

AMAZÔNIA: Questão regional, nacional e global

Neli Aparecida de MELLO¹

RESUMO

Este artigo visa fazer uma reflexão a respeito da conversão da Amazônia em uma questão de caráter regional, nacional e sobretudo global. As bases do alicerce desta reflexão são o processo de reestruturação econômica mundial, as mudanças nas políticas territoriais do Estado Nacional, as formas e os novos mecanismos de inserção da região. Assim, o artigo está organizado em duas partes, a primeira abrangendo uma apreciação de como os elementos da reestruturação econômica em curso interfere nas políticas, provocam movimentos contraditórios que em determinados momentos resultam em avanços ou em outros recuos. A segunda parte tratará das vantagens que a região pode se servir quando da elaboração de suas políticas públicas para ser competitiva neste contexto internacional, destacando como experiências de articulação internacional nascidas à época da Conferência do Rio se territorializaram em programas e projetos de conservação. As considerações finais indagam tanto acerca da capacidade do Estado em assumir, no momento atual, um papel de indutor, normativo e regulador, como de formas de identificação e construção de modelos de inserção nacional e global da Amazônia.

Palavras-chave: reestruturação econômica, planejamento ambiental, modelo de desenvolvimento

ABSTRACT

This article aims a reflection over the conversion of the Amazon in a issue that exceeds the regional aspect, becoming national and even more global. The basis of this reflection are the world wide economic restructuration process, the changes in the territorial politics in the nation; the structure and the new mechanisms to the insertion of the region. In this way, the article is organized in two parts, the first one holding an appreciation in how the elements of the economic restructuration in course interfere in the politics, provokes contradictory movements that in some moments, result on advances and in others brings a retrocession. The second part will deal with the advantages the region can serve itself in

¹ Geógrafa, atualmente exercendo a função de Secretária Técnica do Subprograma Política de Recursos Naturais do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, na Secretaria da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal. Pesquisadora convidada da Ecole Nationale Supérieure de France.

the elaboration of its public politics, to become competitive in this international context, detaching in how the experiences of international articulation grown by the time of the Rio Conference result in programs and projects of conservation the territory of the region. The final consideration: enquiry about the State capacity in assuming, nowadays, an inductor role, normative and regulator, as ways of identification and reconstruction of patterns of national and global insertion of the Amazon. *Key-words:* economic restructuration, environmental planning, patterns of development

INTRODUÇÃO

A compreensão da questão da Amazônia, do final do século XX, exige que se entenda as formas por meio das quais ocorrem as mudanças no âmbito da reorganização econômica, política e social do mundo, o que também envolve uma discussão a respeito do papel que os Estados Nacionais devem, nesta conjuntura, assumir. A Amazônia se torna uma questão nacional, ao adquirir importância crescente no cenário nacional e, simultaneamente, um valor de troca pelos serviços que presta no contexto global, criando, dessa maneira, um vínculo entre os fundamentos da reestruturação econômica mundial e os paradoxos colocados "a descoberto" entre atores políticos que determinam o caminho do desenvolvimento regional. E no quadro de possibilidades para a região Amazônica que se descortina no presente, estabelecem-se novos pactos e se induzem mecanismos complexos diretamente entre os governos federal e local.

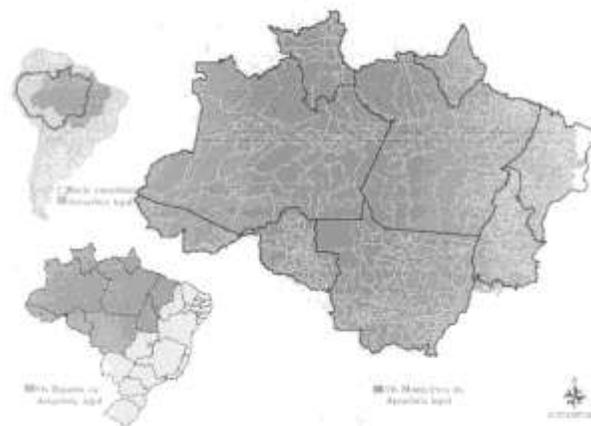
REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E AS POLÍTICAS TERRITORIAIS DOS ESTADOS: AVANÇOS, RECUOS E CONTRADIÇÕES

A Amazônia sul-americana e brasileira é muitas vezes lembrada por suas potencialidades, noutras, pelos aspectos de sua destruição, pelas queimadas, pelo desmatamento. Uma área, representada no mapa n.º 1, que ocupa cerca de 2/5 da superfície da América do Sul, aproximadamente 60% do território, com 12% da população brasileira e 3,5 milésimos da mundial.

Reconhecida mundialmente como um patrimônio natural, cuja riqueza e diversidade de espécies vegetais e animais são ainda

pouco conhecidas, contém 1/3 das florestas mundiais latifoliadas e 1/5 da disponibilidade mundial de água doce. Seu desenvolvimento passa a ser um dos grandes desafios da atualidade, transformando-a em uma questão que é, ao mesmo tempo, regional, nacional e global. Esta questão, constantemente lembrada, ora aparece como recuos na manutenção do discurso desenvolvimentista ainda presente nos meios políticos e empresariais mais conservadores, ora pelos avanços mais significativos e presentes nas propostas de políticas alternativas de desenvolvimento elaboradas pelos diferentes atores sociais.

MAPA 1 - AMAZÔNIA LEGAL



A Amazônia abrange contextos característicos: aquela exportadora de recursos naturais, que desde a época da borracha, passa pela mineração, pela madeira e peixes ornamentais; aquela dos índios e das terras ainda a serem demarcadas, ou ainda, aquele território a ser colonizado, por isso área de migração intensiva intra e inter-regional. Intrínseca ainda a estas diferentes Amazônias, aquela área objeto de políticas governamentais, a ser territorialmente integrada ao restante do país, a Amazônia Legal, foi instituída no ano de 1946 na Carta Constitucional e

regulamentada pela Lei 1.806 de 1953.

A região é apontada e assumida como fronteira da expansão econômica, uma abordagem muito freqüente na literatura recentemente produzida por estudiosos. Entretanto, na leitura de poucos amazônidas, como Márcio SOUZA (1998)³, a característica que a individualiza é o fato de que houve uma ruptura na unidade política regional e cultural durante o período pós-Independência, que marca uma nova etapa de colonização pelo governo central, com sua incorporação política e econômica ao restante do país. Desde essa época, a Amazônia vem se transformando em um sempre novo objeto de exploração. Nas últimas décadas, pela importância e efeitos que essa nova etapa da temática ambiental global assumiu, foi gradativamente inserida na agenda internacional. Este processo ressaltou suas contradições internas, seus conflitos foram exacerbados: um choque de modernidade e de atraso.

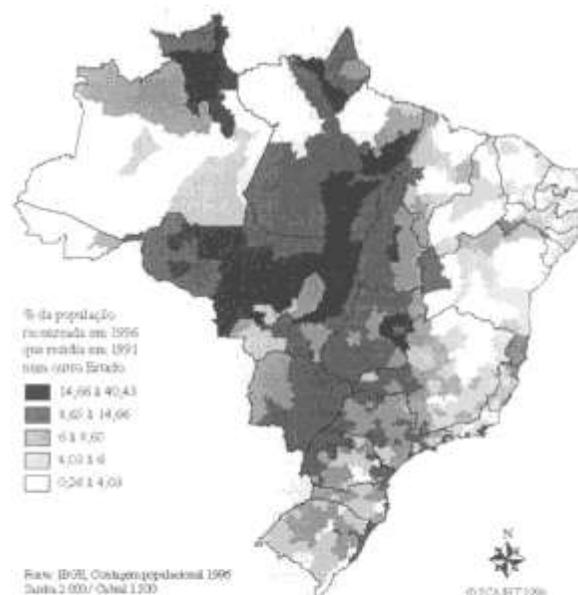
Nesse sentido, um dos paradoxos que a Amazônia vive, no contexto nacional, relaciona-se ao comportamento cultural e político de suas elites regionais. Estas têm fortes resistências às formas utilizadas na incorporação dessa região ao contexto político nacional ou a programas ambientais que possam interferir nos ideais desenvolvimentistas que defendem.

