

A armadura do espaço amazônico: eixos e zoneamentos *

Neli Aparecida de Mello

Hervé Théry

As imagens atuais do espaço amazônico retratam a sua história de participação nos modelos territoriais do país, suas dinâmicas de conquista, sua situação econômica e social e, ao mesmo tempo, podem apontar tendências de novas configurações, à medida que avançam estratégias de políticas, e indicar, prospectivamente, caminhos futuros.

As imagens falam de um território que reflete a projeção espacial das dinâmicas sociais e também das dificuldades e das rupturas impostas por esse próprio espaço. Para desmitificar o território e sua dialética pode-se apoiar a análise em quatro fatores identificadores: o território é, simultaneamente, uma resultante do processo de construção social e um ator nessa construção social. Mas ele é, concomitantemente, um *enjeu* e uma memória, herança dos sistemas de decisão anteriores.

As configurações territoriais e suas mutações são representativas de diversos períodos históricos, que resultaram da conjugação de interesses econômicos e geopolíticos do Estado e da sociedade. Nesse contexto, o território é “o elemento do sistema social e revelador desse sistema” (Brunet, 1984; Waniez et al, 1999).

Delinear as configurações espaciais da Amazônia, por meio de modelos gráficos, é sintetizar através de figuras as principais formas de organização espacial, caracterizadas por diversos indicadores: os pontos nodais, as redes, os eixos de força, as zonas estratégicas, as discontinuidades e as acessibilidades. É desvendar as dissimetrias do espaço. É conhecer o que tais configurações, muitas vezes resultantes de políticas públicas, representam. É poder sugerir a elaboração de políticas apropriadas às heterogeneidades encontradas.

Ao embasar-se em tais fundamentos, procura-se analisar a espacialização da ação estatal na região, marcada por meio de ações econômicas, sociais e ambientais e de conflitos resultantes de diferentes visões de desenvolvimento. Nesse contexto, resultados territoriais do modelo de desenvolvimento escolhido já se fazem antecipadamente perceptíveis.

I. As configurações espaciais: as formas e os modelos

Ao se analisar as estruturas do espaço identifica-se que as principais formas de suas configurações são marcadas pela *rede* de transportes e pela *rede* urbana, normalmente desiguais e dissimétricas.

Os transportes sempre foram determinantes na organização e integração do espaço amazônico, o qual é dependente das duas redes principais: a dos rios e a das estradas. A malha hidroviária durante séculos determinou a localização das cidades nas calhas dos rios. Nos últimos trinta anos, porém, a malha rodoviária passou a constituir o novo padrão de localização das cidades, o da terra firme. Têm-se assim espaços que estão sob o domínio de tempos e velocidades de transformação diferentes entre si.

Dissimetrias podem também ser observadas na distribuição desigual dos municípios, da população e da rede urbana. A Amazônia oriental, por razões históricas, é mais densamente povoada e apresenta maior número de municípios, enquanto as estradas (Brasília-Belém, Brasília-Acre, Cuiabá-Santarém) ligam hoje os municípios mais povoados do que aqueles localizados na calha do rio Amazonas. A rede urbana se resume atualmente em quatro conjuntos principais: dois mais potentes e integrados, constituídos pelo sistema de Belém e das estradas Belém-Brasília e Transamazônica, e pelo sistema ao longo da BR-364, entre Cuiabá e Rio Branco; os dois outros, menos densos e integrados, o de Manaus e o da calha do rio Amazonas e o sistema periférico localizado em São Luís, um baseado na rede hidrográfica, outro localizado na zona de transição entre a Amazônia e o Nordeste (fig. 1).

Os *eixos de força* são caracterizados pela produção da agropecuária e do extrativismo e pelas redes que possibilitam o seu escoamento.

O maior peso da produção agropecuária encontra-se hoje na criação de gado bovino e na produção de soja. A expansão da pecuária na região data dos anos 70 e foi uma das causas mais importantes do desmatamento durante as décadas de 80 e 90 e, cada vez mais, o seu crescimento e as áreas ocupadas por pastagens plantadas vão floresta adentro, consumindo solos frágeis que deveriam ser protegidos.

A partir da metade da década de 80, a progressão da soja tem se realizado em áreas de predomínio de ecossistemas de cerrados e de floresta decídua, ocupando as margens orientais e meridionais da Amazônia. Trata-se de um processo dinâmico de avanço que, deslocando-se da região sul, ocupa e modela estas novas regiões, incorporando e transformando os cerrados em área produtora e, mais recentemente, avançando como uma cunha na região Amazônica, especialmente nos estados de Mato Grosso e Tocantins, e, secundariamente, nos estados do Pará e Rondônia. Os dados de 1998 já indicam o aparecimento de incrementos no crescimento da produção da soja, mesmo em áreas de floresta pluvial densa, no interior dos estados do Amazonas, Roraima e Pará, embora ainda muito pequenas, indicam tendência de avanço para áreas anteriormente consideradas restritivas ao desenvolvimento da produção. O aumento da produtividade e da área ocupada por este produto vão pressionar a implantação de políticas públicas de incentivo à pesquisa e à produção, colocando em contraposição instituições de pesquisa tecnológica e instituições responsáveis pelo desenvolvimento social e pela proteção ambiental.

Estas diferentes formas de ocupação e de investimentos existentes em Roraima, no Amazonas, no Pará e em Mato Grosso reproduzem, grosso modo, um macrozoneamento da política econômica do país. Tais configurações apontam também para a ampliação de riscos ecológicos e sociais que podem ocorrer se a região assumir a função de centro produtor e de caminho de escoamento. Riscos à economia da região não são descartados, em função dos custos financeiros e da repetição do processo de expulsão de pequenos produtores, sem acesso aos incentivos governamentais existentes. Este processo tem sido considerado um fechamento do ciclo *desmatamento - pecuária - agricultura capitalizada de exportação* (fig. 2).

As atividades extrativas da madeira e dos minérios também são marcadas fortemente pelas redes de transportes. A viabilidade da exploração mineral depende não apenas do acesso às jazidas, mas também do fornecimento de

materiais, alimentos e, notadamente, do escoamento da produção, que muitas vezes utiliza a rede aérea. A existência de uma rede de transportes rodoviária mais eficiente na Amazônia oriental, especialmente no Pará, permitiu a implantação de numerosas serrarias nas décadas anteriores. Tal movimento caracteriza hoje os outros eixos rodoviários, pontuados por serrarias que se espalham ao longo dos seus percursos (fig. 3).

Enquanto as formas de organização do território são estruturadas pelas redes e pelos eixos de força, o modelo global da região¹ é resultante de sete modelos básicos², que valorizam a oposição entre quadrantes bem diferenciados:

- o do sudeste, o mais densamente ocupado, percorrido tanto por um maior número de vias de transportes como também pela frente pioneira mais ativa;
- o do noroeste, praticamente vazio;
- o do sudoeste, dependente e estruturado pela BR-364;
- o do nordeste, prolongando o do sudeste, podendo conhecer nos próximos anos novos desenvolvimentos.

O modelo mais complexo na Amazônia hodierna, provavelmente o mais ativo, é o da frente pioneira, cujo traçado indica vários processos que se sucederam no tempo e cuja marca espacial se inscreve em escalões sucessivos nessa frente. Tal processo pode ser observado através de indicadores simples como o fluxo dos migrantes, ou de outros mais complexos, que representam uma situação consolidada.

A variação demográfica é o indicador inicial: a chegada de população masculina e jovem é o primeiro indício da expansão pioneira e aparece na vanguarda da frente. Outros indicadores, como a produção de arroz e de madeira, podem mostrar a progressão da onda pioneira, produtos normalmente substituídos pela formação de pastos plantados e da criação de gado, geralmente a última etapa da evolução.

Finalmente, as franjas externas da Amazônia, por onde a frente pioneira já passou, são marcadas por outros indicadores como a concentração fundiária e o aparecimento da mão-de-obra assalariada, diferentemente dos pequenos estabelecimentos dominados pelo trabalho familiar (fig. 4).

2. A construção do território nas mãos do Estado

Uma das formas mais eficientes para a orientação do crescimento econômico está ainda baseada na ação do Estado, mesmo que este se encontre em

acelerado processo de revisão do seu papel, visto que as obrigações que o Estado se impôs resumem-se principalmente em fazer face às demandas da expansão capitalista, implementando a política de infra-estrutura econômica (transportes, energia e comunicações). Nesse contexto, a ação mais genérica da política territorial do Estado reforça a infra-estrutura como as *linhas de força do território* e amplia o peso das cidades como pontos estratégicos.

Na Amazônia, a energia, tradicionalmente, era fornecida por geradores autônomos para cada localidade. Recentemente, porém, três tipos de novas implantações, de importância desigual, foram realizadas, e uma inovação radical pode alterar o perfil da oferta de energia na Região:

- A construção das barragens de Coaracy Nunes, Balbina e Samuel dotou Macapá, Manaus e Porto Velho de recursos energéticos da hidroeletricidade, suficientes para abastecê-las e, até mesmo, parte do interior de Rondônia;
- A rede interligada, alimentada pelas barragens do sistema nacional, progride em Mato Grosso rumo ao norte, atingindo os municípios mais setentrionais;
- A construção da barragem de Tucuruí, de longe a maior da Amazônia, assegura um abundante suprimento de energia para toda a Amazônia oriental. A formação de uma rede nacional se realiza pela interligação com a rede nordestina, via estado do Maranhão, e com a rede geral do país, através do estado do Tocantins. A rede local está sendo prolongada ao longo da Transamazônica, até Santarém e Itaituba;
- A construção de gasodutos entre a jazida de Urucu e o rio Amazonas deve permitir, através de uma frota de balsas, o fornecimento de gás natural às cidades da região. Este projeto foi retificado pelo Programa *Avança Brasil*, para o qual está previsto o prolongamento do gasoduto até Manaus, ao norte, e até Porto Velho, ao sul.

O conjunto dessas obras muda totalmente o panorama energético na Região, tornando as principais cidades autônomas e com recursos suficientes, grosso modo, para promover o seu crescimento e a melhoria do seu nível de equipamento e de conforto. Tal processo é dialético, pois ao dotar melhor as cidades, em relação às zonas rurais mal servidas, contribuirá provavelmente para a maior concentração da população urbana. Mas, um outro elemento merece também atenção: ao se construir o novo ramal do gasoduto, uma zona de floresta até hoje bem protegida ficará bastante exposta ao processo de incorporação e de integração de terras pouco habitadas ao espaço nacional (fig. 5).

