

# PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL<sup>1</sup>

---

WELBSON DO VALE MADEIRA<sup>2</sup>

## Introdução

O Plano Amazônia Sustentável (PAS) foi apresentado pelo Governo Brasileiro como principal referência de um novo modelo de desenvolvimento econômico para a Amazônia - capaz de favorecer o crescimento da economia, atender as principais demandas da população local e romper com modelos anteriores. Neste artigo analisa-se este último aspecto, enfatizando-se a relação do PAS com a noção de desenvolvimento sustentável e com programas articulados aos eixos nacionais de integração e desenvolvimento (ENID).

Pressupõe-se que em todos os planos desenvolvimentistas no Brasil foram expressas concepções positivistas e neopositivistas acerca de desenvolvimento. No caso específico do PAS, além de traços teóricos comuns a planos anteriores, é marcante a reivindicação de um dito modelo de desenvolvimento sustentável, cujos fundamentos foram consolidados no contexto de transformações na economia mundial, a partir da década de 1970.

Identificam-se duas grandes linhas de interpretação que se relacionam ao desenvolvimento econômico na Amazônia: por um lado, as referenciadas, de forma mais ou menos explícita, em concepções positivistas e neopositivistas. Estão expressas em textos de governos e de autores que têm por referência principal o liberalismo ou o keynesianismo. Considera-se que estas visões não permitem distinguir essência e aparência dos fenômenos. Por outro lado, há as interpretações que se fundamentam principalmente na Economia Política Crítica e na Geografia Política. Este artigo alinha-se a essa segunda perspectiva.

No referencial marxista é importante ressaltar a lógica dialética, e a diferença desta em relação à lógica formal. De acordo com Lefèbvre (1995), a lógica formal adéqua-se ao positivismo, tendo em vista que para esta abordagem é importante conhecer as relações entre os fenômenos, mas não necessariamente suas causas.

Por considerar as concepções positivistas e neopositivistas inadequadas, tomou-se o materialismo histórico e dialético como referência geral para as investigações que resultaram no presente artigo. De forma mais específica, destaca-se a pertinência da teoria do desenvolvimento geográfico desigual (SMITH, 1988; HARVEY, 2004; 2006;

---

1. Este artigo é resultado de pesquisas de doutorado no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA), com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA).

2. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Mestre em Economia (UNESP). Doutorando em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, no NAEA/UFPA. E-mail: welbsonmadeira@uol.com.br.

2010) para analisar as transformações socioespaciais na Amazônia em função dos planos desenvolvimentistas.

Após esta introdução, mostra-se a origem da noção de desenvolvimento sustentável, como a mesma foi institucionalizada, e os fatores que contribuíram para que a mesma fosse adotada por grandes grupos empresariais. Em seguida, explicitam-se algumas transformações na Amazônia, destacando-se a transição das políticas baseadas no paradigma da “economia de fronteira” (BECKER, 2010) para as políticas baseadas na noção de desenvolvimento sustentável (BRUNDTLAND, 1991). Na sequência analisa-se o PAS, considerando os apontamentos anteriores. Por fim, apresentam-se aspectos gerais da teoria do desenvolvimento geográfico desigual, e indicam-se elementos que contribuem para compreender as desigualdades socioespaciais na Amazônia.

### **A noção de desenvolvimento sustentável e seus desdobramentos**

A noção de desenvolvimento sustentável, atualmente adotada por diversos governos, empresas e organizações não governamentais (ONGs), teve como ponto de partida a Conferência Sobre o Meio Ambiente Humano, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em Estocolmo (Suécia), em 1972. Desde então, foram realizadas dezenas de reuniões, e estabelecidos diversos tratados relacionados à questão ambiental, destacando-se os eventos apontados no Quadro 1.

Como se verifica no Quadro 1, a noção de desenvolvimento sustentável consolidada foi proposta pela CMMAD, em 1987. Em seu relatório, a comissão concluiu ainda que, para viabilizar um desenvolvimento sustentável, as empresas multinacionais têm um papel decisivo, “sobretudo à medida que os países em desenvolvimento possam depender mais de capital social estrangeiro” (BRUNDTLAND, 1991, p. 20). Alinhando-se a esta avaliação, nas sucessivas conferências e acordos relativos à questão ambiental foram indicadas principalmente políticas subordinadas às relações de mercado, como meios para garantir a dita sustentabilidade.

Indo ao encontro de avaliações da CMMAD, endossadas nas conferências Rio-92, Rio +10 e Rio +20, vários governos e grandes empresas passaram a adotar a noção de desenvolvimento sustentável. Para os governos, é uma forma de tentar cumprir acordos internacionais e dar respostas às crescentes pressões internas e externas, no sentido de minimizar a degradação do meio ambiente. Para as empresas, representa uma nova alternativa de obtenção de lucro, e uma forma de aparecerem como socialmente responsáveis.

