

**INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA EM DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL – IPADES**

**ECONOMIA DA AMAZÔNIA: DAS AÇÕES DO ESTADO AO
AGRONEGÓCIO SUSTENTÁVEL**

Francisco Benedito da Costa Barbosa

Sócio Fundador – IPADES

Historicamente a economia da Amazônia brasileira, desde a colonização até o século atual, tem ocorrido pela ação do Estado, seja o português, no período colonial, seja no brasileiro, após a independência. No período colonial duas instituições comerciais foram criadas com esse objetivo. A primeira foi a Companhia de Comércio do Maranhão e Grão-Pará (1682-1685), para comercializar as “drogas do sertão” (cacau, baunilha, canela, cravo, salsaparrilha, raízes aromáticas, etc), e também a produção de açúcar e algodão.

Ela foi acusada de desvalorizar os gêneros que deveria adquirir, cobrando em excesso pelas mercadorias da metrópole, fraudar os pesos, recusar-se a transportar produtos pouco lucrativos, transgredir a regularidade das frotas, o que estragava produtos armazenados a espera do embarque, além de não disponibilizar os escravos africanos conforme acordado.

As reclamações levaram à eclosão da Revolta de Bequimão, em 1684, liderada pelos irmãos Manoel e Tomás Beckman, senhores de engenho no Maranhão, com a participação de outros proprietários e comerciantes insatisfeitos com o governo, que assaltaram os armazéns da companhia. Ela foi extinta em 1685 (MEIRELES, 2001: 123-129).

A segunda, Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão (1755-1778), empresa monopolista criada pelo marquês de Pombal destinava-se a controlar e fomentar a atividade comercial com o Estado do Grão-Pará e Maranhão, fortalecendo a prática do mercantilismo no reino. Trouxe grandes benefícios a São

Luís, o comércio antes incipiente, floresceu. Anteriormente enviava um navio por ano para a metrópole, entre 1760 e 1771, teve 71 navios partindo para o reino, transportando algodão, arroz, cacau, gengibre, madeira e outros produtos. Com a queda do marquês de Pombal e a mudança na política econômica, a rainha de Portugal, Maria I extinguiu o monopólio da companhia levando-a ao fim em 1778 (SIMONSEN, 1977: 335).

No Império, a produção extrativa do látex da seringueira (*Hevea spp.*) patrocinou o primeiro crescimento econômico de caráter endógeno na região no período de 1850 a 1912, tendo seu apogeu econômico entre 1880 e 1912. Com a produção de seringais plantados, no sudeste asiático, e menor custo do látex que o amazônico, a região entrou em estagnação e decadência sem qualquer suporte ou política econômica por parte do Estado brasileiro, que revertesse a crise da sua economia.

Até este momento o processo de ocupação econômica do território brasileiro ocorrera baseado nas alternativas de produção que cada região encontrava para se vincular ao mercado internacional. Isto porque a estrutura produtiva do país era essencialmente primária, com pouca ocorrência de industrialização, e, portanto, voltada para o mercado externo, época da predominância do chamado setor primário-exportador.

Havia distintas economias regionais, sendo que no início do século XX, duas eram dominantes: café em São Paulo, e borracha na Amazônia. Cada uma delas com sua própria economia interna, não formando um mercado nacional internamente integrado, o que alguns autores passaram a denominar de “arquipélagos” de economias regionais (OLIVEIRA, 1977, 1980; CANO, 1985; CARVALHO 1999; ARAÚJO, 2000; DINIZ, 2001). Por conseguinte, não havia uma concepção de políticas públicas que tivessem por objetivo tratar das questões regionais, no caso a ocorrida com decadência da economia da borracha na Amazônia.

A partir de 1930, com o setor industrial já concentrado em São Paulo, a industrialização se sobrepondo à produção primário-exportadora, garantindo a predominância da variável investimento na expansão do setor, visto que o café tinha seu preço em queda em virtude da crise econômica de 1929 ocorrida na economia dos Estados Unidos da América, e também pelo excesso da produção nacional.

