

GRANDES PROJETOS E PRODUÇÃO DE ESPAÇO TRANSNACIONAL: UMA NOVA ESTRATÉGIA DO ESTADO NA AMAZÔNIA*

Bertha K. Becker**

Uma das últimas grandes fronteiras para a expansão capitalista mundial, a Amazônia Brasileira é um espaço geopolítico privilegiado para a ação de corporações transnacionais¹. Grandes projetos minerais, controlados por *joint-ventures*, empresas estatais e estrangeiras, iniciam, assim, a nova fase industrial da expansão da fronteira.

A implantação de grandes projetos pelas corporações é parte da construção de uma ordem econômica planetária, mas é nossa hipótese que, simultaneamente, essa implantação é, também, parte de uma forma contemporânea de afirmação do Estado Nacional: a multinacionalização de empresas estatais, um fenômeno que ocorre em âmbito mundial nos últimos 20 anos, particularmente nos países do capitalismo periférico.

Expandem-se, assim, as proporções e o ritmo de industrialização de alguns desses países, os dotados de recursos, mercados significativos, força de trabalho barata e/ou posição estratégica, que alcançam uma nova posição no sistema econômico mundial como "semi-industrializados" ou "semipe-

riferias" (Wallerstein, 1979, cap. 4), alterando a divisão internacional do trabalho e tornando obsoleta a noção de "Terceiro Mundo", calcada numa pretensa homogeneidade dos países periféricos.

Este é o caso do Brasil, que oscila na posição de 8.^a a 10.^a economia mundial graças a uma capacidade industrial diversificada que repercute, inclusive, uma fragmentação e mobilidade social relativa, superior à observada na maioria dos países da América Latina, África e Ásia. O processo de acumulação, no país, tornou-se, portanto, diferente do que ocorria no passado. Ele se baseia num nível de industrialização substancial, mas com forte dependência ao capital internacional, que deixou de ser, apenas, uma força externa operando localmente, e ao Estado, cujo papel cresceu drasticamente durante esse processo. Se a ação consentida entre capital internacional, Estado e, também, capital privado nacional constitui uma das bases da industrialização do país, não faltam conflitos a esse processo, conflitos de interesses entre as partes e, básica-

* Recebido para publicação em 06 de março de 1989.

Versão preliminar apresentada como Conferência sobre Grandes Projetos na Amazônia, "Ciências às 6:30", SBPC, 1986 e Simpósio da Comissão sobre a "Nova Divisão Internacional do Trabalho e Problemas Regionais", UGI, Zaragoza, Espanha, 1986.

** Professora titular do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro — UFRJ.

¹ Corporações transnacionais ou multinacionais são empresas que têm pelo menos duas afiliadas e 10% de suas atividades localizadas fora do país.

mente, entre a lógica do crescimento das multinacionais e o desenvolvimento do país em termos sociais e políticos, entre os interesses gerais e os interesses privados e, portanto, entre as funções de acumulação e de legitimação do Estado.

Hoje, no momento em que a tecnologia se torna o vetor de redefinição da ordem mundial e a pressão intensificada e generalizada pela privatização evidencia a agudização daqueles conflitos, coloca-se a necessidade de encarar com objetividade o papel do Estado na própria existência dos Estados-Nação periféricos, ainda mais no Brasil, em face da nova conjuntura política. Nesse contexto, qual o significado do processo de multinacionalização da empresa estatal?

Como referido acima, a hipótese desse trabalho é a de que a imposição de uma ordem econômica planetária se efetue, simultaneamente, à transformação dos Estados-Nação, que, em alguns países periféricos, correspondem à própria construção do Estado e da Nação, num processo extremamente complexo e contraditório. Embora dependente, em grande parte, do capital internacional, é para ingressar na era tecnológica, dando continuidade ao crescimento econômico e limitar o poder de corporações estrangeiras, reservando o controle de mercados e territórios para a Nação, que no Brasil, como em alguns outros países periféricos, o Estado entra no jogo da nova ordem mundial, criando condições para a produção de espaços transnacionais pelas empresas estatais.

Nesse contexto, a exploração de recursos na Amazônia Brasileira sob controle nacional assume importância vital para o Estado, que, favorecendo a implantação de grandes projetos na região, assegura, também, a expansão de empresas estatais e, mesmo, a sua multinacionalização.

Esta é a hipótese que esse trabalho desenvolve em quatro partes: breves considerações quanto à questão da multinacionalização de empresas estatais referenciadas ao Brasil; a significância da Amazônia para as grandes corporações e para o Estado; suas estratégias na região, visando à produção de um espaço transnacional; os conflitos inerentes ao processo.

"ALTA TECNOLOGIA" E MULTINACIONALIZAÇÃO DA EMPRESA ESTATAL

As características das estratégias globais das corporações transnacionais são hoje reconhecidas.

A partir dos anos 70, a revolução tecnológica no campo da eletrônica e da comunicação cria uma nova forma da produção e de organização social, baseada na informação e no conhecimento — a alta tecnologia — que reorganiza as bases do modelo de acumulação (Castells, 1985). Corporações transnacionais e organismos internacionais reforçam uma economia global, estendendo a produção industrial aos países subdesenvolvidos. A segmentação da força de trabalho, engendrada pela polarização requalificação/desqualificação em face das atividades de alta tecnologia, e a segmentação da produção, numa poderosa estratégia espacial que combina recursos em escala planetária, asseguram a globalização. A implantação da nova ordem planetária redefine o papel dos Estados Nacionais. Em face da expansão das corporações, os países deixam de ser as unidades econômicas da realidade histórica, e os Estados Nacionais perdem controle sobre a decisão das corporações sobre o processo produtivo como um todo e sobre o seu espaço (Becker, 1984).

A globalização, contudo, é bem mais complexa do que aparenta, pois que um processo de multinacionalização de empresas públicas está em curso nos últimos 20 anos, significando que a *transnacionalização é também uma forma contemporânea de construção do Estado Nacional*. Este processo corresponde a um fenômeno mundial em extensão que é muito menos discutido: o *paradoxo* de uma só e mesma empresa ser multinacional e pública. Ele manifesta a contradição entre duas lógicas numa mesma empresa — a empresarial, que visa a maximizar o lucro, e a estatal, que impõe interesses gerais à empresa —, entre interesses da Nação e interesses da empresa, que tem vantagens específicas dadas pelo Estado mas ao mesmo tempo faz investimentos fora do Território Nacional.

