

# XVI ECOPAR

## Encontro de Economia Paranaense

V International Meeting on Economic Theory and Applied Economics

II Jornada Internacional de Comunicação Científica

### A dimensão Emprego e Renda nos polos de desenvolvimento da Amazônia

Angela Fritzen<sup>1</sup>

Área Temática: Economia Social e do Trabalho

JEL Code : E01

**Resumo:** O presente trabalho é uma pesquisa básica e exploratória a partir de um indicador qualitativo que busca analisar a correspondência entre as áreas da Amazônia Legal submetidas a criação de polos de crescimento pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 1974 e aquelas que, no século XXI, possuíam maior desenvolvimento do emprego e da renda na região. Para tal, utiliza-se uma representação visual da dimensão Emprego e Renda do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) em 2016. Como resultado, encontrou-se que nenhum município possuía alto desenvolvimento. Enquanto isso, os de nível moderado parecem mais difundidos espacialmente no Mato Grosso, enquanto nos demais estados estiveram concentrados em grandes centros que se associam aos polos urbanos do II PND, mas não correspondem aos polos agropecuários e agrominerais, que por sua vez contém majoritariamente áreas de desenvolvimento regular ou baixo.

**Palavras-chave:** IFDM Emprego e Renda; planejamento regional; desenvolvimento regional.

**Abstract:** This is a basic and exploratory research based on a qualitative indicator that aims to analyze the correspondence between the areas of the Legal Amazon subjected to the creation of growth poles by the II National Development Plan (PND) of 1974 and those that, in the 21st century, had greater development of employment and income. For that purpose, a visual representation of the Employment and Income dimension of the Firjan Municipal Development Index (IFDM) in 2016 was used. Among the results is that no municipality had high development. Meanwhile, the moderate development areas seem more spatially widespread in Mato Grosso; in other states, concentrated in large centers that are associated with the urban poles of the II PND and do not correspond to the agricultural and agromineral poles, represented mostly by areas of regular or low development.

**Key words:** IFDM Employment and Income; regional planning; regional development.

**Resumen:** Esta es una investigación básica y exploratoria basada en un indicador cualitativo que busca analizar la correspondencia entre las áreas de la Amazonía Legal sujetas a la creación de polos de crecimiento por el II Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1974 y aquellas que, en el Siglo XXI, tuvo mayor desarrollo del empleo y de los ingresos en la región. Para ello, se utilizó una representación visual de la dimensión Empleo e Ingresos del Índice de Desarrollo Municipal de Firjan (IFDM) en 2016. Como resultado, se encontró que ningún municipio tenía un alto desarrollo.

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Brasil; <https://orcid.org/0009-0003-1593-3284>; [fritzenangela@gmail.com](mailto:fritzenangela@gmail.com).



# XVI ECOPAR

## Encontro de Economia Paranaense

*V International Meeting on Economic Theory and Applied Economics*

*II Jornada Internacional de Comunicação Científica*

Mientras tanto, el desarrollo de nivel moderado parece más extendido espacialmente en Mato Grosso; en los demás estados, se concentraron en grandes centros que están asociados a los polos urbanos del II PND, pero no corresponden a los polos agrícolas y agrominerales. que a su vez contienen en su mayoría áreas de regular o bajo desarrollo.

**Palabras-clave:** IFDM Empleo y Ingresos; planificación regional; desarrollo regional.

### Introdução.

O crescimento capitalista é, por natureza, irregular e desequilibrado: a atividade econômica não tende naturalmente à equidade entre os espaços. Os meios de produção e infraestruturas são quantitativa e qualitativamente diferentes, resultando em graus significativos de variabilidade e na divisão territorial da economia, de forma que existam algumas metrópoles, muitas cidades médias, pequenas e espaços rurais, nos quais há a produção contínua de desigualdades (Theis et al, 2021).