Consequentemente, o centro dinâmico da economia passou a ser o mercado interno, isto garantiu a preponderância do setor ligado a esse mercado no processo de

formação de capital, no caso o setor industrial. A integração do mercado nacional constituía-se na única opção de evolução do modelo de “crescimento para dentro” da economia brasileira, posto em prática a partir do início do processo de “industrialização restringida”¹

Só então, foi que as desigualdades regionais começaram a ser alvo de políticas governamentais. Essas ações começam com Governo de Getúlio Vargas, no Estado Novo (1937-1946). Este em 1938 estabelece o programa Marcha para o Oeste, que buscava a integração econômica racional a partir da colonização de regiões consideradas “longínquas e desabitadas”.

No discurso do rio Amazonas proferido por Getúlio Vargas, em Manaus, em 10 de outubro de 1940, o presidente se reporta à região dizendo: *“Do mesmo modo que a imagem do rio-mar é para os brasileiros a medida da grandeza do Brasil, os vossos problemas são, em síntese, os de todo o país. Necessitais adensar o povoamento, acrescer o rendimento das culturas, aparelhar os transportes”* (VARGAS, 1942: 259)

Nos anos quarenta já era incontestável a noção que sem a interferência ou adoção de políticas específicas voltadas para o desenvolvimento regional, a periferia nacional estava fadada a se manter subdesenvolvida, marginalizada da dinâmica econômica decorrente da acumulação capitalista no país.

No final desta década as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuíam 30,7% da população nacional. Mas só contribuía com 21,5% do produto nacional; o Sudeste, com 38% da população, era responsável por quase dois terços do produto nacional (IBGE, 1993 a). Esse diferencial de crescimento inter-regional se acentuou nos anos cinquenta, tendo aumentado a participação do Sudeste no produto nacional, enquanto a periferia nacional diminuía sua participação.

Desse período em diante o Estado passou a dedicar à Amazônia, políticas que buscassem o desenvolvimento regional, pois o diagnóstico era que essa região não possuía uma atividade econômica autossustentada (não considerava mais a viabilidade econômica do extrativismo) e apresentava também como outro obstáculo o vazio demográfico (BRITO, 2001:135).

Foram criados territórios posteriormente transformados em estados, superintendências de desenvolvimento, banco regional, instituições de pesquisa e ensino, programas com financiamentos subsidiados, infraestrutura de transporte e comunicação, e a própria redefinição política da região com o estabelecimento da

Amazônia Legal, incorporando parte dos Estados do Maranhão Mato Grosso e Goiás, hoje Tocantins. Processo que se expandiu a partir dos anos sessenta.

No entanto, a intervenção estatal não foi suficiente para promover o desenvolvimento econômico sustentado, sustentável e autônomo da região, que hoje já possui população da ordem de 30 milhões de habitantes, visto que, não promoveu a região como autora do seu processo de desenvolvimento em bases endógenas. Isto porque as ações do Estado atenderam muito mais a circunstâncias de vontade ou situação política, além de outros fatores não pertinentes a esta análise, do que expressado uma estratégia articulada de desenvolvimento regional de médio e longo prazo. Cite-se como exemplos notórios, a descaracterização da SUDAM e a permanente renovação de subsídios concedidos pela Zona Franca de Manaus, para a manutenção do polo industrial no Amazonas.

A região apresentou seu grande ciclo de crescimento econômico, com base em um produto extrativo amazônico, no período de 1850 a 1912, conhecido como o *boom* da borracha. A produção extrativa de látex foi reabilitada pelo interesse dessa matéria-prima por parte dos EUA através do Acordo de Washington, década de 1940. Novamente essa produção surge em 1988 com as Reservas Extrativas (RESEX), mas com expressão econômica reduzida.

O plantio da seringueira teve a participação do capital privado do industrial norte americano Henry Ford, de 1927 a 1945, com as plantações de Belterra (PA). Na década de 1970, com incentivo do Governo Federal, através do Programa de Incentivo à Produção de Borracha Vegetal – Probor I e II, produtores nacionais também plantaram seringueira na região. Ambas as iniciativas não obtiveram os resultados almejados para a heveicultura na Amazônia. As causas dos insucessos são várias, principalmente agrônomicas e infraestrutura, e comenta-las não é do escopo deste *paper*. A liderança da produção de borracha natural no país, hoje, é do Estado de São Paulo.

