

**DANIEL MONTE CARDOSO**

**“OS DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO DA  
AMAZÔNIA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA”**

CAMPINAS – SP

JULHO DE 2011

**DANIEL MONTE CARDOSO**

**“OS DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO DA  
AMAZÔNIA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA”**

Monografia apresentada pelo acadêmico Daniel Monte Cardoso, RA 059920, ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Professor orientador: Plínio Soares de Arruda Sampaio Junior

CAMPINAS – SP

JULHO DE 2011

## RESUMO

Este trabalho discute os dilemas do desenvolvimento da região amazônica brasileira à luz das teorias de Celso Furtado e dos principais autores amazônicos que debateram sobre o desenvolvimento da região nos últimos 40 anos. Os dilemas da região Amazônica são analisados à partir de um fundamento histórico que descreve os diversos modelos econômicos que predominaram na região desde o período colonial até os dias atuais. A formação econômica típica de enclave foi e ainda é um dilema fundamental para a região desde os primeiros núcleos extrativistas lá estabelecidos. No fundo, esse modelo colonial ainda persiste em muitos aspectos na economia amazônica, o que a impede de superar os seus problemas estruturais.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

**Desenvolvimento – subdesenvolvimento – desenvolvimento regional –  
formação econômica do Brasil – Amazônia – economias de enclave**

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, à minha mãe Ana Rosa e ao meu pai Machado por todo incentivo que me deram desde os primeiros anos escolares até a conclusão do curso de Economia e por ter suportado a distância dos últimos anos. A eles dedico minha monografia.

Aos meus irmãos, Felipe e Artur pelo companheirismo, pela amizade e por todos momentos que passamos juntos.

À minha avó Nazaré e ao meu avô Monte, que representam todos os familiares, dentre eles tios, tias, primos e primas.

Ao Plínio, orientador e companheiro de luta, por todas as aulas, os debates, as exposições e por toda contribuição que pude receber, a qual engrandeceu enormemente minha compreensão de mundo.

Ao Fernando, por aceitar participar da avaliação da monografia e por ter orientado em alguns momentos aspectos fundamentais da questão regional no Brasil.

À Thalita Souza Cruz, cunhada e amiga, por ter feito a revisão final do texto.

Um agradecimento especial a todos aqueles que o compartilhei o dia-a-dia na Universidade, com os quais pude militar em defesa da Universidade pública, gratuita para todos e todas e em defesa do socialismo, sejam os colegas e companheiros do CAECO (Centro Acadêmico de Economia), do DCE (Diretório Central dos Estudantes da Unicamp), do VAL (Coletivo Vamos à Luta) e do PSOL (Partido Socialismo e Liberdade). Por fim, gostaria de dedicar este trabalho ao batalhador povo da Amazônia, minha terra do coração, que inspirou em todos os momentos o desenvolvimento deste trabalho.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1: O desenvolvimento regional em Celso Furtado</b>	<b>7</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Noção Geral</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Desenvolvimento Econômico</b>	<b>9</b>
<b>1.3. Desenvolvimento Capitalista Nacional</b>	<b>11</b>
<b>1.4. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento</b>	<b>14</b>
<b>1.5. O subdesenvolvimento e a formação da economia nacional</b>	<b>16</b>
<b>1.6. Desenvolvimento e integração nacional</b>	<b>17</b>
<b>1.7. Desenvolvimento nacional e a questão regional</b>	<b>18</b>
<b>1.8. Bases para o desenvolvimento regional</b>	<b>20</b>
<b>1.9. Política para o desenvolvimento regional</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 2: A Amazônia brasileira em perspectiva histórica</b>	<b>23</b>
<b>2. Introdução</b>	<b>23</b>
<b>2.1. O início da exploração econômica amazônica: extrativismo e decadência</b>	<b>24</b>
<b>2.2. As origens da exploração gomífera</b>	<b>25</b>
<b>2.3. Composição do capital e formação do excedente na economia gomífera</b>	<b>26</b>
<b>2.4. Impactos da economia gomífera nos diferentes setores da economia amazônica</b>	<b>29</b>
<b>2.5. Decadência da economia da borracha</b>	<b>30</b>
<b>2.6. Da economia extrativista à integração nacional</b>	<b>32</b>
<b>2.7. Processo de integração da Amazônia e início dos grandes projetos</b>	<b>34</b>
<b>2.8. Globalização e a economia amazônica</b>	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO 3: Reflexão sobre os dilemas do desenvolvimento amazônico.</b>	<b>40</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>48</b>

## **Introdução**

A idéia original do trabalho foi destacar o problema do desenvolvimento regional para Celso Furtado, dentro da dinâmica econômica da região Amazônica. Em seus principais escritos, Furtado pouco discorreu sobre a Amazônia, pelo fato de a região ter uma participação muito pequena no restante do Brasil, no que diz respeito a população relativa e do seu produto interno. Para tanto, Furtado discutiu quase que exclusivamente o problema do Nordeste em seus trabalhos sobre desenvolvimento regional. Deixou, no entanto, elementos para uma política de desenvolvimento regional, discorrendo sobre as principais relações sócio-econômicas entre as regiões, no sentido de superar as disparidades regionais. A questão da formação econômica do Brasil foi para o autor o elemento fundamental para a superação do subdesenvolvimento. Dentre os problemas estruturais, a disparidades regionais configuravam como um fator agravante, indo no sentido contrário a superação do subdesenvolvimento. Desse modo, o trabalho utilizará dos conceitos mais abstratos acerca do desenvolvimento regional para Furtado, de forma a elaborar um modelo de desenvolvimento regional.

Concretamente, o trabalho abordará os principais ciclos econômicos na região amazônica desde o período colonial, passando pelo extrativismo da borracha e pelos grandes projetos agro-minerais, até os dias contemporâneos, analisando as principais mudanças sócio-econômicas na região, enfatizando seus principais problemas estruturais. A partir da análise histórica, serão discutidos no trabalho os principais dilemas encontrados na região desde o início da exploração econômica até os grandes projetos na região, com a ocupação da fronteira agrícola e a exploração mineral, iniciada nos governos militares. Em resumo, o objetivo do trabalho será destacar os principais problemas estruturais na região amazônica, pontuando, por fim, suas possíveis soluções.

# Capítulo 1 : O desenvolvimento regional em Celso Furtado

## 1. Introdução.

A ideia central do presente capítulo será explicitar a noção básica de desenvolvimento socioeconômico na visão do pensador Celso Furtado, e sua visão em torno da questão regional, o que lhe rendeu diversos trabalhos, inclusive aqueles voltados a questão regional no Nordeste brasileiro. O trabalho apresentará, primeiramente, a noção mais abstrata sobre desenvolvimento para o autor, sendo apresentado posteriormente a questão do desenvolvimento nacional. O modelo de desenvolvimento é uma tipologia apresentada pelo autor, servindo como comparativo ao seu objeto de análise: as economias subdesenvolvidas. A ideia é trabalhar os dilemas das economias subdesenvolvidas e as suas possíveis soluções dentro dos marcos de um “Estado nacional soberano”. Nesta linha de análise, a questão regional surge como um dos problemas a serem enfrentados, no intuito de superar o subdesenvolvimento. Se deixada de lado, as nações periféricas correm o risco de aprofundarem o subdesenvolvimento, perdendo de vista a formação da economia nacional.

### 1.1. Desenvolvimento: noção geral.

A ideia central do desenvolvimento remete à mudança. O desenvolvimento busca compreender o movimento, a gênese, os desdobramentos e as transformações das estruturas sociais para a mudança. Mas, não se trata de qualquer mudança. Trata-se da mudança controlada, conciliando necessidades e possibilidades. Desenvolvimento consiste, na visão de Celso Furtado, em uma descontinuidade entre passado e futuro, objetivando um determinado fim.

Furtado introduz os primeiros elementos do desenvolvimento partindo do avanço da noção do progresso na Europa, decorrente das transformações engendradas pela revolução industrial. Para Furtado (1980, pág. 4)

“ O processo de emergência de novas estruturas deriva de que as relações mercantis, antes circunscritas ao intercâmbio de produtos finais ou semifinais, tendem a verticalizar-se: a penetrar na estrutura da produção, vale dizer, a transformar os ingredientes da produção em mercadorias”.

Isso significa dizer que o avanço da industrialização, ao transformar as relações de produção, engendra uma nova dinâmica social. Mais do que isso, o avanço da lógica mercantil à esfera da produção significa subordinar, cada vez mais, o espaço social à racionalidade

instrumental<sup>1</sup> e o avanço da racionalidade instrumental amplia o processo de divisão do trabalho no processo produtivo por meio de uma técnica, permitindo que o processo acumulativo transforme rapidamente as estruturas sociais em curso.<sup>2</sup>

A técnica – ou progresso técnico – é a chave para se pensar o desenvolvimento da sociedade capitalista. Furtado (1980, pág. 7) afirma que

“Progresso técnico é, em realidade, uma expressão vaga que, no seu uso corrente, cobre o conjunto de transformações sociais que torna possível a persistência do processo acumulativo, por conseguinte a reprodução da sociedade capitalista.”

Acumular significa renunciar de consumo presente, transferindo-o para o futuro. Mas, no caso da sociedade capitalista, o fim consiste em transformar recursos acumulados em capital, dando prosseguimento à acumulação. Para Furtado (1980, pág 7) “ o progresso técnico (...) cobre o conjunto das transformações sociais que tornam possível a persistência do processo de acumulação, por conseguinte, a reprodução da sociedade capitalista”.

O progresso técnico garante, portanto, a continuidade do processo de acumulação. Mas, o progresso técnico em si não basta. Ele deve criar condições para que o processo de acumulação não cesse, ou seja, para que haja um contínuo crescimento da riqueza disponível a sociedade. Furtado (1980, pág. 8) afirma que

“o progresso técnico, ao viabilizar a acumulação, está a serviço da realização desse projeto, por conseguinte da reprodução da sociedade, o que se deve entender como desdobramento de suas potencialidades, portanto, em sentido dinâmico.”

O progresso técnico permite, por um lado, que se quebre o quadro de estagnação do processo acumulativo, por meio da introdução de métodos produtivos mais eficazes, e por outro lado, que novos produtos sejam introduzidos à demanda final da sociedade. Como a utilização da riqueza diz respeito a composição de forças da sociedade, o processo de incorporação de progresso técnico diz respeito, neste sentido, a uma decisão qualitativa da sociedade, ou seja, aos fins que a coletividade almeja.<sup>3</sup>

Isso significa que o estudo do desenvolvimento elenca uma teia complexa de relações

---

<sup>1</sup> “A penetração dos critérios mercantis na organização da produção não é outra coisa senão a ampliação do espaço social submetido à racionalidade instrumental.”(FURTADO,1980). O autor trabalha com o conceito de racionalidade instrumental e racionalidade substantiva derivada do arcabouço teórico de Max Weber. O primeiro conceito refere-se a adequação dos meios materiais necessários à consecução de um fim, e o segundo refere-se aos valores de uma dada sociedade, ou seja, os próprios fins.

<sup>2</sup> “Ao acelerar-se a acumulação com a penetração progressiva das relações mercantis na organização da produção, as estruturas sociais entram em rápida transformação.”(FURTADO,1980)

<sup>3</sup> “(...)por trás do que chamamos de progresso técnico enfileiram-se complexas modificações sociais, cuja lógica devemos tentar compreender como passo preliminar em todo estudo do desenvolvimento.”(FURTADO, 1980).

sociais que definirão a utilização da riqueza total produzida pela sociedade. As relações hierárquicas de dominação social definirão em última medida a utilização do produto social. No entanto, mesmo com uma profunda transformação das estruturas sociais das sociedades pré-capitalistas, a lógica das classes dominantes foi a de preservar a forma de dominação social e apropriação do produto social. O estudo do desenvolvimento deve estabelecer as formas pelas quais se conseguirá um relativo equilíbrio entre as classes sociais para que haja uma *mudança controlada*.

Furtado afirma que “das tensões referidas e do permanente esforço para superá-las surgem as transformações sociais que caracterizam a evolução da sociedade capitalista”<sup>4</sup>. No fundo o processo de desenvolvimento é o reflexo da dinâmica de lutas das classes sociais em busca de transformações dentro da sociedade capitalista, onde o processo de inovação tecnológica associado a acumulação engendra uma profunda pressão da sociedade no sentido de se reduzirem as desigualdades sociais. Adequar as necessidades da sociedade as mudanças de caráter técnico constituirão, portanto, o norte pelo qual Celso Furtado pensará o desenvolvimento nacional.

## **1.2. Desenvolvimento Econômico.**

Para Celso Furtado, a ideia de desenvolvimento econômico remete a um processo de transformação que engloba o conjunto da sociedade. Segundo Furtado (1980, pág 41) “Essa transformação está ligada à introdução de métodos produtivos mais eficazes e se manifesta sob a forma de aumento do fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade.”. Ou seja, o sentido da transformação se dá, por um lado, pelo aumento da eficiência técnica e, por outro, pela constituição de uma massa de riqueza que estará à disposição da sociedade.

Como fora abordado anteriormente, a divisão do produto social se deve as escolhas qualitativas desta sociedade. Neste sentido, a noção de *desenvolvimento e desenvolvimento econômico* deve ser entendida com base na apreensão da realidade social, a qual deve ser compreendida como um todo – ao mesmo tempo estrutura processo – que se desdobra no tempo<sup>5</sup>.

A realidade social deve ser apreendida como um todo estruturado por meio de normas que traduzam as relações de parte deste todo ou, nas palavras do autor “...um conjunto coerente de relações estáveis entre elementos do todo.”<sup>6</sup> No entanto, se tais relações estáveis podem ser compreendidas no tempo, a realidade social deve ser compreendida como um processo. Neste processo de apreensão da realidade, tais elementos são fundamentais, mas não suficientes. A atuação do homem, como agente individual ou coletivo, é fundamental para imprimir

---

<sup>4</sup> Ver em Furtado (1980, página 11)

<sup>5</sup> “Essa realidade é apreendida, por um lado, como algo estruturado e, por outro, desdobrando-se no tempo, vale dizer, como um processo.”(FURTADO, 1980).

<sup>6</sup> Ver em Furtado (1980, página 42)

descontinuidades entre passado e futuro, e portanto, promover transformações na estrutura preexistente. Para o autor é justamente pelo homem ser um agente criador que o desenvolvimento significa a gênese de formas sociais efetivamente novas.

Concretamente o problema do desenvolvimento econômico é abordado pelo autor segundo dois conceitos fundamentais: a *noção de inovação* e a *teoria do excedente social*.

