



## CRISES CAPITALISTAS E ARRANJOS ESPACIAS NA AMAZÔNIA

Welbson do Vale Madeira<sup>1</sup>

**Resumo:** Discute-se neste artigo como os arranjos espaciais, expressos na forma de políticas de ordenamento territorial, podem contribuir para amenização de crises no capitalismo. Inicialmente são apresentadas concepções positivistas e neopositivistas acerca da relação entre espaço e desenvolvimento econômico, e destacam-se as teorias que serviram de referência para formulação de planos de desenvolvimento no Brasil. Na segunda parte, mostram-se aspectos gerais dos planos de desenvolvimento para a Amazônia a partir da década de 1970, e analisa-se como os arranjos espaciais nas formas de polos, eixos de integração e zoneamentos articulam-se com demandas do capital em função de suas crises.

**Palavras-chave:** crises; arranjos espaciais; desenvolvimento econômico.

**Abstract:** In this article is argued how the spatial arrangements, expressed as territorial planning policies, can contribute to soften the crises in capitalism. Initially are presented positivist and neopositivists concepts about the relationship between space and economic development. There are detached the theories that served as reference for the formulation of development plans in Brazil. In the second part, are shown general aspects of development plans for the Amazon since the 1970s, and are analyzed how spatial arrangements in the form of poles, axes of integration and zoning are articulate with demands of capital according of their crises.

**Key-words:** crises; spatial arrangements; economic development.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). welbsonmadeira@uol.com.br



## 1 – INTRODUÇÃO

Do início do século XIX até a década de 1930 prevaleceu a visão liberal de que a economia capitalista tendia ao equilíbrio, e era inadequada uma intervenção estatal mais ativa na economia. Após a grande depressão, todavia, o centro do debate passou a ser como o Estado deveria intervir em função das crises, e um dos desdobramentos foi a formulação de teorias e modelos sobre a relação entre organização do espaço e desenvolvimento econômico. Neste artigo trata-se deste aspecto.

Inicialmente apresentam-se teorias sobre desenvolvimento e espaço associadas à Economia Neoclássica e ao keynesianismo. Destacam-se modelos de desenvolvimento regional neopositivistas e concepções neoliberais acerca de desenvolvimento econômico. Na segunda parte, mostra-se como estas teorias e modelos manifestaram-se nos planos de desenvolvimento da Amazônia brasileira a partir da década de 1970, período a partir do qual todos os planos de desenvolvimento econômico do governo brasileiro tiveram a organização do espaço como um dos elementos centrais.

São apresentados aspectos gerais de três gerações de planos com impactos na Amazônia: a primeira relativa ao II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (II PDA, 1975 – 1979) e ao Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA); a segunda, relativa aos programas Brasil em Ação (PPA 1996 – 1999) e Avança Brasil (PPA 2000 – 2003); a terceira relativa ao Plano Amazônia Sustentável (2008) e ao Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (2010). Argumenta-se que as políticas de ordenamento territorial dos planos voltaram-se principalmente para frações do capital ligadas às exportações, e levaram ao aprofundamento do desenvolvimento desigual na Amazônia.

## 2 – ARRANJOS ESPACIAIS E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Considera-se como referência inicial dos debates acerca do papel dos arranjos espaciais em uma economia a concepção dos economistas neoclássicos. Estes partiram da “constatação da desigualdade da distribuição espacial dos fatores de produção e das atividades” (BRANDÃO, 2007, p. 57), e supuseram que neste quadro os agentes econômicos devem tomar “decisões otimizadoras” para minimizar as “fricções espaciais” (LIPIETZ, 1988; BRANDÃO, 2007). Na avaliação de Lipietz (1988), “as teorias espaciais inspiradas no marginalismo” se inscrevem em uma única problemática, na qual consideram



relevantes apenas “parâmetros de intensidade”, tais como “distâncias, sistemas de preços, intensidade das externalidades, etc.” (LIPIETZ, 1988, p. 119).

