

MÁRCIA DE ALENCAR SANTANA

**A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO REGIONAL NO  
BRASIL:**

**o caso da Amazônia (1985 – 2003)**

Tese apresentada no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Jorge L. Alves Natal

Rio de Janeiro  
2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

S232e Santana, Márcia de Alencar.  
A experiência de planejamento regional no Brasil :  
o caso da Amazônia (1985-2003) / Márcia de Alencar  
Santana. – 2009.  
115 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Jorge Luiz Alves Natal.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio  
de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento  
Urbano e Regional, 2009.  
Bibliografia: f. 109-115.

1. Planejamento regional – Amazônia. 2.  
Desenvolvimento regional. I. Natal, Jorge Luiz Alves.  
II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de  
Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III.  
Título.

CDD: 338.9

MÁRCIA DE ALENCAR SANTANA

## **A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL:**

### **o caso da Amazônia (1985 – 2003)**

Tese submetida à avaliação do corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovada em

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Jorge Luiz Alves Natal - Orientador  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

---

Prof. Dr. Alberto de Oliveira  
Instituto de Ciências Humanas e Sociais – UFRRJ

---

Profa. Dra. Dulce Portilho Maciel  
Unidade de Ciências Sócio-econômicas e Humanas – UEG

---

Prof. Dr. José Luís Vianna da Cruz  
Departamento de Serviço Social de Campos - UFF

---

Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

À minha querida e amada mamãe Edmée,  
Meu amor e gratidão eternos.

## **AGRADECIMENTOS**

Esta tese não existiria não fossem múltiplos e enriquecedores fatos e inter-relações que a tornaram possível. Agradeço aos professores do IPPUR, particularmente Ana Clara Ribeiro, Rainer Randolph e Rosélia Piquet, pela oportunidade de conviver com mentes tão brilhantes e sensíveis. Meu muito obrigada aos meus colegas de turma, especialmente Cláudia, Humberto, José Luís e Pedro, pelo ambiente intelectual fecundo e pela amizade construída. Agradeço à amiga Dulce, pelo constante incentivo e cotidiana presença. À Universidade Católica de Goiás, que me possibilitou licença para fazer o curso. Muitíssimo obrigada ao Professor Hermes M. Tavares, pelo acompanhamento em parte de minha jornada. Finalmente, meus sinceros agradecimentos ao Professor Jorge Natal, cuja orientação mostrou-se imprescindível para a conclusão do curso.

## RESUMO

Esta pesquisa se propõe a investigar as políticas territoriais patrocinadas pelo estado na Amazônia, pela via do planejamento regional, a partir de 1985 aos dias atuais. No Brasil, a idéia de planejamento, como instrumento de desenvolvimento, foi adotada pelo Estado, marcadamente a partir da década de 1930. Deste período, até por volta de meados dos recentes anos 80, quando da mudança do caráter do Estado no país, as políticas concretas de intervenção territorial foram centralizadas pelo Governo Federal por meio de agências regionais, a exemplo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. Na Amazônia, consubstanciado numa lógica de valorização da terra, o Estado estabeleceu uma forte aliança com o grande capital, internacional e nacional, cujos principais instrumentos foram a implementação de Grandes Projetos e a colonização da área, financiados em larga medida por incentivos fiscais por ele (Estado) concedidos. Neste momento o objetivo principal é integrar a região, incorporando-a a matriz produtiva nacional em processo de formação/consolidação. A partir de 1985, como apontado, ocorrem mudanças na natureza do Estado no Brasil. Reformas políticas e econômicas entronizam o neoliberalismo no país, ao mesmo tempo em que estabelecem novas bases para a ação planejadora estatal, afetando profundamente a estratégia institucional de planejamento, em geral, e do regional, em particular. Se, quando da institucionalização do planejamento regional, pelos idos de 1940, configurava-se uma problemática em torno da integração nacional, atualmente a problemática é outra. Trata-se da seletividade territorial, da inserção competitiva dos lugares, da fragmentação do território nacional. Se no primeiro momento buscou-se a integração da região amazônica à matriz produtiva nacional, agora se busca sua integração ao mundo, via desintegração do território nacional. Para tanto, processam-se significativas mudanças nas práticas espaciais de planejamento em escala regional, introduzidas pelos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Consubstanciados num conjunto de obras de infra-estrutura e tendo o transporte como vértebra principal, os eixos constituem uma estratégia claramente voltada à articulação ao mercado internacional. Desconsideram-se as particularidades regionais, a articulação do espaço intra-regional, as necessidades da economia regional. Em nosso entendimento, portanto, não emergem novos padrões de planejamento territorial na Amazônia. O que se percebe é a reiteração

do padrão clássico de ocupação e exploração econômica, agora sob o viés da consolidação do modelo de desenvolvimento historicamente implantado na região, contrariando a certeza de que a Amazônia carece de um projeto que supere os “velhos” problemas e estabeleça uma prática de uso e gestão do território efetivamente calcada no desenvolvimento regional.



## **ABSTRACT**

This research aims at investigating the state-sponsored territorial policies in the Amazon by means of regional planning, from 1985 to the present time. In Brazil, the idea of planning as a developmental instrument was adopted by the State in the 1930's. Since then and up to mid 1980's, upon the change of the State character in the country, the concrete territorial intervention policies were centered by the Federal Government through regional agencies, as the Superintendence for the Development of the Amazon – SUDAM. In the Amazon, consubstantiated on the logic of increasing land value, the State forms a strong alliance with the great capital, both national and international, the main instruments of which are the implementation of Large Projects and the colonization of the area, largely funded by fiscal incentives granted by the State. The main objective in this time is to integrate the region, incorporating it to the national productive matrix then undergoing formation / consolidation. In 1985, changes in the nature of the State in Brazil started to take place. Political and economic reforms inaugurate neoliberalism in the country, contiguously with the establishment of new bases for the state planning action, deeply affecting the institutional strategy of planning in general and particularly that of the regional. If, upon the institutionalization of regional planning, in the 1940's, a set of problems surrounding national integration was gaining configuration, the problems are currently others. They now regard territorial selectivity, the competitive insertion of places, and the fragmentation of the national territory. If the integration of the Amazon Region to the national productive matrix was sought in a first moment, now its integration to the world is sought via the disintegration of the national territory. For that, significant changes in the spatial planning practices at regional scale take place, introduced by the National Axes for Integration and Development. Consubstantiated on a set of infrastructure works and holding transportation as the main vertebration, the axes constitute a strategy clearly aimed at the articulation towards the foreign market. Regional particularities, the articulation of intra-regional space, the needs of regional economy are all disregarded. In our understanding, therefore, new standards of territorial planning in the Amazon do not arise. What we perceive is the reiteration of the classical pattern of occupation and economic exploration, now in the form of the consolidation of the development model historically implemented in the region, acting against the certainty that the Amazon is in need of a project which puts an end to

“old” problems and establishes a practice of use and management effectively grounded on regional development.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento-----	78
Gráfico 1 - Portfólio de Investimentos por Setor-----	79
Tabela 1 - Composição do Portfólio de Investimentos por Setor-----	80
Tabela 2 - Distribuição Espacial de Investimentos por Eixo-----	80
Tabela 3 - Composição do Portfólio de Investimentos em Infraestrutura-----	81
Mapa 2 - Principais Rodovias-----	85
Mapa 3 - Malha Hidroviária-----	86
Mapa 4 - Malha Ferroviária-----	87
Mapa 5 - Energia-----	88
Mapa 6 - Sistemas Interligados Existentes-----	89
Mapa 7 - Telecomunicações-----	90
Mapa 8 - Caracterização dos Eixos da Amazônia-----	91
Mapa 9 - Arco do Desflorestamento-----	92
Tabela 4 - Aspectos Sociais dos Eixos da Amazônia-----	93
Mapa 10 - Focos Dinâmicos da Economia-----	95
Gráfico 2 - Eixo Madeira – Amazonas: Evolução do PIB-----	96
Gráfico 3 - Eixo Arco Norte: Evolução do PIB-----	100
Gráfico 4 - Participação do Eixo Arco Norte no PIB Nacional-----	101

## SUMÁRIO

	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>11</b>
	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>1</b>	<b>ESPAÇO E PLANEJAMENTO: TEORIZANDO A QUESTÃO</b>	<b>19</b>
1.1	A RELAÇÃO ESTADO / CAPITAL / PLANEJAMENTO	19
1.2	AS CATEGORIAS ESPAÇO, TERRITÓRIO, REGIÃO E FORMAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL	36
<b>2</b>	<b>PLANEJAMENTO E REGIÃO: A QUESTÃO AMAZÔNICA</b>	<b>48</b>
2.1	PLANEJAMENTO NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS	48
2.2	A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NACIONAL	55
2.3	A EMERGÊNCIA DA ESCALA REGIONAL	58
2.4	A PRODUÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL	60
2.5	DINÂMICA REGIONAL RECENTE	69
<b>3</b>	<b>A EXPERIÊNCIA RECENTE DE PLANEJAMENTO: OS PPA's E OS EIXOS</b>	<b>74</b>
3.1	OS PLANOS PLURIANUAIS	74
3.2	OS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA	83
3.2.1	<b>Características gerais dos Eixos da Amazônia</b>	<b>90</b>
3.2.2	<b>O Eixo Madeira - Amazonas</b>	<b>95</b>
3.2.3	<b>O Eixo Arco Norte</b>	<b>100</b>
3.3	A AMAZÔNIA PARA ALÉM DOS EIXOS	103
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>106</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>109</b>

## APRESENTAÇÃO

Essa tese se propõe a investigar as políticas territoriais patrocinadas pelo Estado na Amazônia, por intermédio do planejamento regional, particularmente a partir de 1985, até 2003, prazo final de execução previsto nos planos analisados nesse trabalho.

Com o objetivo inicial de analisar o planejamento regional no Brasil, foi realizado um levantamento histórico da intervenção do Estado no país, no que diz respeito às políticas territoriais, concretizadas por meio do planejamento regional, visto aqui como um dos fatores institucionais fundamentais para a constituição e configuração do espaço (totalidade dos fluxos e das relações) e do território (espaço apropriado, simbólica e/ou efetivamente) nacionais.

Esta análise histórica nos forneceu elementos para apontarmos as formas, tradicionalmente empregadas, de abordagem da questão amazônica, vista em sua espacialidade e historicidade, indicando, ainda, o *modus operandi* atual, com destaque para as políticas e práticas de intervenção territorial via planejamento regional, este concebido, originalmente, como um dos vetores de modernização, ou seja, como elemento de racionalização do território nacional como um todo e, especificamente, do amazônico.

A pesquisa de campo compreendeu duas etapas. Numa primeira, a recuperação da trajetória do planejamento regional implementado no Brasil, mais particularmente na Amazônia brasileira, se deu via levantamento bibliográfico, cujas fontes, secundárias, foram os programas, planos e relatórios do Governo Federal, de abrangência nacional e regional, elaborados e implementados de 1940 a 1985; numa segunda etapa, como o tempo do objeto de estudo da tese se materializa no pós 1985, buscamos identificar as políticas territoriais atuais e suas implicações regionais.

Para tanto, acessamos fontes secundárias e primárias e, além das anteriormente citadas, recorreremos a documentos oficiais, como os Programas Brasil em Ação e Avança Brasil, a dados coletados por órgãos federais como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, o Ministério da Integração Regional - MI, e por instituições voltadas às pesquisas sócio-econômicas, como o Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Finalmente, tendo como base a pesquisa de campo realizada, buscamos apontar a natureza e o significado do planejamento territorial em curso no país, particularmente em sua concretude na Amazônia.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a idéia de planejamento como instrumento de desenvolvimento foi adotada pelo Estado a partir da década de 1930. Influenciada pelo movimento de modernização que atingiu outros países da América Latina neste período, a ação de planejamento fez-se acompanhar por uma concepção de progresso econômico e social para a qual a noção de modernização política e econômica serviria de suporte fundamental.

Deste modo, inscrevendo-se em um contexto internacional que lhe dá significado e sentido, e mesmo considerando que essa inserção não se deu de modo homogêneo e linear durante o período, o Estado brasileiro, a partir do pós-guerra, consolida um projeto modernizante, claramente definido como estratégia voltada à expansão e à consolidação do capitalismo pelas terras do país, cujo principal instrumento de ação é o planejamento territorial em escala regional. Se o Estado é um agente de generalização das relações sociais de cunho capitalista, o planejamento territorial (regional) é um vetor de modernização, esta entendida como essencial para o desempenho eficiente do aparelho de Estado, quer do ponto de vista econômico, quer sob a ótica de sua necessidade de legitimação.

Deste período, até meados dos anos 1980, quando da mudança do caráter do Estado no Brasil, as políticas concretas de intervenção territorial foram centralizadas pelo Governo Federal, por meio de agências regionais, a exemplo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. Na Amazônia, consubstanciado numa lógica funcional de valorização da terra (ocupação e uso do solo), o Estado estabelece uma forte aliança com o grande capital, internacional e nacional, cujos principais instrumentos são a implementação de Grandes Projetos e a colonização (povoamento) da área, financiados, em larga medida, pelos Incentivos Fiscais, concedidos pelo Governo Federal via instituições financeiras estatais, tais como o Banco da Amazônia - BASA e o Banco do Estado do Pará - BANPARÁ, e programas oficiais de fomento. Neste momento, o objetivo principal é integrar a região, incorporando-a à matriz produtiva nacional em processo de formação/consolidação.

A partir de 1985, com o fim do regime militar, de caráter antidemocrático e antipopular, implantado no país em 1964, e em consonância com transformações em curso no mundo, ocorrem mudanças na natureza do Estado no Brasil. Reformas

políticas e econômicas inauguram o neoliberalismo no país. Para a ordem mundial emergente durante os anos 1980, comumente chamada de *globalização*, a idéia de planejamento centralizado, em qualquer que seja a escala, parece se opor à cartilha neoliberal, baseada na desregulamentação e desregulação econômica e política, e na conseqüente (mas suposta) minimização da intervenção do Estado no processo de valorização do Capital e reprodução social.

Enfim, os novos paradigmas hegemônicos em tempos de profunda mudança social, nomeados genericamente como *globalização*, impõem-nos a necessidade de aprofundarmos o debate teórico acerca das questões relativas ao trinômio Estado – Desenvolvimento – Planejamento. Afinal, como falar em planejamento nacional – regional, centralizado, sob a batuta de um Estado neoliberal? Se as estratégias espaciais atuais são a inserção competitiva dos lugares e a seletividade territorial, como fazer o combate às desigualdades regionais de forma sistemática e unificada? Como estabelecer políticas nacionalmente articuladas de desenvolvimento regional, no seio de um Estado sem autonomia para formular e executar respostas concretas? Aliás, o que significam atualmente as clássicas políticas de integração nacional e desenvolvimento regional? Que lugar elas ocupam no modelo de desenvolvimento em curso no país?

Aliando-se a essa conjuntura internacional a (festejada) crise financeira, fiscal e política do Estado brasileiro, assistimos no país, também, ao esgotamento do projeto nacional–desenvolvimentista, o que afeta profundamente a estratégia institucional de planejamento. Conseqüentemente, instaura-se uma nova problemática no que se refere à questão do planejamento territorial.

Se, quando de sua institucionalização, pelos idos de 1940, configurava-se uma problemática em torno da integração nacional (sendo a questão regional vista como problema, obstáculo ao desenvolvimento nacional), da superação das desigualdades e desequilíbrios regionais, por meio da adoção de projetos desenvolvimentistas, atualmente a problemática é outra. Trata-se da seletividade territorial, da inserção competitiva dos lugares, da fragmentação do território nacional, da eficiência econômica. Se no primeiro momento buscou-se a integração à matriz produtiva nacional, agora busca-se a integração ao mundo (desintegração do território nacional). Se, dos anos 1940 até meados dos 80, podemos identificar um padrão claro de intervenção do Estado, via planejamento regional



(estrategicamente institucionalizado), percebemos um ponto de ruptura deste padrão no início dos anos 1990.

Os planos nacionais e regionais dão lugar a planos setoriais. É uma intervenção fragmentada, feita através de políticas e projetos, dirigidos a áreas determinadas da economia e ramos específicos da indústria. O Estado não mais se coloca como o agente catalisador das práticas territoriais, cabendo-lhe tão somente a função de gestão do processo. Os principais agentes (privados), cujas funções também sofrem alterações, atuam segundo uma lógica (instrumental/racional) voltada à inserção dos lugares à dinâmica mundial (redes), inserção esta financiada por linhas de crédito direto, concedido por grandes instituições financeiras (públicas e privadas), com atuação mundializada. Dá-se uma divisão de funções e parcelas do território (regionalização corporativa) entre os agentes (o grande capital estrangeiro nacional e o local-regional).

Este processo de consolidação do neoliberalismo no país cristaliza suas marcas também no território amazônico. A Amazônia, tradicionalmente tratada como fronteira de expansão demográfica e econômica do país, alvo, portanto, de políticas de ocupação e exploração, chega à década passada incorporada ao tecido produtivo nacional (BECKER, 1999). A partir desse momento, assistimos à elaboração e implementação de projetos de consolidação do modelo de desenvolvimento praticado na região, projetos esses presentes nas ações de planejamento e destinados às sub-regiões amazônicas.

Em agosto de 1996 foi lançado, pelo Governo Federal, o Programa Brasil em Ação, *nome fantasia* para o Plano Plurianual – PPA, previsto para o período de 1996 a 1999, composto por 42 empreendimentos, sendo 26 projetos na área de infraestrutura e 16 na área de desenvolvimento social. Segundo o discurso oficial, o intuito seria o de retomar a questão regional e tratá-la enquanto questão nacional.

Dentro do Programa Brasil em Ação, em 1998 foi dado início ao Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, em conjunto com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e realizado pelo Consórcio Brasileira. Formado pelas consultorias Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores, Bechtel International Corporation e Banco ABN Amro, contratadas pelo Governo Federal, o Consórcio Brasileira realizou e divulgou um estudo contendo uma nova

redivisão do território brasileiro, cujo recorte diferencia-se do político-administrativo, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - ENID.

O PPA 2000-2003 (Programa Avança Brasil) reitera os ENID, oficialmente apresentados como instrumentos centrais do processo de consolidação do desenvolvimento das áreas periféricas.

Quais os novos padrões de planejamento territorial que estão emergindo no Brasil? Como eles rebatem sobre o território nacional e, particularmente, sobre a região amazônica? Quais os principais instrumentos de intervenção do Estado na Amazônia nos dias de hoje? Quais os propósitos e propostas expressos nas políticas territoriais implementadas na região? Quais os possíveis impactos das políticas territoriais atuais na dinâmica regional amazônica (divisão do trabalho, estrutura produtiva, relações sociais...)? Quais as especificidades do processo de regionalização em curso na região? São essas as questões que norteiam este trabalho, ainda que não tenhamos a pretensão de responder a todas elas.

Tendo a problemática do **planejamento territorial em escala regional** como tema central, esta pesquisa pretende investigar a lógica e os padrões do planejamento regional praticado pelo Estado no país, particularmente na Amazônia, sob a ótica da integração (territorialização de infra-estruturas de integração – transportes, energia, telecomunicações, formas de integração e agentes envolvidos) a partir da década final do século XX até o passado relativamente recente. Por se tratar da experiência de planejamento de maior envergadura (nacional), pelo menos até aquele momento, e considerando-se o recorte temporal adotado, a análise dos ENID ocupará o centro deste trabalho.

A opção pela Amazônia, como base empírica de pesquisa, se deu principalmente em função da importância que historicamente foi conferida à região, no processo de configuração da formação sócio-espacial brasileira, tanto no que diz respeito à dimensão físico-territorial quanto à dimensão político-ideológica. Ao analisarmos o processo histórico de constituição do território nacional, percebemos que as políticas territoriais estiveram no centro das estratégias (geopolíticas) de consolidação da formação espacial nacional, seja pelo viés da demarcação e ocupação da terra, seja pela ótica da articulação e integração, estratégias essas estabelecidas no sentido da *construção* da nação.

A exemplo de outros países, de determinação colonial, a dimensão espacial ocupa posição central nas reflexões que buscam explicar as dinâmicas sócio-

espaciais brasileiras. País historicamente marcado pelo domínio externo sobre seus amplos fundos territoriais<sup>1</sup>, no Brasil se consolida uma concepção por meio da qual o país é identificado com seu território. Por conseguinte, a construção da nacionalidade se dá por meio de sua espacialidade, com contornos claramente geopolíticos. A ideologia geográfica, embutida neste discurso de *construção* da nação, confere coesão às elites dominantes, via adoção, à época, de um projeto nacional comum, ao mesmo tempo em que legitima a ação do Estado, atribuindo-lhe a função de conduzir esse projeto, não importa por quais meios (MORAES, 1988).

Vale ressaltar que falar sobre a Amazônia, abordando-a a partir de quaisquer de seus múltiplos aspectos, exige-nos o estabelecimento de uma referência territorial, referência essa relativa a critérios de natureza física, social, político-administrativa. Dependendo do lugar que se ocupa, portanto, temos várias *Amazônias*.

A Amazônia Global compreende uma superfície de aproximadamente 7,8 milhões de quilômetros quadrados, e abrange áreas da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela, correspondendo à superfície da bacia hidrográfica amazônica e da área de predomínio da selva ou hiléia (Floresta Perenifolia Tropical e suas variações). Representa 44% do território da América do Sul, ou 5% do globo terrestre.

A Amazônia Brasileira pode ser compreendida sob duas formas: em primeiro lugar, a divisão regional do país para efeitos político-administrativos estabelece a Amazônia como sendo constituída pela Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Tocantins, Rondônia e Roraima) e parte do Centro-Oeste (Mato Grosso), perfazendo uma área de aproximadamente 4,7 milhões de quilômetros quadrados.

Em segundo lugar, temos a Amazônia Legal, instituída para fins de planejamento, em 1953, quando da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA. Com as alterações ocorridas, no decorrer dos anos, na divisão político-administrativa do território brasileiro, a Amazônia Legal compreende hoje os estados anteriormente citados, acrescidos do oeste do Maranhão, abrangendo quase 60% do território nacional.

---

<sup>1</sup> Prado Júnior (1961, p.25-26).

Cumpra destacar que Amazônia Global, Amazônia Brasileira, Amazônia Legal, constituem imagens produzidas **sobre** a Amazônia, e não **da** Amazônia. São representações construídas de fora para dentro e que expressam sentidos relativos a contextos geralmente externos à região.

Em que pese a infinita diversidade regional, sob vários aspectos (político, econômico, social, ambiental...), o fato é que a Amazônia foi tratada pelo Estado, a partir dos anos 1940, como elemento importante no processo de (re)definição do território brasileiro. As ações do Governo Federal, via de regra, organizaram e reorganizaram o espaço amazônico de acordo com os interesses hegemônicos em escala nacional (e regional), e o fizeram através do planejamento. Daí a estratégia de homogeneização (relativa) por parte das políticas institucionais, assim como a implementação de políticas, projetos, planos, em quantidade superior à maioria das demais regiões brasileiras.

A opção por analisar a região como um **todo** não representa da nossa parte uma negação da imensa heterogeneidade que a caracteriza. Na verdade, consideramos que os múltiplos e infinitos aspectos, que compõem a realidade regional amazônica, precisam e merecem ser estudados como uma **totalidade**, no sentido de apreendermos seus significados e compreendermos suas determinações e inter-relações, o que somente se torna possível se lhe lançarmos um olhar que articule as escalas regional e nacional.

É isto que buscaremos fazer nas páginas desta tese.

# 1 ESPAÇO E PLANEJAMENTO: TEORIZANDO A QUESTÃO

## 1.1 A RELAÇÃO ESTADO / CAPITAL / PLANEJAMENTO

A elaboração teórico-metodológica acerca do planejamento é fato recente na história social do conhecimento, remontando ao século XX, mais especificamente aos anos 1920. Inicialmente aplicado em países socialistas<sup>2</sup>, alcançou os países capitalistas da década seguinte (anos 1930) em diante, pressionados que estavam por crises agudas de instabilidade política e econômica. Independentemente dos sistemas em questão, no entanto, o planejamento possui um arcabouço essencial explicitado conceitualmente e aplicável a qualquer formação social: conjunto de mecanismos voltados à racionalização da ação do Estado, capazes de prever o desenvolvimento do país e transformá-lo segundo seus interesses (do Estado). O planejamento seria o processo de distribuição, por sobre o território, dos elementos e 'fatores de produção', bem como a administração dos recursos e dos meios em função de determinados objetivos, previamente estipulados, um elemento por meio do qual se mapeia o desenvolvimento de um dado país<sup>3</sup> (CARDOSO, 1973).

Mesmo diferenciando-se temporal e espacialmente, o planejamento preservou um elemento básico: seu caráter formal, institucional. Isto não significa que devemos concebê-lo apenas como instrumento político formal, ou institucional, visão comum entre os que se propõem somente a glorificar as suas qualidades técnicas. Na verdade, discutir planejamento, concebido em toda a sua amplitude inter e multidisciplinar, implica, também, na discussão conceitual de Estado.

Histórica e contemporaneamente, a prática do planejamento não se desvincula do aparelho de Estado, pelo contrário: o planejamento tem sido uma prerrogativa do Estado porque ele é um mecanismo de maximização do poder em todos os níveis e escalas, maximização esta proporcionada por sua inserção nas estruturas econômica e política da sociedade. É claro que os planejadores, bem como suas ações, limitam-se geralmente às relações e processos relativos à

---

<sup>2</sup> A URSS foi o primeiro país a adotar o planejamento como instrumento de política econômica, via elaboração do plano quinquenal de 1929. Sobre isso, **consultar** Lopes (1990).

<sup>3</sup> Acerca do conceito de planejamento, **ler** a respeito Cohn (1978) e Lafer (1973).

estrutura econômica. No entanto, como o político e o econômico estão sempre imbricados, as relações e os processos políticos e econômicos compõem uma mesma configuração: todo plano econômico de um dado país é um plano político, ancorado que é, em última instância, no modelo de desenvolvimento implantado no país.

O Estado, ao apropriar-se do planejamento, o faz no sentido de proporcionar à produção, somente possível pela via da reprodução das condições econômicas, políticas e ideológicas, o que lhe confere continuidade. Sob o capitalismo, a determinação fundamental da forma do Estado, isto é, a duplicação da sociedade civil em sociedade e Estado (GRAMSCI, 1991), submete-se à sua função originária, a de garantir as condições gerais da produção e reprodução do valor em processo, o Capital.

No entanto, enquanto instituição, o Estado se reproduz pela via da legitimação, buscada em ações que, de uma forma ou de outra, correspondam às necessidades da sociedade civil. Sobre o caráter inerentemente contraditório do Estado capitalista,

Offe define o Estado capitalista em termos de uma relação funcional e dependência estrutural ao processo de acumulação, que se caracteriza por quatro condições ou princípios básicos: *exclusão, manutenção, dependência e legitimidade* (LIMA JÚNIOR, 1999, p.3).

O Estado seria excluído do processo de acumulação, restrito aos capitais privados; caberia ao Estado a responsabilidade quanto à manutenção das condições de valorização; sua reprodução institucional, por sua vez, dependeria da continuidade do processo de acumulação, e a

[...] legitimidade, [...] reflete o fato de que, para poder garantir sua existência num ambiente constituído por conflitos fundamentais, o Estado precisa apresentar-se como instituição democrática legítima em busca dos interesses sociais gerais (op. cit., p.4).

Em Poulantzas (1990), o Estado capitalista é o centro do poder político das classes dominantes (agente organizador de sua luta política), sendo que não necessita representar direta e exclusivamente seus interesses econômicos de modo ininterrupto. Como o Estado é o mediador da luta econômica, a própria luta política,

relativamente autônoma em relação à econômica, é dominada pelas classes hegemônicas<sup>4</sup>.

Com base nesse pressuposto, o Estado naturaliza o poder exercido pelas frações das classes dominantes (bloco no poder), e constitui os interesses políticos das classes dominantes como representativos do interesse geral. Portanto, o Estado é produto e produtor (sob certas condições) das lutas entre as classes sociais, modelador e unificador dos indivíduos e dos capitalistas, e reproduzidor das relações sociais (classes sociais), constituindo-se no lugar da luta de classes.

Para tal autor, suas funções prioritárias seriam de natureza ideológica, repressiva e econômica, devendo manter a unidade e a coesão de uma formação social (Estado nacional é o representante - unificador - do interesse geral) e reproduzir as relações sociais, de classe. Não é uma entidade intrínseca (Estado-objeto ou Estado-sujeito), mas uma relação, e as contradições de classe que o constituem (o Estado) estão presentes em seu quadro material e dão forma à sua organização.

Mesmo levando-se em conta as modificações ocorridas no papel do Estado no decorrer dos diversos estágios do capitalismo, principalmente no que diz respeito à sua inserção na esfera da economia, Poulantzas (1990, p.21) considera que “O lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e reprodução”.

