

Btca MYM
Folheto AmM
0989

SAMUEL BENCHIMOL

(Catedrático de Economia da Faculdade de Direito
da Universidade do Amazonas, e membro do
Conselho Consultivo da CODEAMA).

PÓLOS DE
CRESCIMENTO & DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO

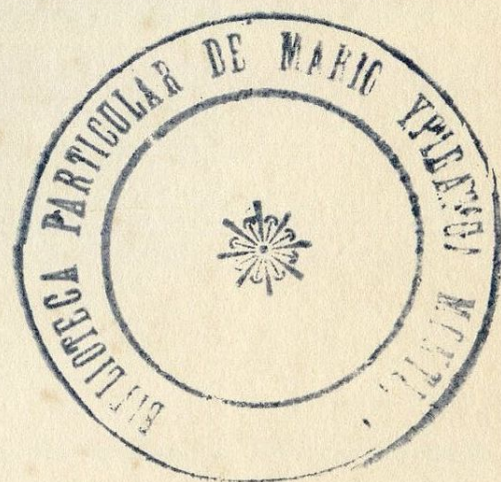
Manaus — 1965

SEC-39592
-4228-

SAMUEL BENCHIMOL

(Catedrático de Economia da Faculdade de Direito
da Universidade do Amazonas, e membro do
Conselho Consultivo da CODEAMA).

**PÓLOS DE
CRESCIMENTO & DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO**



Manaus — 1965

*Amn
0989*

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

CHIEF OF POLICE
100 KING STREET WEST
TORONTO, ONTARIO

FOLOS DE

STANLEY J. WILSON, A. O. M. I. C.

DIVISION

À

Mery,

Nora

e

ao

Jaime.

prefácio

Esta publicação reúne duas conferências pronunciadas na Faculdade de Direito da Universidade do Amazonas; a primeira representa uma tentativa de adaptação e regionalização da teoria dos pólos de crescimento de François Perroux à realidade amazônica, mediante uma redução sociológica que leve em conta, além dos aspectos puramente espaciais, elementos de ordem temporal e institucional, a segunda analisa alguns aspectos teóricos e doutrinários do desenvolvimento econômico sobretudo aqueles que têm ensejado maior controvérsia.

Ao fazermos a presente divulgação, tivemos por objetivo contribuir para o melhor conhecimento dos nossos problemas, no momento em que se procura sensibilizar o país para o grave problema da ocupação e mobilização da Amazônia que representa três quintas partes do território brasileiro e a vigésima parte da superfície terrestre. A integração da Amazônia ao complexo continental brasileiro constitui assim tarefa inadiável e será realizada tanto mais depressa quanto mais cedo se crie uma consciência amazônica capaz de sensibilizar o resto do país, ao lado da consciência atlântica e platina que têm dominado a preocupação e o esforço brasileiro, desde os tempos do Império.

Esperando que este trabalho, modestamente, possa servir a esse objetivo, agradecemos a inestimável cooperação da dedicada equipe da Comissão de Desenvolvimento Econômico do Estado do Amazonas — CODEAMA — pelo trabalho de revisão que tornou possível a presente divulgação.

Manaus, junho de 1965.

S. B.

**PÓLOS DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA
AMAZÔNICA : ASPECTOS ESPACIAIS,
TEMPORAIS E INSTITUCIONAIS**

PÓLOS DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA AMAZÔNICA :

Aspectos espaciais, temporais e institucionais.

Os anos da década sessenta que, há pouco, se iniciou sob o impacto de turbulências políticas e sociais em muitos quadrantes e continentes, e sob a influência de profundas transformações tecnológicas, fizeram surgir, no campo da ciência econômica, a necessidade de uma reformulação teórica, doutrinária e política que viesse ao encontro dos anseios e aspirações crescentes dos povos.

Essa reformulação desenvolve-se, nos dias de hoje, todavia, num campo essencialmente polêmico e controverso, buscando cada corrente dar expressão científica e racional às suas construções teóricas e aos seus modelos políticos e institucionais. Ao contrário, do que a muitos possa parecer, essa divergência é uma prova da vitalidade do pensamento científico à procura de soluções alternativas para uma humanidade perplexa.

Duas posições distinguem-se nessa controvérsia a primeira, de fundo clássico-ortodoxo, procura identificar e assemelhar o crescimento econômico ao crescimento biológico, seguindo os padrões orgânicos do desenvolvimento espontâneo, harmônico e equilibrado. A segunda, de caráter radical-heterodoxo, desenvolve a sua linha teórica fora desses quadros lógicos,

buscando, no próprio desequilíbrio, as fontes de transformação necessárias para propiciar o desenvolvimento dirigido

Na primeira, argüe-se que nenhum desenvolvimento será duradouro se não repousar sôbre os pressupostos da estabilidade monetária, na poupança interna ou externa, na ordem social e no equilíbrio inter e intra-setorial. Na segunda, entende-se o processo desenvolvimentista como a eliminação do atraso e, portanto, advoga-se a aceleração das taxas de crescimento, a todo o custo, a despeito de possíveis distúrbios, desequilíbrios, conflitos e instabilidades que possam surgir ao longo da experiência.

Não é nosso propósito aqui fazer a avaliação e análise crítica dessas duas posições, no entanto, a sua apresentação sumária, a título de introdução, é útil para a melhor abordagem do problema que nos propomos a examinar qual seja o relacionado ao desenvolvimento da Amazônia, que constitui, no dia de hoje, a mais extensa região do inecúmeno terrestre, a vigésima parte da superfície da Terra, que, a despeito de suas potencialidades, continua enclausurada no círculo vicioso da pobreza e do atraso.

Os prognósticos, feitos sôbre o futuro da região, no ocaso do século passado e no dealbar do atual, que previam um rápido desenvolvimento, não chegaram a se realizar. Baseados mais em elementos românticos e impressionistas, na exuberância do mundo botânico, não perceberam o fato de que a potencialidade dos recursos naturais **per se** não enseja a prosperidade. Ela é apenas um dado favorável ao problema, mas que depende de outros fatores dinâmicos, sobretudo do homem, para se fazer atuante. As previsões assim deixaram-se envolver pela euforia de uma situação que não poderia durar muito, porque repousava sôbre um expedicionarismo empírico, predativo e primário, sem base nem infra-estrutura para suportar uma sociedade estável e progressista. Mesmo assim, não havendo chegado a hora da Amazônia, o esforço feito nesse período, permitiu iniciar o processo fragmentário da ocupação brasileira, que, mais tarde, iria servir para tornar possível às condições necessárias ao arranco.

Uma análise histórica desse período, caracterizado pela exploração da borracha silvestre e pela coleta de produtos florestais, que ainda marcam a fisionomia econômica do Vale, bem como o estudo atual da sociedade amazônica, tanto nos seus aspectos estruturais como conjunturais, exige uma revisão interpretativa à luz das mais recentes contribuições da ciência econômica.

A noção do espaço econômico, exposta, recentemente em França por François Perroux, trouxe uma nova contribuição à chamada economia dimensional. Por ela, o espaço geonômico passou a ser encarado sob o tríplice aspecto 1) como objeto de um plano 2) como campo de atuação de forças e 3) como conjunto homogêneo de estruturas.

As relações econômicas, que se estabelecem num determinado ponto territorial devem ser assim estudadas, partindo dos seus aspectos locais, das ações e reações das forças que nêle passam a gravitar, bem como dos contactos que a vizinhança de outras unidades econômicas dão lugar em termos de estímulo, cooperação, complementariedade e intercâmbio. Nenhuma estrutura, tipo robinsoniana, isolada das demais, consegue sobreviver por muito tempo. A segunda noção do espaço levou Perroux a formular a sua teoria dos pólos de crescimento, em torno dos quais surgem os centros dinâmicos de uma economia. Para êles, convergem iniciativas e inovações, criando mercado para o consumo de seus próprios produtos, gerando matrizes para germinação e crescimento de todo o sistema que lhe é tributário ou que a êle está vinculado por uma comunhão de interesses e produtos. Nenhuma sociedade conseguiu desenvolver-se, até os dias de hoje, sem o aparecimento de tais pólos, centros motores e focos de atração e apêlo. Os inovadores exercem, nesse particular, como salienta Schumpeter, um papel preponderante e insubstituível. A imaginação, o talento, a intuição, o poder criador dos homens de empresas, públicas e privadas, devem ser postos a serviços do progresso e da melhoria dos níveis de vida, de renda e de emprego. Produzir mais e melhor, aumentando o rendimento das colheitas ou dos fábricas, quantitativa e qualitativamente. Através da fabricação de novos bens, da implantação de uma nova indústria ou atividade rural, pela

introdução de novos clones ou raças de animais, pela descoberta de novos mercados ou conquista de novas fontes de matérias primas, ou ainda pela reorganização de novos métodos de produção e mercadejamento, êsse processo se inicia e torna-se cumulativo.