Outros paradoxos são intrínsecos ao fenômeno. Segundo a teoria marxista, uma empresa se multinacionaliza para exploração dos países periféricos pelos países desenvolvidos, seja pelo imperialismo seja pela troca desigual; segundo a teoria liberal no ramo da ciência da gestão, a multinacionalização é fruto da lógica de desenvolvimento da empresa, que procura explorar uma vantagem ligada a diferenças entre países — quanto a custo e disponibilidade de fatores de produção, escala de mercado, nível tecnológico —, ou responde a políticas protecionistas de outros países (Anastassopoulos, Blanc, Dussauge, 1985)². A evidência empírica, contudo, é de que a multinacionalização das empresas estatais não se restringe aos países desenvolvidos; *pelo contrário é um fenômeno crescente nos países do capitalismo periférico.*

Acresce que, segundo a teoria, a empresa pública é criada por razões ideológicas — garantir o controle de setores-chave pela Nação — e por razões econômicas — apropriação pelo Estado das atividades em que o capital se desvaloriza, permitindo a manutenção do lucro no setor privado. No entanto, a evidência nos países subdesenvolvidos é de que a *nacionalização se faz com estatização*, e de que há setores que se desvalorizam e não são nacionalizados e vice-versa.

A criação das empresas públicas e sua eventual multinacionalização não se prestam, assim, a uma pura análise econômica — sua explicação vai além do mercado e seus mecanismos, e deve ser encontrada na *finalidade da ação do Estado*, nos motivos contingentes da constituição da empresa estatal:

— econômicos, que atribuem à empresa pública uma função instrumental a serviço das políticas nacionais. As empresas estatais constituem-se como meio essencial do desenvolvimento econômico do país na medida em que dada a insuficiência da iniciativa privada nacional (fraca disponibilidade de capital, de potencial empresarial ou falta de interesse), esses países têm que recorrer à empresa estrangeira ou à pública para seu desenvolvimento. Por seu turno, a internali-

zação do capital estrangeiro só é possível, dando ao Estado uma nova posição de poder para barganhar com as multinacionais, estabelecendo-se uma situação de dependência associada ao fortalecimento do Estado;

— ideológicos; a condição de ex-colônia coloca a independência política no cerne da identidade nacional, provocando a rejeição da colonização econômica pelas multinacionais estrangeiras e fortalecendo a posição da empresa estatal, fato a que se soma, no Brasil, a ideologia militar que visualiza o país como futura potência mundial. A empresa estatal garante, assim, a apropriação pela Nação de setores considerados chave para o controle do conjunto da economia, para a substituição de importações, para o desenvolvimento tecnológico etc.; e

— políticos, referentes ao reforço da estrutura do Estado no plano interno para se liberar dos interesses particulares dos blocos regionais.

Na medida em que se configuram problemas de desenvolvimento na escala nacional, acentua-se o papel das empresas estatais e o Estado cria condições para sua expansão e eventual multinacionalização, processo que, do contrário, seria mais lento e de menor escala.

O *nacionalismo* é, pois, um importante fator de extensão do setor público nos países subdesenvolvidos e o *nível de intervenção estatal é uma condição fundamental nesse processo*. Este decorre da difícil combinação entre a doutrina e a prática; do cruzamento da ideologia — que condiciona a atitude e a doutrina do governo em face da nacionalização — e da economia, i.e., da pressão da realidade. Essa combinação se manifesta do descompasso entre uma ideologia expressa ao nível do discurso, mas que defende práticas que lhe são estranhas, resultando no *paradoxo de uma ideologia liberal com intervencionismo estatal*.

Nesse contexto, a *especificidade de gestão da empresa estatal reside na contradição contida na relação entre a empresa e o Estado que a tutela, colocando-se a questão central do grau e dos domínios da autonomia da empresa em relação ao Estado*. As

² A experiência advinda de estudos na Amazônia indica que, a essas razões, deve-se acrescentar as vantagens da apropriação monopolista do espaço para seu controle, permitindo o uso dos recursos no momento e no volume que melhor convier à empresa.

brechas de compatibilidade entre nacionalização e multinacionalização residem na coincidência de interesses da empresa e da Nação quanto a investimentos no exterior e/ou na neutralização da oposição de interesses decorrentes de irracionalidades na trama de decisões do Estado, ou da qualidade de manobra dos dirigentes da empresa, fatos que influem na trajetória das empresas. O processo de multinacionalização não é, portanto, homogêneo, dependendo do setor de atividade e das características da empresa no que tange à sua relação com o Estado através da capacidade de seus gestores, que constituem a mediação humana entre as duas lógicas, a empresarial e a estatal, e atenuam o conflito latente da criação de "um Estado dentro do Estado".

Estes fatos são patentes no Brasil, onde, apesar da ideologia liberal da livre empresa, o setor público se desenvolveu desde cedo, tem grande peso e responde em grande parte pela posição atual do país como "recém-industrializado" ou "semiperiferia" no cenário mundial.

Em face da crise mundial de 1929, o nacionalismo se firma, bem como o movimento de construção do Estado. Com a política de Getúlio Vargas, o Estado se apropria dos meios de produção essenciais ao seu desenvolvimento — energia, minas, transporte, parte da siderurgia e do crédito, paradoxalmente com o apoio do capital estrangeiro, mas reduzindo o domínio das empresas norte-americanas. A indústria de base é implantada com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, barganhada em troca do apoio brasileiro à guerra contra o fascismo; uma complexa legislação trabalhista acelera a formação de um proletariado urbano para atender ao crescimento industrial. A criação de empresas públicas e o movimento de construção do Estado Nacional são acelerados no segundo pós-guerra, quando um amplo movimento nacional exige a nacionalização do setor petrolífero, dando origem à PETROBRÁS (1956). Diversificando-se gradativamente, a PETROBRÁS em 1973 constitui uma das 200 maiores empresas industriais mundiais não americanas, e, em 1983, mantém esse lugar figurando como uma multinacional.

