

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

A ÁRDUA PROCURA PELO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DAS REGIÕES
AMAZÔNICAS BRASILEIRA E PERUANA

Hugo Eduardo Mesa Pinto (PROLAN-USP)

Artur Silva Coelho (UNICENP)

A ÁRDUA PROCURA PELO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DAS REGIÕES AMAZÔNICAS BRASILEIRA E PERUANA

Resumo: O presente *paper* procura apontar elementos para uma estratégia de desenvolvimento da região, analisando primeiramente argumentos de três teorias usadas para entender o desenvolvimento regional: a teoria da Base de Exportação, os Pólos de Crescimento e um estudo de Desenvolvimento Endógeno direcionado a países latino-americanos, analisando a estrutura socioeconômica da Amazônia brasileira e peruana com ênfase nas questões relativas aos limites do desenvolvimento econômico e social da floresta; suas chances reais de viabilizar esse desenvolvimento e; de que maneira pode-se esboçar elementos para uma estratégia de desenvolvimento específica para a região. Sendo possível verificar que a estratégia de desenvolvimento proposta deve envolver uma complexidade inerente a qualquer processo de desenvolvimento, e suas perspectivas de sucesso estão intrinsecamente ligadas a qualidade das variáveis envolvidas neste propósito além de contempladas em um amplo plano de longo prazo.

Introdução

O processo vigente identificado como globalização é portador de grandes mudanças, na sua maioria estruturais, dentro do espaço econômico mundial. Estas mudanças se referem aos avanços tecnológicos em diferentes áreas tais como computação, comunicação, biotecnologia, microeletrônica entre outras, que têm modificado as relações econômicas mundiais; assim como também reformulado conceitos importantes de espacialidade e territorialidade, e tem acelerado a circulação de fluxos de trocas de tecnologia, culturas e de informações.

Desta maneira, configura-se uma nova ordem mundial, onde as doutrinas políticas cedem lugar ao pragmatismo da modernidade da tecnologia e dos mercados. São criados novos setores de atividades econômicas com maior valor agregado, que incentivam mais ainda a dinâmica acumulativa dos países desenvolvidos.

Dentro deste contexto, torna-se quase um desafio tentar entender, por exemplo, como as mudanças nos paradigmas das políticas econômicas, a reestruturação dos espaços regionais e as novas relações entre cidade e campo são dadas em regiões da América Latina onde as divergências econômicas e sociais são grandes, onde a falta de dinamismo da atividade econômica contribui, de uma forma ou de outra, para o aumento da pobreza e, principalmente, onde problemas estruturais são arrastados ao longo dos anos, proporcionando um distanciamento quase que progressivo com o desenvolvimento econômico.

Neste sentido, a discussão do desenvolvimento regional torna-se fundamental na tentativa de superar esta realidade. Porém, esta discussão tem-se caracterizado por ser muitas vezes de caráter urbano. Fundamentando-se nas mudanças estruturais que atualmente acontecem nestes espaços, as quais são mais perceptíveis e notórias que nos espaços rurais.

Estes desequilíbrios marginalizam diretamente estas regiões, cuja infra-estrutura produtiva, social e política não permite uma articulação homogênea com o espaço econômico dominante, cuja heterogeneidade mostra uma gama muito ampla de necessidades por políticas de desenvolvimento, de infra-estrutura socioeconômica, de organização social e de combate a problemas específicos, como o narcotráfico e terrorismo.

Particularmente as Amazônias, brasileira e peruana, se caracterizam por estar dentro deste tipo de região. Têm um grande número de habitantes abaixo da linha de pobreza e apresentam também desequilíbrios de ordem econômica e social, deficiências em infra-estrutura e problemas específicos como extrativismo predatório e narcotráfico.

Como contrapartida a essa problemática, a região apresenta grande potencialidade de recursos que poderiam ser aproveitados na superação deste quadro.

Desta maneira, o presente *paper* tem a intenção de apontar elementos para uma estratégia de desenvolvimento da região, analisando primeiramente argumentos de três teorias usadas para entender o desenvolvimento regional: a teoria da Base de Exportação, os Pólos de Crescimento e um estudo de Desenvolvimento Endógeno direcionado a países latino-americanos. Em seguida, será analisada a estrutura socioeconômica da Amazônia brasileira e peruana com ênfase nas seguintes questões: Quais são os limites do desenvolvimento econômico e social das regiões amazônicas? Quais são as chances reais de viabilizar o desenvolvimento das mesmas? De que maneira pode-se esboçar elementos para uma estratégia de desenvolvimento específica para essas regiões?

O presente *paper* não tem a pretensão de elaborar um modelo definitivo de desenvolvimento regional, pelo contrário, o esforço se deu no sentido de construir uma alternativa viável, de longo prazo, para o desenvolvimento desta região. Além disso, esta proposta poderá ser útil para regiões que apresentem problemas similares aos da floresta amazônica, desde que se façam os ajustes necessários e que seja adequada à realidade a ser estudada.

1 Referencial Teórico Adaptado para o Estudo do Desenvolvimento Regional da Amazônia brasileira e peruana

1.1. Teoria da Base de Exportação

Um dos trabalhos seminais do que se convencionou chamar teoria da base de exportação, foi apresentado por Douglas North em junho de 1955 em seu artigo *Location Theory and Regional Economic Growth*.

Nesse artigo North analisa os vínculos entre a teoria tradicional da localização e o crescimento econômico regional. Segundo ele, a teoria de crescimento regional, descreve uma seqüência típica de etapas. A primeira seria uma etapa de subsistência, na qual existe pouco investimento ou comércio, e cuja base principal seria a agricultura, porém caracterizando-se apenas pela distribuição dos recursos naturais. A segunda surgiria à medida que ocorrem melhorias no sistema de transportes, passando a desenvolver algum tipo de comércio e de especialização local; neste momento surge outro tipo de camada da população, que passaria a gerar modestas indústrias locais para os agricultores. A terceira etapa se daria com o aumento do comércio inter-regional, o qual provocaria uma especialização extensiva da produção agrícola (nesta etapa a região já começa a exportar) que, por sua vez, daria origem a uma

quarta etapa, que seria a de industrialização (também de exportação). Esta, em um primeiro momento, estaria direcionada à industrialização de produtos agrícolas e florestais, passando por uma industrialização de recursos minerais e energéticos e, finalmente, pela indústria de fundição, refinação, indústrias químicas, indústrias de vidros e cerâmicas. Esta etapa é facilitada pela infra-estrutura energética, vital para este tipo de indústrias. Finalmente, é atingida a etapa final do desenvolvimento regional, quando a região se especializa em atividades terciárias, produzindo também para exportação. Nesse estágio, a região exporta capital, mão-de-obra qualificada e serviços especiais para as regiões menos desenvolvidas (NORTH 1977: 293, 294).