Na escala do país convivem duas posições ligadas à idéia de integração política, uma é a de colonização e de soberania nacional sobre o território, que predominou nos anos 60 / 70 e que incentivou o processo migratório interno e abriu um espaço a ser ocupado por assentamentos de populações que não mais encontram condições de sobrevivência em suas próprias regiões. Outra é a da vertente da integração econômica, por meio da implantação de infra-estrutura econômica básica para o crescimento, sobretudo estradas e energia. Ambas as visões estão presentes na atualidade. E a questão da identificação de alternativas à crise ambiental é prejudicada pelas formas predatórias de incorporação de seus espaços pelos processos econômicos, tecnológicos e políticos da conjuntura mundial atual. O mapa n.º 2 territorializa as migrações internas mais recentes.

Especificamente no contexto internacional, essa região representa, hoje, um espaço que serve tanto como reserva de recursos genéticos, como atua no seqüestro do gás carbono, regulador das emissões de gases de efeito estufa, que constituem as bases de ampliação das mudanças climáticas globais em curso na atualidade.

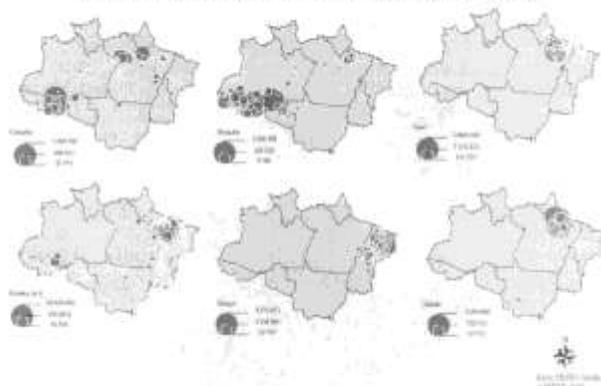
³ Tema abordado durante o Seminário *Brésil - Brésil: le Brésil dans ses transformations*, realizado em 12 de março de 1998, em Paris.

MAPA 2 - O PESO DOS MIGRANTES
(POR MICROREGIÃO)



Ampliado pelo grande interesse em circuitos internacional e nacional e também incorporado por diversos representantes das sociedades locais foi o debate a respeito da conservação ou da proteção ambiental, do aproveitamento da biodiversidade pela via tecnológica, pela alternativa em se introduzir nos mercados nacional e mundiais outros produtos da floresta, além dos tradicionalmente conhecidos. Os mapas p.º 3 e n.º 4 mostram produtos tradicionalmente comercializados e os territórios legalmente protegidos por meio de unidades de conservação e terras indígenas. Estas medidas legais constituem-se em uma primeira contrapartida institucionalizada para a conservação da biodiversidade amazônica, no contexto das preocupações ambientais globalizadas.

MAPA 3 - PRODUTOS TRADICIONAIS DO EXTRATIVISMO



MAPA 4 - TERRITÓRIOS LEGALMENTE PROTEGIDOS (PARQUES E RESERVAS)



Becker nos lembra que há uma nova leitura do aproveitamento das potencialidades amazônicas, quando diz:

Reconheceu-se que a Amazônia, não só a brasileira, mas sim, agora a Amazônia Sul-americana – oferece uma oportunidade ímpar no mundo de hoje, de executar uma utilização sustentável de sua base de recursos como uma experiência pioneira e criativa a ser transmitida para outras regiões tropicais úmidas do globo, guardadas suas particularidades historicamente construídas. O reconhecimento desta importância estratégica da fronteira se traduziu na formulação de uma política regional para o desenvolvimento sustentável (...) Política que revela o caráter interconectado das arenas políticas nacional e internacional e a mudança do papel do Estado e da sociedade. (1996, p. 422)

Entendemos que a Amazônia pode ser vista com distintos objetivos e em distintas escalas. A regional, na qual as estruturas políticas locais não possuem nem a cultura nem as estruturas de regulação ou os instrumentos de proteção ambiental que possam se contrapor ao objetivo principal de apropriação acelerada dos seus recursos naturais, o que torna alguns dos seus segmentos sociais regionais tão predatórios quanto os setores nacionais ou internacionais que lá se instalam.

Nesta ótica, convém abordar alguns aspectos fundamentais para uma breve análise do atual período do capitalismo. Dentre as múltiplas dimensões destaca-se as que se assentam na informação e na gestão, reestruturando os territórios e configurando uma nova divisão internacional do trabalho, na qual as diferentes regiões se inserem. Assim, nesse ponto de partida, o argumento apresentado pelo GTA (1996, p. 155) de que “Brasil é um país inserido numa lógica econômica mundial que se vê impelido a lançar mão do seu patrimônio natural pelas forças de mercado presente, interna e externamente”, é bastante adequado.

A reestruturação econômica e política do mundo atual tem apresentado muitos obstáculos à inserção dos mercados nacionais, e somente poucas possibilidades. No processo de reestruturação e de competição mundiais, as regiões são impelidas a se integrarem nos circuitos econômicos territoriais regionalmente constituídos em torno dos principais pólos econômicos mundiais (BARBOSA, 1994; BECKER, 1996) e a explorarem suas diferentes vantagens comparativas, transformando-as, de fato, em elementos competitivos entre os lugares. A conservação e proteção do meio ambiente, dentro desse contexto, constitui-se em uma dessas possibilidades a serem aproveitadas. Para tanto, a interconexão entre as políticas internacionais e nacionais se

refletem, cada vez mais, nos mecanismos de regulação do uso do território.

Para a compreensão desse quadro de reestruturação internacional, é preciso distinguir algumas fontes referenciais.

BAUMANN (1995) alerta que tal quadro pode ser caracterizado por dois aspectos básicos: pela falta de um único fio condutor como nas etapas anteriores do capitalismo, e, pelo maior número de consensos no campo econômico do que no aspecto das relações políticas internacionais.

Enquanto BARBOSA (1994, p. 102) ressalta que a reestruturação econômica "começou muito antes do fim da Guerra Fria", Almeida (1993:86) afirma que a atual estrutura econômica mundial se caracteriza por "dois fenômenos aparentemente contraditórios: por um lado, a internacionalização crescente dos circuitos produtivos e a transnacionalização dos movimentos de capitais e dos investimentos, processos nos quais os fluxos de bens, serviços e tecnologia são determinados mais pelos dinamismos econômicos do que pelas configurações políticas; por outro lado, a emergência de novos espaços geoeconômicos que são as zonas econômicas preferenciais, seja numa conformação relativamente simples como as áreas de livre comércio, seja sob formas mais elaboradas, como os mercados comuns".

União Européia, Mercosul, Nafta são alguns dos modelos que têm se constituído, cujo ponto de partida comum a todos são as trocas comerciais e a ampliação do mercado.

COSTA (1998) sugere que a análise política do movimento de reestruturação mundial deve ser inicialmente fundamentada no quadro da polarização existente durante o pré e pós-guerras mundiais, com a constatação de polaridades políticas bem definidas e da aceitação do direito e autodeterminação dos povos, do reconhecimento da soberania e da proibição à ingerência sobre Estados Nacionais e sobre outros povos. É importante lembrar que serão exatamente esses princípios que prevalecerão nos momentos de debates e constituição de mecanismos de integração; sobretudo nas causas chamadas universais (direitos humanos, meio ambiente etc.), que levaram à formação de alianças entre países na defesa dos seus interesses mais imediatos. Um bom exemplo dessas alianças entre grupo de países, especialmente na defesa do princípio de soberania nacional, pode ser identificado no período de preparação de grandes fóruns internacionais, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Conferência do Rio.