A prática do planejamento insere-se neste contexto; mais especificamente, como uma necessidade de re-elaboração das relações sociais mais gerais com vistas a suprimir, mesmo que temporariamente, os elementos conflitantes através da intervenção institucional. Afinal,

[...] as duas faces conexas do planejamento são a estrutura econômica e a estrutura de poder. [...] Aliás, pode-se dizer que, em última instância, o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder (IANNI, 1986, p.309).

Deste modo, a ação planejadora do Estado é essencialmente imbricada com uma concepção ideológica infinitamente mais ampla que o universo do planejamento em si, pois

---

<sup>4</sup> Gramsci (1991).

A ideologia não consiste somente ou simplesmente num sistema de idéias ou de representações. Compreende também uma séria de práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas. As relações ideológicas são em si essenciais na constituição das relações de propriedade econômica e de posse, na divisão social do trabalho no próprio seio das relações de produção (POULANTZAS, 1990, p.33).

Em síntese, numa sociedade de classes, a ideologia dominante é a da classe dominante, sendo que, sob o capitalismo, a burguesia hegemoniza o exercício do poder, e a sua prática ideológica domina o aparelho de Estado, perpassando o imaginário social e invadindo sobremaneira o planejamento, pleno de contradições, e concebido como um dos instrumentos de coerção e legitimação social por parte do Estado.

Mesmo nos dias atuais, com a expansão além-fronteiras dos processos produtivos gerais, e com o cenário político ocupado por instituições de diversas naturezas (bancos, conglomerados, corporações, organizações não-governamentais...), o Estado mantém a centralidade como agente de reprodução da dominação e da gestão do trabalho, fazendo-se valer, para isso, dos instrumentos disponíveis.

[...] de um lado ele oferece o único quadro disponível da representação política. De outro, assume função das mais críticas da reprodução da relação capitalista [...], notadamente a gestão da força de trabalho, que sempre ocorre [...] no âmbito doméstico (BENKO, 1996, p.47).

E mais: numa sociedade submetida às regras capitalistas, como a nossa, onde a sociedade é de classes, a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos de poder, proporcionados pelo planejamento, favorecem a classe social dominante, no caso a burguesia, ampliando e fortalecendo seu próprio poder. Sobre isso, Oliveira afirma que,

Marco de um sistema capitalista de produção, a possibilidade do planejamento é dada pelo caráter mesmo das relações de produção e, portanto, sociais que fundam esse sistema: o cálculo econômico, antes mesmo de ser reconhecido pela teoria econômica, é o fundamento das decisões dos agentes econômicos do capitalismo, a burguesia, no caso (1978, p.23).

Ao Estado, como responsável pela elaboração e implementação do planejamento, cabe a produção e reprodução das regras do jogo de poder capitalista, sem, no entanto, deixar de estabelecer um vínculo, por menor que seja,



com os interesses mais gerais da sociedade como um todo. O Estado reflete a luta de classes, sendo expressão da correlação de forças entre elas. E é justamente nesta questão onde reside a principal contradição do Estado: a contradição entre o público e a vida privada, entre o interesse geral e o particular.

Relativamente ao papel do Estado num contexto capitalista, Smith afirma que

Com a divisão da sociedade em classes, o Estado surge historicamente como meio de controle político. Como disse Engels, 'em estágio definido de desenvolvimento econômico, que necessariamente implica na cisão da sociedade em classes, o Estado se torna uma necessidade por causa desta cisão'. É função do Estado administrar a sociedade de classes conforme os interesses da classe dominante; é o que ele faz através de suas armas militares, jurídicas, ideológicas e econômicas (1988, p.78-79).

Sob o capitalismo, o Estado executa sua função: a de garantir as condições sociais gerais da produção e reprodução do valor em processo, o Capital, já que a sociedade capitalista não é meramente uma sociedade de classes, mas sim uma sociedade cujas relações dominantes são produzidas e reproduzidas pela ininterrupta ação da lei do valor. Em outras palavras, trata-se da continuidade do processo de valorização do Capital.

Embora sendo historicamente anterior ao modo de produção capitalista (vide o capital mercantil), o Capital não pode ser analisado e concebido separadamente das relações capitalistas de produção, já que somente após o advento do capitalismo como modo de produção dominante, é que o Capital se estabelece como elemento predominante, social e economicamente.

Especificamente capitalista, portanto, o Capital em geral é uma relação social, que se materializa como coisa, sob as formas de mercadoria e/ou dinheiro (aparência), mas cujo entendimento pressupõe uma análise teórico-conceitual que, em sua complexidade, desencoraja uma postura analítica simplista, sob pena de deixarmos escapar a essência das relações sociais que lhe engendram e dão significado; afinal,

[...] o capital não é coisa, mas determinada relação social de produção, pertencente a uma formação histórica particular da sociedade, e essa relação se configura numa coisa e lhe dá caráter social específico [...] (MARX, 1991, p.936).

Enquanto uma abstração, o Capital em geral é o valor em movimento (em seu processo de criação e expansão) que, em sua concreção, não cria apenas dinheiro e mercadoria, mas, sobretudo, produz e reproduz as relações sociais capitalistas. Por

ser ele mesmo uma relação social, o Capital encerra em si um caráter coercitivo, inerente à contradição essencial do capitalismo entre Capital e Trabalho.

A análise do Capital em geral nos permite identificar determinados elementos do Capital que, no processo de valorização (circuito do Capital), criam formas específicas. Em relação ao Processo de Trabalho, os elementos do Capital são os meios de produção (fatores objetivos) e a força de trabalho (fatores subjetivos); em relação ao Processo de Valorização, são o Capital Constante e o Capital Variável. As formas de Capital, por seu turno, são: a Mercadoria e o Dinheiro, próprios da esfera da circulação (Capital Mercantil, não cria valor); o Capital Bancário (de financiamento e a juros) e o Capital Industrial que, juntos, compõem o Capital Produtivo, próprio da esfera da produção (criador de valor). Mais recentemente, com o desenvolvimento histórico do capitalismo monopolista (internacionalização do Capital), a integração entre o Capital Bancário e o Industrial assumiu a forma de Capital financeirizado.

As várias formas de expressão do Capital, além de distinguirem-se entre si segundo sua natureza, distinguem-se também de acordo com sua escala de origem e influência. Desta forma, a constituição de formações sócio-espaciais particulares determina e é determinada pelas singularidades assumidas pelo Capital no decorrer do processo histórico. Capitais locais, regionais, nacionais e/ou globais combinam-se segundo as necessidades inerentes à criação e expansão do valor em dada formação sócio-espacial.

Para Marx (1991), substrato que é da exploração e da expropriação que caracterizam a sociedade capitalista, o valor, expressão material do trabalho, é a forma mais abstrata do processo produtivo. Produzido por relações sociais, é fruto da cisão do produto do trabalho em valor de uso e valor de troca, cisão esta somente possível, historicamente, por meio do estabelecimento da troca como forma primordial de intercâmbio social e material entre os homens e entre os homens e as coisas.

A troca, por sua vez, estabelece relações entre os produtos do trabalho e, conseqüentemente, entre os produtores. Entretanto, este intercâmbio só se torna real em função do fato de que o homem é possuidor da capacidade de produzir para além de suas necessidades: ele produz excedentes. O capitalismo, ao apropriar-se da capacidade produtiva do homem - sua força de trabalho -, apropria-se igualmente

do excedente produzido, transformando-os, ambos, produto e produtor, em mercadoria.

Em essência, o capitalismo é o sistema de mercantilização universal e de produção de mais-valia. Ele mercantiliza as relações, as pessoas e as coisas. Ao mesmo tempo, pois, mercantiliza a força de trabalho, a energia humana que produz valor (IANNI, 1988, p.8).

Com a generalização da mercantilização por sobre as relações sociais capitalistas, a mercadoria, a forma mais elementar da produção, provoca a transmutação das relações entre homens em relações entre coisas. Esta transmutação de homens em coisas, denominada por Marx (1991) de Fetichismo, é própria do processo de produção de mercadorias. Aliás, a manutenção do fetichismo é fundamental para a continuidade das relações alienadas entre os homens e entre estes e as coisas.

Por si só, os processos essenciais constitutivos do capitalismo - produção de mais-valia, reprodução ampliada do capital e *fetichização* da mercadoria - não podem ser compreendidos fora do contexto em que se inserem, ou seja: precisam ser analisados à luz das relações sociais de produção que produzem o capitalismo e que são por ele produzidas. Por outro lado, esses processos definem o próprio conteúdo das relações sociais capitalistas, diferenciando-as das relações sociais que conformam outros modos de produção. Ianni, ao reportar-se a Marx, considera que

A mais-valia e a mercadoria são a condição e o produto das relações de dependência, alienação e antagonismo do operário e do capitalista, um em face do outro [...]. Nisto se funda o caráter essencial do regime: os seus componentes mais característicos, seja a mais-valia e a mercadoria, seja o operário e o capitalista, produzem-se, desde o princípio, antagonicamente (op.cit., p.9).

Tal antagonismo perpassa todas as estruturas do sistema. Por isso a necessidade da dominação (política), determinante da exploração e expropriação (econômicas). Por isso, “[...] para Marx, o Estado é, ao mesmo tempo, constituído e constituinte nas relações de dependência, alienação e antagonismo, que estão na essência das relações capitalistas de produção” (IANNI, 1988, p.36).

Cada formação social é fruto da forma como o modo de produção, historicamente, move os fatores constitutivos da produção e as próprias forças produtivas existentes, sob determinadas relações de produção. Toda formação

social, portanto, para existir, deve, ao mesmo tempo, produzir e reproduzir as condições necessárias à sua existência.

Concebidas através das lentes do processo dinâmico que caracteriza a evolução da humanidade no decorrer do tempo, as formações sociais, que em dado momento histórico confundem-se com a própria sociedade, refletem as relações vigentes em determinado modo de produção que, por sua vez, ao pressupor distribuição, troca e consumo de fatores produtivos, subordina elementos e relações herdados do passado, diferencialmente cristalizados no espaço e desigualmente distribuídos pelo território. Esta descontinuidade é que confere, a cada formação social, uma identidade que a particulariza perante o universo de relações capitalistas, mundialmente generalizadas, do qual faz parte.

O Estado, um dos elementos herdados, pelo capitalismo, de modos de produção pretéritos, encontra neste sistema seu apogeu, de tal forma que a totalidade dos processos constitutivos do sistema - a produção de mais-valia, a reprodução ampliada do capital e a fetichização da mercadoria - não faz sentido sem a análise do Estado, ele próprio um fetiche, fruto de uma suposta “vontade coletiva nacional”.

O processo de formação de uma determinada vontade coletiva, para um determinado fim político, é representado não através de disquisições e classificações pedantescas de princípios e critérios de um método de ação, mas como qualidades, traços característicos, deveres, necessidades de uma pessoa concreta, tudo o que faz trabalhar a fantasia artística de quem se quer convencer e dar forma mais concreta às paixões políticas (GRAMSCI, 1991, p.3).

Em que pese a ferrenha discussão sobre a gênese do Estado, e na tentativa de evitarmos a questão da precedência que envolve o Estado e a luta de classes<sup>5</sup>, o poder político institucionalizado está presente onde existe a divisão da sociedade em classes sociais, onde existe, portanto, luta e poder de classe. Senão por outros motivos, ao menos pelo fato de que todas as sociedades humanas produzem, em sua evolução histórica, o fenômeno político. Por isso, o Estado não é consequência

---

<sup>5</sup> Mesmo porque, “[...] abstratamente falando, os termos de uma relação qualquer preexistem a essa relação. Concretamente, contudo, não preexistem *como termos dessa relação* que institui dois objetos quaisquer (materialmente existentes ou imaginados) como *termos* dessa relação. Assim, por exemplo, dois setores de uma população preexistem materialmente à luta de classes. Entretanto, só existem enquanto classes *por meio da relação que as institui como classes*” (ALTHUSSER, 1989, 9. 47). (grifo do autor)

de uma determinada luta, pois a história dessa luta não existe sem Estado, como o afirma Poulantzas:

Assim, se (uma) história é (a) história da luta de classes, se as sociedades 'primitivas' sem Estado são sociedades sem (esta) história, é que esta história não existe sem Estado. Não há uma história de lutas onde, num dado momento, o Estado seja fruto e resultado, pois esta história é inimaginável sem Estado (1990, p.12).

Se, para uma elaboração teórica do planejamento, precisamos discutir o Estado, isto significa, forçosamente, discutirmos também a elaboração de uma teoria de poder, pois "Uma teoria do Estado é também uma teoria da sociedade e da distribuição do poder naquela sociedade" (MILIBAND, 1982, p.12).

A especificidade institucional do poder moderno (capitalista) fundamenta-se no econômico, posto que a classe que o detém o faz por ser proprietária e controladora dos meios de produção. Durante a Idade Média, e sob o apogeu do feudalismo, o poder, baseado em elos pessoais, consubstanciava-se no senhor feudal, em cuja figura se fundiam as nuances política, econômica, jurídica, militar, etc, do poder. Sob o capitalismo, contudo, não ocorre aprioristicamente a fusão do econômico com o político. Ao contrário, dá-se uma separação que, mesmo sendo relativa, remete-nos à determinação fundamental da sociedade civil: sua duplicação em sociedade e Estado.

Expressão utilizada desde o século XVIII, a sociedade civil desenvolveu-se plenamente somente a partir do advento do capitalismo, sob controle da burguesia, portanto. Para Marx e Engels, "A sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos, [...] e, neste sentido, ultrapassa o Estado" (1989, p.53).

Numa sociedade cujas relações dominantes são capitalistas, as relações de poder ultrapassam o Estado, que não é a única manifestação do poder:

Não somente a luta de classes detém a primazia sobre o Estado e o ultrapassam, como as relações de poder também ultrapassam o Estado em outro sentido: as relações de poder não englobam completamente as relações de classe e podem ultrapassar as próprias relações de classes (POULANTZAS, 1990, p.49).

Em último grau, o Capital submete todas as dimensões e esferas sociais ao seu domínio - inclusive o Estado -, por isso suas estruturas e mecanismos organizacionais comumente subjagam instituições e organismos, em detrimento de seu caráter público ou privado. Mesmo assim, o Estado, a cada dia, concentra em si mais e mais formas de poder, o que reflete, por um lado, uma maior interferência

nas esferas que compõem a realidade social, direta ou indiretamente, e, por outro lado, uma desestruturação (ou reestruturação) do tecido social de domínio tradicionalmente privado.

Considerar que o caráter, o papel, bem como as funções do Estado, sejam determinados, em última instância, pelas relações de produção vigentes em dada sociedade, estabelece três eixos em torno dos quais se materializa o campo de ação estatal: ideologia, repressão e economia<sup>6</sup>.

As várias combinações teóricas entre estas categorias, existentes nos conceitos mais comuns de Estado, apresentam formulações de conteúdos limitados e imprecisos. Ora reduz-se a ação do Estado ao binômio repressão-ideologia, o que, por um lado, além de minimizar sua análise, demonstra uma concepção idealista de ideologia, afastada do substrato material que lhe confere materialidade social; e, por outro lado, obscurece o fato de que as manifestações de poder não se restringem à sua função repressiva, afinal, ao poder capitalista não interessa excluir os homens da vida social, ou destruir-lhes a sociabilidade, e sim controlar suas vidas, disciplinar-lhes.

A disciplina é, antes de tudo, a análise do espaço. É a individualização pelo espaço, a inserção dos corpos em um espaço individualizado, classificatório, combinatório. [...] A disciplina exerce seu controle, não sobre o resultado de uma ação, mas sobre seu desenvolvimento [...]. A disciplina é uma técnica de poder que implica uma vigilância perpétua e constante dos indivíduos (FOUCAULT, 1992, p.106).

Ora consideram-no - ao Estado - a partir da economia, o que, por sua vez, reduz a especificidade do próprio aparelho econômico do Estado, dissolvendo-o no binômio repressão-ideologia e impossibilitando, assim, o desvendamento das estruturas estatais sob controle da(s) parcelas(s) hegemônica(s) da classe dominante, no caso a burguesia. Como diz Poulantzas,

É bem verdade que o papel do Estado em relação à economia modifica-se não somente no decorrer dos diversos modos de produção, mas também segundo os estágios e fases do próprio capitalismo. De qualquer forma, estas modificações não podem, em hipótese alguma, inscrever-se numa figura topológica de base, pois o Estado, instância sempre exterior à economia, ora interviria nas relações de produção penetrando no campo econômico, ora manter-se-ia fora agindo apenas em sua periferia. O lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e de sua reprodução (1990, p.45).

---

<sup>6</sup> Poulantzas (1990).

Ao Estado, enquanto a determinação social capitalista mais desenvolvida do capitalismo enquanto modo de produção, corresponde a forma de poder que lhe é inerente, o poder de Estado, materializado e exercido socialmente através de dois aparelhos: o ideológico e o repressivo. A expressão “poder de Estado” foi cunhada por Althusser com a finalidade de unificar os dois aparelhos (ideológico e repressivo) que traduzem as práticas materiais do Estado, para que não fossem vistos como estanques e separados:

O Estado (e sua existência em seu aparelho) só tem sido em função do poder de Estado. Toda luta política das classes gira em torno do Estado. Entendamos: em torno da posse, isto é, da tomada e manutenção do poder de Estado por uma certa classe ou por uma aliança de classes ou frações de classes (ALTHUSSER, 1989, p.65).

Muitas inferências foram elaboradas na tentativa de explicitar conceitualmente as expressões utilizadas. O aparelho ideológico, de caráter juridicamente privado, compreende dimensões da vida social que se apresentam aos indivíduos sob a forma de instituições distintas e especializadas, como os aparelhos culturais, religiosos, familiares, informativos, sindicais, esportivos etc., e que fazem parte do Estado por se tratarem de práticas materiais que visam à manutenção do suposto “equilíbrio” entre as classes, para, com isso, garantir a reprodução das relações de poder.

São, portanto, materialidades sociais reprodutoras da ideologia dominante: os aparelhos ideológicos são próprios à ideologia dominante, já que toda classe social, para se manter como classe dominante, precisa ter o controle do Estado e, por conseguinte, exercer sua hegemonia sobre os aparelhos ideológicos, afinal

As idéias (Gedanken) da classe dominante são, em cada época, as idéias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante (MARX; ENGELS, 1989, p.72).

Já o aparelho repressivo refere-se ao governo, à administração, ao exército, à polícia, aos tribunais, às prisões etc. Enquanto o primeiro funciona, predominante mas não exclusivamente, através da ideologia, o segundo funciona, também predominante mas não exclusivamente, através da violência. Este “duplo” funcionamento de ambos nos proporciona a compreensão de que dependem um do outro para exercerem todas as nuances do poder de Estado na realidade social.

Para cumprir a função que lhe é inerente, a de produtor e reproduzidor das relações sociais vigentes num dado momento histórico, o Estado necessita atuar enquanto agente da socialização espacial das relações de produção. Somente a efetiva generalização destas por sobre o território permite o domínio amplo e irrestrito do sistema social dominante.

Os entraves que o próprio Capital produz para si mesmo, durante seu processo histórico de valorização, só podem ser suprimidos temporariamente, por meio da constante reelaboração e reordenamento das relações sociais mais gerais, papel este desempenhado pelo Estado que, resultado e resultante de crises e lutas econômicas e políticas, busca eliminar, apaziguar e/ou equilibrar, via intervenção institucional, os principais elementos conflitantes. Neste contexto entra a prática do planejamento sob o capitalismo.

Para o Estado capitalista, portanto, o planejamento é um instrumento de poder. Como dificilmente existe uma identidade absoluta entre as frações da classe dominante, o Estado, sob controle de uma delas, via de regra é usado como meio de afirmação de uma das frações sobre as outras. Da mesma forma, raramente existe uma subordinação mecânica da sociedade em relação ao Estado: ele precisa corresponder, em nome da estabilidade política, e em um certo grau e de um certo modo, aos interesses da sociedade como um todo. Pode-se mesmo afirmar que o planejamento é a própria materialização desta contradição fundamental do Estado, posto que ele coloca-se no centro destas disputas.

Não podemos deixar de destacar que, em sua busca por legitimação, o Estado capitalista confere ao planejamento a função de superação dos entraves ao desenvolvimento, utilizando-o enquanto instrumento de equalização social e democratização política. É precisamente isso que torna possível, na perspectiva da ação social, o planejamento sob o capitalismo.

Precisamente por pertencer a este ambiente político-institucional, o planejamento materializa o “placar” do jogo pelo poder. Dependendo da correlação de forças em dada conjuntura, os resultados das práticas territoriais beneficiarão esta ou aquela parcela da elite dominante, este ou aquele grupo em disputa pela hegemonia, afinal

(...) o planejamento não é mero reconhecimento da ação intervencionista do Estado. É possibilidade também de controlar a ação estatal, isto é, de definir sua direção, o rumo e o ritmo que haverá de tomar (DRAIBE, 1985, p.371-372).



Elemento responsável pela territorialização das relações de produção, o planejamento, em todos os níveis e escalas, maximiza o poder de quem detém suas rédeas.

Desse modo, e em se tratando do caráter institucional do planejamento, sua ambientação é política por excelência. Como a política é o *locus* privilegiado de exercício do poder, ele se configura no instrumento capaz de revestir o Estado de uma eficácia simbólica. “Simbólica” no sentido de tratar-se de um fetiche, já que seus fins e objetivos estratégicos são determinados pela lógica do Capital - erguida sobre os pilares da acumulação e reprodução ampliada - o que resulta, conseqüentemente, na defesa dos interesses de uma parcela da sociedade - minoritária, diga-se de passagem - em detrimento dos anseios e desejos da maioria, em que pese, muitas vezes, o discurso demagógico e populista da elite estatal.

No entanto, apesar disso, não se percebe, *a priori*, um “esfacelamento” político do aparelho de Estado. Muito pelo contrário: o Estado capitalista apresenta-se à sociedade como um todo coeso, umbilicalmente ligado ao povo de um dado país, imagem esta construída à custa de sua contradição fundamental: ser um instrumento de poder, exercido numa sociedade de classes antagônicas, em benefício de uma minoria, e em detrimento de uma maioria e, mesmo assim, ser obrigado a representar, supostamente, os interesses de toda a população. Esta aparente ligação é fruto de toda uma simbologia nacional calcada na figura do Estado. Conforme Bourdieu, esta é uma função essencial dos símbolos:

Os símbolos são os instrumentos por excelência da ‘integração social’: [...] eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração ‘lógica’ é a condição da integração ‘moral’ (1989, p.10).

Este “consenso social” em torno do Estado capitalista legitima o poder burguês, garantindo assim a reprodução das relações sociais capitalistas. Por outro lado, o Estado, enquanto representante-mor da “vontade coletiva nacional”<sup>7</sup>, responsabiliza-se pela manutenção e perpetuação desta reprodução, mobilizando *n* elementos, estruturas e processos que preservem o *status quo* dominante, por meio de seus aparelhos ideológico e repressivo. Não por acaso o planejamento insere-se

---

<sup>7</sup> A esse respeito, ler Gramsci (1991).

em ambos. E não por acaso tem desempenhado, historicamente, papel fundamental no processo de consolidação da *sociedade moderna*.

Para Martínéz (1997), modernização, juntamente com modernidade, são processos que compõem o duplo ideário presente no advento da sociedade moderna. Para efeito de sistematização, a autora estabelece as seguintes definições:

Entendemos por modernización el proceso de mutación del orden social inducido por las transformaciones derivadas del desarrollo de la ciencia y la técnica. Por su parte, la modernidad alude ao proceso social de construcción de actores sociales liberados de la sacralización del mundo o, mejor, de actores provistos de una visión secular del mundo y, por consiguiente, con capacidad para actuar sobre el mismo. [...] El modernismo se refiere a la ideología que acompaña estos procesos y que, como tal, le otorga a los mismos, es decir, construye un imaginario (p.51).

Desta forma, o conceito de modernização refere-se à apropriação da natureza, pela ciência e pela técnica, no sentido da transformação das bases materiais da sociedade.

Ligada ao desenvolvimento das forças produtivas em geral, em estreita imbricação com as relações sociais, a modernização não implica, obrigatoriamente, na modernidade como pré-condição ou como resultado. Este paradoxo atinge sobremaneira os países chamados *subdesenvolvidos*, onde o desenvolvimento da base material não se fez acompanhar, na maioria dos casos, pelo desenvolvimento social. Na verdade, a consolidação da moderna sociedade capitalista negou os valores originários da modernidade, *divorciando-a* do modernismo e tornando-a uma exaltação ao progresso material conquistado pela modernização<sup>8</sup>.

Por se tratar de um processo socialmente produzido (e reproduzido), a modernização expressa diferenciações que refletem, por sua vez, uma diacronia espacial e temporal. Em outros termos, como a configuração histórica concreta das sociedades é marcada pela heterogeneidade, não temos uma sociedade moderna, mas sociedades com distintos graus de modernização, constituídas segundo determinações específicas, e constituintes de formações sócio-espaciais particulares.

---

<sup>8</sup> Simplificadamente, modernidade é uma forma de pensar o mundo; modernismo é a expressão das idéias da modernidade; e modernização é a constituição das bases materiais da modernidade. A esse respeito, ver Martínéz, op.cit., p.21-22.

Este reconocimiento no significa reducir el problema a un asunto de gradualismo, sino que, por el contrario, implica entender la sociedad moderna como un proceso histórico complejo, heterogéneo, reversible y, por tanto, carente de una pretensión de universalidad (MARTINEZ, 1997, p.37).

Apesar de suas várias interpretações, a emergência da sociedade moderna é um processo historicamente datado, ou seja, origina-se enquanto problemática a partir da consolidação do capitalismo e sua expansão em escala mundial.

Para Weber (1999), o capitalismo, “[...] a força mais significadora de nossa vida moderna [...]” (p.4), é uma ação econômica racional voltada para a procura do lucro e seu ajustamento aos investimentos. Como decorrência deste conceito, o capitalismo, enquanto um tipo ideal<sup>9</sup>, fez-se (e faz-se) presente em todo o mundo e há muito tempo. Seu *espírito* se expressa nos elementos que o estruturam: o trabalho (vocação), a produção e o consumo, e os investimentos.

Concebido desta forma, o capitalismo implica numa ação planejada e calculada enquanto qualificações da ação econômica capitalista, racionalmente efetivada. O planejamento e o cálculo, portanto, são pressupostos do capitalismo.

Onde a apropriação capitalista é racionalmente efetuada, a ação correspondente é racionalmente calculada em termos de capital. Isto significa que ela se adapta a uma utilização planejada de recursos materiais ou pessoais [...] (WEBER, op.cit., p.5).

Afinal, por que o capitalismo usa o planejamento? Para racionalizar, organizar e controlar o processo de produção; para expandir-se sobre bases não-capitalistas; para *abrir caminho* à submissão da vida social ao capital.

Se, por um lado, o empreendimento e a empresa capitalista generalizaram-se pelos *quatro cantos* do planeta, por outro o Ocidente produziu um capitalismo específico, “[...] um tipo completamente diverso e nunca antes encontrado de capitalismo: a organização capitalística racional assentada no trabalho livre (formalmente pelo menos)” (WEBER, 1999, p.7), especificidade esta resultante da vitória do protestantismo ascético no processo de construção da cultura (e racionalidade ) ocidental. “O que muda com a ética ascética vitoriosa não é apenas

---

<sup>9</sup> O **tipo ideal** é um mecanismo, central no pensamento weberiano, de produção de categorias, cuja marca principal é a determinação de elementos e fatores generalizantes, sendo, portanto, abstrato e a - histórico.

uma atitude tradicionalista de ver o trabalho, mas, antes de tudo, uma concepção de mundo por inteiro” (SOUZA, 1994, p.137).<sup>10</sup>

Qual é a organização capitalística racional por excelência? Para Weber, é a organização industrial, cujas pré-condições são a separação entre empresa e economia doméstica e a criação da contabilidade racional. Ademais, o capitalismo ocidental, para se constituir na sua especificidade, exigiu o desenvolvimento da técnica, o que implicou no domínio (e dependência) da ciência, que se desenvolveu a partir dos interesses da economia.

Deste modo, temos a entronização em todos os campos e esferas da vida social de uma lógica dominante, a da racionalidade ocidental. “Para usar a linguagem de Weber, constitui-se o seu racionalismo específico: o racionalismo da dominação do mundo.” (Idem)<sup>11</sup> Esta racionalidade instrumental, utilitária, redefine o mundo moderno, agora sob a lógica da eficiência, do pragmatismo.

Neste contexto, portanto, a racionalidade hegemônica no capitalismo, a burguesa, instrumental, determina a modernização enquanto processo, instrumentalizando-a segundo seus interesses. A racionalidade burguesa, por seu turno, expressa uma racionalização da vida social, voltada para o domínio (técnico e científico) da natureza, e consubstancia-se no processo de modernização, ela própria entendida como o triunfo da ação racional.