Embora esta seqüência de acontecimentos não seja rigorosamente comprovada pela história das regiões estudadas por North, este aponta a relevância da última etapa, referente ao papel das exportações, como peça-chave do desenvolvimento regional.

O princípio fundamental desta teoria é analisar o desenvolvimento regional como processo que tem origem a partir de um impulso externo à região: a demanda de seus produtos por outras regiões ou países. Em outras palavras, evidencia que as exportações têm um papel fundamental na determinação do nível de renda absoluta e *per capita* de uma região.

As exportações seriam, portanto, para North o motor que inicia o crescimento local e/ou regional, determinando seu alcance através do efeito multiplicador que as exportações a outras regiões produziram sobre as atividades locais (ibidem p. 302).

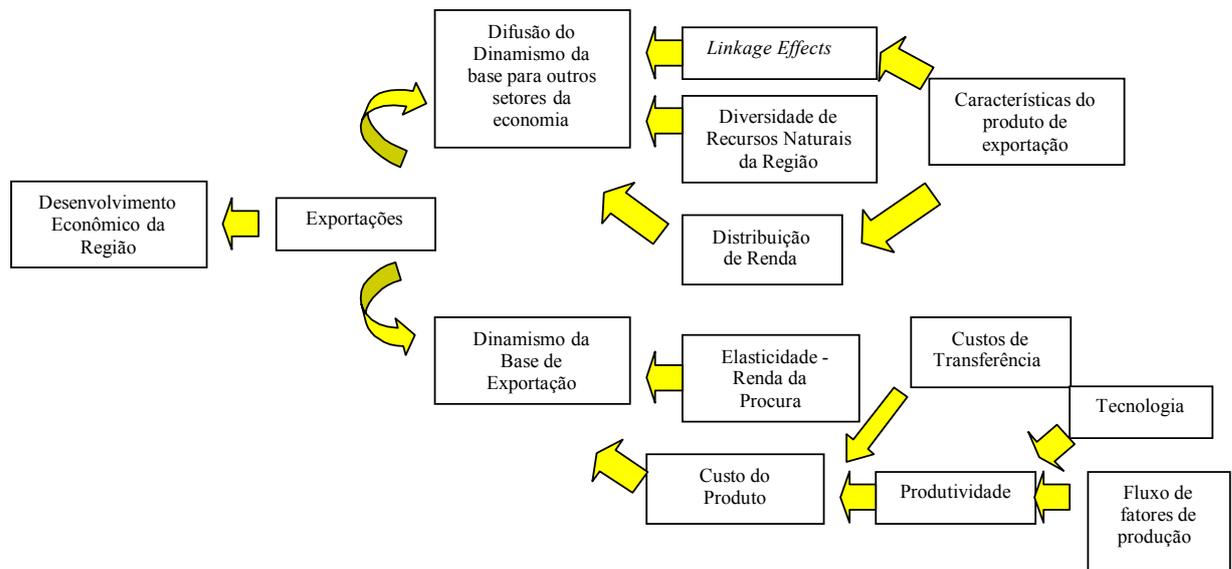
North aponta também a importância das atitudes políticas¹ da região como fator determinante para conseguir que a base de exportação seja otimizada do ponto de vista gerencial (ibidem, p. 304).

Porém, qual seria o processo subsequente ao início das exportações? E qual seria a caracterização do tipo de produto a ser exportado?

De acordo com o autor, as condições necessárias para o desenvolvimento regional seriam as possibilidades de diversificação da base, através de outros recursos naturais, a intensidade dos efeitos de interdependência (*linkage effects*), o padrão de distribuição de renda obtido pela base e, finalmente, as melhorias na produtividade e nos custos de transporte.

Dentro deste contexto, faz-se necessário, identificar os condicionantes básicos para que uma região possa atender à demanda externa através de suas exportações o que foi analisado por Jacques Schwartzman (1975) no artigo *A Teoria da Base de Exportação e o Desenvolvimento Regional*, que resumidamente mostrou as variáveis estratégicas para a compreensão do desenvolvimento regional a partir de uma base de exportação (FIGURA 1).

FIGURA 1 - FATORES QUE CONDICIONAM A CAPACIDADE DE UMA REGIÃO PARA SE DESENVOLVER A PARTIR DE UMA BASE DE EXPORTAÇÃO



FONTE: SCHWARTZMAN 1975

Os primeiros trabalhos sobre base econômica trataram apenas o lado da demanda. A evolução para a teoria da base de exportação passou a enfatizar também o lado da oferta que, influencia a capacidade de desenvolvimento da região. A referência está vinculada, basicamente, aos fatores que influenciam o custo de produção da base: os custos de transferência e as variações na produtividade.

Portanto, fica clara a importância da base de exportação e de seu papel na determinação do nível de renda absoluta e *per capita* de uma região e, conseqüentemente, na determinação da quantidade de atividades locais, secundárias e terciárias, que serão desenvolvidas (North 1977: 313). Porém, ainda que aponte a importância das exportações no processo de desenvolvimento regional, North adverte que o dito processo não ocorrerá automaticamente, dada uma base de exportação. Não existe nenhum mecanismo que faça com que a região se desenvolva somente porque consegue atender à demanda externa, ainda que de maneira significativa.

1.2 O Conceito de Pólo de Crescimento

A conscientização da sociedade científica sobre a questão regional tem como ponto de partida a decadência da economia extrativa. É fato que o declínio dessas economias regionais contribuiu para que os problemas sociais latentes dessas regiões passassem a se manifestar na forma de desemprego rural de grande contingente populacional. Essa população sem alternativa de ocupação produtiva acabou dando origem aos fluxos de migração interna, tendo

como destino os grandes centros urbanos e o interior e centros urbanos da Amazônia (FURTADO, 1977).

