



O Estado e a Reprivatização da Natureza na Amazônia Brasileira

Elder Andrade de Paula
(Universidade Federal do Acre – Brasil)

O objetivo da comunicação é discutir, a partir de uma perspectiva histórica, as repercussões das reformas do Estado no que tange às políticas e estratégias voltadas para a exploração mercantil dos recursos naturais na Amazônia brasileira. Em linhas gerais, procura-se questionar os argumentos que advogam a supremacia do “mercado” na dinâmica do desenvolvimento, colocando em relevo os dispositivos ativados pelo Estado – como concessão de florestas públicas a grandes empresas para extração de madeira, isenção fiscal etc. – para atrair e incentivar o capital na retomada da exploração daquele território no final do Século XX. Os questionamentos realizados estão ancorados na pesquisa que resultou na minha Tese de Doutorado (“Estado e Desenvolvimento Insustentável na Amazônia Ocidental: dos missionários do progresso aos mercadores da natureza” CPDA/UFRRJ, 2003) e em fontes complementares pesquisadas posteriormente. Como se sabe, a partir da década de 60, a região amazônica situada em território brasileiro passou a constituir-se em uma “nova fronteira” a ser incorporada ao processo de acumulação capitalista. A fase inicial desse movimento expansionista é caracterizada pela tentativa de “integrar” aquele território à nação através de um conjunto de políticas coordenadas e centralizadas pelo “Estado desenvolvimentista”. Tais políticas (dotação de infra-estrutura, incentivos fiscais, créditos subsidiados etc.) destinavam-se a promover a “modernização” econômica em sintonia com o novo ciclo de industrialização inaugurado no país logo após o golpe militar de 1964. Em um curto espaço de tempo, apareceram os primeiros sinais da destruição da natureza e o agravamento das condições sociais de vida da população local, resultantes, sobretudo, da exploração predatória praticada por empreendimentos privados associados e individuais. Nos anos 80, esse “modelo” enfrenta forte oposição dos movimentos sociais e organizações ambientalistas nacionais e internacionais, que passam a reivindicar, entre outras medidas, a criação de áreas de conservação e/ou preservação ambiental –

regulamentadas na forma de propriedade estatal –, ressaltando a dimensão pública da proteção do patrimônio natural amazônico. A segunda fase, cujos contornos aparecem de forma mais nítida na década de 90, é marcada pelo abandono da idéia de "integração nacional", bem como a do Estado como indutor do desenvolvimento. As críticas ao "Estado intervencionista" e a crescente valorização do mercado como dinamizador do desenvolvimento legitimam uma escalada de reprivatização do patrimônio natural na região, expressa nitidamente na concessão legal de terras públicas a grandes empresas privadas para fins de exploração comercial de madeiras em larga escala. Em síntese, concordando com Janine Broidie (1996), o aprofundamento dos estudos sobre a "reconfiguração da linha divisória entre público e privado" que marcaram a edificação do Estado moderno é essencial para a compreensão do papel reservado ao aparato estatal no período recente.

Palavras chave: Estado, Desenvolvimento, Amazônia

Introdução

A relação Estado/desenvolvimento passou a ocupar um lugar de destaque nos debates acadêmicos e políticos após a Segunda Guerra Mundial. A reconstrução européia, a emergência de um debate em torno das causas do subdesenvolvimento – conceito que surgiu nesse período – nos países da América Latina, Ásia e África, as experiências em curso nos países socialistas liderados pela URSS e a emergência da chamada "Guerra Fria" concorreram para formação desse quadro. Segundo Peter Evans (1993: 07), passaram a ganhar força nas teorias do desenvolvimento formuladas a partir dos anos 50 as premissas de que o aparelho estatal poderia ser utilizado para promover as transformações estruturais. “O principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infraestrutura necessária à urbanização”.

Para Evans, a imagem do Estado como problema teria surgido em parte por não ter conseguido realizar as transformações estruturais na magnitude em que se propunha e também em decorrência da nova conjuntura mundial nos anos 70, marcada sobretudo pela redução do crescimento do comércio internacional e por uma enorme elevação das taxas de juros. Esses fatores teriam propiciado um terreno fértil para o revigoramento de doutrinas ortodoxas que passaram a propor a substituição do tema das "reformas estruturais" por outro focalizado nos "ajustes estruturais".

