto nacional neo-desenvolvimentista com compromissos sociais e ambientais. Nesse sentido, o desafio que se coloca é como compatibilizar a expansão econômica com os princípios da sustentabilidade social e ambiental ou, em outras palavras, como compatibilizar as duas linhas de ação política na Amazônia de modo a conduzir a um desenvolvimento sustentável.

A combinação da logística exógena com os modelos endógenos é uma condição preliminar de tal compatibilização, cujo fortalecimento poderá ser alcançado com outras medidas para integração interna da região e proteção do meio-ambiente. A ênfase na exportação e a seletividade de áreas já dotadas de potencial para a exportação na implantação dos ENIDs, ignoram o mercado interno e geram a possibilidade de exclusão de amplas parcelas do território e da sociedade.

Dentre as medidas de integração interna, destacam-se as cidades e as vicinais. As cidades tem papel crucial: representam, hoje, 12 milhões de consumidores, são a sede das instituições políticas públicas e privadas, oferecem alternativa de emprego e renda barrando a migração para a floresta, são base potencial para beneficiamento local de produtos da floresta e, sobretudo, devem estender seus serviços para as populações das UCs e Terras Indígenas, e tornarem-se os centros dos assentamentos da Reforma Agrária nas áreas a serem recuperadas. Elas tem o papel logístico na conexão de diferentes modais de transporte e redes de comunicação, o que lhes atribui a condição de *relays* da unidade regional. A extensão das vicinais de tipo variado, conforme as particularidades de cada área, é crucial para assegurar a capalaridade de cada eixo e entre eles.

Ao nível da proteção ambiental, conta-se com um modelo endógeno, que já contém um componente de cenário desejado: o zoneamento ecológico-econômico (ZEE). O ZEE, é um instrumento de dupla face: técnica, referente à informação precisa sobre o território; e política, referente à negociação entre atores. É crucial para otimizar o uso do território e a integração das políticas públicas no espaço, constituindo-se como o fundamento do planejamento das diferenças (Becker e Egler, 1997).

Tais medidas e modelo devem ser inseridos na grande diferenciação do espaço regional, que constitui o quadro de referência básica para a ação política, na medida em que expressa a redefinição do território amazônico segundo espaços – tempo diversos, ou seja a nova geografia Amazônica.

O modelo macroregional proposto, segundo as velocidades disparas de transformação, prevê três grandes diferenciações espaço-temporais sub-regionais (Fig. 3)



Figura 3

a) A Amazônia Oriental e Meridional – corresponde ao arco povoado a leste e sul da floresta, respectivamente as áreas desmatadas do sudeste do Pará e agroindústria do cerrado matogrossense, com expansão para o Tocantins e Rondônia, e cujos limites seriam Açailândia no Maranhão e Cacoal em Rondônia. A rigor, esta unidade não deveria mais integrar a Amazônia Legal, uma construção geopolítica que não corresponde à presença dos ecossistemas florestais. As políticas públicas para essa unidade devem focalizar a consolidação das áreas dinâmicas e a recuperação das áreas degradadas, incluindo a preocupação central de impedir a expulsão dos pequenos produtores pela expansão da soja, mediante a construção de vicinais, da agroindústria e o equipamento social dos núcleos urbanos;

b) A Amazônia Central – é a área a ser cortada por maior número de ENIDs, estendendo-se do nordeste do Pará à rodovia Porto Velho-Manaus-Venezuela. Passível de expansão da agricultura capitalizada em velocidade máxima nos eixos, como pode ser o caso da soja na Cuiabá-Santarém, no vale do Madeira, no rio Juma, contém grande proporção de terra indígenas e unidades de conservação, o que lhe atribui grande vulnerabilidade. A ação para essa unidade deve focalizar, portanto, a ace-

leração a viabilização de políticas conservacionistas para compensar o impacto dos ENIDs, envolvendo o ZEE ao longo dos eixos, a demarcação das terras indígenas e UCs, o estímulo à produção de mercado para as populações autóctones, bem como o equipamento urbano e as vicinais;