O contexto político-militar nacional e internacional do período anterior e que se constitui na primeira forma histórica de globalização e culmina na bipolaridade, não será analisado nesse estudo; nem as condições que contribuíram para a sua decadência. COSTA (1998) ressalta que algumas das condições que levaram à crise, à decadência e ao fim da bipolaridade foram formadas pelos processos políticos endógenos de uma das potências mundiais, agravados por processos exógenos que já são de domínio público. Do ponto de vista econômico, a perda da competitividade frente aos ganhos da produtividade no mundo ocidental e na obtenção de rendas. Do ponto de vista político, o modelo de gestão territorial-econômico adotado pela União Soviética mostrou-se muito primitivo frente à velocidade da economia global, moderna. Finalmente, pode-se destacar que os fatos mais recentes refletem a completa falência daquele Estado.

Fundamentando a análise das relações políticas internacionais, LAFER; FONSECA (1994, p. 55-56) assinalam que no momento atual há uma disputa entre paradigmas para a análise do mundo pós-Guerra Fria e as tendências que se formam. Ressaltam que é possível a identificação de "dois movimentos contraditórios no sistema internacional, um primeiro que vai na direção da globalização, impulsionado por forças centrípetas, e o segundo, que favorece a fragmentação, movido por forças centrífugas", que se embasavam na perspectiva de "que finalmente os valores do liberalismo, entrelaçando democracia e mercado, tendiam à inexorável universalização".

Esses autores identificam que estaria sendo criada uma "mensagem única que prevaleceria e que permitiria harmonizar as necessidades de segurança, de riqueza e as inclinações de valor" o que permitiria a constituir "entendimentos universais em matéria humanitária, ecológica, constituindo-se base para ações da comunidade internacional".

Concluem, no entanto, que o aspecto da fragmentação fundamentado na constituição de nacionalismos e preservação das autonomias nacionais vem destruindo os mecanismos nascentes da lógica integradora da economia e das causas universais como direitos humanos e ecologia-meio ambiente.

Respalado nestes argumentos é possível compreender as razões que permitiram a grande mobilização internacional à época da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Conferência do Rio). Paradoxalmente, na mesma velocidade em que se construiu mobilizações e consensos, no âmbito dessa lógica universal integradora, fortes recuos foram verificados nos anos seguintes, com a reduzida implementação dos compromissos assumidos, dando a este

aspecto uma visibilidade desconcertante. Assim, a realidade reforça as tendências identificadas por LAFER; FONSECA (1994).

Do ponto de vista econômico-financeiro, nos alerta Costa (1998), apesar do pólo ser nitidamente os EUA, o comando, as regras e as estratégias de ocupação do espaços econômicos são definidos pelas empresas transnacionais e não mais pelos Estados Nacionais. Uma das grandes contradições dessa fase atual de reestruturação global do capitalismo é que os Estados Nacionais não têm mais nem os controles dos processos e nem são os gestores, mas sim as empresas, que direcionam fluxos financeiros, valores de taxas de juros e transformam em espaços dinâmicos ou decadentes, diferentes espaços nacionais. A imensa diversidade de interlocutores, em inúmeros campos dessas relações, vem se tomando conhecida e é constituída tanto de empresas transnacionais, organizações não-governamentais, diferentes segmentos e grupos sociais, bem como de instituições governamentais, em seus diversos níveis de atuação.

Continuando nesta linha de argumentação, é preciso trazer à lembrança os antecedentes que contribuíram para a constituição dessa situação. DUPAS (1997) remonta o processo que alterou a lógica do período do Welfare State, que fundamentava as diretrizes e o papel dos Estados Nacionais. Esta lógica foi completamente desmontada pelas crises sucessivas de financiamento do Estado, de provedor de serviços sociais e regulador do mercado, bem como da sua própria incapacidade de gestão, forçando a compreensão acerca dos limites da ação do Estado. Um tema tratado por diversos estudiosos, cujas conclusões sempre abordavam, cada vez mais, a redução do seu papel. Enquanto isto, autores como DRÜCKER (1973; 1980), previam a substituição do Estado pelas empresas no atendimento às atribuições e benefícios sociais, fatos que evidentemente não se concretizaram. Assim, defesas ardorosas sobre o "Estado mínimo" prevaleceram na década de 90.

Apesar da diversidade de opiniões destaca-se um certo consenso quanto ao novo papel dos Estados, o de indutor-normativo-regulador, que precisa ainda ser instituído. Entretanto, nessa análise e discussão alguns elementos são contraditórios e excludentes e exigem escolhas: a) Estado mínimo ou Estado atuante; b) atendimento às demandas sociais ou redução das taxas de desemprego; c) agências regulatórias participativas ou fechadas; d) ampliação de suas ações ou circunscrevê-las a alguns setores não-econômicos.

DUPAS (1997, p. 01) insiste na necessidade de uma profunda revisão no papel do Estado moderno, realçando que o debate anterior se "balizou entre a idéia de um 'Estado mínimo', que não crie nenhum

embaraço ao mercado, e um 'Estado forte', que saiba atuar no mundo globalizado minimizando seus conflitos, inclusive a exclusão social". Ressalta, ainda, que as instituições multilaterais, como Banco Mundial por exemplo, alteraram, nos últimos anos, substancialmente suas opiniões no âmbito deste quadro, argumentando que os Estados devem modificar profundamente seu papel, sobretudo porque "o desenvolvimento econômico e social sustentável é impossível sem um Estado atuante", seja como facilitador ou como parceiro.

Outro aspecto presente nesta discussão refere-se à emergência de um novo pacto social e a impossibilidade do Estado em atender, de modo convencional, as demandas sociais crescentes decorrentes do aumento contínuo das taxas de desemprego e de expulsão de grandes quantidades de cidadãos do mercado formal. No entanto, é importante lembrar que, teorias que respaldem e propostas concretas sobre este aspecto não são ainda consensuais para permitir a formação de um arcabouço jurídico-institucional-organizacional passível de ser rapidamente implantado.

Um dos fortes argumentos apresentados por DUPAS (1997, p. 11) quanto a este novo papel do Estado abrange propostas de os "sistemas regulatórios deverão ser implacáveis e que as agências reguladoras devem garantir a presença ativa de representantes da sociedade civil e dos consumidores, além de membros dos governos. Esse novo pacto pressupõe, necessariamente, a recuperação da capacidade de indução dos Estados Nacionais éticos e fortalecidos em sua legitimidade, e a criação de estruturas eficazes que – com a íntima colaboração da sociedade civil – tenham condição de fiscalizar o cumprimento dos acordos e dos compromissos assumidos nos processos de regulação".

Neste contexto convém resgatar que no âmbito das regiões internas dos países, especialmente os estados da região Amazônica vêm procurando um caminho que se desenhe à base da cooperação entre sociedade e estruturas mais fortalecidas no sistema de regulação.

Quanto ao papel dos Estados nacionais em suas funções regulatórias diante dos temas globais, há uma grande indefinição. Tanto DUPAS (1997), quanto COSTA (1998) destacam que, provavelmente haverá outros caminhos, seja no papel de formuladores de políticas públicas, de indutores do desenvolvimento de conhecimento e tecnologia de alguns setores estratégicos, sobretudo se vinculados às vantagens comparativas e competitivas existentes nos mesmos. Mas lembram que no âmbito das políticas econômicas sua ação se circunscreve à orientação, à regulação e ao controle de alguns setores e processos não dominados pela grande empresa ou no desenvolvimento de tecnologias intermediárias

voltadas para produtos de uso popular e voltadas para a expansão da oferta de serviços básicos.

