

SUSTENTABILIDADE, TERRITÓRIO E DESREGULAÇÃO NO BRASIL

Henri Acelrad

(Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Universidade Federal do Rio de Janeiro)



Imagem disponível em <http://www.dan.com.br/amazonbike/transamazonica.htm>

RESUMO

O artigo percorre a história da espacialidade do desenvolvimento capitalista no país sob a ótica das modalidades sociais prevaletentes de apropriação do meio ambiente. Ao discutir as opções estratégicas dos Planos Plurianuais de Investimento dos dois governos Cardoso, retomadas em sua essência pelo governo Lula, o texto destaca como abordagens alternativas poderiam tornar visível o mapa da diversidade dos projetos socioterritoriais existentes no país, dando a tais projetos um tratamento democrático.

Palavras-chave : sustentabilidade, território, eixos de desenvolvimento, movimentos sociais.

ABSTRACT:

The article makes a revision of the history of the capitalistic development in Brazil from the point of view of its spatiality and different modes of social appropriation of the environment. Discussing the strategic options of the Pluri-annual Investment Plans of the two Cardoso administrations, adopted also in its basic principles by Lula administration, the text stresses how alternative approaches could make visible the cartography of diversity of territorial projects existing in the country, giving to them a democratic treatment.

Key-words: sustainability, territory, development axis, social movements.

As políticas de abertura comercial e desregulação de mercados adotadas pelos governos que se sucederam a partir dos anos 1990 no Brasil reforçaram a concentração econômica e a desigualdade regional no país. A eleição de um governo apoiado por forças políticas que por anos criticaram o modelo neoliberal de inserção do país na economia globalizada abriu grandes expectativas de mudanças. Dado o caráter participativo atribuído ao debate do plano de investimentos do governo Lula para o período 2004-2007, gerou-se forte expectativa – de todo não correspondida – de que fosse revertida a subordinação à lógica do capital financeiro, às metas para o superávit primário e ao objetivo de produção de divisas a qualquer custo para o pagamento da dívida externa. A partir do segundo ano de governo disseminou-se forte ceticismo quanto à disposição das forças que passaram a ocupar o governo alterarem o modelo de desenvolvimento em vigor pela adoção decidida de critérios de distribuição da riqueza, redução das desigualdades regionais e proteção do meio ambiente.

O debate sobre o Plano Plurianual (PPA) de Investimentos para o período 2004-2007, aberto logo após a posse do novo presidente, no início de 2003, deu os primeiros indícios das dificuldades por que passariam as forças comprometidas com as mudanças. De um lado, renovavam-se as preocupações da sociedade com a distribuição dos impactos positivos - de dinamização econômica e criação de empregos - e negativos - ambientais e sociais - dos investimentos governamentais. De outro, era visível a expectativa de que se pudesse conseguir, dentro da nova conjuntura nacional, a elaboração de um Plano Plurianual capaz de aproximar o país de um desenvolvimento que – à diferença de outras épocas — não fosse acompanhado de exclusão social e predação ambiental.

Para discutir a dimensão ambiental, territorial e social da concepção de “desenvolvimento” que vem persistindo no país, tal qual uma estrutura inamovível, a despeito dos discursos que prometem a redução do diferencial de renda entre grupos sociais e regiões do país, convém rever a história da articulação territorial do desenvolvimento brasileiro.

A ‘espacialidade’ do desenvolvimento brasileiro

Até as primeiras décadas do século 20, as regiões brasileiras não mantinham ligações significativas umas com outras, articulando-se principalmente com o mercado externo. Ferrovias e portos garantiam a integração das áreas produtoras aos fluxos mundiais de comércio. As crises que afetaram as exportações do país e o surgimento de condições para uma expansão industrial, nos anos 30, impulsionaram crescentes relações comerciais entre as distintas regiões, basicamente através da navegação de cabotagem ao longo da costa, com o processo de industrialização fazendo surgir complementaridades inter-regionais. Assim, uma relativa especialização das regiões acompanhou a crescente integração interna da economia.

Nos anos 1950, investimentos na infra-estrutura de transportes (em especial na implantação de rodovias) construíram as conexões no interior do antigo ‘arquipélago’ econômico, intensificando os contatos comerciais entre as partes antes ‘ilhadas’. Com a enorme expansão do comércio inter-regional, a navegação

de cabotagem passou a exercer um papel marginal, e o caminho tornou-se o veículo de transporte dominante na circulação interna de mercadorias.

Já a partir da crise mundial de 1929, iniciada com a quebra da bolsa de valores de Nova York, a integração físico-territorial do Brasil vinha sendo puxada pela articulação comercial entre as regiões, mas desde então a região Sudeste configurou-se como centro articulador da demanda. Houve, portanto, um processo de concentração espacial da produção, paralelo a um processo de formação de oligopólios, com o controle de diversos setores econômicos por poucas empresas. O rápido desenvolvimento industrial paulista começou também a definir a divisão regional do trabalho nacional.

Nos anos 1950-60, floresceu uma estratégia de desenvolvimento ‘rodoviarista’, que levou à disseminação das estradas de penetração do território nacional, para apoiar a ampliação da fronteira agrícola. O ‘industrialismo’ de base automotiva combinou a implantação no país de montadoras multinacionais de veículos com a pretensão de que as estradas de rodagem serviriam ao povoamento de áreas tidas como ‘vazias’ do Centro-Oeste e da Amazônia, levando a economia de mercado a regiões onde a circulação de capitais e mercadorias era então muito limitada.