As concepções neoclássicas foram hegemônicas até a década de 1930. Todavia a crise capitalista deste período contribuiu para explicitar fragilidades teóricas do liberalismo econômico e estimular formulações de teorias relacionadas à intervenção estatal. Um dos pioneiros nesta perspectiva foi Keynes (1985), que defendeu “a ampliação das funções do governo (...) como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem-sucedido exercício de iniciativa individual” (KEYNES, 1985, p. 257).

Inspiradas no keynesianismo consolidaram-se as chamadas teorias de desenvolvimento regional, e pode-se considerar como marco a chamada teoria dos polos de crescimento. Conforme a teoria dos polos, o crescimento econômico tende a ser irregular e concentrado em determinados pontos, nos quais é possível a consolidação de indústrias motrizes e indústrias movidas (PERROUX, 1977). Conforme o autor, as firmas das indústrias motrizes dispõem de grande volume de capital e alto desenvolvimento tecnológico, o que lhes possibilita altas taxas de crescimento e favorece a interdependência técnica anterior e posterior à produção com outras firmas.

Boudeville (1969) analisa a questão do espaço na mesma linha de Perroux (1977). Distingue três noções: espaço homogêneo, no qual há um espaço contínuo e as zonas existentes têm características bastante similares; espaço polarizado, no qual há um “polo dominante” e heterogeneidade entre as partes, e espaço-plano ou região-programa, que é uma demarcação geográfica resultante de decisão política de alcançar objetivos específicos relacionados a desenvolvimento econômico (BOUDEVILLE, 1969).

As formulações de Perroux (1977) e Boudeville (1969) influenciaram as políticas de vários países ditos subdesenvolvidos até a primeira metade da década de 1970. Entretanto, após os chamados “30 anos gloriosos do capitalismo” (relativos ao período do final da segunda guerra mundial até os primeiros anos da década de 1970), começou mais um ciclo de crise, e foram retomadas várias teses dos economistas neoclássicos - agora sob o rótulo de neoliberalismo. Neste contexto, consolidaram-se as noções de desenvolvimento sustentável e de inserção competitiva dos países na economia mundial.

A noção genérica de desenvolvimento sustentável admitida por governos, empresas e organizações não governamentais, é a proposta pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). Conforme Brundtland (1991, p. 9), este deve



atender as “necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas”.

Segundo a CMMAD, para viabilizar o desenvolvimento sustentável as empresas multinacionais têm um papel decisivo “sobretudo à medida que os países em desenvolvimento possam depender mais de capital social estrangeiro” (BRUNDTLAND, 1991, p. 20). Quanto ao papel dos Estados Nacionais, a comissão avaliou que “as formas tradicionais de soberania nacional geram problemas específicos quanto à administração dos “bens comuns” do globo e de seus ecossistemas” (BRUNDTLAND, 1991, p. 21).

Como expressão de ideias neoliberais nas políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável, o Banco Mundial e a ONU passaram a articular em diversos países leis nas quais alguns chamados “mecanismos de mercado” se constituem como “instrumentos de proteção ambiental”. Outro ponto relativo às concepções neoliberais é a ideia que se tornou hegemônica acerca da “globalização” da economia a partir da década de 1980. Segundo o Banco Mundial (2003), os países que mais tiveram sucesso a partir deste período foram os que abriram suas economias e desfrutaram de suas vantagens comparativas.

Apesar das controvérsias quanto à adequação das políticas neoliberais recomendadas pelo Banco Mundial, quase todos os governos buscaram adaptar seus países às mesmas a partir da década de 1990. Como manifestações deste fato, em termos espaciais, verificaram-se esforços para modernizar infraestruturas de comunicação, energia, transportes e logística, a fim de reduzir custos produtivos.

Há, pelo menos, uma diferença na forma de perceber a relação entre desenvolvimento econômico e espaço entre os autores que se referenciam na economia neoclássica e os que se referenciam no keynesianismo. Para os primeiros, como destaca Lipietz (1988), o espaço é uma espécie de “quadro”, no qual ocorrem relações econômicas baseadas em supostos “comportamentos racionais” dos agentes econômicos. Já o segundo grupo considera indispensável a intervenção estatal para organizar o espaço, de modo a favorecer o desenvolvimento econômico e diminuir a tendência de que o mesmo fique restrito a determinadas áreas. Por outro lado, os dois grupos compartilham essencialmente a mesma visão acerca do espaço, inspirada em ideias positivistas e neopositivistas.