A nova vaga de criação de empresas públicas para controlar e desenvolver

setores-chave se inicia nos anos 70 com o governo autoritário, manifestando-se sua multinacionalização nos anos 80: é o caso da EMBRAER no setor da aeronáutica, parte do complexo militar-industrial, que, criada em 1969, exporta hoje 50% de seus negócios para os países desenvolvidos onde tem duas filiais; da Companhia Vale do Rio Doce — CVRD, que controla o setor de mineração do ferro e hoje se diversifica; e da SIDERBRÁS (Grupo Companhia Siderúrgica Nacional, COSIPA e USIMINAS) que controla a indústria do aço. Paralelamente o Estado desenvolve uma estratégia de "grandes zonas regionais" com países vizinhos, e de "afinidades culturais" com países africanos recém-liberados da colonização (principalmente portuguesa), ressaltando, em sua atuação, a venda de tecnologia no exterior para construção de grandes barragens através da ELETROBRÁS.

Através do desenvolvimento das empresas estatais, se assegura o controle de setores e produtos-chave para a economia nacional. Criam-se condições para acelerar: a) a formação de capital nacional (reunião de capitais privados através de ações sem direito a voto mas com isenções fiscais); b) a formação de quadros técnicos, o desenvolvimento da pesquisa e de tecnologias próprias e a participação no campo da alta tecnologia; c) a valorização dos recursos naturais nacionais no exterior, assegurando o fluxo das exportações e a substituição das importações.

É assim que o crescimento econômico do Brasil se apóia no modelo do "tripé", i.e., em três tipos de empresa: as multinacionais estrangeiras, as empresas privadas nacionais e as empresas públicas, estas realizando em média um terço da formação bruta do capital fixo cada ano. A estratégia das estatais se harmoniza em parte com a política do governo para dar continuidade ao crescimento econômico, seja como multinacional nacionalista (EMBRAER), como instrumento de política externa (PETROBRÁS), como pilar do desenvolvimento (CVRD) ou instrumento de industrialização (SIDERBRÁS) (Anastassopoulos, Blanc, Dussauge, 1985).

É lícito, portanto, admitir que as empresas estatais não são apenas um meio essen-

cial do desenvolvimento econômico do país — sua existência ultrapassa o nível econômico, identificando-se com a própria construção do Estado Nacional.

A multiplicação e multinacionalização das empresas estatais, contudo, acentuam por um lado a contradição entre um crescimento econômico nacional e a sua vulnerabilidade decorrente da dependência aos financiamentos externos que o sustentam, e, por outro lado, a contradição da relação das empresas com o Estado, na medida em que elas têm seus próprios interesses particulares. Esse processo tem uma dimensão espacial — uma crescente apropriação do espaço pelas empresas, fato que, embora parte da construção do Estado Nacional, é também contraditório na medida em que a gestão auto-suficiente das empresas em seus territórios é conflitante com o Estado, incapaz de controlar o impacto social e regional por eles gerado.

Nesse contexto, a Amazônia, como fronteira, assume especial significância, sendo aí possível visualizar a estratégia geral do Estado e de uma corporação estatal em processo de multinacionalização, no caso, a Companhia Vale do Rio Doce.

A AMAZÔNIA COMO UM ESPAÇO GEOPOLÍTICO PRIVILEGIADO PARA A AÇÃO DE CORPORações TRANSNACIONAIS: O PONTÓ DE VISTA DO ESTADO E DA CORPORação

Do ponto de vista das corporações, a Amazônia Legal apresenta, como primeira vantagem, a possibilidade de apropriação de grandes porções de espaço. Essa possibilidade é facilitada pela extensão territorial, baixa densidade demográfica e fraqueza de organizações sociais capazes de resistir à nova apropriação. Configura-se, assim, como um espaço onde é possível implantar novas estruturas, abrir mercados para investimentos e para importação e exportação de produtos de alta tecnologia e/ou tecnologia madura, bem como expandir o mercado financeiro mundial.

Ao lado da vantagem representada pela apropriação de territórios, a região apresenta uma fantástica riqueza mineral. A província metalogênica da Amazônia Oriental (localizada entre os rios Araguaia e Xingu), com mais de 100 000 km², é uma das grandes anomalias geológicas do planeta, no que tange ao volume e à concentração de metais de uso industrial e/ou alto valor unitário num raio de 60 km a partir da Serra dos Carajás (25-30 bilhões de toneladas). Sua descoberta, em meados da década de 60, resultou de uma política de prospecção sistemática em nível empresarial e, embora apenas 20% de suas reservas sejam conhecidas, essa riqueza inclui as mais importantes reservas de ferro no mundo (15 bilhões de toneladas com 60% de teor), e grandes reservas de manganês (60 milhões com teor de 42%) e níquel (47 milhões de toneladas); a terceira maior reserva mundial de bauxita (4.7 bilhões de toneladas, incluindo as reservas exteriores à área de Carajás, das quais 40 milhões com 38-40% de alumina), além de cobre, ouro, cassiterita e wolframita. A localização próxima à costa do Atlântico favorece o acesso às jazidas, valorizando-as ainda mais (Figura 1).

Os recursos potenciais da região não se restringem ao espaço e aos minerais. A Amazônia contém a maior bacia hidrográfica do mundo, com um potencial calculado de 70 000 MW, e um imenso potencial florestal em termos de biomassa, que pode ser convertida em carvão vegetal para siderurgia, e de essências com ampla gama de usos econômicos.

Representa, assim, um espaço extremamente atrativo para as corporações transnacionais interessadas, a longo prazo, na apropriação do espaço e dos recursos como reserva e, a curto prazo, na exploração da bauxita e do ferro. Resulta daí que, entre 33 "grandes projetos" industriais e de infra-estrutura³ que expressam a estratégia prioritária do Estado para a década de 80, seis foram localizados na Amazônia, onde é possível implantar projetos multissetoriais, enquanto que em outras regiões os projetos se vinculam a um único setor (Ibase, 1982). Do ponto de vista da corporação, a explo-

³ Grandes projetos são projetos patrocinados e/ou financiados em grande parte pelo Estado, cujo investimento é equivalente ou superior a um bilhão de dólares (Ibase, 1982).

des de transporte, comunicação, urbana — que provêm as bases para a integração econômica, política e ideológica (Becker, 1984).

A criação do Programa Grande Carajás, no fim dos anos 70, configura a estratégia do Estado para a nova fase da fronteira, e da indústria de exploração mineral. Proposto pela CVRD, o programa foi endossado pelo Estado. O discurso do Estado justifica sua intervenção pela importância de desenvolver um projeto de escala nacional que, explorando ordenada e sistematicamente as riquezas naturais da região, seria capaz de suprir o país com divisas para superar o período crítico decorrente da crise mundial de modo a dar continuidade ao desenvolvimento regional e à eliminação das desigualdades regionais (CVRD, 1980).