No período mais recente, a interpretação da questão regional e sua formulação política sofreram influência do paradigma “cepalino”. A escola cepalina, responsável pelo estudo que diagnosticou o subdesenvolvimento da América Latina² e pela formulação da concepção de Centro-Periferia e da Deterioração dos Termos de Troca, para explicitar a posição de dependência entre os Estados, também não se adequava plenamente para explicar os problemas econômicos entre regiões de um mesmo país, sendo o Brasil um excelente exemplo: com moeda única, onde não há fronteiras formais para a prática de políticas protecionistas de natureza cambial e tarifária, exceto as dos incentivos fiscais³.

Uma visão que exerceu uma influência significativa sobre os países da América Latina, principalmente sobre o Brasil, foi a desenvolvida por PERROUX (1977), cuja Teoria do Pólo de Crescimento concebia a firma como o elemento central do problema de atraso econômico e não a região (SERRA, 1997).

Essa teoria fundamenta-se na idéia do meio inovador, com ênfase na inovação tecnológica em moldes da teoria Schumpeteriana, sendo adaptada para ser utilizada como instrumento de planejamento regional. O seu pressuposto é de que uma unidade de produção industrial – devido à sua dotação tecnológica e capacidade produtiva –, localizada estrategicamente numa região economicamente atrasada, produziria um conjunto de efeitos de polarização. Isso não ocorreria, porém, em todos os lugares ao mesmo tempo, mas em pontos específicos ou pólos de crescimento, gerando *spillover* para toda a economia.

Especificamente no caso da Amazônia, a implementação de pólos como parte do processo de industrialização via substituição de importações, adotada pelo Brasil, apresentou efeitos frágeis em termos de renda e emprego. E ainda, como interface desse processo, a estrutura industrial conformada como um enclave de exportação não promoveu os encadeamentos esperados, em função de lidar com produtos primários. No caso do enclave de importação⁴, tampouco se tem notado uma integração deste com o resto da economia regional de forma a gerar os efeitos encadeadores (BRITO, 2001; KITAMURA, 1994).

Apesar de o modelo de pólo de crescimento ser intrinsecamente concentrador, seus defensores argumentavam que o desenvolvimento econômico eficiente traria em si mesmo a solução para o problema da concentração da renda regional. No entanto, a atuação de um Estado estruturante, que pode neutralizar a tendência de um desenvolvimento regional concentrador da renda e de emprego por meio de gastos públicos e de incentivos fiscais, faz-se necessária para evitar a concentração de renda (HIRSCHMAN, 1961).

A idéia do desenvolvimento econômico polarizado e as medidas de política daí derivadas consideravam que uma estratégia de criação de pólos econômicos de dimensão complementar ao pólo dominante poderia gerar economias externas e de aglomeração necessárias para a atração de novos investimentos, os quais poderiam conduzir a um equilíbrio inter-regional no espaço econômico nacional.

Tomando como exemplo as experiências de desconcentração industrial do Japão e da Coreia do Sul, foi formulada a idéia de que, num certo estágio histórico do desenvolvimento econômico de um dado país, tem início um processo de reversão da polarização que se reproduz a partir do “pólo central dominante” para alguns “pólos regionais periféricos”, num nítido processo de descentralização concentrada (RICHARDSON, *apud* CARVALHO, 1999).

O que ocorreu foi que, embora a sua aplicação tenha sido intensa, os resultados gerados pelas políticas baseadas na teoria dos pólos foram desabonadores, como bem observa ROLIM (1999). Esse autor ainda afirma que:

Várias versões da teoria da polarização apontavam para a concentração das atividades econômicas em um determinado ponto (pólo econômico) a partir do qual, posteriormente, propagava-se o dinamismo econômico para as demais regiões. As estratégias de desenvolvimento regional apoiadas na teoria procuravam concentrar investimentos em um determinado lugar, geralmente grandes projetos industriais, localizados em cidades de porte relativamente elevado, na expectativa de que os efeitos multiplicadores desses investimentos se manifestassem nas áreas vizinhas. Tratava-se de buscar os mecanismos de transferência desse dinamismo. A questão toda estava na descoberta desses mecanismos, como eles nunca ficaram claros e, portanto, os efeitos esperados não aconteciam, a teoria e a política que ela indicava foram caindo em desuso (ROLIM, 1999, p. 2).

Assim, mudanças importantes ocorreram na percepção da questão regional. De fato, a questão do desenvolvimento regional passou a ser reconhecida como de caráter nacional na medida em que estava ligada ao fortalecimento do Estado, além de representar um componente importante de qualquer projeto político. Por outro lado, passou-se a privilegiar a dimensão social e, principalmente, a dimensão política do desenvolvimento regional. Nesse sentido:

Toda sociedade persegue certas metas fundamentais, além dos conhecidos objetivos de desenvolvimento, e esses objetivos primários têm a ver com a necessidade de reprodução e ampliação da base econômica do sistema social, com a manutenção de uma relativa estabilidade social, que permita aquela reprodução e com a necessidade de manter a integridade territorial da nação (BOISIER, 1989, p. 590).

Segundo esse autor, parte do arsenal teórico-metodológico utilizado no passado não

teria validade para ser aplicada hoje ou simplesmente nunca teve validade, isto é, aquelas teorias e metodologias não são adequadas para equacionar problemas atuais, sendo a teoria dos pólos um exemplo bem ilustrativo.