Em tôrno dêsses centros dinâmicos, aglutinam-se e articulam-se fôrças endógenas e alienígenas, que passam a operar dentro do circuito, tendo em vista as facilidades criadas pelas economias externas pelo capital social fixo, já investido, pela constelação de fatôres disponíveis, pelas oportunidades de um mercado em expansão. À medida que se ampliam e se intensificam os contactos com outras estruturas vizinhas, e que a divisão de trabalho passar a agir através da especialização e distribuição de tarefas, os novos investimentos vão gerando renda e emprêgo, permitindo que surjam as primeiras poupanças, ultrapassada a barreira da subsistência, que servirão para promover novas inversões.

Apesar dos seus efeitos cumulativos, o processo não é, todavia, automático, nem contínuo. A sua continuidade pode ser interrompida, a qualquer tempo em que as poupanças e capitais gerados dentro dêsse polo, nêle não retornem pelo reinvestimento, passando a emigrar para outras áreas ou tenham aplicação suntuária e estéril do ponto de vista da produtividade social. Se tal ocorrer, como deve ter ocorrido na Amazônia do princípio do século atual, a economia perde **momentum** e se defasa, podendo inclusive o movimento desacelerar-se até o ponto da inércia, de onde partiu.

Uma economia, em crescimento, não pode parar, e, muitas vêzes, precisa correr, para ficar no mesmo lugar, marcando passo, se o ritmo de reprodução demográfica exceder à taxa de crescimento líquido do produto e da renda capitada.

Nenhum centro dinâmico de qualquer economia, mesmo que seja representado por pólos monetários, financeiros, industriais ou agrícolas, pode, no entanto, sobreviver, por longo tempo, sem constituir uma sociedade estável, que se deseje fixar definitivamente, ou sem estabelecer os contactos e as comunicações com unidades vizinhas. Uma economia de acam-

pamento e bivaque é incompatível com os prerequisites de estabilidade e organização, básicos para a promoção de uma sociedade progressista.

Do mesmo modo, as chamadas **economias encravadas**, opulentas dentro da miséria, desenvolvendo-se sem raízes locais, porque são tributárias de outras áreas, sem integrar-se no destino da comunidade a que serve, e sem partilhar dos frutos do progresso, mediante uma justa distribuição da renda a todos os agentes da produção, não podem servir de base a um crescimento prolongado.

Daí a razão por que as relações entre as diversas estruturas econômicas, aumentando o seu grau de interdependência e complementariedade, dentro de um espaço determinado, são essenciais para que haja um surto de expansão. Perroux, analisando o problema, por isso, rejeitou a denominação de países subdesenvolvidos, de uso corrente, preferindo denominá-los de países desarticulados, porque nêles o principal obstáculo consiste na ausência dos contactos vitais, que coordenam esforços, entram iniciativas, promovem incentivos e asseguram a mobilidade de capitais e mão-de-obra.

A teoria dos espaços e das isolinhas econômicas completa-se com a introdução de elemento tempo: físico, psicológico e econômico. Enquanto aquelas pertencem à economia dimensional, êste se integra à economia dinâmica. O tempo assim se faz presente, tanto pelo passado, como pelo futuro, pelo que foi, através dos hábitos, tradições e experiências acumuladas, como pelo que será, através da pesquisa, do avanço tecnológico, do desejo de mudança e transformação.

O imobilismo, a inércia, a rotina, perpetuando certas estruturas sociais já superadas, que dominam muitas sociedades tradicionais, freiam o desenvolvimento. O sistema de valores, a escala de desejos e aspirações são elementos do tempo-psicológico que, muitas vezes, entram em conflito com as exigências de mudança do tempo-econômico. O princípio, de que tudo o que cresce igualmente se transforma, permanece válido tanto no campo da biologia, como no da ciência econômica.

Os aspectos temporais não se limitam, apenas, a essas noções. Eles agem, também, de forma episódica ou permanente, através das posições conjunturais, das oscilações cíclicas, das oportunidades e, até, do acaso. Uma economia, em crescimento, terá que incluir o calendário como elemento integrante de suas projeções. Os operadores econômicos e administradores devem saber trabalhar e manipular o tempo, talvez, a mais difícil das artes. Saber quando comprar e vender, onde, como e quando investir ou poupar, em que dimensão e em que prazo.

O prof. alemão Streller, afirmou, acertadamente, que o empresário é o indivíduo que trabalha com o tempo, aquele que, pelas suas previsões, tem a sua justa e adequada noção e a perfeita sensibilidade para pesar e medir as decisões no momento oportuno e correto. Deve saber combinar os ingredientes físicos e psicológicos do tempo com as variáveis econômicas de sua utilização.

Uma interpretação da Amazônia, que levasse em consideração a combinação espaço-tempo, chegaria à conclusão de que o espaço tem sido utilizado, não como base de fixação e permanência do homem, porque ele não chegou a criar raízes na selva ou à beira d'água. Ele vive mais em função da floresta e do rio, do que em busca da terra que lhe sirva de lar e de fonte de subsistência e trabalho. Certa vez, cheguei a afirmar que a terra não tinha expressão para identificar os principais acontecimentos sociais de sua vida. Ilustrei o fato, através de pesquisa, na qual constatei que o nosso homem, prefere utilizar as expressões "nasci no Rio Negro", "morei no Solimões", "trabalhei no Madeira" ao contrário do cearense que, ao se referir aos mesmos acontecimentos usará as expressões "nasci em Quixadá", "morei no Crato", "trabalhei no Cariri"

Os acampamentos humanos dispersos na selva, tendo, por ponto de convergência, os barracões dos seringais, cujos contactos se processavam apenas com os longínquos empórios urbanos, sem conexões com estruturas vizinhas, não podiam gerar uma sociedade estável, nem prover articulações para assimilar as mudanças que se operaram no mundo exterior que lhe havia de arrebatá-lo o monopólio natural de exploração da hévea.

Ficamos parados no tempo, imersos na rotina e no imobilismo, tentando sobreviver com uma estrutura social e econômica superada. Não nos percebemos do tempo, como força irreversível de mudanças, pois o nosso sistema de valores imobilizou-se no passado.

A tese do espaço-tempo completa-se com a introdução do elemento instituição. Este reflete as maneiras de sentir, pensar e agir a que uma dada sociedade adota como forma de vida e organização. É através das instituições que se condensam e estratificam os hábitos, as experiências, os sistemas filosóficos de valores e os arcabouços jurídicos que dão a forma normativa e escala hierárquica da ordem social e política.

As estruturas agrárias e urbanas, o modo de produzir e comerciar, a distribuição da renda, os ônus fiscais, os sistemas de governo, representação e administração pública e a própria tecnologia são afetadas pela institucionalização da vida social, em qualquer comunidade. Formam-se os grupos de pressão, estabelecem-se os padrões éticos de conduta, adquirem formalismo as expressões sociais e as relações jurídicas. Romper essas estruturas, muitas vezes constituem um dos prerequisites para a criação de uma sociedade moderna em substituição à ordem tradicional e empírica.

* * *

A interrelação que se estabelece entre o espaço, o tempo e as instituições, constitui um conjunto metodológico a serviço da filosofia e da história, fornecendo novos instrumentos de análise para o melhor conhecimento do que se passa no interior e na superfície das diversas estruturas econômicas. É óbvio que essa nova instrumentação teórica, se, de um lado, pode ter aplicação universal, de outro lado, terá que se adaptar às peculiaridades da pesquisa regional. Do contrário, seria admitir, ou um dogmatismo metodológico ou negá-lo, implicitamente, através da aceitação de ciências regionais ao sabor das variações culturais.

