

SAMUEL BENCHIMOL

Professor de Economia Política na Faculdade de Direito do Amazonas e na Faculdade de Ciências Econômicas do Amazonas

duplicata

PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
— Com especial referência ao caso amazônico —

rio Ypiranga
mM
9811
57p

Sergio Cardoso & Cia. Ltda.
— (EDITORES) —

Manaus — Amazonas
1957

SEC-39592
-3293-

AO Mario Pinanga
- pioneiro do estudo amazônico.
com carinho

Luiz Veloso
28/11/77

PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
— COM ESPECIAL REFERÊNCIA AO CASO AMAZÔNICO.

Reg. protocolo no 978 (Folha 4 verso) 2.º volume

SAMUEL BENCHIMOL

Professor de Economia Política na Faculdade de Direito do Amazonas e na
Faculdade de Ciências Econômicas do Amazonas

Problemas de Desenvolvimento Econômico

— Com especial referência ao caso amazônico.

Bt. Mário Ypiranga Monteiro
Manaus Amazonas



Sergio Cardoso & Cia. Ltda.

(EDITORES)

Manaus — Amazonas

1957

Amn
330.9814
63457p

Aos meus filhos, Norinha e Jaime

A Mery, minha espôsa

S. B.

PREFÁCIO

O presente trabalho reúne três conferências pronunciadas na Faculdade de Direito do Amazonas, no I Congresso Amazonense de Municípios e no Instituto dos Advogados Brasileiros e representa uma tentativa de enfocar alguns aspectos econômicos do caso amazônico e amazonense em particular dentro das grandes linhas do atual processo brasileiro. Processo que, se de um modo é marcado por tantas insuficiências e desequilíbrios, de outro se manifesta, também, por contínua aspiração e notável esforço para romper o quadro estagnacionista do passado, em busca do desenvolvimento econômico. Com êle, e por êle, nós, da Amazônia, sofremos o drama de tôdas as distorções, a comédia de todos os erros e a alegria de todos os sucessos.

Êste trabalho é sobretudo, dedicado aos meus alunos da Faculdade de Direito e da Faculdade de Ciências Econômicas do Amazonas, que tanto estímulo ao estudo me têm dado. Espero que, dêle possam tirar algum proveito, provocando o debate dos perturbadores problemas nacionais e regionais que desafiam os homens de nossa geração. Desejo, também agradecer a colaboração do meu colega Prof. Mithridates Corrêa, pelo trabalho de revisão dos originais.

S. B.

Inflação e Desenvolvimento Econômico

Através dos tempos o movimento oscilatório dos preços tem causado as mais graves perturbações na vida de todos os povos. Daí a razão primeira do interesse dos pesquisadores da ciência econômica em conhecer as causas desse desequilíbrio, localizar suas impiedosas manifestações e antever e propôr as soluções possíveis para o seu contrôle.

Matéria não apenas de interesse dos economistas; pois, de fundamental importância, também, para legisladores, políticos, juristas e administradores, de vez que a ascensão, como a queda dos preços, afeta o ritmo dos investimentos, o grau de ocupação da mão de obra, os salários, a receita e a despesa pública, o bemestar e o padrão de vida de cada indivíduo e de sua coletividade.

Tal processo, em sua fase ascendente, destrói o instituto jurídico do contrato, provoca sérias desordens sociais, estimula a especulação generalizada, distorce os investimentos, cria um clima eufórico de melhoria em base puramente nominal e, acaba finalmente por estancar o processo de desenvolvimento econômico. De outro lado, em sua curva descendente, novos tumultos se deflagram nesses e em outros setores, retraindo e contraindo o nível de atividade econômica em geral, criando o problema do desemprego, alimentando novas injustiças, redistribuindo a renda de forma ímpia e injusta, gerando, finalmente, o quadro mais desolador de estagnação e pessimismo.

O presente trabalho tem por objetivo a análise dos aspectos desse processo, na sua curva ascendente, em sua origem, natureza, conseqüências, e em suas conhecidas soluções, em função do problema do nosso desenvolvimento econômico.

* * *

A análise do movimento ascendente dos preços indica a existência e a presença de um fator de desequilíbrio que se instalou no sistema econômico. Tal fator, ou fatores, nem tôdas as vezes é, ou são, de origem pura e exclusivamente monetária, porque outros fenômenos amonetários são responsáveis por idênticas perturbações, tais como os resultantes de perda de safras e colheitas, desastres ou insuficiência nos setores industriais e de transportes, guerras, invenções tecnológicas, etc., sem esquecer os de ordem psicológica que afetam os preços, e outros de mais diversa origem, procedência e filiação.

O que distingue a presença de um ou de outro fator, no referido processo, é que o exógeno, não monetário, geralmente de fácil identificação, é de ordem transitória, restabelecendo-se o equilíbrio após ter cessado o seu efeito. Já o desequilíbrio monetário é muito mais complexo e de incidência cumulativa. Pode aparecer mascarado em sua procedência e em sua natureza, porém abarca quase sempre a totalidade do campo econômico. Tem tendência à cronicidade e à perpetuação, uma vez instalada a desordem, por via de manipulação defeituosa ou extravagante. Só recua, neste caso, mediante a adoção de uma política de combate múltiplo e sistemático em todos os pontos estratégicos do sistema.

Foi Jean Bodin, nos meados do século XVI, um dos primeiros a observar a variação dos preços em função dos fatores monetários, ao responsabilizar, naquela

época, o aumento dos estoques metálicos como verdadeiro causador da alta dos preços. Tal observação, descerrando o "véu monetário", iria servir de núcleo essencial para a futura formulação da teoria quantitativa, exposta com rigor terminológico e matemático por Irving Fisher, nas primeiras décadas deste século, em seu estudo sobre o Poder Aquisitivo da Moeda. Tal teoria, em suas linhas mais simples, aplica os princípios gerais da lei da oferta e da procura ao fenômeno da variação do valor da moeda, ao estabelecer correlação e proporcionalidade entre a quantidade e a velocidade de circulação da moeda e seu poder de compra e o nível geral dos preços, por intermédio de sua conhecida Equação de Trocas ($MV + M'V' = PT$). Para os quantitativistas, o poder de compra da moeda, que, em última análise, representa a quantidade de mercadorias e serviços adquiridos por uma unidade monetária, está em relação inversa de sua quantidade. Se a quantidade de moeda duplicar, admitindo-se a cláusula "**ceteris paribus**", isto é, assumindo que a massa de bens permaneceu constante, esta será oferecida no mercado por preço duplicado. Enquanto os preços subiram duas vezes, o poder de compra da unidade monetária ficou assim reduzido à metade. Moeda excessiva em relação aos bens seria sinônimo de moeda desvalorizada, e preços altos. **Mutatis mutandis**, moeda escassa seria moeda forte, e preços baixos.

O simplismo desta teoria que, por muitos anos, foi celebrada e acolhida nos grandes centros universitários, sofreu sérias restrições, após pesquisa mais demorada das funções da moeda, do comportamento humano em face dela, e em função da teoria dos rendimentos e do pleno emprêgo, estabelecida através dos estudos de John Maynard Keynes, que veio revolucionar os estudos econômicos na década dos anos 30 deste século.

Tal análise revela, segundo o Prof. Gudin, que nem tôda moeda tem ação direta sôbre os preços, pelo fato de que nem tôda ela contribui para a formação da renda nacional. A moeda de ação indireta, isto é, aquela moeda que afluí ao mercado monetário, através dos depósitos bancários, tem ação sôbre êste mercado porém, não afeta os preços. Sòmente quando ela se transforma em ação direta, pela aplicação que lhe é dada pelos Bancos, através dos descontos e empréstimos, é que passa a afetar os preços. Neste caso, transformada em moeda de ação direta, pelo emprêgo na aquisição de bens e serviços, responsável pela formação do Produto Nacional Bruto, age diretamente no setor rendimento, influenciando poderosamente no processo da formação dos preços. Há, também, um terceiro tipo de moeda, de ação neutra, isto é, aquela que é entesourada, que não atinge nem o mercado monetário nem o de investimentos, cuja velocidade de circulação é zero; portanto, sem influência no processo.

De outro lado, a análise keynesiana levou a introduzir outra qualificação, ao considerar o problema do pleno emprêgo dos fatores. Tornou-se, assim, imperioso, verificar a posição da conjuntura para determinar se a mesma atravessa ou não a fase de alto nível de ocupação. Se os fatores estiverem desempregados, o afluxo de moeda direta não viria causar pròpriamente nenhum desequilíbrio, pois concorreria para estimular o consumo que se iria refletir sôbre níveis mais altos de produção e, conseqüentemente, fazendo aumentar a taxa de aproveitamento dos fatores subempregados ou não ocupados. Uma injeção monetária moderada, em tal situação, seria benéfica e até necessária, pois o aumento da riqueza solicitaria um incremento nos meios de pagamento.

No entanto, se a conjuntura é a de pleno emprêgo dos fatores, isto é, pleno emprêgo da mão de obra, de capital, das disponibilidades de energia, dos transportes, das matérias primas, etc., tal afluxo monetário possui tremenda fôrça impactuante sôbre os preços, de vez que vem disputar fatores já empregados e em plena utilização, provocando leilão de cambiais, leilão de praça nos vapores e vagões ferroviários, leilão das disponibilidades de energia, leilão da mão de obra e de bens oferecidos no mercado, conforme exemplifica o Prof. Gudín. Aqui, o excesso do meio circulante, não podendo provocar o aumento da produção de bens para equilibrar o sistema e absorver êsse poder de compra flutuante, arrebenta o nível dos preços, como um extravasamento natural de uma correnteza que, ganhando volume e velocidade, ultrapassa as margens permitidas pela capacidade do escoamento, drenagem e absorção do sistema. Se o país então estiver em plena fase de crescimento econômico, marcada pela diferença de grau de desenvolvimento de certos setores, como no caso do Brasil, os pontos de estrangulamento que quase sempre aparecem nessa altura, fazem multiplicar o impacto monetário sôbre os preços, pela impossibilidade de aumentar a produção no curto prazo.

A teoria quantitativa, se aceita com as restrições e qualificações da análise keynesiana, tem a virtude de procurar buscar nas suas origens o fator monetário inicial, causador dêsse desequilíbrio, sem, contudo, dar-lhe a explicação total, o que sômente pode ser feito levando-se em conta os outros fatores atuantes. No entanto, ela mesmo, despida do preciosismo analítico para o qual foi atraída, serve para alertar as autoridades responsáveis pelo setor monetário, de que a política de expansão desordenada dos meios de pagamento, essa política emissionista, pura e simples, precisa ser

manejada com muita cautela, sempre em função da conjuntura e em íntima correlação com os fatores amonetários.

Isto no que se refere ao fenômeno monetário puro. No caso, entretanto, é preciso não se deixar envolver pelo "véu monetário". Queremos nos referir, também, ao papel fundamental representado pela expansão do setor das despesas públicas e privadas que geram pressões sobre o sistema bancário privado e sobre o Tesouro público, forçando o aumento dos meios de pagamento. Tal aumento vai servir de instrumento de intensificação da demanda de bens e serviços, nos setores de investimentos, obras públicas, imobilizações, gastos pessoais, etc.

O incremento da procura agregada que aparece como uma consequência natural do aumento da renda verificada pelo aproveitamento dos fatores sub ou desempregados, tem efeito cumulativo, pois fazem gerar novos salários, lucros, juros, dividendos, aluguéis, impostos, etc., cujos detentores, por sua vez, vão engrossar, no mercado de bens disponíveis, a corrente de consumidores. O campo econômico, neste ponto, só se equilibra pela contra-partida de bens adicionais oferecidos. Se os investimentos, ao invés de se encaminharem para setores produtivos básicos, se instalarem nos setores especulativos, especialmente imobiliários, como se verificou entre nós, as perturbações nos preços serão ainda maiores.

O processo de investimento, que faz aumentar o agregado das despesas e rendas, é básico para o rompimento do círculo vicioso da estagnação econômica, rumo à dinâmica do progresso e bemestar. Por intermédio da criação de novas empresas, aplicação de capitais, equipamentos e instalações para aproveitamento dos

fatôres e exploração dos recursos em potencial, se consegue, sem dúvida, romper o quadro estagnacionista. Isto é ponto pacífico. No entanto, o que se discute é a qualidade desses projetos que devem corrigir os graus de desnível entre a infra e a superestrutura econômica, ao lado da fórmula de seu financiamento, isto é, como obter os novos capitais para a sua efetivação e como combiná-los, harmônicamente, com os outros recursos e fatôres.

A formação de capitais se processa, de acordo com a teoria clássica, ainda hoje válida, por duas maneiras: 1) mediante o excesso de produção sobre o consumo, ou das receitas sobre as despesas, dos ingressos sobre os gastos; 2) mediante a restrição do consumo, isto é, com o sacrifício do bemestar presente em favor de uma melhoria futura. No primeiro caso, o capital seria formado com base no aumento da produção e da produtividade, mediante inovações tecnológicas que ensejassem maiores rendimentos, introdução de novos métodos e processos de trabalho, diminuição dos custos, aumento de eficiência, melhor aproveitamento dos fatôres. No segundo caso, o capital resultaria da poupança, do esforço individual e da coletividade, pela restrição do seu bemestar presente, para garantir maior segurança e prosperidade no amanhã.

A poupança, quando colocada no mercado, através dos depósitos bancários, que vão dar apoio à expansão normal do crédito, ou pela sua aplicação direta em novas empresas, é um dos mais importantes fatôres de desenvolvimento, naqueles países, cuja renda individual dá para cobrir o orçamento doméstico dos gastos indispensáveis do consumo e ainda permite a formação de reserva. Quanto mais baixa for a renda de um indivíduo, no entanto, maior propensão tem ele para consumir e menos para poupar, de vez que a sua renda é

insuficiente para manter a própria sobrevivência e a de sua família. É nas classes de renda média e alta que o processo de poupança se efetiva com maior densidade.

De outra forma, se os investimentos forem auto-financiados pelas emprêsas, mediante a aplicação de suas reservas contábeis, originadas de lucros não distribuídos, como é em tese, o caso no Brasil, tal prática tenta as emprêsas a se apoderarem de uma parcela maior do que lhes cabe na Renda Nacional, para poder fazer face aos seus projetos de expansão. Isto é, gera a necessidade de aumentar o limite de suas margens operacionais, obtidas no processo de fabricação e venda, ao invés de permitir o maior número de acesso das massas consumidoras aos seus produtos, por intermédio de preços menores, e buscar os recursos adicionais para expansão, através da poupança interna, pela subscrição de ações e debêntures.