A ambigüidade das relações Estado-empresa estatal está, contudo, presente desde a gestação do projeto⁴. A CVRD propõe a mobilização industrial do ferro e do alumínio da Amazônia Oriental numa escala planetária, sob seu controle e, posteriormente, a valorização de toda a gama de produtos locais e o beneficiamento da produção mineral, formando um imenso corredor de exportação e um parque siderúrgico que pagaria pelos custos do projeto. Fiel à sua aliança com interesses do capital privado, o Estado reduz as pretensões de amplo controle da CVRD, estabelecendo que os projetos serão implantados pela iniciativa privada, competindo ao setor público apenas a implantação de um sistema logístico de infra-estrutura suficientemente eficiente e moderno para atrair projetos industriais.

Sua prática, contudo, é mais complexa. Amplos segmentos da sociedade acusam, com razão, a iniciativa, decidida em círculo fechado sem discussão nacional, de ser, apenas, um instrumento de dependência financeira externa e perda da soberania, devido à internacionalização da região, ainda que sob a imagem do desenvolvimento de uma potência mundial. Por sua vez, a imagem de uma potência em formação, desviaria a atenção nacional da discussão da crise. Tal visão é, em nossa opinião, parcial. A realidade parece menos simplificada. A con-

tinuidade na construção do Estado Nacional, embora segundo um modelo de modernização dolorosa, está em jogo; sob esse ângulo, as questões que se colocam são a da sobrevivência e manutenção de uma posição na ordem econômica internacional, ameaçada pela acentuação da competição das corporações privadas, ainda que com altos custos sociais. Assim, sob um discurso da economia de mercado, criam-se, também, condições para a expansão das empresas estatais particularmente a CVRD, de modo que possa expandir e diversificar suas atividades e, assim, fortalecer sua competição no mercado mundial de minérios.

Criada em 1942, a CVRD é hoje uma corporação eficiente e moderna, uma *holding* que controla 86 subsidiárias, participa de outras 66, a maior exportadora individual de ferro no globo, tendo adquirido ampla experiência em navegação, metalurgia e silvicultura com os projetos desenvolvidos no sudeste do país.

A CVRD tem sido um agente governamental no desenvolvimento de uma vasta infra-estrutura de ferrovias, rodovias e portos utilizadas inclusive por outras empresas. A empresa colocou grande ênfase no processo de substituição de importações, utilizando ao máximo em seus negócios as firmas nacionais: em 1969, somente 25% de suas compras eram feitas no Brasil, enquanto que em 1975, essa proporção cresceu para 80%. Como empresa estatal, envolve-se, ainda, em complexas negociações de troca de bens e serviços, e, por vezes, mesmo negociações governo a governo (Vernon e Levy, 1982).

Não lhe faltam hoje, contudo, características de uma empresa privada dinâmica. Ela desenvolveu uma quantidade considerável de fundos gerados internamente e uma capacidade independente de empréstimo; atua com agressividade no mercado mundial e desenvolve fortes laços com clientes externos e *joint-ventures* com empresas estrangeiras.

Devido à exaustão e altos custos dos depósitos de ferro de Minas Gerais, o deslocamento do centro nacional de siderurgia

⁴ A interpretação aqui efetuada se fundamenta em estudos anteriores sobre as políticas estatais na região, e numa bibliografia que, ressalva feita a alguns trabalhos científicos, é muito fragmentada e dispersa em relatórios.

para o norte torna-se necessário para manter o nível das exportações e eliminar competidores. Acresce que a sobrevivência da CVRD no mercado mundial requer sua diversificação, principalmente pela produção do alumínio. Assim, a construção de um gigantesco corredor de exportação no Norte do país, à semelhança daquele existente no Sudeste — permitindo a circulação de produtos agrícolas e minerais desde o Planalto Central até o Porto de Vitória —, torna-se, também, meta prioritária para a CVRD e para o Estado⁵.

Uma política de mercado agressiva para a CVRD, pois, segundo nossa compreensão, está também no cerne da intervenção estatal, configurando, no caso, a coincidência de interesses entre a corporação e o Estado. Assim, embora restringindo as pretensões da CVRD, o Estado atua a seu favor, favorecendo a sua expansão. Este fato, associado à crise do final dos anos 70, que provocou a retração de interesses estrangeiros na área, explica por que, dentre os seis grandes projetos implantados na Amazônia até o momento, somente um seja totalmente controlado por corporações estrangeiras, o ALUMAR, o investimento privado mais vultoso já feito no Brasil; dois deles são exclusivamente estatais — Ferro Carajás, da CVRD, e Hidrelétrica de Tucuruí da ELETROBRÁS — e os outros três, que produzem bauxita e/ou alumina e alumínio, são controlados por *joint-ventures* em que a CVRD sozinha é a acionista majoritária (ALBRÁS e ALUNORTE) ou em que a CVRD com capital privado nacional são majoritárias (Projeto Trombetas) (Quadro 1).

ESTRATÉGIAS ESPACIAIS DO ESTADO E DAS CORPORações PARA PRODUÇÃO DE ESPAÇOS TRANSNACIONAIS

O processo acima referido implica a produção de um novo espaço, transnacional. O papel do Estado nesse processo é mantido e

expandido de modo a alcançar a escala condizente com a mobilização de recursos prevista: além de criar condições de infraestrutura e apropriação subsidiada da terra como fizera na década anterior, passa também a produzir o insumo básico para a produção atual do alumínio e futura industrialização mineral, a energia elétrica.

Alguns elementos da estratégia de produção do novo espaço podem ser identificados:

1) *Institucionalização do programa: subsídios à apropriação do espaço e criação de um novo território*

O Programa Grande Carajás, o “Carajazão”, proposto pela CVRD, em 1980, e aceito pelo Estado, propõe a ser o maior projeto de desenvolvimento integrado no mundo. Visando a equacionar o problema da exploração de todos os recursos da Amazônia Oriental de modo integrado, o programa é constituído de três segmentos — minero-metalúrgico, agroflorestal e infraestrutura — prevendo-se, com seu desenvolvimento, investimentos de 61.7 bilhões de dólares (39.2 em projetos e 22.5 em infraestrutura) e ganhos no montante de 10 bilhões de dólares por ano.