No campo da “Geografia Econômica” inspirada no positivismo, destaca-se a corrente ligada ao método regional, que ganhou maior expressão a partir da década de 1940, principalmente nos Estados Unidos, e pretendeu ter o melhor conhecimento possível



de toda a superfície da terra (CORRÊA, 2007). Segundo Corrêa (2007) essa corrente minimiza a importância da organização espacial, e “pressupõe-se pensar a priori na existência de uma lógica em ação, resultante da efetivação de regras ou leis de natureza social” (CORRÊA, 2007, p. 16).

Em pretensa alternativa à corrente anterior, tem-se a chamada Nova Geografia, vinculada às transformações no capitalismo após a Segunda Guerra Mundial. Para Corrêa (2007) esta corrente “adota uma postura pragmática que se associa à difusão do sistema de planejamento do Estado capitalista, e tem o positivismo lógico como método de apreensão do real, assumindo assim uma pretensa neutralidade científica” (CORRÊA, 2007, p. 18).

Referindo-se à Nova Geografia, a qual também chama de Geografia pragmática ou quantitativa, Moraes (2007) observa que:

Nessa atualização do discurso burguês a respeito do espaço, que se poderia chamar de renovação conservadora da Geografia, ocorre a passagem, em nível dessa disciplina, do positivismo clássico para o neopositivismo. Troca-se o empirismo da observação direta (do ater-se aos fatos ou dos levantamentos dos aspectos visíveis) por um empirismo mais abstrato, dos dados filtrados pela estatística (MORAES, 2007, p. 110).

Moraes (2007) destaca que os modelos da “Geografia Pragmática” derivam de modelos da Economia, e avalia que essa corrente “em si mesma, é apenas um acervo de técnicas que se transformam em ideologia ao tentar dissimular seu componente e sua eficácia política, ao se propor como processo neutro e pretensamente objetivo” (MORAES, 2007, p. 115). Indo ao encontro de Moraes (2007), Corrêa (2007) entende que, para esta corrente, “o subdesenvolvimento é encarado como uma etapa necessária, superada em pouco tempo. A teoria dos polos de desenvolvimento é um dos melhores exemplos desta ideologia” (CORREA, 1991, p. 17).

Uma ilustração da Nova Geografia pode ser encontrada em Keeble (1975). Após apresentar a definição de modelo econômico como “um conjunto organizado de relações que descreve o funcionamento de uma entidade econômica... sob um grupo de suposições simplificadoras” (KEEBLE, 1975, p. 74), o autor sintetiza vários exemplos de modelos, e conclui que a maioria deles “pode ser usada para lançar luz sobre as diferenças entre países e regiões e quanto à natureza e ao nível do desenvolvimento econômico” (KEEBLE, 1975, p. 84).

As concepções positivistas e neopositivistas acerca de desenvolvimento e espaço foram expressas em todos os planos “desenvolvimentistas” no Brasil a partir da década de 1970. Desta forma, na medida em que estes planos foram apresentados em



períodos de crises para o capital considera-se pertinente supor, como Harvey (2004), que “a produção e a reconfiguração de relações espaciais oferecem um forte meio de atenuar, se não resolver, a tendência de formação de crises no âmbito do capitalismo” (HARVEY, 2004, p. 78). A seguir verifica-se a pertinência deste argumento, tomando-se a Amazônia brasileira como espaço de referência de aplicação dos modelos neopositivistas.

### 3 - PLANOS DE DESENVOLVIMENTO E ARRANJOS ESPACIAIS NA AMAZÔNIA

Nos planos desenvolvimentistas da década de 1970 identificam-se influências diretas da teoria das vantagens comparativas e da teoria do polo de crescimento, que praticamente fundamentaram o que os governos militares denominaram Modelo Amazônico de Desenvolvimento (SUDAM, 1976). Formalmente o referido modelo apresentou como elemento central a política de “organização seletiva dos espaços”, de modo que fossem privilegiados “determinados setores e produtos – os dotados de vantagens comparativas” (SUDAM, 1976, p. 27).