1.3 O Estudo do Desenvolvimento Regional Endógeno (Organização Social e Desenvolvimento Regional)

A partir da análise da experiência da América Latina em termos de planejamento regional, BOISIER (1989) levanta pelo menos quatro pontos críticos:

a) a prática tradicional do planejamento regional consistiu na aplicação irrestrita de teorias, modelos, metodologias e políticas pensadas em função de contextos reais com características completamente diferentes das prevalecentes na América Latina, ou seja, planejamentos elaborados sem levar em conta as especificidades regionais e com absoluta falta de respeito para com o meio social latino-americano;

b) o diagnóstico regional e as propostas políticas resultantes foram concebidos como pertencentes a um universo encerrado em si mesmo, cujo efeito foi o completo divórcio das políticas ditas como regionais com a política econômica nacional;

c) o planejamento regional também apresentou a característica de ser exclusivamente economicista (monodisciplinar) no aspecto profissional, não levando em consideração outras ciências sociais e tendo como conseqüência o fracasso no que diz respeito às propostas de regionalização;

d) essa prática de planejamento regional – apropriada para planejamento setorial e que, via de regra, considera quase sempre a região como uma delimitação geográfica – resultou numa separação artificial entre o sujeito e o objeto do planejamento, o que a tornou inadequada para atender às especificidades regionais, cujos grupos sociais, através de sua história, consciência e expressão política, são sujeitos e não objetos do desenvolvimento.

O problema com essas experiências é que elas se pautavam em determinadas ações e conceitos sobre espaços que *a priori* eram sociais e não somente físicos. Foi ficando evidente a necessidade de uma nova forma de entender a questão regional, na qual não existisse a separação sujeito-objeto e se fizesse presente o reconhecimento das regiões como atores (sujeitos) no processo do planejamento.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento de uma região no longo prazo é necessariamente dependente da interação de três aspectos (BOISIER, 1989):

a) da participação da região no uso dos recursos nacionais, diretamente ligados ao

problema locacional dos recursos e que sofre ingerência direta do Estado;

b) do impacto que as políticas macroeconômicas exercem sobre a região, os quais podem vir a ser um impeditivo ou alavancador do desenvolvimento regional;

c) da capacidade organizacional da região, o que significa a sua capacidade de internalizar o crescimento, em que a endogeneidade das variáveis está ligada a questões como: autonomia de decisão e de representatividade política identificada com as necessidades da região; identificação de oportunidades e de efetivação das mesmas por sua classe empresarial; e construção de mecanismos que induzam e possibilitem a participação popular.

1.4 Importância do Referencial Teórico para a Análise da Região Amazônica

O principal objetivo deste trabalho é poder analisar a realidade da região amazônica brasileira e peruana, baseado nos estudos da teoria da base de exportação, dos pólos de crescimento e do desenvolvimento regional endógeno e tentar visualizar uma estratégia de desenvolvimento adequada à realidade da região.

A teoria da base de exportação apresenta essencialmente a possibilidade de desenvolvimento econômico regional através de um impulso exportador de produtos com vantagens comparativas de curto e longo prazo, vantagens estas ligadas à abundância de recursos naturais, à capacidade de sustentar custos de produção baixos, à capacidade de manter um certo dinamismo de produção e principalmente à capacidade de o setor exportador difundir os *linkage effects* para outros setores da região. Esta dinâmica é fundamental para qualificar as chances reais de uma região primário-exportadora como a região amazônica de iniciar um processo de desenvolvimento sustentado nas suas exportações. Porém é fundamental entender que o simples fato de atender à demanda externa não assegura de por si o processo de desenvolvimento. É preciso que a qualidade dos efeitos em cadeia sejam capazes de promover mudanças estruturais não somente no setor exportador (básico), mas também no setor secundário (não- básico) coadjuvante do processo exportador.

Complementando esta análise, a ressalva feita por North de que a industrialização da região não precisa ser um pré-requisito fundamental para seu desenvolvimento, valida a aplicação desta teoria para regiões com base de exportação agrícola como região amazônica.

Por outro lado, a teoria dos pólos de crescimento provê este estudo de argumentos fundamentais para entender como, a partir da inserção de uma atividade motriz com alto potencial de desestruturar (positiva ou negativamente) um sistema econômico, pode-se iniciar um processo de desenvolvimento ou de “encalhamento” (enclividade) de uma região. Neste

caso, a superioridade dos efeitos positivos sobre os negativos serão fundamentais para atingir um processo de desenvolvimento, já que a partir deste será iniciado um fenômeno identificado como polarização, o qual será disseminado para o resto do sistema.. Neste contexto, a teoria dos pólos coincide com a teoria da base de exportação no sentido de que é fundamental a qualidade dos efeitos positivos da polarização (nos pólos de crescimento) assim como são fundamentais os efeitos de interdependência (na base de exportação).

Finalmente, o estudo de desenvolvimento regional endógeno é essencial para tentar viabilizar uma estratégia de desenvolvimento para a região via organização social (desenvolvimento endógeno). Este desenvolvimento dependeria em longo prazo da interação eficiente de processos como a alocação de recursos mais eficiente dentro da região (fator econômico), da compensação dos efeitos negativos das políticas macroeconômicas (fator compensação) e principalmente da capacidade de organização social como fator-chave do desenvolvimento (fator ativação).

Da qualidade e capacidade da organização social de uma região dependerá a internalização de seu crescimento, a procura de autonomia regional, a sua capacidade negociadora com o governo central, assim como com as outras regiões, e finalmente a possibilidade de iniciar um processo de desenvolvimento regional.

O raciocínio lógico da interação destes três estudos se dá partindo de uma estratégia de desenvolvimento ligada às exportações (de caráter agrícola e primário) da qual se esperaria uma dinâmica capaz de poder iniciar um processo polarizador (ou efeitos de encadeamentos) no resto do sistema e que modificassem a estrutura da região, possibilitando um processo sustentado de crescimento. Simultaneamente, coadjuvando esta dinâmica, a organização social seria um elemento fundamental, pois a partir dela se iniciaria também a complexa configuração de uma região capaz de internalizar seu desenvolvimento.

Portanto os três estudos propostos propõem argumentos válidos para sustentar o objetivo central desta dissertação: analisar a realidade da região amazônica e configurar uma estratégia de desenvolvimento.

2. A Amazônia Brasileira e Peruana: Estrutura Socioeconômica

2.1. Construindo a Região da Amazônia Brasileira e Peruana

O ponto inicial desta proposta é começar um processo de fortalecimento das bases organizacionais da região, de maneira que se possa internalizar o crescimento e depois o

desenvolvimento.

