



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 133

**UM ENFOQUE DAS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO
APLICADO ÀS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO NA
AMAZÔNIA: O CASO DO FNO**

Rinaldo Ribeiro Moraes

Belém, Fevereiro de 2000

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Cristovam Wanderley Picanço Diniz

Vice-reitor

Telma de Carvalho Lobo

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Edna Maria Ramos de Castro

Diretor Adjunto

Marília Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Gutemberg Armando Diniz Guerra

Índio Campos

Marília Emmi

Sector de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 133

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

UM ENFOQUE DAS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO APLICADO ÀS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO NA AMAZÔNIA: O CASO DO FNO¹

Rinaldo Ribeiro Moraes²

Resumo:

Este texto examina as teorias do desenvolvimento e os enfoques adotados pelo governo brasileiro para referendar as políticas públicas na Amazônia. O ponto de partida da análise é o entendimento de que a adoção de um padrão de desenvolvimento deve se estabelecer de acordo com as múltiplas demandas da sociedade que, com efeito, em qualquer nação, não são poucas. O alicerce teórico do trabalho ocorre em dois momentos: no pensamento keynesiano, que prioriza a condução do Estado na política econômica, e na proposta do desenvolvimento sustentável, que tenta emplacar o aspecto da preocupação ambiental. A intenção, nessa altura, é tentar identificar que o padrão de financiamento do desenvolvimento imposto à Região Norte pelo poder público, mediante a aplicação do Fundo Constitucional do Norte - FNO – está desencadeando, no contexto econômico, um aumento no valor agregado regional. No aspecto social, a análise específica recai sobre o processo de internalização da renda e sobre a questão do emprego e, nesse ponto, tenta-se promover o reconhecimento do pequeno produtor rural organizado como agente central de desenvolvimento da Amazônia, pois, além de gerar ocupação de mão-de-obra tanto temporária quanto permanente induz, igualmente a uma preocupação concreta com a questão ambiental.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Desenvolvimento Sustentável. Amazônia.

¹ Este texto aborda os principais pontos da dissertação de mestrado do autor, defendida neste Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, em janeiro de 1999. O tema tratou, especificamente, dentro de uma temática de sustentabilidade e desenvolvimento, a contínua operacionalidade do FNO na Região para a diminuição da pobreza e miséria, principalmente do setor rural.

² Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará – NAEA / UFPA

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro

Economista da Sudam, onde exerce a função de Assistente da Divisão de Análise Econômica

1. Introdução

No atual contexto do processo de globalização das relações econômicas desencadeado pelas empresas transnacionais e pelos países desenvolvidos, as incertezas estão se estabelecendo definitivamente em todos os níveis da teoria econômica. No plano keynesiano, por exemplo, o planejamento do desenvolvimento parece encontrar-se envolto de um grande dilema. Até que ponto se pode apregoar que a intervenção do Estado ainda é um instrumento eficaz de política macroeconômica e de geração de desenvolvimento?

A intenção deste texto é tratar a questão teórica do desenvolvimento em uma perspectiva histórica, desde os fisiocratas de Quesnay, passando pelos Clássicos até chegar ao pensamento de política econômica de Keynes. Depois, avançamos no entendimento do enfoque sobre desenvolvimento sustentável que, para o nosso entender, configura-se menos uma teoria de desenvolvimento e mais uma proposta ainda a ser testada. É neste contexto que inserimos a problemática de financiamento de desenvolvimento da Amazônia.

Com efeito, a Amazônia ainda encontra-se na zona das trevas do desenvolvimento capitalista brasileiro mas, desde o final da década de 80, ainda que sob uma crise financeira do Estado, a Região vem dando demonstração de que está superando o atraso econômico e social tão acentuado em seu espaço, mediante o uso de dois instrumentos financeiros de caráter regional: O Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

Este texto é dividido em duas partes. A primeira trata dos enfoques conceituais e as categorias de desenvolvimento, com destaque para o pensamento de Keynes e da proposta do desenvolvimento sustentável. Penso que aqui reside a hipótese científica do trabalho, qual seja: o FNO corresponde a um instrumento de intervenção keynesiana, com intenções sustentáveis.

A segunda parte, além de destacar o referencial teórico utilizado, enfatiza o caráter das ações práticas do FNO nos agregados macroeconômicos da região Norte. Nesse ponto, é verificado de que forma a atuação do Fundo induz rebates positivos na renda, no produto e no emprego. Na intenção da sustentabilidade, é verificado, também, até que ponto é gerado uma preocupação concreta com a questão ambiental.

2. Um enfoque teórico sobre as teorias de desenvolvimento

Em tempo de economia globalizada em que as relações entre os Estados Nacionais e empresas transnacionais ocorrem de forma divergente há que se pensar em que modelo de

desenvolvimento se quer emplacar para determinada região. A intenção deste capítulo não é discorrer sobre a atual fase da globalização, mas tão e somente tentar dar uma visão geral do que devemos entender por desenvolvimento, no contexto atual da Nova Ordem Mundial.

O presente capítulo é dividido em quatro partes. A primeira parte da análise entende o desenvolvimento como único e exclusivo sinônimo de crescimento econômico. Neste ponto a noção teórica caminha sob uma perspectiva conceitual vista em Meier e Baldwin.