c) A Amazônia Ocidental – à margem dos ENIDs, a Amazônia Ocidental é uma unidade ainda marcada pelo ritmo da natureza. Sua grande potencialidade em águas, florestas, recursos minerais, a concentração econômica em Manaus, o peso do narcotráfico e de agentes externos de um lado, e de índios e militares de outro, caracterizam a região, marcada também pela vulnerabilidade das fronteiras e pela relativa ausência de UCs e terras indígenas na sua parte central. Tais condições sugerem que nessa unidade há possibilidades para implementar um padrão de desenvolvimento sustentável, baseado na circulação fluvial modernizada e em produtos especiais para mercados sofisticados, tais como, a biotecnologia, a madeira certificada, pesca, óleos e essências, além da criação de áreas especiais e fortalecimento da defesa das fronteiras. Tratam-se, enfim, de ações visando a expansão orientada e a vigilância, em que o SIPAM/SIVAM tem importante papel a ser acelerado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alves, D.S. - 1999 – Na Analysis of the Geographical Patterns of Deforestation in Brazilian Amazonia in the 1991-96 Period. INPE. Mimeo.
- Becker, B. K. - 1982 – Geopolítica da Amazônia. A Nova Fronteira de Recursos, RJ: Zahar.
- Becker, B. K. - 1990 – Amazônia. SP: Ática.
- Becker, B. K. - 1995 – A Amazônia nos Cenários para o Planejamento Ambiental. In Atlas: Os Ecossistemas Brasileiros e os Principais Macrovetores de Desenvolvimento. Brasília: MMA.
- Becker, B. K. - 1997 – Especificidade do Urbano na Amazônia. Mimeo. Brasília: MMA/SCA.
- Becker, B. K. e Egler, C. A. G. - 1997 – Detalhamento da Metodologia para o ZEE dos Estados da Amazônia Legal. Co-autoria com Claudio A. G. Egler. SAE/MMA/BIRD.
- Becker, B. K. - 1999 – Amazônia, Fronteira Experimental para o Século XXI. In Bioética no Brasil. Org. Becker, P. RJ: Espaço e Tempo.
- Becker, B. K. - 2000a – Cenários de Curto Prazo para o Desenvolvimento da Amazônia. Cadernos do IPPUR, Vol. XIV nº 1, Jan/Jul 2000, UFRJ.
- Becker, B. K. - 2000b – Síntese das Políticas de Ocupação da Amazônia. Lições do Passado e Desafios do Presente. No prelo. Brasília: MMA/SCA.
- Boulding, K. - 1966 – The Economics of the Coming Spaceship Earth. In Jarret, H. E. Ed. Environmental Quality in a Growing Economy. Baltimore: John Hopkins.
- Lefebvre, H. - 1978 – De l'État. Paris: Antropos.
- Laurance, W. F. et alii - 2001 – The Future of the Brazilian Amazon. Science vol. 291, January.

Machado, L. O. – 1989 – Mitos y Realidades de la Amazonia Brasileña en el Contexto Geopolítico Mundial, 1540-1912. Tese de Doutorado, Un. Barcelona, Dep. Geografia.

Resumo

Historicamente, dois modelos de ocupação territorial se contrapõem na Amazônia, embora ambos a partir de iniciativas externas: a) um modelo exógeno, baseado numa visão externa ao território, que afirma a soberania, privilegiando as relações com as metrópoles, e implementado por uma geometria de redes – vias de circulação e núcleos urbanos; b) um modelo endógeno, baseado numa visão interna do território, privilegiando o desenvolvimento local, e apoiado numa geometria de áreas.

A ocupação regional predominou o modelo exógeno, através de investimentos públicos em infraestrutura e privados em agronegócios. Hoje, contudo, por força das demandas de grupos locais, interesse nacional e pressões ambientalistas nacionais e internacionais, resgata-se o modelo endógeno em projetos territorialmente diferenciados, mediante relações locais-globais que se estabelecem por redes de informação. Ao mesmo tempo, o interesse nacional também resgata o modelo exógeno baseado em redes físicas, através do Programa Avança Brasil.

Duas políticas públicas paralelas e conflitivas induzem esses modelos. A compatibilização de interesses conservacionistas e desenvolvimentistas, ou seja, dos dois modelos, é fundamental para alcançar um desenvolvimento com sustentabilidade. Para tanto, propõe-se um novo macrozoneamento regional cujas unidades espaço-temporais são o quadro de referência para políticas públicas específicas e cada uma delas. Cidades e vicinais são componente essencial de tal cenário.

Abstract

Although initiative of regional occupation always came from outside, two opposite models of territorial occupation can be identified: a) An exogenous model based on external relations with the metropolises, that is spatially implemented through network models, mainly roads and urban nucleus; b) an endogenous model based on an internal perception of the territory, that privileges local development, and is spatially developed through areal models.

Regional occupation results mainly from the exogenous model, through public investments in infrastructure and private investments in agro-business. Today, however, local social demands, national interest and global and national environmental pressures, are recovering the endogenous model in different territorial projects and local-global relations turned viable through informational networks. At the same time, national interest also rescues the exogenous model based on extensive physical network, through Brazil on the Front program.

Two parallel and conflictive policies are inducing these models. To attain development with sustainability, it is necessary to make compatible the two conflictive interests. With this purpose on mind, it has been proposed a new macrozoning for Amazonia, which the spatio-temporal units are the framework for specific public policies. Cities and internal connections are an essential component of this scenario.

A Autora

BERTHA K. BECKER. É Doutora em Ciências e Professora Titular do Departamento de Geografia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde coordena o Laboratório de Gestão do Território. Sua área de pesquisa é a Geografia Política, sobretudo do Brasil e da Amazônia. É vice-presidente do International Advisory Group do PP-G7, e membro do Conselho científico Internacional do L.B.A.