Os debates sobre as repercussões desses “ajustes estruturais” enfatizam a reconfiguração nas relações público/privado. As privatizações de empresas estatais e supressão de direitos sociais – previdência, relações trabalhistas etc. – têm ocupado um lugar central nas análises críticas desse processo. Nessa comunicação, pretende-se abordar um viés ainda pouco explorado: a apropriação de direitos coletivos para fins privados e sua interface com a questão ambiental. A análise está referenciada num estudo de caso na Amazônia brasileira e subdivide-se em quatro seções. Na primeira, procura-se situar o debate sobre público e privado no contexto da formação social brasileira. Na segunda, apresenta-se sumariamente as características da atuação do “Estado desenvolvimentista” na Amazônia. Na terceira, analisa-se alguns traços da ação estatal no

processo de reprivatização da natureza na Amazônia e na quarta seção apresenta-se as considerações finais.

1. Localizando o debate sobre a Reconfiguração do Público e Privado no Brasil

No debate teórico sobre a reconfiguração do público e do privado no âmbito do Welfare State, tem-se criticado, por um lado, a retirada do controle do Estado das atividades de interesse público, transferindo-as para a esfera do mercado, do domínio privado. Por outro lado, reconhece-se a necessidade de repensar as relações público e privado, na perspectiva de constituir uma esfera pública que resguarde a mais ampla participação social no direcionamento de instituições e políticas destinadas a assegurar as condições de bem estar social. Em certo sentido, diz Brodie (1996: 446) “devem ‘republicizar’ os espaços políticos e criar um novo consenso social sobre os limites e conteúdos do público e do privado”.

Ao situar essas reflexões no caso brasileiro as perguntas que devem ser feitas, entre outras, são: a) como se constituíram as fronteiras entre público e privado na formação do Estado Nacional?; b) quais as implicações no processo de reestruturação em curso?; c) qual o significado de “republicização” em contextos como esse? Na tentativa de responder a essas indagações, apresenta-se a seguir algumas interpretações teórico-analíticas que possam iluminar essa reflexão.

Como sabemos, Marx depositou uma enorme confiança no desenvolvimento das forças produtivas, na força do processo desencadeado pelo movimento de acumulação capitalista que, ao expandir-se universalmente, tenderia a liquidar o "atraso", a exemplo do que ocorreu no caso inglês que, para ele, indicava a imagem do futuro a que todos os países chegariam algum dia. São conhecidas também as dificuldades que Marx teve para analisar situações diversas do seu caso paradigmático, como nos da Rússia e da Índia.

Apropriada em contextos diversos, a obra de Marx acabou propiciando a formulação de novas interpretações acerca das diferentes possibilidades de "transição" para o capitalismo. Diante dos problemas da Rússia, Lênin sublinhou duas vias possíveis para o desenvolvimento capitalista naquele país: a do tipo “prussiana” e a “democrática”¹. Com

¹ Na segunda edição do *Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*, publicada em 1907, Lênin diz: “Com a atual base econômica da Revolução Russa, duas principais linhas de

esta formulação, Lênin colocou em evidência, no âmbito da teoria marxista, a dimensão política da transição para o capitalismo. Em outras palavras, indicou que existe mais de um caminho a ser seguido no curso da modernização capitalista e que, por esta razão, podem-se constituir Estados que reproduzam as relações de dominação sob modos diversos. Nesta perspectiva, o tipo de encaminhamento para a questão agrária teria um peso decisivo, a persistência do latifúndio implicaria necessariamente uma via de modernização mais conservadora e a configuração de um sistema político mais autoritário.

Para Carlos Nelson Coutinho (1985: 107), à medida que o conceito de "via prussiana" elaborado por Lênin "se concentra prioritariamente nos aspectos infra-estruturais do processo", acaba sendo insuficiente para dar conta da análise de casos como o do Brasil, em que ocorreram transições "pelo alto". Nesse sentido, pelo fato de ter se concentrado na superestrutura – no "político" –, o conceito de "Revolução Passiva" de Gramsci acabou complementando o de "via prussiana" e "[...] se revelou de inestimável utilidade para contribuir à especificação e à análise do caminho brasileiro para o capitalismo, um caminho no qual o Estado desempenhou freqüentemente o papel de principal protagonista".