Por *inovação* compreende-se uma prática vinculada aos objetivos determinados da ação humana. Tal prática reflete a garantia da produção dos meios de subsistência da humanidade e a forma pela qual serão aplicados estes meios. Para Furtado (idem) “essa prática conduz o homem a fixar-se objetivos e a adequar meios para a consecução desses objetivos.” Para isso, são necessárias relações entre fins e meios de uma ação que fundamente um comportamento racional. Traduzir essas relações em regras é constituir uma *técnica*. Para Furtado (ibidem),

“O comportamento é tanto mais racional quanto mais facilmente se obtêm os fins almejados, dados os meios disponíveis. Comportamento racional corresponde, portanto, a comportamento eficiente, e maior eficiência significa progresso técnico.”

Esse raciocínio resume a noção de desenvolvimento para o autor, que funda-se na ideia de racionalização do comportamento de uma determinada sociedade, dados os fins almejados e os recursos disponíveis, impulsionado pela incorporação de progresso técnico.

No entanto, a inventividade humana que permite a inovação dos meios, pode se realizar na esfera dos fins, pois diferentemente da inovação dos meios que deriva diretamente da ação, a inovação dos fins deriva da própria subjetividade humana. E esta inovação na esfera dos fins permite que se introduzam novos valores a esta sociedade e, por conseguinte, que se amplie o leque de possibilidades trazidas pelo avanço das técnicas. Segundo as palavras do autor “A mutabilidade ao nível dos fins engendra a descontinuidade entre futuro e passado”.<sup>7</sup> Isso significa que a escolha da inovação ao nível dos fins permite que se criem novos valores dentro da sociedade. A introdução destes novos valores permite criar novas atividades e, portanto, novas estruturas econômicas, sendo a criatividade humana a base dessa inovação.

Compreender o sentido da atividade criadora, “no nível da técnica”, significa entender o leque de opções escolhidos por uma determinada sociedade de forma a alcançar os fins almejados. Para Furtado(1980, pág 46) “(...) o homem dota-se de técnicas que, via de regra, ampliam sua capacidade operativa mediante o uso de instrumentos. Seja incorporando-se diretamente ao homem, seja sob a forma de instrumentos, as técnicas somente se transmitem mediante um processo de acumulação”. O aperfeiçoamento da capacidade de ação humana baseia-se num misto de

---

<sup>7</sup> Ver em Furtado (1980, página 45).

inventividade(criatividade) e acumulação.

Para Furtado, no entanto, é problemático resumir o estudo do desenvolvimento ao processo de acumulação, uma vez que o progresso técnico está intimamente relacionado aos fins escolhidos pela sociedade. O autor se depara com um elemento central da sua obra: por trás dos indicadores econômicos quantitativos, a emergência da sociedade industrial, com o avanço das forças produtivas capitalistas, imprime uma transformação qualitativa nos valores da sociedade. A forma engendrada de viver produzida pela industrialização nos países que a lideram configura padrões de modernização, que hegemonizam a forma como se dá a difusão do progresso técnico. O próprio processo de modernização configura na verdade uma forma de se escolher as necessidades da sociedade. Para Furtado (1980) “Acumulação pode ser vista como resultado de toda decisão, relacionada com o fruto do trabalho, na qual se privilegia o futuro com respeito ao presente.” O resultado de tal decisão abre um leque de opções da utilização dos recursos de uma sociedade. A utilização desses recursos deriva de uma teoria do excedente social.

A *teoria do excedente social* se propõe, justamente, a compreender o processo de divisão do produto final de uma sociedade. Esta teoria liga-se a teoria de estratificação social, que determina as formas de dominação que condicionam a repartição desigual do produto social dentro da sociedade.

Para Furtado, só se pode falar em uma *teoria do excedente social*, se tivermos uma estratificação social bem definida. Se as necessidades da população fossem plenamente satisfeitas, não teria porque falar de sobra ou de excedente sobre o produto social. A possibilidade de se ter um excedente permite que a sociedade possa fazer opções de utilização deste recurso, podendo utilizá-lo no presente ou no futuro.<sup>8</sup> Neste sentido, a escolha intertemporal só se efetivará se houver uma estratificação social dentro da sociedade. A continuidade do processo de acumulação é fruto, portanto, dessa estratificação.

Sendo o desenvolvimento das forças produtivas resultado da utilização futura do produto social, a base do desenvolvimento econômico só pode se dar se houver um excedente social consistente e com esses elementos, o autor trabalhará as bases do desenvolvimento econômico nacional.

### **1.3. Desenvolvimento Capitalista Nacional**

Furtado introduziu dois conceitos fundamentais para se entender o desenvolvimento. O primeiro diz respeito ao processo de inovação, que se traduz na incorporação de progresso técnico ao nível do processo produtivo(meios) ou mesmo na órbita dos fins. O segundo diz respeito a uma

---

<sup>8</sup> “É a estratificação social que permite a emergência do excedente, ou seja, de recursos com usos alternativos, abrindo caminho à acumulação.” (FURTADO,1980)

teoria do excedente social que caracteriza a forma como a sociedade utiliza o excedente produtivo e o utiliza, dentro de uma escolha inter-temporal. As formas de estratificação social caracterizam a maneira como a sociedade utiliza o excedente social, imprimindo padrões de modernização segundo o padrão de incorporação do progresso técnico dos países avançados. Dentro de um comportamento racional, o desenvolvimento capitalista nacional consiste na subordinação do processo de acumulação a um projeto nacional (fins coletivos). E dados os fins nacionais, a subordinação do processo de acumulação deve ser mediada por um Estado Nacional, que reflita os desígnios de uma dada sociedade. Trata-se, portanto, da subordinação da racionalidade abstrata (acumulação de capital) à racionalidade substantiva da coletividade (fins almejados).

Os pressupostos do desenvolvimento capitalista nacional constituem a base do desenvolvimento endógeno ou o próprio desenvolvimento nacional. Para pensar o desenvolvimento capitalista nacional, Furtado trabalha com o horizonte de acumulação, ou seja as formas de utilização do excedente social e o mecanismo de inovação-difusão, que possibilitará uma elevação da produtividade do sistema e a socialização dos produtos gerados com a introdução de inovação.<sup>9</sup>

O processo de acumulação como já fora explicitado consiste numa escolha intertemporal de alocação da riqueza e na forma como se incorpora progresso técnico. A acumulação se dá no processo produtivo, como expressão dos ganhos de produtividade ou fora dele expressão de modernização dos padrões de consumo, construção de infra-estrutura, dentre outros que são fins de uma dada sociedade. O primeiro processo de acumulação está relacionado a racionalidade instrumental (critérios de eficiência) e o segundo a racionalidade substantiva (fins almejados pelo homem de forma individual ou coletiva). Como a alocação da riqueza entre um ou outro é dada a partir do padrão de estratificação desta sociedade, a disputa pela distribuição do excedente está condicionada aos antagonismos sociais vivenciados na sociedade. Para Furtado (*apud* Sampaio Júnior, 1999)

“No estudo desses antagonismos, interessa, em particular, identificar as motivações dos grupos que pretendem modificar a repartição do produto social em benefício próprio, pois essas motivações influenciam o processo de acumulação, tanto com respeito à sua intensidade como à sua composição”.

A utilização do excedente é, em última medida, a maneira pela qual determinada sociedade alcançará seus objetivos, seus fins. Dentro do processo acumulativo, a utilização do excedente pode ser dar de forma a aperfeiçoar o processo produtivo (meios) ou de forma a consumi-los dentro das escolhas da sociedade, como infra-estrutura básica, bens de consumo, ou seja, os próprios fins. Furtado diz que “o primeiro é expressão do esforço criador com respeito a fins estabelecidos, ao

---

<sup>9</sup> A definição de desenvolvimento endógeno pode ser vista em Sampaio Jr. (1999, página 77-78)

passo que o segundo traduz a atividade criadora aplicada aos fins da vida social considerados em si mesmos” (FURTADO, 1980). Ao analisar os dois processos, percebe-se que a acumulação produtiva permite aumentar o patamar de riqueza disponível no futuro, enquanto que a acumulação não produtiva consome parte dos recursos para satisfazer uma necessidade premente da sociedade. No modelo analítico de Furtado, como trata-se de uma escolha intertemporal, só se pode aumentar a acumulação do primeiro tipo diminuindo-se a acumulação do segundo tipo.

Para Furtado, para que haja desenvolvimento endógeno é preciso que haja um equilíbrio entre a acumulação a nível dos meios e a acumulação a nível dos fins. Em outras palavras, é preciso que se aumente a riqueza disponível da sociedade (investimento produtivo), mas é preciso que a riqueza futura disponível seja distribuída para toda sociedade, ou seja, é preciso que seja difundido o produto social.

O autor trabalha com o mecanismo inovação-difusão, que permite que estes pressupostos sejam satisfeitos. Desenvolvimento endógeno significa, portanto, criar um mecanismo interno de inovação-difusão. No entanto, o processo acumulativo esbarra em limites, uma vez que a partir de determinado momento, a acumulação no processo produtivo passa a ter rendimentos decrescentes. Para o autor, estes limites podem ser de caráter técnico ou de caráter econômico. Segundo Furtado (1980, pág. 59)

“Se a produção de certo bem aumenta, sem que se modifique o seu preço relativo, cabe admitir que o respectivo mercado tende a saturar-se.(...)Se o aumento da produção se traduz em incremento da renda dos consumidores(...)o consumo do referido bem poderá avançar algo mais.(...) Em síntese, na ausência de inovações que alterem a composição do produto final, a acumulação tende a esgotar suas possibilidades, tanto no plano do sistema de produção como no da absorção de bens duráveis de consumo.”

Isso que significa que, para se avançar no processo acumulativo, ou distribui-se renda no sentido de ampliar as possibilidades acumulativas, ou realiza-se uma inovação para que o processo de acumulação dê prosseguimento.

Concretamente, para que haja distribuição de renda, é preciso que os ganhos de produtividade sejam transferido para os salários reais. Segundo Sampaio Júnior (1999), é preciso que haja uma compatibilidade entre a composição técnica do capital e as formas de organização do mundo do trabalho. Este movimento consiste na capacidade de o movimento de acumulação de capital gerar uma tendência a escassez relativa de mão-de-obra<sup>10</sup>. Por outro lado, para que haja inovação, é preciso que não haja bloqueios a concorrência inter-capitalista. Isso significa que o processo de inovação possa ser difundido entre as empresas, sendo o produto da inovação difundido via diminuição de preços para o conjunto da coletividade. Com isso, não haverá bloqueios

---

<sup>10</sup> Ver em Sampaio Júnior (1999, página 84).

econômicos e técnicos ao processo acumulativo.

Em suma, o desenvolvimento endógeno significa criar um mecanismo auto-sustentado entre acumulação produtiva e acumulação não-produtiva. Neste sentido, o Estado nacional cumpre o papel de garantir os mecanismos de concorrência interna e de garantir um equilíbrio relativo entre capital e trabalho. Qualquer fratura que possa desvirtuar esses mecanismos gerará alguma forma de irracionalidade, a qual será trabalhada pelo autor com a definição do subdesenvolvimento.

#### **1.4. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.**

Os conceitos mais abstratos sobre *desenvolvimento* e *desenvolvimento endógeno* permitiram que Furtado refletisse acerca de formações qualitativamente distintas dentro do sistema capitalista mundial. A relação entre o centro desenvolvido e a periferia subdesenvolvida, comumente chamada de “relação centro-periferia”, derivava de um longo processo histórico de transformação destas sociedades. A Revolução Industrial na Europa e todas as transformações político e sociais advindas junto com ela permitiram a formação de um núcleo inicial, onde o Estado Nacional moderno foi determinante para a consolidação desse núcleo. Os desdobramentos deste processo com o aumento da divisão social do trabalho e posteriormente com a formação da divisão internacional do trabalho possibilitou a incorporação de outros territórios do globo à lógica da acumulação advindas do núcleo inicial.

No entanto, a incorporação de áreas periféricas ao processo acumulativo não eliminou completamente as estruturas autoritárias características dessas regiões, marcadas por uma profunda heterogeneidade. Para Furtado (1980)

“O desmantelamento das formas tradicionais de dominação social far-se-á de forma parcial, em função da maneira como será apropriado e utilizado o novo excedente(...) A essa diferença na evolução das estruturas sociais deve-se a heterogeneidade que marcará definitivamente o sistema capitalista e a situação de dependência em que permanecerão amplas áreas.”

A evolução dessas estruturas historicamente distintas marca o processo de formação destas sociedades e os mecanismos que configuraram o subdesenvolvimento nas sociedades periféricas trazem consigo a combinação de elementos ligados ao passado colonial destas sociedades aos elementos modernizantes, provenientes do centro desenvolvido.

Visto que a gênese das sociedades periféricas derivam da expansão do núcleo pioneiro industrial, coube a estas sociedades se integrar de forma especializada na divisão internacional do trabalho. Parte do excedente era retida para reproduzir tal inserção, mas grande parte era comercializada para fora, de forma a modernizar os padrões de consumo das elites locais. As

modificações na estrutura produtiva estavam todas vinculadas as necessidades do centro desenvolvido, que impunha as transformações na demanda local e o ritmo de crescimento das economias subdesenvolvidas. As raízes do subdesenvolvimento residem, pois, na diversificação da demanda dos países periféricos combinada ao atraso relativo no desenvolvimento das forças produtivas<sup>11</sup>. Dentro destas sociedades, o subdesenvolvimento se manifesta por uma grande heterogeneidade produtiva e social, combinando formas modernas e atrasadas de uma mesma estrutura. A dessimetria entre o sistema produtivo e a base social conforma algum tipo de irracionalidade própria das sociedades subdesenvolvidas, nas quais o imobilismo social é marca característica.

A irracionalidade característica do subdesenvolvimento consiste na fratura entre os meios e os fins objetivados pelas sociedades periféricas. Enquanto o processo acumulativo esbarra em limites econômicos e técnicos impostos pela inserção especializada das economias desenvolvidas, a demanda das economias periféricas cresce em uma proporção maior que o processo acumulativo pode dar conta. O reflexo de tal desproporção interfere na distribuição do excedente, o qual serve a modernização dos padrões de consumo das elites locais, aumentando o abismo entre os setores mais ricos e os setores mais pobres da sociedade.