Entre outras influências da noção de desenvolvimento sustentável estão as noções de responsabilidade social corporativa (RSC) e ecoeficiência. A RSC relaciona-se à pretensão de respeitar direitos trabalhistas e de comunidades nas quais as empresas estejam inseridas, sem descuidar da proteção ao meio ambiente (ALMEIDA, 2007). Já ecoeficiência, baseia-se no objetivo de “produzir mais e melhor com menos uso dos recursos naturais” (ALMEIDA, 2007, p. 107).

Estes conceitos, por sua vez, estão sendo progressivamente incorporados por governos e empresas por meio de instrumentos como o Pacto Global da ONU, a Norma ISO 14000, estabelecida para certificar o desempenho ambiental, e o Índice Dow Jones

**Quadro 1.**  
Eventos internacionais relacionados à noção de desenvolvimento sustentável

Ano	Eventos/resultados
1972	Conferência Sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia): criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).
1983	Formação, pela ONU, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), encarregada de estudos sobre as possibilidades de cooperação entre países e de formas adequadas de a comunidade internacional lidar com as questões ambientais.
1987	Apresentação do relatório da CMMAD, intitulado “Nosso futuro comum”. De acordo com este, Desenvolvimento Sustentável é aquele capaz de atender as “necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas” (BRUNDTLAND, 1991, p. 9).
1992	Conferência Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente (Rio-92): aprovação do documento “Agenda 21”, do qual constam diretrizes relacionadas a problemas ambientais e econômicos, conservação e gestão de recursos e fortalecimento de Organizações Sociais.
1997	Protocolo de Quioto: compromisso de países industrializados reduzirem emissões de gases do efeito estufa, até 2012.
2002	Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo (Rio+10): Declaração do Milênio, com 18 metas e 48 indicadores relativos ao uso da natureza; recomendação de parcerias público-privadas, como meio de favorecer a preservação ambiental.
2005	Lançamento da Avaliação Ecológica do Milênio, baseada em convenções da ONU sobre clima, biodiversidade, desertificação e áreas úmidas; Tratado de Quioto, estabelecendo o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e a redução certificada de emissões (RCEs)
2012	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20): reafirmação de princípios da Rio-92; formação de comissão para estudar alternativas de financiamento ao desenvolvimento sustentável, a partir de 2014; estudos e acordos para estabelecer os objetivos universais de desenvolvimento sustentável, a partir de 2015; formação de comissão para propor alternativas de medição do crescimento econômico sustentável.

Fontes: Brundtland (1991); Almeida (2007); Ivanova (2012); United Nations (2012).

de Sustentabilidade (IDJS). Este último, segundo Almeida (2007, p. 144), “foi o primeiro indicador formulado para identificar a capacidade das empresas de criarem valor no longo prazo para os acionistas, por meio da gestão de oportunidades e riscos econômicos, ambientais e sociais”.

Diante das questões apresentadas neste tópico, pode-se concluir que “a re-emergência da economia de mercado, das políticas neoliberais nos anos 1980 do século passado, com as quais a sustentabilidade é associada, claramente marca um divisor de águas para a política ambiental” (REDCLIFT, 2006, p. 51). E, de fato, essa situação também se manifestou nas políticas ambientais do Brasil. Todavia, além destes elementos, no caso específico do PAS, é imprescindível analisar os planos de desenvolvimento econômico implementados na Amazônia a partir da década de 1980. É o que fazemos no tópico seguinte.

## Amazônia brasileira: dos polos e economia de fronteira ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)

A partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975 - 1979), foram criados o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (II PDA) e o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). Segundo o governo, estes seriam bases de um “modelo amazônico de desenvolvimento” (SUDAM, 1976).

Do ponto de vista teórico, o II PDA e o POLAMAZÔNIA basearam-se principalmente na teoria das vantagens comparativas, na teoria dos polos de crescimento e na teoria da base de exportação. Por outro lado, implicitamente, também se basearam no paradigma da economia de fronteira, que supõe “crescimento econômico e prosperidade infinitos, baseados na exploração de recursos naturais percebidos como igualmente infinitos” (BECKER, 2010, p. 225).

A noção de economia de fronteira também é considerada por Castro (2007), Rego (2002) e Silva (2007). Para Castro (2007), o impulso à economia de fronteira ocorreu em função da demanda de produtos agrícolas para o mercado interno e a pauta de exportações de produtos primários. Já Rego (2002) destaca os objetivos de exportação de capitais e controle de matérias-primas estratégicas, pelo capital monopolista, e os interesses políticos dos governos da ditadura militar no Brasil. Na mesma linha, para Silva (2007):

A necessidade de acumulação de capital na fronteira leva a uma expansão geográfica dos capitais produtivo, mercantil e financeiro. Para tanto, emerge uma territorialização do capital adequada às demandas da base tecnoprodutiva ali introduzida. Desse modo, surgem investimentos em infraestrutura de transporte, comunicações, cidades e serviços em geral, na forma de capital fixo (p. 295).