Essas dificuldades são naturais no início de todo o processo de crescimento dos países subdesenvolvidos, como os da América Latina, inclusive o Brasil. Dificuldades essas, agravadas pelo desejo de realizar, no curto prazo, grandes projetos que normalmente iriam precisar de mais de uma geração para serem materializados, para os quais são necessários investimentos maciços nos setores básicos de infraestrutura econômica, como o da grande siderurgia, de produção de combustíveis sólidos e líquidos, de produção de energia elétrica, de transportes e armazenamento.

No entanto, as décadas dos anos 30, 40 e 50, dêste século, foram marcadas pelo robustecimento do sentimento nacionalista em todos os povos atrasados. Tal sentimento, em certos países assumiu um caráter xenófobo, impedindo assim a realização dêsse desenvol-

vimento pela terceira fórmula clássica que é a atração e o aproveitamento da poupança externa, mediante o investimento estrangeiro.

O despertar do sentimento e da consciência nacional dos povos, em si foi um bem, porque permitiu alertar a necessidade de se impulsionarem as atividades econômicas do país, em benefício do bemestar de seus habitantes. No entanto, os excessos que foram praticados em seu nome, criaram uma atmosfera incompatível com a expansão daqueles países carentes de capitais e de poupança interna. A suplementação do capital nacional, que é obtida pela canalização da poupança interna ou pelo auto-financiamento, com o capital alienígena, oriundo das poupanças externas, serviria para sanear o setor das despesas públicas e privadas, aliviando as pressões perturbadoras, exercidas sobre o sistema bancário, pela necessidade de créditos e financiamentos para a execução dos projetos.

Na análise do setor das despesas, cuja repercussão sobre o movimento dos preços é fundamental, cabe um papel importante aos governos dos três níveis — federal, estadual e municipal, porque, dada a crescente intervenção do Estado no domínio econômico, chamaram a si a responsabilidade pela manutenção de uma economia próspera, baseado em alto nível de emprego, de renda e bemestar. Tal intervenção, de caráter supletivo, pioneiro e básico, foi implantada sob tal aspecto para corrigir os desequilíbrios de estrutura resultantes do desenvolvimento não coordenado, e para acelerar o ritmo do crescimento. No entanto, de um modo geral, tem servido para tolher e desestimular a iniciativa privada, através da crescente regulamentação e burocratização dos institutos, autarquias e empresas públicas,

que passaram a operar não em bases industriais, porém, em função de subsídios governamentais, instaurando o império da desordem e da ineficiência.

Tal tipo de intervencionismo, que em nosso país ganhou velocidade a partir da década dos anos 30, foi impotente para organizar, em bases econômicas, em grande parte dos casos, os serviços de navegação, transporte, produção de energia elétrica e outros serviços básicos, em substituição aos antigos concessionários. Este fato tem contribuído para agravar os desequilíbrios de nossa estrutura, pois enquanto as atividades industriais privadas, que se localizaram na superestrutura econômica, obtiveram notável incremento, os serviços básicos que passaram à órbita do setor estatal, não puderam acompanhar-lhe e dar-lhe apôio. Criou-se, assim, um vácuo ou gargalo que estrangula e enfraquece o ritmo do desenvolvimento que é geralmente acionado pela unidade mais lenta do sistema, a despeito de certos esforços feitos para superar tal situação. As dificuldades presentes não seriam, assim, frutos de uma crise natural do crescimento, como tanto se tem divulgado; mas, apenas, resultados do desequilíbrio, provocado pelo desenvolvimento desordenado de uns setores, em relação a outros. É o que se presencia nas grandes regiões produtoras do país, como sejam o sul de Goiás, a região do triângulo mineiro, o norte do Paraná e região sul-riograndense, onde as safras se perdem por falta de apôio do armazenamento adequado e do transporte em tempo útil. Desequilíbrio portanto, de estrutura, de falta de desenvolvimento harmônico, de hierarquização do processo.

Esse intervencionismo tem agravado sobremaneira o orçamento do govêrno, nos três níveis, dada a ampliação da esfera de ação dos poderes estatais que pressionam a despesa pública, sem obter a contra-partida de

recursos fiscais para a formação de receita paralela, com base na tributação ou mediante o lançamento de empréstimos internos ou externos. A falta de um mercado de títulos, no âmbito doméstico, que é função da poupança interna e da disponibilidade de capitais desocupados que o govêrno pudesse lançar mão para colocação de seus títulos, letras e apólices; em face das dificuldades de obtenção de empréstimos externos, oriundos da falta de confiança em nossa situação financeira; em razão do já alto nível de tributação, exigido das emprêsas e dos consumidores, a administração pública federal, em nosso país, passou a financiar os seus déficits, mediante uma política emissionista. Essas emissões de papel-moeda são encampadas periòdicamente pelo Tesouro Nacional, como se fôssem receita pública, mas que representam, de fato, um tremendo gravame impôsto à coletividade em geral, porque causa a redução do poder de compra da unidade monetária, nas mãos do público. Assim, apenas nos últimos cinco anos (1950/1955), as emissões totalizaram mais de Cr\$ 38 bilhões de cruzeiros ou seja o dôbro do meio circulante existente em 1950 (Cr\$ 31 bilhões). Durante o ano de 1955 fôram emitidos cêrca de Cr\$ 10.3 bilhões de cruzeiros, quase 20% sôbre o meio circulante de 1954, enquanto o crescimento da produção física pouco excedeu a 3%.

As despesas do setor privado das emprêsas industriais, comerciais e agrícolas também tomaram parte no agravamento dessa expansão, de vez que passaram a necessitar de maiores financiamentos para manter o mesmo ritmo de atividade, em face dos incrementos nos seus custos de produção que não puderam ser compensados pelo aumento de sua produtividade física, melhor aproveitamento da mão de obra, introdução de novas técnicas geradoras do aperfeiçoamento do produto final,

em termos qualitativos e quantitativos. Essa situação decorre em parte da fraqueza dos índices de capitalização das emprêsas, das dificuldades de substituição do material obsoleto e da aquisição de novos e modernos equipamentos. Tal setor sofreu violenta alta, em razão do agravamento do nosso balanço de pagamentos que criou o problema da escassês de disponibilidades cambiais, que passaram a ser insuficientes para manter em alto nível a nossa capacidade de importar. A diminuição das nossas exportações e o pioramento das nossas relações de troca contribuíram, ainda mais, para o agravamento dessa situação. Tudo isto fez com que o aumento de suas despesas de fabricação e administração fôsse transferido aos consumidores, através de preços mais altos, para cobertura de seus próprios deficits.

O protecionismo cambial e o regime de contingenciamento das importações que, sem dúvida, favoreceu o desenvolvimento da indústria nacional, do outro lado criou uma situação do patrocínio àquelas emprêsas industriais, que não poderiam sobreviver senão em função das manipulações cambiais e das restrições quantitativas, impostas aos similares estrangeiros. Baixa produtividade, ausência de métodos racionais de produção e distribuição, passaram a liderar a marcação dos preços que teriam de ser necessàriamente altos para permitir a sobrevivência de tais emprêsas antieconômicas, à custa do consumidor nacional que precisou trabalhar maior número de horas para adquirir, cada vez mais, menor número de bens com o seu salário. As perdas foram socializadas, isto é, os êrros e prejuizos da ineficiêcia e da produção antieconômica, geradores dos deficit, fatais sob o regime de concorrência, foram descarregados em cima da coletividade dos consumidores via preços cada vez mais altos, à medida que a con-

juntura se desenvolvia. Não se pôde, ou não se cuidou da produtividade, de vez que o mercado aceitava automaticamente tais reajustamentos, em função do aumento dos meios de pagamento, que colocava maior número de unidades monetárias em poder do público.

Nesse regime estabeleceu-se a maratona entre preços e salários, na qual se aumentam os salários para acompanhar o desgaste da moeda, para, em seguida, aumentarem-se os preços como consequência dos incrementos dos custos da mão de obra e de outros ingredientes da formação do custo total da produção.

O aumento da população que em nosso país é da ordem anual de 2.3% aproximadamente, ou seja de 1.300.000 habitantes por ano, agravou consideravelmente a situação, pois as novas correntes demográficas passaram a exercer novas pressões sobre o estoque de bens e serviços, cujo crescimento não foi suficiente para atender à dilatação do mercado interno, pelo ingresso do maior número de consumidores.

De 1939 a 1954 a industrialização tomou um ritmo acelerado, ganhando um aumento de 185%, enquanto que a produção agrícola teve o seu crescimento nesse período, limitada a 41%. Nêsse mesmo período o meio circulante aumentou de Cr\$ 5 bilhões para Cr\$ 60 bilhões, ou seja um incremento da ordem de 1.200%. Tomando por base o índice 100 para o ano de 1939 o poder aquisitivo do cruzeiro caiu para 10, no ano de 1955; isto é, Cr\$ 100,00 passaram a valer Cr\$ 10 em termos de cruzeiros e centavos, constantes do ano de 1939.

As melhorias verificadas em alguns setores foram rapidamente absorvidas, assim, pela pressão demográfica, sobretudo nos grandes centros urbanos. Tal pressão passou a exigir novos esforços do govêrno, em maté-

ria de serviço público, escolas, hospitais, previdência social, etc., determinando uma expansão maior das despesas sem a competente cobertura pelas fontes fiscais clássicas. O êxodo dos campos para as grandes cidades, nas duas últimas décadas, fortaleceu o mercado imobiliário, contribuindo para a distorção dos investimentos que, ao invés de se localizarem no campo reprodutivo foram atraídos para os grandes centros urbanos, não apenas em decorrência de uma procura mais intensa no setor de habitações, como também a título de defesa contra a queda do poder aquisitivo da moeda. Os mais recentes dados indicam que, a partir de 1940, a taxa de desvalorização anual do cruzeiro tem sido da ordem de 15 a 25%, ou seja tomando por base o ano de 1955, em cerca de 2% ao mês. Tal perda de substância destrói o incentivo à poupança, desencadeando a especulação preventiva, tornando irrealis os lucros contábeis das emprêsas, anulando os ganhos salariais nominais, desencorajando os novos investimentos do capital nacional e alienígena desacelerando, por fim, o ritmo do nosso desenvolvimento. A taxa do crescimento que se vinha mantendo em redor de 5% ao ano, já no ano passado pouco excedeu a 3%.

* * *

Nesta exposição que se alonga, propositadamente omitimos qualquer referência ao termo inflação, pois, como aconselha o Prof. Samuelson, devemos ter cuidado com a "tirania das palavras". E se a omitimos, de caso pensado, foi, para, antes, dar aos senhores acadêmicos desta Faculdade, uma compreensão melhor do fenômeno inflacionário, sem se deixarem escravizar pela tirania terminológica da expressão, que, hoje em dia, dada a sua vulgarização, serve para significar muitas coisas e descrever muitas situações.

Pelo exposto, a compreensão do que seja a inflação, pela análise que fizemos de sua origem, natureza e manifestação, surge naturalmente de forma objetiva. Como disse, recentemente, o Prof. Lionel Robbins, a inflação nada mais é do que "um processo no qual o volume das despesas aumenta mais rapidamente do que o volume da produção, medida e preços constantes". Nada mais é do que o incremento acelerado dos meios de pagamento, resultante de uma maior procura monetária resultante do aumento das despesas, em relação à quantidade de bens e serviços oferecidos no mercado.

Vale acentuar que o puro e simples aumento dos meios do pagamento não constitui inflação, se a alta de preços não se instala no sistema em decorrência do incremento dos bens disponíveis. O teste da inflação, acrescenta o ilustre mestre, Prof. Gudin, reside na alta de preços, provocada pela expansão dos meios de pagamento.

* * *

Duas fórmulas têm sido recomendadas e praticadas para o controle do fenômeno inflacionário. A primeira, atacando-se o problema do lado da produção e a segunda, tomando-se medidas no setor da procura monetária. No primeiro caso, o que se visa é aumentar a quantidade de bens e serviços para contrabalançar o influxo monetário, restaurando o equilíbrio perdido. No segundo caso, luta-se por restringir as despesas, contraindo a procura monetária, para aliviar as pressões sobre o Tesouro e o sistema bancário. Neste caso, recomenda-se aos governos viverem dentro das possibilidades do seu orçamento de receita, obtida através do instrumento fiscal clássico: o imposto. Paralelamente a esse policiamento dos gastos e despesas públicas, recomenda-se ainda o aumento dos impostos

de incidência direta, a fim de aliviar o mercado do excesso do poder de compra flutuante nas mãos do público e dos consumidores.

A luta antiinflacionária, como base no aumento da produção, apesar de ser seguida por numerosa corrente de especialistas, é sempre mais simpática ao público e aos governos, em virtude de não se receitar e exigir um regime de austeridade de evidente impopularidade. No entanto, os seus efeitos são duvidosos, de vez que, geralmente, tôda medida visando o aumento da produção, sòmente pode ser realizada no prazo médio e longo. A instalação de novas fábricas, o reequipamento dos meios de comunicação e transporte, a construção de silos, armazens e frigoríficos para apoiar e proteger o aumento das safras agrícolas, a construção de grandes usinas hidro-elétricas, etc. requerem um período de gestação mais ou menos longo. Nêsse ínterim, isto é, no período que medeia entre o início e a conclusão de tais projetos, os gastos, as despesas e as solicitações de crédito tendem a expandir a procura monetária, disputando a oferta de bens e serviços existentes, sem contribuir de fato para o aumento do Produto Nacional, nesse período.

Assim, o fenômeno inflacionário, que é de natureza cumulativa, continua a desenvolver-se livremente no campo econômico, na expectativa de um restabelecimento futuro do equilíbrio que pode não vir, em vista do impulso incontrollável que a inflação possa ter tomado. Lord Keynes costumava dizer que, no prazo longo todos nós estaremos mortos. A inflação é um problema para ser atacado no prazo curto, sob pena de todos nós sermos finalmente devorados por ela. Gudin bem se expressou ao dizer que a inflação é uma avenida que termina no Inferno. De nada adianta saber que,

após termos sido por ela destruídos, o aumento da produção efetivamente se realizou, embora não houvesse mais consumidores sobreviventes à catástrofe.