Com toda essa ação estatal promovida na Amazônia em promover o desenvolvimento, ainda existe uma espécie de círculo vicioso da pobreza na região, onde todas as iniciativas sempre redundam em deixa-la na situação de pobreza. Por quê? A teoria econômica explica que isto ocorre porque a poupança interna é insuficiente devido ao baixo nível de renda real, a qual é reflexo da baixa produtividade, que por sua vez decorre da insuficiência de capital, decorrente do baixo nível de poupança (Nurkse, 1957: 7-8).

Todavia, no caso da Amazônia, o círculo vicioso de pobreza não se sustenta apenas pelo baixo nível de poupança interna, visto que o estado a tem provido com financiamento de setores produtivos através dos programas PROTERRA, Probor I e II, FNO; e com os incentivos fiscais da SUDAM, da SUFRAMA, e do Programa Grande Carajás (PGC). Este último, com estrutura institucional governamental própria passou a conceber também isenções fiscais, principalmente do imposto de renda, de forma similar ao que era concedido pela SUDAM para viabilizar basicamente indústrias minerais na região (BRASIL, 1980)

Ocorre que o padrão nacional desenvolvimentista que fomentava o modelo de desenvolvimento nacional até meados dos anos oitenta, não mais se justifica, conseqüentemente o planejamento do desenvolvimento regional também se altera em função do surgimento de um novo padrão de financiamento em nível global e do Plano Real, em 1994.

Quanto ao novo padrão de financiamento, os pilares de sustentação do crescimento econômico passaram a se apoiar nos investimentos realizados fundamentalmente pela empresa privada, principalmente do capital estrangeiro (CARNEIRO, 2002; SALLUM JÚNIOR, 1998).

No tocante ao Plano Real, este não se constituiu, apenas e exclusivamente, em um programa de estabilização econômica. Foi, além disso, e acima de tudo, um projeto de redefinição da economia brasileira e de sua inserção no mercado mundial globalizado, nos moldes desenhados pelo “Consenso de Washington”². Sua aplicação possibilitou uma série de reformas estruturais na economia e na sociedade brasileira que redesenhou a estrutura do Estado brasileiro, na sua forma de atuação na economia e na formatação de políticas públicas. Assim, não mais seria benéfico dispende esforços de forma dispersa ou generalizada e, nem tampouco, continuar priorizando as políticas regionais de natureza compensatória.

Deste modo, políticas compensatórias adotadas para enfrentar as desigualdades regionais no país, desde os anos sessenta, ficaram em segundo plano, não mais tendo sentido os tradicionais mecanismos de desenvolvimento regional (ARAUJO, 2000; RODRIGUES, 2003).

Começa a vigorar uma política espacial seletiva que privilegia ou prioriza espaços regionais ou áreas específicas mais promissoras do ponto de vista da concorrência global, predominando o critério de eficiência regional em detrimento do que vigorava anteriormente, o da homogeneidade regional (AMARAL FILHO, 1995).

Isto posto, o modelo de planejamento regional, sob o qual estava assentada a SUDAM deixou de ter importância estratégica para o desenvolvimento nacional, assim como para o cenário da economia global.

Nesse novo modelo, não se busca mais construir e/ou manter uma estrutura produtiva nacionalmente integrada, localizada em diversas áreas do mercado, e voltada para os mais amplos setores produtivos, com vistas a garantir o espaço nacional a produção demandada pelo mercado interno, mas sim, preferencialmente, preservar e dinamizar aqueles segmentos que consigam competir abertamente no mercado global.

Em plena época de predomínio das relações globais, as decisões estratégicas das corporações capitalistas, sejam nacionais ou transacionais, determinam com que quaisquer dos seus subespaços regionais se configurem no espaço adequado para internacionalização dos investimentos de capital, desestruturando-se assim a política interna de diferenciação dos espaços regionais.

Diante dessa nova conjuntura foi constituída a Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais – COMIF (Decreto nº 91.158, de 18/03/1985), com o objetivo de efetuar a avaliação econômica e financeira e de oferecer sugestões aperfeiçoadoras sobre os incentivos fiscais regionais e setoriais.