Como foi demonstrado, a Amazônia é uma região primária com deficiências estruturais, problemas específicos e, fundamentalmente, deficiências em sua base organizacional, desde a estrutura política e administrativa até a condição dos setores menos privilegiados pelas políticas econômicas.

Durante as últimas duas décadas pouco se fez em relação ao fator organizacional. A região foi passiva a políticas macroeconômicas que, em sua maioria, beneficiaram regiões com estruturas formalizadas de organização e com representatividade nacional, o que explica a carência de investimentos feitos na Amazônia neste período.

Por sua vez, a rápida expansão da depredação na região se deu não somente pela simplicidade da exploração da madeira - pecuária, e pelo difícil acesso aos centros produtores, mas pela falta de uma eficiente alocação de recursos por parte das políticas econômicas e principalmente pela falta de estruturação regional capaz de promover um processo de crescimento alternativo.

É Evidente que a crise político-econômica tanto do Peru como do Brasil nas últimas décadas aprofundou esta problemática. A questão é que a Amazônia não teve uma estrutura organizacional capaz de lidar com a escassez de recursos.

Outro ponto fundamental para entender os efeitos dessa falta de estruturação é o fato de a Amazônia tanto do lado brasileiro como do lado peruana ainda ser considerada uma sub-região.

A carência de uma identidade e comprometimento regional por parte da população são uma mostra clara da falta de organização social. Os únicos grupos que alcançaram algum tipo de organização foram as comunidades indígenas e algumas comunidades de ribeirinhos, mesmo assim seus objetivos e estratégias de participação são diferenciados e, na maioria das vezes, divergentes.

Estes argumentos fazem da Amazônia uma não-região por carecer de estruturas institucionais, administrativas, sociais e culturais que preencham adequadamente o espaço territorial da região.

Desta maneira, o ponto inicial da estratégia de desenvolvimento proposta é “construir” uma organização regional a partir da incipiente base da Amazônia, a fim de potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma comunidade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identificação territorial e passiva, em outra, organizada, coesa, com identidade, capaz de mobilizar-se atrás de projetos coletivos que visem o desenvolvimento econômico. Em outras palavras, transformar a região amazônica em

uma região-sujeito.

Este processo de construção é obrigatório para fortalecer os elementos endógenos dinamizadores do futuro desenvolvimento. Por outro lado, também é um processo complexo e de longo prazo, já que a proposta é “construir” socialmente uma região de mais de 18 milhões de habitantes entre indígenas, nativos e migrantes com potencialidades e problemática diferenciadas, espalhada em uma área de mais de 5 milhões de Km² maior que o continente europeu.

Dentro desta perspectiva, os elementos para formalizar o processo de organização social na selva central estariam subordinados a diferentes fatores como:

1. A qualidade, capacidade e identidade da autoridade política, principalmente dos prefeitos dos municípios amazônidas, os quais deverão direcionar suas políticas de planejamento visando ao desenvolvimento de seus distritos, tentando captar em nível departamental recursos para investimentos em infra-estrutura econômica e social na região.
2. É preciso entender, ainda, que a capacidade de liderança governamental e o grau de comprometimento e identificação com a região serão fundamentais para guiar o impulso de desenvolvimento endógeno. A qualidade da tecnocracia regional será fundamental, pois através desta classe serão elaborados planos de desenvolvimento que orientem a atuação dos estados e municípios, levando em consideração suas especificidades e potencialidades.
3. A existência da identidade da classe empresarial regional é fundamental neste processo de organização social; formar a chamada “elite” ou “burguesia regional” será um procedimento obrigatório para internalizar o crescimento. O reinvestimento será fundamental para esta internalização; neste caso, o primeiro procedimento desta etapa seria adotar medidas adequadas para o reinvestimento na Amazônia, tanto no setor agrícola como no setor extrativista.
4. A eficiência de uma rede de grupos ou estruturas sócio-regionais será vital para efetivar a organização regional, principalmente ativar os grupos menos privilegiados no processo de alocação de recursos: as comunidades indígenas marginalizadas atualmente do processo produtivo, agricultores das zonas exploradas, colonos e populações em extrema pobreza. Juntamente com estes, a participação de outros setores organizados formalmente será útil para melhorar o processo de distribuição de renda na região.

De outro lado, pressupõe-se que conformada a organização regional a configuração formal da Amazônia em região-sujeito deverá passar por algumas etapas:

A primeira é procurar a obtenção de autonomia de decisão em nível nacional, o que implica minimizar os efeitos negativos da centralização político-administrativa à qual a região é submetida. Dependendo menos das políticas rígidas de planejamento, passando a adotar planos específicos de desenvolvimento para sua realidade socioeconômica.

A autonomia da Amazônia iniciaria um processo de descentralização econômica, fazendo com que a dependência de orçamento fosse menos burocratizada; diminuiriam também consideravelmente os custos de transação entre os estados e seria possível uma melhor alocação de investimentos, especialmente para os municípios mais deprimidos.

A erradicação progressiva dos níveis de pobreza na região também será fundamental, com maior ênfase no interior rural, começando pelas comunidades indígenas, que estão em sua maioria em estado de pobreza extrema atualmente na região a taxa de mortalidade infantil é alta (58 a cada mil nascidos vivos) e os índices de analfabetismo (16,4%) são superiores à média nacional, sendo a população feminina a mais afetada. Somam-se a estes indicadores as características físicas inadequadas das moradias que no Peru apresentam os seguintes dados: 60% destas carecem de água tratada, 40% não têm esgoto e 70% não possuem nenhum tipo de abastecimento de energia elétrica. Completa este quadro de pobreza o deficiente nível de renda da população rural, devido ao pequeno valor agregado da produção regional, principalmente do setor agrícola. No Brasil, o quadro não apresenta muita diferença, pois os dados do meio rural inexistem e os indicadores apontam que somente 60% dos domicílios urbanos possuem água canalizada e rede geral de distribuição, 81,4% do lixo é coletado regularmente e 95% dos domicílios possuem luz elétrica. Porém, no que diz respeito à rede de esgoto e fossa séptica, observa-se que, mesmo nos centros urbanos, a região apresenta uma taxa de 14,8% contra a média brasileira de 52,8%, o que comprova a deficiência dos serviços na região, que mostram-se insuficientes para atender, ainda que somente, a demanda urbana.