Tratando especificamente do maior programa derivado do II PDA, o Programa Grande Carajás (PGC), Santos (1986) avalia que “este foi consequência da região amazônica ser parte de um país periférico da economia mundial, e constituir-se, até a década de 1960, em uma das últimas fronteiras para o desenvolvimento da exploração mineral” (p. 295). Também sobre o PGC, Almeida (1995) conclui que o Governo Federal delimitou para este “um espaço supostamente homogêneo, instituído para fins administrativos, financeiros e fiscais, mas foram desconsiderados os interesses dos povos que já viviam na região” (p. 23).

Apesar das intenções do governo, anunciadas no II PND e no II PDA, várias políticas tiveram que ser interrompidas em função da crise fiscal do Estado brasileiro, no final da década de 1980. Articulando-se a esta dinâmica, na década seguinte, o Brasil passou a adotar políticas neoliberais e foi incorporado de forma definitiva nas transformações relacionadas à chamada globalização<sup>i</sup>.

Paralelamente ao avanço do neoliberalismo, surgiram vários instrumentos legais relacionados à questão ambiental no Brasil. Já na Constituição Federal de 1988 explicitou-se a noção de desenvolvimento sustentável proposta pela CMMAD, e foi estabelecido o direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e ao Poder Público e à coletividade

“o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2007, p.143). No mesmo ano, foi instituído o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal (Decreto 96.944/88) e, em 1991, o Programa de Zoneamento para a Amazônia Legal (DEL PRETTE; MATTEO, 2006; BRASIL, 2010).

Em 1992 foi instituído o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PPG-7), que teve como um dos principais objetivos demonstrar a possibilidade de harmonia entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente. Ao Banco Mundial coube administrar o *Rainforest Trust Fund*, escolher seus doadores e, juntamente com o Governo Brasileiro, organizar reuniões de trabalho do programa (BRASIL, 1996).

Referindo-se às transformações na Amazônia a partir da década de 1980, Becker (2010) avalia que neste período começou a se consolidar um “vetor tecnoecológico”, materializado em projetos preservacionistas - associados a uma consciência ecológica, e projetos conservacionistas - associados à perspectiva de reserva de valor. Para a autora, este vetor “tem atuado no sentido de transformar a Amazônia numa fronteira do novo padrão de desenvolvimento sustentável” (BECKER, 2010, p. 241).

Por outro lado, na década de 1990 começou uma nova fase da acumulação capitalista na Amazônia, decorrente “de um novo tipo de relação da agricultura e da indústria com a economia global, voltados à exportação, com as companhias transnacionais tendo um papel significativo” (RIVERO; COONEY, 2011, p. 320). Além disso, várias iniciativas governamentais relacionadas à noção de desenvolvimento sustentável foram marcadas por “dubiedade nas motivações, objetivos e aplicações; conflitos nas diretrizes metodológicas e conflitos de natureza institucional e federativa” (COSTA, 2008, p. 248). O Plano Amazônia Sustentável (PAS), e o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (MacroZEE), são duas expressões neste sentido, como pode ser verificado no tópico seguinte.

## **Plano Amazônia Sustentável (PAS): novos elementos para o desenvolvimento desigual**

Para compreender as possibilidades e limites do PAS, é imprescindível considerar pelo menos os seguintes elementos: 1 – noção institucionalizada de desenvolvimento sustentável; 2 – importância da Amazônia para o Brasil e para o mundo; 3 – consequências dos planos desenvolvimentistas implementados na Amazônia até a década de 1980; 4 – inserção da Amazônia no pretense “modelo de inserção competitiva”, a partir da segunda metade da década de 1990. Neste tópico analisa-se o PAS e o MacroZEE considerando o último elemento.

A primeira iniciativa para inserir a Amazônia brasileira no “modelo de inserção competitiva” deu-se por meio do Decreto 1.541/95, de 27 de junho de 1995, que regulamentou o Conselho Nacional da Amazônia Legal. No texto de apoio ao referido decreto reivindicam-se os resultados da Conferência Rio-92 e avalia-se que é fundamental integrar mais a Amazônia a outras regiões e ao mercado mundial. Como no II PDA, no Decreto 1.541/95 indicou-se o aproveitamento das vantagens comparativas da Amazônia em função de sua extensão territorial, posição geográfica, disponibilidade e diversificação de recursos básicos (BRAZIL, 1995).

As políticas indicadas para a Amazônia a partir do Decreto 1.541/95 enquadraram-se no Plano Plurianual 1996 –1999 (Programa Brasil em Ação), e no Plano Plurianual 2000-2003 (Programa Avança Brasil). Em ambos, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) foram apresentados como novas referências de ordenamento territorial no Brasil, que deveriam ser estabelecidas em função de projetos considerados estratégicos para estimular o crescimento da economia.