Para implementá-lo, por decisão de cúpula, uma nova esfera de poder foi estabelecida para fixar as políticas — o Conselho Interministerial do Programa Grande Carajás junto à Secretaria de Planejamento, diretamente ligado ao Governo Federal e, assim, superposto à Superintendência de Desenvolvimento Regional — SUDAM e aos governos estaduais. O Conselho Interministerial estabelece para o programa um regime especial de concessão de incentivos tributários e financeiros, todas as isenções previamente definidas na legislação vigente (isenção de imposto de renda por 10 anos para os projetos em operação), além de créditos especiais e isenções na importação de equipamento, produtos industriais e circulação de mercadorias.

O “tripé” da economia foi respeitado. As intensões da CVRD foram restringidas, devendo a Companhia do Vale do Rio Doce in-

⁵ A Estrada de Ferro Norte-Sul, definida como a obra de maior vulto do atual governo, afirma e amplia a estratégia de construção do grande corredor de exportação. Ligando o cerrado do Centro-Oeste ao Norte — parte de Senador Canedo, próximo a Goiânia indo até Açailândia, onde se articula com a ferrovia Carajás — e promovendo a interligação dos sistemas rodo, ferro e hidroviário, mobilizará produtos em grande escala, principalmente para exportação. Embora o projeto seja elaborado pela CVRD, sua construção será feita através de uma nova via de capital aberto, associando governo e capital privado (*Jornal do Brasil*, 28-12-86).

QUADRO 1
GRANDES PROJETOS PRODUTIVOS NA AMAZÔNIA

DENOMINAÇÃO DOS PROJETOS	ESPECIFICAÇÃO DOS PROJETOS PRODUTIVOS DA AMAZÔNIA						
	Data da Inauguração	Acionistas		Produto	Principais Mercados	Número de Empregos Criados	Investimento (milhões de dólares)
		Empresas	Participação (%)				
Ferro Carajás	1985	CVRD	100	Ferro manganês	Japão RFA Doméstico	7 000	3 616
Trombetas	1979	CVRD Votorantim Alcan Billington	46 10 24 10	Bauxita	Canadá EUA Venezuela	1 600	500 000
Albrás	1985	CVRD (NIPPON) NAAC AMAZÔNIA ALUMINIUM LTD.)	51 49	Alumínio	Valesul (2) Japão	3 032	2 500 000
Alunorte	1988 (1)	CVRD NAAC	60.8 39.2	Alumina	Albrás Valesul	854	571
Alumar	1984	Alcoa Billington	60 40	Alumina e Alumínio	Valesul Alcan EUA Doméstico	2 000	1 500 000

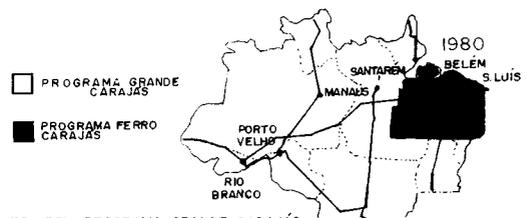
Fonte: Relatórios das Empresas.
(1) Projetado, (2) CVRD e Billington.

formar sobre os termos de venda, cessão ou arrendamento dos direitos sobre suas jazidas de cobre, manganês e níquel, mantendo-os no que tange à exploração do ferro e participando na exploração do manganês (embora a industrialização do último deva caber à iniciativa privada). Em contrapartida, a empresa mantém o controle sobre o grande complexo territorial organizado em torno da exploração do ferro.

Um novo território é, assim, criado, sobrepondo-se à divisão administrativa oficial e mesmo aos territórios diretamente geridos pelo próprio Governo Central anteriormente criados. Localizado ao norte do paralelo de 8°, limitado pelos rios Araguaia, Xingu e Paranaíba, e com uma extensão de 800-900 km² (90 milhões de ha), o novo território do "Carajazão" corresponde a 10% do Território Nacional, englobando grandes porções do Estado do Pará, Goiás e Maranhão, totalizando 220 municípios e compreendendo áreas sob controle do INCRA e do GETAT (hoje extintos) (Figura 2).

No interior deste território, uma nova apropriação seletiva se efetua: a área atribuída à CVRD — cerca de 2 milhões de ha em torno da Serra dos Carajás, para a exploração de ferro e manganês, prospecção e promoção do desenvolvimento; um zoneamento agrícola para diagnóstico e regularização da propriedade da terra, visando à implantação de estabelecimentos agrícolas, zoneamento programado, embora sem nenhuma definição até o momento; um zoneamento industrial, através da criação de distritos industriais que, em contrapartida, é

FIGURA 2
PROGRAMA CARAJÁS



Fonte: Rev. Programa Grande Carajás
Pres. da República / Sec. de Planejamento

claramente definido, expressando bem a nova fase da expansão da fronteira (Carajás-Marabá, São Luiz, Tucuruí e Vila do Conde).

2) *Elementos de integração e ordenação do espaço transnacional: redes e insumo básico*