Como o domínio da razão instrumental tornou-se o próprio critério de constituição do mundo ocidental, ele mesmo alçado à condição de paradigma da sociedade moderna, a conquista do moderno estabelece-se como um fim.

Daí decorre a base das teorias desenvolvimentistas etapistas: a modernização é vista, dentro de uma concepção evolucionista, como um processo de transição entre a tradição e a modernidade, entre uma sociedade atrasada e uma moderna.

Já a partir de fins do século XIX, a necessidade imperiosa, para o Capital, da integração da América Latina ao mercado mundial, provocou, neste continente, uma profunda mudança de sua organização social e política, ao mesmo tempo em que se operava a destruição das bases econômicas *atrasadas* e a construção de bases *modernas*. Como a modernização foi uma *iniciativa* dos países centrais, que

---

<sup>10</sup> Sobre a relação entre protestantismo e capitalismo, ver Weber, op.cit.

<sup>11</sup> “Racionalismo para Weber é um conceito supranacional. [...] é, portanto, um tipo-ideal.” (SOUZA, 1998, p.104)

impuseram seu receituário político e econômico para a constituição dos Estados nacionais latino-americanos, o tradicional estabeleceu-se como ultrapassado e velho, e o moderno como o novo e desejado.

Do ponto de vista das estruturas políticas estabelecidas por este receituário, produziu-se, como uma modelagem típica do Estado latino-americano, o modo de desenvolvimento nacional-popular, que predominou, no continente, até (aproximadamente) início dos anos 1980. “El resultado: sociedades con unas instituciones y un discurso político formalmente moderno, erigidos sobre bases profundamente tradicionales” (MARTINEZ, 1997, p.50).

Dentre as instituições, destaca-se, na experiência latino-americana como um todo e na brasileira em particular, o Estado. Tendo sido apropriado pela razão instrumental dominante, o Estado consolida-se como elemento central da modernização, tomando sob sua responsabilidade a transformação das bases materiais da economia nacional. Dessa perspectiva, o Estado é, efetivamente, modernizador, posto trazer em seu bojo o ideário da mudança.

A prática do planejamento, além de expressar estas contradições *per se*, insere-se nesse contexto como uma necessidade de reelaboração das relações sociais mais gerais, com vistas a suprimir, mesmo que temporariamente, os elementos conflitantes, via intervenção institucional.

Exatamente por conter as contradições inerentes ao Estado, o planejamento acaba por se tornar uma *via de mão dupla*. Se, por um lado, atua no sentido da reprodução das relações sociais dominantes, por outro abre caminho para a intervenção de agentes locais e/ou regionais que, mesmo atuando exclusivamente segundo seus próprios interesses, criam condições, ao fazê-lo, para a participação de grupos e/ou frações não hegemônicas que, de outro modo, estariam alijados do processo político. Aliás, por ser e estar imbuída de contradições, e de acordo com os interesses estratégicos momentaneamente hegemônicos, a ação do planejamento regional constrói/produz uma espacialidade marcada por continuidades e inovações.

É claro que reconhecemos que o processo de planejamento em si pouco tem de efetivamente democrático, pois as decisões são tomadas em esferas onde o nível de comprometimento entre os agentes envolvidos é muito expressivo. Contudo, as interferências e reivindicações das elites regionais, de representantes da sociedade civil etc, podem contribuir para o enfraquecimento da ordem hegemônica.

A escala regional do planejamento talvez seja a que, de forma mais contundente, expresse os conflitos presentes no processo, já que possibilita a atuação de agentes normalmente excluídos do planejamento em escala nacional. O jogo de forças define-se muito mais em função dos interesses das elites regionais do que dos objetivos das frações dominantes a nível nacional (se é que podemos fazer esta diferenciação). Entretanto, não raro são estabelecidos pactos conjunturais entre ambos, a exemplo da formação sócio-espacial brasileira. Desse modo, os conflitos, quando existem, não alcançam o ponto de ruptura do pacto estabelecido, afinal

O planejamento emerge aqui como uma 'forma' de intervenção do Estado sobre as contradições entre a reprodução do capital em escala nacional e regional, e que tomam a aparência de conflitos inter-regionais; o planejamento não é, portanto, a presença de um Estado mediador, mas, ao contrário, a presença de um Estado capturado ou não pelas formas mais adiantadas da reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneização, ou conforme é comumente descrito pela literatura sobre planejamento regional, no rumo da 'integração nacional' (OLIVEIRA, 1978, p.30).

## 1.2 AS CATEGORIAS ESPAÇO, TERRITÓRIO, REGIÃO E FORMAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL

O pensamento contemporâneo é marcado pelo esforço de elaborar uma teoria social que dê conta, efetivamente, da inclusão do espaço enquanto uma das instâncias ou propriedades essenciais da sociedade, ou seja, inseparável ontológica, metodológica e epistemologicamente da análise social. À *temporalização* (periodização) da sociedade, deste modo, junta-se a *espacialização* (concreção), já que “O espaço e o tempo são categorias básicas da existência humana” (HARVEY, 1993, p.187), sendo, portanto, dimensões contingentes da realidade social.

A espacialização da teoria social atinge, com maior ou menor ênfase, todos os campos que se dedicam ao estudo da sociedade enquanto uma concreção, uma materialidade histórica, como, por exemplo, a economia, a sociologia, a política e, sobretudo, a geografia, ela mesma “viúva do espaço” durante um largo período de evolução de seu pensamento.

Grosso modo, na tentativa de elaborar explicações que respondam às indagações que envolvem a realidade social em sua complexidade, a teoria social é perpassada por distintas concepções de espaço. As várias noções de espaço, específicas de determinadas sociedades ou diferentes subgrupos sociais, criam uma

multiplicidade geradora de conflitos, decorrentes, em última instância, do fato de que o sentido atribuído ao espaço atua enquanto instrumento de regulação da vida social, pois o mesmo é produzido através de práticas sociais e processos materiais que servem à reprodução da vida social.

Enquanto conceito, duas grandes tradições (com suas inúmeras derivações) fazem-se presentes: ora o espaço é tratado como um espaço em si, uma forma abstrata (espaço absoluto), ora como socialmente produzido, uma espacialidade de base social (espaço relativo).

Uma análise da sociedade fundada no conceito de espaço físico, absoluto, dado *a priori*, análise esta muito mais comum do que gostaríamos, cria uma ilusão social deslocada de toda e qualquer base material. O espaço, ao lhe serem dados sentidos cotidianos comuns, é naturalizado, ao ser tratado como um atributo material de todas as coisas, cujos aspectos principais são mensuráveis (direção, área, padrão, volume, distância, forma). A naturalização do espaço é acompanhada pela naturalização do tempo: se o espaço é o substrato físico da sociedade, o tempo, por seu turno, é irreversível, imutável e contínuo, sendo ambas as compreensões profundamente redutoras de seus significados. Para Soja,

O predomínio de uma visão fiscalista do espaço permeou a tal ponto a análise da espacialidade humana que tende a distorcer nosso vocabulário. Assim, enquanto adjetivos como “social”, “político”, “econômico” e até “histórico” costumam sugerir, salvo especificação ao contrário, um vínculo com a ação e a motivação humanas, o termo “espacial” evoca, tipicamente, uma imagem física ou geométrica, algo externo ao contexto social e à ação social, uma parte do “meio ambiente”, parte do cenário da sociedade – seu contingente ingenuamente dado -, e não uma estrutura formadora criada pela sociedade (1993, p.101).

Recentemente, firma-se outra tradição na análise social, fundamentada na concepção de espaço enquanto socialmente produzido, ou seja: o espaço, por se constituir no atributo material de todos os valores de uso, sob o capitalismo se torna *espaço social*, posto que o processo capitalista de produção converte os valores de uso em valores de uso sociais. Em síntese, se por um lado o espaço não é simplesmente um repositório de formas físicas, por outro ele não é um vazio abstrato desprovido de substância.

O espaço [...] é, portanto, categorialmente, concebido como resultado do ato da produção [...]. O espaço produzido o é a partir do espaço existente [...]. Por isso, produção do espaço e espaço produzido são dois momentos

diversos de uma mesma sequência: processo e estrutura [...]. O processo determina a estrutura, que volta a ser aquele (SILVA, 1986, p.32).

Sob esta compreensão (espaço como produto social), no entanto, alinham-se distintas concepções, por isso a necessidade de nomearmos o espaço a que estamos nos referindo, pois não podemos incorrer no erro de sua fetichização. “O espaço não é nem o ponto de partida (espaço absoluto), nem o ponto de chegada (espaço como produto social)” (CORRÊA, 1995, p.25). Dito de outro modo, o processo de produção e organização do espaço não compõe uma estrutura autônoma e independente de outras instâncias sociais, nem tampouco se trata de mero reflexo da sociedade estruturada em classes sociais antagônicas.

A concepção do espaço enquanto um produto social, posto que o ato de produção da existência humana é coletivo (social), confere-lhe o papel de elemento das relações de produção e reprodução em geral, “[...] relações estas que são simultaneamente sociais e espaciais” (SOJA, 1993, p.99), e que criam e recriam incessantemente o espaço, construindo novas formas, atribuindo novos conteúdos a formas antigas, estruturando e reestruturando formas e conteúdos segundo novos processos, enfim, produzindo e reproduzindo totalidades espaciais concretas.

Por possuir uma natureza multifacetada, o espaço social é produto (objeto material) sim, mas também meio de produção e força de produção. Simbolicamente ordenado, reflete diferenças e classificações, pois, ainda que ancorado nas estruturas objetivas do mundo das quais fazem parte as representações dominantes, é fundamentalmente processo, movimento, lugar e elemento de socialização e materialização das relações sociais (até porque as representações estão em constante luta simbólica).

Produzido por práticas sociais e materiais, o espaço social expressa e engendra a totalidade da ação social, movendo-se segundo uma dinâmica contraditória, marcada pela homogeneização (processos gerais) e pela heterogeneização/ fragmentação (processos concretos).

Considerar o espaço (social) como produto e produtor dos homens concretos implica, em primeiro lugar, no reconhecimento de que, sob o capitalismo, o espaço é cada vez menos *natural* e mais *social*. Como a *dimensão natural* da produção é substituída pela *dimensão artificial*, o espaço natural (1ª natureza) dá lugar ao espaço social (2ª natureza), cuja expressão hegemônica é o espaço urbano (LEFEBVRE, 1997).



Em segundo lugar, se a artificialidade é a marca do espaço na contemporaneidade, e se a reprodução social depende, em grande medida, das condições criadas para a produção, circulação e consumo, o espaço assume posição fundamental neste processo. Os objetos fixados no espaço (fixos e fluxos)<sup>12</sup> determinam as condições de valorização e reprodução ampliada do capital. Daí o conceito de **ambiente construído** (HARVEY, 1993), segundo o qual as edificações, os equipamentos e as infra-estruturas (capital fixo), construídos no espaço, garantem as condições necessárias à realização da valorização e reprodução ampliada do Capital.

O ambiente construído herdado influencia diretamente a produção futura. As heranças cristalizadas (objetos, eventos) no espaço inscrevem suas marcas no processo social. São as *rugosidades*.

Chamemos *rugosidades* ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares (SANTOS, 1996, p.113).

Como a apropriação do espaço assegura poder (hierarquia, segregação), trava-se uma constante luta simbólica entre os atores e agentes sociais por seu controle, mesmo que de forma parcelar, instituindo-o como um espaço de disputas e conflitos. Neste processo destaca-se o Estado, para o qual o controle do espaço reveste-se de suma importância.

Estes pressupostos balizam nossa compreensão de Espaço, alçado à condição de entidade epistemológica, cujas concreções possíveis são o Território, a Paisagem, a Região e o Lugar. Estas concreções são conceitos centrais do pensamento geográfico e, como tais, são representações em constante mutação. Na verdade, trata-se de estabelecer distinções analíticas que possibilitem o exercício teórico-metodológico de análise da sociedade em sua espacialidade.

Um dos recortes analíticos possíveis, em decorrência da opção pelo uso de categorias (teóricas e empíricas) que reflitam a espacialidade de contextos históricos concretos, refere-se à categoria de Formação Econômica e Social (FES), ou Formação Social, de orientação marxista, por nós considerada como “[...] a mais

---

<sup>12</sup> A esse respeito, **consultar** Milton Santos, 1996.

adequada para auxiliar a formação de uma teoria válida do espaço” (SANTOS, 1977, p.81). Há muito presente na tradição do pensamento econômico e social, a categoria de FES permaneceu, entretanto, obscurecida por outros conceitos do corolário marxista. Para Santos (1977), sua pertinência deve-se ao fato de que, essencialmente, a FES refere-se ao desenvolvimento particular, historicamente diferenciado, de sociedades determinadas, resultantes da ação de forças externas e internas.

As diversas instâncias da sociedade, como a política, a ideológica, a econômica, a social e a cultural, compõem uma totalidade concreta que se constitui numa espaço-temporalidade, ou seja, é imbricada pelo espaço e pelo tempo, o que lhe confere singularidade. O movimento de concreção desta totalidade, por sua vez, expressa continuidades e descontinuidades como uma unidade, com existência, atributos e características específicos, afinal “[...] cada sociedade veste a roupa de seu tempo” (SANTOS, 1977, p.84). Por isso a categoria de FES cumpre um duplo papel: por um lado, dá conta das particularidades concretas, das frações (análise); por outro, exige-nos a reconstituição do todo, pois as frações só são entendidas em sua totalidade (síntese).

Como o elemento fundante da FES é a produção, estruturada sobre o Modo de Produção enquanto uma totalidade, Santos argumenta que, por se tratar de transformações ocorridas no espaço via trabalho, é-nos impossível “(...) falar de Formação Econômica e Social sem incluir a categoria do espaço” (1977, p.82). Ademais, uma leitura exclusiva pela ótica da produção provocaria uma análise economicista e, conseqüentemente, redutora do social real.

Finalmente, as FES compreendem uma estrutura produtiva e uma estrutura técnica, o que implica na constituição de arranjos espaciais, cuja organização e ordenamento são próprios a cada FES (diferenciação de áreas). Daí a gênese do conceito de Formação Espacial (ou Formação Sócio-Espacial).

O mérito do conceito de formação sócio-espacial, ou simplesmente formação espacial, reside no fato de se explicitar teoricamente que uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado, o espaço só é inteligível através da sociedade (CORRÊA, 1995, p.26).

Neste contexto, as formações espaciais respondem pelas especificidades do movimento de reprodução social mais geral, pois nela se materializam as relações

sociais capitalistas, segundo determinações próprias dos lugares. São as configurações espaciais (ou territoriais) particulares.

Se as relações societárias são espaço-temporais, e espaço e tempo somente são compreendidos relativamente à ação social, isto implica que o duplo movimento de periodização/espacialização produz – e constrói – formações sócio-espaciais que expressam concretudes e historicidades diferenciais. A presentificação das formações sócio-espaciais, portanto, está relacionada ao conceito de **Território** (concreção do espaço), aqui considerado como espaço apropriado, simbólica ou efetivamente, “[...] definido e delimitado por e a partir de relações de poder [...]” (SOUZA, 1995, p.96), e cujas práticas espaciais de instauração e manutenção (do território) podem ou não possuir materialidade.

O território corporifica a formação sócio-espacial, permitindo-nos compreender com mais clareza a dialética entre rigidez e flexibilidade, pois ele é, por um lado, sempre fato presente, com poder explicativo da realidade espacial, já que é, ao mesmo tempo, condição e determinação do social real.

Neste sentido, o território é depósito de processos, sendo construído pelas outras dimensões da realidade social e, ao mesmo tempo, surgindo como condição e causa de outros processos, fenômenos (RIBEIRO, 1999, p.7).

Por outro, é sempre herdado, pois é sua construção histórico-concreta que lhe confere identidade presente. Visto como herdado e herança do devir da sociedade, o espaço dado, construído pelas práticas espaciais (sociais) de cada sociedade, remete-nos à relação ação-espaço.<sup>13</sup> “Assim como o poder é onipresente nas relações sociais, o território está, outrossim, presente em toda a espacialidade social – ao menos enquanto o homem também estiver presente” (SOUZA,1995, p.96). Se são as práticas espaciais que instauram e mantêm o território, sua permanência é relativamente limitada (inércia dinâmica).

Como as formações sócio-espaciais possuem estruturas (social, política, econômica...) que instauram sua existência material, são as formas e objetos geográficos que objetivam a relação espaço-tempo-sociedade, objetivação esta decorrente da cristalização de processos sociais gerais nos lugares que, enquanto acumulação desigual de tempos, possibilitam a concretude, de maneira específica,

---

<sup>13</sup> A esse respeito, ver Ribeiro, op.cit.

da sociedade em geral (singularidade). “Aliás, essa especificidade do lugar [...] é que permite falar de um espaço concreto” (SANTOS, 1985, p.10-11).

As formas e objetos, por seu turno, constituem arranjos que expressam uma ordem espacial, intimamente imbricada às outras ordens constitutivas da sociedade (econômica, política, social...). São arranjos espaciais que se comportam como *reflexos* (condição e causa) das relações sociais que lhe dão sentido.<sup>14</sup> Por isso as configurações espaciais (ou territoriais) são importantes elementos da pesquisa teórica e empírica que, por sua vez, envolve o estudo das formações sócio-espaciais.

De qualquer modo, as formas e objetos distribuem-se por sobre o território, de maneira temporal e espacialmente diferenciada (continuidade/descontinuidade), ou seja, formas e objetos pretéritos convivem com conteúdos presentes e futuros e vice-versa, conteúdos pretéritos, não atualizados, convivem com formas e objetos novos e/ou renovados.

Estas formas-conteúdo, por corresponderem a padrões cujas funções são dadas pelo modo como se articulam – e se organizam – as instâncias e as dimensões da sociedade como um todo (estrutura), são compreendidas na totalidade em movimento (espaço-temporal) da qual fazem parte, totalidade esta que pressupõe ação e mudança (processo). “A idéia de forma-conteúdo une o processo e o resultado, a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social” (SANTOS, 1996, p.83).<sup>15</sup> A sociedade territorializa-se com todas as suas complexidades e contradições. A luta social (de classe, intraclasse...) inscreve-se no território, afinal

As práticas temporais e espaciais nunca são neutras nos assuntos sociais; elas sempre exprimem algum tipo de conteúdo de classe ou outro conteúdo social, sendo muitas vezes o foco de uma intensa luta social (HARVEY, 1993, p.218).

As práticas temporais e espaciais (sociais) assumem combinações **particulares** no território, constituindo **regiões**.

---

<sup>14</sup> Entendemos por “**sentido**” o sentido subjetivamente visado, intelectualmente compreendido e racionalmente evidente, próprio da ação humana, passível de interpretação e compreensão (WEBER, 1999, p.4-7).

<sup>15</sup> Sobre as categorias **Forma, Função, Estrutura** e **Processo**, consultar Santos (1985, p.49-59).

Tratada enquanto categoria de análise por várias disciplinas acadêmicas, com maior ou menor ênfase, a **Região**, enquanto conceito, conseguiu desprender-se dos limites científicos e penetrar no senso comum, sendo hoje uma noção que permeia o imaginário social como um todo.

Entretanto, em que pese esta infinidade - ou imprecisão - conceitual, um esforço de síntese identificaria, não sem problemas, três grandes abordagens: primeiramente, poderíamos definir região a partir da significação do vocábulo. Derivado do verbo *regere*, que em latim significa governar, reinar, expressaria uma porção do território, ou área, definida a partir da conquista, da dominação, do controle político-administrativo, referindo-se a uma ação instrumental por parte da estrutura de poder. É a região do controle.

Em segundo lugar, poderíamos abordar o termo como espaço vivido. Socialmente criada, seria uma porção do território cuja identidade se constituiria através das características da organização social, cultural e econômica, vivenciadas coletivamente pelos membros de um determinado grupo social. É uma região reconhecida de dentro para fora. A abordagem de região de controle se opõe, em sua elaboração, à de região como espaço vivido, pois a primeira, quando se configura, geralmente o faz subjugando a segunda.

Finalmente, região pode ser considerada enquanto uma categoria de análise essencial de um determinado campo disciplinar, no caso a Geografia. Por ter estabelecido a centralidade do conceito de região, juntamente com os de espaço geográfico, território, paisagem e lugar, capazes de, em conjunto, conferir-lhe identidade científica e acadêmica, a Geografia possui uma larga elaboração teórica sobre a questão, onde se destacam as noções de região natural, região geográfica, região funcional ou polarizada e, por último, região enquanto dimensão espacial das especificidades sócio-econômicas em uma totalidade espaço-temporal. São conceitos decorrentes das diversas 'escolas' que se formaram no decorrer da constituição e consolidação do pensamento geográfico.

Entretanto, independentemente da abordagem adotada, reconhecemos um nexo que perpassa, direta ou indiretamente, todas as elaborações: a região seria decorrente de um conjunto de fatores (naturais, históricos, econômicos...) dentro de uma unidade espacial, configurando-se através de um processo de regionalização do espaço que objetiva a diferenciação de áreas para fins de classificação e/ou de intervenção no território. Para Oliveira,

O que preside o processo de constituição das 'regiões' é o modo de produção capitalista, e dentro, dele, as 'regiões' são apenas espaço sócio-econômico onde uma das formas de capital se sobrepõe às demais [...] (1978, p.30).

A fração predominante de capital homogeneizaria a região, determinando a constituição de classes sociais cuja hierarquia e poder seriam relativos às relações estabelecidas com este capital.

Uma região seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e, por conseguinte uma forma especial da luta de classes [...] (op. cit, p.29).

O autor aponta ainda que, sob o capitalismo, a tendência à homogeneização do processo produtivo em geral e da própria reprodução do capital, bem como a fusão das várias formas de capital, provocariam o desaparecimento da região, pois a homogeneização se instalaria também no território.

Roberto Lobato Corrêa, a exemplo de Oliveira, também relaciona a regionalização do espaço com o modo de produção capitalista, mas sua ênfase vai em outra direção. Segundo Corrêa,

[...] é no modo de produção capitalista que o processo de regionalização se acentua, marcado pela simultaneidade dos processos de diferenciação e integração, verificadas dentro da progressiva mundialização da economia a partir do século XV (1986, p.51).

Após apontar os mecanismos de diferenciação de áreas que atuam sob a égide do capital (a divisão territorial do trabalho, o desenvolvimento tecnológico, a ação do Estado e da ideologia e o aprofundamento da articulação espacial), o autor conclui que:

A lei do desenvolvimento desigual e combinado traduz-se, assim, no processo de regionalização que diferencia não só os países entre si, como, em cada um deles, suas partes componentes, originando regiões desigualmente desenvolvidas, mas articuladas. [...] A região pode ser vista como um resultado desta lei, caracterizando-se pela sua inserção na divisão nacional e internacional do trabalho e pela associação de relações de produção distintas (op. cit, p.53).

Já para Lipietz (1988, p.29), a região seria resultante da articulação de vários modos de produção. Ao pensar o espaço sócio-econômico como um reflexo das

articulações das relações sociais, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, obstaculariza o desenvolvimento destas próprias relações, Lipietz considera que, diante do fato da região ser produto do processo social, dever-se-ia estudar a dimensão espacial das relações sociais, e não seu produto, visto que a região seria somente a consequência do desenvolvimento desigual do capitalismo. Em suas palavras, “[...] a região aparece assim como o produto das relações inter-regionais e estas como uma dimensão das relações sociais”.

Na medida em que analisa as relações inter-regionais com o intuito de explicar a configuração histórica concreta da dimensão espacial das relações sociais,

Alain Lipietz chama de contradições horizontais aquelas existentes entre a cidade e o campo, entre ramos de produção e entre comunidades locais e de contradições verticais as próprias contradições entre classes sociais. As contradições horizontais tendem a desaparecer com o desenvolvimento capitalista, posto que pressupõe a expansão do capital por todos os lugares e ramos da produção. Ao contrário, as contradições verticais tendem a ser ampliadas (HEIDRICH, 1994, p.131-132).

Lavinias e Nabuco, por sua vez, referindo-se especificamente ao contexto do Brasil, consideram que, hoje, a categoria região não mais possui poder explicativo das mudanças geradas pelo capitalismo brasileiro a partir da última década. Para as autoras, a atual estrutura produtiva do país

[...] aponta para a superação do fenômeno da regionalização da atividade produtiva, indicando que a cadeia produtiva quebra com a lógica anterior da configuração espacial (1994, p.21).

Além do mais, consideram que

[...] a idéia de região obscureceu as profundas desigualdades econômicas e sociais existentes na ‘periferia’, além de alavancar com competência recursos federais que enriqueceram ainda mais as velhas oligarquias locais (op. cit, p.26).

Portanto, concluem que “O que define o âmbito da região é, pois, o estágio das relações entre os diferentes elos da integração intersetorial” (Ibidem, idem).

A partir desse momento algumas considerações devem ser feitas. Em primeiro lugar, no tocante à idéia de homogeneização do espaço, o que vemos no capitalismo contemporâneo é que se, por um lado, podemos falar em homogeneização dos processos produtivos globais, em função da mundialização

que caracteriza o estágio atual das relações sociais de cunho capitalista, por outro esta mesma homogeneização se concretizou através da intensa heterogeneidade dos lugares. Para Santos, todos os subespaços são hoje submetidos ao processo conjunto de globalização e fragmentação. Na verdade, as regiões, para ele, seriam o suporte e a condição das relações globais contemporâneas.

As condições atuais fazem com que as regiões se transformem continuamente, legando, portanto, uma menor duração ao edifício regional. Mas isso não suprime a região, apenas ela muda de conteúdo (1996, p.197).

Pacheco (1996, p. 11-12), reportando-se ao Brasil, afirma que:

No que há de central a idéia é absolutamente inquestionável: se a diferenciação regional é definida a partir de dinâmicas de acumulação específicas, a industrialização, ou seja, a constituição das bases materiais do capitalismo nacional, e a unificação do mercado destróem as antigas regiões. [...] Resta, porém, uma dificuldade nada desprezível: compreender o sentido da subordinação da acumulação nos espaços regionais à dinâmica do capitalismo nacional. A integração do mercado nacional, todos reconhecem, não suprime por si as diferenças regionais.

O mesmo autor, por seu turno, faz-se valer da definição de região em Ann Markusen. “Para a autora, regiões são criaturas multifacetadas da história, produtos das mudanças contemporâneas e domicílio de grupos diversos, que nos interessam porque são locais do drama humano” (op. cit, p.29). Neste sentido, Pacheco considera que o conceito de região deve levar em conta três aspectos fundamentais:

[...] não enfatizar apenas um aspecto particular da realidade e buscar preservar em termos analíticos seu sentido histórico. Além do mais, o conceito deveria captar as tensões entre a dinâmica regional interior e o ambiente exterior. Por fim, esta definição deveria apreender a natureza relacional das regiões [...] (Ibidem, idem).

Com base nessas considerações, o autor cita o conceito de Markusen:

Uma região é uma sociedade historicamente desenvolvida e territorialmente contínua que possui um ambiente físico, socioeconômico, um meio político e cultural, e uma estrutura espacial distinta de outras regiões e das outras unidades territoriais principais (cidades e nações) (MARKUSEN *apud* PACHECO, 1996).



De qualquer forma, e em que pese a riqueza das reflexões apresentadas, não pretendemos, nesse momento, esgotar a discussão sobre o termo região. Por ora, é-nos suficiente indicar algumas direções.

Em primeiro lugar, o termo região será tratado a partir de sua noção abstrata, ou seja, como um conceito cuja elaboração se dá com base em critérios que fundam a categoria região; em segundo lugar, consideraremos que o critério fundante da noção abstrata de região é o da homogeneização/diferenciação, ao expressar um princípio de classificação espacial; em terceiro lugar, consideraremos que esta dialética da homogeneização/diferenciação é própria da dinâmica de valorização do capital do sistema capitalista, o que nos remete, portanto a uma dada condição histórica ou, de outro modo, ao processo de configuração e expansão do modo de produção capitalista, enquanto sistema hegemônico em geral e, mais especificamente, à realidade brasileira.

Nesta perspectiva histórica concreta, portanto, a região resultaria da imbricação de fatores tais como o desenvolvimento histórico do capitalismo, a especificidade de sua reprodução e articulação às unidades espaciais enquanto totalidades concretas (Estado-Nação), e a intervenção do Estado, enquanto instituição cuja dimensão espacial se define pela territorialização da ação política, voltada à organização espacial do Capital e do Trabalho, tendo na região um objeto de planejamento da prática institucional.

## 2 PLANEJAMENTO E REGIÃO: A QUESTÃO AMAZÔNICA

### 2.1 PLANEJAMENTO NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O planejamento econômico no Brasil e suas implicações político-ideológicas já foram, e continua sendo, objeto de estudo de inúmeros trabalhos, acadêmicos ou não, fornecendo uma bibliografia sobre o tema de relativa quantidade e elevada qualidade. São produções teóricas elaboradas, em grande parte, por economistas, sociólogos e historiadores. A abordagem geográfica do planejamento, no entanto, encontra-se ainda incipiente, principalmente se considerarmos o planejamento, em sua dimensão regional, ou seja, à luz da perspectiva espacial, visto tratar-se da reorganização e do reordenamento dos fenômenos e objetos no espaço geográfico que, por seu turno, atua como importante agente de produção e reprodução social, razão pela qual se torna elemento-chave para o Estado.