De um total de dez eixos nacionais, três teriam ligações diretas com a Amazônia: o Araguaia-Tocantins, o Madeira-Amazonas e o Arco Norte. Dentre os principais projetos na Amazônia articulados à política de eixos, destacam-se: 1 – construção da hidrovia do eixo Araguaia-Tocantins; 2 – restauração das rodovias Belém-Brasília; 3 – conclusão da Ferrovia Norte Brasil (FERRONORTE), abrangendo os Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Tocantins; 4 – pavimentação da BR 401, entre Boa Vista (RR) e Bonfim (RR), na fronteira com a Guiana; 5 – recuperação da BR 317, entre Rio Branco (AC) e Assis Brasil (AC), na fronteira com o Peru; 6 – construção das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira e de Belo Monte, no rio Xingu (BRASIL, 2000; BRASIL, 2012).

A expectativa do governo com estes projetos era a de que a Amazônia pudesse cumprir um papel estratégico na consolidação de uma infraestrutura para integrar determinados pontos do Brasil e da América do Sul. Comparando os programas Brasil em Ação e Avança Brasil, Becker (2006) avalia que:

Enquanto no primeiro PPA os projetos foram selecionados a partir das reivindicações dos governos estaduais e dos interesses da União, no segundo, a estratégia dos Enid se fundamentou em objetivos logísticos nacionais, sem levar em conta as estratégias regionais de inserção na estrutura produtiva nacional e na economia global (p. 133).

Na mesma linha de Becker (2006), Serra e Fernández (2004) destacam que:

Os Eixos, na verdade, repetem a lógica do modelo de desenvolvimento passado, na medida em que grande parte do seu sucesso está baseado na infraestrutura viária, ou seja, a competitividade nos mercados nacional e internacional depende fundamentalmente da capacidade de transportar consideráveis volumes de mercadoria a longas distâncias com velocidade e eficiência (p. 123).

Na medida em que o Governo Brasileiro decidiu que os eixos de integração seriam a espinha dorsal do dito novo “modelo de inserção competitiva”, praticamente todos os demais programas desenvolvimentistas passaram a ficar subordinados aos mesmos. Foi o que aconteceu com o PAS.

Embora tenha sido lançado em 2008, o PAS resultou de um processo iniciado em 9 de maio de 2003 – data em que foi assinado um Termo de Cooperação entre o Governo Federal e governadores da Amazônia Legal. Tem como objetivos consolidar um

modelo de desenvolvimento sustentável, combater processos de degradação ambiental e estabelecer diretrizes para ordenamento territorial e gestão ambiental (BRASIL, 2008). Segundo o Governo Brasileiro, com o PAS será possível assegurar direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, promover cooperação e gestão compartilhada das políticas de ordenamento territorial entre as três esferas do governo e integrar as políticas de ordenamento territorial com políticas de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2008).

Complementando o PAS foi apresentado o Decreto 7.378/2010, que estabeleceu o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (MacroZEE). Segundo o governo, este deve acelerar a transição do modelo anterior para um modelo de desenvolvimento sustentável, contribuindo para uma harmonia entre atividades produtivas e políticas de conservação ambiental (BRASIL, 2010).

O MacroZEE foi definido como instrumento para orientar a formulação e a espacialização das políticas públicas de desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente. Segundo o governo, deve consolidar *territórios-rede*, *territórios-fronteira* e *territórios-zona*.

Dos *territórios-rede* constam o corredor de integração Amazônia-Caribe, as capitais costeiras, a mineração e outras cadeias produtivas, o entroncamento Pará – Tocantins – Maranhão, o eixo Araguaia – Tocantins, o complexo agroindustrial e o polo logístico de integração com o Pacífico. Dos *territórios-fronteira* fazem parte a fronteira agroflorestal e pecuária e as frentes de expansão. Por fim, como *territórios-zona*, constam o que é denominado de coração florestal e o pantanal de Mato Grosso (BRASIL, 2010).

Constata-se que das dez unidades territoriais de gestão do MacroZEE apenas as pertencentes aos *territórios-zona* voltam-se prioritariamente para a parte ecológica do zoneamento. Já os *territórios-rede* e os *territórios-fronteira* representam praticamente continuidades de grandes projetos iniciados na década de 1980, que atualmente vinculam-se aos ENID.

Portanto, o PAS e o MacroZEE não rompem com a concentração dos grandes empreendimentos produtivos em poucos espaços, selecionados conforme as estratégias de alguns grupos capitalistas. Além disso, por estarem alinhados à noção de desenvolvimento sustentável, favorecem a mercantilização da natureza e consolidam novas desigualdades, como as relacionadas às possibilidades de explorar a natureza e os chamados serviços ambientais.

Deve-se reconhecer, entretanto, que algumas áreas diretamente envolvidas com a mineração e com o agronegócio na Amazônia têm experimentado um crescimento econômico médio anual acima da média brasileira, pelo menos a partir da segunda metade da década de 1990. Entre outros, são os casos dos municípios de Parauapebas, Canaã dos Carajás e Marabá, no estado do Pará, e do município de Açailândia, no estado do Maranhão.