A segunda parte também trabalha o desenvolvimento sob um ponto de vista conceitual. Mas o enfoque adotado é que a noção de crescimento não se entrelaça com a de desenvolvimento, ainda que ambos sejam entendidos como duas faces de uma mesma moeda. Os autores que adotam essa linha são: Perroux, Marshall, Schumpeter, Baran, Furtado e Singer.

A terceira parte foge da discussão conceitual e avança na reflexão teórica das questões que envolvem a teoria do desenvolvimento. Neste ponto, a nossa intenção é preparar o leitor para o entendimento que se deve ter sobre em que condições ou referencial estão se materializando as políticas públicas na Amazônia. A análise desenvolvida se fundamenta desde o pensamento da linha fisiocrática, passando pelos clássicos e neoclássicos até se estabelecer no pensamento keynesiano, que enfatiza a intervenção do Estado na economia.

A última parte enfoca uma nova proposição de se perceber o desenvolvimento. Trata-se do desenvolvimento sustentável que sinaliza a incorporação da condicionante ambiental somada aos aspectos econômicos e sociais. Isto posto, entendemos, na hipótese central deste texto, que a experiência do FNO na Amazônia corresponde à possibilidade concreta de se implantar no campesinato um modelo de progresso sustentável, em que sejam privilegiados os aspectos econômicos, sociais e a responsabilidade concreta dos produtores rurais com o meio ambiente

2.1. Desenvolvimento como crescimento econômico

Com efeito, poucos autores conseguem visualizar o entendimento de que desenvolvimento e crescimento econômico representam, na literatura da macroeconomia, o mesmo significado. Em uma breve perspectiva histórica, identificou-se, entretanto, alguns pensadores relacionados a essa corrente, como Meier e Baldwin.

De fato, Meier e Baldwin (1968) consideram o desenvolvimento apenas como um outro fenômeno de crescimento econômico. Este ponto é claramente observado quando afirmam que há uma tendência de se usar os termos desenvolvimento econômico, crescimento econômico e transformação

secular indistintamente. Visualizam que, embora seja possível traçar sutis distinções entre os termos em sua essência, eles são sinônimos.

Para esses autores, o processo de desenvolvimento (e, intrinsecamente de crescimento econômico) de uma nação se caracteriza por modificações estruturais do sistema econômico decorrentes dos fatores disponíveis e/ou de sua melhor utilização na produção, tendo como resultado final o aumento da renda real per capita e, em consequência, a melhoria dos níveis de consumo e bem-estar da população, no longo prazo.

Nessa mesma linha, Sandroni (1994) em um período bem mais recente, percebe, também, que desenvolvimento e crescimento econômico significam a mesma coisa. Em sua análise, este último corresponde ao aumento do Produto Nacional Bruto per capita - acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de uma economia de determinada nação. Vejamos uma outra corrente.

2.2. Desenvolvimento versus crescimento econômico

Essa corrente de pensamento, por sua vez, conta com maior número de adeptos que identificam sutis diferenças entre esses dois conceitos. Barre (1958), por exemplo, representante dessa tendência, consegue perceber claramente as diferenças existentes entre o desenvolvimento e o crescimento. Em sua pesquisa, visualiza que o estudo das teorias do desenvolvimento econômico não se entrelaça com os estudos dos crescimentos equilibrados. Perroux, (1962) nesse contexto, corrobora na mesma linha, introduzindo, de vez, na língua francesa, o reconhecimento da diferença entre os dois conceitos.

Paul Singer, (1977) também, distingue a diferença conceitual entre desenvolvimento e crescimento quando conclui que a expressão desenvolvimento econômico, em seu sentido mais amplo, corresponde a um processo de transformação qualitativa da estrutura econômica de um país. Por sua vez, por crescimento econômico, entende como o aumento contínuo, no tempo, do Produto Nacional Bruto (PNB), em termos reais. Em outras palavras: para Singer, o crescimento econômico é decorrente do aumento do Produto per capita no período considerado para análise.

Milone (1991) identifica nítida diferença conceitual entre essas duas linhas de pensamento, principalmente quando considera que é possível uma nação crescer sem se desenvolver. Assim, entende que o crescimento econômico é representado por um crescimento contínuo do produto nacional, em termos globais ou per capita, ao longo do tempo. Critério este que implica, naturalmente, uma melhor eficácia do sistema produtivo.

Por desenvolvimento econômico o autor entende, além de uma série de mudanças de caráter quantitativo dos níveis do produto nacional, também as modificações que alteram a composição do produto e a alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia. Nesse caso, para ser caracterizado um processo de desenvolvimento econômico observa que, ao longo do tempo, deve ocorrer a existência do crescimento do bem-estar econômico, da diminuição dos níveis de pobreza e da elevação das condições de educação, saúde, nutrição e moradia.

Para Milone, portanto, os aspectos conceituais do desenvolvimento não devem ser analisados, somente por meio de indicadores como, por exemplo, crescimento de produto real ou crescimento de produto real per capita. Devem ser, sim, acompanhados por índices que representem, ainda que de forma incompleta, a qualidade de vida dos indivíduos.

Gremaud (1996) também não considera que desenvolvimento e crescimento sejam a mesma coisa. O primeiro, para o pensador, corresponde à ampliação quantitativa da produção, ou seja, de bens que atendam às necessidades humanas; já o conceito de desenvolvimento apresenta-se mais amplo, englobando, inclusive, o conceito de crescimento. Significa dizer que sua idéia de desenvolvimento encontra-se atrelada às condições de bem estar da população residente em um determinado país.