Conforme Cavalcante (2008), teóricos do desenvolvimento regional apontam que determinantes na localização da atividade econômica podem ser a proximidade a recursos naturais, mercados consumidores, mão-de-obra, infraestruturas ou fontes de energia. Essa proximidade proporciona a redução de custos através de economias externas (ou “de aglomeração”) e leva à formação de grandes centros urbanos que concentram as atividades. Os agentes econômicos nunca se distribuem uniformemente no espaço: estão dispersos em algumas regiões e aglomerados em outras.

Para Perroux (2018), o crescimento capitalista se baseia em inovações promovidas por grandes empresas “motrizes”, as quais seriam “polos de crescimento” que influenciam a produção de atividades relacionadas – as “movidas” – através de efeitos nos investimentos, produção, renda dos trabalhadores e balança comercial da economia. Ele associou ao efeito motriz setores como energia nuclear e eletrônica, e indústrias modernas, como ferro e aço, metais, engenharia, equipamentos elétricos, veículos e aeronaves, os quais teriam taxas de crescimento maiores do que a agricultura, serviços ou indústrias “tradicionais”, como de tecidos, couros, madeira e de alimentos.

Supondo-se um território “T” no qual estejam uma empresa motriz e agentes menores, como indústrias e comércios locais e unidades agrícolas, o autor aponta que o polo se desenvolverá, na medida do possível, em direção às aglomerações, onde as atividades econômicas são mais densas e a renda é maior; portanto, o crescimento se concentrará nos grandes centros. Apesar disso, ele pregava que, na existência de canais de transporte e comunicação adequados, inevitavelmente as empresas-polo concentradas nas aglomerações teriam efeitos sobre as periferias, seja por influência ou dominação (quando o comportamento de entidades menores é ditado pelo polo), e o crescimento seria espacialmente difundido.

Coraggio (1972) contextualiza a teoria de Perroux ligando-a ao pós-Segunda Guerra Mundial, período no qual parte da Europa está devastada, as colônias francesas na África passam a se tornar independentes e os Estados Unidos da América (EUA) passam a adquirir posição dominante no sistema capitalista. Seu ponto de referência seria o papel dos EUA num mundo em reconstrução, ignorando teorias do imperialismo sob o argumento de que seriam reações emocionais que dificultam o progresso das relações pacíficas entre nações.

Em contraponto, Coraggio (1972) critica o viés ideológico por trás da teoria dos polos e a ideia de que a dominação é uma realidade inescapável nem sempre acompanhada de exploração,