O problema do subdesenvolvimento fica mais claro, quando o processo de industrialização avança nos países periféricos. Dado o padrão de diversificação da demanda, o processo de industrialização dos países periféricos visa a atender a demanda prévia formada no período de especialização produtiva, onde a grande massa dos produtos manufaturados era importada dos países centrais. Como há um abismo entre o patamar acumulado e a tecnologia utilizada, criam-se condições para que se sustente um nível de renda muito elevado nos setores mais ricos da sociedade, e um nível salarial baixíssimo nos setores mais pobres, próximos do custo de reprodução da sociedade.<sup>12</sup>

Nas sociedades desenvolvidas, o processo de inovação-difusão consistia justamente em transferir os ganhos de produtividade, repassando aos preços dos produtos, obtendo uma elevação do salário real dos trabalhadores. Neste sentido, a inovação permitiria que se aperfeiçoasse o processo produtivo, ou seja, a riqueza disponível no futuro, mas que se repartisse o excedente de acordo com a elevação da produtividade. Ao viabilizar isso, as economias desenvolvidas garantem

---

<sup>11</sup> “(...) o ponto de origem do subdesenvolvimento são os aumentos de produtividade do trabalho engendrados pela simples realocação de recursos visando a obter vantagens comparativas estáticas no comércio internacional. O progresso técnico – tanto sob a forma de adoção de métodos produtivos mais eficientes como sob a forma de introdução de novos produtos destinados ao consumo – e a correspondente aceleração no processo de acumulação (...) permitiram que em outras áreas crescesse significativamente a produtividade do trabalho, como fruto da especialização geográfica.”(FURTADO, 1974).

<sup>12</sup> “Ao impor a adoção de métodos produtivos com alta densidade de capital, a referida orientação cria as condições para que os salários reais se mantenham próximos ao nível de subsistência, ou seja, para que a taxa de exploração aumente com a produtividade.”(FURTADO, 1974).

um crescimento auto-sustentado entre o processo acumulativo e a demanda criada.

A incompatibilidade entre o processo acumulativo e a demanda por bens finais importados do centro é resultado da dependência tecnológica imputada pelas potências centrais às nações periféricas. Enquanto a lógica das sociedades periféricas estiver amparada na modernização – própria do mimetismo dos padrões de consumo do centro – as fraturas entre acumulação produtiva e acumulação não-produtiva não serão solucionadas. Neste caso, na visão de Furtado, estas fraturas serão limitantes ao desenvolvimento endógeno, ou seja, ao desenvolvimento nacional, que serão condicionantes a formação de uma economia nacional.

### **1.5. O subdesenvolvimento e a formação da economia nacional.**

O maior dilema vivenciado por Celso Furtado e os autores “cepalinos” foi, sem sombra de dúvida, o processo de formação da economia nacional dentro dos marcos do subdesenvolvimento. No fundo, o problema da formação nacional consiste na consolidação de um sistema econômico, social e cultural genuinamente nacional, voltado as necessidades do coletivo, da sociedade nacional. Concretamente, a discussão da formação nacional girou em torno da polarização entre as estruturas produtivas especializadas, próprias da inserção periférica da América Latina, e as estruturas diversificadas que representavam o processo de industrialização, mais especificamente a industrialização por substituição de importações, restrita a alguns países latino-americanos. A brecha que se abriu para a América Latina, com o processo de industrialização, se deveu a crise do sistema de divisão internacional do trabalho e, portanto, à nova inserção da América Latina no sistema econômico mundial.<sup>13</sup>

A industrialização nos países periféricos, restrita, basicamente, ao Brasil, México e Argentina, caracterizou-se pelo processo de substituição de importações de uma demanda prévia já constituída. O advento de duas guerras mundiais e uma depressão econômica mundial impôs uma diminuição considerável do comércio internacional, o que prejudicou, em grande parte, as economias periféricas. Neste caso, a diminuição do *quantum* exportado representou uma diminuição na mesma magnitude do *quantum* importado, implicando na constrição da demanda criada por produtos manufaturados advindos do centro.

Nos países onde se verificou uma maior diversificação da demanda por importados, a constrição da demanda por manufaturados impôs transformações graduais na estrutura produtiva nacional. Neste sentido, a indústria substitutiva de importações foi a solução para a restrição de

---

<sup>13</sup> “(...)interessa assinalar é que a as deslocações ocorridas durante esse período na divisão internacional do trabalho, as quais se traduzem em bruscas oscilações e consideráveis baixas nas transações comerciais e financeiras, abrem um importante processo de transformação estrutural nas economias periféricas que se não encontravam submetidas ao jugo colonial.”(FURTADO, 1980).

importações e a base para a constituição de uma estrutura industrial mais sólida.

Para Furtado, no entanto, a gênese dessa indústria já estava subordinada à lógica da modernização, uma vez que a lógica do processo industrial era substituir a demanda preexistente. Neste sentido, os países periféricos tiveram de importar todos os componentes e equipamentos para produzir os bens antes importados. Ao fazer isso, **a industrialização periférica se realiza dentro dos marcos da dependência**, não eliminando os aspectos da distribuição de renda e do padrão de incorporação de progresso técnico. Ao não eliminar tais aspectos, a formação da economia nacional nas economias periféricas esbarra nos limites impostos pelo subdesenvolvimento, uma vez que não se consegue articular os mecanismos necessários a endogeneização do desenvolvimento. Neste sentido, o problema do subdesenvolvimento deve ser enfrentado, atacando a questão da heterogeneidade estrutural (produtiva, social e regional) e o padrão de incorporação de progresso técnico. Neste trabalho, a questão regional será abordada como um dos elos necessários à concretização da economia nacional, onde o processo de integração nacional deve ser associado a uma lógica de diminuição das disparidades regionais e, portanto, produtivas e sociais. Nesse sentido, trabalharemos **o problema regional como forma de superação do subdesenvolvimento**.

#### **1.6. Desenvolvimento e integração nacional.**

Ao se debruçar sobre o problema do desenvolvimento nacional, Furtado evidenciou a questão regional, ou melhor, a integração nacional como política fundamental para a superação do subdesenvolvimento. A heterogeneidade regional, expressão da heterogeneidade estrutural nos países subdesenvolvidos, seria para ele fator de agravamento do subdesenvolvimento. Neste caso, a convivência de estruturas produtivas totalmente distintas impede que se forme um todo coeso; ou seja, é possível que as velhas estruturas ligadas ao passado colonial persistam e sejam fatores de desagregação, uma vez que o sentido de tais estruturas são aqui, ainda, a inserção especializada dentro do sistema de divisão internacional do trabalho. Criam-se, portanto, duas nações em uma só, prejudicando a formação da economia nacional.

O problema da integração nacional é evidenciado nos países subdesenvolvidos com a emergência do processo de industrialização (restrito a alguns países da América Latina, como Brasil, Argentina e México). O problema reside na insuficiência destes países de avançar na industrialização, decorrente da insuficiência dos mercados locais. Para Furtado (1983) “Um dos principais fatores responsáveis pela baixa eficácia dos investimentos em grande número de países subdesenvolvidos é, reconhecidamente, a insuficiência dos mercados locais.”

As causas da concentração regional das atividades produtivas é expressão da concentração produtiva oriunda das economias primário-exportadoras. A formação de centros urbanos destinados

a servir tais economias cria um mercado de dimensões mínimas, que permite dar impulso a atividade industrial nascente. Primeiramente, a concentração industrial é benéfica pelo fato de se beneficiar do mercado já existente e dos custos de transporte e matérias-primas propiciados por tais mercados. Além disso, cria-se uma infraestrutura que beneficia a população local como redes de transportes, energia, meios de comunicação, dentre outros. No entanto, se a atividade produtiva se resume a alguns centros urbanos, os investimentos oriundos da tributação se concentram nestes centros e os salários pagos pela atividade industrial são bem maiores que nos outros setores. Isso por si só agrava o processo de concentração geográfica da renda, aumentando as disparidades evidenciadas pela heterogeneidade estrutural.

Segundo Furtado, a integração das economias subdesenvolvidas reflete o esforço de se maximizar as economias de escala de produção. A ideia é reforçar as bases de um mercado interno que impulse o processo de acumulação nacional.<sup>14</sup> Sem que haja a coordenação das decisões econômicas, o processo de industrialização nas economias subdesenvolvidas pode reforçar o processo de concentração regional da renda. Mais do que isso,

“pelo fato mesmo que a de que favorece a elevação do coeficiente de capital, a integração pode atuar no sentido de agravar os problemas que fizemos já referência. Em si mesma, ela contribui para aumentar a concentração funcional da renda.”(FURTADO, 1983)

o que quer dizer que, ao beneficiar a concentração geográfica da renda, a integração econômica não coordenada tende a concentrar a renda em benefício do lucro oriundo da atividade industrial em detrimento dos salários nos outros setores. Neste sentido, a elevação das disparidades regionais agravam a heterogeneidade estrutural, impedindo que se forme um mercado nacional relativamente homogêneo, necessário a formação de uma economia nacional. Para isso, é preciso que se combata as disparidades regionais, expressão das disparidades sociais e produtivas.

### **1.7. Desenvolvimento nacional e a questão regional.**

O problema regional deve ser abordado como fruto da formação desigual das estruturas econômicas dentro do território nacional, expressão da heterogeneidade estrutural. A manutenção das formas tradicionais de produção ligadas a antiga inserção colonial impede que as regiões se integrem nacionalmente, beneficiando a formação de um mercado consumidor nacional. As origens remetem as formas de inserção das economias subdesenvolvidas dentro do sistema de divisão internacional do trabalho. Na definição das tipologias das economias subdesenvolvidas, Furtado

---

<sup>14</sup> “A integração econômica é, no essencial, um esforço visando a maximizar as economias de escala de produção, em função da tecnologia disponível...”(FURTADO, 1983)

atenta para uma forma de apropriação do excedente própria das economias de enclave, ou seja, aquelas em que o excedente social é quase todo drenado para as economias centrais:

“ A apropriação do excedente exclusivamente em benefício do centro. A reinjeção total ou parcial desse excedente na área em que ele se origina ou alhures decorre de decisões tomadas em função dos interesses da economia metropolitana. A esse se manifesta pressão interna no sentido de elevação dos salários e/ou impostos, a criação de novos empregos poderá ser obra proveniente de regiões com salários ainda mais baixos. Esse caso extremo somente se produziu quando o setor produtivo gerador do excedente estava sob estrito controle externo e a atividade política local era eliminada e controlada do exterior.”(FURTADO, 1980).

Aníbal Pinto (1976) atenta que as economias de enclave pouco se integram à economia nacional, correspondendo, em última instância, a uma extensão do centro:

“Com respeito a concepção econômica do dualismo, parece evidente que ela se identifica com um caso extremo e abstrato das economias exportadoras de produtos primários, isto é, o dos 'enclaves'(...) poderíamos dizer que o complexo exportador, embora geográfica e politicamente situado dentro do país, na verdade constitui, em termo econômicos, uma 'extensão' ou uma 'parte do sistema central'.” (PINTO, 1976).

Além disso, estas economias se caracterizam por estruturas bastante distintas dos setores mais modernos da economia nacional. Para Pinto (1976) “o principal desses contrastes é um reflexo do grau em que se concentrou o progresso técnico em determinados pontos da estrutura produtiva.”

Com o processo de industrialização, a questão regional na América Latina passa a ser uma questão central para a superação do subdesenvolvimento. Diferentemente dos países centrais, a lógica industrial nos países periféricos não trouxe uma homogeneização do espaço em termo sociais e produtivos.<sup>15</sup> Muito pelo contrário, o processo de industrialização na periferia do sistema incorpora cada vez menos mão-de-obra comparada a dos países centrais, gerando disparidades sociais tremendas.<sup>16</sup> Diante as disparidades sociais e regionais, a perspectiva de crescimento nos polos industriais atrai a população das regiões marginalizadas, agravando ainda mais o problema social<sup>17</sup>. Em suma, ao aumentar consideravelmente as disparidades regionais, fruto do processo concentrador de renda, o processo industrial agrava o problema da formação da economia nacional, impedindo a superação do subdesenvolvimento. Na prática, a questão regional na periferia se configura como uma internalização da estrutura centro-periferia. No entanto, como a questão

---

<sup>15</sup> Ver em Pinto (1976, página 39).

<sup>16</sup> “Em sete países latino-americanos, a proporção de operários e empregados na indústria por volta de 1950 era apenas a terça ou quarta parte da população que habitava nas cidades de 20000 ou mais habitantes. Por outro lado, em sete países europeus tal proporção alcançava a metade da população e em muitos casos se aproximava de dois terços.”(PINTO, 1976)

<sup>17</sup> “O fenômeno da decrescente irradiação ou da marcada concentração do progresso técnico foi dissimulado e também agravado pela intensidade da urbanização, isto é, do deslocamento populacional para os grandes centros desenvolvidos.”(PINTO, 1976).

regional diz respeito ao desenvolvimento nacional, a solução das disparidades regionais é condição necessária para a solução dos problemas nacionais.

### **1.8. Bases para o desenvolvimento regional**

**Ao debruçar-se na questão do desenvolvimento regional, o problema que Furtado buscava evidenciar era a formação da economia nacional – que, nesse caso específica, era a brasileira.** No entanto, o maior problema para a formação nacional era a questão do nordeste brasileiro, sem sombra de dúvidas a região mais problemática à época. Para resolver o problema regional, segundo o autor, as questões concretas do subdesenvolvimento deveriam ser enfrentadas por meio de políticas de Estado. Como fora observado, o principal problema regional estava relacionado a heterogeneidade estrutural, que, no fundo, representa uma disparidade produtiva tremenda comparada ao polo dinâmico da economia nacional. Sem pensar minimamente em formas de diminuir tais disparidades, não se pode pensar na diminuição da concentração de renda, que representam os limitantes para a superação do subdesenvolvimento. Mas isso não implica que as regiões marginalizadas devam equipar seu nível de renda às regiões mais dinâmicas. Para o autor, isso prejudicaria o ritmo de crescimento da economia nacional, afetando as regiões como um todo, principalmente as mais pobres.<sup>18</sup> É preciso, então, pensar numa incorporação diferenciada do progresso técnico, de forma que as tecnologias mais básicas se difundam ao conjunto da população, sem prejudicar o crescimento da região como um todo. No fundo, o problema evidenciado por Furtado diz respeito a associação entre o processo acumulativo e o padrão de incorporação de progresso técnico. Assim como o padrão tecnológico absorvido pelos países periféricos é inadequado às suas estruturas econômicas e sociais, o mesmo se dá com as regiões “periféricas”. De uma forma geral, o desenvolvimento regional deve apresentar três pontos básicos: contribuir para a formação da economia nacional, ou seja, integrar-se ao mercado nacional, sem deslocar um grande contingente populacional para as regiões mais ricas, rompendo com as economias de tipo “enclave”; diminuir as disparidades produtivas e sociais dentro da região, estabelecendo um padrão tecnológico adequado as necessidades regionais; estabelecer uma lógica produtiva sustentável, não predatória, uma vez que os recursos naturais locais devem servir como os meios necessários ao fim da coletividade.

