

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

O DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA:
IMPLICAÇÕES QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS

NAIRY LEAL DE PAIVA MILON

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA COMO REQUISITO
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

FEVEREIRO - 1981

O DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA:
IMPLICAÇÕES QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS

NAIRY LEAL DE PAIVA MILON

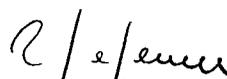
ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO

(ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA), E APROVADA EM SUA
FORMA FINAL PELO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO



Prof. Antonio Niccolò Grillo
COORDENADOR DO CURSO

APRESENTADA PERANTE A BANCA EXAMINADORA COMPOSTA DOS PROFESSORES:



Prof. Ubiratan Simões Rezende, Ph. D.
PRESIDENTE



Prof.^a Heidi Hadsell, Ph. D.



Prof. Nelson Colossi, M. Sc.

"Nada sabemos a não ser que há certas condições que nos fertilizam. Onde reside a verdade do homem?"

A verdade não é o que se demonstra. Se nesta terra, e não em outra, as laranjeiras lançam sólidas raízes e se carregam de frutos, esta terra é a verdade das laranjeiras. Se esta religião, esta cultura, esta escala de valores, esta forma de atividade, e não outras, favorecem no homem sua plenitude, libertam nele o grande senhor que se ignorava, esta escala de valores, esta cultura, esta forma de atividade são a verdade do homem. E a lógica? Ela que se arranje para tomar conhecimento da vida."

Antoine de Saint-Exupery
(Terra dos Homens)

Aos meus pais, JARY e ZENAIDA, que sempre me estimularam ao trabalho e ao estudo,

Ao MILON, meu esposo, e aos nossos filhos, MILENA e RODRIGO, que me acompanharam nessa tarefa, proporcionando-me incentivo e segurança,

dedico este trabalho.

A P R E S E N T A Ç Ã O

A dissertação de mestrado, como trabalho científico que habilita o autor ao grau de Mestre, implica em aprofundar um tema particularmente caro ao estudioso e, ao mesmo tempo, oferecer uma contribuição acadêmica à sua comunidade. Por esta razão, ao definir o tema da presente monografia busquei, na teoria, estudar os diversos sentidos dados ao processo de desenvolvimento, bem como os efeitos práticos dessas concepções na sociedade. Ao mesmo tempo, procurei associar tais informações com o desenvolvimento na Amazônia, Região de onde sou natural.

Com esta monografia, candidato-me à obtenção do grau de Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, concluindo, assim, vinte e quatro meses de estudo no Curso de Pós-Graduação em Administração Pública. A conclusão do trabalho monográfico constitui, para mim, ocasião de grande alegria. Sou, por isso, imensamente grata a quantos, próximos ou distantes, me auxiliaram na empreitada.

Na verdade, para chegar a este momento, foram necessários o auxílio e o estímulo de muitos, aos quais não poderia deixar de registrar o meu reconhecimento. Cabe-me pois agradecer, em primeiro lugar, ao Governo do Estado do Amazonas e em segundo à Secretaria de Produção Rural, Órgão a que estou vinculada, pela oportunidade que me proporcionaram de freqüentar e concluir o Mestrado.

Por todo o decorrer do Curso, o incentivo dos professores e colegas e, em particular, a atenção e o apoio da Coordenação do Curso amenizaram as naturais dificuldades de adaptação a uma nova terra, a um novo clima, a uma nova vida. A todos quero patentear minha gratidão.

Durante a preparação da monografia, foram adquiridas várias obras sobre a Amazônia, que sô me chegaram às mãos graças a colaboração de meus pais e de amigos como Mário Coelho Amorim, Superintendente Adjunto de Planejamento da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e José Alípio de Carvalho, Coordenador Especial para a Amazônia Ocidental de Órgão representativo dessa Superintendência. A cada

um deles, o meu agradecimento.

A conclusão deste trabalho deve-se, em grande parte, ao interesse, cooperação e disponibilidade dos professores Ubiratan Simões Rezende e Nelson Colossi que, de maneira segura e amigável me orientaram na sua elaboração. A ambos, portanto, o meu mais expressivo preito de gratidão.

A autora.