A política antiinflacionária, portanto, tem que se desenvolver na sua própria fonte, na sua origem, no seu **locus classicus** que é a expansão desordenada dos meios de pagamentos. Tal política, desagradável e impopular sob muitos aspectos, terá que se concentrar, partindo da iniciativa dos governos de nível federal, estadual e municipal, pela diminuição dos deficits orçamentários, cessação das emissões de papel-moeda, eliminação dos gastos desnecessários, melhoramento do sistema de arrecadação, evitando o desperdício, para a Nação viver, enfim, com austeridade, dentro dos quadros orçamentários. O orçamento foi feito para programar e disciplinar a receita e a despesa públicas. Se as despesas públicas fôrem realizadas, independentes das limitações dos ingressos, de nada então valeria tal esforço de planejamento, sobretudo em tempos de inflação.

De outro lado, tal regime de austeridade e limitação, que reconhecemos difícil, mas não impossível de ser praticado, teria que ser forçosamente transmitido ao grande público nacional e às empresas, mediante certas restrições, a fim de evitar que o sistema bancário, que cria a moeda escritural, anulasse os esforços governamentais. A inauguração de uma política bancária de crédito seletivo teria que acompanhar, assim, paralelamente, o desenvolvimento da luta antiinflacionária.

Este esquema de ação, bem conhecido pelos especialistas, visando comprimir os meios de pagamentos ou pelo menos estacioná-los na posição em que se encontram, para torná-los mais compatíveis com o nível da produção, de um certo modo pode trazer tendências

depressivas sôbre a economia, retraindo o desenvolvimento econômico do país. No entanto, o saneamento que de tal política resultaria, seria bastante para compensar tal perda atual, em benefício de um crescimento futuro, mais estável e mais equilibrado.

Deveremos frisar, por fim, que essa política monetária e fiscal de contenção, não excluiria medidas paralelas para incentivar o aumento da produtividade; pois esta, em grande número de setores, pode ser alcançada no prazo curto, mediante a obtenção de melhores níveis de eficiência e um melhor aproveitamento e utilização dos fatores. Também não se excluiriam aquelas medidas, para estimular, dentro dos recursos disponíveis, a aplicação dos investimentos nos setores básicos, visando corrigir os desequilíbrios estruturais, mediante a adoção de critérios de prioridade social

A luta contra a inflação é básica, se quisermos continuar, no futuro, mantendo o processo de expansão econômica do país. Se uma ligeira brisa inflacionária, até certo ponto, pode estimular o crescimento, depois que ela ganha **momentum** torna-se incompatível com o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

**Desenvolvimento Econômico e
Planejamento**

A profissão de fé municipalista que envolve o país nos últimos tempos, nada mais é do que o despertar e a revolta das comunidades esquecidas, do sertão e do interior. De um sertão e de um interior que hibernam, há séculos, na estagnação cultural e no subdesenvolvimento, trabalhando e produzindo no seu primarismo econômico face ao litoral e às metrópoles que prosperam e se cosmopolitizam, perdendo, em grande parte, as raízes regionais, na luta pelo enriquecimento, através da indústria e do comércio.

Tal luta, entre forças desiguais, reflete-se bem nos grandes delineamentos políticos da nação. De um lado, fortes interesses políticos e econômicos radicados às grandes cidades brasileiras onde reside o grosso das massas trabalhadoras e as elites governamentais e empresariais, e, do outro, as populações internadas nos campos, nas selvas e nos rios, lutando pela própria sobrevivência, com os precários recursos herdados de uma secular estratificação social, cultural e econômica.

Não é de admirar, portanto, que a política da produção origine um protecionismo industrial em flagrante contraste com o abandono das atividades agrícolas; que a política cambial, através do sistema de agios, dê um tratamento mais favorecido ao setor das indústrias, enquanto os produtos agrícolas e as matérias primas sofrem os efeitos de rígida política confiscatória; que, na política dos preços, enquanto impere o livre cambis-

mo manufatureiro, a agricultura e a pecuária sofram as restrições dos tabelamentos e das imposições dos órgãos controladores; que, na política fiscal, as cidades floresçam à custa dos investimentos governamentais, com recursos obtidos através de impostos, arrecadados da grande comunidade produtora rural; que, na política social se implante uma custosa rede de assistência e benefícios às populações urbanas, em contraste com o abandono dos trabalhadores do campo; que, na política de crédito se facilite ao sistema bancário a ampliação dos meios de pagamento em benefício das atividades comerciais e industriais, enquanto se raciona ou se omite o crédito à atividade rural.

Este quadro conjuntural que apresentamos não é típico somente no Amazonas, mas, nacional, pois abrange a grande maioria das circunscrições políticas e administrativas do país.

Daí a razão do municipalismo procurar, através de suas reivindicações, dar senso de equilíbrio e justiça à política nacional, restaurando a dignidade municipal e reclamando uma participação maior no processo de redistribuição da riqueza nacional.

Os Congressos Municipais que se realizam periodicamente em todo o país servem, assim, para alertar as elites dirigentes ante à necessidade urgente de seguir uma linha política de valorização do homem, dentro de suas comunidades municipais. No entanto, o municipalismo não pode ficar restrito à contemplação do problema. Cabe-lhe buscar as origens de tal desequilíbrio, enfrentar corajosamente as razões do quadro de inércia e procurar soluções práticas e objetivas. Do contrário, seria deixar-se atrair por um demagogismo municipalis-

ta, com apôio na oratória, no vóto e na política, que aproveita, apenas, a poucos, deixando a maioria envolta na descrença e desilusão.

* * *

Senhores Congressistas :

O problema a que nos propomos tratar na reunião de hoje — " DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E PLANEJAMENTO, com especial referência ao caso amazônico " — é um tema que interessa não sòmente a administradores e empresários, mas a todos aqueles que têm uma parcela de responsabilidade nos destinos políticos e econômicos regionais.

Vilas e povoados do interior amazônico e amazônico existem, há séculos. Desde as investidas de Pedro Teixeira e Francisco de Orellana, desde o tempo das missões religiosas, das tropas de resgate, das expedições em busca das especiárias até à história recente do rush da borracha, até os dias de hoje, passando por todo o período colonial, imperial e republicano, há mais de trezentos anos, portanto, estabeleceram-se pequenas concentrações humanas, disseminadas por todo o espaço continental amazônico. Tais comunidades não conseguiram prosperar e se desenvolver, tornando-se, a maioria delas, meros pontos de referência geográfica ou sédes municipais sem expressão social e econômica. Decorridos êsses séculos após a sua fundação, perguntamos: Por que essas comunidades municipais não lograram prosperar e crescer? Quais os motivos determinantes dessa secular estagnação econômica? Como quebrar o gêlo dessa hibernação estrutural?

Se as perguntas geralmente são fáceis e simples de serem formuladas, as respostas tornam-se sempre difíceis e complexas.

A análise do desenvolvimento econômico, nas regiões atrasadas e subpovoadas, como é o nosso caso, indica, em primeiro lugar, a existência de uma situação que Ragnar Nurkse chamou de **círculo vicioso da estagnação**, tendendo a perpetuar-se dentro de um sistema de equilíbrio gerado pelo próprio subdesenvolvimento. O atraso gera o atraso. A pobreza seria a causa da própria pobreza. Causa e efeito se confundem, agindo como forças que colimam manter indefinidamente a comunidade, dentro de um equilíbrio estagnacionista. Diz-se, então, que uma região é pobre, porque não tem transporte, — não tem transportes porque não tem produção, não produz porque não possui recursos, não possui recursos porque a população é pobre. A região, assim, não investe porque escasseiam capitais, faltam capitais porque não existe poupança, os indivíduos não poupam porque a renda é baixa, a renda é baixa porque não se fazem novos investimentos. Não apenas no âmbito econômico tal círculo vicioso é verdadeiro; também em outros setores colaterais. Com referência ao problema sanitário das regiões atrasadas se diz assim, parafraseando: o homem é pobre porque não tem saúde, não tem saúde porque a sua dieta é precária, não se alimenta bem porque sua renda e sua capacidade de trabalho é frágil, e a sua baixa produtividade passa a ser novamente a origem, a causa e o efeito da própria pobreza.

De outro lado surge o problema dos atrativos e incentivos. É ponto pacífico que as áreas de população rarefeita e grande base territorial necessitam de imigração e colonização maciça para a exploração do potencial econômico e para elevar os níveis de vida. Como obter e atrair imigrantes, fixar colonos, quando os recursos de que a região dispõe são insuficientes para

assistir à escassa população atual? Como atrair os capitais necessários aos novos investimentos reprodutivos, para levantar a renda regional?

As chamadas economias externas, isto é, os investimentos públicos básicos e colaterais, os investimentos de infra-estrutura nos transportes, energia elétrica e estradas, e os investimentos sociais na rede escolar e hospitalar, praticamente ou são inexistentes ou são deficitários. Tal situação não convida nem atrai os novos estabelecimentos, em função dos riscos elevados e do alto custo operacional. Os capitais privados, para se estabelecerem, buscam as linhas de menor resistência no setor econômico, que são aquelas ditadas pela alta rentabilidade, ou aquelas em que o capital invisível das economias externas já se estabeleceu.

Podemos oferecer, assim, mais dificuldades que facilidades. Mais riscos do que lucros. Doença — e não hospitais. Ignorância — e não escolas. Impostos — e não incentivos. Mais política do que economia. Mais geografia do que demografia.

A poupança interna, que é função da lucratividade dos negócios das classes empresariais e da renúncia e restrição ao consumo de todos os grupos de renda é insuficiente para deflagrar a centelha do desenvolvimento, para a ignição do sistema. Os depósitos na rede bancária, que são o melhor índice para aquilatar a taxa de poupança e capitalização de uma comunidade, não chegavam em Janeiro de 1956 a atingir Cr\$ 2 bilhões de cruzeiros na região amazônica, dos quais Cr\$ 1.374 milhões pertenciam ao Pará e um pouco mais de Cr\$ 400 milhões ao Amazonas. Tais depósitos, nem sempre são resultados de uma poupança efetiva, de vez que grande parte das vezes são produto de em-

préstimos do sistema bancário, que cria a moeda escritural. De outro lado, o produto regional bruto da Amazônia, segundo as estimativas da Renda Nacional, feitas pela Fundação Getúlio Vargas, não atingiam a Cr\$ 8 bilhões de cruzeiros, dos quais cabiam ao nosso Estado aproximadamente Cr\$ 3 bilhões de cruzeiros, ou seja Cr\$ 6.000 cruzeiros per capita, valor que indica o quantitativo anual de bens e serviços produzidos.

A escassez da poupança interna que é função da renda regional, obtida através do Produto Regional Bruto, torna-se ainda mais reduzida pelo processo inflacionário que destrói o poder aquisitivo da moeda e o próprio incentivo a poupar e a investir.

Como região produtora e exportadora de matérias primas e bens primários, e importadora de bens de consumo e gêneros de subsistência, ficamos numa dependência extrema dos mercados externos de exportação ou do mercado doméstico do sul. O primeiro amplia a instabilidade de nossa base econômica porque os preços flutuam em função da conjuntura internacional, como resultado da luta competitiva entre os países atrasados, cuja capacidade de exportar é função da mão-de-obra barata e abundante. O segundo, o mercado interno que se expandiu consideravelmente a partir da II Grande Guerra, em substituição ao mercado do exterior, tornou a Amazônia cativa e caudatária de seus interesses. Por intermédio de um sistema rígido de preços, como no caso do monopólio da borracha, vendemos matéria prima a preços fixos para comprar manufaturas e produtos alimentares a preços livres e inflacionados. Tal situação trouxe o pioramento de nossas relações de troca, isto é, a destruição da paridade que deve existir entre a capacidade de exportar e a de importar. Pela impossibilidade de exportarmos a inflação, porque o mercado externo não a aceita, de vez que

independe dos custos internos, e o mercado doméstico é trabalhado através de um sistema regulado de funcionamento pouco flexível, sofremos o violento impacto dos custos de produção das matérias primas exportáveis, diminuindo assim, cada vez mais, as taxas de capitalização e poupança da gente amazônica.

Sòmente o monopólio de um determinado produto pôde garantir, por algum tempo, a prosperidade regional. Essa prosperidade permitiu criar os serviços básicos em apenas duas comunidades amazônicas: Belém e Manaus, que após a estagnação secular por que passaram nos seculos anteriores, encontraram a oportunidade e a centelha para romper o círculo vicioso da inércia. As outras comunidades amazônicas, internadas ao longo dos rios, por serem caudatárias dos interesses das duas capitais amazônicas, não conseguiram aproveitar-se da oportunidade fugindo do marasmo e do estacionamento.

O ciclo da borracha silvestre, no entanto, foi um ciclo que morreu para sempre com a I Grande Guerra e jamais poderá acender, na Amazônia, a partida para o desenvolvimento. A falta de adaptação às novas condições, criadas pela heveacultura, ou a impossibilidade de o fazermos com os recursos endógenos, nos obrigou parar no tempo, cristalizando uma estrutura extrativista de base empírica e primária que sòmente agora parece ceder. A persistência em tal ordem econômica completa o quadro estagnacionista do intermediarismo nas cidades e do extrativismo no interior. Não plantámos seringa porque não havia capital nem crédito disponíveis. Não havia capitais nem crédito porque éramos pobres. Hoje continuamos não plantando porque, além da persistente falta de capitais e créditos para apoiar a heveacultura, apareceu o terceiro fator contingente do desenvolvimento científico do mundo moderno,

— a técnica —, que é condição primária para o sucesso agrícola. A grande aventura heveicultora da Indonésia, da Malásia, de Java e do Ceilão, não se repetirá nos dias de hoje, sem apoio na tecnologia. E a prova está nos extintos seringais da Fordlândia, cujo insucesso fez abrir o caminho para a formação de Belterra, em bases racionais e técnicas.

Muitos condenam a Amazônia por não se lançar às aventuras agrícolas, abandonando, de vez, a fortuna extrativista. Contudo, vale ponderar que, a técnica agrícola geralmente não pode ser transplantada sem modificações. Ela tem que ser criada in-loco, pelo estudo e observação das condições regionais, ao contrário da técnica industrial que pode ser importada inteiramente e repetida, seguindo-se as normas e especificações originais.

Tal situação constitui novo obstáculo aos países subdesenvolvidos, cuja baixa produtividade é um elemento perpetuador da pobreza. Tal obstáculo reside na dificuldade de criar uma agricultura de alto rendimento, independente de grande esforço científico, a fim de liberar a mão de obra para os setores industriais.