A comissão concluiu que os Fundos Regionais se constituíram em fator preponderante na indução de investimentos nas regiões Norte e Nordeste, mas foram insuficientes para modificar o desnível econômico e social que separa essas duas regiões das mais ricas do país (COMISSÃO, 1992). A partir daí sucederam-se legislações que afetaram o desempenho dos incentivos regionais e também o gerenciamento do FINAM.

Portanto, foi-se estruturando no país, ao longo dos anos noventa, uma política seletiva que, indiretamente, tem privilegiado as regiões e locais mais promissores do ponto de vista da concorrência global, o que tem caracterizado a substituição do critério de homogeneidade regional pelo de eficiência regional (AMARAL FILHO, 1995: 332-333). Por conta disso, tem-se evidenciado com muita clareza, nesses últimos anos, uma verdadeira indefinição e atomização da política de desenvolvimento regional no país.

Nesse novo cenário econômico, a economia agrícola, que é fundamental para romper o ciclo vicioso de pobreza por sua grande capilaridade, e por apresentar *commodities* inseridas no mercado global, e com demandas crescentes, tem papel

preponderante no desenvolvimento regional. Além de que, é a forma racional de ocupação produtiva da área antropizada na Amazônia.

No entanto, com exceção de Mato Grosso, da região do MATOPIBA – sul do Maranhão, Tocantins, sudoeste do Piauí e oeste da Bahia – e em outras áreas dispersas, a economia agrícola na Amazônia está estabelecida em sistemas de produção de baixa produtividade, e mais, sem sustentabilidade, e estabelecidos, em sua maioria, com técnicas empíricas. Nessa condição ela não contribui para o rompimento desse ciclo vicioso, conseqüentemente não permite a formação da poupança interna.

Acontece que hoje já existem sistemas de produção que respondem positivamente a estes dois aspectos, com tecnologias geradas pela pesquisa agropecuária, presente em todos os estados da Amazônia Legal. Estes sistemas de produção já estão sendo aplicados, precisam de maior aceleração e amplitude em sua adoção.

Os novos sistemas de produção incorporam novas tecnologias que surgiram a partir dos anos oitenta. Estas por aumentarem a produtividade tornam atraente novos projetos de investimentos. A influência desse fator é análoga a de um acréscimo do montante dos lucros que, no decorrer de um dado período, torna os projetos de investimento em geral mais atraentes do que eram no princípio desse mesmo período (KALECKI, 1983: 133-134). Em outras palavras, cada nova tecnologia, da mesma forma que cada acréscimo dos lucros, provoca certas decisões adicionais de investimento.

Mas, o problema passa a se localizar em outros fatores: infraestrutura, logística, nível do empreendedor e das lideranças políticas públicas e privadas. Estas não trabalham no sentido de prover os respectivos estados da Amazônia Legal de políticas agrícolas e de desenvolvimento capazes de dar um novo direcionamento na formação da poupança interna e da modernização do setor produtivo regional em consonância com o atual estágio da dinâmica do capitalismo.

Outro segmento econômico que se propõe a contribuir com o desenvolvimento econômico da Amazônia é o que está recebendo a denominação de “economia verde” – extrativismo sustentável, ecoturismo e serviços ambientais.

É notório que há espaço econômico para essas atividades, contudo é necessário que algumas considerações sejam feitas quanto a sua real contribuição. O extrativismo tem suas limitações devido a produtividade não atender uma demanda

crecente. O ecoturismo ainda é incipiente na região e seu crescimento está numa perspectiva de longo prazo, o que também se coloca para o pagamento dos serviços ambientais, até agora apenas consignados em acordos internacionais.

A Amazônia chega à segunda década do século XXI ainda na busca do desenvolvimento que a integre numa relação de troca equilibrada com a economia nacional, pois sua participação no produto nacional é até agora muito pequena, corresponde a 7,53%, enquanto a população é da ordem de 14,49% (IBGE, 2017: c, d).

Há tecnologias, e também a execução de sistemas de produção com produtividade e sustentabilidade capaz de promover um crescimento econômico sustentado, fator importante para libertar a região da tutela do Estado, tornando-a responsável em promover seu desenvolvimento a partir das suas condições endógenas. Os exemplos das áreas antes citados comprovam esta assertiva.