Com o envolvimento dessa diversidade de interlocutores e com as indefinições do papel que cada um desempenha, desenha-se um novo modelo de gestão, no qual apenas alguns desses atores são participantes, enquanto a grande maioria atua de maneira marginal.

A constatação é a de que é bastante reduzido o número de países capazes de enfrentar esse desafio de maneira consensual. A maioria dos Estados Nacionais possui uma baixa capacidade de intervenção efetiva política e institucional e permite a reprodução e ampliação do modelo, sem, no entanto, ser capaz de lidar com as novas situações emergentes no mundo inteiro: crises das bolsas de valores, crises de endividamento e de redução da capacidade de financiamento dos Estados, crises de pobreza, crises vividas pela anexação de territórios, crises decorrentes das novas formações nacionais emergentes de nacionalidades consideradas "mortas", crises decorrentes das lutas para a formação de novos territórios, crises ambientais que possuem reflexos globais e que são decorrentes de usos e de políticas inadequadas aos ecossistemas para os quais são formuladas. No caso do Brasil, inúmeros autores insistem em trazer à discussão os argumentos que comprovam que a redução das dimensões do Estado é apresentada como capaz de resolver os problemas de estrangulamento do setor público altamente individualizado.

O modelo de inserção do Brasil no contexto da atual "reestruturação competitiva e de multipolaridades indefinidas" merece também ser analisado. Para LAFER (1993), o modelo mais próximo se faz por meio de sua capacidade de negociar produtos² nas bolsas de commodities, que são dirigidas pelas empresas. Outros autores, como BARBOSA, (1994, p. 104) ressalta que além desse aspecto, o "peso político internacional do Brasil é grande suficiente para assegurar-lhe influência na discussão das chamadas 'questões globais' como questões de meio ambiente e desenvolvimento, migrações internacionais, crescimento populacional, desarmamento, tráfico de drogas, não-proliferação nuclear, desertificação e desenvolvimento social".

Assegura COSTA (1996) que o meio ambiente, especialmente os aspectos vinculados à emissão de CO₂ e sua influência para as alterações climáticas mundiais e a proteção de florestas e oceanos, transformaram-

² A nosso ver, nos dias atuais tais produtos englobam os chamados "produtos verdes", quer porque sejam manejados ambientalmente, quer porque já recebem qualquer tipo de certificação.

se em temas globais. Recupera o debate sobre fóruns internacionais, a posição do Brasil nas negociações multilaterais desenvolvidas à época da fase preparatória da Conferência do Rio e ratifica o argumento de BARBOSA (1994).

Neste aspecto é importante lembrar que a diplomacia brasileira teve posição de destaque na coordenação das negociações dos acordos sobre floresta na Convenção de Biodiversidade e na Convenção do Clima. O Brasil, além de ter a vice-presidência dessas instâncias e de alguns outros fóruns internacionais, conseguiu conquistar uma posição preferencial nas discussões sobre os temas de maior preocupação na política externa. Por ter sido o país anfitrião da Conferência do Rio, aproveitou para poder difundir as posições e argumentos da política externa brasileira quanto à viabilidade e ao momento mais adequado para que os países menos desenvolvidos pudessem, de fato, cumprir tais compromissos. Um dos grandes argumentos brasileiros, mais veementemente utilizado, referia-se à garantia do direito soberano dos estados membros em definir suas próprias necessidades de desenvolvimento e também à própria capacidade desses países em cumprir tais compromissos. Entretanto, como já ressaltado por COSTA (1996) e LAFER; FONSECA (1994), do ponto de vista político esses temas, tratados como questões supranacionais, têm sido de reduzida eficácia. Os governos dos países têm dado pouca atenção para o cumprimento desses compromissos realizados no âmbito das conferências e fóruns internacionais, em sua grande maioria, por serem compromissos mais políticos e morais que jurídicos e em decorrência

³ Talvez seja oportuno lembrar que muitos desses fatos foram vividos pela autora durante os Precom's (Preparatory Committee) da Conferência do Rio: a delegação oficial brasileira, comandada pelo Itamaraty, assumiu a liderança em grande parte das negociações, notadamente aquelas onde se tratava de temas como florestas, biodiversidade e alterações climáticas. Nessas oportunidades, o Brasil conseguia defender posições pró - "países em desenvolvimento", seja quando requeria diferença de tempo para cumprir compromissos, seja quando argumentava sobre as demandas de desenvolvimento que esses países possuem. Um bom exemplo refere-se ao estabelecimento de datas-limite diferenciadas para a redução do uso e da produção de gases de efeito estufa. Praticamente todos os países integrantes do G-7 (grupo de países em desenvolvimento) acompanhavam o posicionamento brasileiro. Outro bom exemplo foi a transformação da proposta de uma Convenção de Floresta em apenas uma Declaração de Princípios sobre o Manejo de Florestas, sem validade jurídica, praticamente o mesmo status da Agenda XXI e da Declaração do Rio. Importante lembrar que do ponto de vista de política exterior seria uma imposição fazer o Brasil discutir um tema (floresta Amazônica), no qual o país estaria sendo colocado no centro das atenções e que poderia ferir o direito soberano sobre o seu próprio território, desrespeitando assim o princípio de soberania dos Estados Nacionais e se classificando como uma ingerência nos assuntos internos do país.

do poder recomendatório desses fóruns. Dessa maneira, a mobilização traduzida em clima de grande entendimento durante o período que as instituições multilaterais, do porte da ONU, tiveram o respeito e as adesões dos Estados-membros, rapidamente esvaiu-se.

Para muitos pensadores, como já ressaltou BAUMANN (1995), na atualidade tais temas somente conseguem refletir consensos se traduzirem viabilidades concretas no mundo dos negócios. Estes constituem-se em elementos da transnacionalização mundial, estabelecidos por certificações internacionais (conjunto das normas ISO 9000 e 14000, por exemplo), que se transformam em vantagens competitivas no contexto de oportunidades de negócios, expansão de exportações ou complementaridade produtiva transnacional.

No contexto do comércio internacional e das trocas entre empresas, o organismo que se tornou estratégico, porque emergiu dessa nova ordem multipolar, é a Organização Mundial do Comércio - OMC, criada em 1993, após a conclusão da Rodada do Uruguai que, segundo ALMEIDA (1998), não pode ser considerado como um novo contrato global porque ainda predomina uma certa fragmentação nessas relações comerciais mundiais, mas há momentos em que os fatores da interdependência comercial tendem a predominar. Acrescenta ainda que essa multilateralização inclui, agora, temas como investimentos, serviços, propriedade intelectual. O grande desafio, ressalta, são os blocos comerciais que têm influência na alocação internacional de recursos, nas decisões sobre a realocação de indústrias e no planejamento estratégico.

Nesse âmbito se discutiram os atos regulatórios dos Estados, suas práticas protecionistas, suas premissas diretivas associadas ao livre mercado, "baseados em experiências de comércio administrado" sem protecionismo, à exceção de alguns segmentos mais deficitários ou mais atrasados que precisam ser protegidos. Entretanto, ressalta BARBOSA (1994, p. 102-103), "é preocupante o aparecimento de novos conceitos restritivos; como o de dumping social, que alguns países desenvolvidos tentam introduzir na agenda pós-GATT, assim como limitações ao comércio fundadas em supostas preocupações ambientais, sobretudo o chamado protecionismo verde, consubstanciado nas restrições à exportação de madeira", que dificulta a venda de produtos naturais. Enquadram-se nesse contexto ambiental, como alguns exemplos, as regras e barreiras fitossanitárias, as normas e regras que procuram controlar a biopirataria, as madeiras não certificadas.