Ou seja, se em Lênin a dimensão do "político" passa a ter maior relevância na análise dos processos de transição, em Gramsci – que, a exemplo de Lênin, fundamenta-se num estudo de caso situado fora do modelo paradigmático de Marx – passa a ocupar um lugar central na sua formulação teórica. O conceito de "revolução passiva" refere-se àquelas situações em que a transição para o capitalismo se processa sem rupturas entre "atraso" e "moderno" – no caso italiano, expressou-se na conformação de um Estado dominado por uma aliança de classes articuladas num "Bloco Industrial agrário" -,

desenvolvimento e desfecho são objetivamente possíveis: uma é a velha economia senhorial, atada por milhares de fios à servidão, ser mantida e se transformar lentamente numa economia Junker puramente capitalista. Nesse caso a base da transição final do trabalho servil ao capitalismo é a metamorfose interna da economia feudal senhorial. Todo o sistema agrário do Estado torna-se capitalista e por muito tempo mantém traços feudais. Outra possibilidade é a velha economia senhorial ser quebrada pela revolução, a qual destrói todas as relíquias da servidão e em primeiro lugar a propriedade da terra em larga escala. A base da transição final do trabalho servil ao capitalismo será então o livre desenvolvimento da pequena agricultura camponesa, a qual terá recebido um tremendo impulso como resultado da expropriação as propriedades dos grandes senhores no interesse do campesinato.. (*Lênin* , 1985: 10-11)

cabendo ao Estado a direção política do processo de acumulação capitalista. Vale ressaltar, contudo, que esse fato, segundo Coutinho (1985: 114),

[...] não significa que o Estado protagonista de uma "revolução passiva" possa prescindir de um mínimo de consenso; de outro modo, ele teria de usar sempre e apenas a coerção, o que, a longo prazo, tornaria impossível o seu funcionamento. E foi justamente Gramsci quem indicou o modo pelo qual se obtém esse consenso mínimo no caso de processo de transição "pelo alto". Gramsci fala de "transformismo", isto é, da cooptação ou assimilação pelo bloco de poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas [...].

Interessa-nos colocar em destaque um elemento crucial da análise gramsciana a respeito dos desdobramentos dos processos de transição caracterizados por "revoluções passivas": tendência à concentração mais acentuada de poder na esfera da sociedade política. Isto repercute de maneira profunda nos tipos de regimes políticos daí resultantes, no modo como se processa a "assimilação" dos grupos sociais e/ou frações de classes pelo Estado e no tipo de relação que se estabelece entre sociedade política e sociedade civil.

As repercussões políticas internas da assimetria do desenvolvimento no processo de acumulação mais geral receberam atenção especial de Trotsky (1978). Ele aponta uma singularidade na articulação entre o "político" e o "econômico" que distingue um tipo de desenvolvimento que opera em "profundidade" – Europa Ocidental – para outro estruturado numa modalidade "extensiva". Para Trotsky, quando o desenvolvimento opera de forma extensiva ocorre um primado da política sobre a economia. Nesse caso, o Estado acaba sendo chamado a cumprir funções de desenvolvimento à medida em que as classes demonstram sua incapacidade de fazê-lo. Além do mais,

A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do processo histórico, evidencia-se com maior vigor e complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o chicote das necessidades externas, a via retardatária vê-se na contingência de avançar aos saltos. Desta lei universal das desigualdades dos ritmos decorre outra lei [...] chamaremos de lei do desenvolvimento combinado, que significa aproximação das diversas etapas, combinação das fases diferenciadas, amálgama das formas

mais arcaicas com as mais modernas. Sem esta lei [...] é impossível compreender a história da Rússia, como em geral a de todos os países chamados à civilização em segunda, terceira ou décima linha. (Trotsky, 1978: 25)

Sob angulações diferenciadas, esta formulação de Trotsky acerca da predominância do papel do Estado no processo de desenvolvimento dos países capitalistas retardatários acabou influenciando diversos estudos posteriores. Segundo Kaplan (1974: 171), na América Latina um dos fatores que explicam a predominância do Estado "[...] é precisamente a necessidade de ajustar, ordenar reciprocamente e manter em precário equilíbrio elementos heterogêneos e divergentes que configuram o desenvolvimento desigual e combinado".

Numa outra perspectiva, em que o sistema de repressão da força de trabalho ocupa um lugar destacado no esquema analítico, Velho (1979: 42) afirma que "[...] o Estado foi forçado nestes países a assumir o comando dum processo de modernização e transformação da sociedade a fim de não submergir". De acordo ainda com o referido autor, uma das características fundamentais do processo de acumulação nos países de desenvolvimento capitalista retardatário reside na dominância da esfera política no modo concreto de "articulação entre o político e o econômico" (Velho op.cit: 133). O autoritarismo não é percebido em sua análise como fenômeno conjuntural, mas sim como componente estrutural do Estado neste tipo de formação.