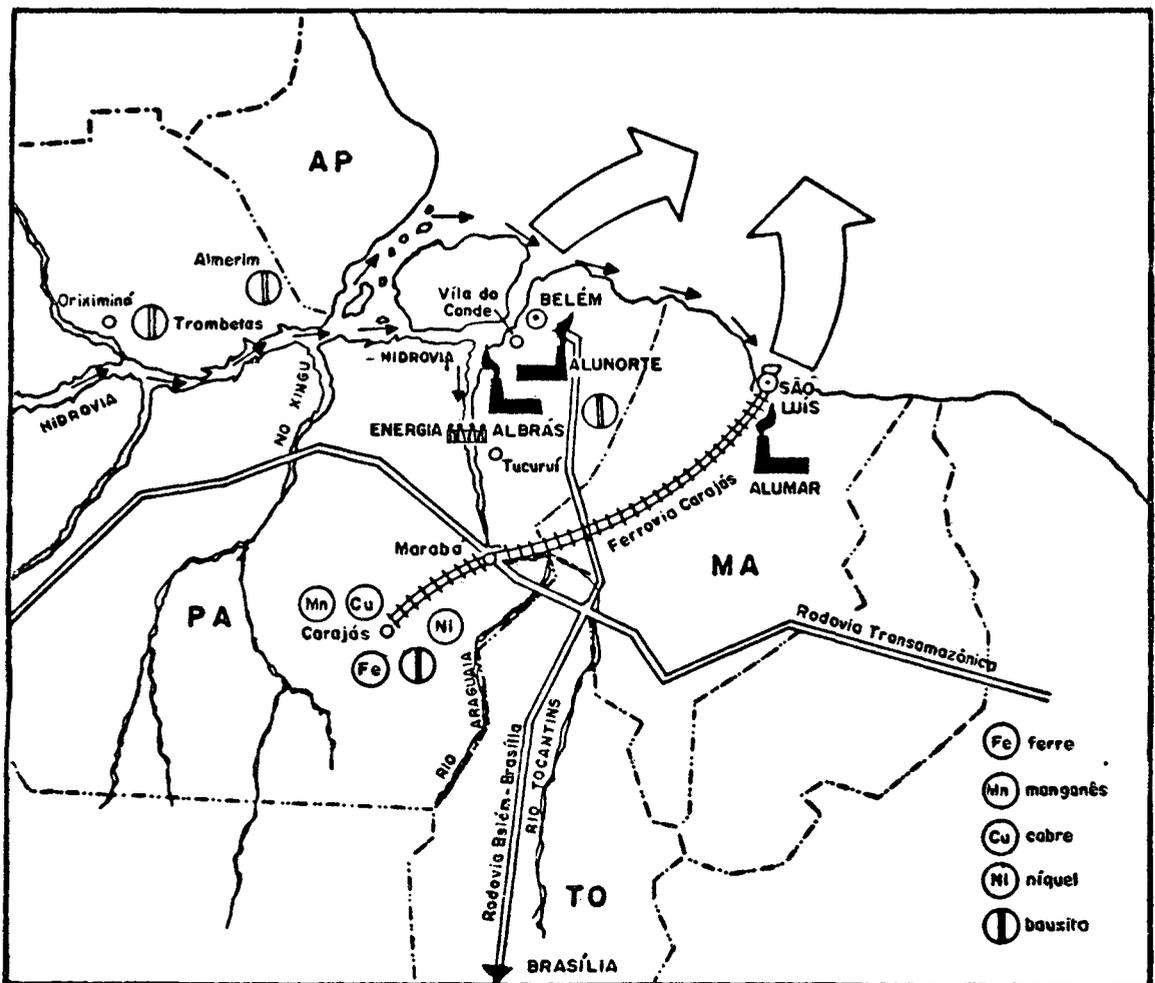
Três elementos fundamentais asseguram a produção do espaço transnacional: o sistema de transporte para exportação da produção, o insumo básico para a produção industrial — a energia hidrelétrica —, e os núcleos urbanos, base logística para a nova produção e para a organização do mercado de trabalho.

a) *Um sistema logístico global de transporte.* Nas décadas de 60 e 70, a integração da fronteira ao Território Nacional se

baseou na construção de uma rede rodoviária. Hoje, um gigantesco sistema de transporte, na forma de um Y, constituído pela interconecção hidroferroviária se implanta para alcançar a mobilização de recursos prevista e a formação de um espaço transnacional (Figura 3). A Estrada de Ferro Carajás, inaugurada em 1985, é a espinha dorsal do sistema, do corredor de exportação a ser desenvolvido, uma estrada moderna (controle eletrônico), com 890 km de comprimento e capacidade para transportar 35 milhões de toneladas/ano de ferro, considerada vital pela empresa para vencer a competição com a Austrália no mercado de ferro.

A hidrovia constituída pelas bacias dos rios Tocantins e Araguaia, situada próximo

FIGURA 3
SISTEMA LOGÍSTICO GLOBAL DE TRANSPORTES – PROJETO GRANDE CARAJÁS



às minas, é o outro eixo do sistema. Um conjunto de eclusas foi planejado para assegurar a navegação através de 2 046 km visando a apoiar o projeto de desenvolvimento agrícola na área, mas até o momento apenas as eclusas de Tucuruí foram construídas, na verdade, com uma outra função.

b) *A produção hidrelétrica, um insumo básico.* A construção das eclusas de Tucuruí está associada à construção da usina hidrelétrica, por si só um grande projeto de uma empresa estatal, a ELETRONORTE (subsidiária da ELETROBRÁS), executado por uma construtora privada, a Camargo Corrêa. A construção da usina foi iniciada em 1975 e teve sua primeira fase concluída no final de 1984, com uma produção de 4 GW. Quando concluída, será a quarta maior usina hidrelétrica do mundo. O discurso governamental justificou essa obra, com gastos de 6 milhões de dólares obtidos com financiamentos externos, na base de sua importância para a autonomia energética nacional, como um investimento político para a integração nacional. Na realidade, a função da usina é suprir em energia o complexo minero-metalúrgico, pois que os grandes centros regionais (Belém e São Luiz) utilizam, apenas, um décimo da sua produção. Tarifas subsidiadas (preço de venda inferior ao do custo da produção) garantem a produção de alumínio, nos grandes projetos, compromisso que não pode ser evitado apesar da crise econômica, e que prova ser verdadeira a acusação feita pela sociedade de que o Estado atua socializando perdas eventuais dos investidores, ainda que um dos principais investidores seja a CVRD.

c) *Os núcleos urbanos e a produção de um novo mercado de trabalho.* Desde o início, o projeto de integração da Amazônia previu a urbanização como base logística para a sua ocupação, sob a justificativa da necessidade de oferecer condições de vida atraentes à população migrante. Políticas de urbanismo rural e de pólos de crescimento desenvolveram-se na primeira metade da década de 70. Na verdade, o papel das cidades na integração da fronteira tem sido: assegurar as relações com centros distantes através da circulação de bens, capital e informação; organizar o mercado de trabalho

local, atuando como pontos de atração e residência de migrantes, de sua ressocialização, e de circulação intra-regional da força de trabalho, pois o mercado de trabalho ainda desorganizado requer uma força de trabalho móvel, tanto espacialmente como no que se refere à capacidade de desempenhar tarefas variadas no correr do ano.

Os núcleos urbanos tornam-se também a base de operações para os grandes projetos industriais da década de 80. Participam da produção do espaço transnacional não apenas como portos e centros industriais, mas, também, como os lugares onde a comunicação de base eletrônica se efetua, e como sede da gerência dos projetos. Atuam também como mediadores entre os espaços nacional e transnacional no que tange à organização de um mercado de trabalho que demanda mão-de-obra qualificada; constituem a base espacial da segmentação da força de trabalho, lugar onde a força de trabalho é treinada e onde se procura, através de vantagens extramonetárias (como vilas residenciais, alimentação), imobilizar essa parcela semi ou plenamente qualificada.