Em outras palavras, o planejamento regional reflete a própria materialização territorial do poder em todas as suas esferas. A carência de uma abordagem geográfica acerca da escala regional de planejamento, portanto, impõe-nos a necessidade da produção de pesquisas que preencham as lacunas existentes.

Discutir a ação do Estado brasileiro via planejamento implica, necessariamente, no reconhecimento de dois fatores *a priori*: a discussão se dá num contexto capitalista, dado o caráter do Estado brasileiro, e onde as experiências de planejamento não desencadearam um processo de desenvolvimento em seu sentido mais amplo, em que pese o discurso sustentado pelas elites dominantes. Para Lafer, a propósito do Brasil, “O planejamento nada mais é do que um modelo teórico para a ação”, onde “[...] cada experiência de planejamento se afasta de sua formulação teórica [...]” (1970, p.7).

A trajetória do planejamento no Brasil refere-se aos últimos 60 anos da história do país e é marcada por experiências significativas. No geral, tais experiências possuem uma tendência de abrangência progressiva, tendo-se ampliado cada vez mais o universo de elementos analisados e para os quais se formulavam diretrizes e orientações, ainda que reconheçamos que esta ampliação não tenha ocorrido de forma linear no período citado.

Estabelecendo-se desde o início enquanto instrumento institucional, o planejamento foi empreendido no sentido de adaptar as atividades produtivas, os

*fatores de produção*<sup>16</sup> e as relações de produção aos modelos econômicos implantados pelo capitalismo no país. Via de regra, os planos e programas oficiais não vislumbraram, na prática, perspectivas em longo prazo, atendo-se a períodos de execução reduzidos e muito aquém das necessidades e conveniências de um processo de planejamento efetivamente pautado pela superação dos graves e profundos problemas que obstaculizam o desenvolvimento econômico e social da formação sócio-espacial brasileira. Desconsidera-se uma das facetas essenciais da prática planejadora, ou seja, a de se tratar de um processo que requer continuamente adaptações, correções e incorporações de novas experiências.

No Brasil, a idéia de planejamento como instrumento de desenvolvimento foi assumida concretamente pelas elites dominantes a partir da década de 1930. Influenciada pelo movimento de modernização que atingiu a América Latina na década anterior e daí em diante, ainda que de forma heterogênea e com ritmo próprio nos diferentes países do continente, a idéia de planejamento fez-se acompanhar por uma nova concepção de progresso econômico e social, para o qual a noção de modernização política e econômica servia de suporte fundamental.

A implantação da prática do planejamento no país é o resultado de profundas alterações tanto na estrutura, quanto nas funções do Estado brasileiro. De 1930 em diante, assistimos a uma notável reelaboração das relações entre Estado e Sociedade no Brasil. Para Ianni,

Desde essa época, os desenvolvimentos do poder público revelam a acentuação dos seus conteúdos burgueses, em confronto com os elementos sociais, culturais e políticos do tipo oligárquico vigentes nas décadas anteriores a 30 (1986, p.25).

Os acontecimentos que desembocaram na chamada “Revolução de 30”, portanto, proporcionaram as condições necessárias para a efetivação, no país, do caráter eminentemente burguês do Estado, implicando no obscurecimento do matiz oligárquico. “Isto significa que o poder público passou a funcionar - mais adequadamente - segundo as exigências e as possibilidades estruturais estabelecidas pelo sistema capitalista no Brasil” (IANNI, 1986, p.26). Para tanto, a adequação concentra-se sobremaneira num conjunto de medidas econômicas e

---

<sup>16</sup> Embora se reconheça a filiação teórica neoclássica, o uso do conceito de *fatores de produção* não representa um compromisso com esta corrente de pensamento.

modificações institucionais no sentido de proporcionar a expansão e o fortalecimento das relações sociais de cunho capitalista no país.

Este é o cenário da implementação do planejamento no Brasil, cujo marco pode ser fixado em 1939 quando da criação, sob o Governo Vargas, do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, pelo Decreto nº 1058 de 19.01.39. Constituindo-se num rol de obras e investimentos, sua execução foi prevista para um prazo de 5 (cinco) anos, com os objetivos de promover as indústrias de base no país, a construção de obras públicas indispensáveis e o aparelhamento da defesa nacional.

Em que pese sua limitada abrangência, o plano possui uma importância histórica por ser a primeira experiência plurianual brasileira e com definição de valores e dotação específica. Dos avanços registrados no período, possui relevância a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, em 1941.

Em 29 de dezembro de 1943, pelo Decreto-Lei 6144, o Presidente Vargas instituiu o Plano de Obras e Equipamentos, também quinquenal e composto de orçamento de obras públicas, a exemplo do Plano Especial de 1939. Com os mesmos objetivos, o Plano de Obras não chegou a atingir o prazo determinado, sendo extinto pelo Decreto-Lei 9782 de 06.09.46, sob o argumento da inviabilidade.

Já sob o Governo Dutra, o nacionalismo econômico dos anos 1930-45 foi substituído pelo liberalismo. Como as modificações políticas, econômicas e sociais deste período foram superficiais, o reordenamento do Estado e suas relações com a sociedade puderam ocorrer sem muitos obstáculos, organizando e aglutinando forças políticas contrárias à política econômica nacionalista e à intervenção do Estado no processo produtivo como um todo.<sup>17</sup> Mas não sem conflitos, é claro.

Autoritarismo, estatismo e liberalismo individualista clássico, os setores conservadores dominantes divergiram, mas puderam também juntar-se em acordos quando se tratava de assegurar seu férreo controle social e político (DRAIBE, 1985, p.367).

---

<sup>17</sup> De um modo geral, a década de 40 mostrou-se, no mínimo, profícua para a ação planejadora pois, além dos 3 planos nacionais elaborados, foram encaminhados 3 diagnósticos sobre a economia do país e seus possíveis pontos de estrangulamento, a saber: Missão Taub (1942), Missão Cooke (1943) e Missão Abbink (1948).

Em nome dos princípios liberais, instalam-se os elementos favoráveis ao capital estrangeiro, em concomitância com a eliminação dos órgãos estatais responsáveis pela gestão federal. Como analisa Ianni,

Com o Governo Dutra abandonava-se a convicção de que era possível realizar um capitalismo relativamente autônomo no Brasil. A maneira pela qual o poder público foi levado a reorientar e reduzir as suas relações com a economia do País implicava na modificação do sentido e conteúdo da política econômica estatal (1986, pp. 92-93).

Em consequência das orientações políticas adotadas pelo Governo Dutra, a prática do planejamento sofre refluxos. Mesmo assim, em 18.05.1950, a Lei 1102 instituiu o Plano SALTE, assim denominado em função dos quatro setores de sua abrangência (saúde, alimentação, transporte e energia) e de alcance quinquenal. Representando uma preocupação de coordenação de várias áreas de ação estatal, o SALTE teria sido composto pelas sugestões de diferentes ministérios e órgãos da administração federal, o que racionalizaria o orçamento do país. Entretanto, foi aplicado apenas parcialmente e, em 1952, abandonado, já sob o segundo Governo Vargas (1951-1954).

A transição do Governo Dutra para o segundo Governo Vargas representou uma nítida re-elaboração das relações entre Estado, economia e sociedade. Mantendo a linha de atuação do primeiro governo, portanto abandonando as diretrizes inspiradas no liberalismo do governo anterior, Vargas reformula o poder público, que passa a desempenhar novas funções.

Devido ao crescimento industrial registrado e à expansão do setor terciário e dos centros urbanos predominantes, as classes sociais no país estavam mais definidas e configuradas que nos anos anteriores. Por outro lado, houve uma reorientação das relações econômicas, políticas e militares com os Estados Unidos, o que aprofundaria o relacionamento entre os dois países. O segundo Governo Vargas, deste modo, depara-se com este quadro, sendo que a participação do Estado na economia volta-se fundamentalmente para o fortalecimento da industrialização brasileira.

Neste sentido, a Lei 1474, de 26.11.1951, estabelece o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, ou Plano Láfer, de aplicação quinquenal e com objetivos voltados para os investimentos em indústrias de base, reparcelamento de portos e ferrovias, aumento do potencial de energia elétrica, modernização da

agricultura e melhoramento dos frigoríficos, sendo que, em 1952, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE para, dentre outros objetivos, servir de âncora financeira aos investimentos do Plano. De qualquer forma, este plano representaria a consolidação dos interesses dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que atende aos apelos do empresariado nacional.

Na seqüência, tivemos o Programa de Metas (governo Juscelino). Diferentemente dos planos anteriores, caracterizados por medidas setoriais e limitadas, esse Programa foi um refinamento do Plano de Desenvolvimento elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento, órgão central e independente criado por Decreto em 01.02.1956, no primeiro dia do Governo Kubitschek, tendo como função formular, coordenar e controlar os planos. Sua principal característica deve-se ao fato de ser a sistematização de toda a política econômica governamental aplicada no período de 1956-60, constituindo-se numa ação ampla, sob a orientação do Estado, no intuito de implantar uma estrutura industrial integrada, provocando, assim, uma mudança qualitativa na economia brasileira.

Na verdade, o Programa de Metas resultou de dois fatores inter-relacionados: de um lado, a estrutura econômica encontrava-se numa relação de interdependência e complementaridade, o que imporia um quadro de exigências de dimensões consideráveis; por outro lado, o país sofria pressões externas, principalmente por parte dos Estados Unidos, relativas às condições de reprodução do capitalismo em escala mundial. Além do mais, o Programa teria mobilizado a sociedade brasileira, inculcando ao planejamento uma nova dimensão, a do desenvolvimento econômico.

Foram fixadas trinta metas em quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura e alimentação, e indústrias de base. Dentre os seus objetivos, dois possuem relevância: extinção dos pontos de estrangulamento da economia brasileira, por meio de investimentos na infra-estrutura, sob a responsabilidade do Estado; e expansão da indústria de base via investimentos privados, nacionais ou estrangeiros. O Programa de Metas foi, portanto, o triunfo do capitalismo dependente no Brasil, expandindo e modernizando setores significativos da indústria nacional.

Em outros termos, a formulação e execução do Programa de Metas implicaram numa opção política. Independentemente das intenções dos governantes e dos alvos explícitos na política econômica em que se inseriu o Programa de Metas, a atuação governamental fortaleceu o setor privado.

Além disso, fortaleceu a expansão do setor privado ligado ao capitalismo mundial (IANNI, 1986, p.180).

A Comissão Nacional de Planejamento - COPLAN foi criada em agosto de 1961, durante o Governo Jânio Quadros, na tentativa de reformular a orientação econômica vigente até então. Tendo absorvido o Conselho de Desenvolvimento criado por Kubitschek, a COPLAN não executa ações representativas, atingida pela crise política do país que culminou com a posse de João Goulart.

Neste período, destaca-se a criação do primeiro órgão de planejamento no poder executivo, o Ministério Extraordinário do Planejamento, ocupado pelo economista Celso Furtado, em 28.09.62, que elabora o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65). Calcado no que seria uma abordagem integrada da estrutura sócio-econômica, o Plano Trienal busca estabelecer soluções estruturais para o crescimento do país, definindo como objetivos gerais o crescimento do produto interno, a redução da inflação, a minimização dos custos sociais do desenvolvimento e a diminuição das desigualdades regionais. O Plano teve existência curta, sendo abandonado cinco meses após sua divulgação. Segundo Macedo,

[...] pode-se dizer que o Plano Trienal não alcançou realmente seus objetivos de promover o desenvolvimento e vencer a inflação. Mas sua contribuição foi ponderável na parte em que ele se propôs a intensificar o esforço de planejamento do país (1973, p.68).

O período correspondente a 1964-85 caracteriza-se pelo autoritarismo imposto às instituições e à sociedade brasileiras pelo golpe político-militar de março de 1964. De modo geral, os Governos Castelo Branco, Costa e Silva, Garrastazu Médici, Ernesto Geisel e João Figueiredo adotaram diretrizes econômicas semelhantes. O poder público foi levado a interferir em todos os setores econômicos, e o Estado reformulou as relações de produção no país através de reorientações institucionais.

Complementarmente, vale ressaltar que os sucessivos governos ditatoriais de então gozaram de condições políticas únicas para a implementação de suas ações, pois impuseram a dominação absoluta do executivo sobre o legislativo e o judiciário.

Os planos que se sucederam foram: Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-66); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social

(1967-76); Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED (1968-70); Metas e Bases para a Ação Governamental (1970-72), e os I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND (1972-85).

Os objetivos gerais desses planos seriam praticamente os mesmos, não apresentando alterações de vulto, quais sejam: aceleração do ritmo de crescimento econômico; contenção do processo inflacionário; desenvolvimento a serviço do progresso social; garantias de oportunidades de emprego; redução dos desequilíbrios regionais e manutenção da ordem interna e da estabilidade institucional. Acerca das especificidades desses planos, arrolam-se os seguintes comentários: Martone, referindo-se ao PAEG, considera que

[...] o plano representou uma mudança de mentalidade das autoridades governamentais em relação ao problema inflacionário, que pela primeira vez foi encarado seriamente e foi objeto de uma ação coordenada e incisiva do governo (1973, p.89).

Sobre o Plano Decenal, Lopes afirma que: “Apesar do esforço despendido em sua elaboração, [...] não passou de um conjunto de estudos e diagnósticos setoriais ou regionais seguido de recomendações” (1990, p.91). Alves e Sayad, acerca do PED, consideram que

[...] o ponto de partida do programa foi a definição dos 2 (dois) maiores problemas econômicos da época, sobre os quais o PED deveria agir: [...] o esgotamento ou redução das oportunidades de substituir importações e a crescente participação do setor público na economia brasileira (1973, p.94).

Sobre o de Metas e Bases, Ianni comenta que “Em geral adotaram-se medidas destinadas a assegurar a viabilidade e a prosperidade do sistema econômico vigente na forma concebida pelos governantes” (1986, p.256). Lopes, referindo-se aos I, II e III PNDs, comenta, respectivamente:

A estratégia global adotada, que consiste, seguramente, na peça de resistência do I PND, envolve expansão da fronteira econômica, uso inteligente de recursos humanos, consolidação do desenvolvimento do Centro-Sul e industrialização do Nordeste, tudo sob o véu da grande preocupação de integração nacional (op.cit., p. 94). No que tange à sua implementação o II PND encontrou sérios obstáculos, em especial na dificuldade e demora na adaptação da economia do País à crise do petróleo. Números excessivamente otimistas [...] não guardaram proporção com a realidade após 1974 nem com as projeções e perspectivas do Plano (Idem, p. 95).



A rigor, não houve qualquer implementação do III PND. Preparado apenas para cumprimento de determinação legal, sob a égide de um ministério cujo comandante não via qualquer utilidade prática no processo de planejamento, o III PND viu-se logo relegado ao esquecimento (Ibidem, p.96).

\*

Em síntese, o fato é que, ao longo dos últimos 60 anos, e conduzido por um projeto capitalista, o Estado brasileiro sedimentou, em todas as esferas do poder público, um ideário permeado por teorias desenvolvimentistas e integracionistas que, por sua vez, nortearam a criação de órgãos regionais de planejamento como, por exemplo, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. Com posturas notadamente geopolíticas, apregoando a necessidade da ocupação territorial para a defesa das fronteiras nacionais e para a ampliação da utilização das riquezas naturais, o que se viu foi à efetivação do controle, por parte do Estado, de todo o território nacional, sem, no entanto, refletir em mudanças qualitativas no nível de vida da grande maioria da população do país.

O fortalecimento do Estado Nacional, desse modo, decorreu de uma política territorial voltada para a articulação e integração das diferentes parcelas ao contexto nacional, 'produzindo', no entanto, mais elementos para a diferenciação do espaço brasileiro. Em se tratando das áreas menos desenvolvidas, como ocorre (ilustrando) na Amazônia, tal política se materializou através de duas estratégias principais: a articulação comercial (inicialmente) e a integração produtiva (em seguida), ambas sob a hegemonia da região Sudeste (GUIMARÃES NETO, 1989), cristalizando, por sobre o território, padrões distintos de produção e desenvolvimento capitalistas.

## 2.2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NACIONAL

A sucessão dos planos econômicos, nacionais e/ou setoriais, até 1985, bem como a inexistência formal de planos que orientassem a ação governamental a partir deste ano oferecem uma boa medida do direcionamento do processo de desenvolvimento da economia capitalista brasileira. Esse longo período de convivência entre políticas aparentemente contraditórias em alguns momentos, e complementares em outros, reflete as estratégias adotadas no intuito de garantir a hegemonia das relações sociais de caráter capitalista, mesmo que, para tanto, se

faça necessário à manutenção de padrões não-capitalistas em dados lugares do território.

A história nacional é marcada por uma dinâmica econômica regionalmente diferenciada, produzindo desigualdades e disparidades regionais. A economia brasileira, até a primeira metade dos anos 1960, passou de uma fase de fraca articulação regional (comercial) para uma fase de maior integração (produtiva), principalmente durante o período de industrialização via substituição de importações, realizando a constituição do mercado interno via articulação comercial, sob a hegemonia do Sudeste, particularmente do estado de São Paulo, cristalizando uma dinâmica econômica desigual entre as regiões do país. O Estado Nacional, por sua vez, vê-se fortalecido, dado o alto grau de controle e centralização que marca o fim do isolamento entre os vários subespaços nacionais, através de políticas territoriais ostensivamente direcionadas pela conquista e interiorização.

A integração produtiva requerida pela industrialização a partir do final dos anos 1950 e início dos 1960, por sua vez, estabelece um novo contexto para o processo de acumulação em escala nacional no sentido de eliminar os obstáculos à articulação entre as regiões. Em outros termos, o Estado é chamado para assumir as funções de modernizador das redes de infra-estruturas nacionais (transportes, energia, telecomunicações).

Deste momento até os anos 1980, portanto, temos uma integração produtiva inter-regional cuja característica principal foi à migração de parcelas representativas dos grandes capitais, antes limitados ao Sudeste, para áreas menos desenvolvidas do país, sem, contudo, produzir um desenvolvimento nos mesmos padrões da área central. Assistimos neste período ao aumento das indústrias de bens intermediários nas regiões periféricas, o que reforçaria sobremaneira as desigualdades regionais. De fato, a formação do mercado nacional via comércio de mercadorias (integração mercantil) deu-se num padrão 'centro-periferia', favorecendo à expansão do Sudeste, notadamente São Paulo, e articulando as demais regiões de maneira complementar à economia paulista (CANO, 1997).

Já a partir da segunda metade dos anos 1980, esse modelo de desenvolvimento entra em decadência, relacionada às novas conformações da conjuntura internacional, à crise generalizada do Estado Nacional e ao esgotamento do processo de desconcentração (seletiva ou concentrada).

Em síntese, mesmo considerando que, desde o pós-1930, as políticas adotadas acarretaram transformações significativas na economia do país e determinaram algumas mudanças no quadro geral da estrutura produtiva, foi somente nas últimas décadas que se deu a efetiva inserção do país no jogo econômico mundial, via expansão e modernização do parque industrial e das atividades agropecuárias. Conseqüentemente, temos hoje uma maior integração econômica regional, mesmo que pelo viés da complementaridade, diluindo-se, ainda que paulatinamente, a tendência historicamente construída da concentração da produção nacional na região Sudeste, notadamente no período entre 1985 e 1995.

Por conseguinte, consolida-se uma maior articulação físico-territorial, já que a estrutura produtiva exige uma rede de infra-estrutura adequada por sobre o território nacional, principalmente no tocante aos transportes, energia e às telecomunicações.

Se num passado já remoto da economia brasileira era possível falar em quadros regionais 'fechados' - e mesmo assim há quem acredite em fluxos intercoloniais intensos, conforme se vão expandindo as relações plenamente capitalistas em nosso país esta situação vai sendo superada, no processo de constituição de uma ' economia nacional distribuída por vários lugares' (MORAES, 1988, p.102).

A integração regional fez-se acompanhar da desconcentração espacial das atividades produtivas dinâmicas da economia nacional.

Sem alterar substancialmente os níveis de concentração espacial da atividade econômica e da renda na economia brasileira, a partir dos anos 1970 ocorreu um processo de desconcentração que tomou várias formas e que interrompeu a tendência secular de concentração espacial (GUIMARÃES NETO, 1995, p.2).

A tão propalada matriz produtiva nacional, objetivo das políticas desenvolvimentistas e integracionistas já a partir dos anos 1950, foi finalmente estruturada (BECKER, 1999). Impulsionada pelo inegável crescimento econômico do país, a formação da matriz produtiva nacional implicou na desorganização das economias regionalmente articuladas. No entanto, *vis-a-vis* à integração, deu-se um processo de regionalização, posto que não se produziu um espaço homogêneo, antes pelo contrário; é dizer, foi encetado uma nova regionalização no país em função da reorganização e do reordenamento, por sobre o território, dos elementos e 'fatores de produção', consubstanciando um espaço cuja heterogeneidade é reforçada, só que sob novas bases.

A transformação das estruturas produtivas regionais, por seu turno, num quadro onde a integração provocou certa complementaridade inter-regional, teve como contrapartida a ampliação da heterogeneidade interna às regiões, a emergência de especializações produtivas e a conseqüente consolidação da diversidade intra e inter-regional, notadamente na última década, provocando profundas e distintas alterações no mapa da economia e da sociedade brasileira. Para Carleial:

[...] aconteceu um forte processo de integração produtiva do País de tal modo que cada espaço participa de forma diferente neste processo. Esse processo decorreu preponderantemente da ação do Estado quer em nível de políticas setoriais ou regionais, tais como o programa de ampliação da petroquímica no País, bem como a política de incentivos fiscais e financeiros regionais [...]; as diferenças inter-regionais resultantes decorreram da maneira como o capital, em cada espaço, participou desse processo (1993, p.42).

Enfim, visto sob uma perspectiva espacial, o desenvolvimento brasileiro atravessou fases bem distintas até alcançar os contornos atuais. Guimarães Neto, *apud* Galvão e Vasconcelos (1999), sintetiza esses momentos da seguinte forma: primeiramente, fase do isolamento relativo, que durou até o início do século XX; em segundo, fase da articulação comercial, que se estendeu até os anos 1960; terceiro, fase da integração produtiva, que alcançou os anos 1980; e, por último, fase de nem concentração nem desconcentração, que se iniciou na segunda metade dos anos 1980 e perdura até hoje. Estes momentos rebatem sobre o território amazônico, promovendo ordenações e reorganizando o espaço regional, como veremos a seguir.

### 2.3 A EMERGÊNCIA DA ESCALA REGIONAL

“Um subproduto da experiência planejadora central foi sua aplicação nos níveis regionais” (D’ARAÚJO, 1992, p.44). A partir do final dos anos 1940, e embalados pelas dimensões continentais do país e, conseqüentemente, pela imensa diversidade natural, social, econômica etc., os sucessivos governos passam a destinar uma parcela dos planos nacionais à rubrica do planejamento regional. Justificado por esses argumentos, o regional era identificado como um *problema*, sendo, portanto, merecedor de trato diferenciado.

De fato, a *questão regional* é decorrente do desenvolvimento desigual do capitalismo que, ao se materializar no território, produz uma *espacialidade diferencial* e transmuta-se em 'desequilíbrio espacial'. Desta maneira, a *problemática regional* surge *pari passu* com a necessidade de se viabilizar e potencializar um dado padrão de acumulação capitalista no qual a noção de **desenvolvimento regional** ocupa lugar central.

Dois fatores se destacam na conformação da questão regional no Brasil: a questão agrária e o mercado de força de trabalho. Neste caso, precisamos ter claro que a questão regional, por se constituir na manifestação espacial do processo de formação econômica e social do país, é efetivamente uma questão nacional, não devendo, pois, ser analisada isolada e superficialmente. Ressalta-se que

[...] na abordagem tradicional das políticas regionais brasileiras a dimensão regional era sempre tratada subsidiariamente (dada à predominância de políticas de corte setorial nacional e à hegemonia de uma macro-região: o Sudeste [...]) (ARAÚJO, 1997, p.1089).

A partir dos anos 1960, principalmente, ao lado da constatação da existência de profundas disparidades e desigualdades entre as regiões brasileiras, e mesmo internamente a cada uma delas, o Estado, a exemplo do que vinha ocorrendo na América Latina, delineia políticas econômicas que privilegiam a escala regional. A estratégia estabelecida fundamenta-se num

[...] corpo de medidas de política econômica que incidam sobre o conjunto das interdependências estabelecidas entre as diversas partes do espaço geográfico de uma unidade nacional (MATTOS, 1977, p.437).

Em que pese o questionamento sobre a eficiência e eficácia dos planos elaborados, houve a partir desse momento um incremento do interesse pelo planejamento regional.

Originalmente aplicado na Inglaterra e nos Estados Unidos, durante os anos 1930, o planejamento regional foi sendo absorvido por outros países capitalistas, visto que a distribuição desigual dos recursos naturais, aliada às diferentes estratégias do Capital, territorialmente materializadas, impôs a necessidade da elaboração de outra metodologia para a intervenção estatal: a que articulasse o regional ao nacional e vice-versa.

Desse modo, o enfoque do planejamento de uma região isolada cede lugar, cada vez mais, para o que preconiza o **planejamento regional em escala nacional**, ou seja, que concebe a elaboração dos planos regionais como parte do planejamento de uma nação como um todo (op. cit, p.438). (grifo do autor)

No período pós-1985 até meados dos anos 1990, o processo de planejamento sofre um descenso considerável, tendo sido substituído por diagnósticos setoriais e genéricos da economia nacional. Assiste-se, enfim, ao descrédito do planejamento enquanto instrumento governamental na esfera federal<sup>18</sup>.

Vale ressaltar que o projeto neoliberal paulatinamente efetivado no país, dos anos 1990 em diante, reforça sobremaneira as políticas setoriais, desprovidas de uma visão de conjunto da realidade nacional. Afinal, como afirma Araújo,

No projeto neoliberal não há grande espaço para o Estado planejador nem para o Estado produtor. [...] Do ponto de vista espacial o Brasil não é sequer observado pela política governamental. O viés abrangente dos macroeconomistas não permite trabalhar com um dado essencial da nossa realidade: somos um país desigual. Não apenas socialmente, mas também regionalmente (1993, p.88).

## 2.4 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL

A Amazônia, juntamente com o Nordeste, compõe a parcela do território nacional mais diretamente atingida pela ação planejadora governamental. Trata-se de uma trajetória que envolve grande complexidade, não sendo nossa pretensão esgotar a questão. Daremos destaque à literatura e aos fatos indispensáveis ao tema tratado nesta Tese de Doutorado.

As políticas oficiais, embora diferenciadas no decorrer dos anos, são inevitavelmente marcadas pelos objetivos da integração e do desenvolvimento regional. O Estado brasileiro, portanto, desde há muito, elegeu a Amazônia como

---

<sup>18</sup> Ademais, assistimos, neste período, a emergência da esfera municipal do planejamento que, de maneira confusa e falaciosa, tem-se apresentado como uma opção à ação dos agentes nacionais e/ou globais, públicos e/ou privados. Apesar de somente na última década ter alcançado a posição de relevância atual, o planejamento municipal está regulamentado institucionalmente desde 1965, pela Lei Orgânica dos Municípios, que prevê a elaboração de planos diretores por parte das municipalidades.

objeto de planejamento e, contrariamente ao que se possa pensar, não foram os governos militares os pioneiros no trato da questão amazônica. Para D'Araújo,

[...] não se trata aqui de negar o caráter discricionário e violento dos governos militares, nem de subestimar os desacertos de sua ação autoritária na região. O que cabe relativizar é a originalidade dos princípios e das idéias que levaram a tais iniciativas (1992, p.41).

A intervenção estatal na Amazônia remonta ao século XVI, tendo sido ocupada por colonizadores portugueses com objetivos militares de defesa da colônia e cuja atividade econômica central praticada era o extrativismo das “drogas do sertão”, complementado pela agricultura de subsistência. Comparativamente às últimas décadas,

O que pode ser considerado ‘novo’ é o uso de recursos técnicos modernos, a articulação com o capital privado nacional e internacional e a integração da colonização regional a um projeto mais amplo de modernização institucional e econômica (MACHADO, 1992, p.38).

O contexto da implementação efetiva e sistemática das políticas regionais na Amazônia é contemporâneo das experiências iniciais de planejamento no Brasil, ao mesmo tempo em que se insere num espectro mais amplo, o da ideologia desenvolvimentista que hegemonizava as orientações político-econômicas latino-americanas. Se durante séculos a Amazônia foi mantida à margem da formação econômica e territorial brasileira em função de fatores históricos e físicos, da década de 1940 em diante o crescimento econômico e demográfico do país modifica esta situação, ao introduzir novas perspectivas e induzir sua articulação à economia e ao espaço nacionais.