Sobre essas duas linhas, Alfred Marshall (1968) chama a atenção para a primeira grande proposição que se pode fazer da distinção entre desenvolvimento e crescimento. Enquanto este último é visto como um processo de expansão quantitativo, mais habitualmente observável nos sistemas relativamente estáveis dos países industrializados, a dinâmica do desenvolvimento é observada como um processo qualitativo nos sistemas econômicos prevaletentes, mais diretamente relacionados aos países subdesenvolvidos.

Para Marshall, o fenômeno de conceituação do desenvolvimento e do crescimento, portando, leva à abstração das diferenças existentes entre os sistemas econômicos dos países desenvolvidos e dos subdesenvolvidos que, respectivamente, foram e não foram beneficiados pelo “progresso da civilização”. Destaca, por exemplo, que a existência de sistemas econômicos diferentes é casual e que se vincula aos problemas do desenvolvimento de forma direta, ou seja: o autor não considera que cada sistema econômico possa determinar o grau de crescimento desejado para determinada nação.

Schumpeter, (1982) por sua vez, em suas anotações sobre desenvolvimento econômico, particularmente quando trata sobre “*fluxo circular e novas combinações*”, chama a atenção de que o conceito da teoria ocorre como sendo uma mudança natural e ininterrupta nos canais de fluxo, uma perturbação do equilíbrio, que modifica e desloca para sempre o nível de estado de equilíbrio previamente existente.

Paul Baran, (1964) em seu estudo sobre a economia política, define o conceito de desenvolvimento como o acréscimo, ao longo do tempo, das produções per capita de bens materiais, identificando, como causa do processo, três pontos: 1) o aumento ou melhoria do estoque de capital; 2) a utilização de recursos ociosos, sem mudanças na organização ou tecnologia; 3) o aumento na produtividade por unidade de recursos, graças à adoção de medidas organizacionais (incentivos, redistribuição de tarefas, redução de desperdício e etc.)

Assinala-se que, essa definição de Baran, com referência apenas a bens materiais, com exclusão dos serviços, pode ser entendida como reflexo de sua posição marxista que, da mesma forma que os clássicos, considerava improdutiva a mão-de-obra empregada no setor de serviços.

Celso Furtado (1972) pertence a linha de autores que visualizam o conceito de desenvolvimento do ponto de vista das características da acumulação de capital e de inovações tecnológicas. Num primeiro momento, destaca que o desenvolvimento econômico consiste na introdução de novas combinações de fatores de produção tendentes a aumentar a produtividade do trabalho, seja através de inovações técnicas, seja por meio de combinações de novos fatores. Em outra parte do mesmo trabalho, arremata que o conceito de desenvolvimento econômico está atrelado, fundamentalmente, ao processo de acumulação de capital.

Bresser Pereira, (1985) por sua vez, não distante das contribuições das duas vertentes, mas apresentando uma relativa inovação conceitual, define que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de transformação não só econômica, mas política e social, mediante o qual o crescimento do padrão de vida da população tende a se tornar cada vez mais autônomo e automático.

Para Bresser, não existe sentido em analisar as proposições conceituais do desenvolvimento apenas sobre o prisma econômico, ou apenas social, ou apenas político. Essa situação tornaria o entendimento do desenvolvimento parcelado ou setorizado, ou seja: se o desenvolvimento econômico não deslanchar modificações de caráter político e social ou, por outro lado, se o desenvolvimento social e político não se entrelaçar a um só tempo aos eventos das transformações econômicas, será, certamente, porque não ocorreu, com efetividade, o desenvolvimento.

O desenvolvimento para Bresser, portanto, corresponde a um processo de transformação global, em que o resultado mais importante, ou pelo menos mais direto, é o aumento do nível de renda da população – e não o aumento da renda per capita, na medida em que esta não sinaliza o aumento real da melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Na mesma linha de Bresser, Nilson Holanda (1980) também propõe uma definição alternativa para o conceito de desenvolvimento. Para este, o desenvolvimento corresponde a um complexo processo de mudança social, política e sociológica, portanto, não apenas econômica.

O desenvolvimento para Holanda, em seu entendimento, apresenta não apenas argumentos quantitativos (aumento da renda per capita, mudanças estruturais, tanto no setor agrícola, como no industrial ou inovações tecnológicas), mas também, qualitativos, com destaque para os níveis de mudanças que são experimentados pela natureza humana, que sempre acabam determinando as transformações sociais.

2.3. Reflexões teóricas sobre desenvolvimento: de Quesnay a Keynes

A noção de desenvolvimento econômico surge, primeiramente, com os Fisiocratas que atribuíam à agricultura a capacidade de ser o único setor produtivo da economia, responsável, diretamente, por qualquer possibilidade de riqueza nacional. Segundo Quesnay (1978), o desenvolvimento de uma nação somente seria alcançado mediante uma ordem celestial, desejados por Deus, onde o setor rural, exclusivamente ele, desempenharia o papel de destaque com capacidade, somente ele, de produzir excedente para o capitalismo.

Nessa linha fisiocrática, a indústria e o comércio, embora necessários, não fariam mais do que transportar ou transformar os produtos da terra (desse pensamento advém a condenação às teses mercantilistas que, prioritariamente, estimulavam essas atividades em detrimento à agricultura).