A agricultura tornou-se, pelo desenvolvimento tecnológico, tarefa difícil e complexa, sobretudo se nela tiver realmente que repousar a base do crescimento de uma comunidade tropical. As empreitadas agrícolas passaram a requisitar grandes recursos para enfrentar os problemas de adubação e irrigação do sólo, de mecanização do trabalho, e de genética das plantas. Não se pode romper o equilíbrio ecológico da vida vegetal ou animal sem pagar por êle. Os solos tropicais florestais, geralmente pobres, vivem mais em função de sua cobertura florística e da alta umidade e pluviosidade do que de sua fertilidade. Por outro lado, a oferta

limitada de mão de obra impede largos empreendimentos, a não ser com base mecânica. Temos que criar os nossos próprios clones e aclimatá-los, corrigir a terra, transformando o solo florestal em agrícola, fazer obra de pioneirismo em toda a linha, se realmente quisermos criar uma comunidade próspera de base agrícola. A crise alimentar que se verifica em todas as cidades amazônicas, em grande parte reflete obstáculos dessa estrutura.

A dimensão do mercado consumidor amazônico e o baixo índice de renda per-capita de sua população não permite, por outro lado, rápido desenvolvimento industrial. Os vultosos investimentos necessários à instalação de uma grande indústria exigem o apoio da poupança popular e das economias externas preexistentes, ambos deficitários, na região amazônica. Tudo o que se fizer neste sentido será a pêsso de grandes sacrifícios, ditados pela necessidade de investimentos colaterais que oneram de muito o custo operacional, como energia e força, transporte, importação de mão-de-obra especializada, etc.

Essas observações nos levam à tese inicial de que, nas regiões atrasadas e de escassa base populacional, existe a tendência à cronicidade e perpetuação de uma sociedade estacionária, vinculada ao círculo vicioso da estagnação dentro do equilíbrio do seu próprio subdesenvolvimento. O vigoroso e promissor quadro de riquezas florestais e minerais não pode gerar, pela sua simples presença, o desenvolvimento econômico.

Tais condições negativas, no entanto, podem ser modificadas. Não há por que ser pessimista em face do passado recente e de uma longa tradição de atraso e abandono. A criação de uma atmosfera psicológica

de confiança e otimismo é necessária para a renúncia da ordem anterior e encaminhamento do sistema a novos rumos.

O progresso econômico, portanto, não é espontâneo, nem automático. Ao contrário, êle precisa ser motivado e posto em movimento para que a economia abandone a inércia. Esta deve ser a primeira preocupação das classes dirigentes, qualquer parcela de responsabilidade lhe caiba nos destinos de suas circunscrições administrativas, ou da classe empresarial que manipula, nas sociedades capitalistas, a delicada teia dos negócios.

O rompimento do círculo vicioso da estagnação, a partida da inércia para o movimento, a centelha da ignição para o desenvolvimento, pode dar-se segundo a tese schumpeteriana, pelo aparecimento ou descoberta de um novo produto, pela introdução de nova técnica, pela implantação de nova indústria, pela aclimação de nova espécie vegetal de alto rendimento ou animal de alta resistência e grande produção. Pode dar-se, repentinamente, pela descoberta de combustíveis sólidos ou líquidos como o carvão ou o petróleo, pelo achado de minerais básicos e estratégicos, pela formação de uma classe empresarial ativa, corajosa e alerta, pela imigração de forasteiros de mentalidade pioneira, portadores de tradição cultural, econômica e técnica, pela subida ao poder de uma elite política de grande capacidade de visão, ação e resistência, que venha desembaraçar o sistema das peias burocráticas e da inércia, injetando na comunidade uma seiva de cooperação, de incentivo, de otimismo e confiança na ação dos seus líderes.

A história brasileira e amazônica está cheia desses episódios. Foi o açúcar no nordeste, o gado no S. Francisco, o ouro em Minas Gerais, o café em S. Paulo,

a borracha na Amazônia. É bem verdade que houve falta de continuidade nesses ciclos de prosperidade, talvez por defeitos estruturais, falta de adaptação a novas condições competitivas, por exaustão, ou por fatores outros, que, cabe à história econômica interpretar. Mais recentemente podemos citar, como exemplos dessa inovação, causadora de desenvolvimento em perspectiva, a introdução, e aclimatação da juta no Baixo Amazonas e da pimenta do reino, em Tomé Açú, o manganês do Amapá, o petróleo em Nova Olinda, a instalação da Companhia de Fiação de Juta e da Refinaria de Petróleo em Manaus. Fóra da Amazônia, a siderúrgica de Volta Redonda, a Hidroelétrica de S. Francisco, o Banco do Desenvolvimento Econômico, a Petrobrás e tantos outros empreendimentos públicos ou privados que serviram para acelerar o passo do desenvolvimento brasileiro, em substituição ao passado de estagnação, transmitindo ao sistema, vigoroso e animador impulso. O importante é saber dar continuidade ao movimento, pois o desaceleramento de qualquer ritmo pode conduzir o sistema à inércia, como tantas vezes tem acontecido na história dos povos.

O rompimento, portanto, de uma estrutura estacionária, no tempo e no espaço, provém sempre de ação firme e continuada que pode ser da mais diversa origem ou procedência. Esse rompimento pode ser de caráter endógeno, isto é, partindo da própria reação dos indivíduos que vivem dentro do sistema, pela acumulação de poupança dirigida por uma corajosa elite de empresários inovadores; pode ser de origem exógena, quando derivada de um movimento extra-local de capitais, mão-de-obra e técnica atraídos por oportunidades vantajosas e facilidades oferecidas; pode ser de caráter dirigido, quando o poder público chama a si a responsabilidade pela deflagração de tal movimento, por intermédio do planejamento.

O primeiro caso requer suficientes incentivos, perspectivas de alta rentabilidade, e a formação e existência de um setor nativo capitalista e empresarial de fértil imaginação e coragem para abandonar a rotina em busca de riscos e venturas. Neste caso estão as emprêsas pioneiras, homens de negócios, fazendeiros e agricultores que abandonam os métodos que conduziram as suas comunidades ao secular pauperismo, para aceitar a sorte e os azares da inovação.

O segundo caso pertence ao domínio da cooperação internacional ou extra-local, provinda de recursos obtidos pelas poupanças externas que afluem pelas perspectivas de lucratividade e rentabilidade de seus investimentos, à procura de oportunidades promissoras para aplicação de capitais ociosos ou de baixa marginalidade, nos seus países. Tal contribuição tende a desaparecer, por fôrça dos nacionalismos exagerados.

O terceiro caso pertence à técnica do planejamento econômico, com o qual o poder público se faz presente no domínio econômico, mediante prévio traçado de métras e objetivos que se propõe a executar para implantação de uma nova ordem, caracterizada pelo intervencionismo estatal, geralmente de caráter corretivo, supletivo ou pioneiro. Tal método e técnica requer o conhecimento exato das possibilidades e necessidades regionais, a fim de que o plano elaborado reflita as prioridades e urgências nos pontos estratégicos do sistema, com vistas à criação de pontos de germinação que atuem, pelo seu efeito cumulativo, na superfície e na profundidade da estrutura. Requer, sobretudo, a formação de uma elite de planejadores e administradores de mentalidade industrial para obter o máximo do rendimento e alcançar, em tempo certo, as métras do programa.

No caso amazônico, a promoção do desenvolvimento iniciou-se pela participação ativa e pioneira do capital estrangeiro e de iniciativas extra-amazônicas. As economias atrasadas sofrem geralmente de falta de iniciativa pela pobreza de conhecimentos e recursos que lhes permitam romper a estagnação. Assim, a formação dos serviços básicos de transportes e navegação, armazens e portos, fôrça e luz, foi obra do capital inglês: Port of Pará, Pará Eletric C.º, Amazon River Steam Ship C.º, Manaus Harbour Ltd., Manaus Tramways C.º Ltd., Manaus Improvement Ltd. e outras companhias inglesas possibilitaram a arrancada inicial, no princípio dêste século, pela construção de uma infraestrutura que servisse de apoio à movimentação econômica das riquezas regionais. A criação do sistema bancário, do crédito e da rêde distribuidora comercial, tomou novo impulso pela participação de ingleses, portugueses, marroquinos, sírios e elementos de outras nacionalidades. A exploração e extração da borracha silvestre e o desbravamento dos seringais foi obra da imigração cearense e nordestina. A introdução da vitoriosa experiência agrícola da juta e da pimenta do reino foi inovação japonesa. A descoberta do petróleo em Nova Olinda se deve aos técnicos nacionais da Petrobás. A exploração do manganês do Amapá tem o apoio, o capital e a técnica norte-americana.

A participação pròpriamente amazônica, nesse processo, no entanto não foi desprezível. A população adaptou-se sempre às inovações e aos novos métodos de trabalho. Não ofereceu resistência ao progresso e ao desenvolvimento, como tem acontecido em outras regiões subdesenvolvidas. Ao contrário, ela incorporou ao complexo regional as técnicas que lhe foram transmitidas e as ampliou. A cultura da juta é o melhor exemplo e a melhor esperança na capacidade de adaptação

e aprendizagem da gente amazônica. Depois do episódio dramático de sua aclimatação pelos colonos japoneses, os ribeirinhos se assenhorearam do processo, fazendo da jucicultura o esteio principal da economia amazônica, a partir deste ano, em substituição à borracha

O setor empresarial nativo tem dado provas, recentemente, de sua capacidade, de sua coragem e imaginação, assumindo o papel que lhe cabe na tarefa de mobilização e desenvolvimento. Haja visto o aparecimento de novas indústrias como a da Fiação e Tecelagem da Juta, e a Refinaria de Manaus que veio abrir novas fronteiras econômicas para a região, no setor de combustíveis e da petroquímica, resolvendo um dos problemas de infra-estrutura que terá profundos reflexos cumulativos no restante do sistema.

Neste setor endógeno, a despeito da precariedade do índice de capitalização, de vez que em toda a Amazônia o lucro das empresas pouco ultrapassou a . . . Cr\$ 900 milhões de cruzeiros, das quais Cr\$ 650 milhões no Pará e Cr\$ 250 milhões no Amazonas, segundo estimativas para o ano de 1955, a despeito dessa precariedade, mais do que nunca a classe dos homens de empresa necessita criar uma mentalidade fortemente regional, pela aplicação dos seus recursos e pela reinversão de seus lucros em empreendimentos locais que ajudem o desenvolvimento de suas comunidades. A Amazônia não podendo contar, no momento, com o auxílio de capitais extra-amazônicos, em larga escala, urge pelo menos que não se processe a fuga de capitais locais dos municípios para as capitais, ou destas para outras partes do país e do exterior. Os municípios têm o dever de proporcionar todos os incentivos e facilidades para que se fixe o capital local, evitando a sua natural atração para as capitais, ou o seu desperdício

em consumo inócuo, o que tanto contribuiu no passado, para o empobrecimento municipal e para perpetuação do subdesenvolvimento.

A participação do terceiro setor, isto é, de planejamento, através da presença do poder público no domínio econômico para estimular o crescimento e transmitir condições e impulsos estimulantes, apoio de base, e possibilitar a germinação e o florescimento do sistema, por ser de introdução recente, talvez não tenha podido ainda se fazer presente, de forma mais ativa e eficaz.

A tal setor, hoje, sob a responsabilidade da Valoração Econômica da Amazônia, cabe, talvez, a principal tarefa de arrancar a região daquele equilíbrio estagnacionista, para trazê-la e integrá-la ao ritmo do atual crescimento e expansão da economia brasileira.

Sem a presença de um vigoroso impulso externo o processo de crescimento terá que ser forçosamente lento, em face dos baixos índices de poupança e capitalização, que são responsáveis pela formação do fundo capitalista, gerador de novos investimentos. Sem a sua presença teremos talvez que aguardar o outro século, na expectativa do desdobramento e expansão da fronteira econômica brasileira, que caminha do sul para o norte, subindo o Paraná-Paraguay, ao encontro das vias naturais de penetração no Vale, através do Madeira, Tapajós, Xingú e Tocantins-Araguaia. Ou, então, esperar o impulso que se está formando na fronteira Amazônica não brasileira, que virá favorecer o desenvolvimento da região septentrional, ocidental e do sudoeste amazônico.

Cabe assim ao poder público, se quisermos atingir o desenvolvimento em curto prazo, conservando a Amazônia com características brasileiras, a tarefa urgente

de criar condições e estímulos que possibilitem a formação de uma economia próspera. Tal presença deverá se fazer sentir, visando estimular e ampliar a iniciativa privada, sempre atuante onde esta se omite, suplementando-a e corrigindo-a em favor do desenvolvimento harmônico e equilibrado. Justifica-se em tôda a linha, a política de criação de sociedades de economia mista, através das quais o poder público se associa com o capital privado.

Para tanto, a técnica do planejamento se impõe a fim de evitar duplicidade ou dispersão de investimentos não-coordenados, produzindo melhor aproveitamento e aplicação dos recursos escassos. O planejamento torna-se tarefa difícil porque implica no selecionamento de prioridades e objetivos certos, para serem cumpridos em períodos pre-determinados, mediante a existência garantida de verbas disponíveis, nas épocas devidas. Se o plano for mal concebido, se a sua execução for precária por entraves burocráticos ou políticos ou se os recursos falharem, melhor seria não fôsse iniciado, porque viria dar ao sistema, em vez de estímulo, o pessimismo, a desolação e a apatia

Tal técnica deve abranger uma coordenação do govêrno dos três níveis: federal ou nacional, estadual ou regional, e municipal ou local. A fim de evitar superposições de planos, com sensíveis reduções de sua eficácia e ação, os planos dos três níveis devem sempre funcionar dentro de um perfeito entrosamento de metas, objetivos, tarefas e responsabilidades hierarquizadas em atendimento aos princípios de urgência e prioridades. A escassês de recursos, sendo um princípio econômico universal e fatal, não permite aos planejadores a formulação de metas grandiosas, divorciadas das realidades, dos ingressos e receitas.

Geralmente os planos se iniciam nos escalões hierárquicos administrativos mais baixos, para subir até ao órgão de cúpola, centralizador das decisões finais para a fixação das metas. Dos objetivos locais e municipais, para os regionais e nacionais. Em qualquer caso, os objetivos nacionais devem se sobrepor aos regionais e êstes aos locais, em função de profundidade de seu impacto, dos resultados e seus efeitos sôbre o sistema. Isto no caso de um planejamento envolver a totalidade das circunscrições do país, o que é sempre muito difícil, por fôrça das peculiaridades regionais, como no caso do Brasil.