# XVI ECOPAR

## Encontro de Economia Paranaense

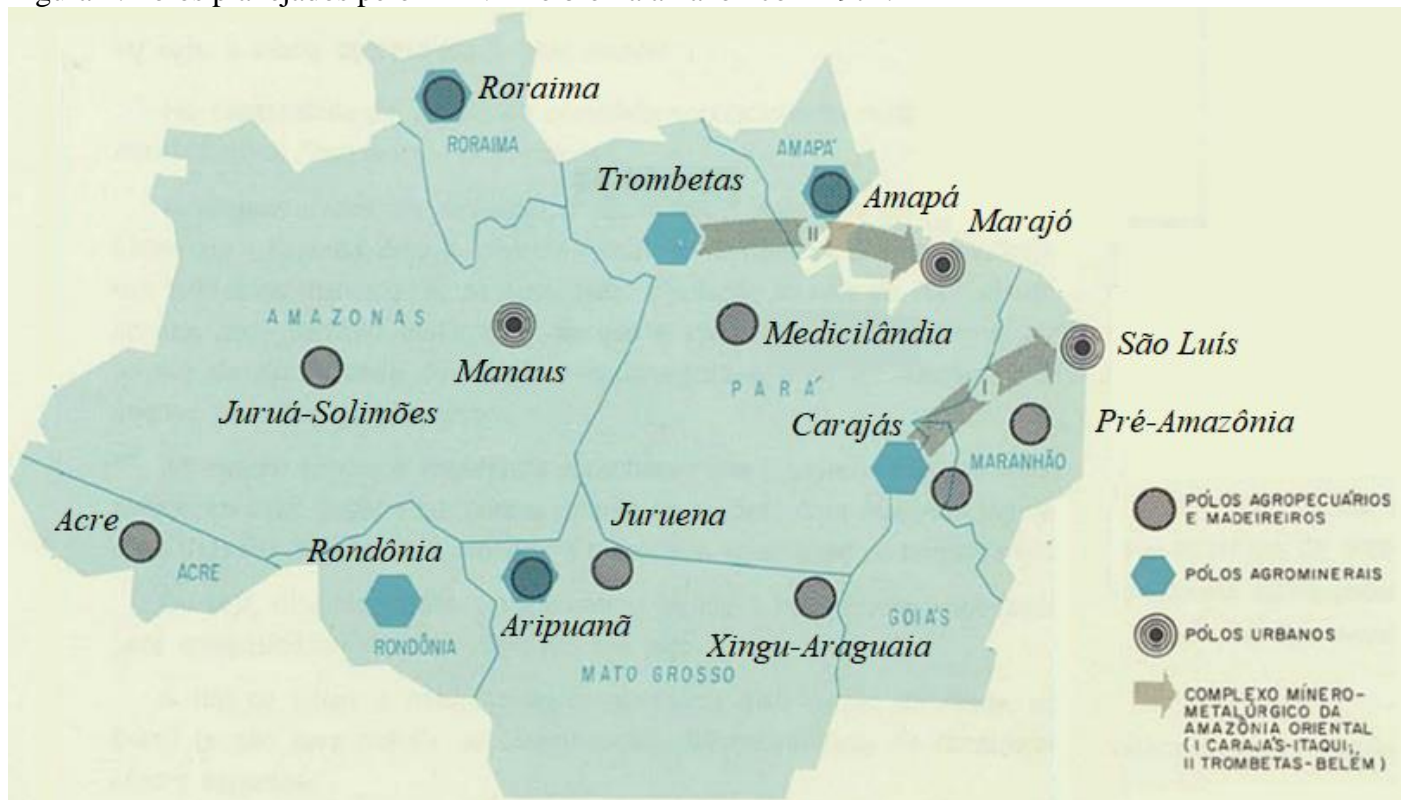
V International Meeting on Economic Theory and Applied Economics

II Jornada Internacional de Comunicação Científica

pois acredita que ela pode levar à mera instalação de enclaves de drenagem (ou filtração) em espaços nacionais subdesenvolvidos em uma forma de neocolonialismo. Ele segue descrevendo que a América Latina já possuía experiências suficientes com a clara utilização de todo tipo de coerção quando o país dominado tenta controlar o aparato produtivo de capital estrangeiro localizado em seu território.

Políticas baseadas em polos ou centros de crescimento foram adotadas por tantas nações que, para Higgins (2018), a única estratégia que superou sua influência nesse quesito teria sido a filosofia do *laissez-faire*. O II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (Brasil, 1974) idealizou a colonização da região amazônica através de “blocos integrados de investimento” (p. 60) traduzidos na instalação de 16 polos agrícolas e minerais espalhados pela região. Esses blocos consistiram na criação de polos dotados de infraestruturas de transporte e energia, pautados na exploração de recursos florestais e minerais, expansão da agropecuária e criação de complexos industriais através de empresas estatais ou incentivos para a iniciativa privada. Os pontos representados na Figura 1, adaptada do II PND, representam visualmente os referidos polos.

Figura 1: Polos planejados pelo II PND no bioma amazônico – 1974.



Fonte: Adaptado de Brasil (1974) e FGV (2023).