A política de transportes é outra alavanca poderosa à disposição do Estado para transformar a organização territorial, sobretudo nessa região. As opções das últimas políticas governamentais desenham dois eixos principais norte-sul:

- um eixo oriental, acompanhando e duplicando a rodovia Belém-Brasília, cuja peça principal é a hidrovia Araguaia-Tocantins ;
- um eixo ocidental, associando a hidrovia do Madeira (paralela à rodovia Porto Velho-Manaus, cuja recuperação está programada) às rodovias BR-364 (Cuiabá-Porto Velho) e BR-174 (Manaus-Venezuela).

Essa política de continuação das grandes obras dos anos 1970 pode alterar sensivelmente a organização do espaço amazônico, criando novos eixos de circulação no sentido norte - sul, que atravessam a Amazônia, ligando-a não só ao sul do Brasil, mas também ao norte do continente. Provavelmente, as implicações dessas novas ligações resultarão em importantes repercussões sobre a organização do espaço nas escalas regional, nacional e continental.

De uma maneira geral, estas configurações reforçam espacialmente a política externa brasileira de consolidação do Mercosul, ampliando as redes físicas de transportes e de energia, visando interligá-las a outras redes continentais e incorporando regiões mais distantes, tornando este espaço efetivamente integrado à economia nacional. As negociações e contatos recentes com os outros países do continente expressam a determinação política do Brasil de integrar os diversos mercados regionais, conclamando os países latino-americanos a participarem do Mercosul (fig. 6).

Por outro lado, ações extremamente genéricas do Estado relacionam-se às políticas de proteção ao meio ambiente. Programas “verdes” e políticas ambientais têm uma geografia normalmente dispersa pelo território, quer em pequenos espaços protegidos, na condição de territórios indígenas ou de unidades de conservação, quer concentrada em grandes áreas, nas quais há necessidade de ações de constrangimento, em função da intensificação dos processos de ocupação do espaço, como no Arco do Desmatamento. Poucos são os programas ambientais que tiveram, desde o princípio, seu campo de ação determinado pela dimensão espacial, mas entre estes vale reforçar a escolha de zonas estratégicas, onde serão desenvolvidos os projetos de gestão ambiental integrada do SPRN/PPG7 (Subprograma de Política de Recursos Naturais do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil). Estas zonas traçam gigantescos corredores norte-sul, de Roraima a Mato

Grosso e do Amapá ao Tocantins, mostrando que esses estados detectaram em suas prioridades as preocupações com a gestão dos recursos naturais nas zonas sensíveis, já marcadas pelo planejamento dos eixos de transportes que as atravessarão nos próximos anos (fig. 7)³.

A análise da geografia da ação do Estado nas últimas décadas tem se caracterizado por ações voltadas ao apoio à iniciativa privada, às populações carentes e aos rumos da futura expansão. Desta maneira, uma tipologia deverá refletir a “ação produtiva”, a “ação social” e a “ação pioneira”. A interpretação a seguir refletirá respectivamente esta tipologia.

Localizadas sobre as margens orientais e meridionais da Região, encontram-se as ações políticas que apoiam a atividade produtiva, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (usado como símbolo das autarquias da área econômica, exerce plenamente um dos papéis do Estado, o de apoiar as escolhas feitas pelos empresários) e de programas como o PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar).

A alocação dos empréstimos liberados pelo BNDES acompanha claramente a localização dos investimentos agrícolas, concentrados nas margens orientais e meridionais da Amazônia, e dos investimentos industriais, especialmente em Manaus, município que se destaca pela maior concentração de empréstimos dessa instituição. Quanto ao PRONAF, ao se traçar a sua espacialização, percebe-se, pelos dados disponíveis, que enquanto os projetos originam-se em toda a Amazônia, os contratos efetivamente pagos se concentram em três conjuntos principais: Rondônia-Acre; sul de Roraima; e região da foz do Amazonas (no Pará e Amapá). A explicação mais provável para tal fato não reside numa decisão política, mas, sobretudo, nas probabilidades de adequação dos critérios requeridos para esse tipo de financiamento e na composição das sociedades rurais locais. Entretanto, no âmbito nacional, três quartos dos financiamentos do PRONAF são atribuídos aos três estados da região sul. Tal configuração evidencia que, dependendo da definição dos critérios de seleção e do público-alvo, uma oferta ampla pode resultar numa ação localizada (fig. 8).

A localização das ações sociais, contrariamente, reflete uma estratégia diferente daquela dos organismos da área econômica, apoiando a “velha” Amazônia dos rios e das populações tradicionais e não a “nova” Amazônia, que vem sendo incorporada aos circuitos produtivos do país. Assim sendo, os pontos focais da ação social concentram-se nos vales principais e na Amazônia oci-

dental. Todavia, uma outra geografia se estabelece com a ação pioneira, situada principalmente ao longo das estradas da Amazônia e dos novos corredores multimodais de transportes.

A estratégia espacial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é certamente a mais representativa do tipo “ação pioneira”, por assentar famílias ao longo das estradas da região nos seus trechos menos consolidados, na ponta extrema do avanço pioneiro. Nota-se que a concentração, tanto de famílias como de terras para assentamentos, é especialmente grande em Roraima e na Transamazônica, no seu trecho menos ocupado, entre Altamira e Humaitá. A lógica subjacente pode não ser mais a dos anos 1970, quando o INCRA era o instrumento mais ativo de uma política de colonização de cunho geopolítico, mas certamente relaciona-se ao fato de a terra ser mais barata nessas áreas longínquas, do que no sudeste-sul. O efeito é porém o mesmo, a chegada maciça de famílias pouco preparadas para lidar com o meio ambiente difícil e frágil da Amazônia.

Um dos aspectos que pode indicar diferença em relação à antiga política de colonização é o fato de os assentamentos, hoje, serem decorrentes das demandas e reivindicações do Movimento dos Sem Terra (MST). Porém, as formas das parcelas agrícolas, a instalação das famílias e os sistemas produtivos ainda funcionam como no antigo modelo de projeto de colonização agrícola. A prioridade continua sendo a implantação de projetos na Amazônia, cujo crescimento anual encontra-se em torno de 30% e já representa mais de 30 milhões de hectares ocupados. Isto significa novas áreas sendo abertas, novos desmatamentos e novos processos de perda da biodiversidade e dos solos agriculturáveis (fig. 9).

A multiplicidade de estratégias que o Estado sempre utilizou para a integração da Amazônia pode ser enumerada desde épocas remotas, como aquelas voltadas para a posse e formação do território. Nas três últimas décadas o Estado reforça também sua política face à integração da Amazônia, marcada por concepções distintas, típicas de cada período político brasileiro: os anos 70 e 80, os anos 90 e o futuro.

3. Ontem, hoje e amanhã

Que desenho, que zoneamento, que eixos fizeram ou fazem os vários planejamentos governamentais destas três últimas décadas? A análise das ima-

gens territoriais dos planos de governo revela a valorização de diferentes espaços: faixas rodoviárias, zonas de programas especiais e de colonização nos anos 70; pólos nos anos 80 e corredores de exportação no final da década de 90 e anos futuros.

Ontem

Áreas de colonização pública e programas especiais

Nas décadas 1970 e 1980 a Amazônia foi alvo de grandes programas de planificação: a política de colonização, peça principal do Programa de Integração Nacional (PIN); a instalação da Zona Franca de Manaus (Suframa), parque de indústrias eletrônicas; o programa Polonoroeste, para a valorização da faixa da BR-364; o complexo mineiro–metalúrgico “Grande Carajás”, baseado na valorização das jazidas de ferro e de outros minérios da região, e as ações mais especificamente militares do Projeto Calha Norte, ao longo das fronteiras setentrionais. Mesmo tendo objetivos muito diferentes, estes programas tinham um traço comum, a delimitação de um perímetro definido por sua área de atuação, onde se exercia a jurisdição do organismo encarregado de levá-los adiante.

II PND - Ações das políticas urbanas e de ocupação produtiva da Amazônia

Outra base conceitual e seus métodos derivados foi a definição de “pólos de crescimento”, pontos onde se concentrariam a ação e os recursos que o Estado colocaria a serviço do desenvolvimento regional da Amazônia. Tal foi a essência do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em parte, uma reação contra a política ambiciosa demais do PIN. As políticas urbanas, em planos sucessivos, tiveram – por construção – a mesma visão, assim como as etapas iniciais dos planos de valorização das jazidas de Carajás (antes de sua inclusão no projeto “Grande Carajás”) e de Trombetas (fig. 10).

Hoje

Programa Brasil em Ação

Ao lado de vários componentes sociais, o Programa *Brasil em Ação* (fig. 6) contém investimentos de grande porte no campo da infra-estrutura de trans-

portes: rodovias, ferrovias, hidrovias, gasodutos e linhas elétricas. Vistos em conjunto eles desenham um feixe sudeste-noroeste que cruza o Brasil de ponta a ponta, oferecendo uma alternativa ao maior eixo do continente sul-americano, a rodovia Pan-americana. Na Amazônia, essa nova rede de transportes multimodais, de Cuiabá a Boa Vista, alcançando a fronteira da Venezuela, abre uma nova via de penetração e – pela primeira vez – de trânsito, que colocaria a região numa nova rota continental, o que não pode deixar de ter conseqüências locais importantes.

Programa constituído por investimentos de várias fontes, o *Brasil em Ação* aproxima-se fortemente das prioridades da política de privatização: como o investimento do Estado se retraiu, investe-se na alternativa de incorporação dos interesses setoriais ou espaciais das empresas privadas. Os dispêndios, no valor de R\$ 70,1 bilhões, obrigaram o governo federal a articular recursos próprios (R\$ 41 bilhões, sendo 24 dos Fundos e 16,7 do Orçamento), com os dos governos estaduais (R\$ 4,2 bilhões), do setor privado (R\$ 15,1 bilhões) e das estatais (R\$ 9,8 bilhões). Os investimentos em infra-estrutura (telecomunicações, transportes, energia e turismo) foram da ordem de R\$ 22,1 bilhões; em programas sociais de R\$ 43,6 bilhões; em informação e conhecimento de R\$ 3,5 bilhões e em meio ambiente de R\$ 900 milhões. Embora concluído, o Programa *Brasil em Ação* teve continuidade no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, através do Programa *Avança Brasil*.