Por isso, os planejamentos de caráter regional, no Brasil, tendem a se fixar como o âmbito ideal para uma política planejatória. Torna-se mais simples e de mais fácil contrôle, quando as metas do plano se destinam a operar num quadro onde as semelhanças sejam maiores por fôrça da unidade dos problemas regionais, tornando mais exequível a sua realização. Êsse foi o espírito que presidiu aos grandes planejamentos do Vale de S. Francisco e da Valorização Econômica da Amazônia e de outros planejamentos regionais em curso e projeção.

A existência de um planejamento regional que deva incluir certos e determinados objetivos não implica, contudo, na impossibilidade de criação de planejamentos municipais, desde que haja recursos disponíveis. Claro que os objetivos teriam que ser extremamente limitados, como no caso amazônico, mas seria de todo conveniente que as autoridades municipais e as empresas locais estabelecessem um programa mínimo de trabalho, em benefício do progresso de suas comunidades, dando aos munícipes o incentivo para se fixarem nas suas comunas e nela aplicarem os seus recursos.

As Operações Município que estão se difundindo como resultado da política municipalista são exemplos de que as comunidades municipais podem contribuir para a solução de seus problemas. O município, como base da estrutura política da nação, necessita converter e consolidar sua base econômica para se fazer presente na grande tarefa da mobilização amazônica e nacional, através da participação ativa de suas elites políticas e econômicas, no processo do desenvolvimento.

O imperativo amazônico exige que se adote não apenas uma fórmula de desenvolvimento, com base exclusiva no planejamento do poder público. Face ao espaço continental amazônico outras fórmulas aqui indicadas, como a participação ativa da classe empresarial nativa e os incentivos necessários à atração do capital, técnica e não-de-obra extra-amazônica, serão condições essenciais para o domínio do complexo de estagnação, instaurando uma economia e sociedade suscetíveis de progredir com os seus próprios recursos.

Fácil é continuar vivendo na apatia e na estagnação. Difícil é caminhar pela senda do progresso abrindo novas fronteiras de prosperidade e bemestar

Política tributária e inflação

O atual debate pela imprensa entre S. Excia o senhor Governador do Estado e um comentarista de A CRÍTICA sôbre a responsabilidade da reforma tributária, a partir da Lei 112, que disciplinou a cobrança do imposto sôbre vendas mercantis, no agravamento do custo de vida, envolveu o meu nome na qualidade de professor de Economia Política da Faculdade de Direito, tendo sido mesmo convocado públicamente, para opinar sôbre tão importante matéria, do campo financeiro.

Por certo, o professor da cadeira de Ciência das Finanças seria a autoridade maior para dar parecer no debate. Contudo, sem querer invadir o terreno de sua especialidade, sem pretender assumir posição pretenciosa, dogmática e monopolística e sem avocar o papel de juiz na disputa, permito-me fazer uma incursão nesse campo controverso, de vez que, via de regra, os assuntos financeiros vivem intimamente ligados a fatores econômicos de minha especialidade. Neste particular, vale referir que a ausência de um ponto de vista econômico, em matéria financeira, dá origem a uma distorção do problema, que necessita corrigir-se em tempo certo, sob pena de nos afogarmos em soluções extravagantes ou nos expormos à falsa interpretação da realidade. A inversa também é verdadeira, pois ninguém pode dispensar o cálculo financeiro, responsável pela indicação das alternativas de aplicação dos recursos escassos.

Conferência pronunciada no Instituto dos Advogados Brasileiros, Secção do Amazonas, em 15 de março de 1957

A tertúlia que se desenrola na imprensa local, e que vem sendo acompanhada de perto pelo público, lembra-me aquêlo exemplo keynesiano do geômetra euclidiano ao contemplar um mundo não euclidiano onde as paralelas se encontram. O geômetra, inconformado com a possibilidade teórica do cruzamento das paralelas no infinito, culpou unicamente o sentido direcional das linhas retas, sem considerar a totalidade dos fatores que levaram a êsse desvio do sistema. Se transpormos os limites estreitos da geometria para o campo das ciências sociais, verificaremos que muitas discussões poderiam ter sido evitadas e que muitas paralelas se teriam encontrado. Ao invés de se procurar um tratamento apaixonado e unilateral do problema, cumpre entender à moderna posição macro-econômica que considera não somente os dados e as relações individuais, mas também as relações entre os agregados: emprêsas, entidades e necessidades públicas, fatores de produção e de consumo, níveis de renda e de ocupação, desenvolvimento econômico, política fiscal e tributária e outros que dão fisionomia coletiva a fenômenos aparentemente individuais e exigem, assim, soluções mais gerais, sem levar em conta o grau de sua popularidade ou não.

A matéria tributária, sendo, portanto, do domínio macro-econômico, é dessas que exigem do legislador e do administrador o conhecimento de suas repercussões e incidências, das possibilidades de sua translação efetiva em função da natureza e elasticidade da demanda do objeto do tributo. Do lado da oferta, cumpre quantificar e qualificar o impacto da carga fiscal sôbre o sistema, seus efeitos sôbre a estrutura, suas conseqüências e origens conjunturais.

Não se trata, assim, de problema simples, que admita tratamento perfunctório, e, neste ponto,

tanto o Governador como o comentarista de A CRÍTICA, por final admitiram a impossibilidade de continuar mantendo uma discussão que demandaria tempo, investigação e estudo demorado de todos os fatores que se relacionam, direta ou indiretamente, com o assunto em foco.

Minha incursão opinativa na matéria, terá que se revestir, forçosamente, de descolorido político e de neutralidade objetiva, como convém ao próprio caráter teórico do tema que vamos abordar, quando transplanteda da linguagem emotiva para o plano da frieza das dissertações acadêmicas. Por isto mesmo aproveitei a oportunidade que me foi oferecida pelo Instituto dos Advogados, ao ensejo de minha recepção, para debater o problema.

* * *

Vestibularmente cumpre ressaltar que a relação imposto-inflação, sôbre a qual reside o núcleo da controvérsia, não pode ser analisada sob o prisma todopoderoso da generalidade ou universalidade do mundo do geômetra euclideano ou não. O universo do economista é constituído de relações que se alteram no curso do tempo e do espaço. Seu caráter essencialmente dinâmico e psicológico exige flexibilidade de raciocínio e juízo crítico, para impedir uma interpretação estratificada do processo, cuja constante é o movimento.

Esse processo, às vêzes se retarda, avança demais ou resiste às mutações de ordem social que se verificam na vida econômica de um povo. Outras vêzes, é a ordem jurídica e política que se retarda e se defasa no nivelamento de suas estruturas, em correspondência às novas virtualidades e exigências do bem público.

Foi assim que o imposto perdeu, de há muito, aquêle signo de maldição ou pena que os soberanos

impunham aos vencidos ou aos seus súditos. Desapareceu aquêlê caracter divino ou punitivo; porém, a despeito do distanciamento cronológico que nos separa dessa fase histórica, persiste, ainda, o temor, a desconfiança, a resistência e a incompreensão da função tributária na sua árdua missão de prover recursos e ingressos para a manutenção dos serviços de interesse coletivo. Para isso, é certo, tem contribuído, através da experiência centenária, o desbarato, a malversação e a irracionalidade no manejo das finanças estatais, em quase todos os povos.

De outro lado, a função da política tributária não pode mais ser compreendida através de um critério exclusivo de arrecadação de recursos para o Tesouro, sem maiores considerações de ordem econômica. Esta função passou a ser qualificada e o imposto considerado como uma das mais importantes armas do arsenal da ciência econômica e financeira. Por intermédio do imposto se deflagra ou se impede o desenvolvimento econômico, transmite-se a centelha do crescimento ou se afunda uma coletividade na estagnação, levanta-se uma depressão crônica ou se elimina uma prosperidade em perspectiva, deflaciona-se e se inflaciona, direta ou indireta, imediata ou mediatamente.

E' que o imposto não é arma neutra da política econômica. Ao contrário, na medida em que o Estado exerce sua função tributária, ao mesmo tempo se desencadeia, no corpo inteiro do sistema, uma cadeia sem fins de efeitos cumulativos. Êle não se constitui um fim em sí; é, antes, um meio para atingir determinadas metas e objetivos. Por intermédio dêle se corrigem os efeitos perniciosos de precária distribuição da renda, desloca-se o campo de incidência de produtores para consumidores, nivelam-se as desigualdades de fortuna, estimula-se ou se destroi a poupança, incentiva-se

a criação de indústrias nascentes, impede-se a concentração monopolística ou latifundiária, tolhe-se o poder econômico do mais forte e se ampara a pobreza do mais fraco.

Em todo o seu percurso, os efeitos se acumulam e se transmitem, por uma cadeia sem fim de reações. A carga tributária, recebida pelo intermediário, transmite-se pelo conhecido efeito de translação para outro contribuinte ou consumidor, afetando a sua propensão marginal para consumir ou poupar. Se o consumo é desestimulado pela taxação, como deve ser no caso das situações inflacionárias, de outro lado não se deve perder de vista os efeitos que mais tarde ou mais cedo poderão advir do lado da oferta, pela inércia dos empreendedores, decorrente da redução da eficácia marginal dos investimentos, com base numa pessimística perspectiva de negócios, sabido é que, o crescimento do consumo é poderoso estimulante destes. Os efeitos de uma contração na poupança, por via tributária, reduzem a capacidade de investir, por falta de amparo do sistema bancário, que se desfalcou pela redução dos depósitos. Tal redução e desestímulo à poupança, que é característica, também, dos períodos inflacionários, faz cair o poder de compra dos salários e o nível de emprego, servindo para agravar esse processo, de vez que a poupança individual é absolutamente necessária, se quisermos manter uma taxa de crescimento e em determinado nível. É que os recursos para investir devem ser obtidos nas fontes indígenas ou forasteiras, de acordo com os postulados clássicos.

Se os investimentos forem financiados pelos deficits cobertos pelo emissionismo monetário, a consequência fatal é que o agravamento do processo inflacionário se fará sentir com maior força e inclemência. Assim, neste particular, é preferível tributar que emitir, porque,

se a tributação constitui um sacrifício, certo e previsto no curto prazo, a inflação — que é uma espécie de tributo invisível — trará como resultado sacrifício maior e imprevisto, em qualquer prazo.

Daí a função deflacionadora de certos tipos de impostos, no momento de sua incidência, porque retira parte do poder aquisitivo em suspenso das mãos do público que, do contrário, iria ser absorvido pela alta de preços. Não terminam aí, no entanto, as consequências da tributação, porque não se tributa por tributar, mas para fazer face às necessidades da despesa pública com a manutenção de serviços e obras indispensáveis ao bemestar das coletividades.

No campo da despesa pública, como no da despesa privada, é que reside, sobretudo, o foco inflacionário, porque o poder aquisitivo do contribuinte, encaminhado para o setor orçamentário, vai engrossar, do outro lado, a demanda de bens e serviços num mercado caracteristicamente escasso. A violência de tal impacto vai depender, por certo, do manejo da despesa pública, de sua destinação específica, de seu controle e fiscalização, impedindo a evasão, a malversação e o desbarato dos dinheiros públicos, em obras suntuárias ou meramente consuntivas.

E' preciso, no entanto, haver certa relação de proporcionalidade entre a capacidade de gastar e a poder de arrecadar, que deve ser a função da potencialidade de produzir e ganhar. Se fôr flagrante a disparidade entre o produto bruto e a renda líquida de um lado, e a imposição tributária do outro, por certo advirão novos desequilíbrios e o sistema econômico buscará uma adaptação através da retração da capacidade produtora, não importa a abundância de recursos naturais em sêr.

Se uma excessiva carga tributária é um mal, a deficiência e a incapacidade de arrecadar tributos tam-

bém o é. No primeiro caso, carga maior que a normal prejudica a capacidade de produzir; no segundo caso, o temor de taxar quando a contribuinte tem capacidade de pagar e a incapacidade de fiscalizar a exação para impedir a evasão, traz consigo o germe da estagnação secular, pois o Estado passa a omitir os empreendimentos e a execução de obras e serviços, perdendo o seu papel de dinamizador do sistema, sobretudo nas regiões subdesenvolvidas como a nossa, pois os investimentos básicos, nas economias externas, deixam de ser realizados por falta de recursos.

Aludindo ao problema inflacionário, em função do tributário, o Prof Alvin Hansen, da Universidade de Harvard, chegou mesmo a encarar a inflação como resultante do temor e da incapacidade dos governos, de tributar a comunidade como deve ser tributada, a fim de poder servi-la como deve ser servida. E' que, como vimos, o imposto exerce, a certa altura, função deflacionadora. Os diretos, que recaem sôbre a renda contraem os lucros e as disponibilidades monetárias em poder do público. Os indiretos, que recaem sôbre o consumo, tendem a deprimí-lo. Se a procura dos bens tributados fôr, então, de natureza elástica, tal redução, mais tarde ou mais cêdo, vai contribuir para recuperar a posição de equilíbrio entre bens disponíveis e rendas monetárias flutuantes. Uns e outros fazem deslocar os lucros, a poupança e o excesso de meios de pagamento, para o setor público, ao qual caberá, daí por diante, usar a alternativa de prosseguir numa política deflacionadora de contenção, com todos os seus percalços depressivos, ou se aventurar na maratona inflacionária, por via da manipulação da despesa pública.

* * *

A inflação como processo necessita ser bem focalizada e conceituada neste estudo, de vez que existe

muita incompreensão em tórno desse fenômeno, apesar da numerosa literatura especializada existente. A inflação tem sido, já, definida, com muita propriedade, como um processo no qual a procura monetária cresce mais rapidamente do que a oferta de bens e serviços. Isto é, a oferta torna-se insuficiente para atender ao grau da demanda, existente num determinado momento, no mercado. Nada mais é do que a escassês de bens provocada por desordens da infra-estrutura, ou pela impossibilidade de aumento da capacidade produtora instalada de um lado, e, de outro, pela abundância de meios de pagamento que se multiplicam por fôrça das despesas de todos os setores que fazem crescer nominalmente a renda monetária. Cria-se assim o chamado "hiato inflacionário" que, segundo o Prof. Wiley, da Universidade de Purdue, representa a diferença entre a capacidade real da economia e as intenções e pressões exercidas pelos consumidores, para a utilização dessa capacidade.