Para a região amazônica, as certificações de seus produtos primários, ao se enquadrarem nas garantias resultantes de atendimento aos procedimentos da certificação verde, da gestão

ambiental empresarial segundo o conjunto da ISO 14001, do controle de qualidade – a ambiental em especial, estes produtos transformam-se em vantagens competitivas no contexto do comércio internacional ou mesmo nacional, transformando-o em setor de elevada importância. Outro aspecto da exploração dos recursos ambientais amazônicos, que tem sido objeto de debates, discussões e integração de políticas nacionais e transamazônicas, é a possibilidade de união em torno da exploração da biodiversidade, do desenvolvimento da bioindústria, do estabelecimento de mecanismos de controle da biopirataria em suas fronteiras.

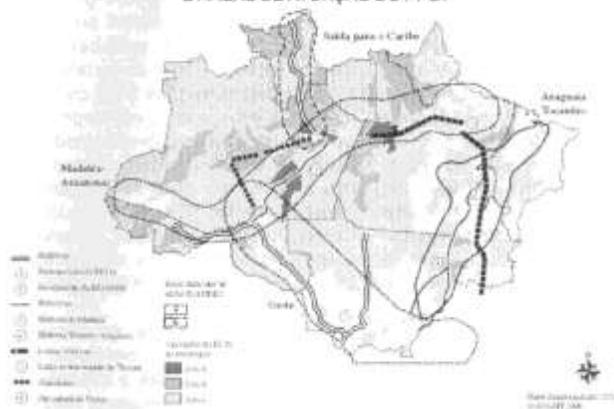
Para fazer face às inquietações internacionais de alguns governos, mas especialmente de organizações não-governamentais, o que se relaciona com o poder do capital produtivo intensivamente aplicado à região, estão as propostas de reestruturação institucional, que reforçam a idéia de fortalecer o papel do Estado na definição das regulamentações e no controle, sobretudo nos setores estratégicos para um novo modelo de desenvolvimento, entre os quais, "a eficácia econômica mediante o uso de informação e tecnologia em atividades e produtos poupadores de matérias-primas e energia, e sua reutilização; na valorização da diversidade, tirando partido dos recursos locais visando as vantagens competitivas; a descentralização, entendida como discussão entre todos os fatores envolvidos no processo para estabelecimento de direitos e deveres". (BECKER, 1996, p. 428)

Portanto, as possibilidades de investimentos, no contexto amazônico, serão predominantemente privadas e ocorrerão por meio das grandes empresas nacionais, associadas a capitais de origem externa, na linha do desenvolvimento dos recursos naturais e infra-estruturas. É exatamente essa a grande preocupação quanto às reais possibilidades de uma gestão ambiental. Serão suficientes os mecanismos, instrumentos e regulações elaborados pelo Estado para contraporem-se aos requerimentos econômicos do mercado? Não será preciso se estabelecer um novo pacto social, como afirma Dupas?

Gradativamente observa-se que a importância política dos estados amazônicos têm aumentado principalmente quanto ao seu poder de barganha, ao exigirem compromissos maiores do Governo Federal com

a implantação de projetos de desenvolvimento mais apropriados à região, fato que se consolidou com a aprovação da Política Nacional Integrada para a Amazônia e que, no atual governo foi ratificado quando se estabeleceram prioridades orçamentárias e financeiras para a execução de projetos de desenvolvimento do Programa Brasil em Ação, que atingem cerca de R\$ 2,5 milhões, dentre os quais pode ser destacado o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Probem) e o Programa de Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur). Soma-se a este montante, recursos internacionais destinados a projetos de gestão ambiental. As áreas de abrangência destas ações são destacadas no mapa n.º 5.

MAPA 5 - EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO E ÁREAS DE ATUAÇÃO DO PPG7



AS VANTAGENS COMPETITIVAS NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO E DE COMPETIÇÕES MUNDIAIS

Todos estes aspectos que constituem a conjuntura da globalização se reproduzem diferentemente nas regiões. Tratando-se da Amazônia, o paradoxo se forma pelas diferentes perspectivas, interesses e visões dos atores que se vê refletido no estabelecimento de modelos de gestão ambiental que possam se transformar em vantagens regionais competitivas.

Mas, para falar em perspectivas atuais da gestão ambiental na Amazônia, recolocando-a na ótica de uma questão nacional e global, é importante analisar as principais linhas determinadas pelo Estado brasileiro no período anterior para poder compará-las ao momento de abertura política do início da década de 90.

BECKER (1996, p. 429) analisa a postura do Estado brasileiro quando lembra que no período da chamada "doutrina de segurança nacional" desenvolveu um "projeto de rápida modernização da sociedade e do território, levando ao auge a economia de fronteira", cuja base de sustentação prendia-se na noção de "crescimento e prosperidade infinitos baseado na exploração de recursos naturais, percebidos igualmente como infinitos". Para isto, o Governo federal implantou uma série de planos, programas e projetos que estabeleciam uma rede integrada de infraestrutura rodoviária, de telecomunicações, urbana, hidrelétrica, ferroviária, associadas a subsídios, ao fluxo de capital para a região e incentivos à imigração para ocupar o território e formar um mercado regional de mão-de-obra.

A visão de MATTOS (1980, p. 98-100) é outra. Para ele, o fato geopolítico de maior relevância e a estratégia de maior repercussão na integração da Amazônia ao restante do país foi estabelecida com a construção e a transferência da Capital Federal para Brasília. A partir deste fato, os trabalhos de "vertebrar o território continental amazônico" junta-se a outros como a criação do Banco de Crédito da Amazônia, a reformulação e reestruturação das instituições de promoção do desenvolvimento da região; a criação da Zona Franca de Manaus, "um artifício geopolítico" para acelerar a interiorização do território. Segundo este autor, "a estratégia montada pelo presidente Castello Branco se prolongou pelos outros governos revolucionários que o sucederam", e consolidou-se no Programa de Integração Nacional, que concebeu o "espaço amazônico à base da construção de duas rodovias, ambas com reserva de terra até 10 km das suas margens para a exploração e ocupação adequadas".

As inúmeras estradas construídas, associadas à política de colonização e incentivo à imigração, se na ótica dos governos militares significaram integração e conquista do território amazônico, do ponto de vista ambiental produziram impactos irreparáveis na política de uso do território e dos recursos naturais da região. A sucessão de planos, programas e projetos que identificaram as potencialidades naturais e

¹⁰Vários autores trataram detalhadamente este tema: BECKER (1990, 1984, 1982), COSTA (1997), FOUCHER (1977).

propunham meios de sua utilização permitiam ao Estado brasileiro não só integrar a região ao mercado consolidado no centro-sul do país, mas também fazer face às demandas do mercado internacional quanto ao fornecimento de produtos primários¹.

A mobilização internacional dos anos 80 e início dos 90 que pressionou o país para a mudança desta política de colonização, migração e assentamentos de reforma agrária encontrou obstáculos internos para sua sustentação na concepção "do livre direito dos povos sobre o seu próprio território". As sucessivas políticas governamentais mantiveram as bases desta concepção.

BECKER (1996) lembra que a ocorrência de conflitos durante as décadas de 70 e 80, especialmente os sociais e ambientais, foram intensificados pela crise política e financeira do Estado nacional, fatos que provocaram as mudanças atuais, que se refletem nos projetos de desenvolvimento da década de 90.