Historicamente, a dinâmica regional amazônica configura-se a partir de três elementos: a ação do Estado, a demanda de recursos naturais para o modelo de desenvolvimento implantado e o excedente populacional em algumas áreas do país. A principal razão para isso reside no fato de que esses elementos derivam do padrão de acumulação e regulação hegemônico em escala nacional. Por isso seu processo histórico está estreitamente associado à expansão capitalista no Brasil.

As políticas de integração implementadas possuíam uma tríplice sustentação: a construção de rodovias, quebrando assim o isolamento físico da região; a concessão de incentivos fiscais, como o principal instrumento de atração de capitais privados; e a colonização, dirigida e espontânea, como forma de ocupação territorial.

Num esforço de síntese e articulação do processo de formação e consolidação das economias nacional e amazônica, poderíamos, grosso modo, identificar três momentos: no período que se estendeu até o início do século XX, o Brasil possuía uma economia basicamente extrativa, incorporando-se ao incipiente mercado mundial como uma grande fronteira de recursos, responsável pelo fornecimento de matérias-primas para as potências europeias (padrão clássico da Divisão Internacional do Trabalho). Seu arranjo espacial configurava-se em unidades territoriais produtivas praticamente desarticuladas entre si, e articuladas às metrópoles. Metaforicamente identificada como “arquipélago”, era, portanto, formada por várias “ilhas”, a Amazônia uma delas.

Durante esse período a região conheceu dois ciclos, o extrativismo das “drogas do sertão” e o da borracha, com destaque para esse último. O ciclo da borracha iniciado por volta de 1839-1840, aliás, foi marcado por duas experiências de planejamento, com a elaboração de planos de intervenção voltados quase que unicamente para a recuperação da economia regional com base na borracha. O primeiro, denominado de “Plano de Sustentação da Borracha”, estendeu-se de 1912 a 1913. O segundo, chamado “Batalha da Borracha”, ocorreu de 1942 a 1947. Na realidade,

A economia da borracha marcou o início da intervenção norte-americana na região amazônica e, de forma geral, na América do Sul e, além disso, foi responsável pela integração da área ao mercado internacional (MACHADO, 1996, p.22).

Entretanto, os ciclos extrativistas, por visarem à exportação *in natura*, sem nenhuma agregação de valor, ainda que reconhecidamente tenham proporcionado acumulação de riqueza, não possibilitaram re-inversões produtivas significativas. De fato, e em que pese à aceleração do desenvolvimento das relações de produção capitalistas na Amazônia, a dinamização da economia provocada pela exploração extrativista foi materializar-se fora das fronteiras amazônicas, não assegurando sua reprodução ampliada na escala regional-local. Para Becker,

A valorização da borracha em fins do século XIX [...] deixou marcas mais profundas do que as decorrentes dos quatro séculos anteriores; implantou-se uma economia colonialista mais violenta, grandes desníveis econômicos e sociais se elaboraram na parca população, [...] as terras foram apossadas em grande escala, embora não povoadas, e um processo de desenvolvimento urbano se desencadeou, em Belém e Manaus, centros que incharam com o refluxo da população, após a decadência da borracha (1974, p.8).



Algumas regiões produtivas brasileiras possuíam uma estrutura espacial caracterizada por povoamento contíguo, principalmente nas áreas ocupadas pela agropecuária e pela mineração. Contudo, na Amazônia tal fato não ocorreu, pois a exploração extrativista reduziu sua ocupação a linhas e pontos.

Um segundo momento, que vai do início do século XX até final dos anos 1950, pode ser identificado como o período de implantação e solidificação da industrialização no país. Nesta época, a economia nacional sofreu profundas transformações, inclusive as relacionadas ao seu arranjo espacial. Acentuadamente marcado pelo programa de industrialização, pela via da substituição de importações, neste período concentrou-se em São Paulo e no Rio de Janeiro a maior parte dos investimentos produtivos diretos, impondo ao país uma estrutura espacial polarizada do tipo “centro-periferia” e “quebrando o arquipélago nacional”. Daí emergiu uma economia regionalmente mais integrada e articulada no plano interno.

Quanto à Amazônia, o que se vê, diante dos fracos laços regionais internos e da pequena articulação com a economia nacional, é que a região permaneceu “[...] à margem da elaboração do sistema espacial nacional como uma ‘periferia’ não integrada, ainda vista como uma ‘ilha’ voltada para o exterior, verdadeira colônia ultramarina” (BECKER, 1974, p.9).

Num terceiro momento, a partir dos anos 1960, assistimos à consolidação do padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil. As implicações diretas desse processo dizem respeito à emergência de uma política nacional de desenvolvimento regional com dois objetivos: reduzir as tensões decorrentes dos problemas sociais, econômicos e políticos enfrentados pelo Nordeste, e dinamizar a economia através da constituição de um mercado nacional, regionalmente articulado. É quando se torna mais explícita a ideologia de intervenção na região, verdadeira reconquista das terras amazônicas (OLIVEIRA, 1994).

A Operação Amazônia (1965-1967) expressa os principais objetivos do Estado para a região, tendo sido um instrumento econômico e geopolítico voltado para a atração de capitais privados, nacionais e estrangeiros, com a oferta de garantias que iam da concessão de incentivos fiscais até o acesso a terra. Seu marco pode ser apontado como sendo o 1º Encontro de Investidores da Amazônia, realizado em dezembro de 1966, em Manaus e Belém, e promovido pelo Governo

Federal. Data deste período a criação da SUDAM e da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, instalada em 28.02.1967, pelo Decreto Lei Nº 288.

A estratégia governamental para a Amazônia é exposta no Plano de Integração Nacional, em meados dos anos 1970, cujo objetivo foi o de incorporar definitivamente a região ao território nacional. Para tanto, os instrumentos principais foram à construção de redes de infra-estrutura e à distribuição de terras públicas (povoamento/ colonização) através do Programa de Redistribuição de Terras – PROTERRA. Na segunda metade dos anos 1970 foi criado o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA, basicamente voltado para o desenvolvimento de infra-estrutura no sentido de atrair investimentos privados via implantação de “pólos de crescimento”.

Neste período ocorre, em escala nacional, a consolidação de um arranjo espacial caracterizado pela concentração das atividades produtivas dinâmicas, o que privilegia sobremaneira o centro-sul do país. No entanto, em função da carência de um maior mercado consumidor interno, ganha fôlego o discurso da integração e da ocupação do território, segundo o projeto gerido pelo Estado.

No decorrer da década de 1960, quando o planejamento fica claramente definido enquanto instrumento de política econômica, o Estado assume o papel de condutor do processo de desenvolvimento nacional. [...] Dando suporte às ações do governo, os componentes ideológicos da segurança e da integração nacional apoiaram-se na concepção do vazio amazônico para definir as estratégias de atuação com vistas à incorporação da grande extensão da fronteira de recursos no amplo movimento de internacionalização da economia nacional, de revisão dos papéis dos diferentes segmentos espaciais na divisão inter-regional do trabalho e, enfim, da re-configuração espacial do país (AJARA, 1992, pp.50-51).

Neste quadro de conflitos e tensões, portanto, ganha corpo a prática do planejamento, no âmbito regional, por parte do Estado. A esse respeito, algumas observações fazem-se necessárias no que se refere à Amazônia, que se tornou a segunda grande experiência de planejamento regional, com a criação, em 1953 e sob a tutela do Executivo, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA, experiência esta antecedida pela criação, em 1948, da Comissão do Vale do São Francisco e, consecutivamente, pela criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, em 1959.

Estas ações comporiam um esforço voltado para a superação do subdesenvolvimento e dos fortes ‘desequilíbrios’ regionais advindos da herança

colonial, alimentados pelo discurso nacionalista. A consecução dos planos (Plano Especial, Plano de Obras, Plano Salte, Plano Láfer, Plano de Metas, Plano Trienal, I, II e III PNDs) é uma prova de que, embora diferentes entre si, discursiva e praticamente, e elaborados em períodos econômica e politicamente distintos, a euforia desenvolvimentista permeava a prática estatal, cada vez mais comprometida com um padrão de inserção do país na economia internacional, cujo viés ideológico transparecia, dentre outras coisas, no enaltecimento da técnica enquanto instrumento de desenvolvimento, ou seja, tudo é possível, desde que bem planejado. O planejamento seria então a garantia da racionalidade na ação governamental, supostamente eliminando o elemento gerador de conflito, a política.

Concomitantemente à SPVEA, em 1952, foi criado o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia - INPA, voltado para a produção de conhecimento sobre a região. Concebida como um órgão de planejamento e de execução, a estrutura organizacional da SPVEA foi marcada pelo gigantismo. Seu principal objetivo era a criação de uma sociedade local estável de base agrícola. Além disso, visava-se organizar e otimizar a exploração dos recursos minerais e energéticos.

Contemporânea de um período no qual se discutia no Brasil o modelo de desenvolvimento regional centrado em bacias hidrográficas, as ações da SPVEA apresentaram uma particularidade: o papel ativo do Congresso Nacional no acompanhamento de suas ações.

Em fevereiro de 1954 foi aprovado, pelo Congresso Nacional, o primeiro plano para a SPVEA, o Programa de Emergência. Seu objetivo seria modernizar a região, através da revisão da economia extrativa, do estabelecimento da agropecuária como atividade principal e da colonização. O Primeiro Plano Quinquenal foi elaborado logo em seguida (1955-59) e resguardou as linhas mestras apresentadas no Programa de Emergência.

Em 1960, findo o Primeiro Plano Quinquenal, o órgão efetuou um balanço de sua própria atuação e reconheceu, através de dados, o fracasso de suas metas em quase todos os níveis (D'ARAÚJO, 1992, p.52).

Dentre os fatores apontados como responsáveis pelo fracasso, destacam-se: o repasse irregular dos recursos; o controle inadequado das verbas por parte da própria SPVEA; a enorme estrutura organizacional da agência; as pressões sofridas

pelo órgão, que minavam sua autonomia e isenção; a abrangência das metas; as dimensões continentais da Amazônia; o desconhecimento científico da área.

Diante desse contexto, o órgão foi extinto em 1964, já sob a ditadura político-militar. Identificado pelos generais com toda a sorte de desmandos, negociatas e improbidades, sua extinção não significou, contudo, o abandono do mito da terra ocupada e da integração do território nacional - pelo contrário. A esses elementos veio se somar a preocupação com a chamada “segurança nacional” que, após 1964, ganha relevância junto à ação governamental. De modo que o regime militar não representou uma ruptura no tratamento anteriormente dedicado à Amazônia por parte do Estado, mas redimensionou a capacidade de intervenção, agora realizada sob bases diferentes.

Aliás, no que diz respeito à presença e participação dos militares no território amazônico, vale ressaltar que a região sempre foi considerada área estratégica. Ao longo dos séculos XVII, XVIII e XIX nada menos que 37 (trinta e sete) unidades e fortificações militares nela foram construídas, com destaque para: Colônia Militar Rio Araguari (AP, 1840); 26º Batalhão de Caçadores de Belém (PA, 1842); Colônia Militar São João do Araguaia (MA, 1850); Colônia Militar São Pedro de Alcântara (MA, 1853) e Colônia Militar Óbidos (PA, 1854).

No início do século XX surgem os primeiros grandes comandos, chamados de “Regiões de Inspeção Permanente”, com sedes em Belém, Manaus e São Luís. São criados também o 27º Batalhão de Caçadores de Manaus (AM) e o Comando de Elementos de Fronteira de Manaus (AM), além de instalados os Pelotões de Tabatinga, Cuari, Ipiranga e Vila Bittencourt, no Amazonas; Boa Vista, em Roraima e Clevelândia, no Amapá.

Desde a *fase desenvolvimentista* (1940-70) até 1986, os militares consolidam de vez sua presença na região com a implantação das seguintes unidades militares: Comando Militar da Amazônia, Manaus (AM); 12ª Região Militar, Manaus (AM); Colônia Militar de Tabatinga (AM); Colônia Militar da Oiapoque (RR); Companhias Especiais de Fronteira – Tabatinga (AM), Boa Vista (RR), Macapá (AP), Rio Branco (AC), São Gabriel da Cachoeira (AM); Pelotões de Fronteira – Bonfim, Normandia e BV8 (RR); Colégio Militar de Manaus (AM); Centro de Instrução de Guerra na Selva, Manaus (AM); 1º e 2º Batalhão de Infantaria de Selva, Manaus (AM) e Belém (PA); Batalhões de selva – Marabá, Altamira e Itaituba (PA) e Imperatriz (MA); 23ª Brigada de Selva, Marabá (PA); 17ª Brigada de Infantaria de Selva, Porto Velho (RO),

Brigada de Santo Ângelo, Tefé (AM). Enfim, estende-se extraordinariamente a área de cobertura do Estado, via Forças Armadas, sobre a região.

No bojo das modificações sofridas pelo Estado e em consonância com as estratégias das novas elites dominantes, a Lei nº 5173, de 27.10.1966, criou a SUDAM. Através desta iniciativa, o Estado estabeleceu as diretrizes gerais que norteariam a ação governamental no sentido de promover, supostamente, o desenvolvimento da área sob jurisdição da SUDAM, denominada Amazônia Legal, preconizando o fim dos desequilíbrios regionais via integração nacional. Em 7.12.1967, a Lei nº 5.374 ampliou a capacidade de atuação da agência, seguida pela criação de outros órgãos voltados à sua sustentação política, jurídica e financeira da SUDAM. Desta forma, sua intervenção foi fortalecida, encontrando um amplo leque de recursos e meios capazes de lhe fornecer o suporte adequado à sua ação.

Os Planos elaborados pelas agências de desenvolvimento regional, por ordem cronológica, foram os seguintes: 1º Plano Quinquenal, SPVEA – Presidência da República, 1955; 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1967 – 1971), SUDAM – Ministério do Interior; Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1972 – 1974), SUDAM – Ministério do Interior; II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975 – 1979), SUDAM – Ministério do Interior; III Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1980 – 1985), SUDAM – Ministério do Interior; I Plano de Desenvolvimento da Amazônia, Nova República (1986 – 1989), SUDAM – Ministério do Interior; Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1994 – 1997), SUDAM – Ministério da Integração Regional.

Desde a criação da SUDAM, no entanto, o que temos visto é uma sucessão de frustrações no tocante às experiências voltadas ao desenvolvimento regional. Nestes termos, deparamo-nos, de um lado, com a persistência - e mesmo com o aprofundamento - dos desequilíbrios regionais, notadamente no que diz respeito ao nível de industrialização, ao grau de urbanização, à geração de emprego e renda etc.; e, por outro lado, com a ampliação da pobreza, que atinge significativos segmentos da população local. Sobre esta questão, Jatene considera que:

O que se tem visto sob o discurso do desenvolvimento regional é, na verdade, a utilização da Região como 'válvula de escape', como foco de atração para toda uma massa de trabalhadores rurais sem terras, que é estimulada a se deslocar rumo ao norte, na tentativa de minimizar a pressão social em áreas nas quais se consolidou uma estrutura agrária que urge ser alterada. Finalmente, sob o discurso do desenvolvimento regional, o que se

tem visto é toda uma parafernália de políticas de incentivos que acabam simplesmente se transformando em instrumentos de valorização do capital de alguns poucos grupos econômicos (1986, p.48).

A SUDAM reitera a tríplice sustentação da ação estatal, a saber: a construção de vias de transportes, a concessão de incentivos fiscais e a colonização. A novidade representada pela criação da agência diz respeito à forte conotação geopolítica de sua ação, no que se refere à segurança e à defesa das fronteiras nacionais. Para tanto, era preciso garantir a integração física, o que intensificaria os fluxos com a região; bem como proporcionar a aproximação cultural com o restante do país, por meio da divulgação de informações que difundissem valores 'civilizatórios' para uma população segregada no espaço e no tempo (MOBRAL, Projeto Rondon); e possibilitar a captação direta de recursos, principalmente via construção de uma infra-estrutura que mobilizasse recursos financeiros a serem investidos na região.

A ação governamental sobre a Amazônia, contudo, não se restringe à criação das agências estatais. O Estado participa, direta ou indiretamente, em programas de intervenção cujo alcance foi, e continua sendo, em muitos sentidos, mais largo do que o raio de ação dos órgãos de planejamento, provocando profundas alterações na organização espacial regional. Portanto, outros agentes interferem na conformação do espaço amazônico: instituições financeiras internacionais, grandes grupos nacionais e estrangeiros que, sob a tutela do Estado, elaboram e executam projetos de ocupação, controle e exploração do espaço regional.

Como o planejamento implementado foi descolado da realidade regional, posto que sua práxis mostra-se comprometida com os interesses das elites dominantes nacionais e dos grupos hegemônicos internacionais, suas consequências não poderiam ser diferentes. O fato é que a integração promovida nas terras amazônicas foi controlada pelo capital financeiro e industrial e, ao lado da desarticulação da economia regional, da apropriação e exploração desenfreada dos recursos naturais, teríamos: o enfraquecimento do poder político local; a manutenção de um padrão urbano polarizador (Belém e Manaus), com um povoamento ao mesmo tempo territorialmente concentrado e disperso; o crescimento da indústria extrativa, eletroeletrônica e manufatureira, a partir de investimentos pontuais de capitais; a integração ao mercado do centro-sul, envolvendo tanto matérias-primas quanto produtos industrializados; o

desenvolvimento dos serviços básicos; o estabelecimento de correntes migratórias, compostas tanto do fluxo do “excedente” populacional decorrente da “modernização” do centro-sul quanto do fluxo de nordestinos que fogem do atraso e da miséria, expandindo as fronteiras contíguas; a recorrência de conflitos cujo centro é a terra, entre a reprodução do capital e a reprodução do pequeno produtor, e entre ambos e a população local, inclusive indígena, dizimada física e culturalmente; e o estabelecimento de novas relações inter-regionais.

## 2.5 DINÂMICA REGIONAL RECENTE

Praticamente excluída do processo de constituição de uma economia nacionalmente articulada até final dos anos 1950, é somente a partir da década seguinte que a região amazônica torna-se alvo de uma intervenção mais efetiva do Estado, no sentido da promoção da ocupação e da articulação da região ao país, inicialmente, por meio de iniciativas coordenadas pela SPVEA e, num segundo momento, pelas intervenções da SUDAM. Nesse momento, inicia-se um novo ciclo de desenvolvimento da Amazônia, através da construção de uma infra-estrutura básica de integração e da criação de um aparato institucional de sustentação da ação governamental.

A partir dos anos 1970, a Amazônia passa a compor sistemática e efetivamente o projeto geopolítico de modernização do país, posição claramente expressa nos planos oficiais, regionalmente detalhados, implementados e coordenados pela SUDAM: o I Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1972 – 1974) reconhece a área como uma fronteira de recursos, apontando as medidas necessárias à sua inserção física à matriz produtiva nacional, via ocupação (povoamento e exploração) econômica; já o II PND (1975 – 1979) reitera as orientações do I PND, com destaque para a contribuição da região à balança comercial brasileira, através da ampliação da exploração mineral associada à criação de pólos de crescimento agropecuário. Ou seja: “Os Planos regionais foram embutidos nos PND’s dos anos 1970 e são o I e o II PND que dão as diretrizes da ação governamental na época” (ARAÚJO, 1993, p.92).

Com efeito, ao longo das décadas de 1970 e 1980, a Amazônia apresentou taxas virtuosas de crescimento econômico graças a uma forte expansão da

capacidade produtiva da economia, engendrada por investimentos públicos e privados (SUDAM, 2000, p.8).

Neste período, o Produto Interno Bruto - PIB regional cresceu acima da média nacional; no entanto, o crescimento econômico verificado teve pouca expressão na economia regional quanto à geração de emprego, ampliação e distribuição da renda no sistema produtivo regional, além de ser espacialmente concentrado.

Na década de 1990, registrou-se uma inversão do PIB regional quando comparado ao PIB nacional. Uma conjuntura internacional marcada pela abertura dos mercados e uma economia nacional em crise respondem por esta inflexão da economia regional. As exportações da região concentram-se em *commodities* de origem mineral e agrícola. De acordo com dados de 1997 (SUDAM), as exportações de minérios alcançaram 58,7% do total, e as agrícolas 22,5%. Apesar do peso total que as exportações desempenham na economia regional, garantindo uma inserção da região na economia internacional, sua influência é reduzida na determinação da renda regional e na geração de empregos.

Na dinâmica regional recente destacam-se, quanto à economia, três áreas geoeconômicas mais dinâmicas. São elas: o *Triângulo de Carajás*, que corresponde a um complexo mineiro-metalúrgico, hidrelétrico, portuário e industrial, abarcando uma área que abrange Belém, Marabá e Oriximiná, no Pará; São Luís e Imperatriz, no Maranhão; e Macapá, no Amapá e que, originalmente previsto como um projeto extrativista e de transformação, possui hoje a quase totalidade de sua produção advinda da extração mineral; a *Zona Franca de Manaus*, com um núcleo eletro-eletrônico, vinculado a empresas nacionais e multinacionais, especializado em produtos de consumo durável; e a *Faixa Agropecuária* que se estende pelos estados do Amazonas, Pará, Acre, Mato Grosso e Rondônia, onde se combinam a agroindústria da soja, a atividade pastoril, o extrativismo vegetal e a agricultura.

A ocupação do espaço regional sempre obedeceu a um padrão linear, vale dizer: ele se deu ao longo da rede fluvial e das rodovias. As cidades, em geral, se localizam nas margens dos rios e rodovias, exceção feita àquelas surgidas em decorrência da atividade mineradora no interior da região. Para Machado (1999), o processo de urbanização ocupa papel central na produção do espaço regional, sendo mesmo o “elemento organizador” do sistema de ocupação e povoamento da área.



De 1970 a 1996, a população urbana passou de 35,5% para 61% do total de habitantes da região. Estas taxas conferem à Amazônia um crescimento urbano maior que a média nacional, tanto no que diz respeito ao aumento da população que vive nas cidades quanto ao aumento do número de núcleos urbanos. A migração jogou papel fundamental nesse processo, notadamente nas décadas de 1960 e 1970, reduzindo-se paulatinamente de lá para cá. Hoje a migração é predominantemente intra-regional.

A rede urbana amazônica, além de espacialmente concentrada, é marcada pela precariedade dos serviços oferecidos à população. Além do mais, o elevado número relativo de cidades não significa autonomia, pois são municípios de baixa arrecadação, dependentes dos repasses da União e sem poder de mando na organização do espaço regional. Para Becker,

É sabido que o crescimento urbano acelerado na região resultou em núcleos extremamente carentes em serviços para atendimento à população [...] (e) é ainda uma incógnita a questão da base econômica que sustenta a urbanização acelerada, na medida em que a economia regional é instável e em grande parte informal (1999, p.9).

Junto com a migração, o uso da terra influenciou fortemente a urbanização acelerada na região. Marcada por uma estrutura fundiária conservadora, a ocupação de terras na área, acompanhada por violentos conflitos sociais, reproduziu o modelo concentrador característico do país, expulsando a população original para os núcleos urbanos. A pecuária tradicional, praticada de forma extensiva, dispensa mão-de-obra, assim como a agricultura capitalizada (agroindústria), em função do uso de tecnologia, principalmente com a cultura da soja nos cerrados que, nos últimos anos, vem ocupando as franjas de transição da floresta.

O documento Construção das Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (SUDAM, 2000) aponta a existência de quatro micro-regiões, com situações distintas. São elas<sup>19</sup>:

1ª. As polarizadas pelas capitais regionais, com níveis mais elevados de qualidade de vida, mas com graves problemas de desigualdade de renda e exclusão social;

---

<sup>19</sup> A identificação teve como base informações do PNUD/IPEA/FJP, contendo dados dos Índices de Desenvolvimento Humano-IDH e de Condições de Vida-ICV, e em informações relativas ao PIB regional.

2ª. As micro-regiões de expansão da fronteira agrícola, áreas de investimentos no setor de transportes e onde o incremento populacional superou a geração de renda;

3ª. As micro-regiões nas áreas excluídas do processo de reestruturação produtiva regional, de economia estagnada e elevada dependência da seguridade social;

4ª. As micro-regiões nas áreas críticas, tanto as situadas próximas às áreas de uso especial quanto as que “abrigam atividades econômicas tradicionais”, hoje decadentes e em situação de deterioração sócio-econômica.

Diante de um modelo de desenvolvimento em que os programas e projetos implementados pelo Estado, em parceria com capitais privados, desconsideraram tanto às formas pré-existentes de ocupação territorial quanto às estruturas produtivas tradicionais, e cujas consequências foram, no mínimo, danosas para a dinâmica regional, pensar a Amazônia hoje implica em pensar sobre o próprio significado de desenvolvimento regional e integração nacional.

Os fatores comumente apontados no sentido de valorizar a região no contexto internacional, como a extensão territorial, a posição geográfica estratégica, o Capital natural (biodiversidade) e a identidade cultural, são considerados pressupostos de um novo modelo de desenvolvimento a ser implantado na área.

O referido documento, anteriormente citado, também indica cinco grandes linhas estratégicas para o desenvolvimento amazônico, a saber:

1ª. Ampliar a competitividade sistêmica e a integração regional, através de investimentos em infra-estrutura; da formação de *clusters* produtivos em torno das exportações; da reestruturação dos setores econômicos tradicionais; da integração das ações públicas na busca do desenvolvimento científico e tecnológico;

2ª. Usar a sustentabilidade ambiental enquanto elemento maximizador das potencialidades concorrenciais da região;

3ª. Aumentar os investimentos em desenvolvimento humano enquanto fator necessário à inserção competitiva da região no continente e no mundo;

4ª. Melhorar a geração de conhecimento, inovação e modernização;

5ª. Garantir a inserção internacional, resguardando a soberania nacional.

São orientações formuladas tendo como base a compreensão de que o desenvolvimento regional e a integração nacional, no contexto da chamada

globalização – onde a integração geoeconômica do território se dá via expansão e extensão das redes – devem se guiar pelo incentivo à competitividade sistêmica. O Estado desempenha papel fundamental, pois lhe cabe a promoção e a gestão de parcerias e negociações, essas últimas consideradas instrumentos centrais para a execução de políticas regionais. Resta-nos indagar sobre o grau de importância efetivamente conferido à dinâmica regional.

Nesse processo, a infra-estrutura econômica recebe destaque, pois, num cenário onde o comércio é cada vez mais mundializado, cresce a importância das estruturas de integração física e produtiva. No Brasil, assim como na América do Sul, a ampliação do comércio regional e o aumento da participação no comércio global são elementos indispensáveis para o desenvolvimento regional. Isto, por sua vez, somente se dará com o desenvolvimento economicamente eficiente da infra-estrutura. Para tanto, são necessárias melhorias na eficiência e competitividade dos sistemas de infra-estrutura, pois a situação atual obsta qualquer projeto de desenvolvimento.

Mas, afinal, o que deve nortear os investimentos no setor? Segundo Silva (1997), no Brasil, historicamente, a infra-estrutura foi planejada como um meio para fins geopolíticos de controle do território, e os resultados são já conhecidos: desastres ecológicos e sociais, investimentos ineficientes e articulação territorial precária. E hoje, os programas e projetos recentemente implantados, ou em curso, ou ainda previstos, são orientados de forma a respeitar as particularidades e necessidades regionais? É o que se analisará no próximo capítulo.

### 3 A EXPERIÊNCIA RECENTE DE PLANEJAMENTO: OS PPAs E OS EIXOS

Neste capítulo, faremos uma apresentação sucinta das experiências recentes de planejamento no país, experiências essas que serviram de escopo para a elaboração da proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento da Amazônia, bem como apresentaremos os próprios eixos. Ainda que sob o risco de o fazermos de modo exageradamente descritivo, consideramos este um momento necessário, para que possamos perceber o contexto político-administrativo no qual se inseriu a ação planejadora estatal neste período histórico.

#### 3.1 OS PLANOS PLURIANUAIS

Após uma década de relativa omissão (1985-1995), mas que gerou resultados (vide o agravamento da tragédia social brasileira decorrente das não-políticas públicas e o desenvolvimento do agro-negócio no Centro-Oeste brasileiro, por exemplo, graças às efetivas políticas delas favorecedoras), o Estado brasileiro retomou seu papel centralizador, ou pelo menos propositivo, da ação de planejamento, através da elaboração dos Planos Plurianuais – PPAs.

A Constituição Federal (1988) determina, em seu artigo 165, que o Poder Executivo deverá instituir os planos plurianuais, onde se estabelecerão, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal” para o território nacional, através de programas de duração continuada. Apresentaremos, a seguir, os principais elementos caracterizadores dos PPAs elaborados.