A proposta de desenvolvimento em Smith (1983) difere do ponto de vista da fisiocracia, ainda que o pensador reconheça a influência das “forças da natureza” para o aumento da produtividade. Para este, o desenvolvimento, ou a riqueza de uma nação, somente deve ser alcançado mediante a força da divisão do trabalho. É devida a esta que o crescimento econômico pode criar um processo cumulativo ascendente, onde rendas maiores geram poupanças e investimentos em níveis mais elevados.

Ricardo (1982), tendo como base o pensamento smithiano, destaca uma preocupação com as questões acerca do desenvolvimento. Segundo a sua teoria, todo nível de riqueza nacional auferida por parte de uma nação deveria ser repartido entre as classes capitalistas, trabalhadores e os proprietários de terra. Somente mediante a interação de repartição de riqueza entre essas três classes é que se poderia usufruir de estágios satisfatórios de desenvolvimento nos níveis de vida desejáveis.

Marx (1991), partindo do pensamento – não do otimismo – de Ricardo, destaca que o desenvolvimento econômico e social numa sociedade capitalista somente pode ocorrer mediante um processo acentuado de contradições das forças produtivas³ e das relações de produção.⁴ Para o

³ Corresponde ao conhecimento humano e suas habilidades quando orientados para fins produtivos, mais os meios de produção (máquinas, equipamentos, edifícios...).

pensador, é a partir dessas contradições e substituição do atual modo de produção⁵ que a sociedade pode conseguir um nível desejável de riqueza.

Malthus (1983), também trata da questão de desenvolvimento e o seu alcance pode ser atingido se a sociedade não consumir tudo o que produz e aceitar a idéia de que a acumulação assegura naturalmente a demanda. Em outros termos: o desenvolvimento para o pensador se contabiliza por lucros, renda e salários e, o aumento destes, poderia elevar a riqueza de um país, proporcionando, conseqüentemente, o bem estar de determinada população

Os economistas da escola neoclássica⁶, ao contrário dos pensadores da escola clássica, não chegaram a formular um arcabouço teórico que contemplasse as questões sobre desenvolvimento econômico, numa perspectiva de longo prazo. Nesse sentido, direcionaram seus estudos para o curto prazo, com destaque, prioritariamente, para os problemas do mercado, na busca da melhor alocação de recursos e eficiência microeconômica da produção. No geral, num quadro de otimismo quanto às possibilidades de um programa econômico contínuo, consideram o desenvolvimento como parte de um processo gradual e harmonioso de crescimento.

A contribuição de Keynes para as considerações sobre a teoria do desenvolvimento ocorre mediante a abordagem macroeconômica do pleno emprego, nos fatores de crescimento do investimento e nos seus impactos no nível de renda e o nível de emprego – diferente, portanto, do ponto de vista de Marshall e de outros economistas clássicos, que estavam mais preocupados com a alocação eficiente dos recursos no contexto, apenas, do cenário microeconômico.

Uma característica marcante do pensamento keynesiano é a importância que dá as ações que devem ser desempenhadas pelo Estado no que diz respeito a sua intervenção na economia. Keynes sustenta que é somente através dessa intervenção que se poderá reduzir o desemprego e aumentar a produção com vistas a ter, no final do processo, um nível eficaz de desenvolvimento.

2.4. Desenvolvimento sustentável: uma nova proposta de desenvolvimento

As propostas sobre o desenvolvimento sustentável que institucionalizam de vez as grandes discussões acerca dos limites do desenvolvimento econômico, em torno das questões ambientais,

⁴ Corresponde às inúmeras relações que os homens contraem entre si para a produção dos bens materiais, com vistas a satisfação de suas necessidades.

⁵ Conceito da economia marxista que é definido pelo conjunto das forças produtivas e das relações de produção. Conforme Marx, são distinguidos, ao longo da história, vários modos de produção: o comunista, o escravista, o feudal, o capitalista, o socialismo e o comunismo. A superação de um modo pelo outro ocorre pelas contradições das forças produtivas e relações de produção.

⁶ Os economistas mais representativos da escola neoclássicas foram: Carl Menger, William Jevons, Léon Walras, Eugen von Böhm-bawer, Vilfredo Pareto, Irving Fisher...

tiveram início na década de 70, através de cinco marcantes eventos: 1) Encontro de Founex; 2) Conferência de Estocolmo; 3) Informe do Clube de Roma; 4) Declaração de Cocoyoc e; 5) Relatório Brundtland.

2.4.1 – O Encontro de Founex

O Encontro de Founex, realizado em junho de 1971, buscou analisar a relação intensa e circular entre o binômio meio ambiente e desenvolvimento, juntamente com suas problemáticas, com destaque para a negação teórica das abordagens reducionistas do ecologismo intransigente e do economicismo estreito e rigoroso (Sachs, 1993).

De uma maneira geral, o Encontro de Founex tem como grande mérito delinear uma postura intermediária e equidistante entre as posições extremas de “malthusianos” e “cornucupianos”. Enquanto os primeiros visualizam que o mundo está com super população e, conseqüentemente, condenado ao desastre; os segundos confiam à tecnologia a capacidade de ajustar a escassez física e as conseqüências deletérias do lançamento de dejetos na natureza, mediante substituição do capital natural pelo capital constituído pelo homem.