Para superar este quadro, será preciso que a região tenha a capacidade de captar recursos. A infra-estrutura econômica e social deve consolidar-se. A superação destes limites diminuirá significativamente os índices de pobreza dentro da região e, ao mesmo tempo, proporcionará as condições básicas necessárias para iniciar um processo de desenvolvimento econômico.

Juntamente com este processo de superação da pobreza, deverá dar-se maior ênfase à pacificação das regiões afetadas pelo extrativismo com o acompanhamento permanente do poder judiciário, alocação de investimentos em infra-estrutura, alocação de créditos

produtivos e com a efetivação de projetos para a substituição do extrativismo predatório por cultivos alternativos.

A superação deste quadro será necessária como processo de inclusão social, fundamental para forjar o desenvolvimento. Esta inclusão social também se refere à participação ativa dos distintos grupos étnicos da região no processo de distribuição de renda e no planejamento específico para os municípios, comunidades indígenas, população ribeirinha e centros rurais.

Juntamente com a captação e alocação de recursos, é fundamental o reinvestimento do excedente econômico da própria região. Neste processo, a participação da denominada “elite regional” volta a ser de suma importância, direcionando e promovendo o crescimento interno na Amazônia.

Atualmente, a agricultura é o único setor que realiza inversão, mesmo assim de maneira desorganizada e com ampla concentração nas capitais dos estados. Faz-se necessária uma captação mais uniforme do reinvestimento deste setor, o que seria possível através da reorganização das cooperativas e associações que foram extintos pela atividade extrativa. Estas entidades são fundamentais para a melhor distribuição dos excedentes na Amazônia. De outro lado, especialmente, é fundamental direcionar os excedentes do setor minerador para o resto da região, isto é possível através de políticas fiscais e de subsídios por parte deste setor a projetos de promoção ao desenvolvimento da região.

Na medida em que se tenha sucesso com o desenvolvimento econômico da Amazônia deverá ser tomado cuidado com a questão ambiental. É preciso despertar a consciência ecológica e de responsabilidade coletiva na região, ao contrário do que acontece atualmente (uma exploração desordenada dos recursos naturais, principalmente do setor florestal e das regiões mineradoras). Esta lógica é determinante dado que o desenvolvimento da região depende diretamente da preservação dos seus recursos naturais.

É essencial também que a organização social tenha crescente sincronia intersetorial e territorial. Este fundamento será relevante no processo de polarização econômica e na alocação de recursos para os municípios. A idéia central é difundir de maneira equitativa os benefícios em toda a região, sem onerar os municípios distantes e de difícil acesso.

A idéia da endogeneidade implícita ao processo de desenvolvimento sugere mudanças estruturais na região. Este processo é de longo prazo e dependerá exclusivamente do caráter gerenciador das classes políticas e da vontade geral da população em mudar dependerá também do comprometimento e identificação de todos os atores que conformam a região.

Portanto, é necessária uma organização generalizada em todos os setores da sociedade,

partindo das comunidades nativas, passando pelos colonos, ribeirinhos, camponeses e povo em geral, para que posteriormente se reflita, no governo regional, a necessidade de um desenvolvimento estrutural.

Um dos primeiros procedimentos para se conseguir este objetivo é forjar a identidade da Amazônia. Ainda não existe uma característica real do que possa significar ser morador da região; isto requer um esforço de resgate de valores étnicos e sociais. À medida que aumentam as migrações de outras regiões, os caracteres típicos se diluem e são substituídos por costumes externos e divergentes da realidade local.

De outro lado, é relevante também demonstrar a importância da Amazônia em nível nacional; isto significa desenvolver a capacidade política inexistente atualmente e deslocá-la para as capitais onde são tomadas decisões, para que de alguma maneira compensem os efeitos colaterais do planejamento nacional, que muitas vezes é de caráter rígido.

Portanto, o processo de construção regional deve ser sustentado por projetos de ordem político-regionais e fundamentalmente por projetos culturais direcionados ao descobrimento de uma identidade coletiva tendo como elemento aglutinador o potencial econômico da região.

Alguns projetos ligados à consolidação da identidade foram propostos pelos próprios setores sociais da região, como:

- Ordenamento e regularização da propriedade da terra, através do fornecimento de títulos de propriedade, principalmente nas zonas mais distantes das capitais dos estados;
- Valorização dos costumes, folclore e indígenas da região, propiciando a consolidação da identidade amazônica;
- Capacitação social e técnica dos setores produtivos da região, a fim de inseri-los dentro do sistema econômico vigente com possibilidades de gerar maior valor agregado à produção e melhorar a qualidade de vida do habitante, etc.

A complexidade deste processo deve de ser sustentada com a vontade e a capacidade da organização social e o comprometimento com a mudança a longo prazo.

2.2 A Superação dos Limites ao Desenvolvimento

Como foi apontado, nenhuma tentativa de desenvolvimento, por mais elaborada e sustentada que seja, encontra resultados significativos se as barreiras ao desenvolvimento econômico não são superados.

Juntamente com a configuração da infra-estrutura, é essencial também a superação dos

problemas específicos. O extrativismo predatório e o narcotráfico são duas grandes barreiras ao desenvolvimento da Amazônia, pois provocam sérios desequilíbrios e desencorajam possíveis investimentos na região. Assim como é necessária a participação atuante das forças de ordem, é preciso também a alocação de investimentos ligados à superação dos níveis de pobreza principalmente nas regiões mais deprimidas e afetadas por estes fenômenos.

No que diz respeito ao Incentivo a exportações básicas e aos possíveis efeitos de polarização, a proposta é determinar de que maneira a região – dadas suas potencialidades de exportação e polarização, assim como seus limites – pode estabelecer uma estratégia de desenvolvimento a partir de um eficiente planejamento e organização social.