O primeiro PPA foi apresentado pelo Governo Fernando Collor de Melo e deveria vigorar de 1991 a 1995. Após uma reestruturação do sistema de direção do Governo Federal (fusão do Ministério da Fazenda com o Ministério da Indústria e Comércio, dando origem ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que incorporou a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República) em nome da simplificação político-administrativa do Estado, bem como da alteração de funções de diversos órgãos (a exemplo do Instituto de Planejamento Econômico Social, reduzido à condição de um órgão complementar de política econômica, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA), o PPA foi entendido como sendo praticamente um orçamento plurianual de investimento, representando um retrocesso em termos da ação planejadora estatal, exatamente

por não propor ações e não conter orientações para a estrutura econômico-produtiva do país vista como um todo. De todo modo, o plano apenas cumpriu as exigências constitucionais (GARCIA, 2000). Sua ineficácia foi agravada com a instabilidade que atingiu o Governo Collor, afastado por *impeachment* em 1992.

O Governo Fernando Henrique Cardoso elaborou, para o período de 1996 a 1999, o PPA Brasil em Ação, instituído pela Lei 9.276, de 9 de maio de 1996 (MP/PPA 1996-1999). As estratégias que lhe dariam sustentação seriam basicamente três: a construção de um Estado moderno e eficiente; a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e a inserção competitiva via modernização produtiva. Um conjunto de ações foi determinado no sentido de consolidar as estratégias, sendo essas ações consubstanciadas num rol de diretrizes governamentais.

No que se refere à modernização do Estado, o plano previu: a consolidação do processo de saneamento das finanças públicas; a descentralização das políticas públicas para Estados, Municípios, setor privado e organizações não-governamentais; a redução dos desperdícios do gasto público e aumento da qualidade e produtividade dos serviços; o aprofundamento do programa de desestatização (privatização); a reformulação e fortalecimento da ação reguladora do Estado; a modernização da previdência social; a modernização das Forças Armadas; e a modernização da Justiça e dos sistemas de Segurança e Defesa Nacionais.

No tocante à redução dos desequilíbrios espaciais e sociais se destacariam: a criação de empregos; a redução dos custos de produtos de primeira necessidade; o aproveitamento das potencialidades regionais, de forma sustentada; o fortalecimento da infra-estrutura de áreas menos desenvolvidas; a redução da mortalidade infantil; a ampliação do acesso à saúde; a melhoria na educação, principalmente ensino fundamental; a melhoria das condições de vida, trabalho e produtividade do pequeno produtor e do trabalhador rural; a melhoria dos serviços nas aglomerações urbanas; a mobilização nacional contra a miséria e a fome; e o fortalecimento da cidadania e preservação dos valores nacionais.

Em relação à inserção competitiva via modernização produtiva teríamos: a modernização e ampliação da infra-estrutura; a atração do setor privado para os investimentos necessários ao desenvolvimento; o fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulos à inovação tecnológica e à

reestruturação produtiva; a melhoria educacional, com ênfase na educação básica; e a modernização das relações trabalhistas.

A implementação das estratégias e diretrizes previstas pelo PPA 1996-1999 exigiria a realização de reformas de natureza constitucional, legal e administrativa (Tributária, Previdenciária, Trabalhista...).

O Plano estabeleceu objetivos e metas para a administração pública federal, associados a ações, projetos e programas, divididos nos seguintes temas: infraestrutura econômica (transportes, energia, telecomunicações); recursos hídricos; agricultura; indústria e comércio exterior; turismo; ciência e tecnologia; meio ambiente; desenvolvimento social (previdência e assistência social, saúde, educação, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano, trabalho); cultura, desporto, justiça, segurança e cidadania; Estado e administração pública; e Defesa Nacional.

O PPA 1996-1999 apresentou como elemento central a definição de territórios que realizariam a conexão entre circuitos nacionais e internacionais de informações e mercadorias, os **corredores de desenvolvimento**. Neste sentido, introduziu a noção de **eixo**, referindo-se a espaços capazes de atrair capitais privados para a implantação de investimentos territorialmente articulados. Nesse momento foi definida a configuração básica dos **eixos de desenvolvimento**, substituindo as concepções clássicas de crescimento e desenvolvimento territorial, baseadas no conceito de **polarização**, por um outro referencial analítico, consubstanciado em vetores logísticos reticulados e complexos econômicos espacializados, cuja origem se encontra na noção de **corredores de exportação** (BECKER, 1999).

Indicando como objetivos fundamentais a redução dos custos de produção de bens e serviços; o fortalecimento da competitividade sistêmica da economia; a redução das desigualdades sociais e regionais; a multiplicação de oportunidades de investimentos privados e a maior integração interna, continental e internacional do país, foram criados, inicialmente, os seguintes eixos, num total de 12: Hidrovia Madeira – Amazonas; Costeiro do Sul; Franja de Fronteira; São Paulo; Centro – Oeste; Costeiro Nordeste; Transnordestino; Araguaia – Tocantins; Oeste; Saída para o Caribe; Rio São Francisco; Hidrovia Paraguai – Paraná.

Em 1998, dentro do Programa Brasil em Ação, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENID foram redefinidos no estudo feito para o Programa Avança Brasil (PPA 2000-2003). O Estudo dos Eixos (BRASIL, 2000) teve

como ponto de partida a delimitação de regiões de planejamento, cuja variável central é o sistema de transportes, visto em conjunto com as redes de comunicação e energia. A definição de Eixo adotada foi:

Corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais (Consórcio Brasileira, Apêndice Metodológico, Relatório Síntese, p.1).

Os critérios principais utilizados para definição dos eixos, por seu turno, foram: a malha multimodal de transportes; a hierarquia funcional das cidades; a identificação dos centros dinâmicos e os ecossistemas existentes. Os eixos resultantes foram: Arco Norte; Araguaia – Tocantins; Madeira – Amazonas; Oeste; Rede Sudeste; Sudoeste; Sul; São Francisco e Transnordestino.

Além de trabalhar com um recorte territorial diferente do político-administrativo em vigor, o plano confere ao planejamento um caráter meramente indicativo das oportunidades de investimento. Ao Estado, reserva o papel de indutor da atração e realização de inversões de capitais privados, nacionais e internacionais, expressando um tratamento burocrático da prática planejadora.

O Estudo dos Eixos apontou os principais objetivos e diretrizes para cada grupo de eixo, segundo as suas características e potencialidades:

- 1 Eixos Rede Sudeste, Sudoeste e Sul: por se tratar da área de economia mais dinâmica do país, com a indústria na Rede Sudeste e a agroindústria no Sul e Sudoeste, visaria à ampliação do centro dinâmico constituído pela mancha urbana formada pelas principais metrópoles nacionais (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte), com ênfase no aumento da competitividade da produção local, na ampliação do uso intensivo de tecnologia, na redução do desemprego estrutural, e na ampliação da integração ao mercado do MERCOSUL;
- 2 Eixos Oeste e Araguaia – Tocantins: região de colonização recente, com baixa densidade populacional, a agricultura se destaca como atividade mais dinâmica, com a região desempenhando um papel complementar à Rede Sudeste e ao Sul. Os investimentos se concentrariam sobremaneira na melhoria da infra-estrutura, de forma a alavancar a produção primária de exportação;





Os resultados – produtos esperados após a realização do Estudo dos Eixos, divulgados no Edital de Licitação para a escolha dos “realizadores” do trabalho, seriam: um portfólio de investimentos públicos e privados para o período de 2000 – 2007, que servisse inclusive de subsídio para o PPA 2000 – 2003, e um banco de dados geo-referenciados do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro.

O portfólio apontou 952 oportunidades, a serem financiadas pelos Governos Federal e Estaduais, iniciativa privada e parcerias, envolvendo investimentos totais na ordem de R\$ 317 bilhões, agrupadas nos setores de infra-estrutura econômica; informação e conhecimento; desenvolvimento social; e meio ambiente. Os projetos foram assim distribuídos:

- 1 Infraestrutura econômica: 494 projetos (R\$ 186,1 bilhões), sendo Energia: 105; Telecomunicações: 71; Transportes: 227; Infraestrutura hídrica no Nordeste: 91;
- 2 Desenvolvimento social: 306 projetos (R\$ 112,8 bilhões), sendo Educação: 117; Habitação: 45; Saúde: 81; Saneamento básico: 63;
- 3 Informação e conhecimento: 60 (R\$ 2,4 bilhões)
- 4 Meio ambiente: 92 (R\$ 15,7 bilhões)

A previsão dos investimentos por setor encontra-se assim distribuída:

**Gráfico 1 – Portfólio de Investimentos por Setor**



Fonte: Consórcio Brasiliana, 1999.

A distribuição dos investimentos em cada setor se dá da seguinte forma:

**Quadro 1 – Composição do Portfólio de Investimentos**

Composição do Portfólio de Investimentos		
Por Setor, em US\$ milhões e %		
Setores	US\$ milhões	%
<b>▪ Infra-estrutura Econômica</b>	<b>91.115,8</b>	<b>57,6</b>
Transportes	31.828,1	20,1
Energia	28.496,8	18,0
Telecomunicações	30.800,9	19,5
<b>▪ Desenvolvimento Social</b>	<b>52.502,3</b>	<b>33,2</b>
Associados a Atividades Econômicas	50.142,8	95,5
Associados a Projetos de Infra-estrutura	2.359,5	4,5
<b>▪ Informação e Conhecimento</b>	<b>2.269,6</b>	<b>1,4</b>
Associados a Atividades Econômicas	1.579,6	1,0
Associados a Projetos de Infra-estrutura	690,0	0,4
<b>▪ Meio Ambiente</b>	<b>12.431,6</b>	<b>7,9</b>
Gestão de Recursos Hídricos	5.090,0	3,2
Florestas	2.643,9	1,7
Demais	4.737,7	3,0
<b>Total do Portfólio</b>	<b>158.319,4</b>	<b>100,0</b>
Ajuste dos Projetos Alternativos	(2.112,2)	
<b>Total Ajustado</b>	<b>156.207,2</b>	

Fonte: Consórcio Brasileira, 1999.

A alocação dos investimentos previstos por eixo encontra-se assim distribuída:

**Quadro 2 – Distribuição Espacial dos Investimentos**

Portfólio: Distribuição Espacial dos Investimentos			
por Eixo, em US\$ bilhões e %			
Eixo	Investimentos do Portfólio		Participação no PIB em %
	em US\$ milhões	em %	
Araguaia-Tocantins	17.096,1	10,8	6,6
Arco Norte	1.023,4	0,6	0,3
Madeira-Amazonas	17.873,0	11,3	3,8
Oeste	6.738,9	4,3	2,2
Rede Sudeste	48.461,7	30,6	52,3
São Francisco	13.014,3	8,2	6,1
Sudoeste	9.961,5	6,3	8,4
Sul	20.823,3	13,2	13,3
Transnordestino	17.979,1	11,4	7,0
Nacional	5.370,2	3,4	-
<b>Total Geral</b>	<b>158.319,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Consórcio Brasileira, 1999.

No caso do setor de infra-estrutura econômica, os investimentos estão distribuídos segundo modalidades:

**Quadro 3 – Composição do Portfólio de Investimentos em Infraestrutura**

<b>Portfólio: Investimentos em Infra-estrutura Econômica</b>		
segundo Setor e Modalidade, Valores em US\$ milhões e %		
<b>Setor e Modalidade</b>	<b>Valor US\$ milhões</b>	<b>%</b>
<b>Transporte</b>	<b>31.828,1</b>	<b>34,9</b>
Rodovias	12.308,8	13,5
Ferrovias	11.720,3	12,9
Hidrovias	1.493,4	1,6
Portos	835,9	0,9
Aeropostos	5.469,7	6,0
<b>Energia</b>	<b>28.486,8</b>	<b>31,3</b>
Gasodutos	450,0	0,5
Hidrelétricas	19.540,4	21,4
Termelétricas	6.613,1	7,3
Linhas de transmissão	1.883,3	2,1
<b>Telecomunicações</b>	<b>30.800,9</b>	<b>33,8</b>
Telefonia Fixa	18.780,1	20,6
Telefonia Móvel	9.735,5	10,7
Telefonia Pública	893,2	1,0
Conexões Nacionais	517,7	0,6
Comunicação de Dados	245,0	0,3
Trunking & Radio Chamada	187,6	0,2
<b>Total Infra-estrutura Econômica</b>	<b>91.115,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Consórcio Brasiliana, 1999.

Com o intuito de subsidiar o processo de implementação dos ENID no PPA 2000-2003, além de fornecer uma base de dados mais sólida para a elaboração do PPA 2004-2007, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP coordenou uma avaliação do grau de concretização das oportunidades de investimentos apontadas no Portfólio do Estudo dos Eixos, contemplando exclusivamente a área de infra-estrutura econômica.

O Relatório de Avaliação do Grau de Concretização do Portfólio do Estudo dos Eixos (BRASIL, 2001) refere-se aos resultados obtidos até 31/12/2001. A metodologia utilizada funda-se em critérios destinados a avaliar o estágio de implantação dos programas/projetos/ações, classificando-os em concretizado (implantado, em execução, programado) e não-concretizado. Não se faz necessária uma análise profunda para percebermos que o grau de efetiva implantação dos

programas/projetos/ações é significativamente baixo, não tendo atingido sequer 20%.

Do total de 492 oportunidades de investimentos da área de infra-estrutura econômica obteve-se o seguinte resultado: 257 foram concretizadas, correspondendo a 52,2% do total, sendo 92 implantadas (18,7% do total), 101 em execução (20,5% do total) e 65 programadas (13,0% do total). As 206 restantes permanecem não-concretizadas, equivalendo a 41,9% do total.

A efetivação e execução do planejamento econômico e territorial do país, retomado de fato com o segundo PPA – Programa Brasil em Ação, seria fortalecida no Programa Avança Brasil. São 365 programas ao todo, nos setores de Agricultura, Água e Saneamento, Ciência e Tecnologia, Comércio Exterior, Cultura e Patrimônio, Desenvolvimento Regional, Educação, Energia, Esporte e Turismo, Indústria, Justiça e Segurança, Meio Ambiente, Mineração e Energia, Moradia e desenvolvimento Urbano, Moradia Rural, Pecuária, Previdência Social, Saúde, Telecomunicações, Trabalho e Emprego, Transportes e Outros. 54 destes são considerados Estratégicos e, no total, envolvem gastos da ordem de R\$ 1.113 bilhões para um período de 8 anos, superior, portanto ao quadriênio do PPA 2000 - 2003.

As estratégias, as diretrizes, os objetivos e os critérios do PPA 1996-1999 foram reiterados, com ênfase para as finalidades relativas à ampliação das oportunidades de investimentos a serem captados junto à iniciativa privada, além de direcioná-los para o aumento do valor agregado da produção regional e para a construção de infra-estruturas de integração continental e mundial.

Para Becker (1999), se no PPA 1996-1999 os projetos foram definidos e selecionados com base em reivindicações dos governos estaduais e em interesses do próprio Governo Federal, no PPA 2000-2003

[...] a concepção dos ENID considerou fundamentalmente os objetivos logísticos nacionais, sem levar em conta as estratégias regionais de inserção na estrutura produtiva nacional e na economia global (p.21).

Trata-se, na verdade, de consolidar as relações comerciais na América do Sul e estimular as exportações para o Hemisfério Norte.

Em termos de novidade, o PPA 2000-2003 representou uma mudança na metodologia utilizada pelo Governo FHC para a esfera do planejamento, ao propor uma gestão integrada do plano com o Orçamento Geral da União. Em 14 de outubro

de 1997, a Portaria Interministerial nº 270 instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, com representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento, da Fazenda, do Tribunal de Contas da União, do CONFAZ, do IBAM, da ABOP e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas, com a incumbência de, no prazo de 60 dias, elaborar projeto de lei complementar de que trata o artigo 165, parágrafo 9º, da Constituição Federal. O resultado foi o Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998, que estabeleceu normas para a elaboração e gestão do PPA e dos Orçamentos da União.

A partir desse momento, o Governo FHC publica manuais contendo a normatização da ação planejadora. As novas orientações conferem especial destaque à gestão e avaliação dos programas; priorizam o estabelecimento de parcerias com o setor privado para a execução dos programas; e imprimem ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial. As diretrizes metodológicas para a elaboração dos planos exigem: a) o estabelecimento de objetivos estratégicos; b) a identificação de problemas (gargalos e *missing links*) e oportunidades; c) a concepção de programas; d) a especificação de ações dentro dos programas, com identificação dos produtos que, por sua vez, resultarão em projetos e atividades; e) a atribuição de indicadores e metas; f) a designação de gerentes por programas; g) a avaliação da execução e dos resultados; e h) a cobrança e prestação de contas de desempenho.

Por se tratar de um plano ainda em vigor, os resultados não foram totalmente aferidos, dificultando uma avaliação que nos permita construir uma visão geral do grau de concretização dos programas, projetos e ações. No entanto, em termos de infra-estrutura econômica, a exemplo do Relatório de Avaliação do PPA 1996 – 1999, alguns dados por eixo já foram coletados e disponibilizados para análise, e serão discutidos nas páginas seguintes.

### 3.2 OS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

A intervenção histórica do Estado na Amazônia provocou mudanças estruturais na economia e sociedade locais. As transformações em curso nos contextos mundial e nacional fazem com que a região se encontre atualmente numa fase de transição: tradicionalmente tratada como fronteira de recursos, a região

chega ao novo milênio sendo alvo de políticas de consolidação do modelo de desenvolvimento praticado pelo tripé formado pelo Estado, capital privado nacional e capital internacional.

A desregulação dos processos sócio-econômicos atinge a região de duas formas (BECKER, 1999): através de novos recortes territoriais, diferentes da divisão político-administrativa em vigor; e com o surgimento de novos atores na definição e implementação da política territorial, tais como as Organizações Não Governamentais - ONGs, bem como na mudança no papel de “velhos” atores, como o Estado.

Com uma densidade demográfica de 3,3 hab./km<sup>2</sup> e uma população de 13 milhões de pessoas (IBGE, 2000a), grande parte empregada nas atividades de exploração agrícola e madeireira ou sobrevivendo do extrativismo, a Amazônia ainda convive com uma limitada articulação interna. No geral, as políticas de povoamento e colonização, assim como a exploração dos recursos naturais, não conseguiram imprimir à região a marca do desenvolvimento.

Segundo Oliveira (1996), podemos identificar três pólos de ocupação recente na Amazônia, resultantes das ações do Governo Federal na região. São eles: pólo da Zona Franca de Manaus, articulado em torno do crescimento industrial; pólo de Carajás, área de exploração minero-metalúrgica com ênfase no triângulo formado por São Luís, Marabá e Belém; e o pólo agropecuário, abrangendo uma área vasta, que vai do sul do Pará e Maranhão, passa por Rondônia, Acre e Amazonas, e prolonga-se até os estados do centro-oeste, apresentando tanto a agropecuária extensiva como a agricultura capitalizada da soja, arroz e milho.

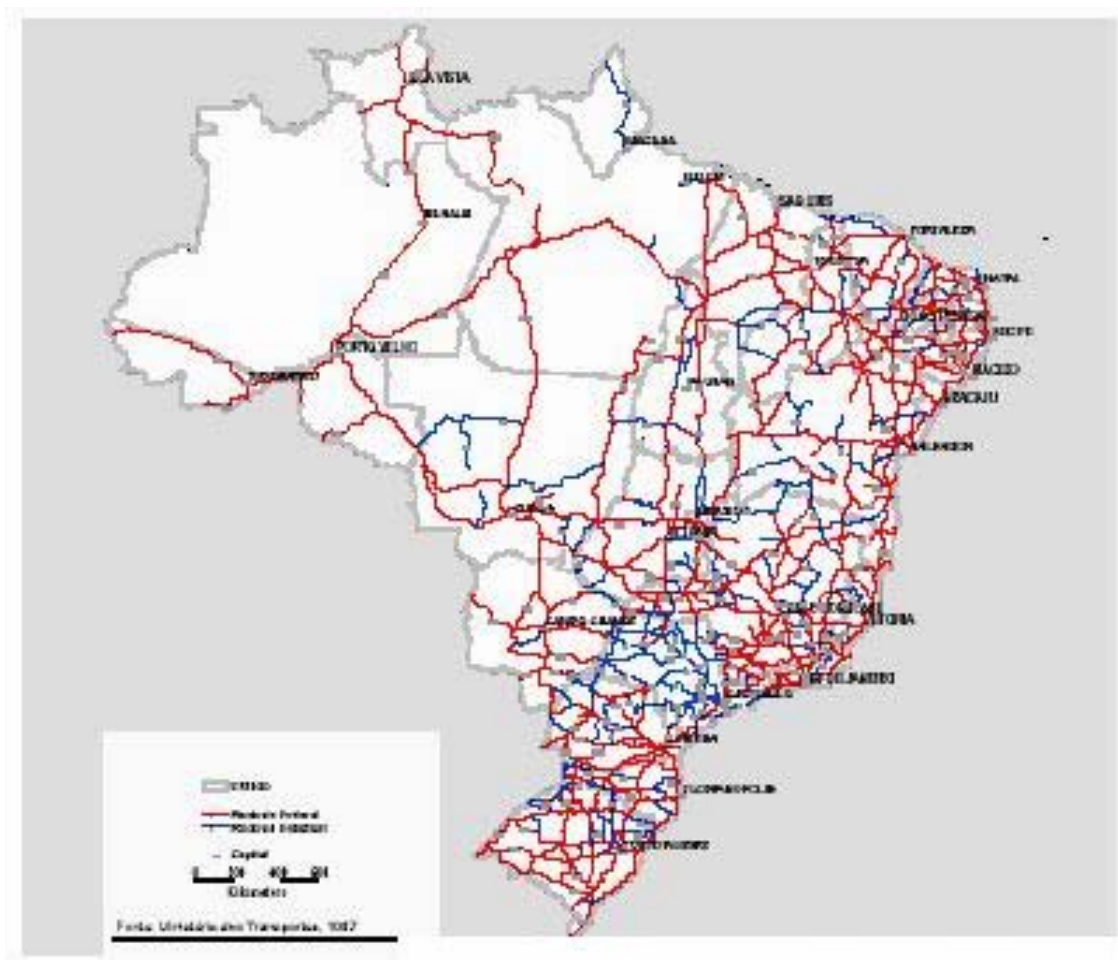
No que tange à dinâmica regional, a região sempre contou, no núcleo de seus processos sócio-econômicos, com o Estado empreendedor, provedor e gestor das ações de crescimento e desenvolvimento regional. Se considerarmos os últimos 35 anos (GOMES; VERGOLINO, 1997), a economia amazônica aumentou 12 vezes, e basicamente através dos investimentos diretos e indiretos proporcionados pelo setor público, seja por meio dos bancos oficiais de fomento, seja por meio de empresas estatais, ou ainda através das agências de planejamento regional.

A região possui uma rede de transportes multi-modal. Na Amazônia Ocidental o sistema de maior destaque é o fluvial. Com um padrão de ocupação ao longo das bacias hidrográficas, o intercâmbio regional é realizado por embarcações de médio e pequeno porte. Na Amazônia Oriental surgiu, desde os anos 60, um sistema

rodoviário influenciado pela construção da Belém–Brasília. O transporte aéreo não é significativo e o ferroviário é predominantemente voltado para a movimentação de minérios em curta distância. O sistema dutoviário começa a ser utilizado para o transporte de gás natural e petróleo.

A título de ilustração, no sentido de possibilitar-nos uma comparação com o quadro nacional, os seguintes mapas dos sistemas viários nos fornecem a medida da disparidade da região amazônica em relação ao território nacional.

**Mapa 2 - Principais Rodovias**



Fonte: Ministério dos Transportes, 1997.

### Mapa 3 – Malha Hidroviária

Malha Hidroviária  
Brasil – ano 1997



Fonte: Ministério dos transportes, 1997



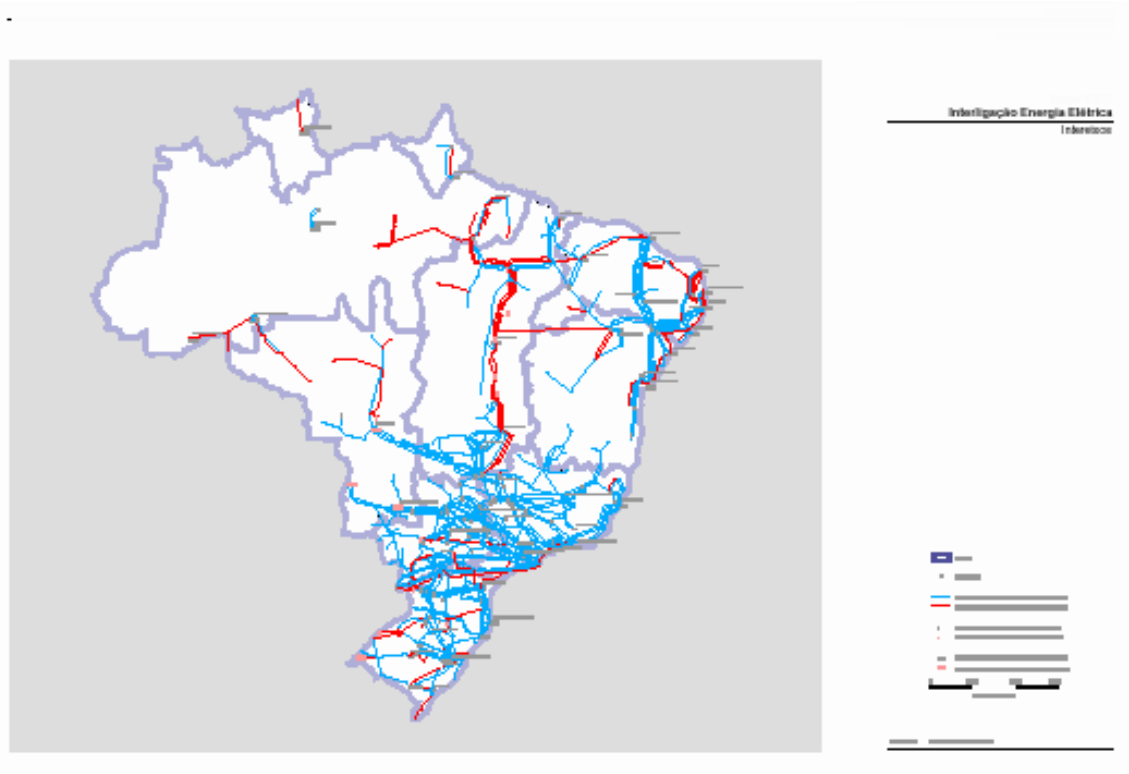
**Mapa 4 – Malha Ferroviária**

Fonte: Ministério dos Transportes, 1997.

Como se pode constatar, na região amazônica 74,5% da população é beneficiada com energia elétrica. A empresa geradora, a ELETRONORTE, fornece 58% da energia distribuída, o restante sendo de responsabilidade de outras cinco concessionárias que atuam na área, a saber: CELPA, ELETROACRE, CEAM E CERON, operando em situação precária e atendendo à demanda do interior. Com o programa de privatização implantado pelo Estado desde o início dos anos 1990, elas são, em sua maioria, empresas mistas.

Os mapas a seguir expressam a desigualdade entre a Amazônia e o resto do país no que se refere à geração e distribuição de energia.

**Mapa 5 – Energia**

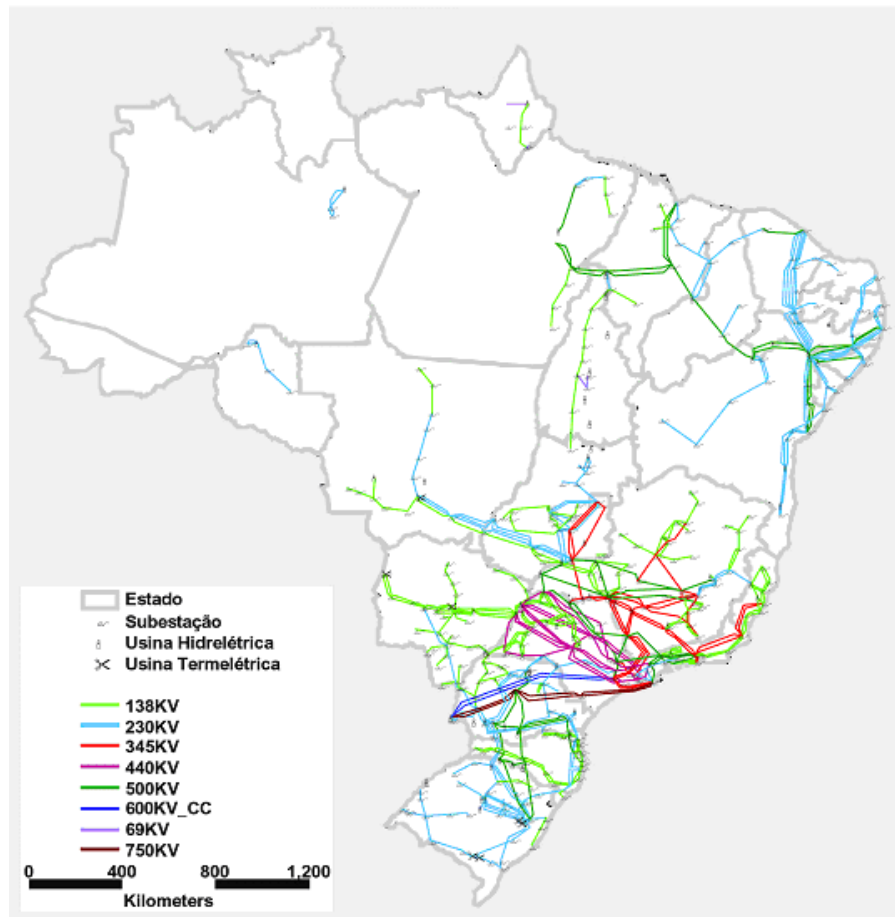


Fonte: Ministério das Minas e Energia, 1998.