Os principais intérpretes da formação da sociedade e do Estado no Brasil pontuaram as singularidades que marcam as relações entre as esferas pública e privada no país². Em

² Segundo Florestan Fernandes (1987), o tipo de arquitetura política prevalecente no Brasil criou as condições necessárias para que a livre iniciativa fosse avançando e produzindo mudanças que foram operando-se gradualmente sem produzir rupturas entre o tradicional e o moderno. Schwartzman (1988) destacou que a modernização econômica ocorreu no país sem produzir o seu equivalente (democracia representativa) na esfera política. Com isso, o sistema de cooptação política passaria a ocupar um lugar central no comando do Estado. Franco (1997: 142) demonstrou que foi a vulnerabilidade do poder público diante dos estamentos senhoriais, do patrimonialismo de base societal que propiciou a subjugação da esfera pública aos interesses privados: "[...] o aparelho governamental nada mais é que parte do sistema de poder desse grupo, imediatamente submetido a sua influência, um elemento para o qual ele se volta e utiliza sempre que as circunstâncias o indiquem como o meio adequado". O domínio político das famílias dos potentados rurais foi destacado,

linhas gerais, tem-se enfatizado uma acentuada fragilidade da primeira em relação a segunda, resultante de um conjunto de condicionamentos que bloqueiam uma efetiva participação dos “de baixo” na arena política que compõe o processo decisório no âmbito do Estado. Desse modo, como ver-se-á nas seções seguintes, as análises relativas as fronteiras entre público e privado não podem subestimar problemas da magnitude supra mencionadas.

2. Estado e privatização na Amazônia

A expansão do capital na Amazônia constituiu-se em objeto de inúmeras pesquisas e análises no decorrer das décadas de 70 e 80. Considerada decisiva na indução desse movimento expansionista, a atuação do Estado recebeu atenção especial de diversos autores³. Interessa-nos colocar em relevo as políticas e instrumentos destinados a viabilizar a apropriação privada das riquezas naturais existentes na região, em especial a propriedade da terra. Não constitui objeto de análise, portanto, a atuação estatal no desenvolvimento dos projetos minerometalúrgicos e industriais.

Deve-se recordar inicialmente que no contexto da ditadura militar (1964-1984) a realização de objetivos voltados para alavancar um novo ciclo de acumulação apoiava-se, entre outros, num forte apelo ideológico à doutrina da “segurança nacional”. Em nome

ainda, por diversos autores, de Oliveira Viana² a Gilberto Freyre. De acordo com Freyre (1942, p. 120), “a família colonial reuniu sobre a base econômica da riqueza agrícola e do trabalho escravo uma variedade de funções sociais e econômicas. Inclusive, como já insinuamos, a do mando político: o oligarquismo ou nepotismo que aqui madrugou”. Mas a rigor, como bem percebeu Roberto DaMatta (1997: 24), fica difícil compreender o funcionamento da sociedade no Brasil se não levar-se em conta que ela se processa[...] por meio de códigos sociais complementares e até certo ponto diferenciados: o código da casa (fundado na família, na amizade, na lealdade, na pessoa e no compadrio) e o código da rua (baseado em leis universais, numa burocracia antiga e profundamente ancorada entre nós, e num formalismo jurídico-legal que chega as raias do absurdo). Quer dizer: a precisão com que os vários intérpretes tomam a “casa” ou a “rua” como ponto focal de suas análises não é somente uma questão de gosto ou de posicionamento político [...], mas é também um problema da própria operação da sociedade que funciona acionando tanto o código das relações pessoais quanto as leis da economia política [...]. No caso brasileiro, a sociedade sintetizou de modo singular o seu lado tradicional (simbolizado no paradigma da casas; ou melhor: da casas como um modelo para a sociedade) e o seu lado “moderno” (representado por um conjunto de leis que deveriam tornar o país uma sociedade contemporânea).

³ A esse respeito, consultar, entre outros: Cardoso & Müller (1978); Martins (1984); Velho (1979); Sorj (1980); Ianni (1986); Silva (1992).

dessa doutrina, justificava-se, por um lado, a supressão de incipientes conquistas democráticas e a intensa repressão aos movimentos contestatórios e, por outro, as preocupações em resguardar as fronteiras nacionais. É nesse ambiente que o núcleo dirigente do Estado formula políticas e estratégias para a “integração da Amazônia”.

Como bem alerta Silva (1992: 13), a integração espacial embora necessária é insuficiente para inserir a Amazônia na dinâmica mais geral de acumulação. A precariedade das condições gerais de produção somadas às incertezas provenientes do desconhecimento dos ecossistemas regionais evidenciavam as dificuldades de inserção desse vasto território “na divisão inter-regional do trabalho, comandada por capitais monopolistas”. Mais do que integração, “tratava-se de uma profunda transformação, que evidentemente não podia ser um desdobramento da dinâmica regional na época”. Logo, conclui o referido autor, “qualquer processo de transformação (buscando a integração) teria o aparato estatal e o fundo público como pressupostos”.