Eixos na Amazônia, versões 1 e 2

A evolução das prioridades dos corredores previstos no *Brasil em Ação* refletiu-se no edital conjunto BNDES/Ministério do Planejamento e Orçamento para o estudo de eixos nacionais de integração e desenvolvimento: as propostas de desenho de tais eixos foram todas centradas nos grandes projetos de infra-estrutura do programa *Brasil em Ação*. Dos nove Eixos Nacionais, quatro deles cruzam a Amazônia: os eixos “Oeste”, “Madeira-Amazonas”, “Araguaia-Tocantins” e “Saída para o Caribe”.

Os estudos encomendados pelo BNDES elaboraram cenários que se estendem até 2007, aproveitando as condições favoráveis existentes no espaço: as redes físicas, relativamente rígidas, da infra-estrutura e seus fluxos econômicos; as redes mais fluidas, da informação e do conhecimento, e a da dinâmica social. A questão do desenvolvimento social e suas dinâmicas, da informa-

ção e do conhecimento, e do meio ambiente foram, assim, marginalmente incorporadas como elementos para caracterizar os Eixos. O meio ambiente foi incorporado apenas como oportunidade para investimento e não como uma dimensão a ser incluída no modelo de desenvolvimento.

Dentre os produtos esperados, constava um estudo da “zona de influência dos eixos”, que foi devidamente produzido pelo consórcio Brasiliana. A figura 11 mostra que além dessa tarefa o consórcio propôs, no que se refere à Amazônia, uma iniciativa interessante, a de realizar alterações no traçado e até na natureza dos eixos. A primeira alteração consiste na ampliação do eixo Madeira-Amazonas, incorporando áreas de interesse estratégico. Essas ampliações, incluindo nesse eixo o norte do Amazonas e o sul e o norte do Pará, alteraram mesmo a idéia de eixo, transformando-o em área, na verdade, numa área de grande dimensão. A segunda alteração transforma o eixo “saída para o Caribe”, incorporando-o num novo conjunto, chamado “Arco Norte”, através de uma combinação de áreas propícias à integração internacional: graças à construção de trechos rodoviários ligando Roraima ao Amapá, através da rodovia costeira das três “Guianas”, forma-se um anel contínuo que une os dois estados brasileiros e os três países, ou departamentos vizinhos, num único conjunto onde os equilíbrios e jogos de influência ainda serão definidos.

Amanhã ?

Intervenções estatais e mutações do espaço amazônico

Sem pretender se constituir numa síntese, o mapa da figura 12³ tenta resumir os principais fatos que apareceram ao longo da análise feita anteriormente. Dentro de estruturas definidas, principalmente pelo quadro físico e pela repartição atual de uma população ainda em fase de conquista pioneira, as políticas públicas na Amazônia tomam três formas principais: política de conservação, que se apresenta de forma dispersa, e política social na calha dos rios e na alta Amazônia; política de produção nas periferias sul e leste; e política de penetração ao longo de certas hidrovias e rodovias. A resultante territorial das interações, entre um quadro ainda maleável e essas políticas, seria o seguinte:

- A “velha” Amazônia dos rios, no centro da bacia, fica na sua maior parte ignorada pelas políticas públicas, com a exceção notável das cidades (onde, é importante lembrar, vive mais de 60% da população regional);
- O arco externo da Amazônia Legal que já está incorporado ao espaço nacional, os planaltos cobertos pelos cerrados e pela floresta decídua, objeto de

uma política de produção e de escoamento dos frutos da economia agropecuária, que neles se desenvolve;

- Uma franja intermediária, na parte dianteira da frente de expansão, encontra-se numa situação de indefinição, pois diversos cenários podem ser imaginados, dependendo do rumo que se quer dar às políticas públicas para a Amazônia;
- O norte e o oeste da região ainda formam espaço de reserva, no momento quase unicamente afetado por políticas de conservação. Será o seu destino continuar nesse papel?;
- Finalmente, vários mapas mostraram a criação de dois novos eixos de penetração rumo ao norte, um principal, ao longo da BR-174, de Manaus até a fronteira da Venezuela, e um outro menor no Amapá, ambos podendo convergir para fechar um futuro Arco Norte abarcando as “Guianas”.

Qualquer política para a Amazônia, seja ela de conservação ou de desenvolvimento sustentável, deverá levar em conta essas tendências (fig. 12).

Muitas destas formas de intervenção na Amazônia podem ser identificadas na nova política governamental priorizada pelo Programa *Avança Brasil*. Este programa ampliou o modelo de gestão iniciado no *Brasil em Ação*, de maneira a garantir eficácia na implantação dos mesmos. Através do Plano PluriAnual (*PPA*), principal instrumento de implementação da primeira fase do *Avança Brasil*, o Executivo deverá coordenar a aplicação de cerca de R\$ 985 bilhões em projetos finalísticos, montante que respalda o discurso do governo que se diz disposto a sustentar ações de alcance social.

O *Avança Brasil* estrutura o território, a região Amazônica, novamente através dos transportes. Uma análise das ações que consomem o maior volume de recursos aponta para os maiores valores sendo destinados à renovação ou construção de vias de transportes: hidrovias, ferrovias e rodovias. Uma apreciação da espacialização de tais obras mostra que praticamente todas elas estão ligando regiões produtoras com portos de exportação. Poderíamos talvez ousar dizer que este novo modelo apóia-se na volta da produção para a exportação e nos meios de sua viabilização, no competitivo mercado internacional.

Como uma forma de garantia da implementação do *Avança Brasil*, a maior parte dos recursos necessários está aprovada dentro do próprio Orçamento, mesmo que o Governo se desdobre em esforços para conseguir investimentos privados. O portfólio de investimentos complementares às ações do *PPA* atin-

ge cerca de US\$ 180 bilhões (Gazeta Mercantil, 03 de abril de 2000). Uma segunda fase do *Avança Brasil* (novo PPA 2004-2007) prevê recursos ainda maiores que os R\$ 1,1 trilhão do período 2000-2003 (fig. 13).

O aperfeiçoamento destes Eixos é uma ação aprovada no PPA 2000-2003, que deverá ser constituída por estudos sobre o meio ambiente; informação e conhecimento; e desenvolvimento social. Negociações entre o Governo brasileiro e seus parceiros no Mercosul indicam a probabilidade de que no âmbito desta ação seja elaborado também um estudo de integração continental.

Projetos iniciados no *Brasil em Ação* com continuidade no *Plano PluriAnual 2000-2003*:

- Gás Natural de Urucu: os gasodutos Coari-Manaus e Urucu-Porto Velho custarão US\$ 1,04 bilhão (R\$ 2,0 bilhões de reais);
- Duplicação da interligação norte-sul de energia elétrica;
- Continuidade da recuperação de trechos da BR-364/163 que custará R\$ 75 milhões;
- Hidrovias do Madeira e do Araguaia-Tocantins já iniciadas, mas problemas com os EIA/RIMA atrasaram a execução das obras. Serão investidos R\$ 16,5 milhões no Madeira e R\$ 235 milhões no Araguaia-Tocantins;
- BR 230 (Marabá-Itaituba); BR-156 (Macapá-Oiapoque) e BR-317 (Rio Branco-Assis Brasil);
- O sistema Ferronorte nos trechos Alto Taquari-Cuiabá e Alto Araguaia-Uberlândia custará R\$ 1,33 bilhões.

Alguns dos empreendimentos aprovados podem representar uma elevação do patamar técnico-científico dos projetos, não se tratando apenas da infra-estrutura tradicional:

- SIVAM-SIPAM, um dos mais sofisticados sistemas de informação da atualidade;
- Linha de transmissão de Tucuruí a Altamira, usando cabos de fibras ópticas;
- Uso do gás de Urucu, podendo substituir nas usinas termelétricas o óleo por gás natural;
- PROBEM e PROECOTUR, que simbolizam a introdução da dimensão ambiental nas prioridades governamentais.

Enfim, o Programa *Avança Brasil* mostra a retomada do planejamento, incluindo projetos com patamar mais alto de ciência e tecnologia. Porém, o grande investimento continua sendo em infra-estrutura. Talvez, por isso mesmo, os partidos de oposição no Legislativo passaram a defini-lo como “projeto estratégico de investimento, mas não um projeto de desenvolvimento”.

Eixos de ontem, de hoje e de amanhã

Finalmente, tomaremos a liberdade de resumir cinco séculos de história, para mostrar, numa imagem final em forma de interpretação livre, os deslocamentos do principal eixo de propagação e de inovação na região, na esperança de captar os “pontos quentes” da Amazônia, no passado e no futuro:

- Da chegada dos primeiros colonos europeus até os anos 1960 – de longe o período mais longo na história plurissecular da Amazônia – o eixo principal de penetração foi o rio Amazonas e seus afluentes, sempre percorridos da foz para a montante;
- Nos anos 1960 o eixo principal passou a ter uma direção sul-norte, ao longo da rodovia Brasília-Belém;
- Nos anos 1970 os fluxos principais se dão nos sentidos leste-oeste e sudeste-noroeste, através das novas rodovias Transamazônica e BR364;
- Nos anos 1980 e no início dos 90, por falta de uma política para a Amazônia bem definida, eixos de diversas direções de propagação se misturavam (sul-norte, oeste-leste e leste-oeste), indecisão que bem reflete as incertezas dessa “década perdida”;
- Finalmente, no fim da década de 1990 e, provavelmente, no início da próxima, retoma-se a tendência a um movimento no sentido sul-norte, ao longo do eixo Araguaia-Tocantins e, sobretudo, dos eixos Manaus-Venezuela e Amapá-Guiana;
- A calha do rio Amazonas (de montante a jusante) poderia se constituir num eixo de propagação, se políticas urbanas e de valorização das várzeas forem implementadas nos anos que se seguirem.

Entramos aqui no domínio eminentemente movediço e difícil da predição. Esperaremos, portanto, alguns anos por informações mais precisas, para avançar com mais segurança em prognósticos (fig. 14).