Assim, todos os grandes projetos têm suas cidades planejadas, base de seus territórios auto-suficientes. Em sua periferia, contudo, núcleos espontâneos multiplicam-se e crescem, por vezes temporariamente, abrigando a força de trabalho não qualificada, móvel, dispensada após o término das obras de construção dos estabelecimentos. Os dois tipos de núcleos urbanos são, assim, complementares, formando uma base logística de dupla face que atende às exigências da segmentação da força de trabalho imposta pelas necessidades da nova ordem mundial em implantação.

Diversificam-se, assim, os tipos de núcleos urbanos na fronteira, relacionados ao novo espaço transnacional em formação.

As cidades das companhias, altamente especializadas, são "distritos industriais" localizados junto às minas ou portos, por vezes constituindo extensões portuárias das metrópoles ou centros regionais. O Estado participa da construção da maior parte delas como é o caso do Porto de Barcarena, em Vila do Conde, próximo a Belém, terminal de exportação construído e gerenciado

pela Companhia de Desenvolvimento de Barcarena — CODEBAR sob a supervisão da SEPLAN, para atender às necessidades do complexo industrial ALBRÁS-ALUNORTE que já conta, hoje, com 12 000 habitantes; de Tucuruí, controlada pela ELETROBRÁS, porto fluvial projetado para se tornar um centro não só hidrelétrico como eletrossiderúrgico, abrigando 56 000 pessoas em 1984; de Carajás, da CVRD, localizada na Serra dos Carajás, núcleo produtor de ferro gusa e esponja, com 11 000 habitantes em 1985.

Além das cidades das companhias, o Estado provê a construção de centros habitacionais em núcleos já existentes ou novos, localizados em pontos estratégicos como portos, pólos industriais e/ou centros de atração/redistribuição de força de trabalho. A CVRD constrói dez novos centros habitacionais ao longo da ferrovia. O Governo Federal faz o mesmo em Marabá — entroncamento fluviorrodoviário localizado no contato entre a bacia de mão-de-obra nordestina e a fronteira onde se prevê o desenvolvimento da siderurgia a eletricidade e a carvão vegetal — e em São Luiz, centro industrial produtor de ligas, sede dos portos da Ponta da Madeira e Itaquí, pólo industrial ligado por hidrovias a dez cidades e centro de atração de mão-de-obra, onde núcleos habitacionais são construídos, bem como cidades operárias nas vizinhanças dos portos.

Em contraste com a ordem das cidades das companhias, os núcleos espontâneos situados na periferia ou proximidade dos grandes projetos emergem e explodem caoticamente. Abrigando a força de trabalho não qualificada, desenvolvem um comércio ativo envolvendo não apenas bens de consumo, mas contratação de mão-de-obra, prostituição, hospedarias etc. para atender o fluxo de população que vem à busca de emprego ou que refluí quando do término das obras dos grandes projetos. Exemplos desses núcleos, a outra face da moeda das cidades planejadas, são Paranapebas/Rio Verde, centro de recrutamento para Carajás hoje com 15 000 habitantes (1986) e Curionópolis, que, localizada entre Carajás e Marabá, alcançou 65 000 habitantes em apenas seis anos.

CONFLITOS INERENTES AO PROCESSO DE PRODUÇÃO DA NOVA ORDEM ESPACIAL VELHOS PROBLEMAS EM NOVA ESCALA

O preço para participar da nova ordem planetária é o aprofundamento de conflitos em todos os níveis, em consequência do conflito entre o espaço nacional e o transnacional.

A participação na nova ordem transnacional refere-se, por sua concepção, ritmo, destino da produção e apropriação dos resultados, a uma ligação com o exterior expressa na produção de enclaves econômicos, políticos e territoriais dentro do espaço nacional. Nesse processo, as dimensões humana e ecológicas e a identidade cultural regional são negligenciadas. A competição entre gigantescas corporações determina o processo beneficiando algumas delas, mas os conflitos inerentes ao processo se manifestam no espaço nacional em diferentes níveis, como por exemplo:

— um primeiro nível de conflito se dá entre as corporações estrangeiras e a estatal. É o caso da pressão exercida pela ALCOA sobre a ALCAN e a CVRD. Para que a ALCAN lhe venda grande quantidade de bauxita — afetando o suprimento dos projetos da CVRD — e a baixo preço, a ALCOA ameaça explorar suas próprias reservas e assim baixar o preço do minério no mercado internacional;

— conflitos entre o Estado e as corporações se configuram, inclusive com as estatais, como a CVRD. Apesar da identidade de interesses entre o Estado e a CVRD, o Estado apoiou a empresa mas restringiu suas metas; por outro lado, esta se fortalece e tende para um processo de multinacionalização, acentuando-se sua face empresarial e sua autonomia, o que implica a fragmentação do Estado e a acentuação de interesses particulares em relação aos interesses comuns; e

— conflitos entre as esferas de poder governamental resultam da redivisão territorial em curso na região. A nova malha territorial “programada” pelo Estado e superposta às

existentes representa perda de poder de decisão para os governadores estaduais e administradores locais que, no entanto, têm que utilizar seus magros recursos para atender a problemas locais decorrentes da implantação de grandes projetos.

Do impacto do espaço transnacional sobre o espaço local, vivido pela população, decorrem vários tipos de conflitos:

a) a destruição de espaços construídos, i.e., não apenas a destruição da natureza, mas também do ambiente previamente produzido pelo próprio Estado. Tucuruí é um exemplo desse processo: a barragem inundou 216 000 ha de florestas, 250 km de rodovias — dentre os quais 150 km pertencendo à rodovia Transamazônica, construída nos anos 70 —, projetos de colonização do INCRA, onde três núcleos urbanos foram submergidos, com grande impacto, portanto nas comunidades de pequenos produtores e populações indígenas, e nas relações homem-meio;

b) a revolução econômica, social e política produzida pelo impacto da ferrovia nas áreas organizadas em função da circulação fluvial que, reduzindo o tempo das relações devido à maior acessibilidade, desorganiza os laços sociais e a cultura locais; e

c) efeitos resultantes da dissociação entre grandes projetos e condições locais, como é o caso das linhas de transmissão de Tucuruí, que atravessam grandes extensões de terra sem com elas estabelecer qualquer conexão, a população permanecendo desprovida de suprimento de energia; é também o caso da apropriação especulativa da terra por empresários modernos, estranhos à região.