Por outro lado, se considerarmos fatores como distribuição de renda, educação e acesso a serviços públicos essenciais, a maior parte dos municípios, inclusive os com maior Produto Interno Bruto (PIB), permanece em situação precária, como pode ser conferido em IBGE (2010) e FIRJAN (2012).

Não há indicações de que o PAS e o MacroZEE sejam capazes de reverter o quadro de desigualdades socioespaciais na Amazônia. É importante, todavia, que essa dinâmica seja acompanhada de forma sistemática e que sejam feitos prognósticos, sob uma perspectiva que permita ir além das aparências. Neste sentido, uma possibilidade de contribuição nas pesquisas encontra-se na teoria do desenvolvimento geográfico desigual, apresentada a seguir.

## O Marxismo e a Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual

Lefêvre (2000) é o principal ponto de partida da teoria do desenvolvimento geográfico desigual. Além de incorporar aspectos centrais das análises relativas à produção de mercadorias (MARX, 1985), este autor considera outras possibilidades de produção, entre as quais a da natureza e a de ambientes. Daí apresenta sua ideia-força, de que cada sociedade produz seu próprio espaço, influenciada por fatores como divisão do trabalho, relações de produção e padrões familiares.

Lefêvre (2000) destaca que no capitalismo há múltiplos espaços sociais, que se interpenetram e se superpõem. Uma indicação neste sentido é o fato de que o espaço mundial engloba o nacional, o regional e o local.

Para Soja (1993, p. 62), “Lefêvre se tornou o mais importante teórico espacial do marxismo ocidental”, e uma de suas principais contribuições foi destacar que a espacialidade no capitalismo é caracterizada pela “produção e reprodução peculiares de um desenvolvimento geográfico desigual, através de tendências simultâneas para a homogeneização, a fragmentação e a hierarquização” (SOJA, 1993, p.65).

Soja (1993) identifica importantes tentativas de explicar “os efeitos empíricos do desenvolvimento geográfico desigual” (p. 66). Nesta perspectiva, destaca David Harvey e Neil Smith.

Para Harvey (2006, p. 143), “a visão política e a teoria de Marx ficaram abaladas pela falta de elaboração, em seu pensamento, de uma dimensão sistemática e especificamente geográfica e espacial”. Em função deste entendimento, a partir do que chama de materialismo histórico-geográfico, propõe que se construa uma “geografia histórica do capitalismo” (HARVEY, 2006). Além disso, conforme o autor:

A capacidade tanto do capital como da força de trabalho de se moverem, rapidamente e a baixo custo, de lugar para lugar, depende da criação de infraestruturas físicas e sociais fixas, seguras e, em grande medida, inalteráveis. A capacidade de dominar o espaço implica na produção de espaço (HARVEY, 2006, p. 147).

Sobre a relação entre produção de espaço e crise econômica, Harvey (2004) avalia que “a produção e a reconfiguração de relações espaciais oferecem um forte meio de atenuar, se não resolver, a tendência de formação de crises no âmbito do capitalismo” (p. 78). A propósito, destaca que “foi principalmente com o deslocamento espacial e temporal que o regime fordista de acumulação resolveu o problema da superacumulação no decorrer do longo período de expansão do pós-guerra” (HARVEY, 2010, p. 173).

Embora compartilhe de várias ideias de Harvey (2004; 2006; 2010), Smith (1988) retorna a Marx, na perspectiva de descobrir “padrões e processos gerais que engendram as desigualdades geográficas do desenvolvimento capitalista” (p. 10). Parte do pressuposto de que Marx não deixou uma elaboração sistematizada sobre este tema, mas há indicações deste autor que permitem desenvolver a teoria do desenvolvimento geográfico desigual.

Smith (1988) ressalta a centralidade da categoria trabalho para Marx, e conclui que “a universalização do trabalho assalariado e, com ele, do valor, conduz inflexivelmente à emancipação das relações e instituições sociais de qualquer espaço absoluto herdado” (SMITH, 1988, p. 132). Avalia que no capitalismo contemporâneo é fundamental a noção de espaço relativo, na medida em que as distâncias geográficas e o tempo de rotação do capital tendem a ser amenizados em função do desenvolvimento dos sistemas de transportes e de comunicações.

De acordo com Smith (1988), com a evolução do capitalismo, o aumento da demanda por mais-valia se manifesta na imobilização do capital em infraestrutura e maquinaria, porém de forma diferenciada geograficamente. Isto resulta em diferentes formas de manifestação de crises, e no fato de que “o desenvolvimento desigual é a manifestação concreta da produção do espaço sob o capitalismo” (SMITH, 1988, p. 130).

Uma questão importante, nas formulações de Smith (1988), é o resgate da concepção de natureza para Marx. O autor destaca que, para Marx, o trabalho transforma a matéria e o homem, e é o elemento central de uma relação dialética entre natureza e sociedade. Desta forma, Marx conclui que existe “produção da natureza” e, como consequência lógica desse movimento, produção de espaço.