4. Os conflitos

No bojo do Programa *Avança Brasil* coexistem políticas contraditórias que são resultantes das diferentes visões do desenvolvimento para a Amazônia:

a visão do modelo ambiental, da sustentabilidade, e a visão do modelo de inserção no mercado mundial, da exportação e da competitividade. Os pontos de conflitos são inúmeros:

- Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento na Amazônia, isto é, os corredores de transportes, cortam os eixos de conservação e biodiversidade, que são os corredores ecológicos propostos pelo PPG7 (inicialmente 5, o projeto hoje se desenvolve com apenas 1). Os corredores de transportes irão, provavelmente, abrir novos focos de ação predatória, consolidando a degradação que vem se processando na fronteira agrícola, através da ação de madeireiros, produtores de arroz, pecuaristas e, posteriormente, produtores de soja;
- Contradições com os projetos do PPG7: hoje, 395 municípios da Amazônia (57%) possuem ações do PPG7, estando a maior parte deles nos Eixos de Desenvolvimento do *Avança Brasil*. É preciso, no entanto, redefinir a estratégia de ação do PPG7. Se este for um programa de conservação, suas ações deverão se concentrar fora dos Eixos, mas se ele se transformar num programa de desenvolvimento sustentável e pretender desenvolver formas de compatibilização e de sustentabilidade, será preciso tornar as ações incluídas nos Eixos em experiências que podem se servir dos meios já montados pela infra-estrutura de exportação e, assim, colocar produtos de natureza sustentável no mercado nacional e internacional;
- A expansão da soja ameaça as florestas, uma vez que necessita de grandes áreas e fortes investimentos em capital e tecnologia, num processo que leva frequentemente à concentração da terra. Um exemplo disto é o aumento de 15% do número de estabelecimentos com mais de 2 000 ha, entre 1985 e 1996, nos estados de Mato Grosso, Goiás e Tocantins, nas áreas dos Eixos-Oeste e Araguaia-Tocantins. Se traçarmos uma relação entre a estrutura fundiária concentrada e a pressão sobre os pequenos estabelecimentos, cujos agricultores não têm acesso ao crédito e nem dispõem de boas estradas vicinais, que lhes dêem acessibilidade aos mercados locais, há um cenário de expulsão destes pequenos agricultores em função da concentração da terra;
- Há enorme concentração de projetos de assentamentos rurais no Pará, Maranhão e Tocantins, que necessitam de melhorias e implantação de boas estradas vicinais. Embora existam alguns pequenos investimentos previstos no *PPA*, para trechos rodoviários nestas áreas, o vulto do investimento na hidrovía Araguaia-Tocantins e o estímulo ao crescimento da produção para exportação poderão provocar processos socialmente impactantes: de um lado,

a expulsão dos assentados, se não forem incentivadas as condições para viabilizar a comercialização de sua produção, e, de outro lado, o processo de concentração fundiária e o crescimento das periferias urbanas;

- A disponibilidade de terras públicas em Roraima e Amapá tem servido para intensificar ainda mais o número crescente de assentamentos rurais, criados desde 1995. No Amapá, por exemplo, até 1995 havia apenas 8 projetos de assentamentos, número que foi ampliado para 28 no início de 2000. As rodovias do Arco Norte deverão intensificar ainda mais este processo. Hoje, 37% dos assentamentos rurais do país encontram-se implantados na Amazônia. Repete-se o ciclo do desmatamento e das queimadas, da pequena produção descapitalizada, que poderá ser substituída assim que as estradas passarem a ser transitáveis durante todo o ano;
- É na área ocupada pelos Eixos-Oeste e Araguaia-Tocantins que se localiza o chamado “Arco do Desmatamento”, onde se concentram os maiores impactos sobre os ecossistemas, sobretudo o dos cerrados e o de transição para florestas. O aumento de recursos financeiros e de atividades econômicas agrícolas intensificam os focos de desmatamento e de queimadas, numa área já bastante fragilizada pelo fogo e pelo desaparecimento da cobertura vegetal;
- O seminário sobre o Uso e a Preservação da Biodiversidade da Amazônia, realizado em Macapá em 1999, definiu 365 áreas onde deve se concentrar a ação governamental nos próximos anos, pois para que a floresta possa manter suas funções ambientais básicas é preciso conservar, pelo menos, 80% da cobertura florestal da região. Destas áreas, 64 são prioritárias para a criação de novas unidades de conservação;
- Do cruzamento das áreas prioritárias para conservação com as áreas dos Eixos de integração e desenvolvimento, verificam-se conflitos entre as funções de preservação e as dos Eixos, que são de incentivo à produção para a exportação. Assim, terras indígenas e Unidades de Conservação estão sendo cortadas pelos Eixos de desenvolvimento (fig. 15).

Atualmente, a Amazônia testemunha a coexistência de políticas desintegradas, desarmônicas e conflituosas entre si, resultantes de visões distintas do seu modelo de desenvolvimento e de sua inserção nacional e internacional.

Há, claramente, um aumento da importância de sistemas de transportes, em alguns lugares construídos paralelamente um ao outro, que deriva de duas grandes motivações: a facilitação do desenvolvimento da produção capitalizada, voltada para atender ao mercado internacional, e a integração de áreas ainda marginais, criando novos mercados consumidores.

Ao lado da prioridade para a inserção internacional, há experiências governamentais no Amapá e no Acre que se fundamentam na participação de novos atores sociais na construção do seu processo de desenvolvimento, avançando de forma lenta, mas contínua, na harmonização do crescimento econômico com a conservação ambiental, pilares da melhoria da qualidade de vida da população.

Neli Aparecida de Mello é pesquisadora-associada à Escola Normal Superior, Paris

Hervé Théry é professor da Escola Normal Superior, Paris

Notas

★ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no ateliê “Semaine Brasil 2000: échanges scientifiques et coopération franco-brésilienne”, Paris, de 16 a 20 de outubro de 2000.

1. Para melhor compreensão dos parâmetros refletidos nos modelos e sua construção ler Théry (1986, 1988).

2. Atlas sócio-econômico da Amazônia Legal. CD-Rom, publicado em anexo no *Cahiers des Amériques Latines*, n°24, 1997.

3. Apresentamos a seguir a identificação das siglas encontradas na figura 7:

SPRN – Subprograma de Política de Recursos Naturais

Resex – Projeto de Reservas Extrativistas

Promanejo – Projeto de Manejo de Recursos Florestais

Prodesque – Projeto de Controle do Desmatamento e Queimadas

PPTAL – Projeto de proteção às populações e terras indígenas da Amazônia Legal

Provárzea – Projeto de Manejo dos Recursos da Várzea

PD/A – Subprograma de Projetos Demonstrativos Tipo A

4. O presente mapa foi elaborado por Emmanuel Lézy e Hervé Théry, em 1998, no âmbito de uma consultoria PNUD BRA 25 /97, para a Secretaria de Coordenação da Amazônia, do Ministério do Meio Ambiente.

Referências bibliográficas

- ALABADEJO, Christophe e TULET, Jean François. *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne*. Paris: L'Harmattan, 1996.
- BRUNET, Roger et DOLLFUS, Olivier. La dynamique des systèmes. In: *Mondes nouveaux - Géographie Universalle*. Paris: Hachette/Reclus, 1990, pp. 129-138.
- MELLO, Neli Aparecida de. "Um modelo para gestão ambiental integrada e zoneamento ecológico-econômico." In: *Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - Livro das Secretarias Técnicas*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e da Amazônia Legal, 1997.
- _____. *Trinta anos de políticas amazônicas*. Nogent sur Marne, France: Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, Document de travail, n° 50, 2000.
- THERY, Hervé, em colaboração com J. Eglin. *Le pillage de l'Amazonie*. Paris: Maspéro, 1982.
- THERY, Hervé. *Brésil / Brasil / Brazil (un atlas chorématique)*. Paris: Fayard / Reclus, 1986.
- _____. "Une recherche cartographique: genèse et combinaison des chorèmes du Brésil". Montpellier: *Mappemonde*, n° 86/4, 1986, pp. 14-19.
- _____. "Modélisation graphique et analyse régionale. Une méthode et un exemple". Québec: *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 32, n° 86, 1988, pp. 135-150.
- _____. *Pouvoir et territoire au Brésil, de l'archipel au continent*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, col. Brasília, 1996.
- _____. "Conquista, controle e exploração da Amazônia: interpretação geográfica de quatro séculos de história". In: *Revista geográfica*, Instituto Panamericano de Geografia, México, n°93, 1982, pp. 79-91.
- _____. *Environnement et développement en Amazonie brésilienne* (co-auteur et éditeur scientifique). Paris: Belin, 1997.
- _____. *L'État et les stratégies du territoire* (éditeur scientifique): Mémoires et documents de géographie. Paris : Editions du CNRS, 1991.
- WANIEZ, Philippe et al. *Territories et mondializations dans les pays du Sud*. Project d'unité mixte de recherche, IRD-ENS. Paris: Documento de arquivo, 1999.

Resumo

A Amazônia é vista e analisada a partir dos eixos e zoneamentos resultantes das intervenções públicas. Para estudar este processo, partiu-se da identificação das formas espaciais existentes e de modelos gráficos, representativos das configurações territoriais que cada momento político e social retrata. Na perspectiva de analisar as estruturas espaciais e os processos que marcam a construção do território pelas mãos do Estado, desvenda-se os principais vetores do ontem, do hoje e do amanhã. Finalmente, procura-se ressaltar os conflitos decorrentes de políticas públicas que permanecem desarticuladas, embora tratando-se de uma mesma região.

Palavras-chave

Ação do Estado, configurações territoriais, eixos, modelos, conflitos.

Résumé

L'Amazonie est vue et analysée à partir des axes et zonages résultant des interventions publiques. Pour étudier ce processus, on est parti de l'identification des formes spatiales existantes et de modèles graphiques, représentatifs des configurations sociales créées par chaque moment politique et social. Afin d'analyser les structures spatiales et les processus qui marquent la construction du territoire par l'État, on passe en revue les principaux vecteurs de son action d'hier, d'aujourd'hui et de demain. Enfin on tente de discerner les conflits entre politiques publiques, qui demeurent mal articulées bien qu'elles concernent une même région.

Mots-clés

Action de l'État, configurations territoriales, axes, modèles, conflits.