Tantas foram as mudanças que os projetos de desenvolvimento de hoje refletem a organização da sociedade, a diversificação da economia e expressam também a alteração na postura do Estado, embora ainda permaneçam segmentos que defendem fortemente um projeto de manutenção da soberania nacional.

Estas reflexões são ratificadas pelo argumento de Barbosa, (1994, p. 105) quando afirma que "a abertura brasileira nos anos 90 em contraposição ao período da chamada 'doutrina de segurança nacional', é paradoxal com o desenvolvimento de iniciativas como o Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras em cooperação com o G7 e o Banco Mundial, ou com o Sistema de Monitoramento da Amazônia (Sivam), este abrangendo a compra de um complexo sistema de radares para o monitoramento daquela região".

A oferta de recursos destinados à Gestão Ambiental para as Florestas Tropicais feita pelos países do G-7 e a conseqüente aceitação de suas premissas pelo Brasil, mesmo que o processo fosse de elaboração conjunta, permite uma avaliação acerca do avanço brasileiro no tratamento conjunto da questão ambiental, no rol das preocupações nacional e internacional.

Segundo LAFER; FONSECA (1994), a questão ambiental é um dos fundamentos integradores na organização do sistema internacional e se reflete na ação diplomática. Ressalta que o conceito de desenvolvimento sustentável foi resultado de uma "verdadeira negociação global" durante a Conferência do Rio e a elaboração da Agenda XXI, o que aponta para um novo signo – o da cooperação – nas relações

internacionais, exigindo esforços combinados da comunidade internacional.

Neste contexto, é preciso trazer alguns fatos marcantes que ocorreram durante os vários anos do processo de negociação da Conferência do Rio. Durante esse período houve claras demonstrações da relativa abertura brasileira na aceitação de alguns compromissos internacionais, aos quais havia anteriormente uma forte resistência e que naquele momento que se dispunha a cumprí-los: a Convenção de Biodiversidade, a Convenção de Clima.

Um conjunto de documentos de princípios globais mandatórios demandaria a ratificação posterior pelo Congresso Nacional e ações concretas no âmbito da política interna brasileira.

Outros documentos de princípios, a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios Autorizativos sobre Florestas e a Agenda XXI, na verdade, possuem o poder e a validade do compromisso político, moral, de ação recomendatória. Contraditoriamente, foram também o empenho e o posicionamento assumidos pelo Brasil que transformou a proposta da eventual Convenção sobre Florestas nos Princípios Autorizativos sobre Florestas², um documento recomendatório, sem valor jurídico. Do conjunto destes ajustes, destaca-se a Agenda XXI³, cujos debates internos, naquele período, se restringiram a alguns segmentos governamentais e fóruns das organizações não-governamentais que acompanhavam os preparativos da Conferência. Nos dois últimos anos o debate tem sido ampliado nacionalmente e a sua adoção e adaptação pelos estados e municípios resultou em propostas de Agenda, entre elas a Amazônica⁴.

Fato marcante também refere-se às posições muito distintas existentes entre as instituições brasileiras, evidenciadas nos encontros nacionais preparatórios, quanto ao pensamento ambiental, seja na

² O documento possui o título *Non legally binding authorized principles on forests*.

³ O processo de negociação da Agenda XXI durante os Prepcom's da Conferência do Rio merece ser lembrado: nas quatro reuniões preparatórias havia fóruns específicos para a discussão acerca dos temas abordados por essa Agenda: a estruturação inicial da mesma em quatro grandes conjuntos temáticos e os acirrados debates no escopo de cada um dos capítulos, programas, estratégias de implementação e metas. No Brasil, a Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência - CIMA, foi reestruturada em pequenos grupos de trabalho, sob a coordenação do Itamaraty, que analisava, sob a ótica da ingerência em assuntos nacionais, da capacidade de execução e dos compromissos das políticas públicas existentes, cada um dos itens propostos. Normalmente propostas mais positivas da área ambiental, ao aceitar muitas das proposições dos Prepcom's encontrava resistência junto a outros setores nacionais, tornando o próprio processo de negociação interna um paradoxo de avanços e recuos.

Secretaria de Assuntos Estratégicos, no Ministério de Ciência e Tecnologia, na Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, nos chamados Ministérios de infra-estruturas e comunicações, seja no Ministério das Relações Exteriores, que representava o país nas rodadas de negociações. As atas das reuniões da Cima (Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento) são um rico material das posições institucionais brasileiras.

A elaboração do "Relatório do Brasil para a Conferência", por exemplo, foi objeto de acirrado conflito. Para o Itamaraty, o Brasil não deveria mostrar as mazelas de sua real situação ambiental: o nível do desmatamento na Amazônia, a perda da biodiversidade e a contribuição para as mudanças climáticas globais, a situação da poluição terrestre que desemboca nas costas litorâneas do país, a situação da exploração dos seus recursos naturais e a existência de frágeis políticas ambientais. Quando o primeiro documento, elaborado com contribuições de um conjunto de cientistas e outros profissionais brasileiros, que seria a versão preliminar do relatório foi publicado no Diário Oficial de 02 de julho de 1991, por exigência do Itamaraty, recebeu o título de "Subsídios para a Elaboração do Relatório do Brasil para a CNUMAD", por apresentar posições favoráveis à uma Convenção de Florestas e aceitar o fato de ser a Amazônia uma região representativa para a preservação da qualidade ambiental global. Este fato criou um contencioso entre Governo e o fórum das organizações não-governamentais, que fora convidado a discutir o conteúdo do documento. A proposta de ampla discussão se transformou em fóruns de duras críticas à ação governamental. O documento final para a Conferência "O desafio do desenvolvimento sustentável" refletiu basicamente a visão do Governo federal quanto à situação do meio ambiente no país.

Foi nesse período de tensões e em um clima de completa desconfiança que surgiu a oferta do G-7 durante a reunião de Houston (julho, 1990).

* O documento Agenda Amazônica 21 - Bases para Discussão, foi lançado no Seminário Agenda 21 Brasil - Uma utopia concreta, realizado durante a Conferência Rio + 5, em março, 1997.

O PROGRAMA PILOTO

A organização do grupo para negociar a estrutura do Programa se transformou inicialmente num campo de batalha entre governo e organizações não-governamentais. Várias edições da portaria que constituiu o grupo negociador foram elaboradas, resultando, finalmente, no Decreto n.º 563, de 05/06/1992, e, somente após essa fase foi eleita a Comissão Coordenadora do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras. Este regulamento foi modificado em 13/01/1997 pelo Decreto n.º 2.119, com o objetivo de incluir representantes dos governos estaduais e de algumas instituições federais na composição da Comissão.

Entretanto, a constatação de que este Programa se constitui em um real avanço, não significa que não se deva analisar as ideologias implícitas na geopolítica dos países do G-7, pois ao designarem o Banco Mundial como o coordenador internacional e gestor financeiro do Programa Piloto, os EUA continuam mantendo o programa sob sua esfera de influência. Esta situação reforça o argumento da disputa por áreas de influência, mercados, estoques da natureza. Para BECKER (1996), a questão ambiental constitui um novo parâmetro da geopolítica mundial. O conflito entre as potências que se manifestou na década de 80 exigiu, no momento atual de reorganização internacional, a formação de novas alianças, constituindo a cooperação internacional uma das interfaces civis da geopolítica atual. No âmbito do PPG-7 as definições quanto ao conteúdo dos projetos e ao uso dos recursos têm que receber a aprovação explícita do Banco Mundial, pois os doadores, especialmente a União Européia, ao estabelecerem o acordo de administração do Programa, concederam a este o direito de falar e decidir em seu nome.