Nessas condições, torna-se mais compreensível a intervenção do aparato estatal – via Plano de Integração Nacional – PIN (1970) e, posteriormente, através do I e II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) – na realização de investimentos de grande porte em infra-estrutura na Amazônia. Eles abrangiam desde a construção de extensos eixos rodoviários⁴ – como a Transamazônica, a Cuiabá-Rio Branco e a Cuiabá-Santarém –, destinados à integração regional e nacional, a modernização do sistema de navegação fluvial, a implantação de sistemas de comunicação até ampliação da produção de energia elétrica.

Além da dotação de infra-estrutura adequada, da criação de agências e empresas estatais de desenvolvimento na Amazônia, o núcleo dirigente do Estado formulou um conjunto de políticas e estratégias destinadas a atrair grandes grupos de capitais privados para a região. Pode-se apontar como mais relevantes àquelas voltadas para a instituição dos incentivos fiscais e creditícios, bem como a adoção de dispositivos jurídicos excepcionais, como ver-se-á mais adiante, destinados a facilitar a apropriação privada de extensas faixas de terras para fins de implantação de grandes projetos agropecuários. A esses atrativos somam-se tanto as possibilidades de especulação com o mercado de terras, quanto a

⁴ A construção dessas estradas contou entre 1968/72, com financiamentos do Banco Mundial e BID, da ordem de 400 milhões de dólares, que significou o "maior empréstimo já feito a um país para construção de estradas" (Linhares, 1992: 14).

elevação dos níveis de exploração da força de trabalho. O descaso na observância do cumprimento da legislação trabalhista por parte das instituições governamentais resultam, em grande parte, segundo Silva (op.cit: 125), em “relações de trabalho próximas do regime de escravidão...superexploração da força de trabalho...Além disso, boa parte do trabalho dos posseiros – trabalhadores temporários, na forma de amansamento das terras sob sua posse – era simplesmente não remunerada”.

A apropriação privada de grandes porções territoriais na Amazônia foi assegurada pelos mecanismos de desregulamentação adotados pelo Estado. O Decreto 1164/71 transferiu para o governo federal o controle sobre a maior parte das terras da região. Em alguns casos, como o do estado do Acre, a totalidade do território ficou sob jurisdição do Governo Federal e, em outros, como o do estado do Pará, essa transferência chegou a dois terços. Com a centralização do poder decisório na esfera federal, instituiu-se através de decretos e atos normativos uma série de procedimentos destinados a desregular a legislação vigente, seja no que tange à elevação dos limites máximos da propriedade ou na “facilitação” de legalização de terras “griladas” (terras devolutas ocupadas ilegalmente por terceiros). De acordo com Hecht e Cockburn (apud Rodrigues: 2004), a Amazônia teria experimentado um dos processos mais rápidos de conversão de terras públicas em propriedades privadas.

Como bem demonstrou Ianni (1986: 83), a aliança entre empresa privada e poder estatal fez com que o capital monopolista se apropriasse de terras devolutas ou griladas, transformando a Amazônia “numa ‘fronteira’ de desenvolvimento extensivo do capitalismo (...) Assim, a política de terras do poder estatal, ao mesmo tempo, favorece o grande proprietário e controla, ou mesmo bloqueia, o acesso a terra por parte do trabalhador rural”. É nesse contexto, prossegue o autor, que “se inserem os projetos de colonização dirigida, oficial e particular, que o poder estatal tem sido obrigado a patrocinar em algumas áreas”.

Outra dimensão que deve ser ressaltada nessa relação público/privado na expansão da fronteira para a Amazônia, diz respeito à gestão dos fundos de investimento por parte das agências governamentais. Ao analisar a atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, Silva (op. Cit: 19) mostra que os capitais privados dispunham de “plena capacidade” para direcionar os fundos públicos e incentivos fiscais centralizados nessa Agência,

O que lhes dá um poder impositivo que tem um duplo sentido: 1) escolha da atividade a ser desenvolvida e dos processos de produção de uma forma geral (utilização de mão de obra, especificando a procedência dos insumos utilizados, tempo de implantação etc); 2) estipular os parâmetros econômicos dos investimentos, ou seja, o montante envolvido em cada um dos seus componentes. Isto facilita a superavaliação do montante do investimento total (inclusive do valor da terra, no caso da agropecuária), o que pode aumentar o fluxo de incentivos em relação ao que seria necessário, minimizando assim o aporte de capitais próprios. A capacidade de contestação dos parâmetros estipulados pelas empresas pelos técnicos da SUDAM poderia ser praticamente anulada pela ameaça de desistência por parte das empresas.