Figura 1- População em 1996

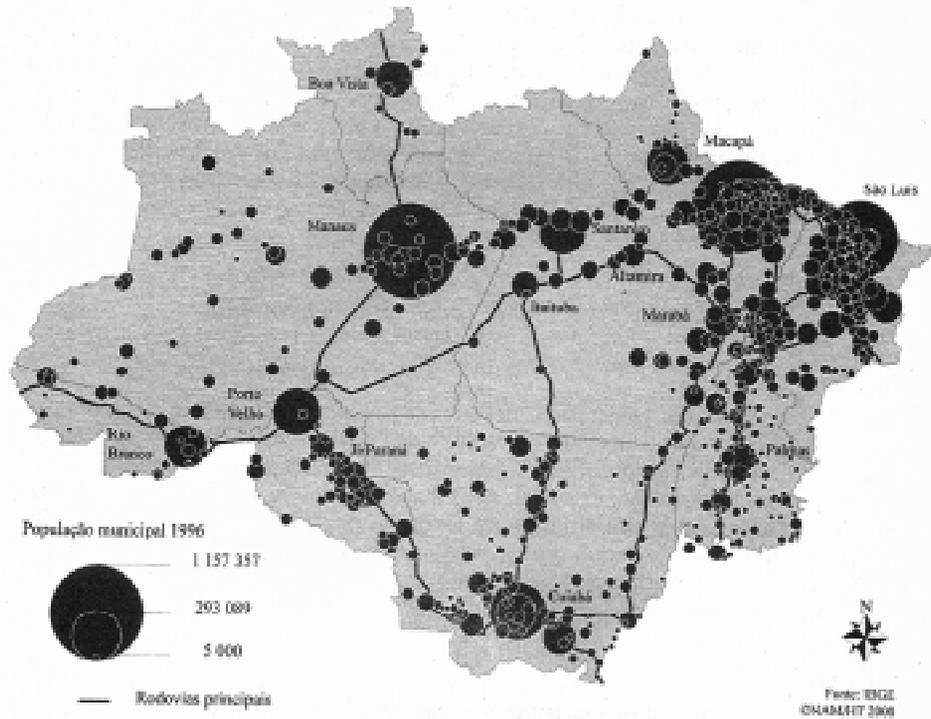


Figura 2 - Bovinos e soja - 1998

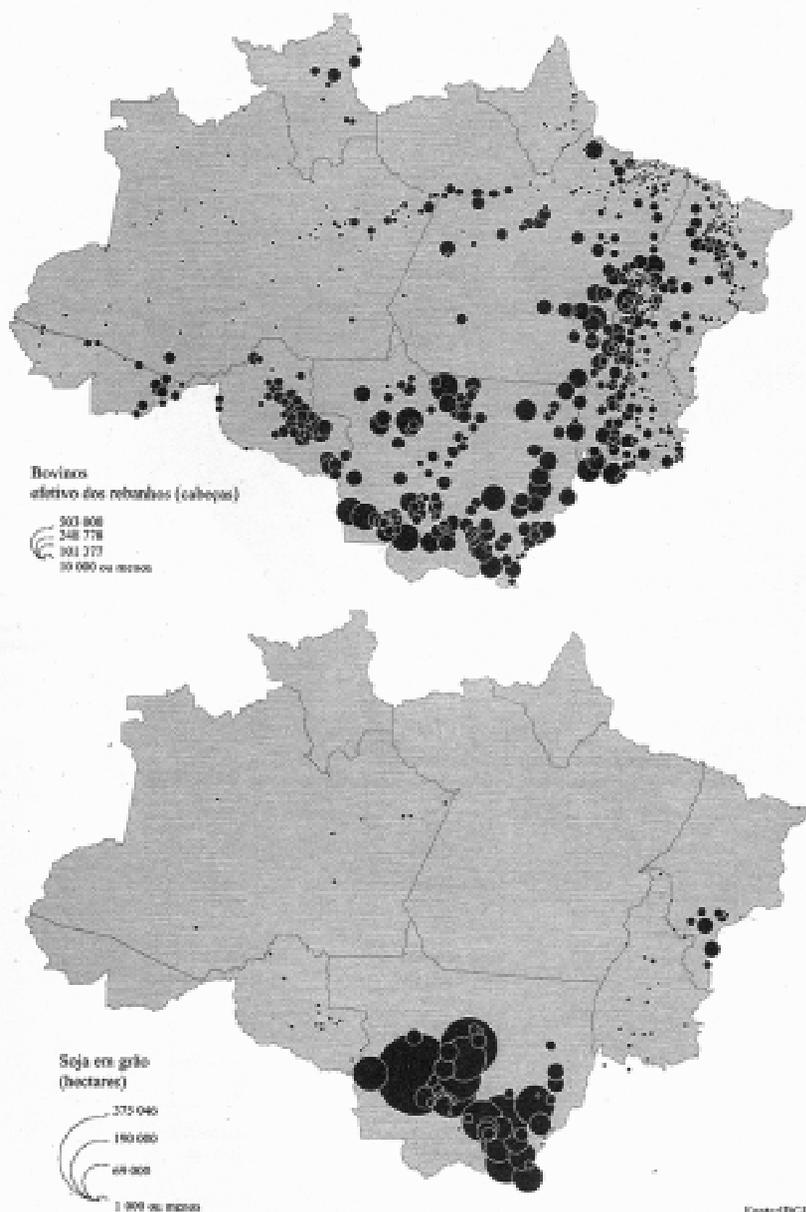


Figura 3 - Madeira e minérios

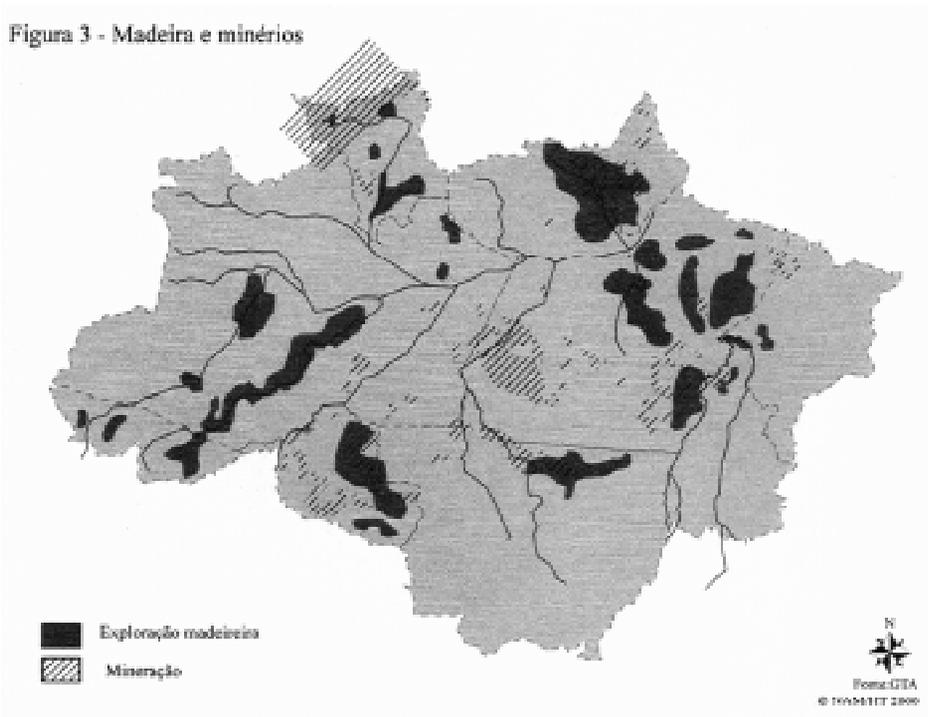


Figura 4 - Composição de modelos

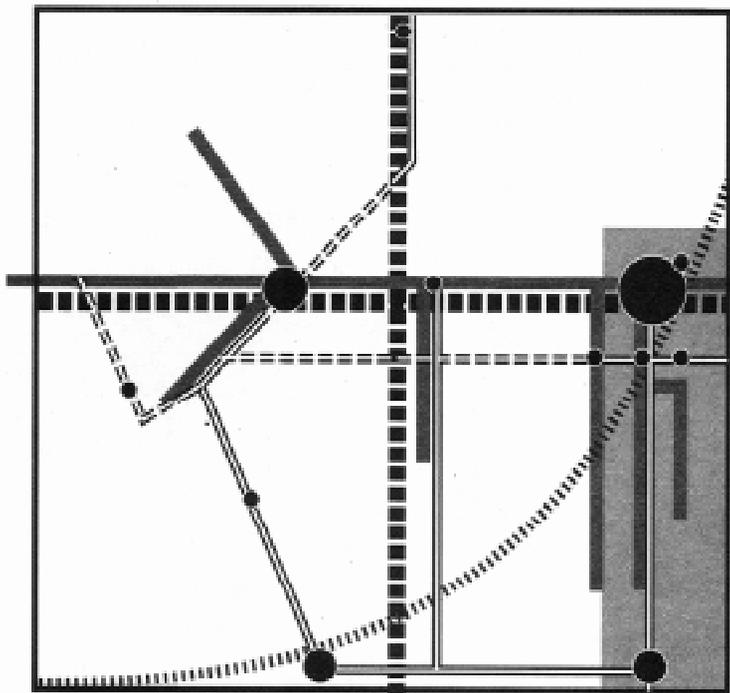


Figura 5 - Transportes e Energia

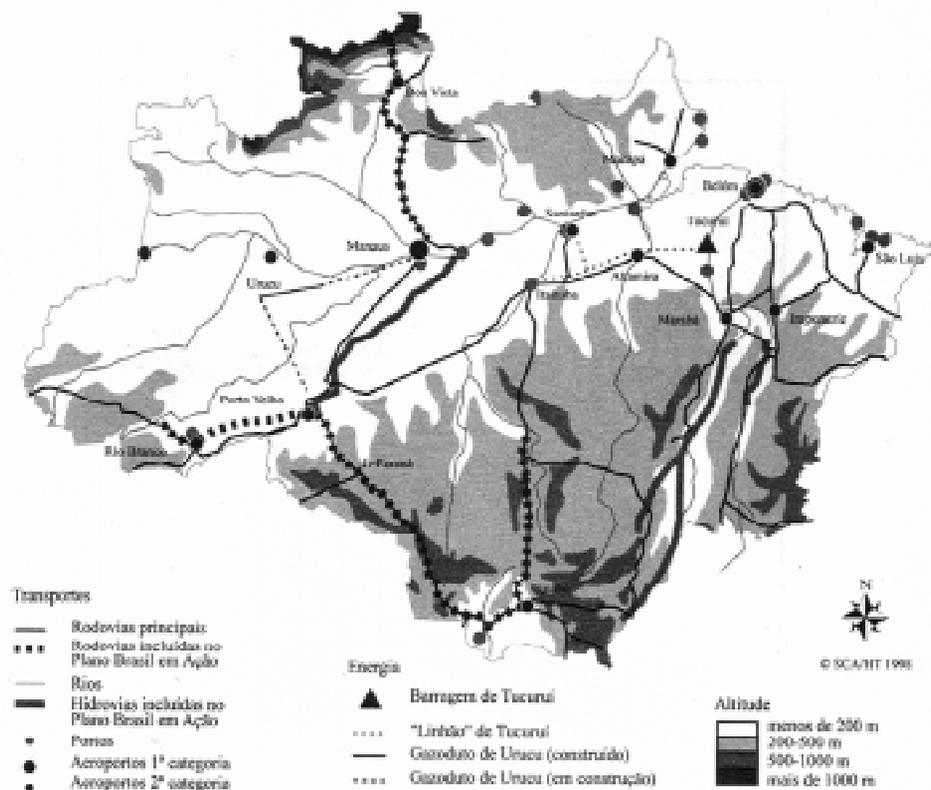
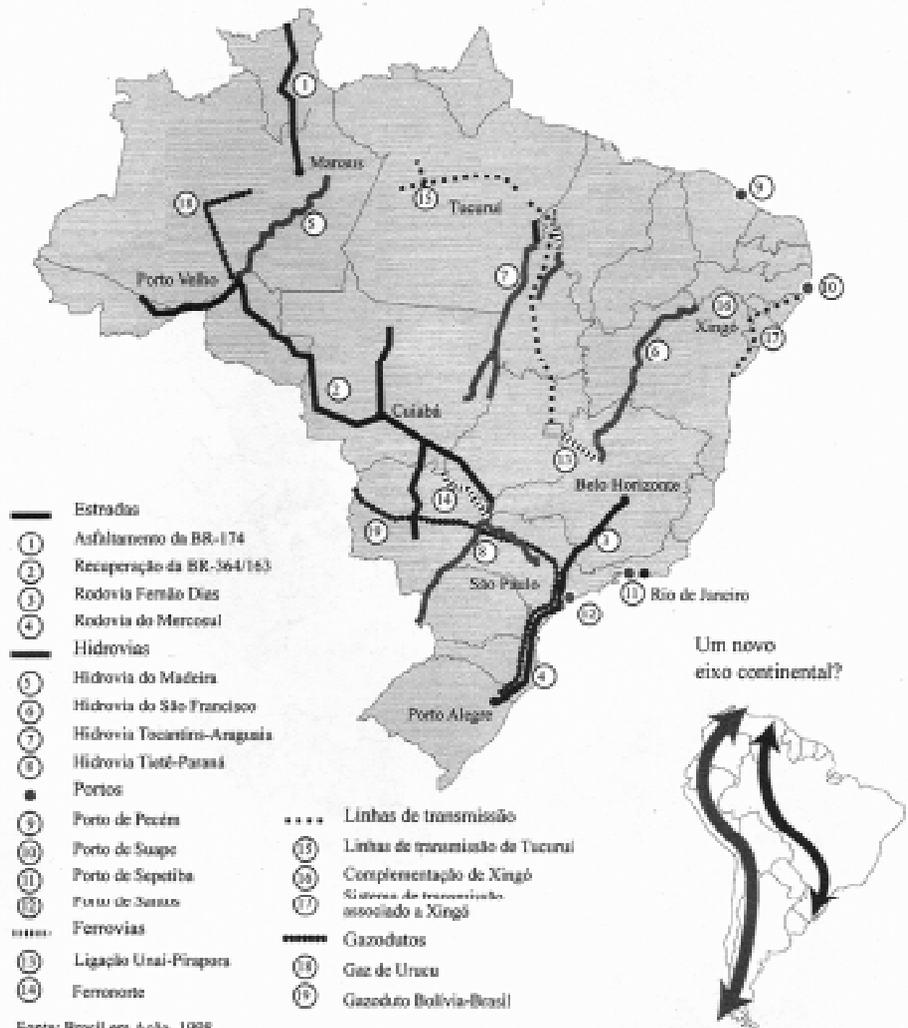