S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO	V
LISTA DE GRÁFICOS	VIII
LISTA DE QUADROS	IX
LISTA DE ESQUEMAS	X
RESUMO	XI
ABSTRACT	XIV
1. INTRODUÇÃO	1
2. A CONCEPÇÃO QUANTITATIVA DE DESENVOLVIMENTO	7
2.1. Origens	10
2.2. Conceitos	15
2.3. Críticas	22
3. A CONCEPÇÃO QUALITATIVA DE DESENVOLVIMENTO	32
3.1. O Novo Sentido de Desenvolvimento	34
- Desenvolvimento Social	34
- Ecodesenvolvimento	40
3.2. Os Indicadores Sociais	46
3.3. Críticas e Controvérsias sobre Indicadores Sociais	57
3.4. Uma Proposta de Indicadores de Qualidade de Vida	69
4. O DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA	77
4.1. O Grande Cenário	78
4.2. O II Plano de Desenvolvimento da Amazônia	89
4.3. A Estratégia de Alocação de Recursos do II PDA e o Atendimen <u>t</u> o ao Conceito Qualitativo de DESENVOLVIMENTO	109
5. CONCLUSÕES	123
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	127

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1 - Demonstrativo da distribuição de recursos do II PDA por categoria de Necessidades Humanas Funda <u>mentais</u>	114
GRÁFICO Nº 2 - Demonstrativo da distribuição dos recursos do II PDA por categoria e fator de Necessidades Huma <u>nas</u> Fundamentais	119

LISTA DE QUADROS

QUADRO Nº 1 - Sistemas de Indicadores Sociais	54
QUADRO Nº 2 - Classificação Tentativa de Indicadores de Qualidade de Vida	55
QUADRO Nº 3 - Proposta de Classificação de Indicadores de Qualidade de Vida	75
QUADRO Nº 4 - Programas Básicos: Setores e Subsetores de Ação - II PDA	96
QUADRO Nº 5 - Investimentos Previstos no Quinquênio 75/79, Segundo os Programas Básicos do II PDA	98
QUADRO Nº 6 - Detalhamento dos Programas Básicos do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia	99
QUADRO Nº 7 - Indicadores de Qualidade de Vida Categoria: Necessidades Fisiológicas	115
QUADRO Nº 8 - Indicadores de Qualidade de Vida Categoria: Necessidade de Segurança	116
QUADRO Nº 9 - Indicadores de Qualidade de Vida Categoria: Necessidade de Integração	117
QUADRO Nº 10 - Indicadores de Qualidade de Vida Categoria: Necessidade de Auto-realização	118

LISTA DE ESQUEMAS

ESQUEMA Nº 1 - Objetivos Nacionais do Plano de Desenvolvimento da AMAZÔNIA - 1975/79	93
---	----

R E S U M O

Esta monografia tem como tema central a análise da teoria do desenvolvimento. Enfatiza os diferentes sentidos que o processo de desenvolvimento tem assumido, nos últimos anos. Adota como premissa básica a linha de pensamento defendida por cientistas sociais contemporâneos, segundo a qual as tentativas de imprimir ao processo de desenvolvimento uma nova direção, mais condizente com a qualidade de vida das populações, têm malogrado em virtude de regerem-se, quase todas, por referentes quantitativos que privilegiam a dimensão econômica da vida humana associada, dando pouco destaque às demais dimensões: a social, a política e a cultural.

A partir dessa premissa básica, o trabalho compreende duas partes distintas e complementares, ambas de natureza teórica. A primeira busca identificar, na teoria do desenvolvimento, quais as principais concepções atribuídas a este processo e de que modo são operacionalizadas pelo Estado. A segunda articula estes referentes conceituais com a idéia de desenvolvimento que orientou a formulação de políticas públicas para a Amazônia, no período 1975/79. A primeira parte é compreendida pelos capítulos dois e três e a segunda, pelo capítulo quatro.

O capítulo 1 apresenta uma visão geral do trabalho, sua justificativa e seus objetivos. O capítulo 2 analisa a mais conhecida e praticada concepção de desenvolvimento - a quantitativa, onde a realização humana se identifica com a posse de bens materiais. Tem como paradigma o modo particular de progresso alcançado na Europa, principalmente na Inglaterra, nos séculos XVIII e XIX, graças à expansão econômica e industrial. Esta concepção, fundamentada nos princípios ideológicos que regem a noção moderna de Economia, trata a realidade social (eminentemente complexa e conflitante) através de modelos simplificados. Adota como instrumental para prever e avaliar os resultados da ação desenvolvimentista sobre a sociedade os "indicadores econômicos", entre os quais se destacam o Produto Nacional Bruto - PNB - e suas derivações.