Como o objetivo principal era o crescimento industrial pautado em ganhos de escala, a legislação favoreceu latifúndios através da venda, doação e concessão de terras tidas como “vazias”, sem proprietários legais, desconsiderando a população local (geralmente camponeses ou povos

# XVI ECOPAR

## Encontro de Economia Paranaense

V International Meeting on Economic Theory and Applied Economics

II Jornada Internacional de Comunicação Científica

nativos), que raramente possuía documentação de posse. Assim, as estratégias de desenvolvimento comprometeram a distribuição da renda e geraram muitos conflitos (Lisboa, 2017).

Para Boisier (1992) a qualidade da radicação do capital externo em regiões subdesenvolvidas é determinada por especificidades regionais como: autonomia do território, eficiência em reter o excedente econômico e capacidade local de organização social e política. Portanto, fatores sociológicos e políticos que caracterizam a interação dos agentes estrangeiros e locais é relevante para que o crescimento trabalhe em direção ao desenvolvimento da região.

Levantados os questionamentos de Coraggio (1972) sobre a eficácia da instalação de polos de crescimento associados a multinacionais estrangeiras em países periféricos, as particularidades do processo na região amazônica apontados por Lisboa (2017) e a especificação de Boisier (1992) sobre o peso de fatores sociológicos e políticos no desenvolvimento regional, indaga-se: no século XXI, as regiões dos polos de crescimento amazônicos do II PND possuem qualidade do emprego e renda melhores ou piores do que suas periferias?

Para responder a essa pergunta, buscou-se verificar o desempenho desses quesitos sociais nos municípios amazônicos através de um indicador, além de relacioná-lo às atuais infraestruturas de transporte e distribuição espacial da população na região.

### Procedimentos Adotados.

Esta é uma pesquisa básica e exploratória sobre a Amazônia Legal a partir de um indicador qualitativo baseado em dados quantitativos. O IFDM, disponibilizado ao público pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), é um índice de desenvolvimento pautado em três dimensões: Saúde, Educação e Emprego e Renda. A dimensão Emprego e Renda foi considerada a mais adequada para atingir os objetivos propostos, porque sinaliza a dinâmica local do emprego quanto a oportunidades de formalização em cada município.

Dentre as variáveis utilizadas, estão a geração de empregos formais, geração de emprego, crescimento real do salário, taxa de formalização, massa salarial real e índice de Gini da renda no trabalho formal. Os dados são coletados de bancos de dados oficiais, possuindo referência a cada ano-calendário e incluindo, em alguns casos, médias do último triênio em relação ao ano-base.

O período escolhido para análise foi 2016. A opção por trabalhar com apenas um período histórico se deu porque a série histórica da base de dados desse indicador inicia em 2005, já posterior ao II PND, impossibilitando uma análise de “antes e depois”. Desta forma, o escopo da pesquisa se restringe a analisar a situação atual desses polos no período mais recente para o qual a FIRJAN calculou o IFDM, o qual é 2016.

As classificações propostas são: desenvolvimento baixo ( $x < 0,4$ ), regular ( $0,4 \leq x < 0,6$ ), moderado ( $0,6 \leq x < 0,8$ ) e alto ( $0,8 \leq x$ ). Os resultados são apresentados por um mapa temático. Para tal, também foram coletados arquivos *shapefile* do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Ministério dos Transportes (MTR) referentes às áreas dos municípios e espaços demarcados como rodovias, hidrovias, reservas indígenas e de conservação ambiental abrangidos pela Amazônia Legal. Os polos de crescimento do II PND foram identificados por um esquema apresentado no documento oficial com ajuda do Atlas Histórico do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O processamento dos dados foi realizado com o uso do *software* QGis 3.32.0 (Lima). É necessário esclarecer, no entanto, que a localização definida no mapa para os polos do II PND é



# XVI ECOPAR

## Encontro de Economia Paranaense

*V International Meeting on Economic Theory and Applied Economics*

*II Jornada Internacional de Comunicação Científica*

uma aproximação, dada a imprecisão da representação cartográfica no documento oficial. A utilização de formas divergentes para identificar polos urbanos ocorreu apenas para diferenciá-los visualmente e evitar confusões eventualmente causadas pela sobreposição de cores. Apesar disso, devem ser interpretados como se abrangessem áreas similares à Figura 1, em formato esférico ou hexagonal.