São os meios de pagamento, isto é, o meio circulante mais depósitos à vista e menos a Caixa em moeda corrente em poder dos Bancos, os principais vilões da peça. Cada cruzeiro de emissão, lançado à circulação, que seja recolhido pelo sistema bancário, pode dar origem a cinco cruzeiros de empréstimos. O sistema bancário possui enorme capacidade de criar moeda escritural que multiplica a sua potencialidade de emprestar, com base nos depósitos, numa relação calculada de 1 para 5 nas economias desenvolvidas, e de 1 para 3 entre nós. Daí se explica o porque, dos meios de pagamento terem atingido em 31 de Julho de 1956 a aproximadamente Cr\$ 200 bilhões, enquanto o meio circulante, nessa mesma data, era pouco menos de Cr\$ 74 bilhões, não chegando a atingir Cr\$ 80 bilhões no fim do exercício. Isto quer dizer que, o sistema

bancário tem tremenda força impactuante sôbre o processo inflacionário, pois proporciona meios e recursos para aumentar a disputa, em regime de leilão, dos bens e serviços disponíveis.

Daí a necessidade de selecionar o crédito bancário, encaminhando-o para os investimentos reprodutivos, selecionando-o em atenção aos fatores de prioridade social e econômica, pois do contrário, seria estimular ainda mais a fúria puramente consumidora de bens suntuários, ou para fins de especulação imobiliária, que é uma das características da perversão inflacionária

No entanto, o simples aumento dos meios de pagamento não caracteriza a inflação, se a capacidade produtora aumentou em decorrência, de vez que aquela sômente se instala, como diz o Prof Lionel Robbins, se "o volume das despesas aumenta mais rapidamente do que o volume da produção, medida a preços constantes", isto é, se a produção se retardar em relação ao incremento das despesas agregadas, que geram rendas, lucros, salários, alugueis e juros. Êste excesso de despesas, tanto no setor público como no setor privado, ocasiona a disputa dos fatores já empregados e que sômente se deslocam a um nível de remuneração mais alto

O tés-te da inflação, diz o Prof Gudin, reside na alta de preços provocada pela expansão dos meios de pagamento e motivada pela insuficiência da oferta de bens e serviços. Em tal situação, a atividade econômica que sempre busca o equilíbrio procura absorver esse excesso de procura pelo levantamento geral do nível de preços, refletindo um custo mais oneroso das compras de todos os fatores: mão de obra, juros, fretes, matérias primas, alugueis, despesas gerais de administração, etc.

Cumprе notar que existe simpatia e solidariedade nas relações de preços de todos os fatores: combustíveis mais caros geram reajustamentos nos fretes dos transportes; aumentos nos setores de energia elétrica, matérias primas e outros se descarregam no setor industrial que se reflete no custo dos produtos acabados; majorações nos preços dos materiais de construção, salários e outros ingredientes dos custos de construção, agem sobre o mercado imobiliário; aluguéis maiores atingem o setor varejista que passa a reclamar maiores margens operacionais. A propagação do fenômeno tende, assim, a se alastrar do foco de origem para a periferia do sistema, atingindo as unidades federativas e circunscrições municipais, que, por sua vez, procuram reajustar seus orçamentos para não se desfazerem, sob pena de serem absorvidos pela erosão monetária. Quando estes reflexos atingem à periferia do sistema, há muito os "vilões" da peça já iniciaram, nos focos de origem, novo passo da espiral inflacionária.

* * *

Nesta altura de nossa análise cumprе descer das altitudes teóricas para as planitudes das aplicações práticas e enfocar o caso brasileiro em geral, o amazônense em particular.

Com referência a êste último necessitamos, preliminarmente, refutar qualquer tentativa de qualificar o caso amazônense como um fenômeno à parte ou sui generis, no quadro geral do processo brasileiro. Êle é, antes, resultado das imperfeições, desvios, êrros e acêrros da política econômica nacional. Se assim o entendermos sua posição se situará nos seus justos termos, para não cairmos na insensatez de tomar a parte pelo todo, ou o particular pelo geral, através do conhecido sofisma da "falácia da composição".

Isto posto, cumpre traçar, em linhas gerais, o quadro da conjuntura nacional, para depois descer à periferia do sistema, representado pela posição regional e local.

* * *

As origens do processo inflacionário brasileiro, — sem falar no movimento secular da ascensão moderada dos preços, que é de caráter universal e contínuo no longo prazo — teve suas principais raízes no após-guerra, como decorrência dos saldos existentes em nosso balanço do pagamento, que naquela altura montavam aproximadamente a us\$ 600 milhões de dólares. Este saldo, que permaneceu ocioso pela impossibilidade de serem adquiridos bens e equipamentos, por fôrça das restrições da produção bélica, terminado o conflito, foi convertido em importações, nem sempre bem orientadas no sentido do desenvolvimento e dos interesses do país. Posteriormente, foram acrescentados mais us\$ 600 milhões de empréstimos, forçados, por excessos de importações que geraram o problema dos atrasados comerciais e mais ainda, us\$ 600 milhões de excedentes proporcionados pela melhoria das cotações do café. Esta grande massa de recursos, de montante de us\$ 1.8 bilhões de dólares, disponível no período 1946-1952 consoante a argumentação do Prof. Gudín, permitiu o crescimento rápido do Produto Nacional Bruto. Seu impacto na estrutura do país e os êrros resultantes de sua aplicação desordenada, determinaram o aparecimento dos desequilíbrios que se foram manifestando em diversos pontos da atividade econômica.

Instaurado o núcleo do processo não foi difícil a sua propagação. A industrialização, que se iniciara na década dos anos 20, tomou impulso na década dos anos 40, e apresentava, já, em 1954, um surpreendente índice de 185% de incremento, comparado

com o ano de 1939. Esse desenvolvimento, no entanto, não se processou harmônicamente de forma a beneficiar os diferentes setores da economia nacional. A agricultura, por exemplo, ficou retardada, pois os índices demonstram que, nesse período, ganhou 41% de aumento, apenas suficiente para compensar o crescimento demográfico, cuja ordem de grandeza se expressa em redor de uma taxa anual de 2.3% ou seja, o equivalente a um aumento de um milhão e quatrocentos mil habitantes.

Nesse período, o meio circulante que era de 5 bilhões, em 1940, aumentou para Cr\$ 60 bilhões, em fins de 1954 ou seja, um incremento da ordem de 1.200%. Tomando por base o índice 100 para o ano de 1939 o poder aquisitivo do cruzeiro caiu para 10 no ano de 1955, em termos de cruzeiros e centavos, constantes do ano de 1939.

Outros desequilíbrios vieram agravar essa situação. Os investimentos na infra-estrutura do país não acompanharam o ritmo do crescimento dos outros setores, criando assim os chamados "gargalos" e "pontos de estrangulamento", nos setores de energia elétrica, transportes e vias de comunicação, armazens e silos. Tais deficiências ainda hoje se refletem, pela impossibilidade de deslocar a produção rural no tempo certo, na ocasião devida e a preços baixos, criando um mercado de especulação e de intermediarismo. Grande parte dos centros agrícolas do país, no Triângulo Mineiro, no Sul de Goiás, no Norte do Paraná, no Rio Grande, não pode, ainda, comparecer, com o peso de suas safras, diretamente, nos grandes centros consumidores urbanos, em face da precariedade do sistema rodo-ferroviário. A industrialização, cujo ritmo de crescimento se intensificava, viu-se, a certa altura, tolhida pela escassez de energia elétrica e, mais tarde, pela escassez de

divisas para a aquisição de matérias primas e renovação de seus equipamentos, pois em decorrência do processo inflacionário restringiu-se nossa capacidade de importar, pela queda do nosso poder competitivo e por força da deterioração de nossas relações de troca.

A manutenção, por longo tempo, de uma taxa sobrevalorizada do cruzeiro, no mercado externo, fez aumentar a propensão a importar e decair o estímulo a exportar, de vez que os altos custos internos tornavam lucrativa qualquer importação sob os favores de uma tarifa aduaneira obsoleta. A Instrução 70 do Ministro Oswaldo Aranha, que submeteu o comércio importador ao regime de licitação de cambiais nas Bolsas de Valores, para fins de obtenção de licença, não teve o esperado resultado deflacionador. O sistema bancário, proporcionando recursos para pagamento dos ágios, permitiu a estocagem especulativa com a evolução do processo inflacionário, pois o aumento violento dos preços dos equipamentos, matérias primas e bens do consumo, refletiu-se instantaneamente na estrutura dos bens produzidos no país. Do outro lado criou o problema do confisco cambial para a produção exportável, pela ocorrência de um desnível no valor cambial do dólar-exportação, em relação ao valor pago pelas importações que a indústria e a agricultura consumiam. O saldo dos ágios não teve a aplicação prevista e, em consequência, a agricultura dêle quase não se socorreu, para enfrentar a modernização dos métodos de cultivo, colheita, ensilhagem e transporte. Sòmente o café dêle se serviu, através dos financiamentos, e o algodão, cujas compras por parte do Banco do Brasil garantiram, a certa altura, uma estabilidade artificial de preço, que não pode ser mantida indefinidamente.

Vale considerar a posição do comércio exterior neste processo, pois é exemplo típico de um caso de retardamento da política econômica que não acom-

panhou a evolução da conjuntura nacional e que passou a exigir, desde o início, uma flexibilidade que lhe permitisse ampliar seu poder de competição e melhorar nossos termos de intercâmbio. Esse retardamento, cujo primeiro indício foi anunciado pela nossa decisão em não acompanhar a desvalorização da libra, determinou a sobrevalorização do cruzeiro no mercado externo, que, assim, ficou paralisado no tempo, preso a uma absurda paridade monetária, que até hoje não se modificou. Para contorná-la passamos a viver num revoltante e primário artificialismo que a burocracia nacional engendrou, através das mais complicadas formas de contingenciamento e contrôle do comércio exterior, através de uma série de experiências, reformas e contra-reformas, tais como — critérios de tradição histórica, regime de compensação, operações mistas de câmbio oficial e taxa livre, licitações de Bolsa, critérios de gravosidade crescente, que levaram à criação de categorias de importação e exportação, e sub-categorias especiais que se alteravam ao sabor das pressões dos grupos até a mais recente instituição das operações simbólicas de compra e venda.

Felizmente o café, por intermédio da melhoria de sua cotação externa, por força de sua posição estatística, conseguiu, ainda, dar recursos à nação para continuar essa desordem e artificialismo, ajudando a manter a taxa de incremento do processo de desenvolvimento. Contudo, a taxa de crescimento do Produto Nacional Bruto, que se vinha mantendo em redor de 5% ao ano, baixou para 3% no ano de 1955, e, segundo as últimas estimativas, caiu finalmente para 1%, no ano passado. Visto está que, com a precariedade de nossa política comercial a exportação não poderá sustentar, por muito tempo, o ônus da manutenção de nosso desenvolvimento, de vez que é com recursos cambiais que se obtém a importação de máquinas e equipamentos industriais.

O recente influxo de investimentos estrangeiros, ocorrido no ano passado, e a instalação de indústrias substitutivas de importação, não são suficientes para corrigir o desnível de nosso balanço de pagamentos, por fôrça das novas necessidades resultantes dos compromissos da dívida externa e do volume das remessas de juros, lucros e dividendos, que vão absorver qualquer melhoria de nossa posição cambial, se essas recentes contribuições não ganharem rapidamente peso e velocidade e o país não se libertar da onerosa importação de combustíveis líquidos.

No quadro acima apontado reside outro foco do processo inflacionário que devasta o país, e por isso nêle nos detivemos na presente análise.

* * *

No campo doméstico, a ânsia pela melhoria do padrão de vida, em tempo curto, por efeito da irradiação do processo sociológico da difusão cultural ; as pressões demográficas, resultantes não apenas do índice do avultado crescimento vegetativo, como também proveniente do êxodo das populações rurais, secularmente esquecidas, em direção às grandes cidades, criando difíceis problemas de serviço público; a legislação social trabalhista, que passou a encorajar tal movimento e a corresponder às aspirações da classe operária, por imperativo da justiça social do século; a necessidade de fazer, ao mesmo tempo, grandes investimentos na desaparelhada infra-estrutura do país, da qual a iniciativa privada, em grande parte, não pode participar por via das restrições legais ou econômicas que impediam justa rentabilidade; o excessivo nacionalismo que obstaculizou a atração maciça do capital alienígena em suplemento à poupança interna; a expansão da despesa pública sem a competente cobertura de receita, com

base na tributação ou nos empréstimos, entre outros fatores institucionais serviram de campo magnífico e fértil para a proliferação inflacionária.

Deflagrou-se a especulação imobiliária como uma proteção natural do indivíduo contra a queda do poder aquisitivo do cruzeiro, e grande parte dos recursos e das poupanças populares foram imobilizadas nas incorporações de apartamentos ou vinculadas às prestações de loteamentos de caráter puramente especulativo e esteril, do ponto de vista social, ao invés de se dirigirem para os investimentos reprodutivos básicos. O sistema do crediário magnificou o poder de compra estimulando o consumidor a sacar sobre o futuro, na antecipação de preços maiores. Retirou-se grande parte do incentivo a poupar, que ainda é o caminho clássico da capitalização, evitando o desperdício e o gasto supérfluo.

* * *

O governo federal, face a essa conjuntura, não teve forças ou lhe faltou autoridade para reprimir a inflação nos seus primórdios, através da conjugação de firme política monetária, fiscal e tributária, deixando, assim, que ela ganhasse ímpeto e velocidade.

Assim é que as despesas públicas federais continuaram expandindo-se, passando de Cr\$ 5 bilhões, em 1940, para Cr\$ 90 bilhões, em 1956. As necessidades públicas, decorrentes das novas responsabilidades assumidas pela União, cresceram e se multiplicaram em razão de um intervencionismo cada vez maior. Os problemas de saúde e educação, habitação e assistência social, ferrovias e estradas, e outros investimentos nas chamadas economias externas, contribuíram para exercitar pressões sobre o orçamento, e nem sempre foram atendidos com equidade, levando em conta os clamores

das diversas regiões do país, de vez que, grupos políticos dos Estados mais poderosos impunham o pêso de suas exigências.