## Mapa 6 – Sistemas Interligados Existentes

Sistemas Interligados Existentes

Brasil – ano 1998

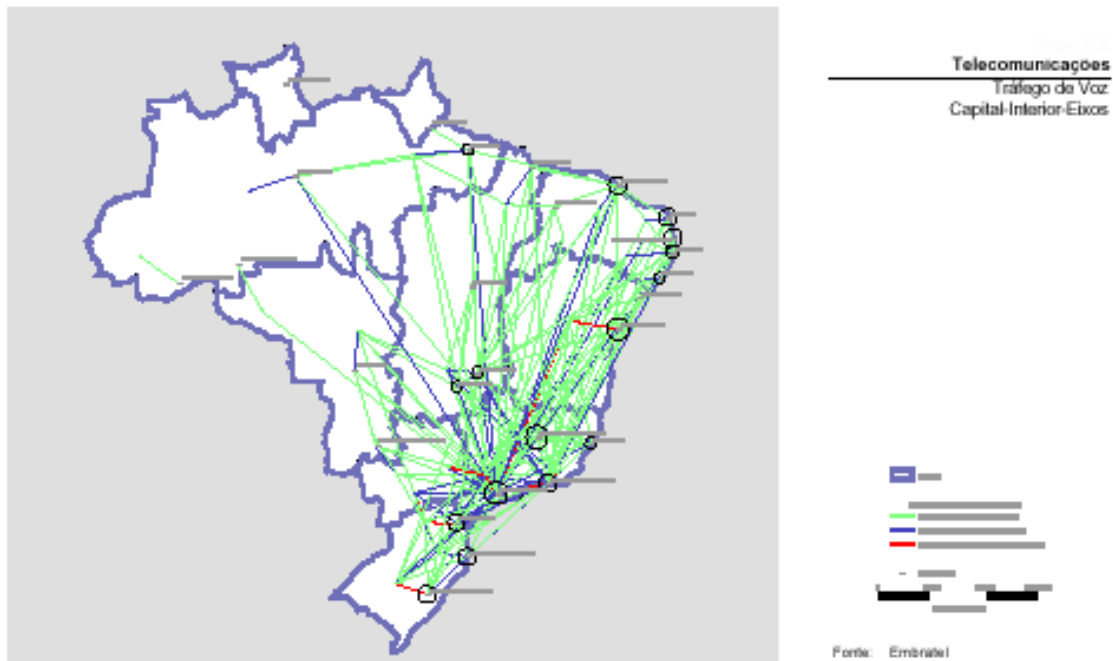


Fonte: Ministério das Minas e Energia, 1998.

\*

Enfim, como podemos perceber, as telecomunicações na Amazônia têm como principal característica a precariedade, em todos os sentidos: cobertura de área, qualidade dos serviços prestados e manutenção da estrutura. A partir da variável Tráfego de Voz podemos perceber a cobertura ineficiente da área, em comparação ao território nacional como um todo.

**Mapa 7 - Telecomunicações**



Fonte: Embratel

\*

A redução da capacidade de investimento do Estado, somada à retração da economia brasileira nos anos 1990 e às restrições ambientais impostas por uma legislação ambiental mais severa, provocaram uma inflexão nos indicadores econômicos regionais. No período de 1990 a 1994, o desempenho da economia amazônica foi inferior ao registrado no país: crescimento de 1,8% do PIB regional contra 2,5% do PIB nacional. Como consequência, registrou-se uma retração do dinamismo dos núcleos econômicos principais, Belém e Manaus, expressando a diminuição do ritmo de expansão da economia regional registrado desde os anos 1960.

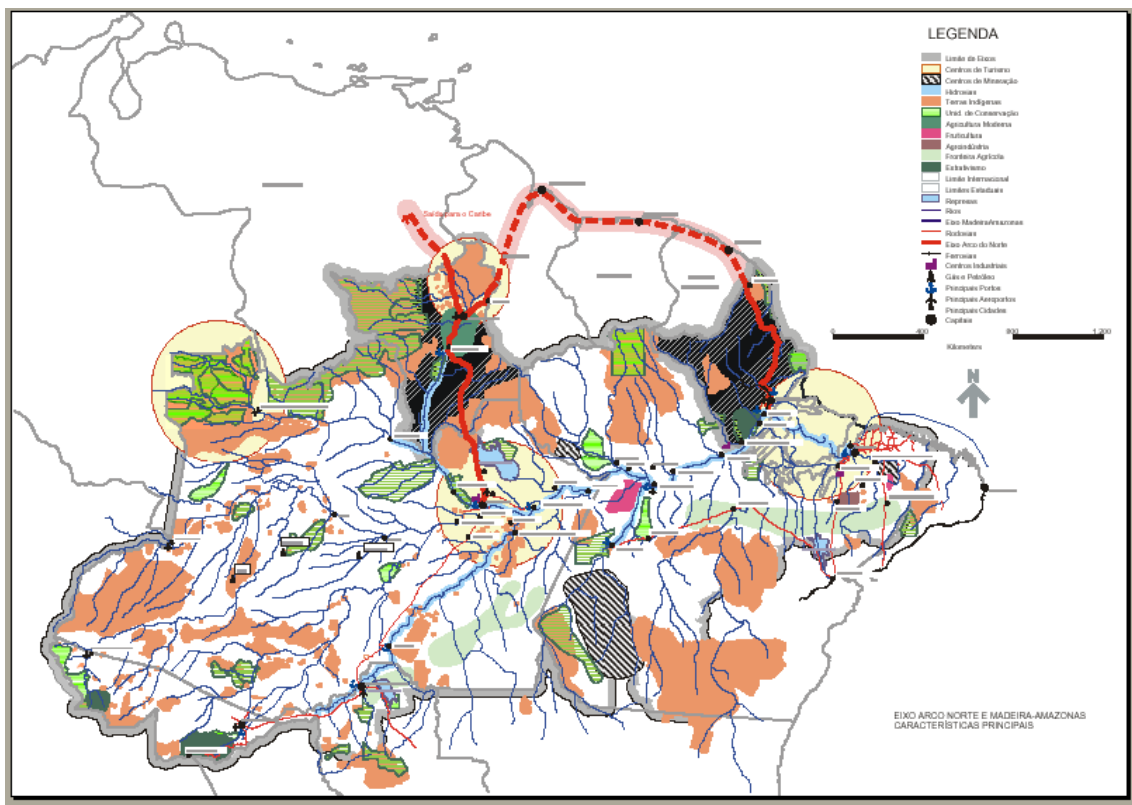
### **3.2.1 Características gerais dos Eixos da Amazônia**

Os eixos da Amazônia representam corredores logísticos para a integração da região com as áreas vizinhas. O Madeira – Amazonas, como saída para o Atlântico, e o Arco Norte, como saída para o Caribe e elo de intercâmbio regional com a Guiana Francesa, o Suriname e a Guiana. Tendo o transporte como elemento

nuclear, a Hidrovia do Madeira – Amazonas é a vertebração principal do eixo Madeira – Amazonas. Quanto ao Arco Norte, temos a BR –174, que corta longitudinalmente o estado de Roraima, e a BR-156, no estado do Amapá. São 8.272 km<sup>2</sup> de fronteiras internacionais com sete dos oito países parceiros do Tratado de Cooperação Amazônica.

O mapa a seguir apresenta o traçado e as principais características dos eixos amazônicos.

**Mapa 8 – Caracterização dos Eixos da Amazônia**

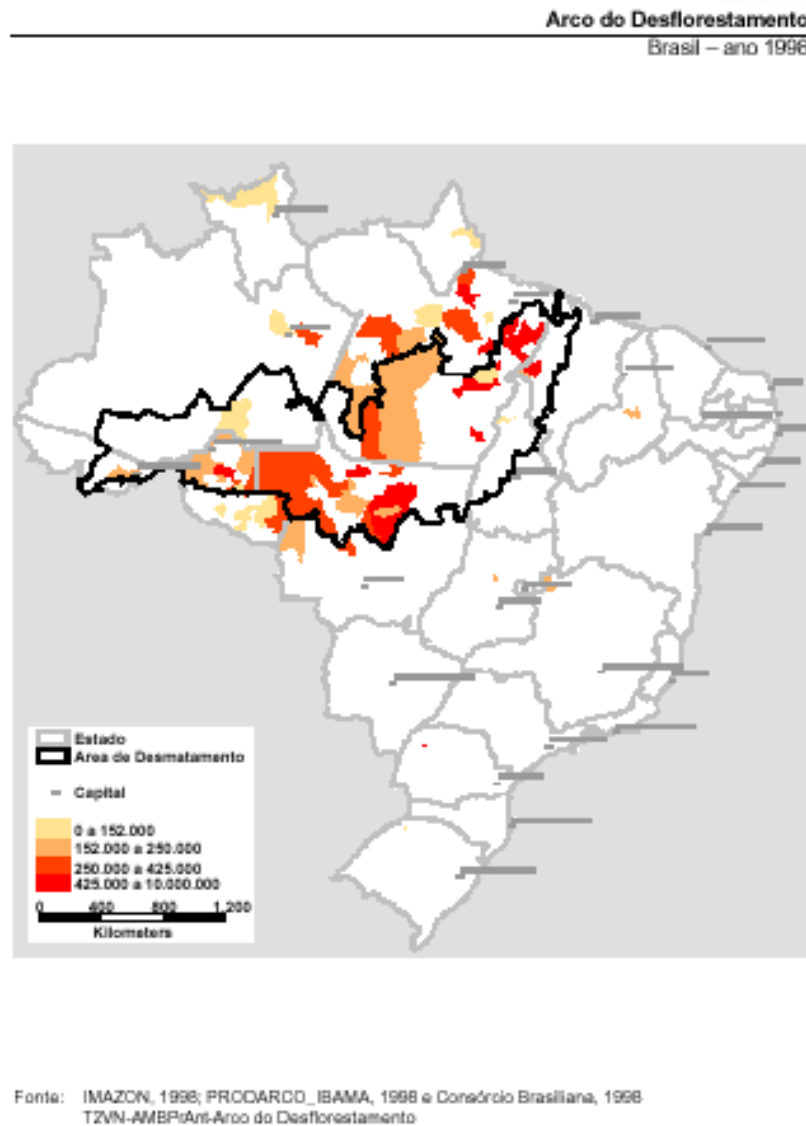


Fonte: Consórcio Brasiliana, 1999.

Em termos de caracterização física, temos uma cobertura vegetal composta por quase 2 milhões de km<sup>2</sup> de floresta, formada por um estrato arbóreo uniforme, entre 25 e 30 m de altura, e árvores emergentes que podem ultrapassar os 50 m de altura. As condições climáticas tropicais locais registram temperaturas médias elevadas, superiores a 25°C, e elevada pluviosidade, com um regime de chuvas bem distribuído durante o ano (menos de 60 dias secos) e alta umidade relativa do ar, em torno de 80%. Nas áreas de contato, particularmente nas zonas de transição de floresta aberta e cerrado, encontram-se os maiores riscos de degradação

ambiental, na faixa territorial chamada de Arco do Desflorestamento, retratado no seguinte mapa:

**Mapa 9 – Arco do Desflorestamento**



Com uma densidade demográfica média inferior a 3 hab./km<sup>2</sup>, os dois eixos se localizam nas áreas menos populosas e povoadas do país, com 211 municípios, sendo 188 no Madeira – Amazonas e 23 no Arco Norte. Com um índice de urbanização superior a 60%, a distribuição espacial da população concentra-se sobremaneira nos municípios próximos ao que poderíamos chamar de “sub-eixos” de ocupação da Amazônia, expressando claramente a área de influência das capitais e a importância da hidrologia na constituição do território regional. São eles:

- 1 Ao longo da calha dos Rios Solimões e Amazonas e de seus tributários principais (Japurá, Negro, Trombetas e Jari na margem esquerda; Juruá, Purus, Madeira, Tapajós e Xingu na margem direita);
- 2 Ao longo das rodovias federais: BR-230, em território paraense (trecho Itaituba-Altamira- Marabá); BR-364, em território acreano; BR-174, em direção ao Caribe; e BR-156, rumo à Guiana Francesa;
- 3 Na faixa litorânea do Amapá.

Os serviços públicos de atendimento à população não atingem minimamente a demanda local e, certamente, por isso os indicadores sociais refletem uma situação problemática.

**Quadro 4 – Aspectos Sociais dps Eixos da Amazônia**

<b>Indicadores de Educação, Saúde e Saneamento</b>		
1991, Eixo Madeira-Amazonas		
<b>Indicadores</b>	<b>Eixo</b>	<b>Brasil</b>
Taxa de Analfabetismo	23,4%	20,1%
Anos médios de estudo	3,7	4,2
Taxa líquida de escolarização (entre 7 e 18 anos)	14,1%	17,7%
Ensino Fundamental	77,1%	86,1%
Ensino Médio	10,4%	17,7%
Razão Mortalidade Proporcional	52,6%	63,1%
Leitos hospitalares/1000 hab	1,84	3,49
Cobertura de água (100%)	72,2%	87,2%
Cobertura de esgoto (45%)	1,71%	42,8%
Coleta de lixo (100%)	56,5%	78,6%

Fonte: MEC/INEP/SEEC, FIBGE, SUS

Os eixos da Amazônia possuem em seu território algumas áreas de uso especial, ou pré-definição em relação ao uso do solo. São as Unidades de Conservação e as Terras Indígenas que, legalmente, ocupam 40% dos eixos, sendo 24% em terras indígenas, 12% em unidades de conservação de uso direto e 4% em unidades de uso indireto. As Unidades de Conservação de uso indireto são os Parques Nacionais (PN), as Reservas Biológicas (Rebios), e as Estações Ecológicas (Esec). Já as de uso direto são as Florestas Nacionais (Flonas) e as Reservas Extrativistas (Resex).

Vários são os programas que propõem o uso sustentável das riquezas naturais da região, com destaque para uma proposta de ordenamento territorial denominada Corredores Ecológicos (Corredor Ecológico do Oeste da Amazônia, dos Ecotones Sul - Amazônicos, do Sul da Amazônia, Central da Amazônia e do Norte da Amazônia).

No que diz respeito à infra-estrutura econômica, os setores de transporte, comunicações e energia são em geral precários, não atendendo a demanda local. O principal sistema viário local é o hidroviário. Aliás, os rios têm uma importância geoestratégica na região, pois são vias de transporte, fonte de renda e linhas de interligação entre os subespaços. A acessibilidade dos cursos d'água depende, em certa medida, do regime hidrológico, caracterizado por estações de cheia (janeiro a agosto) e de seca (setembro a dezembro).

A calha principal do sistema Solimões-Amazonas é a coluna vertebral da malha viária, em função da profundidade, do calado e do volume de água. Os portos mais importantes são os de Porto velho, Manaus, Santarém e os portos da foz do Amazonas. As ferrovias não são representativas na malha viária, restringindo-se a movimentação de minérios a curta distância. Os aeroportos que se destacam são os de Manaus e Belém, tanto no transporte de carga quanto de passageiros.

As rodovias cumprem papel fundamental, pois são linhas de articulação da região com outras áreas do país, no caso do Madeira - Amazonas, e do continente, no Arco Norte. Destacam-se na integração nacional com outros eixos (Oeste e Araguaia-Tocantins): BR-364, liga o extremo oeste da Amazônia com a região central do país; BR-010, liga o norte ao centro do Brasil; BR-316, liga o norte ao nordeste; BR-425, liga Porto Velho-Rio Branco com o oeste do país.

Quanto à integração internacional, os principais vetores são: BR-174, de Manaus a Santa Elena de Uaiém, na Venezuela, e de lá ao Caribe; BR-401, de Boa Vista a Normandia, fronteira com a Guiana; BR-156, de Macapá até Oiapoque, na fronteira com a Guiana Francesa; BR-317, de Rio Branco até Assis Brasil, podendo chegar ao Peru e à Bolívia.

Do ponto de vista econômico, a opção rodoviária é a que representa maiores custos, decorrentes das dificuldades de implantação e manutenção, principalmente se comparada com a hidroviária.

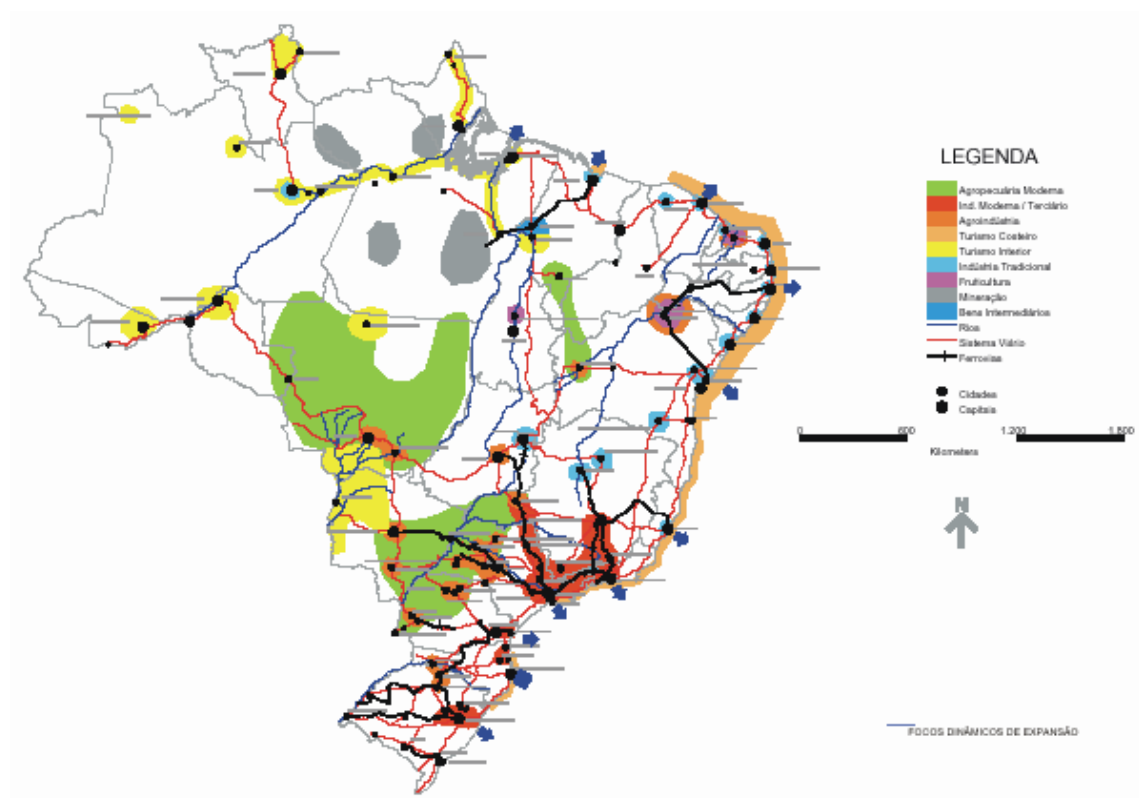


O sistema de energia dos dois eixos é diferenciado e precário. Existe um subsistema integrado nacionalmente, que atende Belém e sua área de influência, e subsistemas isolados para o resto da região.

No setor de Telecomunicações, os dois eixos da Amazônia também apresentam características semelhantes: baixa cobertura de área; má qualidade dos serviços prestados e concentração da oferta nas maiores zonas urbanas.

Quanto à localização das atividades econômicas dominantes e sua distribuição espacial, o mapa abaixo contém as informações mais relevantes.

**Mapa 10 – Focos dinâmicos da economia**



Fonte: Consórcio Brasiliana, 1999.

### 3.2.2 O Eixo Madeira - Amazonas

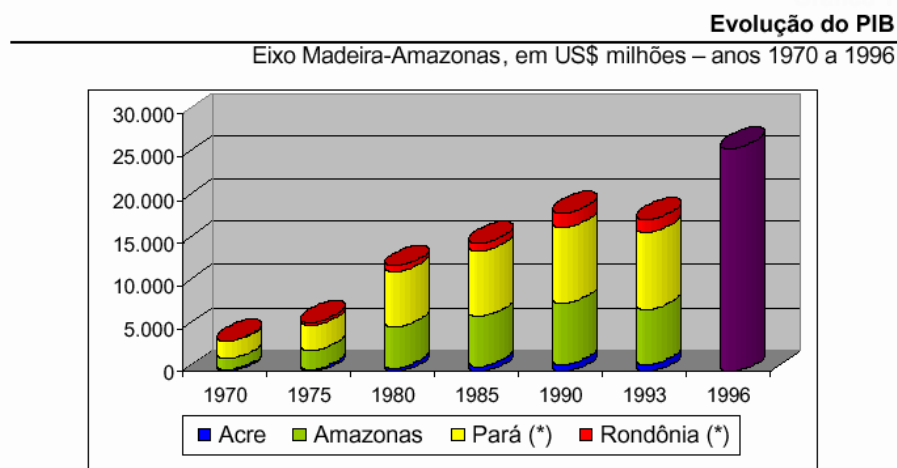
Com uma área aproximada de 2,7 milhões de km<sup>2</sup> e 5.752 km de fronteiras internacionais, o eixo é a maior região do país, formado pelos estados do Acre, Amazonas, grande parte do Pará e uma pequena parte do norte de Rondônia. Inclui todas as capitais (Rio Branco, Manaus, Belém e Porto velho), bem como as cidades

principais da rede urbana regional. Ocupa quase 32% do território nacional, dos quais 60% são cobertos por florestas densas e 38% são de uso especial. Com o mais baixo índice de urbanização entre todos os eixos, (61,07%), o Madeira-Amazonas possui 5% da população brasileira, aproximadamente 8 milhões de habitantes, vivendo em seus 188 municípios, sendo que algumas áreas são mais densamente povoadas, via de regra às margens dos rios e das rodovias principais.

As atividades econômicas dominantes são a agricultura, a pecuária, o extrativismo e a pesca artesanal. O destaque da região é a Zona Franca de Manaus – AM, um complexo eletro-eletrônico financiado pelos incentivos fiscais e linhas de crédito subsidiadas pelos bancos oficiais de fomento.

A economia regional a partir dos anos 1970 apresentou taxas de crescimento crescentes cuja trajetória pode ser medida pela tendência histórica de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB. Fortemente influenciado pela Zona Franca de Manaus, o PIB regional, no início da década de 90, com a abertura econômica, decresceu, mas retomou o crescimento já a partir de 1993, evoluindo em média 13,6% a.a. até 1996, como podemos perceber pelo gráfico que segue.

**Gráfico 2 – Eixo Madeira – Amazonas: Evolução do PIB**



Fontes: Série 1970-1993: Acordo SUDAM/OEA/FADE-Fundação de Apoio ao Desenvolvimento – Valores em US\$ de 1994

Ano de 1996: IPEA/Rosemberg & Associados – Valor em US\$ de 1996

(\*) Considerados apenas os municípios pertencentes ao Eixo.

Em função do imenso acervo de recursos naturais, as potencialidades da região passam necessariamente pela exploração da biodiversidade e da biotecnologia, com a agregação de valor aos produtos regionais, o uso sustentado

das riquezas minerais (bauxita, cassiterita, caulim, ouro) e dos produtos florestais (madeira, dendê, açaí, castanha), a produção de fontes energéticas alternativas e o ecoturismo.

A região possui uma rede multimodal de transportes, com vias fluviais, rodoviárias, aeroviárias, ferroviárias e dutoviárias. A variedade na oferta, entretanto, não reflete a qualidade dos serviços oferecidos. O eixo se ressentia de uma estrutura de transportes ineficiente e precária. O sistema dutoviário começa a ser utilizado para o transporte de petróleo de Urucu ao Porto Terminal do Rio Tefé.

Suas maiores vulnerabilidades, sob a ótica do crescimento econômico e atração de investimentos públicos e privados, estão justamente na inadequação da infra-estrutura econômica e na concentração da renda e dos serviços em algumas cidades, somando-se a isso a inexistência de recursos humanos qualificados.

O Estudo dos Eixos identificou ações necessárias no setor de transportes no sentido de integrar a região interna e externamente. Os gargalos e *missing links* apontados foram: pavimentação das rodovias BR-317, BR-230, BR-163; construção de acessos rodoviários a Tomé-Açu, Capitão Poço e Viseu; construção de novos portos em Manaus e Belém; realização de obras de melhoramento dos portos de Porto Velho e Itacoatiara; e ampliação dos terminais aeroviários de Manaus e Porto Velho.

O potencial hidrelétrico do eixo é imenso, em razão dos volumosos recursos hídricos disponíveis na região. No entanto, o aproveitamento deste potencial esbarra em constrangimentos de natureza física (florestas) e social (terras indígenas). Outras fontes de energia encontradas na região, mas ainda pouco aproveitadas, são a solar, a biomassa, os resíduos de madeira e carvão vegetal, os óleos vegetais, os recursos eólicos na faixa litorânea do Pará e os hidrocarbonetos da bacia do rio Solimões.

Os sistemas elétricos de geração de energia são diversos. Partes da região são atendidas por sistemas interligados e outras por sistemas isolados. Da mesma forma a rede de transmissão e distribuição é irregular, concentrando-se principalmente no entorno das maiores manchas urbanas e rarefazendo-se em direção ao interior. Os gargalos e *missing links* identificados no setor de energia do eixo referem-se a obras de interligação dos sistemas isolados e ampliação da estrutura de geração, transmissão e distribuição.

O setor de Telecomunicações se caracteriza por baixa qualidade dos serviços, pequena cobertura de área, baixo índice médio de telefonia fixa e celular e problemas relativos à manutenção da rede de serviços. Por isso os gargalos e *missing links* mais urgentes se referem à necessidade de universalização dos serviços a toda a região.

O Projeto Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM representa o espraiamento de um sistema de telecomunicações formado por uma rede de sensores (radares, estações meteorológicas, aeronaves de vigilância e sensoriamento) voltada fundamentalmente para o controle e coleta de informações sobre a região cujos usuários principais serão os Ministérios da Aeronáutica, do Exército e da Marinha, a Polícia Federal, o IBAMA, a FUNAI, o INMET e o INPE.

Após o diagnóstico sumariamente exposto, o Estudo dos Eixos destacou 42 oportunidades de investimentos para o setor de infra-estrutura do eixo. São elas no setor de Energia: Gasoduto Coari-Manaus; Gasoduto Urucu- Porto Velho; UHE Belo Monte; UHE Tucuruí Etapa 2; UTE Manaus; UTE Porto velho; Linha de Transmissão de Abunã a Guajará – Mirim; Linha de Transmissão de Porto velho a Rio Branco; Linha de Transmissão de Porto Velho a Vilhena; Linha de Transmissão de Tucuruí a Vila do Conde. No setor de Telecomunicações: Conexão entre Brasília e Belém; Telefonia Fixa (Gargalos em 10 micro-regiões); Telefonia Fixa (*Missing links* em 51 municípios); Telefonia Fixa (Plano de Metas PASTE); Telefonia Móvel (eixo Madeira-Amazonas); Telefonia Pública (Plano de Metas PASTE). No setor de Transportes: Aeroporto de Porto Velho – Ampliação do terminal de carga doméstica; Aeroporto de Porto Velho – Novo terminal de passageiros e ampliação do pátio de aeronaves; Aeroporto Internacional Eduardo Gomes – ampliação do terminal de carga doméstica; Aeroporto Internacional Eduardo Gomes – ampliação do terminal de passageiros e pátio de aeronaves; Eclusas na Hidrelétrica de Tucuruí; Hidrovia Teles Pires-Juruena-Tapajós; Terminais de Grãos e Contêineres no Porto de Porto Velho; Terminal de Grãos em Cachoeira Rasteira; Terminal de Grãos no Porto de Santarém; Terminal de Passageiros no Porto de Manaus; Terminal do novo Porto de Manaus; BR-163, de Matupá a Itaituba; BR-163, de Santarém a Rurópolis; BR-230, de Altamira a Rurópolis; BR-230, de Humaitá a Lábrea; BR-230, de Marabá a Altamira; BR-230, de Rurópolis a Itaituba; BR-317, da Fazenda Vaca Branca a Assis Brasil; BR-317, de Rio Branco a Boca do Acre; BR-364, de Sena Madureira a Cruzeiro do Sul; PA-252, de Viseu à PA-242; PA-253, de Capitão Poço a BR-010;

PA-256, de Tomé-Açú a BR-010; Várias Rodovias no Oeste – BR-174/MT, BR-364/MT, BR-364/RO.