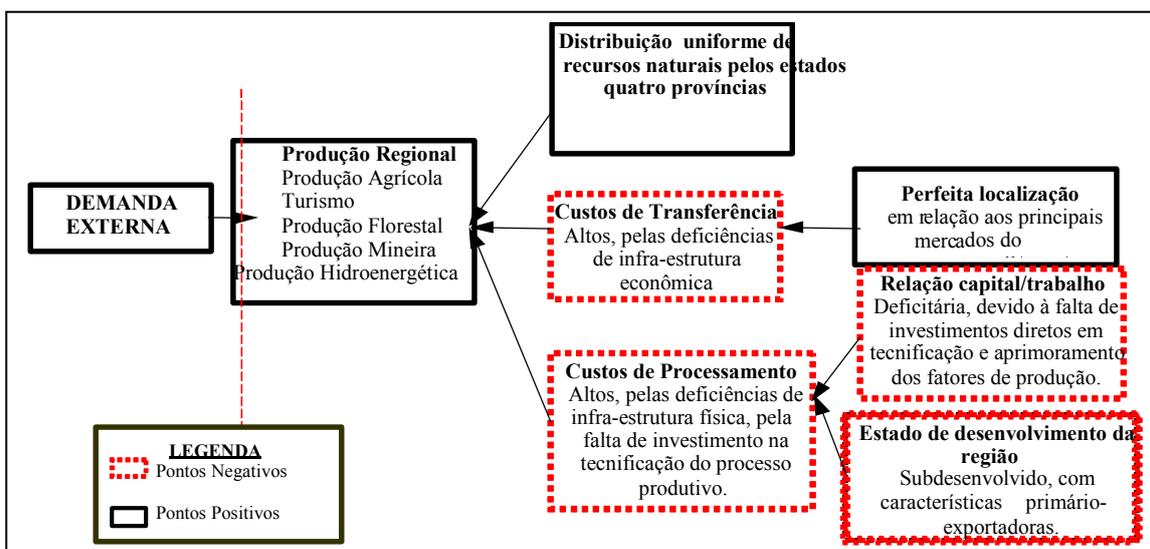
Uma vez iniciado o processo de superação dos limites ao desenvolvimento, o passo seguinte será estabelecer a(s) atividade(s) capaz(es) de provocar efeitos polarizadores no sistema.

Juntamente com a atual base (agricultura e mineração), outros setores exportadores, a longo prazo, seriam aproveitados para o desenvolvimento: o perfil turístico diverso, o setor florestal, com grande potencial exportado e cobiçado valor comercial e o potencial hidroenergético, capaz de atender não somente à demanda da região, como também a de outras regiões do país. Porém, é importante apontar que este último setor demandaria um investimento avaliado em aproximadamente 118 milhões de dólares, para a construção de centrais hidroelétricas somente no lado peruano.

Todos estes recursos satisfazem a demanda externa. Os setores identificados com potencial exportador (agricultura, turismo, mineração, hidroenergia, etc.) possuem alto grau quantitativo de produção. Neste sentido, a capacidade que a Amazônia teria para atender à demanda externa a longo prazo é ampla.

Porém, existem fatores que determinariam qual é a capacidade da selva central em consolidar uma base exportadora (figura 3).

FIGURA 3 - PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DOS FATORES DETERMINANTES DA CAPACIDADE DE INTEGRAÇÃO DA SELVA CENTRAL COM O MERCADO EXTERNO



FONTE: Baseado em Schwartzman 1975

Segundo a figura 3, os fatores positivos da região seriam: a distribuição uniforme dos recursos naturais nos estados. Porém, por outro lado, os custos de transferências e os de processamento ainda são altos para qualquer atividade econômica da região.

Dentro deste contexto, a base exportadora estaria representada pela produção agrícola tradicional e não-tradicional, pelo setor turismo, pela mineração, florestal e hidroenergética. Porém, é importante ressaltar que o atendimento à demanda externa desta base não seria condição suficiente para iniciar um processo de desenvolvimento. Esta afirmação é significativa para entender que é fundamental o dinamismo das ações econômicas dentro deste processo. Os *linkage effects* e os efeitos polarizadores são importantes para que a região mantenha o dinamismo produtivo e para que esses efeitos dinâmicos se filtrem no sistema.

De outro lado, é fundamental que a renda real da economia da Amazônia esteja crescendo, para isto é necessário manter o dinamismo do setor exportador. Neste sentido, a produção *in natura* dos setores, principalmente do agrícola, posteriormente teria de ser substituída por uma produção com maior valor agregado, capaz de propiciar elementos de interdependência dentro do sistema econômico. Assim, a agricultura primária teria de ser orientada para uma produção agroindustrial⁵. Para viabilizar este pressuposto, é iminente a aplicação de relevantes investimentos direcionados tanto à infra-estrutura econômica como à tecnificação do processo produtivo, ou seja, à diminuição dos custos de processamento e de transferências, assim como à otimização da relação capital/trabalho.

A modernização da produção também deverá se alastrar para outros setores com potencial exportador como o setor florestal, de maneira que se consiga fazer uma exploração

sustentada do recurso, e para o setor turístico, o qual deverá mudar o perfil de aventura para um perfil turístico mais comercial.

Outro fator relevante para o desenvolvimento regional, como apontado na figura 3, é o custo do produto exportado. É importante fortalecer a capacidade da selva central em sustentar custos baixos, que aumentarão sua capacidade competitiva e sua parcela do mercado nacional. A viabilidade desta proposta se centra no melhoramento da rede de transportes e energia, através da construção de novas vias de conexão com os distritos e centros rurais produtores do interior da região e a construção de pequenas centrais elétricas. Isto com o objetivo de diminuir os custos de transportes e aumentar o poder de oferta das regiões produtoras que hoje não têm acesso aos mercados de comercialização.

De outro lado, a disponibilidade dos fatores de produção na quantidade e qualidade exigidas é um fator também importante que incidirá sobre os custos de produção. Estas outras variáveis podem ser: a distância entre Amazônia e outras regiões, a inércia locacional dos imigrantes, a presença de “amenidades” (bom clima, facilidades para o lazer, etc.), as diferenças de salários e as taxas de lucro entre os estados.

Os setores escolhidos como básicos para a exportação proporcionariam encadeamentos no sistema regional, por serem os mais representativos na região, e também porque estão ligados diretamente a todos os setores produtivos dos estados (com exceção da mineração).