Optou-se por identificar, no mapa que apresenta os resultados, as reservas indígenas e/ou de conservação natural na cor verde. Justifica-se a opção por não se identificar o sentido de analisar a situação do emprego e da renda capitalistas nesses espaços geográficos, sendo eles áreas de preservação ambiental e/ou habitadas por populações nativas cuja estrutura social e produtiva busca ser alheia à de áreas capitalistas.

Também foram identificadas as cidades com mais de 50.000 empregos formais, representativas dos maiores centros urbanos na região amazônica, a partir da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Os mesmos dados foram utilizados textualmente para complementar as análises. Além disso, destacaram-se as malhas rodoviárias e hidroviárias na Amazônia Legal a fim de proporcionar discussões com as teorias econômicas expostas na revisão de literatura.

### **Resultados e discussão.**

O resultado da metodologia aplicada está exposto no Mapa 1, que apresenta o perfil do IFDM Emprego e Renda nos municípios da Amazônia conforme o IFDM 2016, com identificação dos polos projetados no II PND (conforme a Figura I) e dos municípios com mais de 50.000 empregos formais em 2016. A única pertencente à esta última que não se situa em uma região metropolitana de capital estadual era Imperatriz, no Maranhão.

Figura 2: IFDM (Emprego e Renda) da Amazônia Legal em 2016, polos projetados pelo II PND, rodovias, hidrovias, terras indígenas e de conservação ambiental