A partir dos anos 1960, a integração do mercado nacional passou a contar com políticas de desenvolvimento regional, através das quais o Estado buscava estimular a industrialização periférica, com incentivos fiscais e apoio financeiro à instalação de plantas industriais estatais e privadas. O processo de desconcentração industrial teve a contribuição do crescimento da infra-estrutura econômica promovido pelo Estado: a malha rodoviária pavimentada federal e estadual quadruplicou entre 1960 e 1970.

As rodovias passaram a ser os principais meios para a ocupação geopolítica das fronteiras e para o deslocamento de grandes massas populacionais mobilizadas para projetos de colonização. “Terra sem homens para homens sem terras” era a bandeira do projeto viário da ditadura, que pretendia esvaziar os conflitos fundiários crescentes no Nordeste e, ao mesmo tempo, formar um ‘cordão fundiário’ como proteção das terras para os grandes projetos agropecuários. Tratava-se de criar condições favoráveis (por abertura de estradas e derrubada de matas pelos projetos de colonização dirigida) para a implantação subsequente dos grandes empreendimentos agropecuários que deveriam, na perspectiva do regime militar, integrar a Amazônia à dinâmica modernizadora nacional.

Uma certa desconcentração econômica ocorreu no território nacional entre 1970 e 1985. A articulação interna da economia, até então apenas de natureza comercial, foi complementada por uma articulação propriamente produtiva entre as regiões. A ação indutora do Estado nesse sentido, a presença de deseconomias de aglomeração (“custos”/dificuldades/perdas de produtividade resultantes da elevada densidade de ocupação das cidades e centros industriais) nos centros mais desenvolvidos e a possibilidade de exploração de recursos e espaços econômicos em áreas periféricas explicaram a tendência geral das estratégias empresariais de descentralização da produção verificadas no período.

O fim do período de desconcentração

O fracasso do processo de ocupação dirigida ao longo da rodovia Transamazônica, a estrada que cortou todo o sul da Amazônia nos anos 1970, representou um forte golpe no prestígio do rodoviarismo, que sustentara a expansão das fronteiras econômicas e geopolíticas. Seu exorbitante custo por quilômetro, as dificuldades técnicas de construção causadas pelo clima, a falência dos projetos de colonização e a reprodução dos conflitos fundiários, motivados por grilagem de terras, fortaleceram os argumentos dos que, nas elites dirigentes de então, já diziam que a “interligação de regiões empobrecidas” não tinha racionalidade econômica.

O autoritarismo do projeto viário da ditadura era visto, pelos economistas liberais aliados ao regime, como um aspecto particular negativo de algo que estaria presente em todo e qualquer projeto político de desenvolvimento. Para eles, o rodoviarismo, a conquista do ‘inferno verde’ e o deslocamento quase forçado de populações seriam justificáveis desde que o mercado assim o desejasse – a vontade do mercado atestaria a sua ‘racionalidade econômica’. Já naquela época ecoava o credo liberal, segundo o qual as ações governativas do Estado, inclusive no âmbito da infraestrutura de transportes, deviam se orientar pelo ‘automatismo de mercado’, e não pelo ‘espontaneísmo da política’.

Nos anos 80, o fôlego da antiga política de desenvolvimento regional iniciada nos anos 60 esgotou-se e o processo de desconcentração perdeu ritmo. Não se alteraram de forma significativa nem o padrão de articulação espacial das atividades produtivas no país nem a divisão inter-regional do trabalho vigente por décadas. Por isso, esse processo foi caracterizado como de ‘desconcentração concentrada’: ocorreu, na verdade, uma desconcentração seletiva, em que as regiões menos desenvolvidas se rearticularam com a região mais industrializada através de uma reafirmação do padrão especializado de suas economias, ou seja, fazendo com que estas regiões continuassem a desenvolver o mesmo pequeno conjunto de atividades particulares ao qual se tinham dedicado até então.

Os resultados limitados do processo de desconcentração estiveram em estreita relação com a falência do Estado desenvolvimentista e das políticas que, antes, sustentavam, de algum modo, a ampliação do mercado interno. Não houve desarticulação da economia nacional e de seu mercado interno, mas observou-se uma redução da vinculação de São Paulo com o mercado nacional. Isto porque a partir dos anos 1980, começaram a surgir novas formas de articulação espacial da economia, a partir de então claramente voltadas para o mercado mundial.

A crise do padrão de financiamento do Estado, determinada pela falta de recursos internos e pela insuficiente capacidade de captação de recursos externos, fez com que o ânimo desenvolvimentista do rodoviarismo desse lugar à subordinação da política viária à lógica do mercado: as estradas passaram a ser apresentadas como um elemento do chamado ‘custo Brasil’. Em vez de fator de desenvolvimento, o transporte passou a ser visto como um custo adicional de produção, que diminuía a capacidade de competição dos produtos nacionais no mercado global. A retórica

da competitividade invadiu o discurso sobre a infra-estrutura do desenvolvimento, fornecendo justificativas para a terceirização e a privatização da malha viária.