A economia agrícola, a exemplo do café em São Paulo no final do século XIX e início do século passado, e também o que ela vem proporcionando em vários locais da Amazônia, demonstra sua condição de contribuir na formação da poupança interna necessária ao desenvolvimento econômico em bases próprias na região.

Conclui-se que a Amazônia não tem mais o contexto e a conjuntura quando da implantação das instituições e programas aqui mencionados. Apresenta agora uma demanda diferenciada e dependente do processo de integração da economia nacional no sistema econômico global. A necessidade premente é a de conseguir condições adequadas de competição no mercado global, exigindo-se um esforço no sentido de garantir espaços, como subespaços de competição global, condições estruturais para uma melhor valorização do capital formado na região em relação aos subespaços mais desenvolvidas do mercado nacional e global.

NOTA

1 Na industrialização restringida as bases técnicas e financeiras da acumulação de capital foram insuficientes para implantar sequentemente o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, portanto o que se verificou no período 1933-1955 foi uma “industrialização restringida”, restrita em decorrência da incipiente produção nacional de bens de produção e da dependência do setor primário-exportador em determinar a capacidade de importação dos bens de produção necessários à sua expansão (MELLO, 1984: 110).

2 Destinou-se a identificar as políticas que as principais instituições de Washington, como o Tesouro Americano, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento concordavam como fundamentais à restauração do crescimento da América Latina (KUCZYNSKI, 2004: 21).

REFERÊNCIA

AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno: (re) construção de um conceito, reformulação das estratégias. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza; BNB, v. 26, n. 3, p. 325-346, jul/set 1995.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife: ANPUR, ano1. N. 2, p 9-24, mar, 2000.

BRASIL. Presidência da República. *Programa Grande Carajás*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1813.htm Acesso em: 02.07.2017.

BRITO, Daniel Chaves de. *A modernização da superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia* Belém: UFP/NAEA, 2001.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. Campinas: Editora da Unicamp, 1985. (Série Teses, 15).

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CARVALHO, David Ferreira. *O ciclo da economia brasileira e a Amazônia na dinâmica regional centro-periferia*. Belém: UFP/NAEA, 1999. (Papers do NAEA, 120).

COMISSÃO Mista do Congresso Nacional para Reavaliação dos Incentivos Fiscais Regionais. *Reavaliação dos Fundos de Investimentos do Nordeste (FINOR), da Amazônia (FINAM) e de recuperação econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES)*. Brasília: Câmara dos Deputados, dez. 1992.

DINIZ, Eduardo. *A questão regional e as políticas governamentais no Brasil*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.

IBGE. *Distribuição regional da população brasileira e do produto nacional: 1939-1960*. Rio de Janeiro, 1993. 3 ed. a.

_____. *Contas regionais do Brasil 2012*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_ods_2002_2012.shtm Acesso em: 29.06.2017 b.

_____. *Projeção da população brasileira 2017*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm> Acesso em: em 29.06.2017 c.

KALECKI, Michal. *Teoria da dinâmica econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas).

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo. Montando o palco. In: KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John. (Org.). *Depois do consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELES, Mário M. *História do Maranhão*. São Paulo: Siciliano, 2001.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1984. 3. ed.

NURKSE, Ragnar. *Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflitos de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1980. 3. Ed.

RODRIGUES, Luciene. SUDENE, ADENE: Superintendência ou Agência de Desenvolvimento? Dilemas da política regional no Brasil. *Revista do Pensamento Econômico de Minas Gerais*. Belo Horizonte: ano 2, n. 2, p. 20-36, 2003.

SALLUM JÚNIOR, Basílio. Globalização e estratégia para o desenvolvimento: o Brasil nos anos 90. FUNDAP. *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: p. 243-280, 1998.

SIMONSEN, Roberto C. *História econômica do Brasil (1500/1820)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977. 7ª ed.

VARGAS, Getúlio. Discurso do rio Amazonas: 10/10/1940. *Revista Brasileira de Geografia*, ano 4. n. 2, abr./jun, 1942. p. 259-262.