Por esse motivo, tanto erram aqueles que advogam uma teoria especial de desenvolvimento para os países tropicais, como aqueles que pretendem impôr a experiência e os padrões políticos

vigentes nos países mais evoluídos, transplantando-os, integralmente, para outras áreas. A dialética do desenvolvimento não afasta os pressupostos universais, porém exige um esforço de regionalização que leve, em linha de conta, as características próprias de cada sociedade.

Em identificar e descobrir, dêste modo, as linhas incertas do tempo, os pólos de crescimento no espaço, e as formas institucionais mais adequadas, constitue-se a grande tarefa dos economistas e sociólogos. Tarefa que se coroa no ato de prever e prover o bem-estar social, pela eliminação do atraso, erradicação da miséria e pela implantação de uma economia de abundância para todos, preservando, ao mesmo tempo, a personalidade e a liberdade humanas, realizando-se a justiça social, dentro dos quadros democráticos, libertos do medo, da indigência e da desesperança.

* * *

As proposições metodológicas, aqui enunciadas, quando aplicadas à Amazônia, poderão servir de roteiro interpretativo e explicativo dos fatos históricos e econômicos anteriores e posteriores ao episódio do ciclo da borracha, bem como auxiliarão a iluminar e esclarecer a busca de uma reformulação dos planos de seu desenvolvimento.

Região, continentalmente dimensionada, situada na faixa equatorial úmida, assinalada pela presença de uma exuberante e poderosa cobertura botânica e hidrográfica, sem a contrapartida da ocupação humana, a não ser de modo fragmentário, interrompido e dissociado, não se lhe pode, por isso mesmo, dar a classificação de região subdesenvolvida. Mais certo seria especificá-la como área não desenvolvida ou economia desarticulada, reserva estratégica, ou de potencialidades a espera do **fiat** criador do homem.

O domínio dêsse vasto e continental complexo, — a vigésima parte da terra — que se estende do planalto central às Guianas, do delta oceânico aos contrafortes dos Andes, constitue uma vasta emprêsa, para muitas gerações porvir, desafiando a competência, a capacidade e os recursos do homem brasileiro.

Nas condições atuais seria ocioso pensar na sua mobilização e ocupação integral — tarefa que exigiria um mínimo de cinquenta milhões de habitantes — pois o centro dinâmico e os principais pólos de crescimento da economia brasileira estão localizados na região centro-sul, onde se formam os contemporâneos impulsos e arrancos que irão expandir a fronteira econômica nacional até os limites de sua fronteira política

Analisada, dentro dêsse prisma temporal, ela terá que aguardar, ainda, muitas décadas para assistir ao **rush** de sua posse definitiva. Podemos, no entanto, distinguir quatro frentes históricas, nêsse processo. A primeira frente pioneira, de integração nacional, caminha para nós, seguindo as bacias do Tocantins, do Xingu, do Tapajós, do Madeira e do Purus, e ao longo dos eixos rodoviários recém-abertos da Belém-Brasília e da Brasília-Acre. Essa frente ganhará intensidade, à medida que as estruturas mineiras, paulistas, goianas e matogrossenses forem criando as suas linhas táticas, estratégicas e logísticas de apoio e penetração. Ela é uma frente histórica, herdeira da tradição bandeirante, que aqui já estêve, nos séculos XVII e XVI, com intuítos políticos, e que se deslocará no rumo septentrional novamente, quando a pressão demográfica e as oportunidades econômicas passarem a atuar como focos de expulsão e de apêlo. O seu tempo será a próxima centúria, quando a população brasileira houver atingido a casa dos duzentos milhões.

A segunda frente é constituída pela rota clássica de penetração e conquista do Vale, partindo da jusante para a montante do grande rio. Iniciando-se em Belém, em direção ao Baixo Amazonas, e partindo de Manaus em direção do Médio e Alto Amazonas e de seus principais afluentes. Ela teve uma função histórica relevante, pois criou a Amazônia clássica dos tempos coloniais, promovendo a implantação da cultura portuguesa e dos marcos que iriam, mais tarde, assegurar a soberania brasileira sôbre a área. De caráter militar e político, essa frente foi adquirindo, ao longo do tempo, através da miscegenação com o gentio, experiência econômica e fôrça cultural, à semelhança do ocorrido em outras áreas brasileiras. A essa corrente, incorporou-se a caudal nordestina, banida pelas sêcas no último quartel do século XIX e atraída para a exploração dos seringais

nativos, que se constituíram no primeiro pólo de crescimento econômico da região. Essa rota atlântica constitui-se também, na via lógica para o recebimento da imigração estrangeira, vacilante e inexpressiva no passado, mais que poderá se constituir em força preponderante no futuro, no momento em que abriremos a fronteira atlântica-amazônica para os excedentes que estão se acumulando e irão pressionar soluções nas próximas décadas, consequência da explosão demográfica em curso. É uma fronteira de tensão, pois, através dela, realizam-se os contactos e os intercâmbios do espaço amazônico com o mundo exterior

A terceira frente está sendo formada na fronteira amazônica não brasileira, partindo dos Andes para atingir o estuário central e das Guianas, acompanhando a descida das águas do Javary, do Negro, do Rio Branco, Trombetas, atingindo até o Amapá, a despeito dos óbices e dificuldades topográficas e do relêvo. Por enquanto é uma fronteira morta, mas que tende a se vitalizar pelo desenvolvimento que se processa nas repúblicas limítrofes, desejosas, também, de participar do condomínio amazônico. Quando houverem dado partida e realizada a ocupação de suas faixas espaciais e sentirem a necessidade de vinculação de suas estruturas, através do intercâmbio, a tendência será, através de acôrdos e convênios, unirem os seus esforços num grande mercado comum pan-amazônico, no qual participaremos como nação líder

A quarta frente é de origem endógena, que se desloca internamente à procura de oportunidades, na sua luta para ocupar o **inecúmeno**, provendo as suas necessidades básicas de sobrevivência, através de incursões ao longo dos rios e no seio da mata, ou já fixando-se em tôrno das grandes cidades ou pequenas vilas e povoados da hinterlândia. Até há pouco tempo, seduzida pelo extrativismo florestal, empírico e primário de baixa produtividade, somente quando os produtos alcançam alto valor por unidade coletada, é que conseguem sobreviver economicamente. No entanto, até hoje não ensejou a fundação de um processo contínuo e progressivo de crescimento. A euforia da prosperidade dos primeiros anos não foi possível manter dada a base precária sôbre a qual se assentava a nossa estrutura econômica. A dispersão do elemento humano, interiorizando-se na floresta,

na coleta de produtos e animais, destruía as linhas vitais de associação e de contatos. O excesso de mobilidade, impedindo a concentração humana e de capitais, tornou impossível a criação de economias externas e de escala, extender os benefícios do preparo educacional e de proteção à saúde do homem. Mesmo assim, criaram-se, nesta etapa, centros dinâmicos nas duas capitais amazônicas, em Belém e em Manaus, as quais ficaram preparadas infra-estruturalmente para apoiar um desenvolvimento ulterior

Essa infra-estrutura está representada pela rêde de portos e armazéns, de bancos e casas comerciais, de energia elétrica e esgotos, de vias de transportes e comunicações, de escolas e hospitais, que asseguraram a sobrevivência da região, passado o episódio do deslumbramento, e contribuíram para manter a economia hibernada, à espera do aparecimento de novos pontos de germinação.

Nesse interim, os mercados externos, que asseguravam a sobrevivência da economia regional e comandavam a nossa estrutura, por intermédio das oscilações de preços no mercado foram substituídos pelos mercados domésticos do sul do país, como fonte principal de suprimento das nossas importações e destino da nossa produção. De outro lado, as mudanças institucionais, ocorridas no panorama da política brasileira, e o crescente intervencionismo estatal, contribuíram para mudar a fisionomia das expectativas.

A Amazônia passou a constituir-se em problema nacional, cuja ocupação e integração tornou-se imperiosa para assegurar a sua preservação dentro da unidade brasileira. Esse espírito conquistou os constituintes de 1946, que fizeram inscrever, no Art. 199 da Constituição Federal, a valorização da Amazônia, como empresa e encargo nacional.

Entre as características dessa nova política, acompanhando as tendências doutrinárias recentes, destaca-se a da institucionalização do desenvolvimento econômico, que deixou de ser prática emergencial e aleatória, ao sabor do livre arbítrio do tempo histórico-conjuntural, para se afirmar como política permanente e de longo alcance, cujas fontes provém do determi-

nismo da vontade humana, racionalizada e orientada, pelo planejamento com vista a obter rendimentos crescentes a serem partilhados pelo maior número.