Nos anos 90, a política de abertura comercial e a prioridade dada à chamada ‘inserção competitiva’ do país inviabilizaram o processo de formação de uma base econômica nacionalmente integrada, com atividades distribuídas por todo o território. A globalização veio reforçar a tendência à ‘especialização’ das regiões: as estratégias de localização das empresas passaram a se basear na oferta de recursos humanos qualificados, na maior e mais eficiente disponibilidade de infra-estrutura econômica e na proximidade com centros produtores de tecnologia e mercados consumidores de mais alta renda.

A mudança do papel do Estado, que abandonou sua ação como indutor do desenvolvimento em regiões periféricas, contribuiu para desarticular espaços antes integrados e favoreceu o surgimento de tensões no pacto federativo, evidenciadas pela crescente ‘guerra fiscal’ entre estados e municípios, cada um buscando implantar focos de dinamismo em seu território. Verificou-se uma ‘fragmentação’ da economia nacional, à medida que segmentos mais dinâmicos, atrelados à demanda externa (os exportadores), ganhavam autonomia em relação ao desempenho econômico de todo o conjunto, o que levou à obtenção de melhores resultados apenas em algumas sub-regiões específicas. Isso quebrou os laços de solidariedade econômica existentes entre as regiões brasileiras durante os ciclos anteriores de crescimento e fez surgirem novas ‘ilhas de prosperidade’, reativando o processo de concentração espacial da indústria.

Assim, o movimento de ‘desconcentração concentrada’ apoiado pelo Estado nos anos 1970 foi aos poucos sendo substituído por uma reconcentração das atividades no Centro-Sul do país. O papel do Estado passou a ser o de facilitar as articulações inter-regionais que mais interessavam aos agentes econômicos fortes no mercado. Uma ótica global passou a orientar a dinâmica econômica nacional, integrando/desintegrando diferentes porções do território ao mercado-mundo. Tal processo apresenta natureza substancialmente distinta dos ocorridos nos períodos em que a crise internacional ou o Estado desenvolvimentista promoveram alguma desconcentração econômica e integração nacional.

Desenvolvimento e Integração Nacional
Quadro Síntese

Processo	Espanalidade do desenvolvimento	Uso da tecnologia nacional
Órgãos, Decretos, Ato	Políticas gerais nacionais.	Fornecimento de tecnologia para as empresas. Crescimento de setores tecnológicos, como as universidades.
Decretos, Ato em 1978, 1979	Órgãos, regulamentação, registros. Subsídios, empréstimos, registros.	Estímulo às pesquisas em laboratórios nacionais. Estudos em tecnologia em universidades.
Constituinte	Comissão nacional integrada a regulamentação institucional. Comissões ministeriais.	Comissões para os diversos setores de tecnologia relativa desenvolvidas.
	Indústria.	Paralelos em PD, PE e CD.
Constituinte	Políticas de desenvolvimento regional e descentralização política.	Expansão de unidades produtivas. Apoio de investimentos.
Constituinte	Órgãos, produção, em nível regional. Comissão de integração de tecnologia regional. Expansão das indústrias agrícolas nacionais. Desenvolvimento relativo a tecnologia. Diversificação tecnológica nacional de sistemas de DE com o mercado internacional.	Indústria, tecnologia própria, empresas de ciência. Estudos de tecnologia, universidades, empresas, agricultura, indústria de materiais, as tecnologias de transporte, telecomunicações.
Constituinte	Expansão de empresas, integração de mercado interno e externo de desenvolvimento.	Criação de instituições públicas e privadas, desenvolvimento de empresas e universidades de nível de tecnologia.
Constituinte	Órgãos, regulamentação regional. Empresas, empresas em âmbito. Conselho. Desenvolvimento de setores, desenvolvimento de tecnologia em diversos setores nacionais.	Estímulo às pesquisas de tecnologia em universidades, expansão de tecnologia de universidades de sistemas. Comissões, universidades, privadas. Paralelos de unidades produtivas. Crescimento de tecnologia em tecnologia, políticas.

Batizado de ‘Avança Brasil’, o segundo PPA, para o período 2000-2003, trouxe mais um dado: veio acompanhado do que foi apresentado como ‘uma agenda de políticas públicas’, expressa nos chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Desde o início, porém, a configuração dos eixos era ambígua: ora surgiam como eixo propriamente dito, atrelado a uma via de transporte, ora como uma ‘região de planejamento’ amorfa, a partir da vaga definição das peculiaridades socioeconômicas de uma dada fração do território. Com uma visão logística baseada na infra-estrutura de transportes — em especial ferrovias, portos, navegação de longo curso e de cabotagem — e voltada principalmente para commodities (produtos primários de exportação) minerais e agroindustriais, a proposta defendia a idéia de ‘explorar potencialidades’, sugerindo a realização de obras voltadas à conexão dos centros de produção do continente aos mercados globais.

A estruturação das carteiras de investimentos — nas quais se destacava a figura dos ‘projetos-âncora’ — reforçava a idéia de uma hierarquia composta por um núcleo central de preocupações (os projetos-âncora) e um complemento difuso (os projetos de desenvolvimento social, de informação e conhecimento). A ‘especialidade’ da logística dos grandes projetos infra-estruturais prevaleceu sobre a dimensão espacial da pobreza e do meio ambiente.