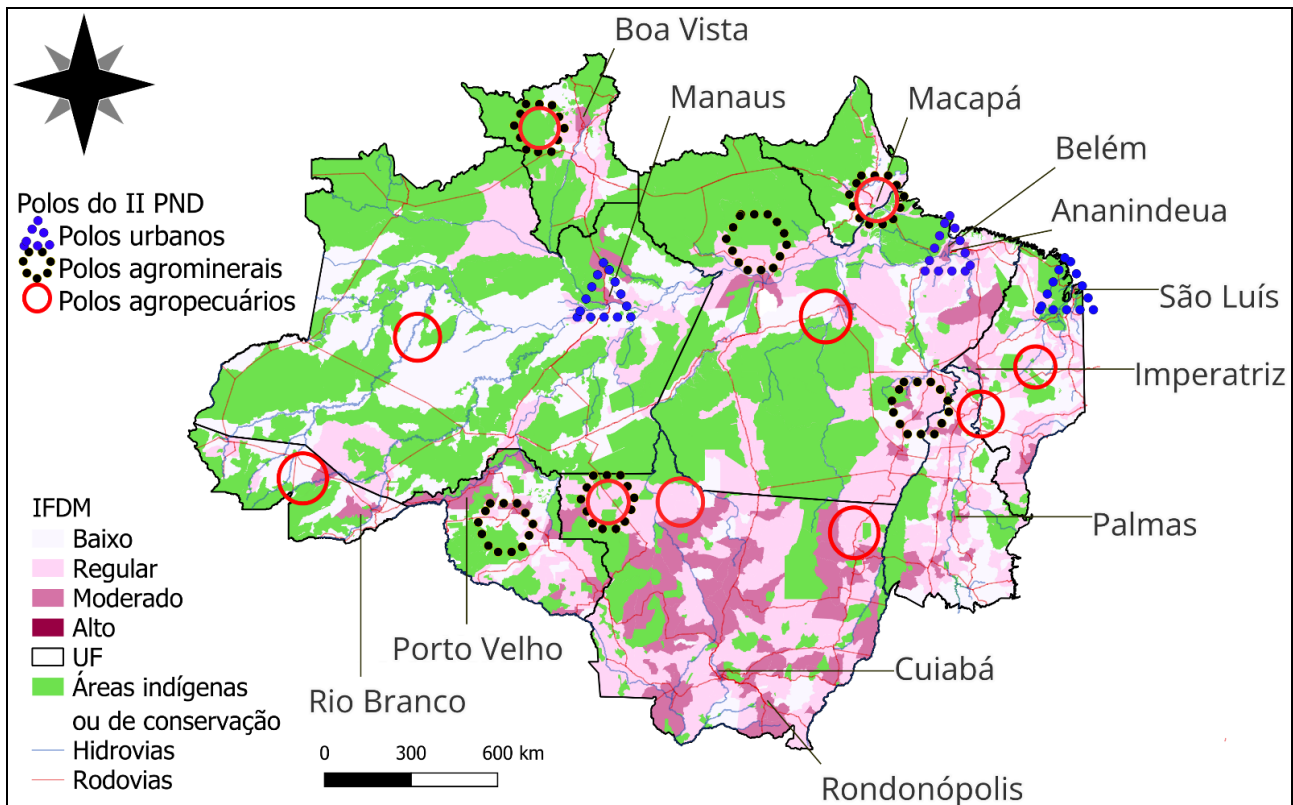


# XVI ECOPAR

## Encontro de Economia Paranaense

V International Meeting on Economic Theory and Applied Economics

II Jornada Internacional de Comunicação Científica



Fonte: Elaboração própria com base em RAIS (2023), Brasil (1974), INPE (2023), MTR (2023) e FIRJAN (2018).

Nenhum município na região amazônica possuía alto desenvolvimento conforme o IFDM em 2016; boa parte das áreas roxas são cortadas por infraestrutura de transportes e estão fora dos polos projetados pelo II PND, nos quais predomina o roxo-claro e áreas de reserva indígena ou ambiental – estas últimas especialmente nos polos agrominerais. Exceções importantes são as capitais Manaus, Belém e São Luís, maiores contingentes populacionais do bioma amazônico, que foram projetadas como polos, mas não transbordaram o crescimento para muito além de seus limites. Além da convergência de maiores oportunidades de emprego e renda nos polos urbanos do II PND, alguns municípios da região do polo de Carajás possuem IFDM moderado (Parauapebas e Canaã dos Carajás) e regular (Marabá).

Outras algumas áreas com IFDM moderado em regiões próximas às áreas demarcadas estão próximas ao polo do Acre (município de Manoel Urbano), Roraima (Boa Vista) e Medicilândia (Vitória do Xingu), todos ao leste. Mesmo associando as áreas mencionadas nos últimos dois parágrafos a 7 dos 16 polos delineados, verifica-se configurações similares a arquipélagos de crescimento rodeados por municípios de IFDM regular ou baixo. Essa última condição se aplica também aos demais polos de natureza agropecuária ou agromineral.

Com base em Boisier (1992), a não concretização dos polos projetados como pontos de desenvolvimento econômico em suas áreas específicas e periferias pode estar relacionada à falta de capacidade local de reter o excedente econômico e de organização social e política. Dado o caráter conflituoso da instauração dos polos de desenvolvimento na Amazônia, que por vezes incluía a

# XVI ECOPAR

## Encontro de Economia Paranaense

V International Meeting on Economic Theory and Applied Economics

II Jornada Internacional de Comunicação Científica

perseguição e assassinato dos camponeses locais e povos nativos por parte do Estado (Menezes, 2013) e dos agentes privados, além da grilagem de terras, o capital social local foi comprometido.

Mais hipóteses podem ser identificadas na natureza da posse da terra. A configuração latifundiária dos polos agropecuários instalados mencionada por Lisboa (2017) tende à concentração de renda. A prioridade dada aos ganhos de escala beneficia a produção em massa, mas prejudica a distribuição da renda e o nível de consumo interno.