O “Modelo Amazônico” materializou-se principalmente por meio do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (II PDA, 1975 – 1979) e do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). Por sua indicação, com uma provável influência de Boudeville (1969), na parte oriental da Amazônia foi demarcada uma área para implementação do Programa Grande Carajás (PGC)<sup>2</sup>, que abarcou partes dos atuais Estados do Pará, Tocantins e Maranhão.

Na primeira metade da década de 1980, em função da recessão econômica que atingiu toda a economia mundial, o governo brasileiro foi obrigado a interromper o padrão de financiamento iniciado na década anterior, e no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) intensificaram-se as políticas para supostamente adaptar o Brasil à nova ordem mundial. Como medida para reduzir o chamado “Custo Brasil”, foi apresentado o Plano Plurianual 1996 – 1999 (Programa Brasil em Ação). Este plano inaugurou um pretense novo modelo, e foi materializado em eixos nacionais de integração e desenvolvimento (ENIDs). Segundo o governo, esses eixos seriam alternativos aos polos, e bases de um “modelo de inserção competitiva” (BRASIL, 2000).

Três dos eixos nacionais foram localizados mais centralmente na Amazônia, e passaram a se constituir como referências da segunda geração de planos

<sup>2</sup> Instituído pelo Decreto-Lei 1.813, de 24/11/1980.



desenvolvimentistas para a região: o eixo Araguaia-Tocantins, o eixo Madeira-Amazonas e o eixo Arco Norte. Com a continuidade do Brasil em Ação, no PPA 2000 – 2003 (Programa Avança Brasil) consolidaram-se 40 grandes projetos, concentrados principalmente nos dois primeiros eixos, voltados para incrementar a infraestrutura e favorecer as exportações (BRASIL, 1996; BECKER, 1999).

A terceira etapa dos planos desenvolvimentistas para a Amazônia foi marcada pela apresentação do que o governo chamou de modelo de desenvolvimento sustentável. Ao apresentar referido modelo o governo argumentou ser necessária a “revisão do conceito de organização do espaço geográfico e das bases conceituais e metodológicas que a referenciam” (BRASIL, 2010, p. 7). Com este objetivo, foram apresentados o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (MacroZEE), centrados principalmente em políticas de zoneamento ecológico-econômico (ZEE).

O PAS foi lançado em 2008, com os objetivos de consolidar o modelo de desenvolvimento sustentável, combater os processos de degradação ambiental e estabelecer diretrizes para ordenamento territorial e gestão ambiental. (BRASIL, 2008). Segundo o governo, para viabilizar essas diretrizes seria necessária uma infraestrutura, justificando-se assim a articulação do PAS com os ENIDs.

Enquanto isso, o MacroZEE (Decreto 7.378/2010) foi definido como instrumento de orientação para a formulação e espacialização das políticas públicas de desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente. Para tanto, foi decidida sua articulação com os ZEEs dos Estados e municípios e constituição de dez unidades territoriais, inseridas nas categorias Territórios Redes, Territórios Fronteiras e Territórios Zonas (BRASIL, 2010). Das dez unidades, sete foram articuladas a projetos voltados para exportações que tiveram início com os ENIDs, o que indica ligações do “modelo de desenvolvimento sustentável” com o “modelo de inserção competitiva”.

De imediato, pode-se afirmar que os recentes planos desenvolvimentistas, baseados em eixos de integração, têm contribuído para acelerar o crescimento econômico em determinadas áreas. Em sub-regiões onde há exploração de minérios e agronegócios, por exemplo, verificou-se um crescimento médio anual acima da média brasileira no período de 1999 a 2008. Entre outros, foram os casos dos municípios de Balsas (13,88%), Açailândia (12,03%) e Chapadinha (10,23%), no Estado do Maranhão, Carajás (12,32%) no Estado do Pará, e o Baixo Acre (10,9%) e Purus (10,40%), no Estado do Acre (MIRAGAYA;



PEREIRA; ROSA, 2011). Por outro lado, a Amazônia continua em desvantagem relativamente a outras regiões brasileiras quando se tratam de concentração de riqueza, saúde, educação, emprego e renda.