Sobre o significado de natureza para Marx, considera-se que as análises de Smith (1988) podem ser complementadas. Nesta perspectiva, são pertinentes as contribuições de Foster (2011) e Foladori (1997; 2001). De acordo com Foster (2011), “desde o início, a noção de Marx da alienação do trabalho humano esteve conectada a uma compreensão da alienação dos seres humanos em relação à natureza” (FOSTER, 2011, p. 23).<sup>ii</sup>

Enquanto isso, Foladori (1997) ressalta as formulações de Marx sobre metabolismo social e sobre o duplo conceito de riqueza. Para o autor, o conceito de metabolismo social é a base do materialismo dialético, por ressaltar a relação entre a natureza externa e a sociedade humana. Neste caso, “a ação de transformar a natureza externa constitui o processo de trabalho, e seu efeito sobre a natureza interna e se manifesta na forma como se estabelecem as relações sociais de produção” (FOLADORI, 2001, p. 106). Quanto ao duplo conceito de riqueza, a partir das dimensões de valor de uso e valor de troca, considera importante porque permite entender que “a natureza só é valorizada no capitalismo se puder ser trocada por outra mercadoria” (FOLADORI, 2001, p. 110).

Avalia-se que a teoria do desenvolvimento geográfico desigual permite ir à essência dos chamados planos desenvolvimentistas. Com ela, por exemplo, tem-se maior clareza de como a acumulação capitalista e as crises econômicas influenciam os governos na formulação de seus “modelos” de desenvolvimento. No caso específico da Amazônia, contribui também para entender porque os governos optaram por determinadas teorias para construir o dito “modelo amazônico de desenvolvimento”, e de que maneira a região foi inserida no modelo nacional de “inserção competitiva”.

Quanto ao dito modelo de desenvolvimento sustentável, expresso principalmente por meio do PAS, também é possível interpretá-lo com base neste aporte teórico. Ressaltam-se alguns elementos neste sentido, à guisa de considerações finais.

## Considerações finais

Segundo o Governo Brasileiro, o Plano Amazônia Sustentável (PAS) é a principal referência de um novo modelo de desenvolvimento econômico para a Amazônia. Todavia, diante da noção institucionalizada de desenvolvimento sustentável e da efetiva subordinação do PAS aos ENID, existem mais sinais de continuidades do que de rupturas com os chamados modelos anteriores.

Não por acaso, as unidades territoriais do MacroZEE são praticamente subordinadas aos ENID. Estes, por sua vez, voltam-se principalmente para projetos ligados à mineração e ao agronegócio, cujo foco é o mercado exterior. Neste quadro, as necessidades dos grandes empreendimentos implicam em fixação de estruturas produtivas e de escoamento em pontos considerados estratégicos.

Por outro lado, as rodovias, ferrovias, portos e usinas hidrelétricas, projetados ou em construção, aparecem como efetivos enclaves para determinadas comunidades da Amazônia, que praticamente não podem usufruir destas estruturas. Umadasconsequências dessa dinâmica é exatamente o não rompimento com a tendência de consolidação de poucos polos econômicos, que coexistem com áreas efetivamente excluídas que, no máximo, servem eventualmente como pontos de apoio a alguns polos. Portanto, em vez de rompimento, aprofunda-se a tendência de desenvolvimento geográfico desigual, iniciado com os planos anteriores.

O referenciamento do PAS na noção de desenvolvimento sustentável não implica em mudanças, por algumas razões básicas. A principal delas é que desde a sua origem, esta noção vincula-se essencialmente às oportunidades de valorização do capital a partir de novas formas de exploração da natureza e dos ditos serviços ambientais. Entretanto, as populações da maior parte da Amazônia continuam a se defrontar com incontornáveis barreiras para explorar de forma autônoma os recursos minerais e da floresta.

No caso dos serviços ambientais, o envolvimento de algumas das chamadas populações tradicionais e tribos indígenas em programas de pretensa proteção à natureza ocorre de forma subordinada a grupos capitalistas, que controlam os recursos e os títulos negociados em bolsas de valores. Em alguns casos, as empresas tentam obter ganhos diretamente a partir de apropriação de determinados territórios, como faz, por exemplo, a Vale S.A.

Na perspectiva de lucrar com os negócios florestais, a Vale busca agregar valor às áreas de reservas florestais sob a sua responsabilidade, a partir da quantificação e precificação da estocagem e sequestro de CO<sub>2</sub>. Como desdobramento dessa política foi criado o Projeto Carbono do Vale Florestar, que negocia créditos de carbono em bolsas de valores (VALE, 2013). Articulando-se a este projeto, a Vale toma como referência em seus negócios o índice de carbono eficiente (ICO<sub>2</sub>) e o índice de liderança do *carbon disclosure project* (CDLI), e foi a primeira mineradora no Brasil a ingressar no índice de sustentabilidade empresarial (ISE), da Bolsa de Valores de São Paulo (VALE, 2011).