Vale ressaltar, contudo, que a capacidade de imposição dos interesses dos capitais privados não se restringia a esse nível de relacionamento entre empresa e SUDAM. A existência de fortes vínculos de compromissos entre esses capitais privados e frações oligárquicas que dominam os governos estaduais – conforme evidenciado em fins dos anos 90, quando instaurada Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar fraudes financeiras na SUDAM – concorrem sobremaneira para fragilizar a capacidade ou poder de regulação dessa Agência.

Na avaliação de Carvalho (1995), a expansão capitalista na Amazônia teria resultado, entre outras, na desregionalização da propriedade do capital; frágil integração intra-regional da indústria; predominância de projetos agropecuários sobre os industriais; ganhos especulativos com a terra; geração de violentos conflitos sociais decorrentes da luta pela terra; expulsão dos camponeses de suas terras e acelerado processo de destruição ambiental.

Em síntese, sob contexto político marcado pelo autoritarismo, a ampliação do aparato estatal e os aportes de investimentos a ela correspondentes beneficiaram, sobretudo, os grandes grupos de capitais privados. Isso não quer dizer, contudo, que as intenções subjacentes a esse movimento expansionista do capital na Amazônia tenha sido plenamente realizada. As inúmeras formas de resistência das populações locais (índios, seringueiros, posseiros, ribeirinhos, quebradeiras de côco etc.) contra a expropriação de suas terras, somadas às pressões da luta pela reforma agrária em escala nacional acabaram forçando o Estado a incorporar parte das demandas desse segmentos sociais, como o acesso à posse e uso da terra.

3. A Reprivatização da Natureza

Pode-se afirmar que nos anos 80 o modelo de expansão capitalista na Amazônia centrado na associação entre “Estado desenvolvimentista” e grande empresa entra em crise juntamente com o regime político que o sustentou. A conjugação de um conjunto de fatores de ordem externa e interna – crise de acumulação no “centro” do capitalismo, vigoroso movimento de lutas pela democratização do Estado e aprofundamento das críticas aos efeitos sócio-ambientais perversos da “modernização” – colocaram em cheque o estilo de desenvolvimento em curso na Amazônia e no Brasil em geral. A aproximação de movimentos de resistência na região amazônica com organizações e ativistas ligados às lutas ambientais no Centro Sul do país, na Europa e nos EUA, somada à retração dos financiamentos estatais concorreram para bloquear, temporariamente, o ritmo acelerado da devastação.

O assassinato de Chico Mendes (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri – Acre) em fins de 1988 e as inesperadas repercussões internacionais desse crime potencializaram as pressões sobre o Governo Federal no sentido de impor limites à devastação na Amazônia. A desapropriação de terras para criação das primeiras reservas extrativistas⁵ no início dos anos 90, bem como a ampliação de outras unidades de conservação e preservação ambiental produziram um clima de maior otimismo em relação ao futuro da Amazônia. Essas iniciativas exigiam uma reorientação do Estado no sentido de incorporar as novas demandas emergentes.

Contudo, diferentemente do período anterior, na década de 1990 a margem de autonomia do Estado nação para definir suas políticas e estratégias de desenvolvimento são mais reduzidas. A “matriz” desloca-se do Estado para a esfera do mercado, as referências não são mais o Estado, o desenvolvimento ou a nação, que passam a ser consideradas noções superadas, incompatíveis com a ‘globalização’. Como observa Castro (2001: 15):

⁵ “A Reserva Extrativista é a reforma agrária do seringueiro. É o reconhecimento de áreas de floresta, ocupadas tradicionalmente por seringueiros e outros extrativistas, como áreas de domínio da União, com usufruto exclusivo dos seringueiros organizados em cooperativas ou associações. Nas resex não há títulos individuais de propriedade. Nelas serão respeitadas as culturas e as formas tradicionais de organização e trabalho(...) a resex é também uma forma de preservação da natureza e dos que dela dependem (STR Xapuri, CUT, CNS 1989: 6)

O Estado nacional está sendo levado, de mais a mais, a ceder uma parte de seu controle político sobre o território às potências econômicas mundiais e, numa primeira percepção, a essas agências que regulam o jogo monetário, como o FMI, o Banco Mundial e o sistema financeiro internacional. Isso impõe a necessidade de repensar o Estado e seu papel de definir e implementar políticas públicas, bem como a análise dessas políticas em relação às mudanças exigidas no próprio aparelho do Estado. Tais transformações não são impulsionadas pela dinâmica interna da sociedade nacional, mas correntemente pelas regulações derivadas da dinâmica global e dos interesses dos grandes grupos e grandes potências mundiais(...)