Os pólos dessa nova política giram em torno da ação metodizada do esforço humano em substituição ao empirismo dos avanços e recuos do passado. Os modos de sua materialização podem divergir, porém permanece válido o fato central que ela deverá se apoiar, num esforço de profundidade e em articulações táticas e estratégicas, conduzidas no espaço geonômico sob o signo do tempo tecnológico. Para tanto, o acervo cultural existente, ao dispor do homem, já permite fazer os prognósticos e previsões de uma política de planejamento econômico, muito embora um certo grau de incerteza e risco estará sempre presente na tomada das decisões e na colheita dos resultados. A não ser que a sociedade seja submetida a um terrorismo policial esmagador da vontade e da personalidade humana, essa incerteza persistirá e terá que ser calculada e vivida na execução dos projetos.

Apesar dessas limitações o conhecimento, que já se tem da mecânica do processo e as armas do arsenal desenvolvimentista, criadas através das agências de planejamento, institutos de fomento, estabelecimentos de crédito, fundos de investimentos, instrumentos fiscais e cambiais, já nos asseguram um arcabouço suficiente extenso para manobrar os fatores disponíveis e obter, com êles, a coordenação necessária para os fins empresariais da produção.

Na Amazônia, a política recém-instituída, pela Lei n.º 1 806 que criou a SPVEA, a partir de 1953, adotou, como filosofia conceitual, o entendimento que a empresa valorizadora seja realizada, mediante um conjunto global de medidas a serem executadas em todo o **front** social e econômico. Filiou-se assim, doutrinariamente, à metodologia social, da classificação de Viner, em contraposição ao método estritamente econômico. O princípio norteador dessa política, reside no lema "**você não pode fazer nada, antes de ter feito tudo**" e por isso ela ganha, em superfície, o que perde, em profundidade. A dispersão é a nota tônica de tal sistema desenvolvimentista, de ação mais lenta, porque pretende dar cobertura global-estratégica, ao invés de manobrar

por ação tática nos setores líderes de maior repercussão, e num campo de ação mais restrita e limitada, tendo em vista a escassez de recursos. No entanto, com essa metodologia, se procura agir na infra-estrutura social, objetivando um desenvolvimento linear partindo da valorização do homem. Com a outra, de ação econômica mais rápida, procura-se, em primeiro lugar, criar condições de emprêgo e renda, para atingir ao homem numa fase ulterior.

Muito embora não desejemos entrar no mérito, nem na avaliação crítica da filiação filosófica adotada, entretanto, a ausência de uma programação técnica, partindo do inventário do que já existe para chegar aos objetivos e metas **pré-determinados**, mediante prazos e apoio financeiros de liberação automática, na medida da conclusão das etapas dos projetos iniciados, constitui, a nossa ver, a crítica fundamental à execução desse empreendimento valorizador, e responsável pelo desperdício que a poucos aproveita. A irregularidade no pagamento das dotações orçamentárias, em grande parte, tem sido responsável por essa situação, agravada pela interferência política que nem sempre consulta os interesses gerais da coletividade. Assim como está, o plano torna-se mais um **Horóscopo** do que um **Calendário**.

Os problemas de base continuam a desafiar soluções e aquela infra-estrutura de serviços, herdada do passado, já não atende às exigências e necessidades da época atual. Chegamos a um ponto em que a economia pouco pode crescer, pois os pontos de estrangulamento se acumulam nas áreas urbanas e rurais, engarrafando a passagem do fluxo dos investimentos que se formam à medida que a poupança interna se realiza.

O setor privado, que idealizou e construiu a infra-estrutura e os serviços básicos do passado, não pode ocupar esses vazios porque não possui dimensão capitalista para prover os recursos para essa empreitada, de forma que cabe ao poder público e à nova política da valorização regional a responsabilidade para obviar as atuais dificuldades e carências.

Mesmo assim, notam-se, a partir do último decênio, as primeiras manifestações do aparecimento de novos pólos de crescimento econômico, em muitas áreas amazônicas, que conse-

guiram alcançar densidade demográfica satisfatória. Nos dois centros dinâmicos propulsores de Belém e Manaus e em algumas capitais dos Territórios e cidades do interior, começam a despontar iniciativas e inovações que prometem iniciar a fase preparatória para a decolagem do sistema. A transformação desses centros urbanos de empórios intermediaristas entre o sertão e o exterior, para o exercício de suas novas funções industriais, de beneficiamento e transformação da produção rural, bem como a conversão do extrativismo empírico para o racional, e da exploração silvestre para atividade silvicultora, repousam as esperanças nesse novo período que se inicia.

A hinterlândia, com a aclimação da juta no Baixo e Médio Amazonas, constitui um capítulo dessa política. Pela primeira vez, depois de tantos anos, a juta, deslocando a posição de liderança da borracha, de nossa pauta de exportação, passou a contribuir para a formação de economias e acumulação de capitais, proporcionando à dezenas de milhares de agricultores o desfrute de uma melhor renda "per-capita". Resta que esta se fixe nos locais onde se originaram, porque a sua evasão, para outros centros, terá consequências desoladoras. Atividade agrícola, de pequeno ciclo, largo rendimento e rápida rotação, a juta vai provocar uma autêntica revolução rural. Ao contrário da borracha silvestre, cuja exploração se estribava no latifúndio improdutivo, e na dispersão e isolamento do homem, ela se funda na pequena e média propriedade familiar, na concentração de esforços, na associação de interesses e na vizinhança dos grandes centros urbanos. A sua industrialização, através das fábricas de fiação e tecelagem, que necessitam merecer o mais alto grau de prioridade inversora, realizará uma integração de estruturas, contactos e interesses que possibilitarão uma potenciação extraordinária do crescimento nas zonas rurais.

Estamos assistindo, assim pela primeira vez, na Amazônia, a uma atividade rural agrícola dar aos produtores os frutos de uma melhor participação na renda gerada, eis que a riqueza produzida se encontra disseminada entre dezenas de milhares de pequenas unidades de trabalho. Para dar uma idéia do impacto, que essa renda está proporcionando à atividade rural, basta mencionar o fato de que as 70 000 toneladas de fibras,

que a Amazônia produz, representam uma adição, de mais de Cr\$ 15 bilhões, no produto territorial líquido da região.

A prosperidade desse setor está motivando, inclusive, o regresso daquela fronteira humana que se havia deslocado para os altos rios, durante o ciclo da borracha, para a grande calha central do Vale. Esse novo fenômeno traz consigo implicações de segurança nacional, pelo despovoamento das fronteiras, porém, de outro lado, vai promover a aglutinação da população com efeitos benéficos para o desenvolvimento econômico. As miragens da selva vão ser substituídas pelas várzeas férteis. A exploração florestal predatória pela atividade agrícola criadora. A dispersão pela condensação humana. A exploração do homem pela justa retribuição ao esforço de cada um.

Resta dar continuidade e complementariedade a esse impulso. Não obstante, devemos observar, paralelamente, os riscos que podemos correr novamente se estivermos criando um pólo monocultor, sujeito sempre aos azares da conjuntura. Precisamos, por isso nos preparar, criando múltiplos focos e pontos de apoio, tanto na agricultura de exportação, como na de subsistência, a fim de melhorar a precária dieta do homem amazônico. A heveicultura, como sucessora natural da borracha silvestre, cujo ciclo está extinto, será um outro pólo de enriquecimento e bem-estar. Um programa mínimo da ordem de 100.000 hectares poderia ser executado num período de 20 anos, proporcionando suprimento às necessidades do consumo nacional da ordem de mais de 100 000 toneladas de borracha, o que representaria uma adição de cerca de Cr\$ 70 bilhões na renda regional.

Um programa desse tipo deveria optar pela pequena e média empresa agrícola de 5 até 50 hectares, a fim de proporcionar aos pequenos e médios produtores uma participação atuante nos resultados da produção, ao mesmo tempo que ajudaria a fixá-los ao solo, em decorrência da cultura permanente que lhes dariam base de sustentação e bem-estar

O impulso industrial nas cidades, com o apoio dessa atividade rural, criaria um complexo integrado de matérias primas e produtos elaborados, ajudando a reter, na Amazônia, o valor

daquilo que se produz. Da floresta para as serrarias, fábricas de compensados, laminados e celulose. Das várzeas e jutais para as fábricas de fiação. Dos seringais para as fábricas de artefactos. Dos minérios, em bruto, para o refino.