Mostra ainda o segundo capítulo alguns conceitos de desenvolvimento sob a ótica econômico-quantitativa e as principais críticas a respeito desta concepção. Evidencia que tal modalidade de desenvolvimento, por tratar a realidade social, o homem e o ambiente físico exclusivamente segundo as regras do mercado (por exemplo: leis da oferta e da procura) e buscar incessantemente maior produção e produtividade, tem ampliado as desigualdades sociais e provocado a exaustão da natureza, acarretando, a par disso, a insatisfação individual e coletiva. Ressalta, ademais, que os indicadores de que se utiliza resultaram insuficientes para expressar os reais efeitos de suas políticas sobre as diferentes dimensões da vida humana associada e sobre o meio ambiente.

As críticas àquela concepção de desenvolvimento, aos seus indicadores e, sobretudo, aos seus efeitos, motivaram diversos cientistas sociais a tentarem imprimir um sentido diferente ao processo. Passou-se assim de uma preocupação eminentemente quantitativa para outra, onde o referente fundamental de desenvolvimento é o conceito de *qualidade de vida*. Este novo sentido qualitativo de desenvolvimento é tema do capítulo 3, onde se comentam os dois principais movimentos desta corrente: o Desenvolvimento Social e o Ecodesenvolvimento. O primeiro, fruto do estudo de sociólogos a partir de observações e experiências em nações em transição para o desenvolvimento econômico, almeja a elevação dos níveis de qualidade de vida das populações, via de regra, através do atendimento de suas "necessidades básicas". O segundo, Ecodesenvolvimento, resulta de uma combinação entre Ciências Sociais e Ecologia e pretende a redefinição das estratégias de desenvolvimento segundo princípios de equilíbrio entre homem e meio ambiente.

O terceiro capítulo analisa as experiências do Desenvolvimento Social, no sentido de operacionalizar o conceito de qualidade de vida e medir os efeitos do desenvolvimento sobre a sociedade através da metodologia de "indicadores sociais" ou "indicadores de qualidade de vida". Identifica também as principais críticas e controvérsias a respeito do emprego destes indicadores pelo Estado, finalizando com a apresentação de uma proposta de "Indicadores de QdV" elaborada pela autora.

Com o capítulo 4, inicia-se a segunda parte do trabalho acerca do desenvolvimento na Amazônia. O capítulo pretende dar ao leitor uma idéia da Pan-Amazônia, da Amazônia Brasileira e da Amazônia Legal, bem como das principais políticas governamentais que, ao longo do tempo objetivaram seu desenvolvimento. Detêm-se na análise das intenções governamentais para o período 75/79, constantes do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - II PDA, cuja elaboração e acompanhamento estiveram a cargo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. Reporta-se às diretrizes, objetivos e estratégias do Plano (emanadas do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND) e transcreve, através de quadros demonstrativos, a AÇÃO PROGRAMADA do II PDA, onde estão detalhados, em termos de investimentos percentuais estimados e de níveis de programação (subprogramas, projetos e subprojetos), os dez programas em que se divide o Plano.

Na parte final do capítulo quarto, demonstra-se, por intermédio de quadros e gráficos, a significativa influência de critérios econômico-quantitativos na estratégia de alocação de recursos do II PDA, em detrimento de critérios qualitativos. Convém salientar que estas conclusões decorrem do confronto entre a proposta de indicadores de qualidade de vida antes referida e os objetivos e previsão de dotação orçamentária dos diversos "Projetos Operacionais" que integram o Plano em questão.

Encerra-se a presente monografia com o capítulo 5 onde, à guisa de conclusões, sugerem-se algumas medidas de natureza político-administrativa, no sentido de que as políticas públicas para a Amazônia busquem alternativas de desenvolvimento ditadas pelas peculiaridades de seu território e pelas experiências e cultura regionais, privilegiando o equilíbrio entre o homem e o meio ambiente e ensejando, desta forma, a elevação da qualidade de vida das populações amazônicas.

A B S T R A C T

The central theme of this monograph is the analysis of the theory of development. I emphasize the different meanings that the process of development has assumed in recent years. As my basic premise I adopt a line of thought defended by contemporary social scientists according to which the attempts to impose a new direction on the process of development, more sensible to the quality of life of populations, have failed because almost all of them have been regulated by quantitative references. They favor therefore, the economic dimension of human associated life, giving little prominence to the other dimensions: social, political and cultural.

Starting from this basic premise this work has two distinct parts, both of a theoretical nature. The first attempts to identify in the theory of development, what the principal concepts attributed to this process are, and in what way they were operationalized by the State. The second links the conceptual referents with the idea of development that oriented the formulation of public policy for the Amazon in the period from 1975 to 1979. The first part encompasses chapters 2 and 3, and the second chapter 4.