Pretendia-se inaugurar um novo modo de planejar a ação do Estado, onde este seria “capaz de exercer o papel de coordenação nos marcos de uma economia aberta e comandada pelo investimento privado”. O planejamento governamental tomou emprestado todo um repertório de conceitos e modos de pensar ao universo empresarial, do planejamento estratégico à gestão orientada para resultados, do estudo das *steps changes* (mudanças graduais) de tendências ao planejamento *business oriented* (orientado para os negócios lucrativos) etc. A razão política foi substituída pela racionalidade microeconômica, paço considerado, porém, era aquele dos negócios. A delimitação dos eixos serviu, na verdade, de fundamento discursivo para legitimar as ações e a distribuição espacial dos investimentos. Por isso, os autores do plano, em um aparente paradoxo, diziam ser importante ‘desenfatizar’ o traçado cartográfico dos eixos, insistindo que eles tinham caráter integrador e não delimitador.

Os idealizadores pretendiam, com esse discurso, não parecer excludentes com relação a certas áreas, visando desestimular as pressões de lobbies estaduais e locais. A expectativa de que surgissem pressões devia-se ao fato de alguns projetos se mostrarem competitivos entre si. Assim, as prioridades tinham de ser definidas segundo critérios que não parecessem estar

com a finalidade de “inaugurar uma forma nova de relacionamento e parceria do setor público com a iniciativa privada, visando otimizar a mobilização de recursos para o planejamento governamental”, como afirmava o documento oficial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (1998).

Se a intenção era identificar e acelerar o fluxo de circulação de mercadorias, reduzindo o ‘custo Brasil’, elevando a competitividade geral da economia e garantindo financiamento para os empreendimentos, era natural que as novas ‘oportunidades de investimentos’ fossem apresentadas como “negócios”. “A viabilização dos investimentos ampliará a competitividade e reduzirá as desigualdades”, afirmava o documento oficial, para em seguida reconhecer que a “identificação de oportunidades de investimentos em infra-estrutura econômica, desenvolvimento social e informação e conhecimento, nos eixos, dificilmente configurará uma proposta completa de política de desenvolvimento regional”. Informação e conhecimento, desenvolvimento social e meio ambiente apareceram assim como complementos discursivos destinados a legitimar as ações centradas nos negócios com infra-estrutura.

Coube ao estudo dos eixos identificar ‘projetos-candidatos’ e ‘projetos-âncora’ a partir da caracterização dos gargalos, os chamados *missing links* (‘elos faltantes’) na infra-estrutura econômica, notadamente de transportes. Esses gargalos — as barreiras físicas à aceleração do ritmo de acumulação — foram definidos a partir da comparação entre a capacidade efetiva de uma via de transporte e a demanda projetada para ela. Segundo o documento Eixos Nacionais, “critérios ligados diretamente à dimensão do planejamento, como aspectos geopolíticos e dependências de políticas públicas, são considerados (...) à condição de não prejudicar a viabilidade econômica dos eixos a serem definidos”. Portanto, eram ‘elos faltantes’ não para o interesse público, mas para o capital — ou melhor, para o capital enquanto suposta expressão do interesse público. Tais gargalos orientariam as carteiras de investimentos: as políticas públicas não deveriam prejudicar os negócios.

Tratava-se de viabilizar a articulação das regiões dinâmicas do país ao circuito mundial da acumulação, considerando as “vocações” dessas regiões como supostamente definíveis pelo mercado global, em detrimento dos projetos que os diferentes atores sociais locais pudessem ter idealizado para elas.

O estudo dos eixos dizia pretender recuperar o papel do território no planejamento do desenvolvimento, “identificando uma nova geografia socioeconômica para o Brasil”, como enfatizou o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Informativo PPA, em 1999. O único es-

sujeitos a interesses locais. Daí a menção recorrente ao holismo, ao longo prazo, à sinergia e à sustentabilidade.

No entanto, apesar dessa preferência por uma visão holística e sinérgica dos investimentos, o ‘projeto’ em si foi, de fato, a unidade de administração e análise do modelo de gestão adotado. A figura do ‘funcionário-empresário’ — gerentes dos diferentes projetos do Plano, responsáveis por atrair investidores privados que permitissem transformar em projetos reais um conjunto de investimentos-candidatos — é emblemática dessa interpenetração entre o mercado e a política.

O negócio determinava a ação política, o marketing substituía o debate público, o investidor potencial assumia o posto de comando. Esse modelo de gestão da carteira de investimentos do Estado pôs como preocupação central a eficiência administrativa, mas, em contrapartida, desconsiderou a perspectiva múltipla dos atores sociais (não empresariais) que poderiam dar legitimidade política e eficácia social aos projetos.

Ao buscar corrigir os gargalos apontados pelo próprio mercado, o governo abriu mão de implantar propriamente ‘projetos estruturantes’ para beneficiar investimentos que, sobretudo, acelerassem a velocidade de circulação das mercadorias. Em lugar da vontade política indispensável para atender a propósitos redistributivos e de proteção ambiental, passou a vigorar uma ação governamental facilitadora dita market-friendly (voltada para os interesses do mercado). O resultado final certamente seria a reconstituição, agora pela via política, de uma economia de arquipélago exportadora de recursos naturais, algo similar à que existia no país há um século.