As chamadas “reformas estruturais”, iniciadas no Brasil na década de 1990, buscam efetivamente ajustar-se a esse imperativo. Elas englobam desde a modernização do setor produtivo – via abertura e liberalização da economia, desregulamentação da legislação trabalhista, criação de incentivos fiscais etc. – até as reformas do setor público: privatização das empresas estatais rentáveis e redução do “tamanho do Estado”, transferindo para a esfera privada uma série de serviços e atribuições antes vinculadas à esfera estatal. No essencial, o governo Fernando Henrique (1995-2002) logrou alinhar argumentos centrados em razões de natureza externa e interna que justificassem as reformas pretendidas.

A inserção da Amazônia no processo de acumulação a partir desse período apresenta quatro traços distintivos do momento anterior. Em primeiro lugar, a idéia de “integração nacional” é substituída pela aposta numa maior integração com o mercado externo. Os eixos nacionais de integração propostos no Plano Plurianual (1996/99) indicam claramente, via construção de estradas e portos, o foco na integração mercantil em escala continental e mundial (Castro, 2001). O financiamento da infra-estrutura, a exemplo do que ocorrera no passado, permaneceu sob responsabilidade do Estado.

Em segundo lugar, adota-se uma política de descentralização administrativa que preconiza um maior envolvimento dos governos estaduais, municipais e das diversas organizações representativas da sociedade civil na formulação e implementação de políticas setoriais. Em terceiro lugar, as políticas e estratégias de desenvolvimento passam a incorporar, ainda que formalmente, componentes ligados à melhoria da qualidade de vida e à proteção do meio ambiente.

Em quarto lugar, as agências multilaterais como BIRD e BID passam a exercer um papel mais destacado no financiamento e coordenação de investimentos setoriais na região. Dado que a maioria dos governos estaduais da Amazônia dependem de repasses do governo central e estes foram reduzidos drasticamente nos anos 90 a fim de cumprir as metas de “ajustes fiscais” impostas pelo FMI, as agências multilaterais passaram a constituir-se numa das principais alternativas de financiamento a esses governos. Naturalmente, o acesso a esses financiamentos condicionam-se tanto ao cumprimento dos “ajustes fiscais” nos estados, quanto à adoção de políticas e estratégias de desenvolvimento contidas na “Matriz da Estratégia de Assistência” dessas agências, quais sejam: privatizações de empresas estatais e serviços, incentivos fiscais ao setor privado, condicionamento da conservação ambiental aos imperativos do mercado e adoção de políticas sociais de caráter compensatório (Paula, 2003).

Esses fatores combinados com a expansão do agronegócio – resultando imediatamente na incorporação de extensas faixas de terras no Cerrado e Amazônia para a produção de soja e carne bovina – acabaram propiciando o aprofundamento da privatização e reprivatização do patrimônio natural. Como bem demonstra Rodrigues (op.cit.: 40), entre 1992 e 1998 houve um aumento da concentração fundiária através da transferência de terras devolutas para grandes proprietários rurais, seja através de grilagem ou de outros mecanismos destinados a burlar a legislação vigente.

Quanto à reprivatização, ela ocorre naquelas áreas que resultaram da conjugação de terras arrecadadas e terras desapropriadas e passaram a constituir-se em propriedades do Estado, como as Florestas Nacionais, Florestas Estaduais, Projetos de Assentamento Agroextrativista etc. Essa reprivatização ocorre de duas formas: 1) desregulamenta os planos de uso dessas áreas afim de liberar a extração de madeiras para fins comerciais. Através dos chamados “manejos sustentáveis” o setor madeireiro obtém “salvo conduto” para praticar o saque em terras públicas; 2) criação de leis – como Lei Estadual N° 1.427, sancionada em dezembro de 2001 pelo governador do Acre - que facultam ao poder executivo estadual firmar contratos de concessão de uso com a indústria madeireira em terras públicas. A generosidade do poder público não se resume a essa oferta, ela prevê ainda a adoção de uma série de isenções fiscais e outros incentivos para “atrair” as indústrias de grande porte para a região.