In chapter one I present a general overview of this work, its justification and its objectives. In chapter 2 I analyse the most well known and used concept of development - the quantitative - where human realization is identified with the possession of material goods. I use as a paradigm the particular type of progress reached in Europe, principally England, in the 18th/19th centuries, due to economic and industrial expansion. This concept, founded on the ideological principles that guide the modern notion of economy, treats social reality (eminently complex and conflicting) through simplistic models. In order to predict and evaluate the results in society of developmentalist action "economic indicators" are adopted among which the Gross National Product - GNP - and its derivatives, are prominent.

I demonstrate in the second chapter some concepts of deve

lopment from the economic-quantitative point of view and the major critiques of this point of view. I make evident that this mode of development, by treating social reality, man and the physical environment exclusively according to the rules of the market (for example the laws of supply and demand), and incessantly searching for greater production and productivity, has increased social inequality and provoked the exhaustion of natural resources, causing individual and collective dissatisfaction. It is clear, moreover, that the indicators that are used give results that are insufficient to express the real effects of development policies on the different dimensions of human associated life, and on the environment.

The critiques of the concept of development, its indicators, and above all its effects, motivated various social scientists to try to impose a different meaning on the process. In this way it became an eminently qualitative concern, in which the fundamental referent of development is the concept of the *quality of life*. This new qualitative conception of development is the theme of chapter 3, in which the 2 principal movements of thought are explained: social development and eco-development. The first, the result of sociological studies based on observations and experiences of nations in the transition phase of economic development, desires the elevation of the levels of the quality of life of populations, generally by means of attending to their "basic necessities". The second, eco-development, is the result of a combination between the social sciences and ecology, and intends to re-define the strategies of development according to principles of equilibrium between man and the environment.

The third chapter analyses the methodology used by social development to operationalize the concept of "the quality of life" and to measure the effects of development on society: the "social indicators" or "indicators of quality of life". Also, it identifies the principal critiques and controversies regarding the use of IS by the State. The chapter ends with the presentation of a proposal by the author of "Indicators of Quality of Life".

Chapter 4 is the beginning of the second part of the mono

graph, concerning the development of the Amazon. This chapter intends to give to the reader an idea of the Pan-Amazon, the Brazilian Amazon and the Legal Amazon, as well as the principle governmental policies, that with time have had as an objective the development of the Amazon. It centers on an analysis of governmental intentions between 1975-1979 and the constants of the second Development Plan of the Amazon, the elaboration and accompaniment of which was directed by the Superintendency of the Development of the Amazon - SUDAM. This chapter reports the directions, objectives and strategies of the plan (originating in the second National Development Plan) and copies, through charts, the action programed by the second Development Plan of the Amazon, in which are detailed estimated percentage investments and program levels (sub-programs, projects and sub-projects), in the 10 programs into which the plan is divided.

In the final part of chapter, I show, by means of charts and graphs, the significant influence of economic criteria - the quantitative strategy of the allocation of the resources of the IIPDA - to the detriment of qualitative criteria. It must be stressed that these conclusions originate in the confrontation between the proposal of indicators of quality of life referred to above, and the objectives and forecast of budget endowment of the various "Operational Projects" that make up the plan which is examined.

This monograph is completed with chapter 5, where in the guise of conclusions, measures of a political-administrative nature are suggested, in order that the public policies for the Amazon search for development alternatives dictated by the peculiarities of the territory, and by the regional experience and culture, favoring the equilibrium between man and the environment and ensuring in this way, the elevation of the quality of life of the Amazonian population.

1

INTRODUÇÃO

A realidade mundial apresenta, hoje, uma ameaça ao homem e à natureza que é constantemente denunciada por estudiosos e entidades científicas através dos meios de comunicação. Este processo de destruição parece nortear-se no sentido da desagregação social e do comprometimento ecológico e pode afigurar-se como irreversível, se o tipo de civilização industrial que lhe deu origem assim persistir. A consequência desta forma de civilização traduz-se principalmente em poluição ambiental, elevada taxa de criminalidade, patologia individual e social, bem como na deterioração de instituições e na fuga da juventude para os tóxicos e a anti-cultura.

Apesar dos males que a civilização industrial vem disseminando, verifica-se uma tendência, na grande maioria das nações, de promover um desenvolvimento de caráter acentuadamente econômico e quantitativo, próprio dessa civilização, onde a concepção de realização humana prende-se à posse de bens materiais, e à maior quantidade de bens e riquezas corresponde um grau mais elevado de satisfação e bem-estar da sociedade. Com efeito, tanto as nações chamadas "afluentas", em que o nível de produção e consumo de bens tangíveis é elevado, como aquelas ditas "subdesenvolvidas" orientam-se pelo mesmo pensamento quantitativo, isto é, procuram elevar cada vez mais o padrão de produção e consumo de seus membros.