A necessária democratização da terra

A experiência brasileira revela que a implantação de vias de transporte não pode ser um fator de desenvolvimento se não estiver acompanhada de medidas que estimulem a disseminação espacial e social da atividade econômica. É essa disseminação que garantiria fluxos de cargas suficientes para tornar rentáveis essas vias, espalhando os benefícios do desenvolvimento e assegurando a estabilidade dos ecossistemas de que dependem as populações locais. Para a maioria da população trabalhadora do país, de nada serviu ampliar as vias de transporte, na esperança de que tenham efeitos indiretos no desenvolvimento, sem simultaneamente distribuir a terra, abrir estradas vicinais e criar programas de crédito e assistência técnica para o fortalecimento da agricultura familiar ao longo das áreas servidas pelas obras viárias — sempre levando em conta as condições sócio-ambientais específicas de cada local.

No século XIX, o engenheiro André Rebouças já afirmava que “todo empreendimento viário deve começar por ser um empreendimento ter-

ritorial, a solução do problema viário devendo começar com a solução do problema da terra” — como recordou o economista Olímpio Galvão, da Universidade Federal de Pernambuco (1993). O problema da rentabilidade das vias de transporte estaria resolvido, segundo Rebouças, com a democratização do acesso à terra em suas margens.

Nas condições de hoje, podemos acrescentar, essa democratização — do acesso à terra e a seus recursos — é também o meio de garantir um desenvolvimento sem destruição ambiental: isso evitaria que essas vias viessem a servir exclusivamente à exploração predatória da madeira, à especulação fundiária e à grande monocultura química-mecanizada de commodities. Uma infraestrutura de transportes idealizada apenas em função da integração ao mercado mundial e da perspectiva da atração de capitais internacionais para seu financiamento só serve a um modelo de desenvolvimento voltado para a exportação de recursos naturais e energia.

Dentro do que se poderia entender como ‘sustentabilidade democrática’, ao contrário, a estratégia de desenvolvimento e de construção da rede territorial tenderia a adotar uma perspectiva integradora, que articule o todo nacional, enquanto cenário permanente de lutas democratizantes. Assim, a inserção competitiva do país no mercado mundial estaria subordinada aos propósitos básicos de distribuição da terra e da renda, de redução das desigualdades regionais e de proteção ambiental. Tal perspectiva parece não ter ainda sido devidamente incorporada ao PPA 2004-2007. O aspecto positivo que neste plano mais foi destacado dizia respeito aos espaços que foram abertos à participação da sociedade — sejam eles os Fóruns de Estaduais de Participação ou as audiências setoriais promovidas pelos Ministérios. Tal participação, segundo alguns críticos, não teria conseguido refletir-se, porém, em uma maior clareza no conteúdo das ações previstas no Plano. No documento de orientação estratégica do PPA 2004-2007, “Brasil de Todos – participação e inclusão”, de maio de 2003, encontramos diferentes modelos de desenvolvimento em conflito: o que consolida a estabilidade macroeconômica por meio do ajuste das contas do setor público, o que acelera o crescimento por meio do controle da vulnerabilidade externa, o que busca desenvolvimento ambientalmente sustentável e o que se concentra em programas sociais. Se considerarmos a tônica sistematicamente atribuída ao ajuste fiscal, é plausível supor que os objetivos da estabilidade e da aquisição de divisas a qualquer custo terminem por comprometer as componentes sociais e ambientais do Plano. Preocupações desta ordem já se manifestam, notadamente em áreas onde a construção de polidutos, gasodutos, hidrelétricas, linhas de transmissão de energia e o asfaltamento de estradas favorecem a grilagem de terras, prática que costuma antecipar qualquer perspectiva de

valorização do preço da terra sinalizada por obras de infra-estrutura. A regularização fundiária e o ordenamento territorial surgem assim como pré-condições da maior importância para a realização de qualquer obra de envergadura. Haveria pois que considerar a complexidade do tecido social do território nacional onde intervêm os investimentos infra-estruturais previstos. Isto implicaria reconhecer que, no caso de espaços estratégicos como o da Amazônia, por exemplo, as forças do projeto latifundiário-monocultural que pressionam para fazer da região área de expansão da produção de grãos para exportação confrontam-se às forças da agricultura familiar-policultural que tentam construir no longo prazo um projeto moderno e alternativo de desenvolvimento. A implantação de infra-estrutura sem a devida atenção a este tipo de confronto pode resultar no favorecimento concreto de dinâmicas ambientalmente predatórias e socialmente injustas.

Como explicar que a perspectiva economicista de subordinação às dinâmicas excludentes dos mercados globalizados se tenha feito de tal forma persistente a ponto de desfazer os projetos políticos construídos através de sua crítica? É o que trataremos de discutir na seção que se segue.

Os desafios dos anos 2000: a desregulação estimulada pela crescente competição interlocal configurou as condições de uma “guerra sócio-ambiental” análoga à “guerra fiscal”.