A idealização dêsse processo de desenvolvimento, partindo do aproveitamento dêsse manancial de matérias primas e recursos naturais, indicam o caminho a percorrer, na longa estrada, até atingirmos a fase adulta, quando as nossas potencialidades se converterão em realidades atuantes.

Nessa altura, seremos já uma região de mais de vinte milhões de brasileiros, em pleno Século XXI. Eles se lembrarão de nós, como nós nos lembramos daquêles que nos antecederam, louvando a fibra e a determinação dos que aqui ficaram para implantar, em plena selva equatorial, os marcos e a presença da ocupação brasileira.

**POLÍTICA E ECONOMIA PARA
O DESENVOLVIMENTO**

POLÍTICA E ECONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO (*)

Diversas tentativas foram empreendidas no século passado para submeter o estudo do processo social aos parâmetros biológicos. Mediante o uso indiscriminado de analogias, as teorias organicistas, tomando por modelo a Origem das Espécies de Darwin, tudo fizeram para reduzir e equiparar o social ao orgânico. Com isto conseguiram apenas deformar, com falsa terminologia e engenhoso paralelismo, a análise do processo cultural das sociedades humanas.

Registramos êste episódio, ao abordarmos o processo de desenvolvimento, a fim de precaver e afastar, desde logo, a propensão para comparar a evolução dos grupos sociais ao crescimento dos organismos vivos. Bem ao contrário, enquanto que o destino de toda espécie biológica se encerra, deterministicamente, no ciclo vital do nascimento, crescimento, maturidade, envelhecimento e morte, nada existe na estrutura social, que induza a semelhante analogia.

As sociedades humanas podem se eternizar dentro de um quadro estagnacionista, como podem resvalar no plano inclinado da regressão ou percorrer a espiral ascensionista, nada assegurando assim que um país pobre hoje, seja fatalmente próspero amanhã, ou que sociedades desenvolvidas de hoje não

(*) Conferência pronunciada na Faculdade de Direito da Universidade do Amazonas, em 5/10/64.

entrem a seguir em decadência. A história está rica de exemplos de povos jovens que se deixaram envelhecer, precocemente, presos ao círculo vicioso de penúria, estacionários no tempo, sem outras motivações que não aquelas derivadas da tradição e da inércia. Nestas sociedades, a rotinização dos seus métodos folclóricos de produção, fazem com que as oportunidades do neto sejam exatamente iguais as do avô. De outro lado, povos milenares se renovaram, criando uma mentalidade dinâmica e realizadora pela atualização e modernização de suas estruturas anacrônicas, conseguindo assim atingir altos padrões de vida e de bem estar.

O desejo de melhorar e possuir, que se expressa através da esperança e expectativa crescentes, quando encontram correspondência na expansão das forças criadoras, abre o horizonte a cada nova geração que chega. Em tal situação, justifica-se uma formulação otimista do porvir. Se existe um chão para a miséria, abaixo do qual ninguém pode cair sem perecer, para a mente humana somente o céu é o limite. Nada impede, portanto, que uma sociedade dinâmica permaneça num curso crescente de bem estar material e progresso cultural, desde que se renove e se democratize, pois o maior desperdício é o do talento a quem se negou a oportunidade de afirmar-se. Ainda recentemente, na década do ano 40, esteve em voga, nos meios universitários, a teoria da maturidade econômica de Alvin Hansen que previa a estagnação futura da economia americana, pela ausência de oportunidades de investir. A sucessão dos acontecimentos, na década dos 50, encarregou-se de destruir essa construção analítica.

A grande tarefa, pois, dos analistas do desenvolvimento, é a de conseguir identificar os fatores e as forças motrizes que fazem cambiar as expectativas e implantar o desejo de melhoria econômica e mudança cultural.

Jeferson fixou-se na igualdade de oportunidade para todos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. Marx, na destruição da ordem burguesa e sua substituição pela ditadura proletária. Schumpeter, no papel dos inovadores. Rostow, nas propensões a desenvolver a ciência fundamental e a aplicá-la

para fins econômicos, nas propensões de aceitar as inovações e de procurar o progresso material, nas propensões a consumir e a de ter filhos. François Perroux, por sua vez, optou pelos quatro dinamismos: o demográfico, o da inovação, o da dominação e o dos grupos sociais.

Quaisquer que sejam as matrizes do processo, permanece, no entanto, válida a afirmativa de que, basicamente, a atividade econômica é estimulada pelo desafio da escassez. A natureza, ao contrário do que folcloricamente se afirma, ao invés de mãe foi sempre madastra para o homem. Os bens e os recursos, afirma Guitton, ou são numerosos ou insuficientes, não se encontram no lugar exato, na hora certa, no momento oportuno, na forma desejada. A sua grande função é pois imprimir ordem ao caos, lutar para reduzir essa inadaptação às suas necessidades. Isto exige um importante esforço de mobilização, deslocamento, coordenação e articulação somente possível quando os agentes econômicos se decidem a empreender o domínio progressivo dos recursos naturais. Dominar o complexo físico criando maiores disponibilidades de bens e serviços para atender às solicitações individuais e grupais, vencer as dificuldades e os obstáculos, inventando instrumentos e ferramentas de trabalho; criar a organização política e estabelecer as hierarquias, as escalas de valores e os instrumentos institucionais de forma a equilibrar a ordem com a liberdade, o individual com o social, a tradição com o progresso, o passado com o futuro.

É uma tarefa, sem dúvida, árdua essa de atender aos anseios e às expectativas crescentes dos povos, pois se os desejos e reivindicações são fáceis de postulação, difícil e longo é o caminho do trabalho, da educação, da perseverança, da austeridade e da dedicação que conduz ao desenvolvimento. Aqui, não há solução mágica. Eis que as virtudes de demagogo e as forças de feiticeiro são impotentes para **exorcismar** os males da incultura e do atraso. O mais que conseguem é anestesiar o sentimento das massas, através da falsa ilusão transpositiva, que transfere a outrem a responsabilidade dos nossos próprios fracassos, deixando apenas, como consequência, a perplexidade e a frustração da derrota.

Não há processo de desenvolvimento sem custo. Diz Arthur Lewis que, se pudéssemos alcançar o crescimento econômico sem nenhuma das suas desvantagens, todos estariam a seu favor. Este custo pode ser medido em termos de maiores jornadas de trabalho, maior dedicação aos estudos, de abstenção de consumo presente em favor de capitalização futura, de eficiência do labor traduzido em produtividade crescente, de perda de concessões e privilégios tradicionais, de lazer e ociosidade cedidos em favor de atitudes positivas de atividade criadora. Muitas vezes este custo pode ser levado a tal ponto que a própria liberdade do homem fique ameaçada pela arregimentação e estatização que se tenta justificar em nome do aceleração do ritmo do crescimento. Tal filosofia de **crescer-mesmo-dentro-de-uma-camisa-de-fôrça** encontra o seu pólo oposto na filosofia liberal de que a **natureza-que-não-dá-saltos-é-o-melhor-remédio**. A primeira reduz o social ao primado do econômico e do político; a segunda, fazendo omissão do político, leva ao **status-quo** do absentismo e da indiferença. Em ambas as hipóteses, a falta de liberdade leva ao estrangulamento da dignidade humana e o excesso dela se converte em sofrimento e anarquia.