Em resumo, o desenvolvimento regional deve ser encarado como uma política de desenvolvimento nacional, tendo em vista a realização dos fins da sociedade nacional, ou seja, da formação da economia nacional. Se a questão regional não for enfrentada, as disparidades sociais continuarão agravando o problema do subdesenvolvimento e inviabilizando a formação nacional.

---

<sup>18</sup> Ver em Furtado (1984, página 75).

## 1.9. Política para o desenvolvimento regional.

Segundo Furtado, a constituição de uma política de desenvolvimento regional deve levar em conta a formação da economia nacional, ou seja, a formação de um todo homogêneo, sem deixar de se considerar as especificidades regionais. Nas palavras do autor,

“É dessa ótica que devemos considerar o problema de organização política. Não que as distintas regiões de nosso país careçam de identidade própria. É exatamente na diversidade dessas regiões que estão as raízes de nossa riqueza cultural. Mas a preservação dessa diversidade e riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo o território nacional.”(FURTADO,1984).

A discussão entre as políticas de desenvolvimento nacional e desenvolvimento regional se tornam conflitantes com o início do processo de industrialização por substituição de importações. Para Furtado, este processo contribui para a centralização das decisões econômicas nacionais, uma vez que se abrem os caminhos para a unificação do mercado interno.<sup>19</sup> Com o passar do tempo, aumentam as disparidades regionais, resultantes do processo de concentração industrial no sudeste. Ao criar uma dinâmica própria, o espaço nacional tende a se integrar, devido o processo de industrialização, que unifica o mercado nacional em prol do espaço industrial assim constituído. Se antes a nação era repleta de variados arquipélagos econômicos isolados, sem minimamente uma coesão interna, após o processo de industrialização, o mercado nacional passa a se unificar progressivamente. No entanto, a concentração da estrutura industrial no sudeste brasileiro faz com que as decisões de política econômica sejam centralizadas em torno do eixo dinâmico nacional. Com isso, as regiões periféricas ficam cada vez mais dependentes da política executada no centro-sul do país, impedidas de imprimir com maior autonomia políticas que solucionem seus problemas específicos.

Mais do que uma simples questão de autonomia política e econômica, o centralismo em torno do eixo dinâmico industrial nacional implica numa concentração progressiva de riqueza.<sup>20</sup> Segundo Furtado(1980): “Somente é possível deter as tendências estruturais ao centralismo econômico mediante a ação política, ou seja, a partir de uma ação mais ampla do processo social”. No fundo, isso significa subordinar a racionalidade econômica (instrumental) à racionalidade substantiva, neste caso os desígnios das populações das regiões periféricas. Para o autor, o federalismo resume a política fundamental para o desenvolvimento regional. Com ele, consegue-se conciliar o desenvolvimento nacional, enquanto conformação de um espaço nacional de acumulação

---

<sup>19</sup> Ver em Furtado (1984, página 47).

<sup>20</sup> Ver em (Furtado, 1984, página 50).

onde as decisões políticas estejam voltadas as necessidades nacionais, aliado ao desenvolvimento regional, que significa um plano para atender as especificidades de cada região, sobretudo, as regiões periféricas.

## Capítulo 2: A Amazônia brasileira em perspectiva histórica

### 2) Introdução

O presente capítulo objetiva expor a história econômica da Amazônia desde suas raízes coloniais até o surgimento dos grandes projetos explorados pelos governos militares. Vale destacar que a compreensão histórica da região é de fundamental importância para se entender os dilemas pelos quais a região passou até os dias de hoje.

Diferente do Nordeste e do Centro-Sul brasileiros, a região Amazônica só conheceu uma ocupação mais efetiva a partir dos anos 60, com a abertura da fronteira agrícola e com os grandes projetos mineralógicos e agropecuários. Mesmo com o “boom” da economia gomífera, a ocupação da região foi muito tímida, chegando a regredir em termos de população absoluta, passado o auge da borracha. Mais do que isso, a presença de um ecossistema exuberante e rico impôs um novo debate sobre o desenvolvimento da região: a sustentabilidade entre os projetos econômicos, o meio-ambiente e o habitante amazônida. Se a reforma agrária fora um ponto crucial para o desenvolvimento do nordeste, como afirmado por Furtado<sup>21</sup>, a preservação do ecossistema amazônico e a fixação do homem da mata serão questões fundamentais para se pensar o desenvolvimento da região amazônica. Essa questão não é um ponto menos importante que o simples desenvolvimento das forças produtivas na região. Pelo contrário, se as mudanças impostas pelo crescimento econômico não forem acompanhadas de nenhuma forma de controle ou planejamento, os pequenos problemas da região tendem a se tornar grandes problemas à medida em que os grandes projetos econômicos avançam.

Hoje, os problemas da região amazônica não são os mesmos vivenciados à época de Furtado. Aliás, mais do que um simples problema de povoamento, como afirmado por Furtado<sup>22</sup>, a Amazônia brasileira, hoje, que conta com cerca de 25 milhões de habitantes, desponta entre as regiões mais pobres do país. Com os grandes centros urbanos inchados, e com (grande) parte do seu ecossistema devastado, os problemas da região amazônica devem ser pensados como um problema de política nacional. Na medida em que os elos econômicos da região se desvinculam do espaço nacional, se submetendo cada vez mais ao mercado internacional, a capacidade do Estado brasileiro de resolver os problemas regionais torna-se progressivamente reduzida.

Os tópicos seguintes descreverão o movimento da economia amazônica desde o período colonial, destacando as dificuldades de inserção dessa região no espaço econômico nacional e os dilemas enfrentados pela região no intuito de superar suas características de economia de enclave.

---

<sup>21</sup> Ver em Furtado(1950)

<sup>22</sup> Ver In(Santos, 1980)

## **2.1. O início da exploração econômica amazônica: extrativismo e decadência.**

O surgimento das primeiras atividades econômicas na Amazônia, assim como em todo o Brasil, remontam ao período colonial. No caso da região amazônica, as primeiras atividades começaram a se desenvolver a partir do século XVIII, tendo como principais produtos o cacau, o café, o algodão, a cana-de-açúcar, dentre outros. À época, o cacau era a principal pauta de exportação amazônica para Portugal, dado o aumento considerável do consumo do chocolate na Europa. O reforço para essa atividade se dá com a criação da Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão, pelo marquês de Pombal, tornando-se um marco na colonização da Amazônia.

O elevação do preço do cacau em fins do século XVIII e início do século XIX, ocasionado pelo aumento da demanda externa, possibilitou uma expansão considerável da economia extrativista na Amazônia. No entanto, as marcas da dependência dos mercados externos já delineavam um padrão próprio da economia amazônica. Segundo Santos (1980): “...a verdade é que se tratava de uma economia ainda muito dependente dos acasos do mercado, principalmente do mercado do cacau. Há fortes indícios, também, de que ela não se achava tecnicamente preparada, sequer para acompanhar com consequência as provocações do próprio mercado. De fato, tudo parece indicar que sua atividade principal é a extrativa.” Dessa forma, a economia amazônica já nasce com um perfil bem claro: exportadora, extrativista e dependente dos mercados externos. Claro que o perfil exportador se generalizava para todo o território colonial, no entanto, as características extrativistas e as relações típicas de trabalho impeliriam um padrão peculiar de acumulação, diverso de outras regiões do Brasil, principalmente do Centro-Sul.

Não demorou muito para que a economia amazônica entrasse em declínio. A partir de 1800, verificou-se um declínio da renda per capita na região. O declínio de renda da região se deve a diversos fatores. Dentre eles “... a inversão na marcha dos preços do cacau; o quadro mundial geralmente adverso para produtos tropicais; o esforço de guerra do Pará na campanha da Guiana, associado à ocupação de Portugal por tropas francesas e os movimentos políticos locais, especialmente a cabanagem.” (Santos, 1980). Por outro lado, a economia amazônica não conseguiu impulsionar a exportação de outros produtos explorados na região como o café, o fumo e a cana-de-açúcar. Coube a borracha – apesar de longe de tornar-se um produto dinamizador da economia amazônica – o papel de impedir que a economia Amazônia entrasse em franca decadência no período. Nesta época, a borracha já era comercializada externamente à colônia, dado alguns usos na Europa e Estados Unidos.

No fundo, a economia amazônica nascera em um momento de grande euforia dos mercados internacionais, e, justamente por isso, extremamente dependente. Mas , com os primeiros sinais de

declínio dos preços do cacau, já apresentara um declínio considerável. Segundo Santos (1980)

“Não mostrava, porém, sinais de solidez interna(...) o produto maior de então, o cacau, parece ter sido de origem eminentemente extrativa e estava sujeito tanto aos caprichos do extrativismo mesmo como aos do mercado externo. Grande parte dos lucros da atividade cacauzeira era transferida à metrópole, rebaixando ainda mais a renda dos residentes. A renda total per capita em 1800 não iria além dos 56 dólares de poder aquisitivo atual.”

Neste sentido, o padrão econômico reinante na região desde suas origens era de uma extrema vinculação aos mercados internacionais, com a maior parte da renda regional escoada para a metrópole, nos moldes típicos das economias coloniais. Como se poderá ver mais adiante, este padrão será uma constante nos diversos modelos de exploração econômica na Amazônia.

## **2.2. As origens da exploração gomífera.**

A retomada de um novo ciclo de exploração econômica na Amazônia deveria resultar da superação de alguns estrangulamentos da economia regional na época. Segundo Santos (1980)

“Era necessário que se verificassem três condições históricas até então não cumpridas: 1) A deflagração de novo processo de estímulo externo, durável e vigoroso; 2) que, em resposta a esse estímulo, mudanças adequadas permitissem superar dois dos estrangulamentos regionais: o do sistema primitivo de transportes e o da escassez da mão-de-obra; 3) que o uso do dinheiro e o cálculo monetário se vulgarizassem na região...”.

O crescimento da demanda por borracha no mercado internacional deveu-se a generalização do uso da borracha nos países de economia industrial, impulsionados, sobretudo, pelo beneficiamento do produto nas indústrias nascentes. Descoberta a vulcanização da borracha por Goodyear - processo que possibilitaria dar uma consistência melhor para o produto e, conseqüentemente, uma durabilidade maior – a demanda pelo insumo passara a crescer de forma exponencial, resultado da aplicação da borracha em larga escala nas indústrias europeias e norte-americanas.

O comércio de borracha na Amazônia já datava de meados do século XVIII, principalmente o comércio interno e seu uso já era feito pelas populações nativas e pelos colonos ali estabelecidos. No entanto, o comércio do produto era ainda muito escasso da colônia para metrópole, tendo pouca importância para Portugal na época. A comercialização do produto começou a se intensificar em meados da década de 1820, por meio do estreitamento das relações comerciais com os Estados Unidos, o qual já o utilizava para beneficiamento em suas indústrias.

Neste sentido, o estímulo externo e interno deixou de ser um estrangulamento para a economia amazônica, já que a região se beneficiava de mais um produto comercializável

externamente. Superadas a questão do estímulos externos e internos, a região deveria superar os entraves ao desenvolvimento de formas modernas de transporte, por meio da navegação no rio Amazonas, e a escassez de mão de obra necessária a exploração da borracha de uma forma mais efetiva. No que diz respeito ao desenvolvimento dos transportes, dois acontecimentos marcaram a modernização da navegação pelo Amazonas: a introdução do navio a vapor – fato realizado pelo Barão de Mauá – em 1853 e a abertura do Amazonas à navegação internacional em 1867. Tendo em vista estes acontecimentos, multiplicaram-se as companhias de transporte fluvial pelo Amazonas, movidos em grande parte pelo ingresso de firmas estrangeiras na região. Com isso o transporte de borracha e de passageiros pelo rio Amazonas passou a ser feito em um ritmo mais veloz.<sup>23</sup>

No que concerne a mão de obra, o problema da escassez relativa foi solucionado em um prazo maior e de forma variada. Em primeiro lugar, verificou-se no período uma baixa na quantidade de escravos e uma perda relativa de força de trabalho jovem, em decorrência das moléstias e dos conflitos experimentados desde o início do processo da independência até o período regencial. Para solucionar esta questão apelou-se para o recrutamento da população indígena de forma a suprir os trabalhos básicos necessários à exploração da borracha. No longo prazo, esta medida mostraria-se insustentável. No entanto, conseguiu suprir provisoriamente as necessidades do comércio gomífero.

Este problema de escassez de trabalhadores só foi realmente solucionado com os movimentos intra regionais e inter-regionais de migração, além dos movimentos setoriais. Em primeiro lugar, fez-se necessário apelar para os movimentos migratórios advindos do exterior (espanhóis, portugueses, árabes, dentre outros), responsáveis pela fundação de colônias no interior do Pará e do Amazonas; e os movimentos migratórios internos, com imigrantes advindos principalmente do nordeste brasileiro (contingente de mão de obra fugido da seca no Nordeste), os quais se dirigiram principalmente para os seringais. Em segundo lugar, era mais do que urgente o deslocamento de trabalhadores de setores decadentes, como foi o caso do cacau, para setores em franca ascensão, caso da economia gomífera. Em suma, a combinação destes movimentos migratórios favoreceu o suprimento de mão de obra para uma efetiva exploração da economia gomífera.

### **2.3. Composição do capital e formação do excedente na economia gomífera.**

Para Roberto Santos (1980), a formação do capital na economia gomífera inicia-se com o estreitamento dos laços comerciais entre os Estados Unidos e Inglaterra com a região amazônica<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Ver Santos (1980), páginas 55 e 56.

<sup>24</sup> Ver Santos(1980), página 124.

Para o autor, o estabelecimento de empresários norte-americanos na região possibilitou a criação de firmas comerciais, que promoviam a importação de bens necessários à produção gomífera e ao provimento básico da população. Com o tempo, foram multiplicando-se o número de empresários do setor que promovem ao mesmo tempo a exportação do produto *in natura* para as principais nações industriais, e as importações dos produtos manufaturados por meio dos recursos obtidos com as exportações. Em pouco tempo, monta-se uma relação própria entre os empresários comerciais estrangeiros, os grandes produtores de látex, os fornecedores destes últimos e os seringueiros.