Para BECKER (1996, p. 427), esse programa se constitui num instrumento de desregulação. "Primeiro, porque a precisão de seus objetivos - preservar os recursos genéticos e conter os desmatamentos - e a inovação neles introduzida, qual seja a ênfase na participação das organizações não governamentais - ONG's - é um contraponto para o controle da aplicação do programa. Segundo, porque a discrepância entre um poderoso discurso e grandes exigências para a liberação dos recursos e os poucos e seletivos recursos prometidos permanecem muito aquém

do que foi acordado em Genebra, quando concluída a negociação do Programa em 1991".

Aqui também os paradoxos são aparentes, não apenas entre o discurso e a prática internacional, mas também na possibilidade de que estas inovações sirvam de elementos de modificação no conjunto de políticas: o discurso, politicamente correto, bastante convincente e conveniente; a prática, tradicional, burocrática e excludente para inovações e mudanças. O GTA (1996:28) procura ressaltar estas contradições "aqui, como em outras iniciativas inovadoras, não há garantias de que boas experiências serão absorvidas e consideradas no seio os espaços tradicionais da administração pública", e poderíamos complementar, seja ela representada pelas instituições brasileiras ou pelas instituições dos diversos doadores.

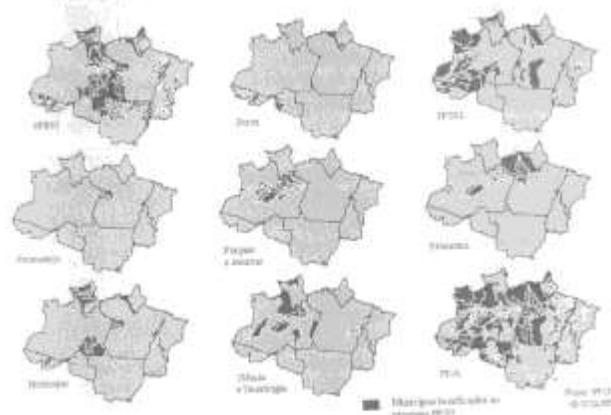
Da mesma maneira que o processo interno foi conflituoso, apesar de que este sem dúvida tem se esforçado para instituir condições operacionais para sua execução, as discussões entre os diversos doadores do Programa também pode ser caracterizada como paradoxal: cada um dos governos dos países doadores tem uma conceitualização precisa a respeito da proteção dos recursos as florestas tropicais, assim como das estratégias próprias do que pensam e querem de uma política de recursos naturais.

Assim, para BECKER (1996, p. 427): "o Programa é também uma das maiores expressões das novas formas de cooperação internacional (...). O processo de mudança é patente na modificação da posição do Brasil; até então receoso de ingerências externas na Amazônia e da pressão antidesenvolvimentista". O Brasil desregulamenta seu aparato governamental para assimilar o Programa, todavia o tenso contexto em que o mesmo foi aprovado tem contribuído fortemente para manter as contradições conceituais presentes no formato do Programa.

Apesar de toda essa gama de conflitos, contradições, posicionamentos distintos, do ponto de vista das relações internacionais, a experiência de cooperação entre países, governos, de organizações não-governamentais e de outras representações da sociedade organizada tem sido muito promissora. Os diferentes governos, de diferentes países, com diferentes *modus operandi* de suas agências financiadoras, mantêm um grande envolvimento e têm tentado fazer convergir para ações concretas na conservação do meio ambiente na Amazônia, seja porque esta é uma reserva de recursos genéticos, seja porque contribui para a manutenção do clima global. Os objetivos globais do Programa de

desenvolvimento sustentável, de conservação da biodiversidade, de redução nas emissões de carbono e de cooperação internacional, interinstitucional e comunitária têm prevalecido como uma forma de convergência entre os parceiros.

MAPA 6 - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS AÇÕES DO PPG7



Por ser uma das únicas experiências multilaterais resultantes da Conferência, é importante destacar as áreas temáticas estruturais do Programa: ciência e tecnologia, conservação e manejo de recursos naturais e política de recursos naturais, assim consideradas por investirem em aspectos fundamentais da ação do Estado brasileiro. O conjunto das ações do Programa Piloto estão representadas no mapa n.º 6.

Cabe retomarmos os argumentos de BECKER (1994) e COSTA (1998) a respeito do papel do Estado na formulação da política regional de desenvolvimento sustentável e de regulação dos instrumentos de proteção ambiental, para se clarificar a existência de convergências e divergências de posicionamentos entre o Governo federal e os Governos estaduais e municipais, e mesmo na sua identificação com os diferentes doadores (Alemanha, União Européia, Reino Unido) e com o Banco Mundial.

O subprograma que trata de estabelecer uma política de recursos naturais convive neste universo de divergências de opiniões. Este

programa pretende apoiar os estados amazônicos no melhoramento dos instrumentos de regulação, como o monitoramento, o controle e a fiscalização e procura inovar na indução do uso de tais instrumentos em articulação com o zoneamento ecológico-econômico, que possibilita a identificação de áreas destinadas a diferentes usos.

Matéria de intensa divergência, o zoneamento ecológico-econômico tem uma história marcada por dificuldades conceituais e operacionais. Surgido como prioridade nacional à época do *Programa Nossa Natureza*, muito foi previsto, pouco foi realizado: quase nenhum estado amazônico conseguiu realizá-lo e poucas foram as experiências de definição do uso do solo a partir dos conhecimentos gerados pelos procedimentos técnicos do zoneamento.

Entretanto, essa atividade foi prevista como um dos componentes do Subprograma Política de Recursos Naturais - SPRN. A partir dessa definição, muito se tem investido em metodologias que considerem a participação social no zoneamento. Apesar de todo o esforço e a amplitude dos debates, não há consenso sobre os conceitos, sobre os métodos e mesmo sobre as eventuais possibilidades de sua realização.

Entre os parceiros do SPRN, por exemplo, para o Governo federal o zoneamento ecológico-econômico representa a possibilidade de identificar áreas para a expansão e consolidação da economia e do desenvolvimento, além daquelas consideradas frágeis e destinadas a conservação ou preservação *stricto sensu*; para o Governo da Alemanha, zoneamento deve servir exclusivamente à identificação de áreas de preservação destinadas ao estabelecimento de Unidades de Conservação; para o Governo do Reino Unido, o zoneamento tem que ser participativo e envolver mecanismos de satisfazer aos anseios de desenvolvimento de cada comunidade.

O laque de entendimentos apresentados pelos governos dos estados amazônicos também se mostra extenso: para alguns estados, a existência de zoneamento em nada modificaria as tendências de ocupação e de desenvolvimento já apresentadas em suas regiões; para outros, a crença é de que o zoneamento sirva ao planejamento efetivo do uso do espaço.

A evidência é que não existe um fio condutor único para agregar os interesses estaduais ao interesse do governo federal e dos parceiros internacionais. É neste contexto que é significativo o trabalho do GTA (1996, p. 26) quando ressalta: "... a solução de estadualizar o enfoque, principalmente no que se refere às ações de monitoramento e vigilância e de controle e fiscalização, deveria ser harmonizada com abordagens mais estratégicas de gestão ambiental, em que a lógica regional e

ecossistêmica pudesse ser privilegiada. (...) Deve-se efetivar comparações entre as diferentes agendas estaduais e federal no que se refere à gestão ambiental e do território, construindo uma matriz de checagem na busca da integridade do patrimônio ambiental da região".

Continua ainda o GTA a sua argumentação quanto à quebra de lógicas políticas, estabelecidas especialmente entre prioridades brasileiras e as dos doadores: "o recente relatório do IAG mostra que existe uma certa convergência de propósitos para implementação de zoneamentos voltados para a produção sustentável nas diversas áreas-piloto, além do desenho de metodologias e critérios de zoneamentos em apoio às atividades estaduais".