A sabedoria política na implementação do processo de desenvolvimento consistirá, pois, em encontrar um ponto de coordenadas que resulte no equilíbrio social, maximizando as vantagens e benefícios do aceleração do ritmo de expansão das fôrças produtivas, com o mínimo de sofrimentos e espera. Solucionar as alternativas, realizando as opções válidas para cada contexto histórico, constitui a primeira a grande tarefa. Reconhecer os pressupostos da escassez, que exigem hierarquização de prioridades e utilização parcimoniosa dos recursos, evitando os desperdícios, para retirar dêles a combinação ótima, constitui a segunda. Criar, no seio do povo, a mística da melhora e da mudança, não em troca de uma promessa vã de satisfação gratuita, mas em contra-partida de labor e de estímulo. Criar os quadros institucionais e os mecanismos de ação e contrôle de forma a combinar os benefícios da centralização do comando e das decisões com as vantagens da execução descentralizada. Unir, conjugar e

somar os esforços do setor privado da economia do mercado com o setor público da economia do plano. Formar, sobretudo, elites: as empresariais, para a realização das novas combinações e inovações tecnológicas, para que os empreendimentos encontrem a justa medida de sua expansão; as elites administrativas e políticas, responsáveis pelo rejuvenescimento dos quadros governamentais que tenham, no talento, na austeridade, no espírito público e na sensibilidade aos problemas do povo, a precondição para a disputa dos votos do eleitorado; as elites profissionais, em tôdas as áreas de especialização para dar base e apoio logístico às demandas do processo expansionista da empresa humana; as elites universitárias, também, para dar às novas gerações de estudantes a oportunidade de se promoverem social e economicamente, adquirindo, nos centros de estudo e pesquisa, a experiência, a tradição e o saber das gerações mais velhas, para dar-lhes aplicação, continuidade e sequência no futuro.

Muitos dos programas de desenvolvimento falharam, exatamente porque não puderam contar com quadros dirigentes que pudessem dar operacionalidade aos esquemas, mantendo à altura o impulso e a continuidade do esforço. Alega-se que, se essas sociedades primárias dispusessem de elites vigorosas, há muito teriam superado o seu atraso. Infelizmente, entre os subdesenvolvidos, não é só o povo que é subdesenvolvido, também às suas elites o são. Daí a fundamental importância da Universidade como matriz e forja da nova liderança.

Não se pode esquecer que desenvolvimento implica necessariamente em mudança cultural. As relações baseadas na família, no **status**, no compadrio, cedem em favor das relações impessoais, baseadas em contratos e na competência profissional. O voto deixa de ser objeto de barganha para se converter em legítimo instrumento de escolha e seleção. As relações entre empregadores e empregados perdem a sua feição paternalista para assumir, de ambos os lados, características impessoais, através de contratos coletivos, nos quais se procuram fazer coincidir as teses da justiça social com a da produtividade do trabalho. Diminuem as desigualdades na distribuição da renda, e a propriedade tende a se democratizar.

pela participação do povo no capital das emprêsas e a se difundir no campo pela formação da classe média rural. As mudanças e transformações culturais, uma vez iniciadas se propagam rapidamente aos demais setores, por via institucional e legal, sem necessidade de subverter, violentamente, a ordem preexistente. O aumento do poder de compra e a capacidade aquisitiva servem como instrumento poderoso de aceleração do ritmo de formação de capital e da taxa de investimentos que por sua vez concorrem para expandir os níveis de ocupação da **mão-de-obra**, de renda e de consumo.

Em tal tipo de economia quem não cresce, perece. O líder que não se atualiza, perde os seus liderados e a sua base política. O profissional que não acompanha a marcha de sua técnica, facilmente se marginaliza. O professor que não responde às novas demandas do ensino e não amplia o seu patrimônio de cultura e saber, para melhor transmiti-lo às gerações mais jovens, torna-se peça de museu na arqueologia universitária. O empresário que perde dinamismo decai pela obsolência de seu equipamento. A promoção se faz assim em termos de eficiência, de responsabilidade, de serviço. As classes operárias rapidamente se promovem pela educação e o povo, de um modo geral, se torna mais esclarecido, mais sábio e menos infenso aos sortilégios da demagogia

Estas são algumas das condicionantes e conseqüências do processo do desenvolvimento. Entendido êste, não como um simples sistema de expansão de fôrças econômicas, mas como um conjunto cultural, de amplo espectro, e de infinita gama de côres e fatôres. Como no arco-iris difícil é determinar a côr predominante na curva do horizonte, muito embora variem as tonalidades e o espírito se deixe, por vezes, empolgar pela tonalidade mais forte. É o que ocorre, geralmente, naquelas análises que fazem do econômico e do material o "primum-mobile" do processo. Diz Hirschman que a importância estratégica do capital vem sendo progressivamente desafiada pelos recursos da capacidade de organização e de direção, através da formação de grupos de empreendedores e de minorias atuantes. Porém não devemos perder de vista que, nas sociedades primitivas, a escassez de recursos impõe

critérios de seleção e de rendimento a prazo curto face à urgência do atendimento daquelas necessidades biológicas mais elementares. Já os romanos diziam: "primum vivere, deinde philosophari" A liberdade de escolhas e de opções constituem portanto mais um problema daquelas sociedades que conseguiram ampliar a base de seus recursos, criando maior disponibilidade de bens e serviços ensejando o aparecimento de alternativas, em termos de utilização de tempo e trabalho. Por isso mesmo, primitivamente, trabalha-se muito apenas para sobreviver. Em tal tipo de sociedade, não seria lógico o desperdício de recursos tão necessários para atender às demandas mais urgentes, em obras suntuárias ou aquelas cuja realização possa ser adiada. Grande parte da estagnação observada durante milênios em muitas sociedades humanas atribui-se hoje aos desvios dos excedentes que a economia conseguiu criar para a construção de castelos e monumentos, para atender à vaidade humana ou para perpetuar a memória dos governantes ou em despesas de armamento para fazer a guerra por motivos de conquista, segurança e proteção nacional.

Parece-nos pois que, na disputa do "primum-mobile", as alternativas entre o investimento econômico propriamente dito e os investimentos sociais, o primeiro leva vantagem sobre o segundo. Não quer dizer com isso que o econômico exclua o social, no campo das inversões, porém que quanto maior for a canalização dos excedentes obtidos pelo aumento da produção e melhora da produtividade no próprio circuito da atividade econômica, maior será o índice de aceleração obtido, nas fases iniciais do processo. Firmado o arranco inicial, o movimento, daí por diante, não se poderá manter todavia, se aqueles investimentos no setor econômico não forem complementados no setor social, sobretudo no de educação e saúde. Graças ao chamado efeito-bumerangue estes estabelecem com aqueles um sistema de causação circular cumulativa, tornando difícil distinguir, posteriormente, a relação de causa-e-efeito, em cada avanço no decorrer do processo.

Do ponto de vista da organização política, as sociedades primitivas possuem uma propensão para sistemas de governo de índole oligárquica e autocrática. As personalidades e famílias

dominantes, os líderes religiosos, os chefes políticos e militares e os proprietários feudais se interlaçam dentro daquele complexo que Perroux chamou de dinamismo da dominação das elites. Se essa liderança, no entanto, se fecha em castas, impedindo a circulação e mobilidade no topo da pirâmide social, difícil se torna a ampliação de sua base. As sociedades oligárquicas e autocráticas são estruturalmente fechadas e necessitam do "status-quo" para assegurar a sua própria sobrevivência e dominação. De algum modo, no entanto, essas sociedades não resistem aos impactos provocados pela sua própria liderança. O desejo de ampliação do poder pela guerra de conquista, e necessidade de obter maior número de fiéis, de conseguir maior enriquecimento pelo aumento de número de servos e pelo incremento das safras e colheitas; ou de conquistar novos mercados através do comércio, o certo é que mesmo nessas estruturas fechadas abrem-se fendas que permitem a entrada de novos contingentes e abrem passagem para a renovação dos quadros políticos e econômicos responsáveis pela sobrevivência e continuidade dos seus grupos.

Com o rompimento e queda dos primeiros obstáculos, quer esse rompimento provenha de origem externa, como aconteceu nos casos dos países colonizados, quer de origem endógena, pela formação de nova mentalidade na liderança nativa, abre-se o caminho para a reformulação e reorganização social e econômica. A descoberta de uma nova fonte de suprimento de matéria prima, uma inovação tecnológica, um incremento nas trocas e maior diversificação da divisão social do trabalho, a queda ou surgimento de uma nova personalidade dominante, são, entre outros, fatores a considerar, dentro desse contexto. Atingida esta fase, as sociedades tendem a abandonar os seus padrões esotéricos e fechados de convivência e relações sociais para se tornarem abertas à contribuição nova de outras classes e camadas sociais da população. O processo democrático assim se afirma, em consequência da instituição do desenvolvimento. Na sua essência a convivência, em termos de diálogo, com ampla liberdade de escolha, igual oportunidade para todos e justa participação nos frutos do bem estar, somente se torna possível nas sociedades desenvolvidas. Foi Keneth Boulding

quem afirmou que somente as sociedades ricas podem dar-se ao luxo de serem igualitárias. É que o melhor uso e utilização dos recursos naturais e humanos e o domínio progressivo dos agentes físicos, criando maiores disponibilidades quantitativas e qualitativas de bens, mercadorias, e serviços, coloca à disposição de todos a oportunidade de participar em maior escala, dos quinhões da renda gerada no curso da realização do produto. Não apenas a oportunidade de uma participação maior na renda nacional, mas também a de contribuir, na medida da capacidade de cada um, para o esforço de produzi-la mais eficientemente. Encaradas por esse aspecto, as sociedades caminham para a democracia, através do processo de desenvolvimento, pois se aquela somente se realiza pela liberdade e igualdade, estas se afirmam, quando os níveis de bem estar atingem um determinado padrão. Se a pobreza, no passado, constituiu um dos ideais humanos, na filosofia do despreendimento e da felicidade medida pela ausência de paixões, no mundo moderno, ela se tornou inimiga da igualdade e da democracia.