Dentro desta lógica, estabelece-se uma forma peculiar de crédito na região, denominada *aviamento*, que fornece mercadorias à crédito como contrapartida do pagamento de produtos em espécie. Na nova divisão do trabalho na economia gomífera, cabiam aos empresários ingleses e norte-americanos a função de exportar a borracha *in natura* para os principais mercados (Europa e Estados Unidos); já a tarefa de importação era destinada aos empresários portugueses, que mantinham relações diretas com os produtores de látex no interior amazônico. Como dito anteriormente, o produto da extração dos seringais era dado às casas exportadoras que, por sua vez, compensavam com as importações advindas dos grandes centros.

O fato de se estabelecer um sistema próprio de financiamento interno, baseado na compensação dos produtos importados via produção de látex *in natura*, demonstra a limitação das bases técnicas e financeiras do padrão de exploração gomífera. Na verdade, os exportadores – quase todos estrangeiros – ditavam os preços a serem pagos para os aviadores segundo “as variações do mercado internacional”.

Segundo Roberto Santos(1980), além do setor exportador, o capital estrangeiro se estabeleceu na Amazônia por meio de investimentos diretos e via empréstimos a governos locais. Quanto aos investimentos diretos, a maior parte eram investimentos em infraestrutura para o transporte de insumos e passageiros, assim como investimentos em serviços básicos (força e luz, comunicações, dentre outros), ou mesmo na exploração do látex. No fundo, não houve nenhum incentivo para que se diversificasse o investimento estrangeiro na região, mantendo o mesmo perfil exportador, quase toda atividade econômica voltada para a exportação da borracha. Como se poderá ver adiante, a forma pela qual se estabeleceram os laços entre os seringueiros, as casas aviadoras e os negociantes (exportadores e importadores) impediria de se realizar qualquer outro negócio visando à formação do mercado interno.

Quanto ao capital nacional, sua participação nos negócios da economia gomífera era muito pequena, comparada com o volume de investimentos das firmas estrangeiras. Para Santos (1980): “Do capital brasileiro extrarregional, o mais notável investimento de risco parece ter sido o de Mauá.” Ou seja, desde o estabelecimento da navegação a vapor no Rio Amazonas, parece não ter havido nenhum grande investimento nacional capaz de rivalizar com as grandes firmas estrangeiras.

O capital nacional chegou a ensaiar alguma participação no ramo creditício, mas muito insipiente, “...parece que em geral os bancos não financiavam a extração da borracha e se recusavam a operar com os 'aviadores', a não ser com garantias pessoais e reais estranhas às incertezas dos negócios gomíferos.”(SANTOS,1980). Isso demonstra que a iniciativa privada nacional era muito limitada e avessa a qualquer risco incorrido na atividade gomífera. Neste sentido, qualquer projeto minimamente nacional, àquele período, estaria fadado ao fracasso, uma vez que os riscos da economia gomífera sequer poderia ser assumidos pelo capital privado nacional.

Quanto os investimentos públicos, não se pode dizer que foram muito vultuosos, mas cumpriram papel importante ao subsidiar as atividades ligadas à economia gomífera e, principalmente, ao financiar os serviços de primeira necessidade (escolas, hospitais, serviços de esgoto, iluminação pública, etc).

A base pela qual se conseguiu viabilizar a acumulação na economia gomífera baseou-se numa relação de apropriação do excedente chamada de “aviamento”. Segundo Santos (1980),

“o aviamento foi a instituição que se consolidou a partir do contacto da sociedade amazônica com um sistema altamente monetizado(...) a instituição tenderá a repetir-se em toda área econômica na qual as seguintes características estejam presentes: (a)base de recursos naturais espacialmente ampla e de difícil acesso; (b) atraso das técnicas de produção; (c) índice de participação do dinheiro nas trocas nulo ou muito baixo; (d) presença de lideranças mercantis locais (...) (e) ligação dessas lideranças com um mercado monetizado em pleno funcionamento e que, de fora, subministra crédito; (f) demanda externa ativa sobre um ou mais produtos dessa área.”

No fundo o aviamento é uma mesclagem entre a relação de escambo, baseada na superexploração do trabalho local, com formas mercantis mais modernizadas baseada no crédito e consumo direto.

A acumulação na economia gomífera baseada na extração do excedente de produção se consolidou, em particular, por três formas diferentes<sup>25</sup>:

- a) Por meio da exploração e extorsão do seringueiro.
- b) Por meio do lucro específico da atividade empresarial “aviadora
- c) Por meio da renda feita em inversões de capital fixo e capital de giro feito por não-residentes na região.

A espoliação do seringueiro foi, sem sombra de dúvida, uma das formas mais fáceis de se obter o excedente na economia gomífera. Contando com um arsenal técnico muito rudimentar, as

---

<sup>25</sup> “Três foram, na verdade, as grandes parcelas de excedentes para a acumulação de capital na economia gomífera(...) A primeira resultava de extorquir do seringueiro, até o ponto de intolerância fisiológica, o máximo de rendimento com o mínimo de pagamento.(...) A segunda, bastante difícil de distinguir da primeira, seria o lucro específico da atividade empresarial dos aviadores e seringalistas, remuneração de sua capacidade de organização, coragem e energia. A terceira parcela de excedente consistiu na renda das inversões em capital fixo e capital de giro enviados por não-residentes na região.” (SANTOS, 1980).

necessidades básicas do seringueiro giravam em torno da sua subsistência básica, ou mesmo abaixo dela, dadas as condições precárias pelas quais viviam na floresta. Além disso, todos os utensílios e suprimentos básicos como alimentos, medicamentos, vestuários, eram cobrados a preços exorbitantes, impondo praticamente uma relação de escravidão por dívidas, uma vez que a capacidade de o seringueiro cambiar sua produção crescia numa proporção menor ao seu consumo dentro dos seringais. Quando comparados com os preços de outras localidades no Brasil, o preço de bens alimentícios básicos, no interior da floresta amazônica, eram 5 vezes maiores do que os consumidos na capital do Brasil (Rio de Janeiro). Dessa maneira, o adiantamento de instrumentos e bens básicos aos seringueiros pelos seus intermediários nada mais era que uma forma de se obter uma parcela significativa de sua renda, dado que os seringueiros não tinham nenhum parâmetro para compará-los ou mesmo alternativas dentro dos seringais.

Em suma, os mecanismos básicos do aviamento era a base do processo de acumulação na atividade gomífera. O “adiantamento” dos produtos básicos para os seringueiros a preços abusivos era resultado do cálculo das margens de lucros a serem obtidas neste processo. Não houve nenhuma lógica de mercado que validasse este sistema peculiar. Na verdade, a forma hierárquica pela qual se desenhava o sistema de aviamento, impedia que houvesse qualquer relação de concorrência típica das economias de mercado mais desenvolvidas. O cálculo arbitrário das taxas de lucro indicariam os preços praticados tanto na compra da produção gomífera, quanto na venda dos bens necessários a subsistência do patamar mais baixo, neste caso, os seringueiros. Desse modo, os excedente parciais iam sendo aos poucos reunidos até chegar às grandes casas aviadoras e aos exportadores de origem estrangeira. Com isso, toda e qualquer decisão de emprego e investimento dos aviadores e seringalistas dependia exclusivamente do cálculo da taxa de lucro ótima. Para Santos, todos os grandes negociantes, inclusive o governo, se beneficiaram desse sistema, o qual foi responsável por um dos maiores movimentos de transferência de renda na região.<sup>26</sup>

#### **2.4. Impactos da economia gomífera nos diferentes setores da economia amazônica.**

A análise dos impactos da economia gomífera no subsistema amazônico devem trazer consigo os impactos da economia da borracha na formação da renda média da região e no desenvolvimento das diversas estruturas setoriais (indústria, agricultura, comércio e serviços), de modo que estes serão os elementos básicos para traçar o perfil da economia amazônica nos anos

---

<sup>26</sup> “... o fundo básico para novos investimentos dos seringalistas e 'aviadores' em geral tinha por contrapartida a poupança forçada dos seringueiros, automaticamente expropriada através da imposição de baixíssimos níveis de consumo. Dessa poupança compartilhava toda a rede de *aviamento*, exportação e importação, além do governo e outros grupos sociais bem situados. Tornou-se um fato de curial conhecimento que o sistema resultava paralelamente numa incessante aspiração da renda do interior para Belém e Manaus, convertendo-se num dos mais severos mecanismos de concentração de riqueza a médio prazo conhecidos no país.”(SANTOS,1980)

subsequentes. É claro que, desde o declínio da economia da borracha até os dias atuais, muito mudou na estrutura socioeconômica regional, no entanto, o período da borracha firmou bases estruturais, cujas implicações ressoam até hoje na economia amazônica.

Segundo a análise de Roberto Santos(1980), um pouca mais da metade da renda parece advir do setor primário, em grande parte devido ao setor extrativista. Do outro lado, o setor terciário detinha praticamente 50% da renda, ficando uma parcela de 0,5% do produto. ao setor secundário.<sup>27</sup> Por mais que o setor terciário tenha alcançado uma parcela considerável da renda, a maior parte das atividades deste setor estava ligada diretamente ou indiretamente à economia gomífera.

## **2.5. Decadência da economia da borracha.**

Como já exposto nos pontos anteriores, a decadência da economia da borracha entrou em contradição consigo mesma. A ausência de um sistema competitivo e mais eficiente de extração do látex forçou as grandes companhias ligadas a exportação da borracha à procurar formas mais eficientes de produção deste insumo. Conhecidas as árvores das quais se aproveitavam as melhores seivas, algumas medidas foram tomadas para incentivar a plantação de seringueiras em outros lugares, como foi o caso do leste asiático. Conhecidamente, esta foi uma das medidas tomadas pelo inglês Henry Wickham, o qual reuniu sementes de *Hevea Brasiliensis*, e as plantou no antigo Ceilão. A partir de então, os incentivos às plantações de seringueiras no leste asiático expandiram consideravelmente a oferta do produto nos anos subsequentes.

O fato é que a partir de 1911, já observa-se uma queda considerável do preço da borracha no mercado mundial. Além disso, a partir de 1912 a produção asiática consegue ultrapassar em muito a produção brasileira. Em decorrência disso, algumas medidas foram tomadas de modo a amenizar a crise no setor gomífero. A defesa oficial da borracha fora promovida por meio da assinatura do convênio Pará-Amazonas, que estabelecia a criação de bancos de crédito, viabilizava a melhoria do preparo da borracha, de modo a obter um produto de melhor qualidade para exportação, criava condições para a execução de um empréstimo no exterior e, por último, isentava de impostos algumas fábricas que cuidavam do refino da borracha.

Além disso, foi regulamentado um plano oficial de defesa da borracha que incidia em sete pontos básicos da economia amazônica: heveicultura e extração da borracha, industrialização, imigração, saúde, transportes, produção agrícola alimentar e a pesca. Em resumo, o plano visava recuperar os pontos básicos para uma elaboração de uma verdadeira política econômica para a Amazônia, que muito foi negligenciada pelos dirigentes da União e mesmo da região.

---

<sup>27</sup> Ver em Santos(1980), página 178.

Segundo Roberto Santos<sup>28</sup>, os principais resultados da decadência dos preços da borracha e, por conseguinte, de sua produção total foi a diminuição considerável da renda per capita. Segundo o autor, a renda interna per capita da região caiu de 362 dólares em 1885 para 74 dólares em 1920. Claro que grande parte da renda produzida na região era drenada para os principais centros econômicos. Santos chega a estimar que a renda intra regional (dos residentes da Amazônia) não chegava a ultrapassar 50% da renda interna (a renda toda produzida na região). Dentre outros fatores, verificou-se um grande refluxo da mão de obra nordestina que trabalhou na economia gomífera até o período de crise. Em resumo, restaram algumas opções para a mão de obra excedente: alguns se aventuraram em outras atividades extrativistas como a extração da madeira e da castanha, outros fixaram-se nas atividades de subsistência básica (como a pesca, a coleta de frutos, dentre outros), e muitos foram para os grandes centros tentar a sorte nos subempregos ligados aos serviços das grandes metrópoles amazônicas. Sem falar no aumento das diferenças regionais entre as bandas ocidental e oriental da Amazônia.<sup>29</sup>

O balanço do período contou com versões muito conflituosas sobre a economia gomífera. Longe de tornar a região amazônica em um mercado dinâmico, com autonomia própria e integrado ao sistema econômico nacional, se é que àquela época poderíamos designá-lo assim, a economia da borracha teve um grande impacto a sociedade amazônica, comparada à época colonial. Não somente em termos da ocupação regional (com a imigração nordestina), mas também em termos econômicos, ao criar novas frentes econômicas (extrativismo, agricultura e indústria), assim como os serviços instalados nas grandes capitais (Manaus e Belém). Mesmo assim, a economia gomífera não rompeu com o padrão econômico colonial herdado do século XVIII. A economia foi quase totalmente ligada às vicissitudes do mercado internacional, nesse caso da variação do preço da borracha nas grandes praças financeiras; do ponto de vista social, pouco logrou em distribuir a renda extrativista, muito pelo contrário, aprofundou as desigualdades de renda, ao escoar a grande parte do excedente de produção para o exterior e ao garantir rendas elevadas nos grandes centros urbanos, neste caso, Manaus e Belém. No fundo, a economia gomífera era um reflexo da macropolítica nacional: defender o preço dos produtos primários, no sentido de viabilizar sua exportação. Claro que as consequências da economia cafeeira para a região sudeste nem se comparam aos impactos causados pela economia gomífera na Amazônia. No entanto, o sentido das mudanças as quais sofrera a região amazônica em fins do século XIX e início do século XX, sequer

---

<sup>28</sup> Ver em Santos(1980), pág. 278.

<sup>29</sup> “Durante as várias fases da economia regional no passado, a distinção entre as bandas oriental e ocidental da Amazônia veio se acentuando. Entre 1910 e 1920 ela se torna nítida, como a marcar a trajetória de um futuro que duraria algumas décadas: uma seja mais extrativista, menos organizada em termos comerciais, praticamente sem indústrias; compreendia o Acre, o Amazonas e o alto Madeira. A outra seria mais comercial, conseguiria certa diversificação agrícola e poderia contar com um pequeno parque industrial; abrangia o Pará e o atual território Federal do Amapá.”(SANTOS,1980).

poderia apontar para a formação de uma economia sólida e integrada ao sistema nacional. A retomada de novos ciclos econômicos só viria chamar atenção quando a economia brasileira, finalmente, ingressa numa etapa fundamental na sua história econômica: o processo de industrialização. A próxima seção tratará do processo de transição da economia amazônica na sua fase estritamente extrativista para uma etapa mais integrada ao sistema econômico nacional.