Neste ponto, é relevante salientar a uniforme distribuição destes recursos na Amazônia, o que aumenta suas possibilidades de desenvolvimento e assegura teoricamente uma eficiente distribuição de renda.

Finalmente, é importante notar que o processo de desenvolvimento da Amazônia não será conseguido unicamente com o atendimento à demanda externa; é fundamental que a base de exportação provoque efeitos dinamizadores dentro da região. Estes efeitos dependerão da capacidade de polarização das atividades da base no sistema, do padrão de distribuição da renda e, finalmente, das melhorias na produtividade e nos custos de transporte. Portanto, para a região as exportações não constituiriam um fator de desenvolvimento automático.

Uma vez estruturada a base mínima para o desenvolvimento, terá início o processo produtivo baseado na exploração de produtos identificados na base exportadora da Amazônia.

Os benefícios gerados pelas atividades produtivas devem concentrar-se no sistema regional para que depois possam ser reinvestidos em outras atividades regionais ou até mesmo na ampliação da base, criando desta maneira um efeito expansivo em uma frente setorial mais ampla. Esta exigência é fundamental para evitar a fuga de divisas regionais, como atualmente

acontece com o setor minero-madeireiro.

Para permitir que os empresários da Amazônia central efetivamente recebam os benefícios do processo da polarização é preciso que os mecanismos de comercialização e financiamento sejam dirigidos pelo mesmo grupo de empresários locais ou que tenham uma estrutura competitiva que impeça a transferência forçada de benefícios da etapa de produção à etapa de comercialização.

Portanto, o sucesso deste projeto dependerá da superioridade dos efeitos positivos sobre os negativos que as atividades escolhidas como base poderão gerar e, fundamentalmente, do poder de organização e do caráter gerenciador da população da região na procura do seu desenvolvimento.

Considerações finais

Ao longo deste *paper* as questões levantadas foram respondidas na medida em que surgiram argumentos teóricos e empíricos que puderam constatar e entender a realidade da região amazônica.

A base fundamental para iniciar o processo de desenvolvimento proposto é a configuração de uma organização social estruturada, capaz de iniciar um desenvolvimento endógeno na Amazônia. Este elemento básico, por sua vez, deverá incluir desde grupos sociais mais organizados até a classe social mais excluída e, portanto a mais prejudicada no processo de distribuição de renda. No caso da região amazônica, constatou-se que ainda não existe uma organização social capaz de iniciar o processo de desenvolvimento. A região não tem autonomia de decisão dentro do marco nacional, apesar de constituir uma região importante do ponto de vista produtivo. Também carece de uma “elite” ou “burguesia” capaz de direcionar o investimento. Tanto no território brasileiro e peruano analisados nesse *paper* constatou-se a inexistência deste fator fundamental para configurar Amazônia em uma região socioeconômica capaz de endogeneizar o seu desenvolvimento.

Paralelamente à procura de forjar ou fortalecer uma organização social na Amazônia, será fundamental iniciar o processo de superação dos limites socioeconômicos (de infraestrutura), assim como a erradicação de problemas específicos da região, como são o extrativismo predatório e o narcotráfico. Nenhum plano de desenvolvimento alcançará resultados eficazes se estas barreiras não forem superadas.

A base de exportação (a atual e a proposta) constituem a fonte mais viável para iniciar um processo de geração de renda na região. Para isto, será necessária a aplicação de investimentos relevantes que assegurem a plena exploração dos produtos, e se desenvolvam

efeitos de encadeamento no resto do sistema regional.

Como ponto final é fundamental apontar que a estratégia de desenvolvimento proposta envolve uma complexidade inerente a qualquer processo de desenvolvimento. Seu sucesso dependerá da qualidade das variáveis envolvidas neste objetivo (organização social, base-exportadora e projetos específicos de desenvolvimento) e estará contido dentro de um plano amplo de longo prazo.

Referências Bibliográficas

- BOISIER, S Política Econômica, organização social e desenvolvimento regional, in Haddad 1989.
- BRITO, D. C.A. Modernização da Superfície: Estado e Desenvolvimento na Amazônia. Belém, UFPA/NAEA/PDTU, 266 p., 2001.
- FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. São Paulo.Ed: Nacional, 1977.
- HIRCHMAN, Albert O. A estratégia do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.
- KITAMURA, P. C. A Amazônia e o desenvolvimento sustentável. Brasília: EMBRAPA, (1994).
- NORTH D. A agricultura no crescimento econômico regional, in SCHWARTZMAN, J. Economia Regional: textos escolhidos, Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977. p. 333-344.
- NORTH D. Teoria da localização e crescimento econômico regional, in SCHWARTZMAN, J. Economia Regional: textos escolhidos, Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977. p. 291-314.
- PERROUX, F., O conceito de pólos de crescimento, in SCHWARTZMAN, J. Economia Regional: textos escolhidos, Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977. p. 145-156.
- ROLIM, C. F. C. Restruturacao Produtiva, Globalizacao e Novas Territorialidades: um novo programa para os cursos de Economia Regional e Urbana. In: II coloquio sobre las transformaciones territoriales, 1999, Santa Fé, Argentina, 1999.
- SERRA. M. A. The Social Impacts of Regional Development Policies in Eastern Amazonia: A Case Study of Parauapebas. Department of Social Policy and Administration London School Of Economics And Political Science, LSE, Inglaterra. 1997.
- SCHWARTZMAN, J. A teoria da base de exportação e o desenvolvimento regional, in Haddad, P.R. (ed), desequilíbrios regionais e descentralização industrial, Rio de Janeiro 1975.

¹ Este fator será de suma importância para desenvolver posteriormente a questão da ativação social como elemento dinâmico de desenvolvimento regional, a partir das três teorias expostas com maior ênfase no estudo do desenvolvimento regional endógeno.

² Estúdio económico de América Latina (1949)

³ Para uma apreciação crítica à teoria cepalina ver CANO (1985) e PEREIRA (1992).

⁴ Complexo eletro-eletrônico da Zona Franca de Manaus.

⁵ Existem atualmente na região vários projetos viáveis de agroindustrialização tanto de produtos tradicionais como não-tradicionais esperando investimentos.