O mapa também aponta alguns clusters de crescimento no Mato Grosso, onde estão a maioria das áreas identificadas com IFDM moderado no bioma amazônico. Outros estudos podem ser feitos para analisar as razões da maior geração de empregos nestas áreas do que nos polos projetados.

### Considerações Finais.

Os polos de crescimento estipulados pelo II PND nem sempre coincidiam, em 2016, com áreas de destaque na geração de emprego e renda no bioma amazônico, com exceção dos polos urbanos Manaus, Belém e São Luís, de desenvolvimento moderado. Algumas áreas associadas aos polos de Carajás, Acre, Roraima e Medicilândia apresentaram desenvolvimento regular, sendo assim como os demais não mencionados dominados por municípios de regular ou baixo desenvolvimento.

Nenhum município apresentou IFDM-Emprego e Renda alto na Amazônia em 2016, e as regiões mais desenvolvidas neste sentido se concentraram no estado de Mato Grosso por razões que não foram elucidadas, mesmo por estarem majoritariamente fora dos espaços identificados no II PND. Sugere-se que novas pesquisas sejam feitas nesse sentido.

É importante ressaltar que os resultados encontrados se referem apenas à geração recente de emprego formal a distribuição de sua renda, não indicando por si só condições da qualidade de vida local. Também não foi investigada a compatibilidade das políticas públicas de fato executadas após o II PND e as regiões demarcadas na Figura 1.

Em caso afirmativo, cabe-se investigar mais a fundo as causas do baixo desenvolvimento do emprego e da renda nos polos agropecuários e agrominerais do II PND para a Amazônia. Algumas hipóteses podem ser a estrutura fundiária concentrada e a existência de conflitos entre as populações locais.

### Referências

BOISIER, S. **El difícil arte de hacer region**: Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Cusco: CBC, 1992.

BRASIL, Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, 1974.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. v. 2, n. 1, p. 9-32, 2008.

CORAGGIO, J. L. Hacia una revision de la teoria de los polos de desarrollo. **Revista Eure**,



# XVI ECOPAR

## Encontro de Economia Paranaense

### V International Meeting on Economic Theory and Applied Economics

### II Jornada Internacional de Comunicação Científica

Santiago, v. 2, n. 4, p. 25-39, 1972.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em 16 de outubro de 2023.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Os projetos de impacto do regime militar**. Disponível em: <<https://atlas.fgv.br/marcos/governo-geisel-1974-1979/mapas/os-projetos-de-impacto-do-regime-militar>>. Acesso em 13 de outubro de 2023.

HIGGINS, Benjamin. François Perroux. In: HIGGINS, B.; SAVOIE, D. J. (Orgs.). **Regional Economic Development: Essays in Honour of François Perroux**. New York: Routledge, 2018. p. 31-48.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Downloads: Amazônia Legal – Auxiliares**. Disponível em: <<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/downloads/>>. Acesso em 18 de outubro de 2023.

MENEZES, F. Q. Um breve olhar sob a Repressão Política no Campo no período da Ditadura Militar com ênfase na região da Prelazia de São Félix do Araguaia – 1973. **Anais do XXVII Simpósio Nacional de História – ANPUH**, Natal, julho 2013.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (MTR). **Mapas nacionais e Bases georreferenciadas**. Disponível em: <<https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/dados-de-transportes/bit/bit-mapas/>>. Acesso em 18 de outubro de 2023.

PERROUX, F. The pole of development's new place in a general theory of economic activity. In: HIGGINS, B.; SAVOIE, D. J. (Orgs.). **Regional Economic Development: Essays in Honour of François Perroux**. New York: Routledge, 2018. p. 48-76.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). **RAIS Vínculos**. Disponível em <<https://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>>. Acesso em 18 de outubro de 2023.

THEIS, I. M.; LIMA, J. F.; OLIVEIRA, N. M.; BARBOSA, J. L. A.; RANDOLPH, R. Desenvolvimento regional: construção de um campo de saber? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 18, n. 2, p. 258-271, jan./abr. 2022.