## **2.6. Da economia extrativista à integração nacional.**

Como discutido no ponto anterior, dada a prostração da economia da borracha, a população excedente alocou-se em diversas outras atividades. Dentre elas, o que logrou algum sucesso baseava-se, ainda, em métodos extrativistas, principalmente da castanha e da madeira. Segundo afirma Cardoso & Müller (1977)

“O retorno à economia de subsistência no período 1920-40 foi parcial e localizável(áreas extrativas de látex), pois a extração da castanha conheceu uma fase de expansão. Sem embargo, convém ter presente que três quartos da população em 1940 eram da zona rural e concentravam-se no Pará, área natural da castanha”.

Isso demonstra que não foi a maior parte da população amazônica que voltou-se à economia de subsistência. Alguma atividade econômica mais sólida puxou a economia amazônica no período posterior ao da borracha. Mas é claro que tal atividade nem se compara ao que foi o auge da economia gomífera para a região. No entanto, a amazônia não pode-se dizer que a economia amazônica regrediu à uma economia de subsistência, no período compreendido entre o declínio da borracha e à ocupação da região dentro dos grandes projetos nacionais.

Para Cardoso & Müller (1977), o período entre a decadência da borracha e a integração econômica nacional, pode-se distinguir em duas fases específicas: a que vai de meados da década de 1920 até 1945, e a outra que vai de 1945/50 ao início da década de 1970.

De meados da década de 1920 até meados da década de 1940, a região amazônica passou por um novo estímulo da demanda externa por borracha. Nada comparado ao período áureo da exploração gomífera. No entanto, com a explosão da guerra na Europa e o controle dos territórios asiáticos produtores de látex pelos países do eixo (Japão), os Estados Unidos resolvem iniciar um novo programa de exploração do látex.<sup>30</sup> Passadas as restrições impostas pela guerra, a situação se recompõe, e a região amazônica volta-se às outras atividades extrativas.

Desde o final da guerra até o final da década de 1960, a amazônia diversificou sua atividade econômica para além da atividade gomífera. Cresce a exploração de minérios; o avanço de novas

---

<sup>30</sup> Ver em Cardoso & Müller(1977), página 39.

frentes de extração de castanha, juta, madeira; ou mesmo o estabelecimento de novas cultura, como a pimenta do reino e a pecuária. Neste período, a região amazônica consegue mais que duplicar sua população, com um crescimento considerável da população no meio urbano. No entanto, com a criação de novas frentes econômicas (agrícolas, extrativistas ou pecuárias), a fundação de pequenos núcleos no interior desconcentrou o crescimento populacional no seio das grandes cidades. De acordo com Cardoso & Müller(1977) “ Para toda a região, em 1960, 2/3 da PEA estavam no primário, 6% nas atividades industriais e 28% nas outras atividades.” Este elemento é importantíssimo para se observar o padrão de crescimento da economia amazônica no período. Neste sentido, a região pouco acompanhou as mudanças ocorridas na economia brasileira desde o final da década de 1950, com o plano de metas. A pequena participação da PEA amazônica nas atividades industriais mostra a pequena relevância dessa atividade no produto total da região. A divisão empregatícia da região era muito clara: nas capitais, a maior parte dos empregos estava concentrada nas atividades ligadas aos serviços e comércio; no interior, predominava as atividades ligadas ao setor primário. No entanto, a partir do início da década de 1970, verifica-se um aumento da população economicamente ativa nas atividades industriais. Segundo Fernando Henrique Cardoso e Geraldo Müller, este aumento atinge o patamar de 11% a 18% da PEA. Para os autores “o motor dessa tendência reside na instalação de moderníssimas unidades produtivas(refinarias extrativas minerais, fiação e tecelagem, pescado, transportes marítimos e fluviais, etc) que produziram um setor novo na região norte, realizando aí um importante salto tecnológico, passando de atividades artesanais ou unidades familiares de produção para enormes empresas capitalistas, alterando significativamente a taxa de emprego nas atividades industriais, com repercussões, se bem que mais reduzidas, no setor terciário.” (CARDOSO & MÜLLER, 1977). Ainda, segundo, os autores a evolução do emprego nos setores mais modernos seguiu uma divisão bem clara: a mão-de-obra capacitada para gerir as modernas empresas e empreendimentos provinha de fora da região, principalmente do centro-sul do país. A mão-de-obra de menor qualificação era proveniente dos movimentos migratórios intra-regionais e inter-regionais, neste último caso, do nordeste brasileiro.

No fundo, o movimento pelo qual passou a região amazônica após a decadência da economia gomífera criou as bases objetivas das grandes políticas e os grandes projetos para a região em fins da década de 1960. O significado prático disso foram os desdobramentos do processo de industrialização verificados no centro-sul do Brasil que pela primeira vez logrou integrar o mercado nacional e as estruturas produtivas nacionais. Se em algum momento a região amazônica vislumbrou uma maior integração com o mercado nacional fora neste período, ou seja, pós Plano de Metas, com a aceleração da industrialização no Brasil e com a conformação de órgãos estatais visando o planejamento econômico das regiões periféricas, como foi o caso da SUDENE. A questão a ser levantada é se a maior vinculação com o eixo dinâmico nacional, no caso o Centro-Sul do país,

conseguiu desatar a região amazônica da sua condição histórica de dependência dos mercados mundiais ou se aprofundou a sua condição periférica, neste caso, inserida num contexto de centro-periferia nacional. A análise detalhada do ponto seguinte auxiliará a investigação das políticas para a região até fins da década de 70, quando o modelo de industrialização brasileiro vigente perde fôlego.

## **2.7. Processo de integração da Amazônia e início dos grandes projetos.**

As mudanças ocorridos no plano nacional, principalmente no que diz respeito ao processo de industrialização vigente no país tiveram repercussões no processo de integração da região amazônica ao espaço nacional. Os alicerces das políticas regionais, de valorização da Amazônia, começariam já no período pós-guerra e se consolidariam nos governos principalmente nos governos militares. Segundo Cardoso & Müller (Idem), a primeira medida que imprime uma política desenvolvimento e integração regional para a Amazônia se dá na constituinte de 1946, que cria o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que acaba sendo sancionada pelo presidente Getúlio Vargas em 1953<sup>31</sup>. No fundo, o plano tinha como pano de fundo solucionar os principais gargalos(problemas básicos) necessários ao estabelecimento de uma política econômica sólida na região. Os pontos básicos do plano consistiam em: desenvolvimento das produções agrícola, extrativa e animal; incentivo ao processo de industrialização de matérias-primas nativas; executar um plano de transportes e comunicação; estabelecer uma política de energia; criar um sistema de crédito regional; estabelecer uma política demográfica que consiga resolver os problemas básicos de saúde, educação, saneamento; dentre outros pontos. A proposta do plano passava sobretudo pela solução dos problemas regionais, mas, sobretudo, pela solução dos problemas nacionais, já que tal plano estava circunscrito ao projeto de nação discutido à época. Para a execução do plano fora criada a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia(SPVEA). Em 1966, foram redefinidos os principais pontos do plano. Segundo Cardoso e Müller (1977)

“(...) no segundo Plano, está claramente evidenciada a posição privilegiada que é dada ao capital privado, nacional ou estrangeiro. Enquanto o Plano de 1953 propõe uma associação entre o capital estatal e o privado(sem sequer mencionar o capital estrangeiro), em 1966 vemos que o Estado pretende, fundamentalmente, preparar o terreno para o estabelecimento do capital privado...”.

Embora alguns pontos tenham sido contemplados neste segundo plano, seus objetivos estavam ligados à transnacionalização da economia brasileira, iniciada com o plano de metas de JK em 1956. Neste sentido, os objetivos nacionais expressos no primeiro plano, se transfiguram,

---

<sup>31</sup> Ver em Cardoso & Müller(1977) páginas 110 e 111.

passando a expressar a necessidade de expansão dos capitais privados nacionais e estrangeiros.

Além disso, a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) possibilitou a implementação de uma zona industrial especial, beneficiada das isenções fiscais, como de ICM e IPI. Por fim, foram criadas a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais(CPRM), que incentivava a exploração de recursos minerais e hídricos; o Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia, que se responsabilizou por elaborar um plano energético na região amazônica, principalmente no que diz respeito ao seu potencial hídrico; e por fim o Projeto Radar da Amazônia(RADAM), que tinha como objetivo básico planejar o aproveitamento dos recursos naturais da região.

Ainda em 1966, os governos militares extinguem a SPVEA, substituindo pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia(SUDAM). Como visto anteriormente, a criação da SUDAM manteve em parte os traços do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. O que se pode depreender desta mudança está no caráter do novo plano, que reforça muito mais as características “empresariais”<sup>32</sup>, ou seja, incentiva a expansão das grandes empresas e dos grandes negócios na região, relegando para segundo plano as necessidades básicas da população como educação, saúde, moradia, saneamento básico, dentre outros. A nova Superintendência pode contar fundamentalmente com os recursos do Estado, ou mesmo com recursos privados que seriam administrados financeiramente pelo Banco da Amazônia S.A.(BASA).

No que diz respeito a expansão da fronteira agrícola, fora criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária(INCRA), que remonta as primeiras políticas de colonização do governo Vargas. Segundo Cardoso & Müller(1977) “ O INCRA tem como objetivos principais a realização da reforma agrária no Brasil, a promoção da colonização particular e a execução da colonização oficial e do desenvolvimento no campo, através do cooperativismo e da eletrificação rural.” Em suma, a fundação do INCRA estava relacionada a ocupação da fronteira agrícola na Amazônia, com o estabelecimento de infra-estrutura básica para que se pudesse ocupar efetivamente a região. Segundo as linhas gerais do plano de ocupação e colonização e segundo a definição dos lotes agrícolas, os objetivos principais do governo era atrair os pequenos e médios empresários agrícolas para a região.<sup>33</sup>

Além da SUDAM e do INCRA, outros projetos foram criados na região amazônica para apoiar o crescimento econômico regional. Dentre eles estavam o Plano de Integração Nacional(PIN), que visava financiar os principais planos de infra-estrutura que compreendiam as regiões delimitadas pela atuação da SUDAM e SUDENE, no que consistia principalmente na construção de estradas federais, vide Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Como complementação

---

<sup>32</sup> Ver em Cardoso & Müller(1977), páginas 117 e 118.

<sup>33</sup> Ver em Cardoso e Müller(1977) página 123.

do PIN, foi lançado o Programa de Distribuição de Terras (PROTERRA), com os objetivos de facilitar a aquisição de novas terras, possibilitar melhores condições de trabalho rural e promover a agroindústria na Amazônia.<sup>34</sup> Segundo Mahar(1978) “o lançamento do PROTERRA, como o do PIN, foi uma tentativa de reorientar a estratégia anterior de desenvolvimento regional, baseada na industrialização via substituição de importações”. Ainda segundo Mahar(1978) “Os objetivos globais da política regional para o período 1975/79 estão no II Plano Nacional de Desenvolvimento.” O II PND caracterizou-se por uma série de medidas econômicas visando completar o processo de industrialização brasileira iniciado com o Plano de Metas em 1956 no governo Juscelino Kubitschek. A complementação de alguns setores essenciais na indústria brasileira do Centro-Sul encontraria insumos mais baratos nas regiões Centro-oeste e Norte, neste último caso na Amazônia brasileira. Para o governo da época, a região Amazônica serviria claramente como fronteira de recursos supridora de insumos para a indústria brasileira. As ações práticas do II PND na Amazônia se verificaram com a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). O programa visava criar cerca de 15 pólos de crescimento considerando suas vantagens comparativas estratégicas. Para Mahar(1978), “o POLAMAZÔNIA é um programa de desenvolvimento de infra-estrutura destinado a criar um 'clima de investimento' mais favorável à iniciativa privada.”

Além disso, foi criada também a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), a qual possibilitou a implementação de uma zona industrial especial, beneficiada das isenções fiscais, como de ICM e IPI. Por fim, foram criadas a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), que incentivava a exploração de recursos minerais e hídricos; o Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia, que se responsabilizou por elaborar um plano energético na região amazônica, principalmente no que diz respeito ao seu potencial hídrico; e por fim o Projeto Radar da Amazônia (RADAM), que tinha como objetivo básico planejar o aproveitamento dos recursos naturais da região.

No fundo, todos estes grandes projetos e programas tinham como meta executar uma série de iniciativas econômicas dentro da perspectiva de ocupação da fronteira amazônica. A criação do POLAMAZÔNIA abriu espaço para a criação do Programa Grande Carajás (PGC)<sup>35</sup>, que por meio de uma associação entre a Companhia Vale do Rio Doce e a U.S. Steel, previa a exploração de minério de ferro da região de Carajás, no sudeste paraense, no noroeste do Maranhão e no espaço que hoje está o estado de Tocantins. O papel do Estado brasileiro, como previsto no POLAMAZÔNIA, seria promover a infra-estrutura básica para a implementação destes projetos, dentre eles o PGC. Não somente do PGC, mas outros projetos que previam a extração mineral, o

---

<sup>34</sup> Ver em Mahar(1978), página 33.

<sup>35</sup> Ver em Miranda Neto(1986) página 106.

extrativismo e a colonização agrícola na fronteira econômica da região, dentre os quais pode-se citar o Projeto Trombetas, com a exploração da bauxita, o Projeto Albrás/Alunorte, o qual beneficiaria a bauxita, transformando-a em alumina e alumínio. No bojo destes projetos, o Estado brasileiro entraria com a construção da Hidrelétrica de Tucuruí, a qual constituiria a fonte energética para o complexo Albrás/Alunorte.

## **2.8. Globalização e a economia amazônica.**

O desenvolvimento da economia amazônica pós 1960 foi consequência da reestruturação do espaço econômico nacional ligado as necessidades de expansão da indústria nacional, concentrada no centro-sul do país. O processo de ocupação da região, que, em suma, resumiu-se a expansão da fronteira agrícola, criação de novas frentes extrativistas (minérios), e formação de pequenas estruturas industriais, foi resultado da consolidação de uma polarização interna de tipo centro-periferia, onde a indústria do centro-sul comandava a expansão econômica no país. O longo ciclo industrial brasileiro, começando pelo processo de substituição de importações, passando pela implementação de uma indústria de bens de produção e finalizando com as políticas do II PND, esboçou alguma integração da região amazônica ao espaço nacional, ao induzir mudanças de grande magnitude em sua economia e de integrar minimamente o mercado amazônico ao mercado do centro-sul.