Figura 6 - Programa Brasil em Ação



Fonte: Brasil em Ação, 1998
 © NAMBIT 2000

Figura 7 - Distribuição geográfica dos programas do PPG7

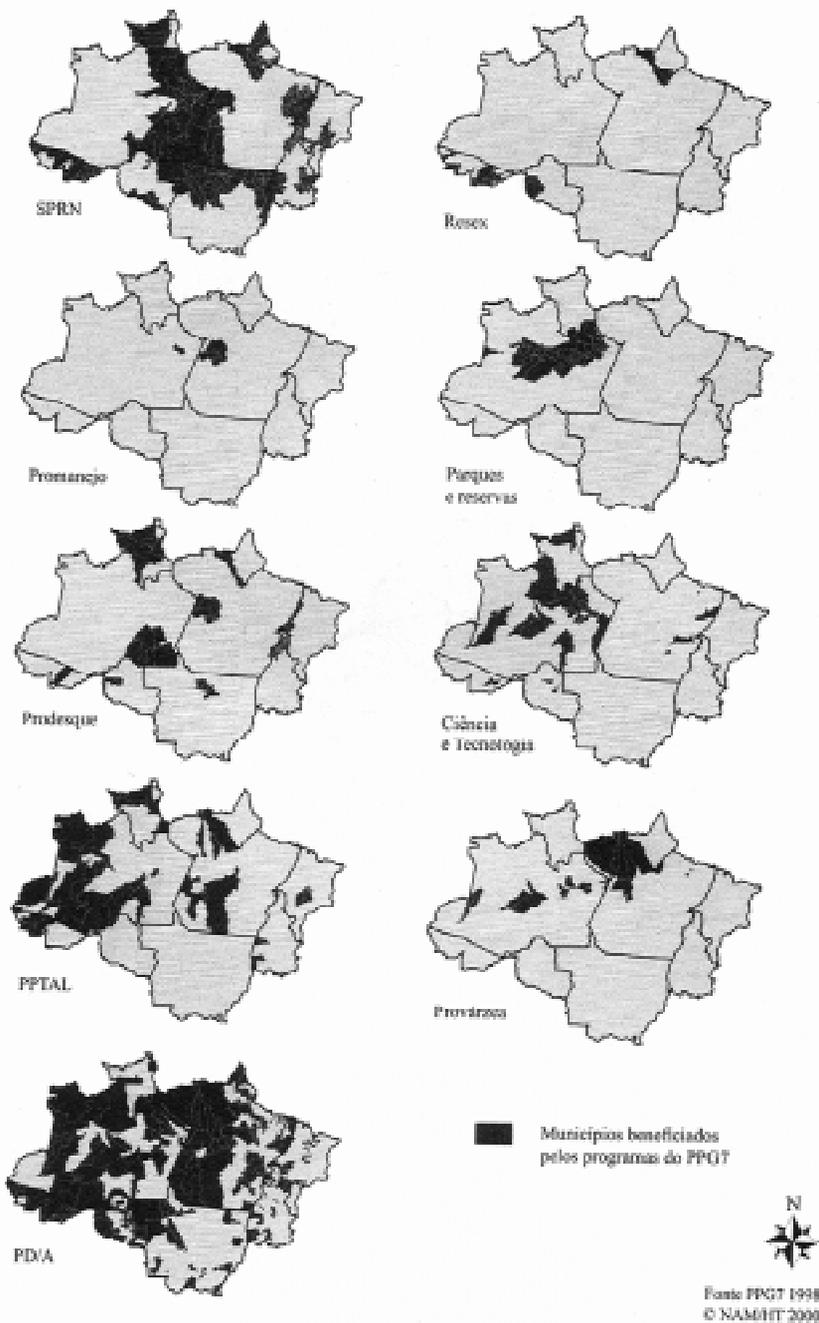


Figura 8 - BNDES e Pronaf

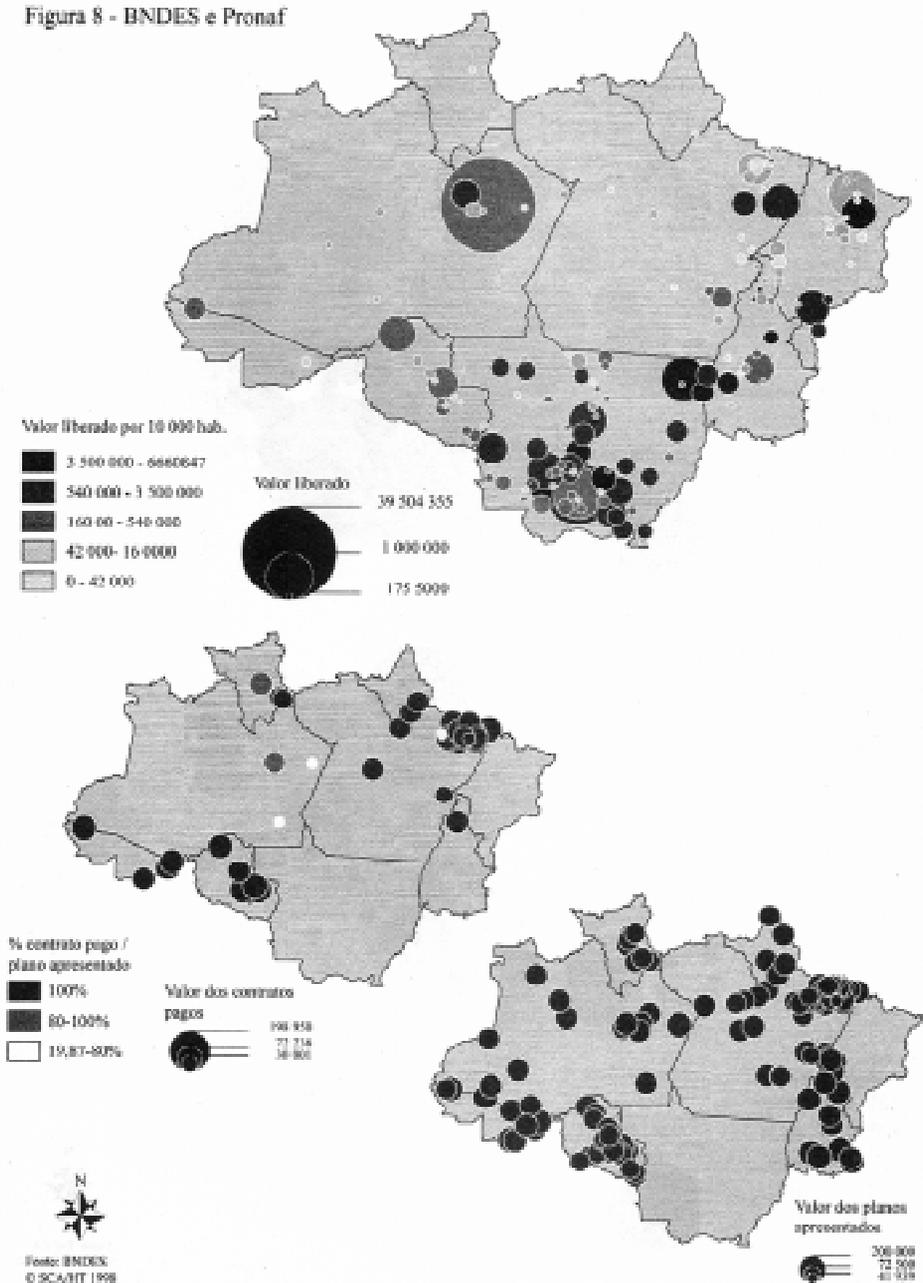


Figura 9 - INCRA

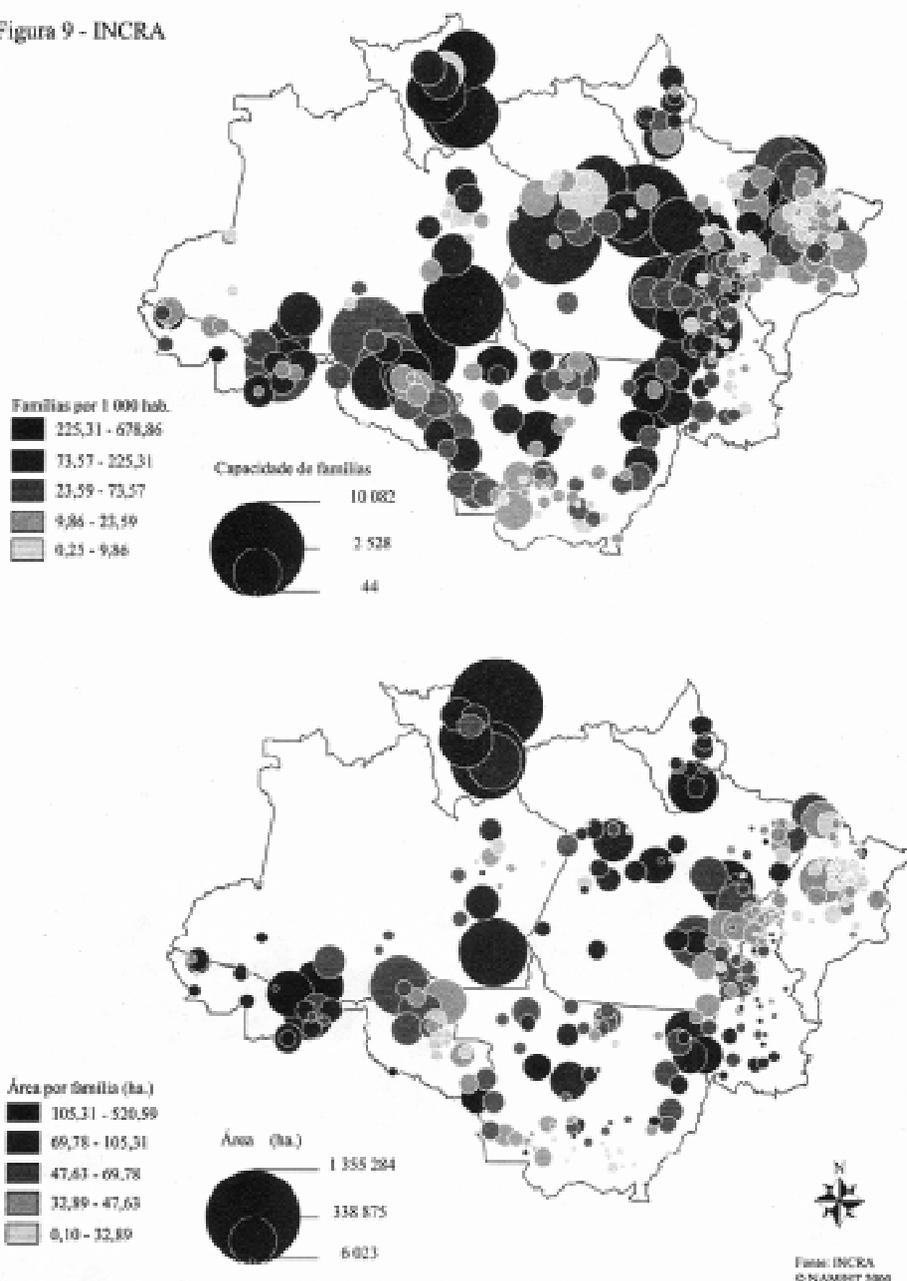


Figura 10 - Os anos 1970 -1980

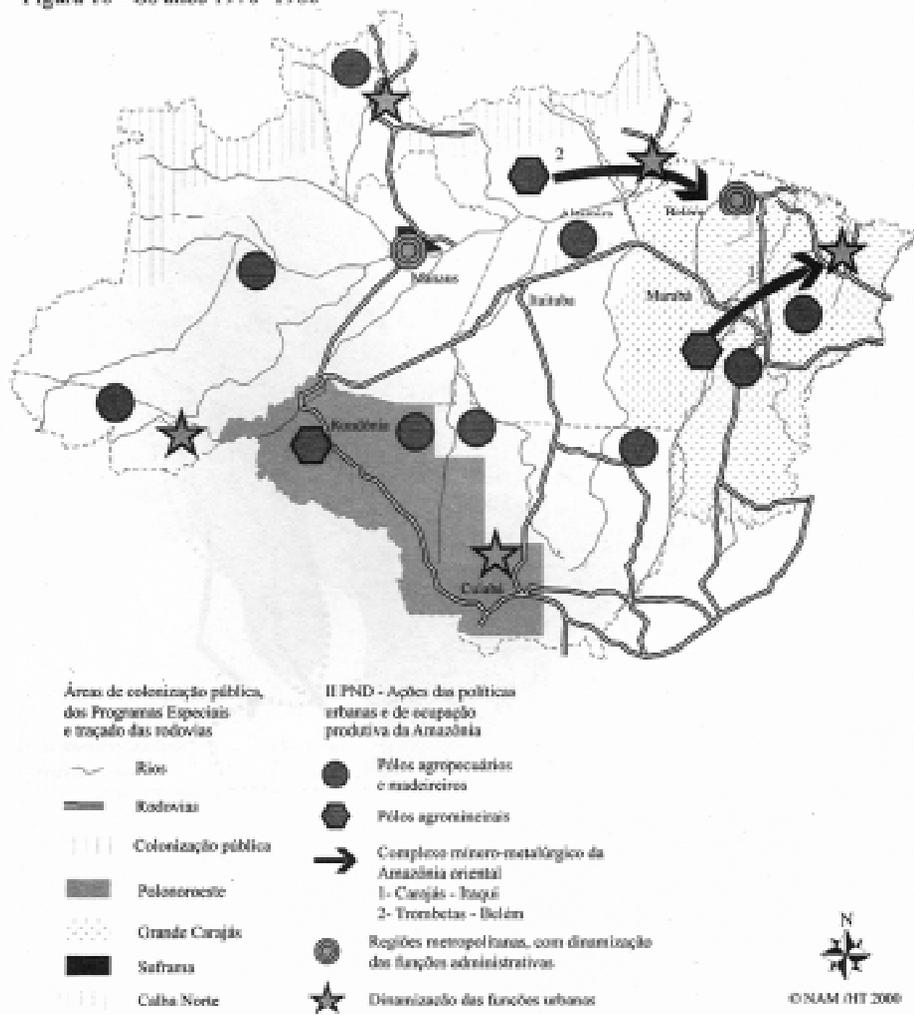


Figura 11- Eixos na Amazônia

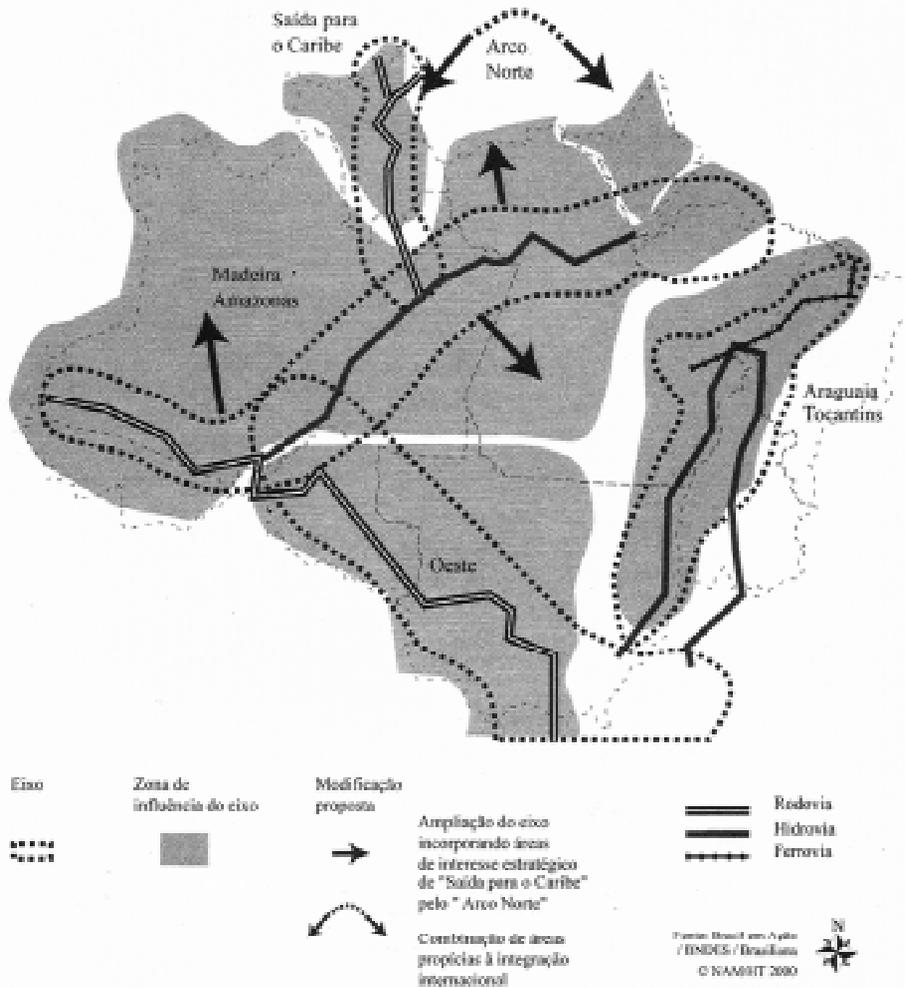
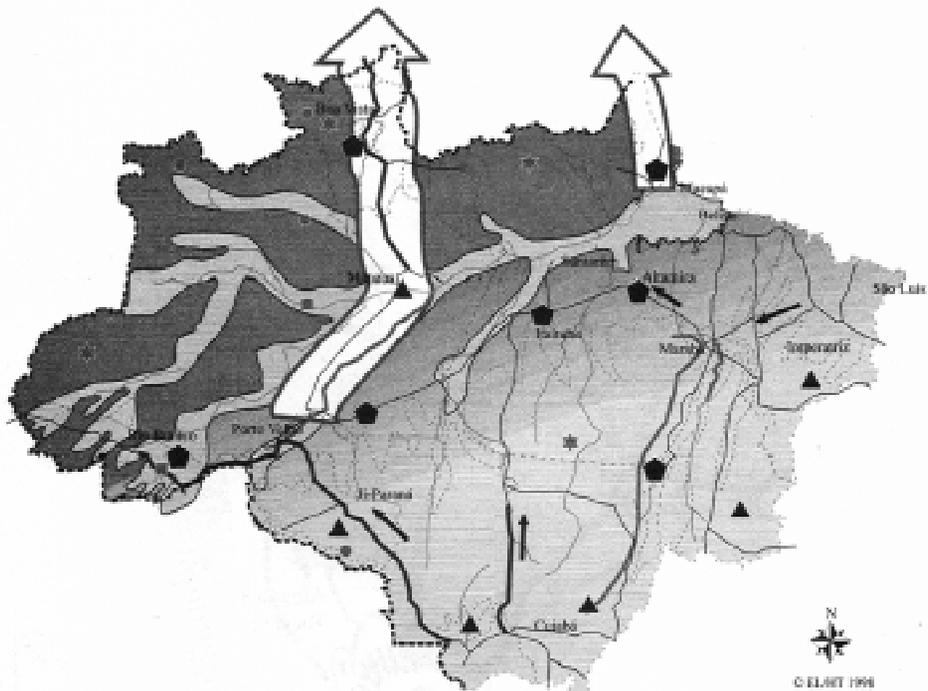


Figura 12 - Intervenção do Estado e Mutações no Espaço Amazônico