2.4.2 – A Conferência de Estocolmo

Na visão de Sachs, o Encontro de Founex deve ser entendido como parte do processo de preparação para a conferência de Estocolmo. Neste ponto, a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo, veio representar a reafirmação da necessidade de vincular, de maneira indissolúvel, as questões ambientais aos rumos propostos pelo crescimento econômico.

Uma menção que merece destaque na conferência é o surgimento do conceito normativo de desenvolvimento sustentável – designado, à época, como abordagem do codesenvolvimento. A partir de então, a sustentabilidade passa a ser visualizada sobre o tripé da eficiência econômica, prudência ecológica e equidade social.

2.4.3 – Informe do Clube de Roma

No mesmo ano da conferência de Estocolmo, surge o Informe do Clube de Roma, através da publicação, por parte de Meadows, do estudo sobre “Limites do Crescimento”. Conforme a proposta do estudo, o alcance da sustentabilidade econômica e ecológica deve ocorrer mediante interrupção do crescimento da população mundial e do capital industrial (Meadows, 1972).

Segundo Bruseke (1993), a interpretação para essa tese de crescimento nulo pode ser entendida como uma resposta aos defensores da teoria do crescimento contínuo da sociedade industrial – ou, então, uma crítica indireta a todas as teorias do desenvolvimento industrial tradicional.

Em linhas gerais, o pensamento do Informe, pode ser resumido da seguinte maneira: caso as tendências atuais de crescimento da população mundial continuem no mesmo nível, os limites do crescimento mundial serão alcançados nos próximos cem anos. Para anular e reverter essa situação, o estado desejado de estabilidade econômica e ecológica deverá ser planejado, de tal forma, que as necessidades materiais básicas de cada indivíduo sejam satisfeitas.

2.2.4 – *A Declaração de Cocoyoc*

No ano de 1974, ocorre o Simpósio sobre Padrões de Utilização de Recursos, Meio Ambiente e Estratégias de Desenvolvimento, em Cocoyok. A grande contribuição do evento, que resultou na declaração de Cocoyoc, foram os novos destaques atribuídos ao binômio desenvolvimento e meio ambiente.

Essa declaração assinala que os países industrializados contribuem, de forma direta e negativa, para o aumento dos problemas dos países pobres, por causa de seu nível exagerado de consumo. Desse mesmo pensamento, depreende-se que afirma que a explosão demográfica mundial tem como uma de suas causas a falta de recursos de qualquer natureza. A par dessas observações, surge a sugestão que os países industrializados precisam baixar seu nível de consumo, bem como devem diminuir a poluição na biosfera.

2.2.5 – *A proposta do Relatório Brundtland*

Correspondendo a um grande avanço na linha teórica que aborda as questões acerca do desenvolvimento sustentável surge, em 1987, um novo marco conceitual que prevalece até os dias de hoje. Trata-se do Relatório Brundtland, cuja interpretação atribuída ao desenvolvimento sustentável corresponde a um processo de natureza essencialmente conciliadora, onde desenvolvimento e meio ambiente apresentam-se, segundo Sachs, como dois lados da mesma moeda.

Na mesma linha de Sachs, Becker (1993) atribui grande importância ao Relatório Brundtland, na medida em que percebe que o documento visualiza o novo paradigma como um processo dinâmico de mudança, onde os rumos do desenvolvimento ecológico e a orientação dos investimentos econômicos estão de acordo com as necessidades das gerações atuais e futuras.

O Relatório de Brundtland arrola uma série de medidas a serem providenciadas pelo Estado nacional. Entre elas: a) limitação, mediante políticas de controle, do crescimento populacional; b) garantia da alimentação a longo prazo; c) preservação dos ecossistemas e da biodiversidade; d)

diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias que admitam o uso de fontes energéticas renováveis; e) aumento da produção industrial nos países não industrializados, na base de tecnologias ecologicamente adaptadas; f) controle da urbanização selvagem e integração entre campo e cidade e; g) atendimento das necessidades básicas.

Numa comparação com os eventos marcantes da década de 70, pode-se dizer que o documento da comissão Brundtland apresenta um significativo avanço nos pressupostos do desenvolvimento sustentável. Fato evidente quando se percebe que a proposta pode ser conceituada com maior amplitude e precisão: um vetor crescente no tempo, de objetivos sociais desejáveis, com destaque para o incremento da renda per capita, melhorias do estado de saúde, distribuição mais equitativa da renda e garantias de maiores liberdades mercadológicas.

3. Os fundos constitucionais em uma perspectiva de desenvolvimento

3.1. Referencial teórico

Após a análise dos conceitos e das categorias de desenvolvimento, desde Quesnay até a proposta do Relatório Brundtland, passando pela intervenção de política econômica de Keynes, penso que seja importante avançar nas questões teóricas que cercam o FNO. Com efeito, vamos nos deter, nesta introdução, com vistas a confirmação da hipótese, de que o Fundo do Norte está assentado em dois referenciais de desenvolvimento.

O primeiro referencial de desenvolvimento que baliza a existência do FNO é o pensamento de Keynes que destaca, em sua análise, a importância da política econômica em dinamizar o crescimento econômico de determinado espaço. O Estado Nacional, neste caso, é o agente responsável por criar instrumentos que contemplem a geração de emprego, a internalização de renda e o aumento do Valor Agregado nos inúmeros setores da economia.