O grande drama dos atuais povos subdesenvolvidos, que aspiram a percorrer a rota da expansão econômica, consiste exatamente nisto. Tornaram-se politicamente conscientes das vantagens que o desenvolvimento econômico oferece, sem no entanto aceitarem os custos e sacrifícios a que tal esperança obriga. Desejam os frutos, mas não querem os seus ônus. Querem impacientemente receber hoje os dividendos de amanhã. Exigem serviços, porém não podem pagar o justo preço da tarifa. Lutam por uma participação maior nos resultados da renda nacional, sem se importar com a grandeza do produto bruto. Pede-se mais investimentos, mas não se exige a contra-partida da poupança. Verifica-se assim uma desproporção entre aspirações crescentes e recursos minguantes. As aspirações crescentes que o efeito-demonstração, analisado por Dusenbery, amplia e reproduz graças à difusão dos meios de transporte e comunicação que fez a humanidade pobre tomar conhecimento e procurar imitar o padrão de consumo da parte mais rica. Recursos minguantes que a explosão demográfica agrava, fazendo diminuir o quociente de renda de

cada um, pois um produto estacionário terá que ser repartido por um divisor demográfico maior.

Este quadro constitui o habitat ideal para o surgimento do fenômeno inflacionário que, analisado por este ângulo, é um produto de hiato entre aspirações que crescem, e disponibilidades que minguam ou estacionam. E tanto é assim que não existe país subdesenvolvido que não esteja sob a ameaça permanente da pressão inflacionária. A inflação passou a constituir um sucedâneo do próprio desenvolvimento, com a euforia passageira que acarreta, anestesiando as massas na vã ilusão de que a melhora transitória não será, logo a seguir, absorvida pelo mecanismo dos preços crescentes que assim buscam encontrar uma nova posição que corrija o desequilíbrio rompido pela procura monetária excedente.

Esta análise retrospectiva ajuda a compreender a natureza complexa do processo de desenvolvimento, como um amplo processo cultural integrado, abrangendo, na sua trama e urdidura, fatores econômicos, sociais, políticos e psicológicos. Retirá-lo desse contexto é deformá-lo e o analista da empreitada se transformará facilmente em Cíclope pela visão de um olho só. Filosoficamente e do ponto de vista conceitual, esta posição é válida e poderá causar surpresa para o observador superficial, que não se haja obtido unanimidade de vistas entre economistas e cientistas sociais — É que o enfoque do problema não converge para a sua conceitualidade filosófica, porém sobre a viabilidade das soluções, ao tomarmos um modelo abstrato e puro como norma de ação política para implementação.

Dai a problemática do desenvolvimento ser mais importante que a sua temática e por este motivo a economia analítica abriu caminho para se afirmar e completar a chamada economia conceitual. Mesmo assim corremos, frequentemente, o risco de cair naquele sofisma de composição, de que nos fala Samuelson, isto é, o de tomarmos a parte pelo lado, o particular pelo universal. Do ponto de vista conceitual seria absurdo reduzir o processo do desenvolvimento a um esquema de causação e efeito puramente econômico. Deve-se assinalar de outro lado, que inúmeros fracassos em programas deste tipo,

resultaram da ênfase demasiada em investimentos sociais na educação e saúde, sem cuidar da renda e do emprêgo. Porém do ponto de vista analítico teremos de pesar e medir as alternativas, as opções e os custos para que as decisões não se contaminem na sua origem por julgamentos abstratos. É bem verdade que a escolha da metodologia econômica tende a institucionalizar a crueldade e o sacrifício como processo de ação política, e o seu agente é o matemático frio e calculista. A outra, a social tende a omitir a escassez como norma e o seu agente típico é o humanista e o sociólogo generoso e otimista.

A aplicabilidade desses dois modelos vai depender de estágio evolutivo em que se encontrar a sociedade sobre a qual se trabalhe. Por êste motivo conviria distinguir o processo de desenvolvimento, do de crescimento econômico, muito embora alguns autores não aceitem a pertinência desta distinção. No entanto, a mesma não constitui despropósito, se esta qualificação fôr feita para caracterizar etapas que se sucedem no tempo. Assim o processo de crescimento serviria para designar o aumento quantitativo do produto e da renda per capita, enquanto que o desenvolvimento se definiria com um processo de natureza global, compreendendo, além da expansão quantitativa da produção, a sua melhora qualitativa, implicando na equitativa distribuição da renda, no incremento na divisão social do trabalho, no aperfeiçoamento tecnológico, na melhor utilização dos fatores materiais e humanos e no aprimoramento institucional-político

Se adotarmos esta posição, seremos levados a afirmar que pode haver o crescimento econômico sem a existência concomitante do desenvolvimento. Já a inversa não será verdadeira, pois o desenvolvimento requer necessariamente transformações qualitativas por via de mudança cultural, e incremento quantitativo, devido ao progresso tecnológico que incorpora maior eficiência e dinamismo à estrutura do sistema. Poder-se-ia dizer que o primeiro prepara e favorece o segundo estabelecendo como ponto crítico, o momento em que a sociedade ultrapassa a fronteira da animalidade correspondente ao nível de subsistência, rompendo, dêste modo, a barreira do subdesenvolvimento

A realização de tal projeto, face à demanda das aspirações e por força das pressões demográficas que passaram a atuar explosivamente nos dias correntes, não podem mais assumir características episódicas e aleatórias. O que era acidental, fortuito e empírico, passou a ser desejado em caráter permanente e racional. Racionalidade e ordenação que passou a constituir-se na tarefa fundamental dos programadores e planejadores profissionais.

A programação econômica para o desenvolvimento parte do inventário estatístico daquilo que já existe e do diagnóstico do quadro sobre o qual se vai operar, para, a seguir, fixar-se na escolha dos objetivos e na hierarquia das prioridades a fim de determinar os instrumentos e meios para que êstes sejam alcançados. O plano não existe, no entanto, "per se", muito embora nos países atrasados, seja comum a prática de adoção dos programas cuja existência se prende mais a fins mágicos e publicitários do que para serem implementados e postos em execução. Porque a medida do sucesso do planejamento consiste na sua operacionalidade e institucionalização, a grande tarefa, sem dúvida, é a da parte executiva, na qual se criam os mecanismos administrativos e institucionais para tornar reais os objetivos potenciais.

Por mais, no entanto, que se alinhem as razões e vantagens da programação econômica, permanece a incógnita e a perplexidade entre os planejadores sobre a viabilidade dos seus projetos. As infinitas variáveis que se têm para trabalhar, tornam difíceis as previsões. As discrepâncias entre o que se espera que aconteça e o que, efetivamente, acontece, os imponderáveis psicológicos do comportamento humano e a própria incerteza das respostas aos incentivos e estímulos, para não falar na falibilidade do julgamento e do raciocínio e sobretudo, a falta ou insuficiência do talento administrativo para operá-lo, dão margens a frustrações e desencantos de toda a sorte. Desta crítica, nasce a corrente dos programadores que optam, para os países subdesenvolvidos, por planos mais estratégicos e menos operacionais, manipulando o Estado, apenas os incentivos diretos e indiretos que induzam determinado comportamento e respostas dos empresários,

consumidores, inversores e trabalhadores às motivações oferecidas. Avulta neste particular a importância das políticas tributária, orçamentária, cambial, creditícia e monetária. Esta instrumentalidade permite, pela criação de óbices e estímulos, induzir a realização de determinados objetivos fixados no programa, reservando ao Estado para si o controle de ação política, a implantação dos mecanismos legais que permitam liberar as forças produtivas, a criação de uma infra-estrutura de serviços, ou de indústrias estratégicas que atuem nas chamadas economias externas e os pré-investimentos necessários à demarcação do plano.