I - As estruturas principais

1 - O quadro físico

- Limite dos planaltos
- Os rios

2 - Fronteiras políticas

- Fronteiras internacionais
- Fronteiras internas

3 - Fronteiras pioneiras

- Rodovias principais
- Eixos de progressão dos pioneiros

II - Formas de intervenção do Estado

1 - Política de conservação e política social

- Principais unidades de conservação
- ★ Principais terras indígenas
- Principais formas de ação social

2 - Política de produção

- ▲ Principais investimentos do BNDES

3 - Política de penetração

- Hidrovias e rodovias de Plano Brasil em Ação
- Principais acionamentos do INCRA

III - Tipos e regiões

- Áreas de reserva dos rios
- Regiões já incorporadas ao espaço nacional
- ▨ Regiões sendo incorporadas ao espaço nacional
- Espaços de reserva
- Os novos eixos de penetração

Figura 13 - Plano PluriAnual (2000 - 2003):
Programas exclusivos para a Amazônia

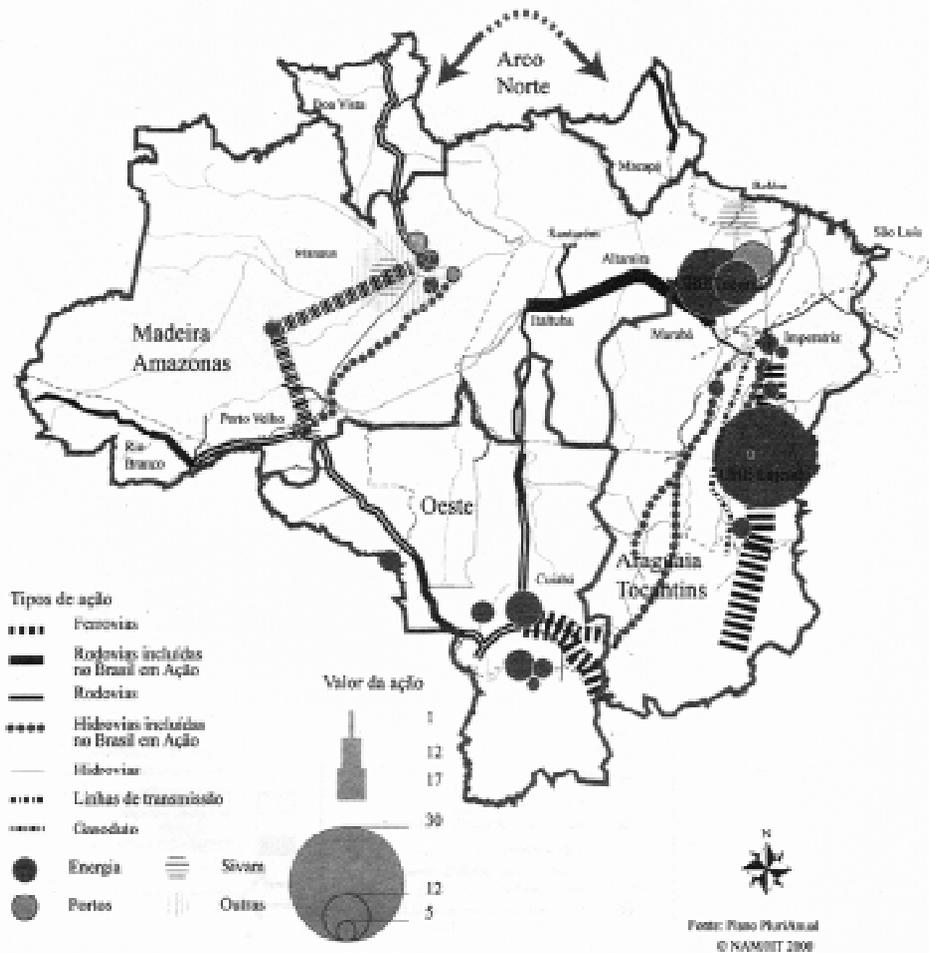


Figura 14 - Eixos de ontem, de hoje e de amanhã

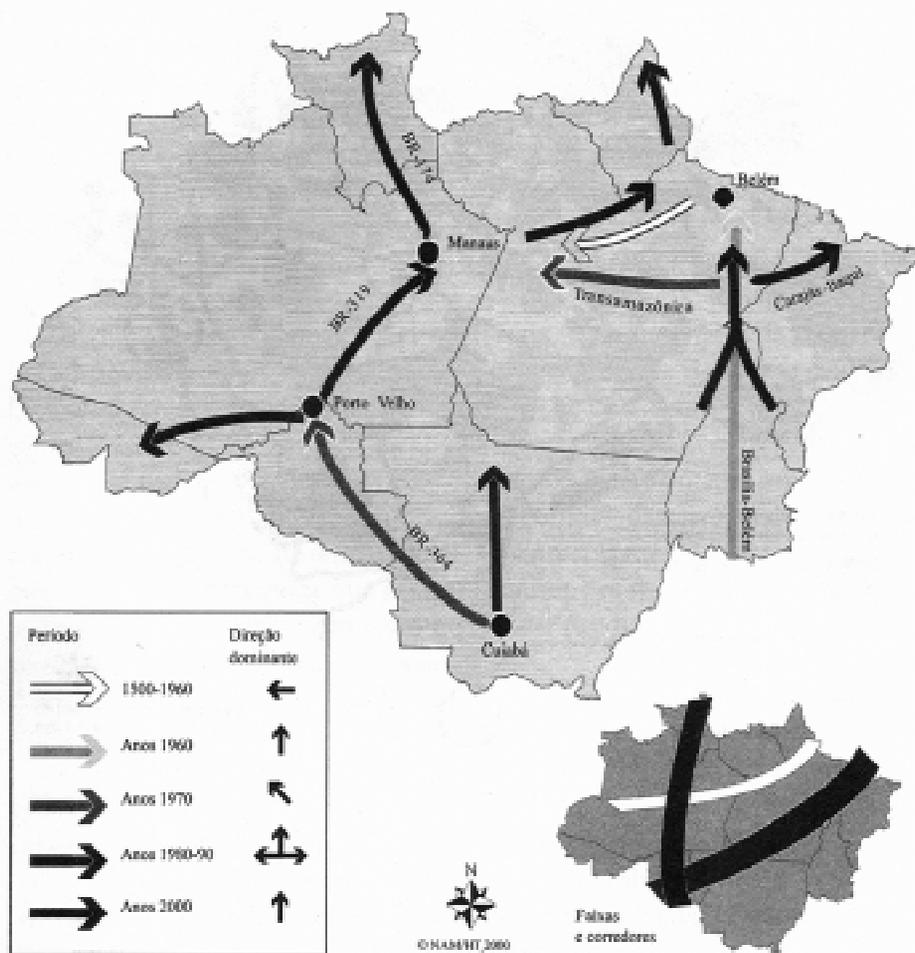


Figura 15 - Conflitos entre conservação e infra-estrutura viária na Amazônia Legal