O segundo referencial corresponde, no entendimento do autor, de que o Fundo extrapola o pensamento keynesiano. Mais do que meramente um instrumento de política econômica, o FNO sinaliza ser um projeto concreto de desenvolvimento regional balizado na proposta do desenvolvimento sustentável. Com efeito o Fundo se propõe, no campo prático de suas ações, a induzir um universo de desenvolvimento que esteja assentado no tripé da sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Isto posto, avancemos para explicar a configuração estrutural deste capítulo. Este é dividido em três partes onde se tenta introduzir, na primeira, uma nova configuração de intervenção do Estado

na Região. Entendemos que o ponto de partida da análise deste item seja a crise desencadeada pelo padrão de financiamento do Poder Central na década de 80 na região, o que debilitou, acentuadamente, os pequenos segmentos produtivos da Amazônia.

A segunda parte analisa um contexto totalmente prático das ações do FNO, onde são destacadas as operações que foram efetivadas por setor econômico e por porte do beneficiário entre 1989 e junho de 1998, tanto do setor rural quanto industrial. A terceira, se propõe a analisar o desempenho do FNO e de alguns agregados macroeconômicos, com destaque para a geração de renda e criação de emprego. Neste ponto, tenta se acrescentar aos debates econômicos e sociais a discussão da relação do Fundo com o meio ambiente na Amazônia.

3.2. A implantação dos fundos constitucionais

A criação dos Fundos Constitucionais encontra-se fundamentado na Constituição Federal de 1988, onde é determinado que 3% das receitas da União deveriam compor um fundo financeiro para aplicação em programas de financiamento de setores produtivos das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Este dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei 7.827, de setembro de 1989, que instituiu os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O caráter de implantação dos Fundos Constitucionais em regiões periféricas brasileiras é decorrente da crise do padrão de financiamento do desenvolvimento do poder público nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Com efeito, a crise financeira do Estado na década de 80 debilitou muito e acentuadamente, tanto o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) quanto o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM).

Nesse sentido, tanto o FNE, quanto o FCO e o FNO encontram-se imersos em uma lógica diferente de intervenção do Estado, onde o perfil das novas interferências públicas se assenta em uma nova forma de poder público em gerir política econômica regional (Moraes, 1999). Entendido de uma outra forma, a implantação desses Fundos Constitucionais encontra-se fundamentada no rastro da ineficiência do Estado brasileiro em propor efetivamente uma política macroregional na década de 80. Com efeito, no final da década passada, era reconhecida a ineficácia econômica e social das políticas globais de desenvolvimento do período militar, constatada, entre outros dados, pela continuação e acirramento das desigualdades econômicas e sociais entre as diferentes regiões do País (Solyno, 1998.)

3.2. Desempenho do FNO na internalização da renda regional, no valor bruto da produção e na criação de emprego

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, entendido como instrumento de desenvolvimento, de caráter regional, buscam, desde o momento de sua criação, o crescimento da produção com vistas, sobretudo, ao fortalecimento da pequena empresa rural e industrial, o que representa na prática, mais uma tentativa por parte do poder central de imprimir racionalidade econômica ao setor produtivo da Região Norte.

Assegurada a racionalidade econômica dos estabelecimentos financiados, principalmente, após a garantia e retorno das aplicações, é que se pode perceber o efeito positivo dos empreendimentos financiados no aspecto social. E, para esse caso, deve-se chamar a atenção para três programas do FNO que se destacam pelo peso que representam tanto em termos de valor financiado quanto em termos de valor contratado: PRODEPEC, PRORURAL e PROCERA.

Oriundos do setor rural, são esses os três programas que mais recebem recursos do Fundo do Norte e que mais avançam nas questões ambientais. Na média, as questões referentes ao meio ambiente são tratadas pelo FNO – e pelo FCO e FNE – de forma mais favorável e conservacionista, principalmente quando se leva em conta a comparação da natureza histórica e depreciativa das formulações ambientais impostas pelos grandes projetos na Amazônia (Moraes, 1999).

No aspecto de acumulação de capital, os empreendimentos financiados pelo FNO, durante o período em análise, contribuem, significativamente, para o aumento do Valor Bruto da Produção (VBP). Os números da Tabela 3 demonstram, por exemplo, que os investimentos financiados proporcionaram um crescimento no VBP regional da ordem de R\$ 1.508 milhões, sendo R\$ 1.134 milhões demandado pelo setor rural e R\$ 374 milhões pelo industrial.

TABELA 3 – VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO POR SETOR PRODUTIVO DE NOV/89 A JUN/98 (R\$)

Anos	VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO		TOTAL
	RURAL	INDUSTRIAL	
1989	1.582.015	3.281.316	4.863.331
1990	116.915.307	59.232.763	176.148.071
1991	88.742.038	61.882.305	150.624.344
1992	30.264.910	14.462.643	44.727.554
1993	98.039.814	30.827.731	128.867.545
1994	253.670.076	63.456.524	317.126.600
1995	287.389.462	67.935.651	355.325.112
1996	155.217.994	28.230.017	183.448.010
1997	73.752.810	26.551.765	10.304.576
JAN. A JUN./98	28.774.914	18.476.126	47.251.040

TOTAL	1.134.349.341	374.336.842	1.508.686.183
-------	---------------	-------------	---------------

Fonte: BASA/COTEC

Mesmo que significativamente inferior, em termos reais, aos investimentos do valor financiado pelo FNE⁷, não dá para desconsiderar o estímulo na acumulação da região Norte que tais recursos desencadeiam. E, nesse ponto, novamente o setor rural se sobressai, pois com a renda gerada pelas relações mercadológicas dos empreendimentos ocorre, naturalmente, uma acentuada diminuição no êxodo rural. Nesse ínterim, vale destacar a atuação do FNO Especial⁸ que, positivamente, compõe os programas responsáveis pela fixação do homem no campo, mediante a facilitação do acesso do trabalhador rural à terra.