Para a Vale S.A. os índices relacionados à sustentabilidade ambiental e a responsabilidade social, bem como as certificações de produtos e serviços como ambientalmente e socialmente adequados, são importantes na medida em que “questões de sustentabilidade recebem atenção crescente de investidores para o sucesso financeiro das empresas em longo prazo” (VALE, 2011, p. 7).

A pretexto de atuarem com base na noção de desenvolvimento sustentável, os grandes grupos presentes na Amazônia priorizam especulações financeiras e construção de imagens das empresas, já que estas necessitam aparecer como socialmente e ambientalmente adequadas para terem mais lucros. Revelam-se atuais, portanto, os apontamentos de Marx desenvolvidos por Smith (1988), Foster (2011) e Foladori (1997; 2001) acerca do significado de natureza no capitalismo, e de como a produção desta é associada a novas formas de desigualdades econômicas e sociais.

## Notas

<sup>i</sup> A visão hegemônica sobre o significado de globalização é expressa por autores neoliberais e pelo Banco Mundial (2003). Para esta instituição, os países com maior possibilidade de sucesso nesta nova fase são os que adotam políticas neoliberais, e aproveitam suas vantagens comparativas em termos de oferta de mão de obra.

<sup>ii</sup> Para Foster (2011), de certo modo Marx antecipou a atual noção de “desenvolvimento sustentável”, pois explicitou a importância de as gerações atuais produzirem respeitando as gerações futuras, embora considerasse tal situação impossível no capitalismo.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Carajás: a guerra dos mapas**. 2. ed. Belém: Seminários Consulta, 1995.

ALMEIDA, Fernando. **Os desafios da sustentabilidade**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Globalização: crescimento e pobreza**. São Paulo: Futura, 2003.

BECKER, Berta. **Amazônia: Geopolítica na virada do III Milênio**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

\_\_\_\_\_. Redefinindo a Amazônia: o vetor tecno-ecológico. In: CASTRO, I. E. de et. al. **Brasil: questões atuais da reorganização do território (org.)**. – 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil**. Brasília: MMA, 1996.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Conhecendo mais sobre o Avança Brasil (2000)**. Disponível em <[www.abrasil.gov.br/anexos](http://www.abrasil.gov.br/anexos)>. Acesso em 2 de jul. de 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988**. - Brasília: Senado Federal, 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: MMA, 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (2010). **Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal**. Decreto 7.378, de 1º de dezembro de 2010. Disponível em <[www.mma.gov.br/zeeamazonia](http://www.mma.gov.br/zeeamazonia)>. Acesso em 5 de jun. de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Balanco do PAC II – ano I** (2012). Disponível em <[www.planejamento.gov.br/PAC2/3balanco](http://www.planejamento.gov.br/PAC2/3balanco)>. Acesso em 1 de jun. 2012.

BRAZIL. Ministry of the Environment, Water Resources and the Legal Amazon. National Council for the Legal Amazon. **Integrated National Policy for the Legal Amazon**. Brasília: CONAMAZ, 1995.

BRUNDTLAND, Gro H (org.). **Nosso futuro comum**. Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CASTRO, Edna. Política de ordenamento territorial, desmatamento e dinâmicas de fronteira. In. **Novos Cadernos NAEA**, v. 10, n. 2. Belém: UFPA/NAEA, dez. 2007. p. 105 – 126.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. 4. ed. – São Paulo: Ática, 1991.

COSTA, Wanderley Messias da. Ordenamento territorial e Amazônia: vinte anos de experiências de zoneamento ecológico e econômico. In. BATISTELLA, Mateus, MORAN, Emílio F, Alves, Diógenes S. (orgs.). **Amazônia: natureza e sociedade em transformação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

DEL PRETTE, Marcos Estevam, MATTEO, Kátia Castro de. Origens e possibilidades do Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil. In. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico: Caderno de Referência**. Brasília: MMA, 2006.

FIRJAN. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2011). Disponível em <[www.firjan.org.br](http://www.firjan.org.br)> Acesso em 20 de maio de 2012.

FOLADORI, Guillermo. O metabolismo com a natureza. **Revista Crítica Marxista**, n. 12. São Paulo: Boitempo, 2001. p. 105 – 117.

\_\_\_\_\_. A questão ambiental em Marx. **Revista Crítica Marxista**, n. 04. São Paulo: Xamã, 1997. p. 140 - 161

FOSTER, John Bellamy. **A ecologia de Marx: materialismo e natureza**. 3. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. - São Paulo: Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 20. ed. - São Paulo: Loyola, 2010.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010>>. Acesso: 3 de jun. de 2012.

IVANOVA, Maria. A New Global Architecture for Sustainability Governance. In. WORLDWATCH Institute. **State of the World 2012: Moving Toward Sustainable Prosperity**. Washington, DC: Worldwatch Institute, 2012.

LEFÈBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

\_\_\_\_\_. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 2000.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro Primeiro: O processo de produção do capital, v. 1 e v. 2. – 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MORAES, Antônio Carlos Robert, COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Crítica: a valorização do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1984.