Sabemos que a noção de globalização é vaga e de usos múltiplos. Mas se há um processo que bem caracteriza as condições renovadas pelas quais se tem reproduzido o capitalismo através das reformas político-institucionais iniciadas, no Brasil, nos anos 90, este é o da grande rapidez pela qual os capitais passaram a se deslocar no espaço da acumulação produtiva e financeira. Abertura de mercados, privatizações e desregulação foram mecanismos decisivos para liberar as grandes empresas transnacionais de constrangimentos que até há pouco lhes eram impostos pelos sistemas políticos. Redefiniu-se a estrutura da propriedade interna ao próprio capital por fusões e absorções, mas redefiniram-se também as condições da relação do mesmo com o próprio tecido social – em particular com os espaços da sociedade onde os níveis de organização haviam, de algum modo, levado ao estabelecimento de um corpo de normas de regulação social e ambiental. Ou seja, a abertura dos mercados permitiu aos capitais atuarem diretamente como agentes políticos, buscando alterar, por sua força e influência, políticas ambientais, urbanas e, também, trabalhistas.

Mas, por que meios? Pelo que poderíamos chamar de chantagem de localização. Argüindo a sua capacidade de gerar empregos e receitas para os governos locais, as grandes empresas passaram

a procurar obter vantagens fiscais e regulatórias como condição necessária para a alocação de seus investimentos. Por um lado, passaram a acionar os mecanismos de uma competição interlocal, movida pela disposição de cada localidade atrair para si os recursos de investimento disponíveis no mercado global. Por outro, passaram a dividir as sociedades locais, que se viram premidas, por um lado, pela necessidade de criar empregos e, por outro, pelas pressões das corporações que buscam vantagens locais – sob as formas da desregulação fiscal, social e ambiental.

São dois os resultados desta chantagem de localização: por um lado, as normas sociais e ambientais das localidades que cedem às pressões empresariais são revogadas, atenuadas ou burladas; por outro, os movimentos sociais perdem parte de sua base de apoio, acusados que são de fazer exigências que dificultam a vinda de capitais com sua suposta dinamização da renda e do emprego. Nas localidades que não cedem, os governos locais e os movimentos serão responsabilizados por não oferecerem a “hospitalidade” exigida pelos capitais. Concretamente, utilizando-se de sua enorme liberdade de se localizar e se deslocalizar, as grandes corporações procuram, de um só golpe, desmontar o aparato regulatório social, urbano e ambiental, e enfraquecer as resistências dos movimentos sociais. Ali onde os governos locais cedem, o capital obtém as condições institucionais e socioambientais que mais lhes favorecem; onde os governos locais não cedem, criam-se, pelo déficit de investimento, condições para o enfraquecimento da organização da sociedade, de modo a ali também preparar-se um futuro mais hospitaleiro para as corporações. A tão bem falada “competição” cuida de fazer com que as condições sociais e ambientais médias do território sejam suficientemente desreguladas para liberar os empreendimentos de qualquer efetivo e publicamente controlado compromisso social ou com a preservação do meio ambiente, fora os da retórica da “responsabilidade social e ambiental” que dá às próprias empresas o protagonismo na manipulação de suas imagens públicas.

Trata-se, portanto, de um conflito social em que o diferencial de mobilidade é decisivo – os agentes econômicos dotados de maior mobilidade – no caso, as grandes empresas – ganham poder sobre os atores sociais menos móveis – tais como sindicatos e governos locais. Eis aí os resultados – nefastos para os atores sociais não dominantes – da nova correlação de forças propiciada pelas reformas políticas efetuadas pelo neoliberalismo.

Tal nova configuração do campo de forças redefine também as condições da resistência aos propósitos do grande capital internacionalizado: se as corporações usam a chantagem do emprego para fazer com que a sociedade aceite “empregos de baixa qualidade social e ambiental”, a resis-

tência às suas pressões deverá ser desenvolvida por uma aliança que seja capaz de fazer valer a demanda por “empregos de alta qualidade social e ambiental”. Ou seja, uma aliança que reúna forças sintonizadas dos movimentos sindical e ambientalista, de Sem-Terra e comunidades indígenas, de pequenos agricultores familiares e pescadores, de grupos remanescentes de quilombos e movimentos sociais de periferias urbanas – forças estas mobilizadas para evitar que a chantagem locacional resulte em enfraquecimento dos direitos adquiridos.

Mas, por outro lado, estas alianças não se podem efetuar apenas ao nível das localidades sob pressão das corporações, mas também naquelas que possam vir a ser futuramente manipuladas pelas empresas para efetuar suas ameaças de deslocalização. E exemplar o caso recente da empresa Aracruz Celulose1, que, derrotada conjuntamente por uma lei estadual na Assembléia do Espírito Santo, imediatamente direcionou seus planos de expansão da monocultura do eucalipto para as áreas deprimidas do norte do estado do Rio de Janeiro, procurando capturar o apoio tanto de governos como dos próprios movimentos sociais. A resistência jurídico-política organizada no Espírito Santo seria contornada pela realocação dos investimentos, pela penalização dos trabalhadores locais com os custos do desemprego e pela premiação das subregiões que se mostrassem acolhedoras às condições socioambientais questionadas da implantação do projeto monocultural extensivo. Portanto, para resistir à “exportação da injustiça ambiental”, a organização da sociedade em rede interlocal foi decisiva. No caso da monocultura do eucalipto, por exemplo, foi essencial uma conjugação de ações entre a Rede Alerta contra o Deserto Verde, do Espírito Santo - onde uma articulação de múltiplos sujeitos sociais já elabora uma crítica teórica e prática do modelo de desenvolvimento dominante na região – e os movimentos do norte do estado do Rio de Janeiro e do sul da Bahia2. A pretensa força do agente investidor em área deprimida e ambientalmente degradada foi assim contrarrestada pela capacidade de resistência informada e articulada constituída entre os movimentos dos dois estados envolvidos.