Enfim, os primeiros resultados dessa escalada de privatização da natureza na Amazônia na última década já foram enunciados: o percentual da população que vive em condições de pobreza passou de 32% em 1991 para 42% em 2002, segundo dados do relatório da ONU (2003). As áreas de desflorestamento vêm crescendo significativamente, chegando nos últimos anos (2001/2002 e 2002/2003) a girar em torno de 23 mil quilômetros quadrados. O crescimento das periferias urbanas (a população urbana passou de 37%, em 1970, para 68% em 2000), precarização das relações de trabalho e aumento da violência constituem outros indicadores do drama sócio-ambiental na região.

Considerações finais

Procuramos realçar ao longo desse artigo duas questões centrais no debate contemporâneo sobre as relações Estado x desenvolvimento, público e privado. A primeira diz respeito a um questionamento tanto daquelas interpretações que consideram o Estado sem um papel relevante na indução do desenvolvimento, atribuição assumida pelo ‘mercado’, quanto daquelas que tendem a identificar sua atuação mais centrada no resguardo da ordem interna e na repressão da força de trabalho. O caso analisado mostra que a “mão visível” do Estado tem sido fundamental para ativar o novo ciclo de acumulação na Amazônia brasileira e aprofundar a mercantilização da natureza.

A segunda refere-se ao problema do “tamanho” do Estado e sua relação com o bem estar social. Enquanto nos países centrais do capitalismo a reconfiguração público e privado implicou imediatamente a redução de diversos direitos, como os previdenciários, no Brasil essa reconfiguração assume traços distintivos. Como vimos, a ampliação do Estado floresceu num ambiente autoritário e esteve rigorosamente subordinada aos grandes grupos de capitais privados. Assim, embora as “reformas do Estado” tenham resultado em cancelamento de alguns direitos – desregulamentação da legislação trabalhista, previdência etc. – no essencial a natureza da relação público e privado permanece intacta, isto é, o Estado continua fortemente instrumentalizado pelos interesses privados. Enfim, as “reformas do Estado” em curso no Brasil, longe de concorrer para a reversão da insustentabilidade do desenvolvimento na Amazônia, tende a aprofundá-la.

Bibliografia

- BRODIE, Janine (1996). *Novas Formas de Estado, Novos Espaços Políticos*. In Boyer & Drache (orgs). **Estados contra Mercados: os Lmites da Globalização**. Lisboa. Instituto Piaget.
- CARDOSO, F. & MÜLLER G.(1978) *Amazônia: expansão do capitalismo*. São Paulo. Ed. Brasiliense.
- CASTRO, Edna (2001). Estado e Políticas Públicas na Amazônia em Face da Globalização e da Integração de Mercados. In Coelho et all (orgs) *Estado e Políticas Públicas na Amazônia*. Belém: Cejup: UFPA-NAEA.
- COUTINHO, Carlos Nelson & NOGUEIRA, M. A. (orgs.) *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DAMATTA, Roberto (1997). *A casa & a Rua*. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco.
- EVANS, Peter (1993) *O Estado como Problema e Solução*. Lua Nova, (São Paulo).
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho (1997). *Homens Livres na Odem Ecravocrata*. São Paulo: Ed. UNESP.
- GONÇALVES, Carlos W. (1998). *Geografando: Nos Varadouros do Mundo (da territorialidade seringalista à territorialidade seringueira: do seringal à reserva extrativista)*. Tese de Doutorado. PPGDG/UFRRJ. Rio de Janeiro.
- HIRST, Paul & THOMPSON, G.(1998) *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes.
- IANNI, Otávio (1986) *Ditadura e Agricultura*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- MARTINS, José de Souza (1984). *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- MÉSZÁROS, Istivan (2002). *Para além do capital*. Trad: Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. Campinas: Ed Unicamp/Boitempo.

PAULA, Elder A. (2003) *Estado e Desenvolvimento Insustentável na Amazônia Ocidental: dos missionários do progresso aos mercadores da natureza*. Tese de Doutorado. CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro.

_____ (1999) *A conquista da terra nas florestas do Acre*. In: **MEDEIROS & LEITE (orgs.)**. *A formação dos assentamentos rurais no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS.

RODRIGUES, Ricardo L (2004). *Análise dos Fatores Determinantes do Desflorestamento na Amazônia Legal*. Tese de Doutorado. COPPE/UFRRJ. Rio de Janeiro

SILVA, Carlos A (1992). *As transformações Econômicas e a Intervenção Estatal na Amazônia*. CEBRAP. São Paulo. mimeo (155pg).

VELHO, Otávio Guilherme.(1979) *Capitalismo Autoritário e Campesinato*. Rio de Janeiro: Difel.