Entretanto, a atitude e o posicionamento assumido pelos representantes do governo alemão são opostas, quando sinalizam: "a metodologia aplicada (BECKER; EGLER, 1996) se nos apresenta mais como instrumento para desenvolvimento econômico do que para a proteção dos recursos naturais no sentido mais estreito. Temos a impressão que, por equipar-se fragilidade com o risco de erosão, não valoriza o mérito ecológico da proteção de um ecossistema...". Seguem, ainda, em sua argumentação: "um enfoque assim não nos parece apropriado para levar aos objetivos desejados, uma vez que na atualidade há um amplo consenso no sentido de que as múltiplas funções ecológicas da bacia amazônica somente poderão ser preservadas através de um sistema de unidades de conservação interligadas por corredores, o que implica como inevitável a criação de unidades de conservação mesmo em regiões com potencial econômico".

Naturalmente, como o elemento financeiro é extremamente forte e pode alterar o curso das decisões, continuam: "que os recursos financeiros alemães se destinam a contribuir diretamente para a proteção e conservação dos recursos naturais, especialmente às florestas e a biodiversidade; não podendo ser financiadas quaisquer ações objetivando o desenvolvimento econômico em geral...".

Assim, os paradoxos existentes entre os diversos integrantes do Programa têm tornado lento e tortuoso o processo de consolidação de parcerias. Finalmente, à guisa de considerações finais, seria possível estabelecer algumas relações entre a capacidade do Estado assumir no âmbito do seu novo papel o de indutor-normativo-regulador, com alguns dos objetivos do SPRN.

Um dos pontos fortes do Subprograma é a de instituir mecanismos de descentralização das atribuições de gestão ambiental do Governo federal para os Governos locais (estaduais e municipais). Este Subprograma se propõe a financiar a infra-estrutura física, a capacitação

dos recursos humanos, a instituição e fortalecimento dos instrumentos legais capazes de reordenar e licenciar as atividades econômicas e empreendimentos de potencial poluidor. Se é um Estado ético e fortalecido nas estruturas e na legitimidade junto à sociedade, acredita-se que os mecanismos legais nestas áreas sejam descentralizados aos governos que estariam sujeitos à pressão do poder econômico; a participação contínua da sociedade local garantiria que a negociação dos distintos interesses seja realizada. Dentro de todo este conjunto de atribuições, um dos pré-requisitos do Subprograma é a participação da sociedade e a criação de parcerias com entidades organizadas.

Para além das possibilidades anteriores, outros mecanismos em curso procuram formalizar responsabilidades entre as esferas dos Governos federal, estaduais e municipais, os quais deverão estabelecer um novo pacto federativo em matéria ambiental.

Se tomamos a argumentação desenvolvida por DUPAS (1997, p. 11-12) de que somente um novo acordo social, estabelecido com a participação e colaboração íntima da sociedade civil e com a recuperação da capacidade de indução dos Estados nacionais e a criação de estruturas eficazes, terá condições de fiscalizar o cumprimento dos acordos e compromissos assumidos nos processos de regulação. Insiste, este autor, que os "sistemas regulatórios deverão ser implacáveis e que as agências reguladoras devem garantir a presença ativa de representantes da sociedade civil e dos consumidores, além de membros dos governos". Esse novo pacto pressupõe Estados Nacionais éticos e fortalecidos em sua legitimidade, com parcerias estabelecidas com a sociedade.

Estes argumentos nos permitem identificar alguns dos elos dessa nova organização nacional e internacional: de um lado, a cooperação internacional na concretização dos esforços universais que compõem as forças centripetas da reestruturação; de outro, a assimilação de que o Estado não sucumbiu totalmente e de que é "preciso um Estado forte, que saiba atuar no mundo globalizado, minimizando seus conflitos, inclusive a exclusão social, e que a globalização requer grandes, e não pequenos governos".

Neste sentido, as elites nacionais e regionais deveriam identificar um novo modelo de inserção da Amazônia no contexto nacional e global. O Estado e as elites da região, ao resgatarem a Natureza e o Homem, respondem à globalização ao tornarem seus produtos naturais e sociais altamente competitivos – um fator de diferenciação da região, uma nova forma de inserção no macrozoneamento mundial. Uma nova planta de oportunidades.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. O Mercosul no contexto regional e internacional. *Revista Política Externa*, Ed. Paz e Terra, v. 2, n. 2, p. 87-103, set. 1993.
- BARBOSA, R. A. O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional. *Revista Política Externa*, Ed. Paz e Terra, v. 3, n. 3, dez. p. 101-116, dez. 1994.
- BAUMANN, R. (Org.) Uma visão econômica da globalização. In: *O Brasil e a economia global*. Editora Campus, 1995. p. 33-51.
- BECKER, B. *Amazônia*. São Paulo: Ática, 1990.
- _____. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. In: *Brasil pós-80: novo Estado, novas territorialidades. Espaço e Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n. 32, ano XI, CNPq/Finep, 1991. p. 47-56.
- _____. Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica. In: BECKER, B.; Miranda, M. (Orgs.) *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1997. p. 421-443.
- _____. *Agenda Amazônica 21: integração interna e externa*. Brasília, Snt, 1997.
- BRASIL. Presidência da República - Comissão Interministerial para a preparação da conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *O desafio do desenvolvimento sustentável*. Brasília: CIMA, 1991. 204 p.
- COSTA, W. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. São Paulo: Hucitec, 1992. 374 p.
- _____. As possibilidades do planejamento ambiental no Brasil. In: BECKER, B.; Miranda, M. (Orgs.) *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997. p. 445-456.
- _____. *O estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Contexto, 6. ed., 1997. 83 p.
- _____. *Anotações de debates no curso de geografia política*, 1º semestre, Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, 1996.
- DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. In: *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do*

Estado, Ministério da Reforma do Estado, Brasília, 1997. 12 p.

GTA e Amigos da Terra. *Políticas públicas coerentes para uma Amazônia sustentável: o desafio da inovação e o programa piloto*, Srit., 1996.

LAFER, C.; FONSECA JUNIOR, G.. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (Notas analíticas e algumas sugestões). In: *Temas de Política Externa Brasileira II, Coleção Relações Internacionais*, v. 1, Paz e Terra, 1994, p. 49-77.

MARTINS, L. Economia, sociedade e instituições políticas: o desafio da rearticulação. In: *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*, Ministério da Reforma do Estado, Brasília, 1997, 12 p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, RECURSOS HÍDRICOS E AMAZÔNIA LEGAL. Agenda Amazônica 21. Bases para discussão. Brasília, 1997, 48 p.

MATTOS, C. M. *Uma geopolítica pan-amazônica*. Coleção Documentos Brasileiros, v. 189, J. Olympio e Instituto Nacional do Livro, 1980, 216 p.

PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL/PPG7. INTERNATIONAL ADVISORY GROUP (IAG). *Relatórios de reunião*. Documento de Arquivo.

PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL/PPG7. Ficha técnica: *Subprograma de Política de Recursos Naturais*. Documento de Arquivo.

PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL/PPG7. *Projeto Controle e Fiscalização*. Documento de Arquivo.

PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL/PPG7. *Subprograma de Política de Recursos Naturais*. Manual Operacional: versão 20/08/97. Documento de Arquivo.

PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL/PPG7. *Zonamento Ecológico-Econômico*. Documento de Arquivo.

RAMOS, M. L. A temática ambiental: "um problema" das sociedades contemporâneas? *Caderno Prudentino de Geografia*, n. 19/20, Associação dos Geógrafos Brasileiros, seção Presidente Prudente, p. 104-127, nov. 1997.

REUNIÃO DOS DOADORES, Genebra. Documento de Arquivo, 1991.