Portanto, dada a nova condições do “embate de mobilidade” em contexto de flexibilização neoliberal, uma estratégia de desenvolvimento democrática deveria ser capaz de criar limites à pressão empresarial por desregulação ambiental elaborando, à imagem de uma política de combate à guerra fiscal, instrumentos que limitem a capacidade das grandes empresas pressionarem os governos estaduais e municipais a flexibilizarem suas normas ambientais recorrendo à chantagem da criação de emprego e receitas fiscais.

Quais são hoje os elementos que definem a correlação de forças entre os diferentes atores sociais na disputa em torno à distribuição e acesso aos recursos ambientais? Como vimos acima, pelo recurso à “chantagem de localização”, as grandes corporações podem, de certo modo, “internalizar as condições de desorganização” dos atores da resistência a seus propósitos de rentabilização dos capitais, otimizando as suas condições locais tanto políticas como ambientais. Podem também, o que é mais desafiador, fazer com que as próprias vítimas dos propósitos de intensificação da exploração do meio ambiente e do trabalho saiam em defesa dos projetos dos grandes capitais aos quais são subordinados. A presença dos sojicultores do sul do Brasil entre os principais defensores da legalização imprevista do plantio da soja transgênica no início dos anos 2000 exemplificou como as pressões exógenas por competitividade podem ser apresentadas como justificativa estratégica que permite aos principais interessados no negócio com transgênicos - as grandes transnacionais agroquímicas – apresentarem-se como humildes servidores do progresso técnico da agricultura, do combate à fome no mundo e da abertura dos mercados aos produtores rurais. Só a capacidade crítica de atores contra-hegemônicos pode, nestas circunstâncias, opor, à lógica do interesse, uma cultura dos direitos.

Considerações finais: a persistência do modelo monocultural exportador - divisas a qualquer custo?

O embate em torno ao modelo de desenvolvimento tem configurado historicamente dois tipos de território: de um lado, o território do mercado, representado pelo avanço da apropriação privada e da adoção de esquemas de ocupação em larga escala, em geral ambientalmente agressivos e devoradores dos recursos naturais e, de outro lado, uma multiplicidade de territórios definidos pelas lutas sociais que questionam a concepção monocultural exportadora dominante e buscam reinventar seus espaços de vida e trabalho no confronto com o que Vandana Shiva chama de «monoculturas da mente» - que, em nosso caso reduzir-se-ia aos imperativos da produção de divisas a qualquer custo.

Estas dinâmicas ocorrem em três frentes herdadas das dinâmicas territoriais desenvolvidas ao longo de décadas de reprodução atualizada da

hegemonia dos grandes interesses sobre a base territorial do país.

Nas regiões de fronteira de expansão do capitalismo, “vacionado” pelo mercado para a produção de matérias primas e commodities, o modelo encontra resistências de agricultores familiares, trabalhadores agro-extratvistas e povos indígenas. Nestas regiões, reivindica-se a construção de formas efetivas de regulação sócio-ambiental das atividades promovidas pelas grandes empresas, de tal maneira que as suas realizações econômicas não violem a legislação ambiental em vigor e os direitos das populações locais.

Nas áreas deprimidas e abandonadas pelas políticas de desenvolvimento excludente, que privilegiam a competição entre os estados e aumentam as desigualdades regionais, as populações locais pressionam por políticas de desenvolvimento econômico endógeno, com distribuição de renda e melhoria das condições de vida. Reivindica-se aí que o Estado não aceite passivamente que as estratégias de investimento privado marginalizem estas áreas. Para além das pressões das oligarquias locais, os movimentos sociais agem de modo a exigir do poder público a promoção do desenvolvimento participativo das mesmas, por razões de equilíbrio federativo e de combate aos processos pelos quais se constituiu um distanciamento crescente dos níveis inter-regionais de acesso a trabalho e renda.

Nas áreas de concentração dos processos de “modernização” e avanço da fronteira urbano-industrial, ocorrem movimentos contra as injustiças sócio-ambientais, a degradação do espaço vivido e por melhoria nas condições de vida e trabalho.

Aqui os movimentos buscam aplicar lógicas de resistência análogas às desenvolvidas nas regiões de fronteira. Exigem que os agentes da economia urbano-industrial não se sobreponham à legislação e aos direitos das populações trabalhadores em seus espaços de trabalho e moradia.

Uma lógica comum articula os movimentos sociais nestas três áreas – aquela que pressupõe a resistência ao exercício da chantagem de localização pelas grandes corporações, mecanismo por excelência pelos quais os capitais internacionalizados, ao mesmo tempo, concentram sobre os mais pobres os riscos sociais e ambientais do desenvolvimento e buscam adquirir, estrategicamente, a capacidade de desorganizar as forças sociais mesmas que podem se opor a suas estratégias excludentes de rentabilização.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, H., Justiça Ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas, in H. Acselrad- J.A. Pádua-S. Herculano (eds.), Justiça Ambiental e Cidadania, Rio de Janeiro, Ed. Relume Dumará, 2003. p.23-40.