Mesmo assim a execução de tal política não está isenta de percalços. A montagem desses mecanismos e as resistências quase sempre opostas à modificação das rotinas exige uma melhor adequação dos quadros administrativos e de homens de empresa que queiram cooperar e se deixem sensibilizar e empolgar pelas novas tarefas, responsabilidades e funções. A importância atribuída aos recursos de organização, à capacidade de empreendimento e à habilidade de investir, vêm sendo enfatizadas recentemente, deslocando o enfoque anterior que se centralizava no processo de formação e acumulação de capital. Isto porque, se de um lado as inversões pressupõem a existência de disponibilidade prévia de recursos, provenientes da poupança interna ou externa, é bem verdade que independente de novos investimentos a capacidade administrativa e gerencial muito pode fazer em termos de evitar o desperdício, o grandioso e o supérfluo, aproveitando e combinando melhor os recursos já existentes para fins de introduzir maior produtividade e rendimento.

De qualquer modo, a ação política numa estrutura subdesenvolvida, em face de sua desarticulação, isolamento, ausência de economias externas e pobreza cultural e material, constitui um árduo projeto — É que como as decisões finais no campo da programação econômica escapam à função dos economistas, serão os políticos que terão que finalmente decidir e as suas decisões terão que forçosamente levar em conta outras variáveis e alternativas que fogem à mensuração analítica. Razões de segurança nacional, de participação em

blocos e alianças regionais, de conflito de classes e de pressões de grupos, de motivação ética e religiosa, de negociação e barganha contribuem para perturbar a problemática e as soluções dadas pelos economistas. Multiplicam-se assim as dificuldades face à recomendação das assessorias e os próprios objetivos políticos dos governantes que têm de operar dentro de um quadro mais complexo do que o dos modelos econômicos simplificados.

Também aqui, no campo da programática da ação política, os analistas e os teóricos do desenvolvimento econômico divergem sobre a mais adequada formulação estratégica. Uma corrente representada por Nurkse e outros advogam a estratégia do desenvolvimento maciço em certas áreas, porém equilibrado. Defende-se assim a implantação de uma só vez e ao mesmo tempo de um grande número de indústrias novas que se tornem umas clientes das outras. Uma variedade dessa corrente é representada por Rosenstein-Rodan com a sua tática de **big-push**. O importante para êste seria criar um grande impulso inicial, quebrando num determinado ponto a cadeia da estagnação, cujo impacto permitiria a formação de ondas concêntricas que, pelo seu alargamento e potência, partindo do centro dêste impulso, fôssem alcançar a periferia. O mais espetacular dêste grande impulso estaria representado pelos grandiosos projetos hidrelétricos, cujo efeito multiplicador é evidente. Esta mesma linha estratégica é seguida por François Perroux, ao propor a criação de pólos de crescimentos e germinação, a partir dos quais, pelo efeito de difusão e expansão, fôssem integrando, através do contacto e intercâmbio, as regiões vizinhas. Hirschmann, no entanto, ao criticar o modelo Rodan oferece o paradoxo da corda que é "igualmente forte em tôda a extensão e que, por isso, quando esticada não pode partir em parte alguma — primeira: ou não partirá absolutamente ou cederá de uma vez". Na ala mais ortodoxa dos desenvolvimentistas do equilíbrio figuram os economistas da escola humanista que propõem a situação do equilíbrio em termos mais amplos, concebendo a ação política num grandioso front econômico, sanitário e educacional. São partidários do lema de que "**você não pode fazer nada antes de ter feito tudo**" e por conseguinte

recomendam uma política difusa, múltipla e global. Opondo-se ao pensamento teórico dessa corrente Singer assinalou que o desenvolvimento múltiplo, em tôdas as frentes de batalha é uma quimera, pois se êsses países estivessem em condições de fazê-lo então há muito já não seriam subdesenvolvidos.

Contrariando o sistema do equilíbrio, a outra corrente, cujo principal propósitor é Hirschman, defende a tese do desenvolvimento com desequilíbrio. Segundo êle, o processo de crescimento econômico procede através de avanços desiguais. Um setor líder se acelera, enquanto que outros se retardam. Isto força o setor estagnado, pela pressão da demanda insatisfeita e pelas próprias reações populares que provoca, a promover a sua atualização. As autoridades públicas, em face do clamor popular, são pressionadas a tomar alguma providência ou as emprêsas são induzidas, pelo lucro, a realizar a inversão. E assim o crescimento se comunica do setor principal para o setor satélite, de uma emprêsa a outra, da indústria para a agricultura, do transporte para os portos, do fabricante para o distribuidor e assim por diante. O surgimento de pontos de estrangulamento, além de necessário, constitui o melhor sintoma de haver chegado a hora apropriada da inversão, evitando-se decisões precipitadas que possam comprometer, antes do tempo, recursos escassos em obras cuja execução não sejam ainda necessárias. Através da cadeia de desequilíbrios a economia iria crescendo, autocorrigindo-se à medida que o processo avança. Para tanto é indispensável, para uma economia manter-se ativa e dinâmica, uma política que conserve as tensões, as desproporções e os desequilíbrios. O caráter essencialmente controverso da tese hirschmaniana provocou, como é natural, os partidários do planejamento ordenado cuja tônica fundamental é prever para prover que se constitui na racionalia dos programadores. De outro lado a crítica contra os analistas do desequilíbrio ressalta também o fato de que em tal ambiente de tensão e instabilidade a ação empresarial se debilita pela imprevisibilidade do curso dos acontecimentos e o próprio Estado se vê impedido de orientar a sua política de longo prazo dentro das linhas de seu programa de trabalho.

A tese do não-balanceamento constitui, na verdade, uma engenhosa e brilhante análise, porém, a despeito de seu radicalismo, trouxe uma grande contribuição para o problema do desenvolvimento nos países atrasados. Evitou, pelo menos, que estes, levados pela idolatria do planejamento, construíssem modelos perfeccionistas de desenvolvimento, que sabemos de antemão sem viabilidade, abandonando a economia do mercado, que a despeito de seus percalços, ainda constitui um critério orientador das inversões, sem de outro lado poderem implantar definitivamente e com sucesso, a economia da programação.

Uma das repercussões e projeções a assinalar dessa posição teórica pode ser analisada na escola cepalista de Prebisch ao incorporar o processo inflacionário na dinâmica do desenvolvimento. As tensões que a inflação provoca seriam canalizadas para construir novas etapas e atingir certos objetivos. A controvérsia atual entre monetaristas e estruturalistas provém, outrossim, dessa dualidade posicional. Os primeiros, alinhando-se entre os partidários do desenvolvimento equilibrado, com ordem e estabilidade, os segundos adeptos do crescimento acelerado por via estrutural, a qualquer preço.

Esta análise, que já vai longa, serve apenas para iluminar e projetar o problema do desenvolvimento dando-lhe uma parcela de sua atual dimensão. O fato de tantos, em toda a parte, se preocuparem com o destino do homem constitui, sem favor uma grande conquista. Já é, pelo menos, um auspicioso indício de que cada um de nós, individualmente e como Nação, estamos trabalhando para encontrar as respostas ao desafio da História.

ESTA OBRA FOI EXECUTADA NAS OFICINAS
DA EDITORA SERGIO CARDOSO,
RUA JOAQUIM SARMENTO, 78.
MANAUS — 1965

2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100



AMAZONAS

GOVERNO DO ESTADO

Comunicado

A disponibilização (gratuita) deste acervo, tem por objetivo preservar a memória e difundir a cultura do Estado do Amazonas e da região Norte. O uso deste documento é apenas para uso privado (pessoal), sendo vetada a sua venda, reprodução ou cópia não autorizada. (Lei de Direitos Autorais – Lei n. 9.610/98).

Lembramos, que este material pertence aos acervos das bibliotecas que compõe a rede de Bibliotecas Públicas do Estado do Amazonas.

Contato

E-mail: acervodigitalsec@gmail.com