REDCLIFT, M. R. Os novos discursos da sustentabilidade. In. FERNANDES, M.F. e GUERRA, L. (org.). **Contra-Discurso do Desenvolvimento Sustentável**. 2. ed. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2006.

REGO, J. F. **Estado e Políticas Públicas: a reocupação econômica da Amazônia durante o regime militar**. São Luís: EDUFMA, Rio Branco: UFAC, 2002.

RIVERO, Sérgio, COONEY, Paul. A Amazônia como fronteira da acumulação do capital. In. DINIZ, Marcelo Bentes (org.). **Desafios e potencialidades para a Amazônia do Século XXI**. Belém: Paka-Tatu, 2011.

SANTOS, Breno Augusto dos. Recursos minerais. In. ALMEIDA Jr, J.M. (org.). **Carajás: desafio político, ecologia e desenvolvimento**. – São Paulo: Brasiliense; Brasília/DF: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1986.

SERRA, M. A., FERNÁNDEZ, R. G. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), jul./dez. 2004. p. 107-131.

SILVA, Carlos Alberto Franco da. Fronteira agrícola capitalista e ordenamento territorial. In. SANTOS, Milton, BECKER, Berta et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. - Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993.

SUDAM. **II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975-1979)**. Belém: SUDAM, 1976.

UNITED NATIONS. Rio + 20 - United Nations Conference on Sustainable Development. **Outcome of the Conference: The future we want**. Rio de Janeiro: United Nations, 2012. Disponível em <[www.rio20.gov.br](http://www.rio20.gov.br)> Acesso em 22 de out. de 2013.

VALE S.A. **Relatório de Sustentabilidade – 2010**. Rio de Janeiro: Vale, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Sustentabilidade** - 2012. Rio de Janeiro: Vale, 2013.

Submetido em: 23/03/2013.

Aceito em: 28/02/2014.

# PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL

**Resumo:** Analisam-se neste artigo o Plano Amazônia Sustentável e suas relações com programas de governo voltados para acelerar o crescimento econômico do Brasil. Inicialmente, discute-se como foi institucionalizada a noção de desenvolvimento sustentável e sua adoção por governos, empresas e organizações não governamentais. Em seguida analisam-se transformações na Amazônia a partir da década de 1980, e a importância da região para a economia brasileira e para a economia mundial na fase da globalização. Por fim, apresenta-se o Plano Amazônia Sustentável. Argumenta-se que este plano está subordinado à dinâmica de acumulação de capital, e que a infraestrutura criada pelo governo em nome do desenvolvimento sustentável é voltada prioritariamente para grandes projetos – fato que representa uma continuidade em relação aos modelos anteriores de desenvolvimento. Neste quadro, a exploração dos recursos naturais e os chamados serviços ambientais beneficiam principalmente grandes grupos capitalistas e aprofundam um padrão de desenvolvimento desigual.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável; Amazônia; Desenvolvimento Desigual.

**Abstract:** This paper is an analysis of the Sustainable Amazon Region Plan as well as its connections governmental policies and programs designed to foster economic growth in Brazil. First of all, a discussion is presented concerning the institutionalization of the notion of “sustainable development” and its adoption by governments, companies and non-governmental organizations. In a second moment the changings in the Amazon region from the 1980 decade is studied in addition to the importance of the region to Brazilian economy and also to world economy in a time of globalization. Finally, the Sustainable Amazon Region Plan is presented. It is argued that this plan is subject to the dynamics of capital accumulation, and also that the infrastructure designed by the government for the goal of sustainable development is aimed primarily at large scale projects – fact which implies continuity of the model adopted within this policy with previous models of development plans or policies. In such a scenario, the exploration of natural resources and of the so-called ‘environmental services’ continue to favor the profit of mighty wealthy capitalist companies and economic groups, and deepen a pattern of uneven development.

**Keywords:** Sustainable development; Amazon Region; Uneven development.

**Resumen:** Se analiza en este artículo el Plan Amazonia Sostenible y sus relaciones con programas de gobierno direccionados a acelerar el crecimiento económico de Brasil. Inicialmente se discute como fue institucionalizada la noción de desarrollo sostenible y su

adopción por gobiernos, empresas y organizaciones no gubernamentales. En seguida, se analizan los cambios en la Amazonia desde de la década de 1980, y la importancia de la región para la economía brasilera y para la economía mundial en la fase de globalización. Por último, se presenta el Plan Amazonia Sostenible. Se argumenta que este plan está sujeto a la dinámica de acumulación de capital, y que la infraestructura creada por el gobierno en nombre del desarrollo sostenible es direccionada prioritariamente para grandes proyectos – un hecho que representa una continuidad en relación a los modelos anteriores de desarrollo. En este contexto, la explotación de los recursos naturales y los llamados servicios ambientales benefician principalmente grandes grupos capitalistas, y profundizan un patrón de desarrollo desigual.

*Palabras clave:* Desarrollo Sostenible; Amazonia; Desarrollo desigual.

---