Na ausência de recursos tributários, em parte resultante de ineficiente sistema captador fiscal que impedisse a evasão, os impostos não puderam atender às necessidades urgentes da nação, através de melhores receitas orçamentárias, a fim de adaptar a estrutura do país às modificações que se vinham observando na conjuntura. A União preferiu, assim, recorrer à política do financiamento dos deficits, pelo sistema de emissão de papel-moeda que, periódicamente eram encampadas com autorização do Legislativo.

Para dar idéa da grandeza dêsse impacto basta mencionar que de 1950 a 1956 as emissões se aproximaram da casa dos Cr\$ 50 bilhões, elevando o meio circulante para Cr\$ 80 bilhões, nos princípios dêste ano, o que corresponde a 20 vêzes o montante existente em circulação, no ano de 1937. Enquanto no ano passado as emissões ultrapassavam à quantia de Cr\$ 10 bilhões, ou seja, uma expansão de 15% sôbre o total do meio circulante de 1955, o incremento da produção física per capita, que indica a taxa de crescimento econômico, pouco ultrapassou a 1%. Não admira, pois, que o processo inflacionário e o aumento do custo de vida, de que tanto sofre a economia nacional, em todos os quadrantes, com mais ímpeto e alento, continuasse a provocar tôda a sorte de inquietações, instabilidades e injustiças. Aliás, o grande mal que a inflação descontrolada traz em sí não se traduz simplesmente pela alta de preços mas pela defasagem e descoordenação de sua incidência, nos diversos setores nacionais. Uns, dela se beneficiam, outros se atrasam e se destroem. Os que vivem na periferia do sistema sofrem mais do que aquêles situados no

seu centro. Sofrem, sobretudo, os que vivem de rendimentos fixos e salários contratuais, sem possibilidades de ajuste automático, pela ausência de uma cláusula móvel; êsses tornam-se impotentes, face à maratona entre preços e salários, na qual se aumentam os salários para acompanhar o desgaste da moeda, para em seguida reajustar novamente os preços, como consequência do incremento dos custos de mão de obra e outros ingredientes da formação do custo contábil.

Recorreu-se ao regime do contrôlo de preços, primeiro por intermédio da Comissão Central de Preços e, posteriormente, através da Comissão Federal de Abastecimento e Preços, com ramificações correspondentes nos Estados e Municípios. Medida de caráter heroico, o contrôlo de preços só funciona com eficiência se fôr acoplado com o regime do racionamento, difícil de ser praticado e de caráter oneroso, do ponto de vista da organização burocrática. Seu primeiro Presidente, Dr. Benjamim Cabello, já teve oportunidade de afirmar que, no Brasil tal sistema conjugado necessitaria de um exercito de 100.000 funcionários! Assim a COFAP e COAPS não puderam exercer sua função na luta anti-inflacionária, pois procurando debelar o efeito e não a causa, através dos tabelamentos que operavam na superfície do sistema, deixaram inteiramente livres as forças originárias. Em tal circunstância, sua missão se limita a sancionar automaticamente os reajustamentos de preços, em decorrência dos aumentos verificados nos elos da cadeia econômica, a partir das fontes produtoras, passando por tôdas as fases do seu percurso, até seu estágio final. Não seria justo esperar que ela pudesse, sozinho, extirpar o processo, pois tal curso de ação exige uma estratégia global, da qual participem todos os níveis de governos, no setor público, e tôdas as classes responsáveis, no setor privado.

Após êsse retrospecto informativo e descritivo do quadro conjuntural brasileiro cabe-nos finalmente analisar o caso amazonense, através do estudo dos seus principais fatores e setores.

Em primeiro lugar, vale destacar o setor de estrutura do de conjuntura, para podermos melhor enfocar o problema final do campo tributário-inflacionário, na vida estadual.

O Estado do Amazonas, que, por sua vez, é indescutível do quadro amazônico em geral, revela-se através de um complexo econômico que se embasa num imenso espaço físico continental, ocupado por um mínimo de população. A rarefação demográfica, expressa pela pobreza de um índice de menos de meio habitante por Km², atua como fator negativo do desenvolvimento, pois, quanto mais dispersa, mais fraca a resistência humana. Essa pobreza não se expressa apenas no sentido quantitativo, mas também e principalmente pelo fator qualitativo, isto é, pelo grau de cultura e técnica em que se encontram as populações marginais dos rios e as que se internaram na floresta.

Êsses fatores qualitativos-culturais do homem amazônico, herdados de secular tradição indígena, pouco se modificaram em presença de algumas correntes alienígenas que para aqui se transplantaram pelo colonizador luso e cearense. Essas condições foram firmadas, mantidas e transmitidas por gerações sucessivas, com pequenas modificações na sua contextura social, até os dias de hoje.

Não é, assim, sem razão, que se pratica o mesmo tipo de economia coletora extrativa-destrutiva dos tempos de ocupação, com certas manchas agrícolas pouco difundidas, e que cede passo, muito lentamente, resistindo embora passiva e inconscientemente, às novas

formas culturais surgidas. A capacidade endógena de inovar, que é básica na história da transformação de uma estrutura econômica, geralmente torna-se débil e perde força, na falta de outros elementos, em quase todas as economias subdesenvolvidas.

Assim é, que, apesar de todas as recomendações do congressos, das mensagens governamentais e das sugestões dos técnicos e dos líderes das classes interessadas, que se vem, apenas formalmente, aconselhando há mais de meio século, a economia amazônica e amazonense não se conseguiu libertar das formas primárias a que se vinculou. Essa incapacidade de se libertar, por suas próprias forças, das garras do passado, em busca de novos rumos, manifesta-se plenamente em nossa estrutura, na configuração do círculo vicioso da estagnação, que se tende a perpetuar dentro de um sistema de equilíbrio, nascido, criado e alimentado pelo próprio subdesenvolvimento. Assim, a pobreza passa a ser concomitantemente a causa e a origem da própria pobreza. Ao lado da ignorância, a má alimentação, e o atraso técnico, que geram a baixa produtividade, constituem as grandes linhas do horizonte estagnacionista que se tende a perpetuar na alma e na ação do homem, por força da inércia.

As maneiras de sentir, de pensar, de agir e de trabalhar, que formam o complexo cultural e econômico de qualquer grupamento, tendem a se cristalizar pela repetição de hábitos, que formam a rotina e imprimem uma concepção filosófica estacionária, que mantém a vida dentro de estreitos limites de expansão. A quase ausência de um estímulo econômico ou psicológico que cria a vontade de prosperar, pelo espírito de competição com o vizinho, institucionaliza o conformismo na organização econômica e política, pelo desconhecimento das possibilidades de progresso e crescimento.

A sociedade amazônica se manteve, assim, estacionária no tempo, fixando-se em redor de uma estrutura arcaica, com base na economia florestal, enquanto se deterioravam as suas relações de troca e de intercâmbio com os demais povos. A borracha silvestre conseguiu manter, durante um certo período de tempo, alta rentabilidade que, por si só, servia de foco de apêlo às correntes imigratórias, atraídas pelo aceno da fortuna e da aventura. Sòmente a posição monopolística que desfrutamos, no princípio do século, conseguiu manter essa illusória prosperidade, que haveria de ruir, como ruiu, por ocasião do aparecimento da nova tecnologia agrícola, que surgiu da experiência oriental. Retirada a base sòbre a qual repousava a estrutura econômica regional, seria impossível manter a cúpola que ela havia construído. A persistência, em tal tipo de exploração florestal, após a queda do seu poderio de sustentação humana, revela a pequena capacidade de inovação endógena a que já aludimos. Não se compreendeu que o ciclo da borracha silvestre foi um ciclo que se extinguiu logo após a I Grande Guerra, como fonte de desenvolvimento regional.

As cidades de Belém e Manaus, que se levantaram em função de sua posição estratégica de entrepostos comerciais, supridoras de alimentos para as atividades florestais e recebedoras de gêneros dela extraídos, exerceram missão puramente intermediarista, sob cujo signo ainda vivem, com pequenas modificações. Daí a realidade de continuarmos no regime de importar quase tudo o que consumimos e de exportar quase tudo o que produzimos.

A rutura do círculo vicioso da estagnação a que aludimos anteriormente, a partida da inércia para o movimento, a centelha de ignição para a modificação da estrutura de nosso complexo econômico, embora não

seja tarefa fácil, não é impossível e pode se dar ocasionalmente pela descoberta ou aparecimento de novo produto, ou intencionalmente, pela introdução de nova técnica, pela implantação de nova indústria, pela aclimatação de nova espécie vegetal ou animal, animal, pela formação de uma classe empresarial ativa, corajosa e alerta, pela imigração de elementos do porte e têmpera pioneira, pela subida ao poder de uma elite política de grande capacidade de visão. O aparecimento desses fatores é absolutamente indispensável, se quisermos abandonar as formas clássicas de exploração econômica a que nos submetemos. Alguns indícios indicam, no presente o esboço desse movimento. A aclimatação da juta no Baixo Amazonas e o seu posterior sucesso agrícola-comercial, a pimenta do reino em Tomé-açú, o manganês do Amapá, o petróleo no Madeira, a instalação da Fábrica de Juta e da Refinaria de Manaus e outros empreendimentos do setor privado e do setor público, por intermédio das sociedades de economia mista, vêm ajudar o aceleramento desse processo.

* * *

Enquanto esses novos elementos não se espalharem em superfície e ganharem profundidade, continuaremos numa posição muito débil, em face da conjuntura nacional. Como região produtora e exportadora de matérias primas e bens primários ficamos na dependência extrema dos mercados do sul e do exterior. Êstet, de caráter profundamente especulativo em relação a todos os chamados produtos coloniais, levanta e abaixa os preços em função da conjuntura internacional, criando um clima de instabilidade para a produção e mercadejamento das safras. Aquêle, nos impõe uma "economia forçada", pois o principal produto extrativo de consumo doméstico está sujeito à inflexibilidade do monopólio e do tabelamento, cuja revisão de preços se

defasa em relação à espiral inflacionária. Desta maneira, a borracha que comprava no princípio do século vinte quilos de arrô, hoje não chega a comprar dois. A maioria dos demais produtos perde substância nas relações de troca, o que nos torna praticamente cativos e caudatários dos interesses dos mercados do sul e do exterior.

Como região importadora de bens de consumo, pela quase ausência de uma agricultura de sustentação, vemo-nos na contingência de assistir impotentes ao desenrolar do processo inflacionário que, partindo dos grandes centros, chega aqui multiplicado por força da posição periférica em que nos encontramos. Assim, vendemos matérias primas e bens primários a preços fixos, ou em termos que convenham aos nossos clientes, para deles comprar alimentos e equipamentos a preços do mercado livre.

Como Estado de economia reflexa somos obrigados a importar a inflação que vem do sul, por intermédio da cadeia de insuficiências, de transportes irregulares e incertos, fretes extorsivos, seguros elevados e dificuldades de toda ordem, que gravam o deslocamento dos bens no espaço e multiplicam os ônus a serem descarregados sobre os consumidores, por intermédio do comércio distribuidor. No que tange à importação do exterior a inflação nos é transmitida pelo peso dos ágios que oneram, na melhor das hipóteses em mais de 200%, o valor das mercadorias calculado ao preço da paridade monetária.

Importamos a inflação e não podemos exportá-la. E não o podemos por motivos conhecidos. O mercado exterior, essencialmente especulativo, independe dos custos internos. A melhora transitória nas cotações de alguns produtos não é resultado de salários mais altos ou de custos regionais mais elevados, mas quando se

traduz em t ermos de dolares   resultado de uma posi ao estatística ou especulativa que nos   favorável no curto prazo, ou, quando se reflete em t ermos de cruzeiros,   produto de uma melhoria artificial da taxa do câmbio, que se deslocou para cima. O mercado doméstico   trabalhado através de um sistema regulado, de funcionamento pouco flexível, pois mesmo os outros produtos florestais, além da borracha, e mesmo a juta, lutam para obter melhores cota es que lhes permitam sobrevivência e continuidade.

Sofremos, assim, tanto de um como de outro lado, o violento impacto dos aumentos de preços de tudo o que importamos e sem poder exportar a infla o de volta às suas fontes de origem. O atestado disso   a pequena densidade das nossas taxas de capitaliza o e poupança, sôbre as quais repousam o crescimento econômico. Os Cr\$ 500 milhões de cruzeiros de depósitos na rede bancária, existentes em Manaus e no interior, bem atestam a fraqueza e a debilidade d esses  ndices.

* * *

No setor governamental dos Estados, as dificuldades, oriundas dessa conjuntura nacional, imposta às condi es regionais e locais, ampliaram-se, pois os governos estaduais se viram a braços com o problema de deficits orçamentários, alimentados pelo crescimento das despesas públicas que o poder legislativo ainda expandia, para não arriscar a impopularidade de seus líderes ou para atender às exigências crescentes do serviço público.

No Estado do Amazonas, a despesa pública efetivamente realizada, que em 1940 era da ordem de . . . Cr\$ 20 milhões de cruzeiros, passou em 1956 para . . . Cr\$ 359 milhões, ou seja, teve um incremento quanti-

tativo da ordem de 17 vezes aproximadamente. Para fins comparativos, a União, que em 1940 tinha uma despesa de pouco mais de Cr\$ 5 bilhões, passou em 1956 a Cr\$ 90 bilhões, ou seja, um aumento de 18 vezes. As despesas públicas de tôdas as unidades federativas reunidas, somavam nesse ano base Cr\$ 3 bilhões e, no final do período, a Cr\$ 50 bilhões, ou seja, a mesma taxa de crescimento registrada em nosso Estado. A situação para o corrente ano de 1957 é mais alarmante, de vez que a inflação continua a sua marcha ascensional e em decorrência disso os orçamentos federal e estaduais refletirão um incremento ainda maior, através da programação e realização dos seus gastos.