No entanto, as novas vicissitudes do capital internacional, decorrente da reorganização das finanças internacionais e mesmo da reestruturação do espaço produtivo, impuseram uma reorganização da economia nacional, tendo reflexos diretos para economia amazônica. Segundo Carvalho(2005)

“Nos anos 80, num ambiente de instabilidade de preços, as inovações tecnológicas, que vêm conformando a globalização, geraram novas formas de gestão empresarial e de organização do trabalho que logo foram adotadas pelas empresas brasileiras. Além disso, as novas regras e procedimentos da concorrência no comércio internacional vão definido-se nos espaços abertos pela desregulação dos mercados nacionais com seus desdobramentos nos mercados nacionais”.

Além desse aspecto, a conformação de uma nova divisão internacional do trabalho, impõe para a economia brasileira e para a economia amazônica uma nova articulação com o espaço econômico mundial, de modo que a reestruturação produtiva do espaço econômico nacional impõe uma nova dinâmica da economia amazônica com o espaço econômico mundial.

Se antes, a ocupação da fronteira agrícola, a exploração de recursos minerais, e a instalação de um pequeno parque industrial na região amazônia conformava-se na lógica do mercado nacional,

com a globalização financeira e produtiva e o desmantelamento dos mercados nacionais, a economia amazônica passa vislumbrar uma inserção econômica mais estreita com o mercado mundial. Como visto anteriormente, a viabilização dos projetos econômicos na região dependia em grande parte da coordenação do Estado nacional, no que diz respeito ao financiamento e coordenação planejada dos projetos. Com a fragilidade financeira do Estado brasileiro, as perspectivas de coordenação dos projetos econômicos na região tornaram-se reduzidas<sup>36</sup>. Neste sentido, o que se observou na região desde o início da década de 90, foi um estreitamento das relações comerciais com o mercado mundial, vide a expansão dos projetos mineralógicos(ferro e alumínio) voltados a exportação e a ocupação do espaço agrícola também voltado para exportação(soja e gado). Na verdade, o processo de globalização financeira e produtiva encerrou um ciclo de vultoso crescimento econômico na região, os quais contaram com grande participação do Estado nacional.<sup>37</sup>

Este crescimento experimentado pela região amazônica resultou de um longo processo de desconcentração industrial do sudeste para as outras regiões do país. No entanto, esgotados os efeitos econômicos do II PND na região, o ritmo de crescimento da região amazônica diminuiu sensivelmente, comparados com as outras regiões do país.<sup>38</sup> Esta inflexão verificada no início da década de 1990 comprova os impactos da abertura comercial, financeira e da reestruturação do espaço produtivo na economia amazônica. Se em algum momento, a região experimentou uma industrialização insipiente, coordenada, ligada ao mercado nacional, se deu com o processo de desconcentração industrial verificado no início da década de 1970. Com a retomada do crescimento industrial na região sudeste e com a dita “reconcentração inter-regional”, a partir da década de 1990, somadas as dificuldades de o Estado brasileiro de arcar com o financiamento dos grandes projetos na região, o voo alçado pela região no início da década de 1970 encontra seu fim.

No fundo, a partir dos anos 90, a economia amazônica apresentou diversas dificuldades para dar continuidade ao seu crescimento econômico. Em primeiro lugar, a reestruturação do espaço produtivo nacional e mundial impedem que a região consiga se aprofundar no processo de industrialização. Na verdade, a região amazônica nem sequer experimentou a formação de uma industrialização sólida. Em segundo lugar, a debilidade financeira do Estado brasileiro, agravada

---

<sup>36</sup> Ver em Carvalho(2005), página 19.

<sup>37</sup> “De fato, entre 1985/89 a taxa média anual de crescimento da região norte foi de 8,42% contra 2,15% do Brasil. Este desempenho macroeconômico permitiu que o Norte elevasse a sua participação relativa de 3,84%(1985) para 4,94%(1990) no PIB do Brasil. Esse bom desempenho, por outro lado, manifestou-se também no aumento da participação relativa do PIB per capita da região norte no PIB per capita do Brasil de 61,87%(1985) para 73,36%(1990)...”(CARVALHO, 2005).

<sup>38</sup> “ A partir de 1990, portanto, nota-se que a tendência de desconcentração inter-regional não se sustenta mais, sobretudo a partir de 1995 quando o PIB per capita do Sudeste volta a evoluir a um nível superior às demais regiões do país. Assim, entre 1995/2000, o melhor desempenho do PIB do Brasil e das demais regiões, por certo, acabaram contribuindo para que o PIB per capita do Norte em relação ao do Brasil caísse de 73,36%(1990) para 60,37%(2000)...”(CARVALHO, 2005).

pelo aumento do pagamento do serviço da dívida dentro do orçamento, e das restrições fiscais, impulsionada pelos inúmeros cortes do governo, inviabilizou qualquer política de planejamento econômico pelos órgãos governamentais. Somados a venda das estatais, provedoras de subsídios as corporações instaladas e a extinção dos principais órgãos de planejamento, vide o caso da SUDAM, a fragilidade da região ficou mais acentuada.

Em realidade, a política macroeconômica nacional executada na primeira metade da década de 1990 no Brasil teve impactos deletérios para a economia amazônica. Em primeiro lugar, verificou-se o processo de abertura comercial e financeira, fragilizando os principais setores industriais nacionais. Em segundo lugar, o processo de estabilização monetária implementado pelo Plano Real impôs uma série de restrições as políticas públicas federais e estaduais. As consequências práticas de tudo isso se verificou com a diminuição da receita tributada, dado o processo de falência e venda de grandes empresas nacionais, e a elevação do serviço da dívida, dado as elevadas taxas de juros mantidas pela autoridade monetária. Neste sentido, aumentou a dívida do Estados, dada as elevadas taxas de juros e a diminui-se consideravelmente o repasse de verbas da União para os Estados. Nos anos seguintes, os tais efeitos se confirmaram com a completa estagnação da economia amazônica frente a economia brasileira. Segundo Carvalho(2005), a partir de 1995, a economia brasileira se distancia da economia amazônica , tendo reflexos na evolução do PIB per capita<sup>39</sup>. Se no início da década de 1990 havia uma proximidade muito grande entre os dois PIB per capita(da Amazônia e do Brasil), a partir de 1995 há um distanciamento considerável entre os dois índices. Desde então, até o final da década, o crescimento da região foi pouco vigoroso se comparado com o restante do país, ou melhor, se comparado com a média nacional. Apesar de ter-se verificado uma relativa desconcentração regional no Brasil, para Carvalho(2005, pág. 87) “os anos 90 podem estar ocultando um processo de reconcentração produtiva de setores dinâmicos, sobretudo do complexo eletro-eletrônico, na metrópole paulista e cidades mais próximas...”. Com o processo de reconcentração produtiva, um cenário mais especializado se desenha para a Amazônia no futuro. Se antes havia alguma estrutura mais verticalizada no espaço amazônico, diminuindo em termos relativos sua dependência e sua condição de economia de enclave, com o processo de reconcentração produtiva e com a nova divisão internacional do trabalho, a expansão econômica da região se daria de uma forma muito mais especializada.

---

<sup>39</sup> Ver em Carvalho(2005) página 42.

### **Capítulo 3: Reflexão sobre os dilemas do desenvolvimento amazônico.**

A análise histórica da Amazônia examinada no capítulo 2, apontou as grandes mudanças ocorridas na região desde as primeiras incursões no período colonial até o começo dos grandes projetos na região, com os governos militares. O objetivo principal deste capítulo é destacar as principais mudanças econômicas e sociais, e de que maneira elas contribuíram para a superação do subdesenvolvimento na região, dado o profundo atraso da região Amazônica em relação ao eixo dinâmico da economia nacional.

Desde o início da exploração extrativista colonial até a ascensão da exploração gomífera, o padrão de crescimento econômico amazônico foi sempre voltado para as vicissitudes do mercado internacional, alheios a qualquer mecanismo de crescimento voltado para dentro. Segundo COSTA(1979), o modelo extrativista evidenciava algumas características básicas: um padrão de ocupação demasiadamente concentrado e disperso no território; o excedente econômico apropriado segundo as necessidades do capital comercial, a escassa difusão de seu dinamismo para outros setores e a insignificância de um mercado regional interno que viabilizasse outras atividades econômicas. Tal característica marcante evidencia a fragmentação das “ilhas econômicas” no espaço nacional brasileiro, as quais possuíam pouca ou nenhuma articulação interna. O cenário começa a mudar com a crise da economia cafeeira na década de 1920 e com a emergência de um modelo de substituição de importações que faz concentrar grande parte das forças produtivas industriais em uma região específica(sudeste), rompendo o ciclo de fragmentação espacial entre as regiões brasileiras. Neste sentido, as pequenas disparidades regionais se acentuam reforçando uma lógica interna de centro-periferia, onde o centro-sul brasileiro comanda o processo industrial, estando todas as outras regiões subordinadas à dinâmica industrial.

Com a consecução do Plano de Metas, em 1956, o agravamento das disparidades regionais se intensifica numa proporção ainda maior. A intensificação da industrialização brasileira abre espaço para a expansão da atividade econômica nacional e, conseqüentemente, à incorporação da região amazônica no espaço econômico nacional. Pela primeira vez na história do país, vislumbra-se a possibilidade de estabelecer nexos mais orgânicos entre as regiões, no sentido da formação de um espaço econômico genuinamente nacional. Neste sentido, a incorporação da Amazônia à economia brasileira romperia o profundo isolamento pela qual passou a região desde a época colonial. Mais do que isso, tal fato mudaria, por alguns anos, a relação de extrema dependência da região amazônica aos mercados internacionais. No entanto, mesmo com tais mudanças na estrutura econômica nacional, a inserção amazônica se deu de forma demasiadamente periférica. Sua estrutura econômica extremamente especializada não logrou reconfigurar sua posição de economia exportadora de produtos primários para as regiões mais centrais, seja do Brasil, seja do resto do

mundo.<sup>40</sup>

Como abordado anteriormente, a superação do subdesenvolvimento na Amazônia passaria fundamentalmente pela integração da região ao espaço nacional, no sentido da formação de um mercado nacional coeso. Segundo COSTA(1979) a região apresentava três características que a separava do espaço nacional: sua natureza exportadora, os condicionantes geográficos e a formação política que distanciava ainda mais a região dos demais centros de decisão brasileiros.

Os eventos que permitiram um processo de integração das regiões periféricas ao centro dinâmico do país, se evidenciaram, no caso da Amazônia, com a construção da capital Brasília e da rodovia que ligava a capital federal da cidade de Belém. Além disso, três medidas foram fundamentais para que se efetivasse a ocupação da região e posteriormente a integração ao restante do país: a criação de uma estrutura institucional para a chamada “Operação Amazônia”, a construção da Rodovia Brasília-Acre e, por fim, a criação do Programa de Integração Nacional(PIN). Esses foram os principais acontecimentos que possibilitaram a integração “física da região” ao país. No fundo, os interesses nacionais passam a se voltar para a Amazônia a partir de algumas características básicas: sua condição de exportadora de recursos naturais para o mercado internacional; como área de assentamento de contingentes populacionais de área decadentes; por meio do substrato para novos investimentos públicos nacionais; e como área utilizada para exploração de recursos naturais voltada para o mercado nacional.

Pode-se depreender a partir de tais eventos que a lógica econômica instalada pós-industrialização nacional não mudou consideravelmente o papel periférico desempenhado pela região amazônica durante a constituição dos grandes projetos. Pelo contrário, ao redefinir as prioridades da região, o mercado industrial do centro-sul passou a comandar grande parte das exportações de insumos produzidos na Amazônia. O padrão tecnológico dos grandes projetos instalados na região, na verdade, reforçou algumas tendências: a proliferação das economias de enclave; o aprofundamento do padrão de distribuição de renda concentrador; a uma insignificante difusão das técnicas de produção; a concentração da atividade empresarial restrita às exportações; à não retenção do excedente econômico gerado regionalmente; a absorção de grande parte da produtividade média do trabalho pelos importadores; a montagem de uma estrutura física quase que exclusivamente voltada à exportação; a uma estrutura social rígida.<sup>41</sup>

O padrão econômico se comparado com a economia gomífera em pouco mudara seus aspectos internos e externos. Apesar de ter incorporado residualmente a tecnologia oriunda do centro-sul industrializado, a economia amazônica não conseguiu difundir-la para o conjunto do seu aparato produtivo. Pelo contrário, o caráter exportador deste tipo de economia manteve o perfil de

---

<sup>40</sup> Ver em COSTA(1979) página 47.

<sup>41</sup> Ver em COSTA(1979) página 56.

economia de enclave da região, ou seja, somente os pequenos centros produtores de um determinado produto ou serviço se beneficiaram dos ganhos produzidos na região. Concretamente, isso se manifesta segundo alguns padrões econômicos específicos da região amazônica. O último caso citado refere-se especificamente aos projetos relacionados a extração mineral. Segundo COSTA(1979)

“um setor caracterizado por sua localização em lugares de difícil acesso, tecnologicamente evidenciado pela sua baixa capacidade de geração de emprego, altamente intensivo em capital, consumidor voraz de recursos naturais não-renováveis, como é o caso da extração de minerais, converter-se-á fatalmente num quisto, desvinculado do contexto econômico em que se insere.”