É justamente os programas do FNO Especial que mais se destacam no quesito de internalização de renda e geração de desenvolvimento, com rebates diretos no crescimento de acumulação da produção familiar. Com efeito, na Região Norte, a agricultura familiar apresenta avanços sociais e econômicos significativos em diversos municípios, aumentando, conseqüentemente, a produção agropecuária, promovendo o beneficiamento e, enfim, produzindo o reconhecimento do produtor rural como agente central do desenvolvimento (Solyno, 1998).

Diante do exposto, a geração do processo de internalização de renda no FNO ocorre a partir do momento em que os recursos financeiros se transformam em instrumentos de desenvolvimento orientado para as necessidades econômicas e sociais da sociedade amazônica que, deve ser dito, apresenta-se, historicamente, bastante acentuada. No bojo desse processo, por outro lado, são obtidos efeitos secundários significativos, representados por, principalmente, aumentos na arrecadação de tributos que, naturalmente, podem ser convertidos em melhorias do quadro social e infra-estrutural da produção.

Além da geração de renda, um outro efeito primário decorrente da atuação do FNO deve ser comentado. Trata-se da situação do emprego, onde a Tabela 4 registra uma estimativa nominal de resultados.

TABELA 4 – GERAÇÃO DE EMPREGOS DIRETOS POR SETOR PRODUTIVO DE NOV/89 A JUN/98

ANOS	EMPREGOS GERADOS		TOTAL
	RURAL	INDUSTRIAL	
1989	6	94	100

⁷ Desproporcionalmente, os recursos dos Fundos Constitucionais são repartidos da seguinte maneira: FNE, 60%; FNO, 20; FCO, 20,

⁸ Corresponde a uma categoria do FNO que engloba o Programa de Apoio à Reforma Agrária (PROCERA), Programa de Apoio às Microempresas (PROMICRO) e Programa de Apoio à Produção Rural Organizada (PRORURAL). Caracteriza-se pelo tratamento diferencial dado à base de cálculo dos tomadores de recursos relacionado a esses programas.

1990	7.082	1.935	9.017
1991	10.459	1.809	11.815
1992	3.459	423	3.882
1993	8.677	901	9.578
1994	22.089	1.933	24.022
1995	19.473	3.331	22.804
1996	14.124	1.271	15.395
1997	7.234	439	7.673
JAN. A JUN./98	2.557	679	3.236
TOTAL	94.707	12.815	107.522

Fonte: BASA/COTEC

Com efeito, por tratar-se de uma estimativa, esses números do agente financeiro não corresponde à realidade, pois trata apenas de verificar os empregos diretos já efetivados. Ou seja, potencializa os empregos concentrados e pertencentes às unidades produtivas sem mencionar, por outro lado, uma outra categoria observada: empregos indiretos.

Moraes (1999), em sua tese sobre o impacto do FNO na Região Norte, identifica que 60% dos empreendimentos decorrentes ou financiados pelo Fundo, geram algum nível de emprego indireto, que pode ser expresso na manutenção ou ocupação momentânea de mão-de-obra excedente encontrada, principalmente, nas atividades relacionadas à pecuária e agricultura.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura (PRODAGRI), considerado como um dos principais programas do Fundo do Norte, se destaca como de elevada capacidade para ocupar mão-de-obra sem vínculo direto com o empreendimento. Essa situação ocorre com mais frequência, vale destacar, em períodos sazonais da produção, quando são contratados trabalhadores à margem do processo para intervir na colheita.

O desempenho do PRORURAL e PROCERA na questão do emprego deve ser observado do ponto de vista social, onde o que se busca é justamente a utilização e o fortalecimento da mão-de-obra familiar e fixação do homem do campo freando, assim, o êxodo rural. Com efeito, a utilização dessa mão-de-obra contribui, de forma concreta, para a diminuição dos impactos do desemprego no campo que, naturalmente, recai de forma acentuada para os indivíduos que apresentam baixo nível de escolaridade.

E na questão do meio ambiente?

A Lei que regula a criação dos Fundos Constitucionais deixa claro, em seu Art. 3º, Inciso IV, a necessidade de se conceder financiamento aos produtores que apresentem um compromisso efetivo com a preservação do meio ambiente. Com efeito, os produtores beneficiados apresentam um interesse

efetivo em minimizar o processo de degradação do meio ambiente tão comum na Amazônia. Se comparado aos empreendedores não financiados por recursos do Fundo, percebe-se uma diferença acentuada na prática de uso do solo ou no processo de derrubada e queimada.