————— Políticas Ambientais e Construção Democrática, in M. Silva (org.), O Desafio da Sustentabilidade, Ed. Fundação Perseu Abramo, SP, 2001, pp. 75-96.

————— (org.) Conflitos Ambientais no Brasil, Relume Dumará, Rio de Janeiro, 2004, 294 p.

————— “Ecological-economic zoning in the Brazilian Amazon region: the imperfect panoptism”, in Dialogues in Urban and Regional Planning, Volume 1, Edited by: Bruce Stiftel, Vanessa Watson, Routledge, 2004, London e New York, p.156-179.

ARAÚJO, T.B. ‘Dinâmica regional brasileira nos anos 90: rumo à desintegração competitiva’, in CASTRO, I.E.; MIRANDA M. & EGLER, C.A.G. (Eds.), Redescobrir o Brasil – 500 anos depois, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BNDES. Programa Brasil em Ação — Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados. Relatório Final do Marco Inicial, Tomo 1. Execução e Gerenciamento. set. 1998.

BRANDÃO, A.C. & GALVÃO, A.C.F. Fundamento, motivações e limitações da proposta governamental dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (mimeografado), Campinas, Unicamp, 2000.

COSTA, S.; ALONSO, A. & TOMIOKA, S. Itinerários do conflito: do rodoviarismo à negociação dos riscos ambientais (mimeografado), São Paulo, Cebrap, 1999.

DINIZ, C.C. 'Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira', in Nova Economia, Belo Horizonte, v. 6, n.1, p.77-103, jul. 1996.

FASE/ES, Movimento Alerta contra o Deserto Verde, Os Danos Ambientais da Monocultura do Eucalipto no Espírito Santo e na Bahia, Vitória, 2001, 127 p.

GALVÃO, O.J.A. 'Comércio interestadual por vias internas e integração regional no Brasil', in Anais do XXI Encontro Nacional de Economia, Belo Horizonte, Anpec, 1993.

GUIMARÃES NETO, L. 'Desigualdades regionais e federalismo', in AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P.L.B. (Eds.), Federalismo no Brasil, São Paulo, Fundap/Unesp, 1995.

NUNES, S.P.P., PPA 2004-2007: Tudo pelo Ajuste Fiscal, Nota Técnica n. 83, INESC, (mimeografado), Brasília, set. 2003, 10p.

PACHECO, C.A. Fragmentação da nação, Campinas, Instituto de Economia/ Unicamp, 1998.

NOTAS

1 No Brasil, os mega setores da celulose e siderurgia controlam a maior parte dos atuais 5 milhões de hectares de plantios industriais de árvores em larga escala. A proposta do setor para o Governo Lula é de plantar mais 6 milhões de hectares nos próximos 10 anos. Somente em Minas Gerais já estão concentrados 2 milhões de hectares, (uma área similar à da Bélgica), na região do vale do Jequitinhonha e no Cerrado norte-mineiro. Abastecem de carvão os fornos de gusa e as grandes usinas siderúrgicas do estado. No extremo sul da Bahia e no Espírito Santo estão previstos mais plantios, associados a novas plantas celulósicas – Terceira Fábrica da Aracruz Celulose; ou a fábricas em construção – Veracel Celulose, designada pelo Ministro do Conselho de Desenvolvimento Social como « a cara do governo Lula »; ou ainda à ampliação de capacidade produtiva já instalada – Bahia Sul Celulose. Perto da fronteira ES/BA, onde ainda resistem 34 comunidades quilombolas, o município de Conceição da Barra possui cerca de 70% de seu território coberto por eucalipto, e São Mateus tem 50 mil hectares dos mesmos plantios. No município homônimo de Aracruz, as fábricas da empresa estão localizadas justamente sobre a antiga e principal aldeia tupinikim, a Aldeia dos Macacos. No Brasil, na Tailândia, no Chile, na África do Sul, tal como em dezenas de outros países do Sul, apesar dos mais variados biomas e sociedades, os impactos da monocultura surpreendem pela homogeneidade e mesmo linearidade do fenômeno – conflitos por água, barragens e desvios de rios, sumiço de córregos e contaminação por agrotóxicos, plantios em áreas de mata ciliar, nascentes, afetando bacias hídricas, substituição de mata nativa por espécies exóticas, concentração de terras e conflitos de propriedade e uso, intoxicação de trabalhadores e vizinhança, mecanização e êxodo rural, terceirização e inchaço das periferias urbanas, uniformização da paisagem social e ambiental.

2 A Rede Alerta contra o Deserto Verde agrupa entidades de pequenos produtores agrícolas, representações indígenas, de pescadores e de quilombolas, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, sindicalistas da atividade madeireira e de celulose, entidades ambientalistas e ONGs mobilizados contra os riscos ambientais e sociais da expansão indiscriminada da monocultura do eucalipto promovida através da expulsão ou subcontratação de pequenos produtores e comunidades rurais no Espírito Santo, Minas Gerais e sul da Bahia. cf. Movimento Alerta contra o Deserto Verde, Os Danos Ambientais da Monocultura do Eucalipto no Espírito Santo e na Bahia, FASE/ES, Vitória, 2001, 127 p.