A avaliação do grau de concretização dos programas, projetos e ações do plano para o eixo Madeira-Amazonas se baseia num relatório preliminar, já que nem todos os dados foram aferidos. As informações abaixo foram extraídas do Relatório Anual Avaliação dos Programas do PPA 2000-2003 – Exercício 2002, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI do Ministério do Planejamento – MP, divulgado em abril de 2003.

No setor de Transportes, o eixo faz parte do Programa Corredor Oeste – Norte, do Ministério dos Transportes. Segundo as fontes oficiais, o princípio norteador do Programa é a integração rodoviária regional, inter-regional e intermodal, com o estabelecimento de rotas que possibilitem a redução do custo de transportes, o escoamento da produção agrícola dos estados de Amazonas, Rondônia e Pará e a otimização do uso dos portos de Santana, Porto Velho e Itacoatiara.

O cruzamento entre as oportunidades identificadas, os investimentos realizados e os projetos concretizados indica o baixo nível de execução física das principais obras previstas. Os fatores apontados para o insucesso foram, dentre outros: alterações no Orçamento decorrentes de mudanças conjunturais, econômicas e políticas; e a insuficiência e irregularidade no repasse de verbas, resultando em paralisação de obras e no conseqüente atraso do cronograma. O resultado positivo registrado consistiu na execução das obras da BR-230.

No setor de Energia, o programa Energia no Eixo Madeira-Amazonas, do Ministério das Minas e Energia, tem como objetivo suprir a demanda de energia elétrica nos estados do Amazonas, Acre, Pará e Rondônia. Os resultados obtidos até 2002 indicam uma defasagem entre o planejado e o realizado. Os fatores apontados como responsáveis pelo fraco desempenho são: crise da oferta de energia elétrica; conjuntura econômica mundial desfavorável; indefinição de políticas regulatórias e morosidade na obtenção de licenças ambientais. Os resultados positivos alcançados foram: realização de estudo para implantação da UHE Belo Monte; construção do Sistema de Transmissão Acre – Rondônia; construção do Sistema de Transmissão associado à UHE de Tucuruí; construção da UTE Barro Vermelho, para atendimento à cidade de Rio Branco; construção das UTE

Termonorte I e Termonorte II, em Rondônia; e ampliação da Taxa de Atendimento Domiciliar, de 10.266 Gwh em 2001 para 16.050 Gwh em 2002.

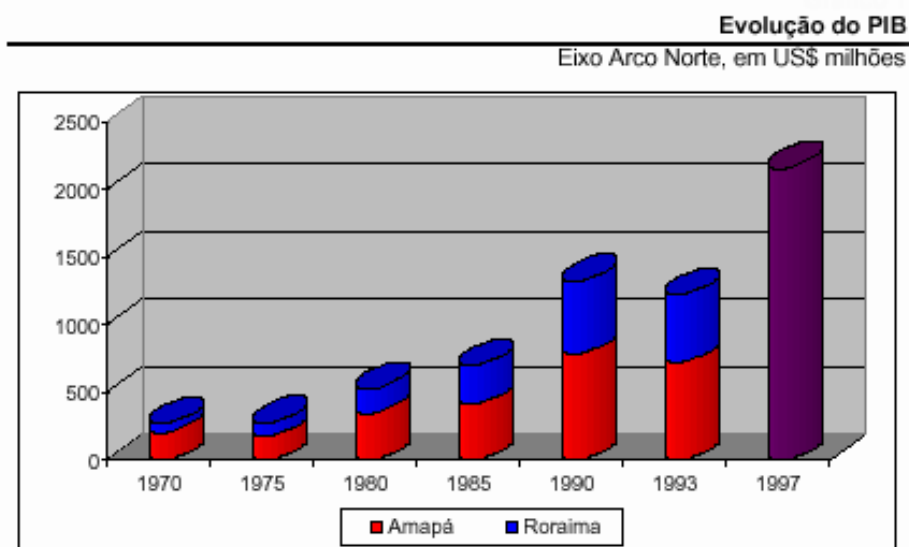
No setor de Telecomunicações, os Programas Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Telefonia Fixa e Serviços Privados de Telecomunicações (Telefonia Móvel), todos sob responsabilidade do Ministério das Comunicações, incorporam ações e projetos em âmbito nacional. Portanto, os dados obtidos referem-se aos poucos resultados aferidos relativos ao país como um todo, sem serem detalhados em nível regional, pelo menos até a data de elaboração do Relatório de Avaliação.

### 3.2.3 O Eixo Arco Norte

Com uma área aproximada de 370 mil km<sup>2</sup>, o Arco Norte coincide com os estados de Amapá e Roraima, correspondendo a 4,3% do território nacional. Possui 60% de seu território cobertos por floresta densa e 52% de uso especial. Em seus 23 municípios vivem cerca de 650 mil habitantes, ou 0,4% da população brasileira, sendo 80% em áreas urbanas, com uma densidade média de 1,7 hab./km<sup>2</sup>. A distribuição da população é sobremaneira concentrada em torno da BR-174 e na faixa litorânea do Amapá. As capitais concentram em torno de 90% do PIB do eixo.

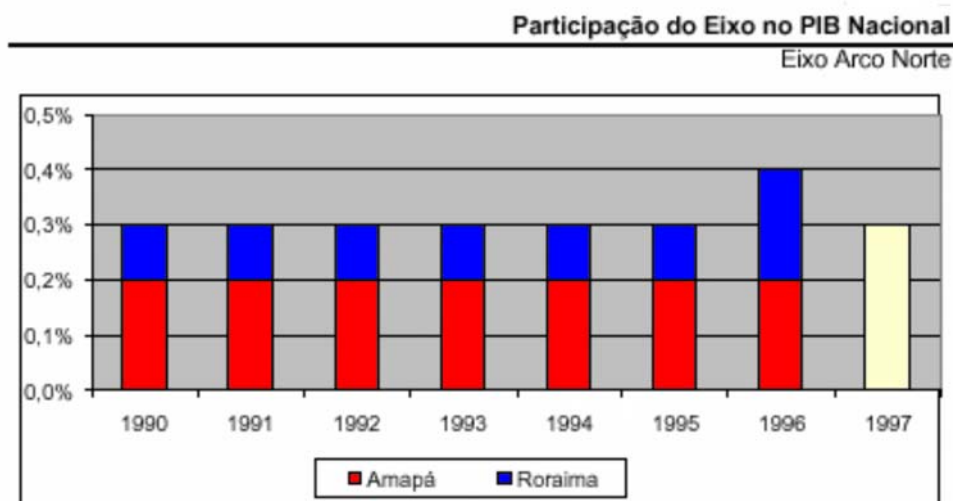
Quanto à evolução do PIB e participação do Eixo no PIB nacional, tivemos, respectivamente:

**Gráfico 3 – Eixo Arco Norte: Evolução do PIB**



Fontes: Série 1970-1993: Acordo SUDAM/DEA/FADE-Fundação de Apoio ao Desenvolvimento – Valores em US\$ de 1994  
Ano de 1997: IPEA; Rosemberg e Associados – Valor em US\$ de 1997

Gráfico 4 – Participação do Eixo Arco Norte no PIB Nacional



As atividades econômicas dominantes são a agricultura, pecuária, extrativismo, pesca, silvicultura e ecoturismo. A produção agrícola é basicamente destinada ao consumo local, e a produção de minérios é atualmente pequena.

As atividades potenciais do Arco Norte não diferem do Madeira – Amazonas. São também decorrentes da exploração da biodiversidade e biotecnologia, através da agregação de valor aos produtos regionais, da produção de papel e celulose, da modernização e difusão da pesca e da aquicultura, cujo maior potencial pesqueiro se encontra na área de influência da Foz do Amazonas, da exploração da produção de energias alternativas e do ecoturismo.

O transporte na região é majoritariamente fluvial, realizado por pequenas embarcações. O transporte aéreo responde por pequena movimentação e o ferroviário é restrito à movimentação de minérios, sendo integrado ao marítimo e fluvial. Os gargalos e *missing links* do setor referem-se à pavimentação da BR-156 no Amapá e à realização de obras de ampliação do Porto de Macapá.

Suas maiores vulnerabilidades também se localizam na infra-estrutura econômica inadequada, na concentração de renda e serviços em alguns núcleos urbanos e na inexistência de recursos humanos qualificados.

Quanto à oferta de energia, grande parte do Arco Norte se localiza no Planalto das Guianas, apresentando bons potenciais hidráulicos, com destaque para as bacias dos rios Branco (Roraima), Jari (Amazonas/Amapá) e Araguari (Amapá). Composto por sistemas elétricos isolados, as fontes de geração e distribuição (usinas geradoras, linhas de transmissão, subestações e redes de distribuição)

priorizam o abastecimento das capitais. O atendimento à população é superior a 50% apenas nas capitais, sendo o restante abastecido de forma precária. Por isso os gargalos e *missing links* referem-se a obras de expansão do sistema de geração, transmissão e distribuição de energia.

No setor de Telecomunicações, a cobertura é baixa e de má qualidade dos serviços. Somente as capitais são atendidas dentro de parâmetros próximos da média nacional, e o interior encontra-se num isolamento relativo. Os gargalos e *missing links* referem-se à universalização dos serviços para a região do eixo como um todo.

O Estudo dos Eixos apontou 14 (quatorze) oportunidades de investimentos, após diagnóstico realizado. São elas, no setor de Energia: UTE Macapá; Linha de Transmissão de Central a Santana. No setor de Telecomunicações: Telefonia Fixa (Gargalo no Nordeste de Roraima); Telefonia Fixa (*Missing link* em Alto Alegre-RR); Telefonia Fixa (Plano de Metas PASTE); Telefonia Móvel (eixo Arco Norte); telefonia Pública (*Missing link* em Alto Alegre-RR); Telefonia Pública (Plano de Metas PASTE). No setor de Transportes: Aeroporto de Macapá – Novo terminal de carga doméstica; Aeroporto de Macapá – Novo terminal de passageiros e ampliação do pátio de aeronaves; Porto de Santana; BR-156, de Ferreira Gomes a Oiapoque; BR-156/AP-010, de Laranjal do Jari a Mazagão e Macapá; BR-401, Complementação até Bonfim e Normandia.

A exemplo do Eixo Madeira – Amazonas, a avaliação do grau de concretização dos programas, projetos e ações do plano para o eixo Arco Norte baseia-se num relatório preliminar, já que nem todos os dados foram aferidos. As informações abaixo foram extraídas do Relatório Anual Avaliação dos Programas do PPA 2000-2003 – Exercício 2002 (BRASIL, 2003), elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI do Ministério do Planejamento – MP, divulgado em abril de 2003.

No setor de Transportes, o Programa Corredor Fronteira Norte, do Ministério dos Transportes, engloba o eixo. O objetivo principal, exposto no plano, é a integração rodoviária da região Norte com o país e demais países vizinhos. No tocante à área do Arco Norte, os investimentos realizados obtiveram resultados positivos na pavimentação da BR-401 da BR-156. No entanto, a avaliação conclui por atraso ou mesmo paralisação na maioria das obras previstas. Os fatores apontados foram: problemas na obtenção de licenças ambientais; auditorias do



Tribunal de Contas da União; ingerência de outros órgãos, como IBAMA e FUNAI; irregularidade do fluxo de recursos liberados, provocando mudanças no cronograma.

No setor de Energia, o Programa Energia no Eixo Arco Norte, do Ministério das Minas e Energia, registrou, por sua vez, resultados positivos no que diz respeito: à revitalização do parque térmico de Roraima; à ampliação da rede de distribuição em Boa Vista; à implantação do Sistema de Transmissão Brasil – Venezuela; à ampliação do Sistema de Transmissão do Amapá; à expansão da Taxa de Atendimento Domiciliar. Os problemas apontados como responsáveis pelo não-cumprimento das metas e diretrizes previstas no Programa, a exemplo do eixo Madeira-Amazonas, são: crise da oferta de energia elétrica; conjuntura econômica mundial desfavorável; indefinição de políticas regulatórias; morosidade na obtenção de licenças ambientais.

Da mesma forma que no Eixo Madeira-Amazonas, no setor de Telecomunicações, os Programas Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Telefonia Fixa e Serviços Privados de Telecomunicações (Telefonia Móvel), todos sob responsabilidade do Ministério das Comunicações, incorporam ações e projetos em âmbito nacional. Portanto, os dados obtidos referem-se aos poucos resultados aferidos relativos ao país como um todo, sem serem detalhados em nível regional, pelo menos até a data de elaboração do Relatório de Avaliação.

### 3.3 A AMAZÔNIA PARA ALÉM DOS EIXOS

Estrategicamente localizados, os Eixos da Amazônia ocupam importante posição geopolítica em relação aos países do Tratado de Cooperação Amazônica – TCA, no caso do Madeira-Amazonas, e em relação ao Caribe e as Guianas, em se tratando do Arco Norte. As potencialidades indicadas para ambos os eixos giram em torno do aproveitamento e da exploração da biodiversidade e de produtos florestais e pastoris, com destaque para o tão alentado potencial para transporte intermodal (rodo-hidro-marítimo).

Nos dois eixos, as maiores vulnerabilidades apontadas referem-se à ausência de infra-estrutura adequada para o crescimento e desenvolvimento econômico, notadamente nos setores de transporte, comunicações e energia, e à falta de

organização social suficiente para promover a qualificação de recursos humanos e o aumento da capacidade empresarial (BRASIL, 2000).

Em se tratando de áreas tradicionalmente desurbanizadas em termos de ocupação e povoamento, tem-se a concentração, nas capitais, de fatores econômicos centrais, como a renda, o emprego e os serviços. Por possuírem áreas indígenas em seu território, a exploração dos recursos esbarra em legislação proibitiva (ainda que saibamos que isso quase nunca é considerado empecilho para a exploração...), impondo obstáculos à realização do Capital.

Diante desse quadro, e vendo a questão a partir da ótica do Estado, como atrair investimentos privados para a área? Em outras palavras, como torná-la atrativa para o Capital? Tratando-a como fronteira de recursos, com múltiplos incentivos oferecidos pelo Estado.

Bem sabemos que o Capital apresenta, em diferentes espaço-temporalidades, caráter essencialmente progressista. Consubstanciado no desenvolvimento das forças produtivas, o Capital, em seu processo de realização-valorização-reprodução, destrói *velhas amarras* que impedem o aumento da capacidade de trabalho, a produção do conhecimento e a conseqüente generalização da técnica.

Ainda que em benefício próprio, o fato é que o Capital promove a transformação dos meios e instrumentos de produção, alcançando significativo sucesso principalmente em áreas onde, a exemplo da Amazônia, a economia natural predominava até há poucos anos. O problema reside exatamente na forma como o Capital historicamente age na região, qual seja, sem respeitar estruturas econômicas pré-existentes, sem estabelecer laços concretos com a realidade regional, sem realizar re-inversões significativas na estrutura produtiva local, sem investir na qualificação de recursos humanos. Em suma: a dinamização sócio-econômica decorrente é pontual, restringindo-se a parcelas do território que oferecem mais vantagens para o Capital.

Com o suposto objetivo de promover o adensamento econômico regional, os investimentos previstos para os Eixos da Amazônia promovem isso sim o desenvolvimento de ligações estratégicas e o aparelhamento de corredores de exportação, por meio da ampliação de aeroportos, pavimentação de rodovias, ampliação da rede elétrica, aparelhamento de portos. Ao invés de possibilitar novas oportunidades econômicas, com crescimento sustentável, o que se vê é a reiteração do velho padrão de desenvolvimento historicamente destinado à região.

A atração de investimentos privados é feita pela via do estabelecimento de estreitos vínculos e compromissos entre Estado e Capital, assumidos pelas parcelas hegemônicas das elites regionais e nacionais. Por não considerar as estruturas econômico-produtivas regionais anteriores, o modelo de desenvolvimento provoca desagregação interna à região (fragmentação), atomizando-a em subáreas articuladas a espaços nacionais e/ou internacionais.

A própria delimitação dos Eixos não levou em consideração a Amazônia Legal como unidade de planejamento, preferindo recortá-la em vários eixos, dificultando assim a visão do todo. A dimensão ambiental apenas foi identificada como fonte de oportunidades econômicas, através da exploração da biodiversidade e do ecoturismo. As principais indicações para a dinamização e o crescimento da economia, a saber, o aumento das exportações e os investimentos em produtividade, fortalecem antigos padrões da economia regional-nacional, além de provocar o aumento da pressão sobre a floresta e consolidar a ocupação e o povoamento da região em torno da malha viária.

As políticas territoriais presentes nos Eixos da Amazônia, portanto, reproduzem a estratégia espacial do capitalismo globalizado, baseada na seletividade de lugares, conduzindo um processo de regionalização que expressa o desenvolvimento desigual e combinado, fortalece as desigualdades e disparidades intra-regionais e cuja marca principal é a fragmentação/integração do território.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até os anos 1970, a principal marca geopolítica do Brasil era configurar-se numa formação sócio-espacial relativamente desarticulada (apesar dos avanços que vinham sendo logrados, notadamente a partir de 1930), cujas regiões, praticamente isoladas entre si, compunham o chamado “arquipélago nacional”.

A partir dos anos em tela, com o avanço da industrialização e urbanização, e portanto com a ocupação do território, a estratégia adotada foi a *polarização*, estabelecendo sobre o território uma “malha programada” composta por *pontos*, cujas consequências foram a articulação reticular do espaço nacional, a implantação de pólos de crescimento e a superposição de territórios submetidos a várias esferas do Governo Federal (BECKER, 1999).

Na Amazônia, como resultados desta estratégia, tivemos certa dinamização da economia regional (desenvolvimento das forças produtivas regionais), por meio da modernização e diversificação da estrutura produtiva, mas que, de fato, não provocou desenvolvimento significativo, ao lado da maximização da exploração dos recursos naturais.

A introdução dos ENID representa uma mudança expressiva nas práticas espaciais de desenvolvimento regional. As estratégias espaciais globais atuais, a inserção competitiva dos lugares e a seletividade territorial, rebatem sobre o espaço, produzindo a especialização produtiva regional e, como ‘resultado’, a fragmentação da economia e do território, através da criação de “ilhas de prosperidade”. Este é o caráter da fragmentação em curso: os subespaços passam por um “descolamento” do centro hegemônico nacional. É a integração em escala continental-global e a desintegração em escala regional-nacional. A materialidade desse processo no espaço se dá por meio das redes, elementos fundamentais no intuito de garantir a otimização dos fixos e a maximização dos fluxos no sentido local-global.

Consubstanciados num conjunto de obras de infra-estrutura (redes) e tendo o transporte como vertebração principal de definição, os eixos constituem uma estratégia de desenvolvimento espacial claramente voltada à articulação ao mercado internacional (BRANDÃO; GALVÃO, 2000). Para tanto, a finalidade do planejamento é outra: a indicação de oportunidades de investimento mais atrativas para o Capital privado. Muda também o papel do Estado: de agente *empreendedor*, torna-se agora

agente *indutor e gestor* da política regional, na atração de agentes e capitais privados que irão, de fato, executar o plano elaborado.

Retomando as questões postas na Introdução desta tese (Quais os novos padrões de planejamento territorial que estão emergindo no Brasil? Como eles rebatem sobre o território nacional e, particularmente, sobre a região amazônica? Quais os principais instrumentos de intervenção do Estado na Amazônia nos dias de hoje? Quais os propósitos e propostas expressos nas políticas territoriais implementadas na região? Quais os possíveis impactos das políticas territoriais atuais na dinâmica regional amazônica (divisão do trabalho, estrutura produtiva, relações sociais...)? Quais as especificidades do processo de regionalização em curso na região?), compreendemos que a prioridade dada a determinados setores da economia, que garantem maior inserção da região no mercado internacional; à ocupação de áreas especificamente localizadas na região; às obras de infraestrutura, bem como ao estabelecimento de parcerias com o capital privado para a execução das políticas governamentais, **não** representam algo realmente **novo** para a Amazônia.

Mudam as estratégias espaciais, os instrumentos, novos atores entram em cena, redefinem-se as funções de “velhos” agentes, mas o trato da questão amazônica continua o mesmo: trata-se de integrá-la aos espaços externos, nacionais ou internacionais, desconsiderando as particularidades regionais, as diferenças espaciais intra-regionais, a articulação do espaço intra-regional, as necessidades da economia regional.

Como a finalidade dos investimentos previstos no portfólio dos eixos é “[...] integrar circuitos de exportação em detrimento de opções que privilegiem a revitalização de antigas fronteiras carentes de infra-estrutura” (ACSERALD, 2001, p.84), a centralidade da expansão de infra-estrutura provoca a abertura de novas fronteiras econômicas, perpetuando o clássico ciclo povoamento/ impactos sócio-ambientais/aumento da pobreza/migração rural-urbana e urbano-urbana, em nada contribuindo, portanto, para o proclamado “adensamento econômico regional” previsto no Estudo dos Eixos.

A construção histórica da infra-estrutura na Amazônia, aliás, comprova que não basta investimento na estrutura física para garantir o desenvolvimento, posto ser necessário investir também, e decisivamente, em gente. Em outras palavras, a

estrutura física não é condição suficiente, é condição necessária para o desenvolvimento.

Para Silva (1997), o paradigma de desenvolvimento da infra-estrutura, realmente capaz de alavancar o desenvolvimento, deve ser elaborado a partir de uma visão holística, baseando-se na eco-eficiência e tendo como princípios norteadores a eficiência e a sinergia. Seus objetivos seriam o aprofundamento da complementaridade, a criação de oportunidades para agregar valor aos produtos regionais, a maximização da equidade social e a proteção ambiental, exatamente o contrário do que vem sendo praticado na Amazônia há décadas.

Deste modo, não consideramos que estejam emergindo novos padrões de planejamento territorial no Brasil; mas sim que vêm sendo utilizados novos instrumentos potencializadores da intervenção do Capital e do Estado na região. O que percebemos, enfim, é a reiteração do padrão clássico de ocupação e exploração econômica, agora sob o viés da consolidação do modelo de desenvolvimento historicamente implantado na região.

Além do mais, o macrozoneamento proposto pelos ENID não leva em conta nem a atual divisão político-administrativa do país, nem a Amazônia Legal como área de referência, apresentando uma nova regionalização do espaço, de caráter corporativo, definida a partir de objetivos logísticos, voltados à integração do país na América do Sul e no mundo, configurando no espaço regional verdadeiros **corredores de exportação**.

Afinal, como superar o velho padrão de plataforma extrativa, agropecuária e minero-metalúrgica que marcou a região durante décadas? Como transformar a Amazônia numa região de produção e exportação de bens, com uso intensivo de tecnologia e maior valor agregado, respeitando as particularidades locais e as necessidades da economia regional? Como construir uma infra-estrutura realmente capaz de promover sinergias que possibilitem tanto a integração regional interna quanto a articulação continental e mundial? São questões complexas que mereceriam novas teses. Por hora, resta-nos uma certeza: a Amazônia necessita de um novo modelo de desenvolvimento, que lhe permita superar os velhos padrões e estabelecer uma prática de uso e gestão consubstanciada no desenvolvimento efetivamente **regional**.

## REFERÊNCIAS

ACSERALD, Henri. Eixos de articulação territorial e sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil. **Cadernos Temáticos**, Rio de Janeiro, n. 10, 103 p., 2001.

AJARA, César. A (re)valorização do espaço geográfico no contexto de (re)definição de um projeto geopolítico nacional: um foco sobre o confronto de territorialidades na Amazônia brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p.49-59, 1992.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989. 128p.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Dinâmica regional brasileira e integração competitiva. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 1997. v. 2. p.1070-1095.

\_\_\_\_\_. A experiência de planejamento regional no Brasil. In: LAVINAS, Lena et al. (Org.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1993. p. 87-95.

BECKER, Bertha. A Amazônia na estrutura espacial do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, a. 36, n. 2, p. 3-36, 1974.

\_\_\_\_\_. Cenários de curto prazo para o desenvolvimento da Amazônia. **Cadernos do NAPIAm**, Brasília, DF, n. 6, p. 52, 1999.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1989, 317p.

BRANDÃO, A. C.; GALVÃO, A. C. F. **Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento**. Campinas, SP: UNICAMP, 2000. Mimeografado.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Consórcio brasileira**: estudo dos eixos. Brasília: BNDES, 2000.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia. **Construindo o futuro da Amazônia**: estratégias para o desenvolvimento sustentável 2000/2003. Belém: Ministério da Integração Nacional, 2000. Versão preliminar.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa Avança Brasil**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1999.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Programa Brasil em Ação**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1996.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório anual de avaliação dos programas do PPA 2000-2003**: exercício 2000. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório anual de avaliação dos programas do PPA 2000-2003**: exercício 2001. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório anual de avaliação dos programas do PPA 2000-2003**: exercício 2002. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.

CANO, Wilson. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, n. 8, p.101-141, 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. A questão regional no Brasil contemporâneo. In: LAVINAS, Lena; NABUCO, Maria Regina. Regionalização: problemas de método. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 38, p.21-26, 1993.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1978.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná Elias et al. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.



\_\_\_\_\_. **Região e organização espacial.** São Paulo: Ática, 1986.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **RBCS**, São Paulo, n. 19, p.40-55, 1992.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses:** um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal LTDA, 1992. 296p.

GALVÃO, Antônio Carlos F.; VASCONCELOS, Ronaldo R. **Política regional à escala sub-regional:** uma tipologia territorial como base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão n. 665).

GARCIA, Ronaldo C.A. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal.** Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 726).

GOMES, Gustavo M.; VERGOLINO, José R. **Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960/1995).** Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão n. 533).

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Desigualdades regionais e federalismo.** São Paulo: FUNDAP, 1995. 32p. mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Formação Econômica do Nordeste:** da articulação comercial à integração produtiva. Recife: Massangana, 1989. 295p.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1993.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Algumas reflexões sobre a questão regional. In: CALLAI, Helena (org.). **O ensino da Geografia.** Ijuí: UNIJUÍ, 1994.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IANNI, Octávio (Org.). **Karl Marx**. 6. ed. São Paulo: Ed. Ática, 1988. 215p. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, n. 10).

IBGE. **Censo demográfico e sócio-econômico**. Brasília: IBGE, 2000a.

JATENE, Simão R. Repensando o desenvolvimento regional. **Revista Pará Desenvolvimento**, Belém, n. 18, 1986.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973.

LAVINAS, Lena; NABUCO, Maria Regina. Regionalização: problemas de método. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 38, p.21-26, 1994.

LIMA JÚNIOR, Pedro de Novais. **Modelos de planejamento e a mediação de interesses em Vitória-ES**. 1999, 15p. mimeografado.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

MACHADO, Lia Osório. O controle intermitente do território amazônico. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, p.19-32, 1996.

\_\_\_\_\_. A fronteira agrícola na Amazônia brasileira. **RBG: Revista Brasileira de Geociências**, Rio de Janeiro, n. 54, p.27-55, 1992.

\_\_\_\_\_. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia Brasileira. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, a. 13, n. 1, p.109-138, jan./jul. 1999.

MARTINÉZ, Consuelo C. **Los limites de la modernización**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1997.

MARX, Karl. **O capital**. I.1, v. 1. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. I. 3, v. 6. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 7. ed. São Paulo: HUCITEC, 1989. 139p.

MATTOS, Carlos A. de. Notas sobre o planejamento regional em escala nacional. In: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, p.435-462.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1982. 335p.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Ideologias geográficas**. São Paulo: HUCITEC, 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma (re)ligião**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. A reconquista da Amazônia. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 38, p.3-14, 1994.

OLIVEIRA, Luiz Antônio P. de. Perfil das condições de vida na Amazônia. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 12, n. 2, p.181-202, 1996.

PACHECO, Carlos Américo. **A questão regional brasileira pós-1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional**. 1996. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1996.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3. ed. São Paulo: Graal, 1990.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

RIBEIRO, Ana Clara T. **Conversando sobre o espaço**. Rio de Janeiro, 1999. Mimeografado.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

\_\_\_\_\_. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 54, 1977.

SILVA, Eliezer Batista da. **Infra-estrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1997.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993.

SOUZA, Jessé. A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro. **RBCS**, São Paulo, v.13, n. 38, p.97-116, 1998.

\_\_\_\_\_. Homem, cidadão: ética e modernidade em Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p.135-143, 1994.

SOUZA, Marcelo José L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias et al. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SUDAM. **Construção das políticas de integração nacional e desenvolvimento regional**. Belém: SUDAM, 2000.

\_\_\_\_\_. **Construindo o futuro da Amazônia: estratégias para o desenvolvimento sustentável 2000/2003**. Belém: SUDAM, 2000. Versão preliminar.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 13. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**. 4. ed. Brasília: UNB, 1998. v. 1.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)