Os setores orçamentários estaduais, neste particular, refletem a posição liderada pela União com uma agravante. Enquanto esta possui o poder de emitir, os governos estaduais terão que se socorrer de auxílios, verbas e dotações federais, para a realização de seus compromissos financeiros. As duas alternativas que restam são: ou a redução dos gastos públicos ou o aumento dos impostos. A contração da despesa pública que é uma necessidade nacional, se quisermos efetivamente combater a inflação, pois é nela que reside um dos seus focos, além de impopular e contrária aos interesses políticos de tôdas as organizações partidárias, sem exceção, quando sobem ao poder, encontra séria dificuldade inicial. Esta dificuldade se objetiva pela necessidade de atender às aspirações coletivas que clamam melhores serviços, escolas, hospitais, estradas e investimentos nas economias externas e na infra-estrutura. A expansão da despesa pública estadual não decorre apenas de fôrças internas: em parte ela se origina no setor federal, pelo reajustamento do salário mínimo, por exemplo, que obrigou o govêrno, por imperativo

da Constituição do Estado, a proceder a revisão nos vencimentos do seu pessoal, com reflexos em tôda a hierarquia salarial dos seus quadros. O aumento dos vencimentos do funcionalismo federal rompeu o equilíbrio e a estrutura dos vencimentos da burocracia nos Estados, de graves conseqüências para os seus setores orçamentários, e neste particular não fugimos à regra. O agravamento da despesa estadual não fica, no entanto, sòmente aí configurado. O alto custo operacional da máquina administrativa, bem como os preços dos bens e serviços, elevaram-se consideravelmente. Em alguns setores o excesso de funcionalismo e a ineficácia dos serviços burocráticos, constituem pêso môrto em têrmos de rendimento social, apesar da melhoria verificada em outros. Tudo isto certamente impulsiona a despesa pública e concorre para o avultamento dos deficits.

A segunda alternativa seria a suplementação de verbas e auxílios federais para fazer face às necessidades orçamentárias. Neste ponto as dificuldades tendem a se avolumar na razão inversa do prestígio e da projeção da unidade federativa. Isto é, quanto mais fôrça econômica e poderio político detiver um Estado, menores serão as resistências encontradas. No nosso caso as fragilidades de nossa economia e a inexpressividade de nossa influência política fazem crescer as barreiras a serem vencidas.

A terceira alternativa que é a do aumento dos impostos vem sendo seguida por quase todos os Estados da Federação, inclusive o nosso, a partir da reforma tributária, com a lei 112, que aumentou a incidência percentual do imposto de vendas e consignações.

Aqui cabe análise mais detalhada dêsse campo tributário, de vez que nêle se tem concentrado o fogo cruzado da polêmica e dos debates que ainda não cessaram.

A sistemática constitucional vigente, ao discriminar a competência tributária dos diversos níveis do governo o fez de modo injusto e desigual, pois enquanto crescia a competência federal decrescia o poder de tributar dos Estados e dos Municípios. Essa política reflete a tendência brasileira de transformar o regime republicano federativo, respeito à autonomia dos Estados federados, em República Unitária que gravite em torno da séde da União, o que já somos se não jurídica, pelo menos praticamente. Cresce o poder federal em detrimento das circunscrições estaduais e municipais, e, ao crescer, enfoca-se e centraliza-se em torno do poder executivo, representado pelo Presidente da República e seus Ministros.

Uma simples ilustração basta para comparar esta assertiva. Enquanto a receita tributária do Estado do Amazonas, paga pela sua população, montou, no ano de 1955, em Cr\$ 208 milhões, a União arrecadava em nosso Estado, nesse mesmo ano, segundo dados da Contadoria Geral da República, a importância de Cr\$ 166 milhões ou seja 80% do valor dos impostos estaduais, por intermédio dos impostos de renda, consumo, de importação e outros. Grande parte, assim, dos recursos estaduais, foram transferidos para os cofres da União.

De forma que os Estados praticamente tiveram sua competência tributária restringida aos impostos de vendas e consignações e o de exportação, êste último, sob tétó constitucional. O imposto de vendas mercantís passou a figurar como o esteio das arrecadações para todos os Estados, a sua fonte maior de ingressos.

Sendo um imposto indireto, que recai sôbre a circulação da riqueza, sua esquemática pede a repetição de incidência tantas vezes quantas ocorrerem operações de venda entre intermediários. Esta é a regra geral; no entretanto, por força de condições peculiares, no Ama-

zonas há muito se estabeleceu a prática de fazê-lo recair, numa única incidência, sobre o valor CIF da mercadoria. A opção por tal esquema obriga à elevação da taxa de incidência única, para compensar a perda das incidências sucessivas, que do contrário ocorreriam. Daí ser apenas aparentemente alta a alíquota de 10%, instituída pela Lei 112, em substituição à anterior, que era da ordem de 6% e excepcionalmente 8%. Se fizermos um quadro comparativo da situação em outros Estados, verificaremos que a alíquota de 4% vigente, na maioria dêles, representa na verdade uma carga fiscal sobre o último consumidor, de 12% ou mais, dependendo do número de transações efetuadas, em razão das incidências sucessivas. Claro está que o nosso sistema produz certas injustiças, pois obriga o primeiro contribuinte a financiar a alta incidência única por ocasião do recebimento da mercadoria. De outro lado, a alíquota se torna excessiva para aquelas mercadorias sujeitas a uma única transação. No entanto, como na maioria dos casos — e nesta maioria estão os gêneros alimentícios — as operações entre intermediários se repetem, o imposto de vendas mercantis em nosso Estado na realidade se equipara às alíquotas existentes nos outros Estados e em muitos casos é menor. A grande virtude dessa sistemática reside na facilidade e simplificação do controle fiscal e na percentagem mínima e insignificante de evasão e sonegação do tributo, do lado da importação, em decorrência da posição geográfica do Estado.

Não existe sistema tributário perfeito e neste particular o nosso não está isento de imperfeições. Estas necessitam ser corrigidas a fim de não impedir o desenvolvimento da produção estadual. Neste caso se encontram as indústrias nascentes e as que manufaturam matéria prima regional que tiveram tratamento mais

favorecido, pois, do contrário, seria asfixiá-las em sua origem. Outras reivindicações precisam ser atendidas em função dos atritos entre o fisco e o contribuinte e da própria experiência exatora.

O aumento da arrecadação estadual, verificado no decorrer do ano transato, não foi propiciado exclusivamente pela reforma tributária a partir da lei 112, embora esta lhe tenha dado fôrça substancial, não apenas pelo aumento da alíquota já citada como pelos dispositivos que armou para o fisco, no combate à evasão. Neste particular cumpre ressaltar a cooperação das classes produtoras através de seus líderes. A melhoria verificada na arrecadação se deve, também, ao processo inflacionário que é importado, ao crescimento vegetativo da população e ao melhor aparelhamento dos órgãos fazendários.

Um Estado não pode viver sem taxar e o seu poder tributário emana da competência constitucional, que lhe é atribuída. Tal competência, hoje repousa, sobretudo, no imposto sôbre vendas e consignações, que responde pela maior parte dos ingressos públicos. Em face da incontrolável expansão das atividades afetas ao setor público, e em decorrência do processo inflacionário, nosso Estado não foge à regra geral ao se ver tentado ou forçado pelas circunstâncias já descritas, em aumentar o seu poder fiscal.

Na impossibilidade de lançar empréstimos públicos mediante emissão de letras e apólices, ou em face das dificuldades de obter suplementação e ajuda federal ponderável para financiar seus deficits, só lhe resta dois caminhos: restringir as despesas públicas e neste caso ver tolhida a ação governamental pela redução do programa administrativo, ou aumentar os impostos para obter cobertura de receita adicional.

Cabe-nos, agora, examinar a participação do setor público estadual no processo inflacionário, e, em consequência, medir sua contribuição no agravamento dos índices de preços e do custo de vida, que tem sido outro núcleo da controvérsia.

De início já dissemos ser impossível separar o caso amazonense do conjunto nacional. Êste condiciona aquêle e lhe dá o sentido direcional e econômico. Seria ocioso isolá-lo do mundo brasileiro, do qual é parte. Com êle e por êle vivemos o drama de tôdas as distorções, a comédia de todos os erros ou a alegria de todos os sucessos.

Área de economia reflexa, não possuímos vitalidade ou projeção para liderar a mudança da política fiscal, monetária ou cambial, forjada nos altos bastidores ministeriais. Por isso temos que nos contentar em ser caudatários e cativos dos interêsses mais fortes. A inflação que importamos não podemos exportá-la. Pagamos o preço da industrialização nacional, fortemente protegida pela cortina das manipulações cambiais. Somos forçados a nos submeter aos mercados sulinos através de preços mais ou menos rígidos, concedidos aos nossos produtos exportáveis. Pagamos o preço que nos pedem pelos alimentos e bens que consumimos, em função da desordem do setor infraestrutural, e em decorrência de nossa debilidade no setor agrícola. O isolamento que nos é imposto pela contingência geográfica de Estado central, cuja capital dista mil milhas da borda atlântica e sem possibilidades de acesso por vias interiores e continentais, faz crescer nossas dificuldades. Passivamente aceitamos a crise financeira nacional, através do emissionismo monetário, do qual não somos beneficiados, pois as verbas e dotações federais e as da SPVEA são retidas ou encaminhadas para outros setores nacionais.

Não seria justo atribuir a qualquer dos poderes estaduais a responsabilidade primeira do aumento constante dos índices de preços e do alto custo de vida vigente em nosso Estado. A participação dos ônus fiscais que gravam o comércio e a produção não têm a força da tempestade no oceano da inflação. Bastaria comparar que, os 10 a 15% que incidem sobre a circulação da riqueza amazonense, pouco representam, em termos relativos, com os 200% de ônus cambial que nos exigem, através dos ágios e sobretaxas cambiais na melhor das hipóteses; em face do imposto de consumo que hoje passou a incidir inclusive sobre o preço final de vendas das mercadorias importadas; e do imposto de renda que retira de uma região subdesenvolvida o poder de capitalização para crescer; em face do imposto de importação que dentro em breve vai ser agravado em mais de 100% na maioria dos casos, quando transformado em lei, o projeto das tarifas aduaneiras em tramitação final no Congresso; em face dos altos fretes que pagamos, que na maioria dos casos representam mais de 20% do valor da mercadoria transportada, sem falar no tributo invisível da inflação, que, pelos cálculos da Fundação Getúlio Vargas, transmite ao público um ônus de 15 a 20% anuais, em termos de aumento dos índices de preços.

* * *

Com isto não queremos eximir o setor público estadual de contribuir, também, para o processo inflacionário, porém, sua contribuição, decorre mais de sua posição secundária, subalterna e reflexa, porque quaisquer ônus que se imponham à produção ou à circulação fatalmente terão que se refletir no sistema de preços direta ou indiretamente. Enquanto não forem elimina-

das, no entanto, as causas básicas da inflação, através de uma política nacional de contenção, os Estados serão mais vítimas que algozes.

Todos nós temos uma parcela de responsabilidade nesse processo. Tanto os que labutam no setor público, como no setor privado, tanto governantes como governados. O povo como que se acostumou à inflação, perdendo aquelas virtudes de frugalidade, moderação e poupança. A ânsia de melhorar o padrão de vida, em curto prazo, exige dos poderes públicos a expansão dos serviços coletivos. As emprêsas perderam o incentivo à produtividade, que faz baixar os custos, porque, na conjuntura que atravessamos, os consumidores aceitam automaticamente os reajustamentos e remarcações, em função do aumento da renda monetária. Não há quem não busque ou almeje um investimento imobiliário ou um lote de terras, mesmo nos confins do Brasil Central, quando sabemos que a poupança deve ser encaminhada para os investimentos reprodutivos. Preferimos o serviço público, mais cômodo e às vezes mais remunerador, do que as árduas ocupações na lavoura. Pagamos imposto e não exigimos serviço ou então cobramos serviço e relutamos em pagar os impostos. Reclamamos os ônus e gravames fiscais, mas exigimos serviços e obras públicas, mesmo a custa de deficits, sem olhar que a ruína do Estado cava a nossa própria ruína ou vice-versa.

A luta anti-inflacionária tem que ser simultânea e de vinculação geral e algum sacrifício deverá ser exigido. Não se pode debelar uma inflação de caráter nacional com providências no âmbito local. A estratégia deverá abranger uma ação coordenada dos governos dos três níveis e de todos os poderes, fôrças e setores nacionais. Na órbita pública e no setor privado. No sistema bancário e através da política mone-

tária. No campo industrial, agrícola e mercantil. No comércio exterior e no mercado interno. No âmbito fiscal e no tributário.

Não quero terminar com pessimismo. Se êste é necessário para a realização da crítica de nossas instituições e da auto-crítica de nosso comportamento, de outro lado necessitamos de uma atmosfera de otimismo e confiança na capacidade de recuperação do país e do Estado. Toma alento no país inteiro a idéia e se desenvolve a ação para corrigir êsses desequilíbrios. O país trabalha para mobilizar seus recursos e luta-se em nosso próprio Estado, para romper o círculo vicioso da estagnação.

A despeito dos erros e desordens, apesar das nossas imperfeições, marchamos para o desenvolvimento econômico.

INDICE

	Pg.
Prefácio	7
Inflação e Desenvolvimento Econômico	11
Desenvolvimento Econômico e Planejamento	31
Política Tributária e Inflação	51

TRABALHOS DO AUTOR

Roteiros da Amazônia — Conferência pronunciada na Faculdade de Direito do Recife, in "Caderno Academico", Ano II, N.º 3, Recife, 1942.

O Bacharel no Brasil — Aspectos de sua influência em nossa história social e política. Ed. Livraria Clássica, Manaus, 1946.

O Cearense na Amazônia — Inquérito antropogeográfico sôbre um tipo de imigrante. Ed. do Conselho de Imigração e Colonização, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1946.

O Aproveitamento das Terras Incultas e a Fixação do Homem ao Sôlo — in Boletim Geográfico, Conselho Nacional de Geografia, Ano IV, Número 42, Rio de Janeiro, 1946.

Sociology in Brazil — A Comparative Study, in "Sociology and Social Research", Vol. 32, N.º 2, Los Angeles, Colifornia, 1947.

Manaus — The Growth of a City in the Amazon Valley. — Tése de Licenciamento, Miami University, Oxford, 1947.

Ciclos de Negócios & Estabilidade Econômica. — Tése de Concurso à Catedra de Economia Política da Faculdade de Direito do Amazonas. Tipografia Fenix Editora. Manaus, 1954.

Inflação e Desenvolvimento Econômico. Tipografia Fenix — Manaus 1956.

NOTA DO BOLLABAST

... ..
... ..
... ..
... ..

Composto e Impresso nas Oficinas
Gráficas da
TIPOGRAFIA FENIX
SERGIO CARDOSO & CIA. LTDA.
— EDITORES —
Rua Joaquim Sarmiento, 78—Manaus-Amazonas

... ..
... ..
... ..
... ..

Btc



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