O autor dessas linhas, em uma pesquisa realizada na área da transamazônica, próxima à cidade de Altamira, detectou, por parte dos tomadores dos recursos do Fundo, a prática do pastejo rotacionado para a recuperação das áreas degradadas, com o apoio da EMBRAPA. Isso, com efeito, é só o começo de um quadro potencial de sustentabilidade, que pode representar uma nova forma de atenuar os grandes problemas ocasionados pela pecuária extensiva na Região.

4. Considerações finais

Na proporção de que se possa imaginar, a Região Norte do Brasil ainda é um espaço de conflitos que se estabelecem nos níveis econômicos, sociais e ambientais. Várias tentativas do Governo Federal foram feitas para atenuar as diversidades de interesses locais, mas as medidas adotadas não contemplaram o aspecto da necessidade concreta de se desenvolver a Amazônia.

A Amazônia, de fato, ainda caminha em busca de seu modelo de desenvolvimento. Até as décadas de 70 e 80 o enfoque adotado para tentar desenvolver a Amazônia, com vista a recuperar os atrasos de crescimento acumulados em relação ao Centro-Sul do País, ocorria mediante o uso intensivo do Fundo de Investimento da Amazônia. De certa forma, com o FINAM, foi imprimido algum nível de crescimento econômico em alguns pontos da Região com destaque para o Projeto Albrás-Alunorte e vários empreendimentos agropecuários de grande porte. E o aspecto social?

Com a crise do padrão do financiamento de desenvolvimento regional na década de 80 o FINAM perde sua elevada capacidade de gerar emprego e criar internalidades econômicas e sociais. Nesse momento, surge o Fundo Constitucional do Norte. Na verdade, o FNO vem corresponder, por parte do Poder Público Central, a uma nova tentativa de se tentar emplacar na Amazônia um modelo de desenvolvimento que contemple o aspecto do desejo sustentável da sociedade regional.

No plano econômico, o uso intensivo dos recursos do Fundo vem contribuindo para que o Pará, Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas, Amapá e Tocantins consigam imprimir nos segmentos produtivos de pequeno porte um certo dinamismo mercadológico, com destaque para a criação de novas unidades produtivas. No plano social, o aspecto positivo se dá no nível da ocupação de mão-de-obra e criação de empregos efetivos e temporários, principalmente nos ramos da agricultura e pecuária. No aspecto ambiental, observa-se, cada vez mais, a necessidade de investir sem destruir.

No arremate, a nossa leitura é que a Amazônia está tentando emplacar em seu imenso espaço um referencial de desenvolvimento assentado no tripé do desenvolvimento sustentável. Falta muita

coisa a ser feita, é verdade, mas o uso intensivo do FNO, bem como a manutenção do FINAM, pode contribuir para uma melhor qualidade de vida no ano 2000.

Referências

- BARAN, Paul A. *A economia política do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
- BARRE, Raymond. Le Développement économique, analyse et politique. Paris, 1958, *Cahiers de L'I.S.E.*^a, nº 66, abril 1958.
- BRUSEKE, Franz J. *O problema do desenvolvimento sustentável*. Belém: UFPa/NAEA, 1993. p.2. (Paper do NAEA, nº 13).
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. São Paulo: Civilização Brasileira. 1972.
- GREMAUD, Amaury P. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 1996.
- HOLANDA, Nilson. *Os bancos de desenvolvimento como agentes de mudança*. Rio de Janeiro, ABDE, 1980.
- JOSEPH, Schumpeter A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Coleção os economistas.
- KEYNES, JOHN M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1990.
- MALTHUS, Thomas R. *Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os economistas).
- MARSHALL, Alfred. *Principles of economics*. London: MacMillan & Co., Ltd. 1968.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, s/d, 6 v. (Coleção perspectivas do homem).
- MEADOWS, Dennis L.; MEADOWS, Donella H.; RANDER, Jorgen ; BEHRENS, William W. *limites do crescimento*. Um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- MEIER, Gerald M., BALDWIN, Robert E. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- MILONE, Paulo C. Teoria do desenvolvimento econômico e social. In: Benevides, Diva F.(Coord.). *Manual de economia*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- MORAES, Rinaldo R. *O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO – na Amazônia: impactos de sua atuação*. NAEA/UFPa, 1999. (Dissertação de Mestrado).
- _____. *Globalização, mudanças e empregabilidade na Amazônia*. SUDAM, 1998.
- _____. O FNO e o desenvolvimento da Região Norte. *Texto para discussão nº10*, Belém, 1998.
- PEREIRA, Luis Carlos B. *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930 – 1983*. 14º ed. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1985.
- PERROUX, François. In: GANNAGÉ, Elias. *Économie du développement*. Paris, 1962.

QUESNAY, François. *Quadro econômico: análise das variações de uma nação*. Lisboa: Caloure Guibenkian, 1978.

SANDRONI, Paulo. *Novo dicionário de economia*. 4º ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento e crise*. 2º ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção os economistas).

SOARES, Alcides R. *Princípios de economia política*. Rio de Janeiro: Vozes, 1982.

SOLYNO, Aluizio e Tura, Leticia. *Desafios e perspectivas do FNO para o desenvolvimento da agricultura familiar no estado do Pará*. Belém, FASE, 1998.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção os economistas).

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente*. São Paulo: Studio Nobel/Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993. p.11.

TEIXEIRA, Gerson. *Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO: das intenções transformadoras à prática conservadoras*, GEDA, Belém, 1990.