#### 4 – CONCLUSÃO

Todos os planos de desenvolvimento econômico propostos para a Amazônia brasileira a partir da década de 1970 foram centrados em políticas de ordenamento territorial. Sucessivamente, polos de crescimento, eixos nacionais de integração e zoneamento ecológico-econômico. Em termos mais teóricos, pode-se afirmar que se trataram de arranjos espaciais, e que os mesmos voltaram-se essencialmente para atender demandas de determinadas frações do capital.

O “Modelo Amazônico” mesclou elementos vinculados ao positivismo, como, por exemplo, a teoria das vantagens comparativas, e concepções neopositivistas, com destaque para teoria dos polos. Além de enquadrar-se nas estratégias políticas dos governos da ditadura militar brasileira, este “modelo” contribuiu para amenizar as instabilidades econômicas de alguns grupos transnacionais, que encontraram na Amazônia uma possibilidade de expansão.

Já o “Modelo de Inserção Competitiva”, de forma imediata, associa-se a processos de reestruturações produtivas, expansão mundial de grandes grupos transnacionais, avanço nas tecnologias de comunicações e transportes e hegemonia do neoliberalismo a partir da década de 1980. Estes fatores levaram o governo brasileiro a priorizar a redução de custos na economia, principalmente em favor de determinadas frações do capital. Os eixos nacionais de integração se constituem em uma das principais expressões neste sentido.

Por fim, tem-se que embora o dito “Modelo de Desenvolvimento Sustentável” tenha introduzido a “variável ambiental” nas políticas de arranjos espaciais, também pode ser interpretado como uma nova alternativa de produzir espaço em favor do capital em uma conjuntura de crise. Um indício deste aspecto é a assimetria no que diz respeito às possibilidades de “explorar a natureza” e os ditos serviços ambientais na Amazônia, e o fato de que os ZEE tendem a ficar subordinados à dinâmica dos grandes projetos vinculados aos eixos nacionais de integração.

Ao mesmo tempo, verifica-se que as tendências relacionadas às políticas de zoneamentos são acompanhadas por contradições. Em particular, o aumento de áreas de





conservação e o reconhecimento de direitos de povos indígenas e de chamadas comunidades tradicionais, podem resultar em barreiras para a expansão capitalista, e em condições mais favoráveis para construir outros referenciais de desenvolvimento econômico.



## REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Globalização: crescimento e pobreza**. São Paulo: Futura, 2003.
- BECKER, Berta K. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. **Revista Território**, v.4, n. 6. Jan./jun, 1999.
- BOUDEVILLE, Jacques R. **Los espacios económicos**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1969.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 2007.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil**. Brasília: MMA, 1996.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República (2010). **Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal**. Decreto 7.378, de 1º de dezembro de 2010. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/zeeamazonia>>. Acesso: 5 jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Conhecendo mais sobre o Avança Brasil** (2000). Disponível em <<http://www.abrasil.gov.br/anexos>>. Acesso: 2 de jul. de 2011.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. – Brasília: MMA, 2008.
- BRUNDTLAND, G. H (org.). **Nosso futuro comum**. Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. 4. ed. – São Paulo: Ática, 1991.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.
- KEEBLE, D.E. Modelos de desenvolvimento econômico. In: CHORLEY, R.J., HAGGET, P. **Modelos socioeconômicos em Geografia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; Editora da Universidade de São Paulo, 1975.
- KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. {Coleção Os Economistas}.
- LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.
- MIRAGAYA, J, PEREIRA, M.C.A e ROSA, C. H. **Mapa da distribuição espacial da renda no Brasil**. Brasília: Conselho Federal de Economia, 2011.
- MORAES, Antônio Carlos. **Geografia: pequena história crítica**. 21. ed. São Paulo: Annablume, 2007.



PERROUX, François. O conceito de polo de crescimento. . In. SCHWARTZMAN, Jaques (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

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