Além disso, as demais atividades ligadas à terra, como é o caso do extrativismo vegetal e as atividades de tipo plantation, ou mesmo a pecuária, dificilmente conseguirão promover a difusão de progresso técnico regional.<sup>42</sup>

Mesmo com grandes problemas a serem solucionados, para COSTA(1992), a inserção da Amazônia dentro de uma divisão inter-regional do trabalho específica trouxe alguns ganhos em termos de renda e melhorias em alguns indicadores, nos anos 70 e 80. Vale dizer que não somente o rendimento médio aumentou como a participação do PIB da região amazônica cresceu dentro da totalidade do PIB nacional. Houve melhorias também no acesso à saúde, educação, saneamento básico, dentre outros. O problema em questão, no entanto, não foram as melhorias verificadas no período de grande crescimento da economia amazônica, que se verificou nas décadas de 70 e de 80. Tal fato demonstra, sobretudo, o enorme atraso vivenciado pela região desde o fim da economia da borracha. No fundo, os ganhos advindos do processo de industrialização brasileiro tornaram-se evidentes na região Amazônia a partir da década de 70, como foi o caso da expansão da infraestrutura energética, as melhorias na infraestrutura de saneamento básico e transportes, além dos serviços básicos providos pelo Estado. No entanto, a fragilidade da inserção amazônica dentro da economia nacional deixou lacunas que se evidenciariam anos mais tarde com a fragmentação da economia nacional a partir dos anos 90. O último grande ciclo de acumulação na região não superou a condição de economia de enclave, estando dessa vez subordinada às necessidades do centro dinâmico industrial nacional. Com a crise econômica brasileira na década de 70 e o esgotamento dos projetos econômicos do II PND, a fragmentação da economia nacional se tornaria uma realidade a partir da década de 80 e início da década de 90. Tal fato corroborou para a desvinculação progressiva do espaço econômico amazônico à lógica de acumulação nacional. As consequências práticas deste fenômeno foi a progressiva perda da capacidade de a região amazônica de planejar e

---

<sup>42</sup> Ver em COSTA(1979) página 60 e 61.

comandar suas ações econômicas, de modo a coordenar minimamente suas políticas públicas regionais. O que se verificou na amazônia no início da década de 90 foi um reflexo do desmantelamento da economia nacional no mesmo período. Segundo COSTA(1992)

“O comportamento desta será, pois, o determinante estratégico por excelência da economia nacional regional. Conseqüentemente, quanto maior for a duração do atual impasse em que se encontra a economia do país tanto maior será a possibilidade de prosseguimento do arrefecimento ou paralisação do processo de crescimento da região”

O que a diferenciou do centro-sul brasileiro, foi, sem dúvida, a sua inserção periférica dentro da economia nacional. Sem uma base econômica sólida que lhe desse sustentação nos momentos de crise, a solução encontrada à médio prazo foi o progressivo estreitamento entre a economia amazônica e os mercados internacionais, vide a intensificação da exploração mineral e o aumento do devastamento para o cultivo de commodities exportáveis. Desse modo, a possibilidade de a região se consolidar dentro de um mercado nacional minimamente autônomo esvaiu-se com o processo de liberalização econômica no início da década de 90. Com isso, os condicionantes externos passam a ditar a dinâmica da economia amazônica, de modo similar ao que aconteceu com os outros ciclos econômicos, em especial com a economia da borracha. No entanto, diferente do que foi o ciclo gomífero no final do século XIX e início do século XX, os problemas econômicos e sociais atuais da região amazônica não se resumem a um simples problema de ocupação territorial. O crescimento populacional vertiginoso, inchando os grandes centros urbanos, principalmente as duas capitais(Belém e Manaus) imputou uma variada gama de novos problemas socioeconômicos a serem enfrentados na alvorada do século XXI.<sup>43</sup>

O que se verificou ao longo dos séculos, desde a implementação das primeiras atividades extrativistas até os grandes projetos na região, foi o aprofundamento da dependência externa e a intensificação dos problemas sociais na região. O pequeno lapso, no qual a dinâmica nacional ditou os rumos da economia Amazônica logo se desfez com o processo de liberalização comercial e financeira. O que se viu foi a fragmentação progressiva do mercado nacional, o estreitamento com as grandes corporações multinacionais, as quais passaram a explorar diretamente as riquezas oriundas do solo amazônico. Com isso, a capacidade de planejamento econômico e de implementação de políticas públicas efetivas diminuiu sensivelmente, dada a perda de influência do Estado nacional nas economias regionais, e na economia nacional como um todo. Neste sentido, aprofundou-se a dependência dos investimentos privados principalmente das grandes corporações internacionais.

---

<sup>43</sup> “No decênio de 80, o desempenho econômico foi moderado. De par com o acirramento de problemas e conflitos sociais – tanto no meio rural como nas cidades -, acarretado pela reversão ou alentecimento tendencial de alguns indicadores sociais. Daí, o agravamento da urbanização da pobreza.”(Costa, 1992).

Algumas teorias apontam para a crítica do modelo de enclave, mostrando que os grandes projetos na região trouxeram ganhos locais significativos. No entanto, para Mahar(1978) “muito embora um *trickling down* dos benefícios até a população regional seja uma consequência provável de tal enfoque, não ficam de modo algum assegurados grandes aumentos do bem-estar médio”. Não se pode negar alguns ganhos econômicos e mesmo sociais advindos dos grandes projetos na região, no entanto, o modelo exportador engendrado por tais projetos reproduz a mesma lógica econômica pela qual passou a Amazônia desde o período colonial. Nesta lógica, a maior parte do excedente social é transferida para os centros dinâmicos da economia mundial em um primeiro momento, posteriormente para o Centro-sul brasileiro industrializado, voltando em seguida para as grandes economias mundiais. Além disso, dificilmente o padrão tecnológico instalado por alguns projetos de grande magnitude consegue se espalhar para o conjunto da economia amazônica. Em verdade, a eficiência tecnológica de tais projetos justifica-se perante as necessidades dos países financiadores, como é o caso do complexo Albrás/Alunorte no nordeste do Pará. Não há compromisso em modernizar o parque industrial da região, nem sequer difundir os ganhos para o conjunto da população. Neste sentido, aprofunda-se a condição de subdesenvolvimento vivida pela região.

O sentido da transformação econômica na região amazônica seguiu quase que intermitentemente a lógica colonial. A inserção especializada na divisão internacional do trabalho foi a tônica da região desde o período colonial até a modernidade. Diferentemente do Centro-sul brasileiro, a Amazônia brasileira não experimentou um ciclo industrial vigoroso, tendo praticamente mantido seu papel supridor de insumos e matérias-primas para os grandes centros econômicos. Mais do que isso, a Amazônia brasileira superou muito pouco seu atraso cultural, social e econômico ao longo dos anos que experimentou um grande crescimento econômico. Se na época da borracha prevalecia a profunda mercantilização dos recursos naturais da floresta, associado com as relações de produção mais perversas, como foi o caso do aviamento, na alvorada do século XXI, prevalece a devastação completa da floresta, a modernização do campo, o esgotamento dos recursos naturais, e a destruição das comunidades tradicionais. No fundo, as reformas liberais do final da década de 1980 e início da década de 1990 frearam qualquer tentativa de formação de um mercado nacional autônomo, onde as regiões pudessem se integrar e corrigir seus problemas estruturais por meio de políticas públicas de Estado. Sem Estado nacional soberano, as regiões mais frágeis estariam mais suscetíveis as incursões das grandes empresas transnacionais. Foi o que se sucedeu na Amazônia.

Enquanto não havia um excedente de mão de obra expressivo, a região amazônica pode se sustentar sem grandes transformações na estrutura produtiva vigente. Inclusive, a instalação de um parque industrial aos moldes do centro-sul brasileiro talvez não tenha sido a melhor saída para os problemas da região. No entanto, sem uma estrutura econômica pujante que dê sustentação a economia nacional não há como corrigir os problemas das regiões mais periféricas, mesmo elas

estando subordinadas economicamente às regiões mais dinâmicas. O eixo das grandes decisões deve passar pelo espaço econômico nacional e pela autoridade nacional. Se não há economia nacional, não há economia regional. E sem desenvolvimento nacional, não há desenvolvimento regional. O que se sucedeu ao longo dos anos foi o desmantelamento da economia nacional e a perda progressiva da capacidade de fazer política pública.

Mesmo que a região tenha saído do tremendo atraso econômico, cultural e social, para Mendes(1979) “vencer o atraso econômico de uma região não é, portanto, apenas necessariamente explorar adequadamente sua dotação de recursos naturais.” A noção de desenvolvimento regional à época dos grandes projetos seguia a linha da exploração de recursos e da criação de infra-estrutura para tais empreendimentos. Ainda segundo Mendes(1979) “O melhor aproveitamento dos recursos naturais é, por conseguinte, um instrumento ou meio para um fim mais nobre.” Essa concepção de aproveitamento dos recursos econômicos segue a linha esboçada por Celso Furtado. Quando há inadequação entre os meios necessários a consecução de um determinado fim, que, no limite, é o bem-estar do povo amazônico, não há desenvolvimento. Mais do que isso, os benefícios do desenvolvimento amazônico devem ser sentidos em todo território nacional. O homem amazônico é também o homem brasileiro e deve, por isso, se beneficiar dos avanços que acontecem no centro-sul, assim como os habitantes do centro-sul brasileiro devem se beneficiar dos avanços na Amazônia.<sup>44</sup> Dessa forma, o problema do desenvolvimento da Amazônia está na conciliação entre a distribuição dos ganhos em escala regional e a formação de uma economia nacional. Não há como o centro-sul brasileiro prescindir dos insumos e matérias-primas amazônicas, nem a Amazônia prescindir dos produtos industrializados do centro-sul. Desenvolvimento na região amazônica não significa impôr um modelo industrial aos moldes do centro-sul brasileiro, nem tampouco fechar-se num modelo autarcizante. No espaço econômico brasileiro, desenvolvimento regional significa criar mecanismos de interdependência entre as regiões de modo que se possa criar uma relação de complementariedade. Para Mendes (1979) interdependência quer dizer

“integração, num sentido pleno, porque operando nos dois sentidos. Significa o estabelecimento de um sistema de vínculos econômicos, de fluxos comerciais, de mecanismos de geração do produto e de distribuição de renda, pelo qual o País venha a ser, efetivamente, uma unidade, onde o regime de trocas internas e os controles financeiros operem equilibradamente.”

Isso quer dizer que o pleno desenvolvimento nacional e regional passa por uma relação econômica equilibrada entre as regiões. Como dito anteriormente, o avanço das forças produtivas na Amazônia não significa transpor o mesmo sistema industrial consolidado no centro-sul do país. O modelo amazônico deve equilibrar desenvolvimento das forças produtivas, bem-estar entre seus

---

<sup>44</sup> Ver em Mendes(1979) página 17.

habitantes e a preservação do bioma amazônico, sem que isso gere uma disparidade tremenda entre as regiões brasileiras. Nesta linha, o Estado nacional brasileiro deve compensar os ganhos obtidos pela região por meio da receita pública de incentivar outros investimentos e distribuir renda entre a população local. Desse modo, a intervenção do Estado nacional deve compensar as disparidades regionais de modo a garantir a solidez da economia nacional e as especificidades da economia amazônica.

## CONCLUSÃO

O debate acerca do desenvolvimento da região amazônica no Brasil está intrinsecamente ligado ao debate do desenvolvimento nacional. A tônica dos grandes debates nas décadas de 1950 e 1960 no Brasil permeavam a formação da economia brasileira e, por conseguinte, as possíveis soluções para seus problemas estruturais. Sem economia nacional, não há subordinação do processo de acumulação às decisões coletivas nacionais. Tudo isso delineou a forma pela qual o país conseguiria solucionar seus grandes problemas, dentre eles a heterogeneidade estrutural e a dependência tecnológica. A problemática regional certamente foi o que motivou maiores esforços das autoridades nacionais para corrigir as disparidade socioeconômicas. Quando o Brasil conseguiu levar adiante seu processo de industrialização, a possibilidade de solucionar as disparidades regionais se tornou uma realidade na medida em que o Estado brasileiro desenvolvia mecanismos para isso. O esgotamento do padrão de acumulação com o fim do II PND debilitou a economia nacional, apontando para uma progressiva desarticulação entre os mercados regionais. Posteriormente, a consolidação das políticas neoliberais no país incentivaram o estreitamento entre os mercados regionais com o mercado internacional. Com a Amazônia não foi diferente. A execução dos projetos econômicos na região mudariam de qualidade com o esgotamento do ciclo industrial do II PND. A perda da capacidade do Estado brasileiro de fazer política pública nacional inviabilizou o planejamento estatal do desenvolvimento amazônico. Com isso, o controle das atividades econômicas na região foi progressivamente passado para as mãos das grandes multinacionais. A partir daí, o Estado brasileiro perdeu quase que completamente sua capacidade de planejar e executar o desenvolvimento nacional e regional.

Neste sentido, desenha-se um cenário perverso para a região, com a perda completa de controle das forças produtivas. Quando a racionalidade instrumental não está submetida à racionalidade substantiva, não há escolha coletiva e não há desenvolvimento. O subdesenvolvimento impera, desintegrando as relações civilizadas entre homem e natureza. Reflexo disso tudo são os inúmeros conflitos sociais no campo em busca do apoderamento da fronteira agrícola e mineral, a devastação desenfreada da floresta, o inchamento das grandes metrópoles e a proliferação da miséria entre os bolsões marginalizados da região. Este é o cenário que se desenha para o futuro. Os apontamentos devem levar em conta não somente a questão regional, ou seja, os problemas do homem amazônico, mas, sobretudo, os problemas concretos do povo brasileiro. Se os problemas nacionais não forem solucionados, trarão consigo consequências perversas para o Brasil e para a Amazônia conjuntamente.

## BIBLIOGRAFIA

CARDOSO, Fernando Henrique & MÜLLER, Geraldo. *Amazônia: Expansão do capitalismo* - São Paulo : Editora Brasiliense, 1977.

CARVALHO, David Ferreira. *Ensaio selecionados sobre a economia da Amazônia nos anos 90* – Belém: UNAMA, 2005.

COSTA, José Marcelino Monteiro *Amazônia: Recursos naturais, tecnologia e desenvolvimento (contribuição para o debate)*. In: *Amazônia: desenvolvimento e ocupação*. Org: José Marcelino Monteiro da Costa - Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.

\_\_\_\_\_ *Impactos econômicos-territoriais do atual padrão de ocupação da Amazônia*. In: *Amazônia: desenvolvimento ou retrocesso*. José Marcelino Monteiro da Costa coordenador. Belém: CEJUP, 1992.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento* – São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

\_\_\_\_\_ *O mito do desenvolvimento econômico* – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_ *Cultura e desenvolvimento* – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

\_\_\_\_\_ *Teoria e política do desenvolvimento econômico* – São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MAHAR, Dennis. *Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais* – Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

MENDES, Armando Dias. *O anúncio de uma nova Amazônia*. In: *Amazônia: desenvolvimento e ocupação*. Org: José Marcelino Monteiro da Costa - Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.

MIRANDA NETO, Manoel José de. *O dilema da Amazônia* – Belém: CEJUP, 1986.

PINTO, Aníbal. *Natureza e implicações da heterogeneidade estrutural na América Latina*. In: *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Org: Bielschowsky, R.; tradução de Vera Ribeiro - Rio de

Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_ *Distribuição de renda na América Latina e desenvolvimento*; tradução de Celna  
Whately - Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo  
dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado* – Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SANTOS, Roberto Araújo de Oliveira. *História Econômica da Amazônia: 1800 – 1920*. São Paulo:  
T. A. Queiroz Editor, 1980.