São ainda intensos os conflitos relacionados à segmentação da força de trabalho e intensificação da mobilidade da mão-de-obra não qualificada, e à inchação dos núcleos urbanos, um dos mais altos custos sociais da implantação da nova ordem. A mobilidade é estimulada por ação do Estado — seja indiretamente, através da imagem de acesso à terra ou emprego abundante e remunerador, seja diretamente através da desapropriação de pequenos produtores (fato que libera terra e força de trabalho para projetos públicos) e de seu reassentamento em outras áreas. O grande número

de migrantes assim atraídos, empregados e assentados apenas temporariamente, transforma-se em mão-de-obra não qualificada para as grandes obras de construção dos projetos e é dispensado quando elas terminam, refluindo para os núcleos urbanos, como no caso da Usina de Tucuruí, por exemplo, em que dos 30 000 trabalhadores empregados em sua construção somente 7 000 haviam permanecido em 1985.

OBSERVAÇÕES FINAIS PERSPECTIVAS

Devido à crise mundial e à dívida externa, os grandes projetos estão atrasados ou adiados. Existe uma indefinição quanto ao destino do Programa Grande Carajás: o capital estrangeiro se retrai; o capital nacional aguarda regulamentação governamental para investir com vantagens fiscais naqueles setores onde tradicionalmente atua, i.e., a pecuária e a especulação de terra; resta apenas o investimento estatal.

O potencial de recursos da Amazônia é um fato e constitui um dos vetores para repensar o país sob o novo regime político, uma vez que o modo pelo qual a fronteira é ocupada certamente influirá no futuro do país. Coloca-se, então, a questão: como efetuar a exploração cuidadosa desse potencial sem prejuízo das necessidades das populações presentes e futuras?

Os partidos políticos não têm uma proposta clara para a questão. A comunidade científica tem tentado ampliar o debate nacional sobre o problema, sugerindo, entre outras medidas, a ampliação do poder de barganha nas negociações externas, redução do ritmo de implementação do Programa Carajás — que deve ser integrado ao planejamento do desenvolvimento do país como um todo — e exigência de que os investimentos das corporações estrangeiras sejam em capital de risco. Movimentos sociais constituem uma resistência à estratégia do Estado e das corporações através de petições enviadas à ELETRO-NORTE e ao Governo Federal, de acampamentos de protesto em Tucuruí e Novo Repartimento (situado na Rodovia Transa-

mazônica), da ampliação da mobilização social com novas alianças entre organizações sindicais e civis, a CONTAG e a Pastoral da Terra.

As sociedades regional e nacional não participaram da decisão desse processo de construção de espaço transnacional induzido pelo Estado, dele sofrendo vários ônus. O Estado, contudo, manteve e ampliou a política de modernização ao nível nacional e obteve ganhos políticos ao nível internacional, assim como as empresas estatais, CVRD e ELETRONORTE, alcançaram ganhos em termos de empresa: nesse processo, a primeira cresceu, se diversificou, promove hoje o desenvolvimento industrial no território sob seu controle, ao longo da ferrovia, caminhando para a multinacionalização. Apoiada pelo Estado, a CVRD, por

sua vez, contribui para a afirmação do Estado Nacional.

No sentido do impacto social e ecológico causado na região e da acentuação da face privada da corporação estatal, não há coincidência entre os interesses da empresa e os interesses nacionais, pelo contrário, há conflito. Contudo, na medida em que a mobilização de tal volume de recursos demanda tecnologia moderna e exploração em grande escala, a face pública da corporação estatal prevalece: ela deve conduzir a exploração para assegurar o controle nacional sobre os recursos do país. Vale dizer que a corporação estatal se justifica contra a privatização. Uma segunda questão, então, se coloca: como exercer efetivamente o controle social sobre as corporações, inclusive estatais?

BIBLIOGRAFIA

- AMAZÔNIA Oriental. Um projeto nacional de exportação. C.V.R.D. 1980, Mimeo.
- ANASTOSSOPOULOS, G. P.; BLANC, G.; DUSSAUGE, P. Les multinationales publiques. Presses Universitaires de France, Collection IRM, Paris. 1985.
- BECKER, B. A crise do estado e a região: a estratégia da descentralização em questão. In: *Revista Brasileira de Geografia*, 48 (1), IBGE. Rio de Janeiro. 1986.
- CASTELLS. M. High technology, economic restructuring and the urban — regional process in the United States. In: High technology, space and society, ed. M. Castells, Sage, Beverly Hills.
- GRANDES Projetos, IBASE. Rio de Janeiro, 1982. Mimeo.
- PROGRAMA Grande Carajás, a internacionalização da Amazônia. IBASE. Rio de Janeiro, 1981. Mimeo.
- VERNON, R.; LEVY, B. State — Owned enterprises in the world-economy: the case of iron ore. In: Public enterprises in less developed countries, ed. L. P. Jones, Cambridge University Press. 1982.
- WALLERSTEIN, I. The capitalist world economy. Cambridge University Press, 1979.

RESUMO

A implantação de grandes projetos de exploração mineral por corporações transnacionais marca uma nova fase, industrial, de expansão da fronteira na Amazônia. Eles são expressão da nova ordem econômico-tecnológica que se impõe no planeta. Mas a hipótese básica deste trabalho é que eles são, também, parte de uma forma contemporânea de afirmação do Estado-Nação: a multinacionalização de empresas estatais. Após discutir brevemente esse processo com referência ao contexto do Brasil, estuda-se o Programa Carajás como um exemplo do processo de transnacionalização da Companhia Vale do Rio Doce — CVRD.

ABSTRACT

Huge mineral projects developed by transnational corporations, are the landmark of a new industrial front in Amazonia. They are part of the new economic-technological order. However, the basic hypothesis of this paper is that they are also a contemporary practice of nation-state building: the multinationalization of state-owned enterprises. The paper discusses briefly this process in reference to Brazil and studies the Carajás Program as an exemple of the transnationalization process of the Companhia Vale do Rio Doce — CVRD.