Ademais, o Estado, teoricamente encarregado de zelar pelo bem comum, adotou nos últimos 400 anos uma *racionalidade quantitativa*, passando a orientar-se no sentido de elevar os níveis de renda individual e nacional. Tal medida, no entanto, não logrou atingir uma distribuição equitativa da riqueza. Ao contrário, acentuou as desigualdades e trouxe em seu bojo efeitos colaterais não esperados e muitas vezes incorrigíveis.

Porém uma rápida análise histórica acerca da ação governamental mostra que o governo, tal como originariamente concebido, subordinava o regramento das diferentes dimensões da vida humana associada a variáveis de ordem política e estabelecia critérios para o atendimento das dimensões social, econômica e cultural, segundo parâmetros pertinentes a cada uma delas. Assim sendo, a noção de bem-estar implicava

no atendimento desse conjunto de necessidades. Contudo, a medida que surgiu uma civilização industrial, a dimensão econômica, estimulada por um desenvolvimento quantitativo, expandia-se e sobrepunha-se às demais. Em decorrência, a ação de governo passa a nortear-se não mais por aqueles critérios de natureza política mas fundamentalmente por meios econômicos.

Na realidade, a hegemonia da dimensão econômica não se efetuou de um momento para outro, mas gradativamente. Entretanto, podem caracterizar-se a Revolução Industrial e a obra de Adam Smith "A Riqueza das Nações", além do advento e divulgação da filosofia utilitarista, como os principais eventos que ensejaram a mudança para um novo tipo de mentalidade e comportamento que a humanidade passou a adotar nos últimos dois séculos. A partir de então, o homem, considerado como um ser social e político, transformou-se no *homem econômico* (a exemplo do que sucedeu com a ação governamental). É o que Polanyi chama "a grande transformação". Assim, o homem e seu trabalho, a par do ambiente físico em que vive, perderam sua essência, passando a ter um valor econômico e, conseqüentemente, um preço de mercado.

Da mesma forma o Estado, tornando-se prioritariamente o guardião dos interesses da dimensão econômica e legitimando-se pela *democracia liberal* que rege uma economia capitalista de mercado, incorporou duas funções contraditórias: garantir liberdade a todos os membros da sociedade e resguardar igual liberdade para que o mais fraco se renda ao economicamente mais forte, de acordo com as regras de mercado. Por esta razão, o desenvolvimento quantitativo toma características e dimensões de um *projeto político*, absorvendo quase que totalmente a atenção e a ação de governo. Desse modo, porque privilegia uma das dimensões da vida humana associada, o Estado tem falhado na tarefa de promover o bem-estar geral. Inúmeros estudiosos, como Galbraith, Polanyi e Ramos, entre outros, têm criticado esta posição assumida pelo Estado.

Por outro lado, os efeitos hoje bastante evidentes do progresso econômico e industrial têm levado não apenas homens de ciência mas também leigos a questionarem a validade desta espécie de desenvolvimento, pois se mostra o mesmo incapaz de satisfazer ao homem em sua

totalidade material e espiritual. Em função dos resultados adversos do "progresso", a idéia quantitativa de desenvolvimento passou a ser criticada, aparecendo inúmeros trabalhos redefinindo o conceito de desenvolvimento (e, em diversos países, revisando os próprios princípios que informam a Economia Política). Neste contexto, surge uma nova corrente de idéias que defende a tese: *desenvolvimento corresponde à QUALIDADE DE VIDA*. Não exclui a dimensão econômica, apenas limita sua amplitude, levando em consideração os demais aspectos da vida humana associada. A nova corrente manifesta-se em duas orientações distintas: (a) *Desenvolvimento Social*, fruto de estudos e experiências de cientistas sociais, particularmente sociólogos; (b) *Ecodesenvolvimento*, cujos fundamentos, surgidos mais recentemente, derivam da combinação entre Ecologia e Ciências Sociais.

Observando a realidade do nosso País, vê-se que o Estado Brasileiro tem suas bases na democracia liberal e no sistema capitalista de mercado. Em decorrência, seu modelo de desenvolvimento preconiza a supremacia dos valores econômicos e as ações de governo, embora almejando sucesso também nas áreas social, política e cultural, voltam-se principalmente à obtenção de resultados econômicos. Este ponto de vista é compartilhado por diversos observadores da realidade brasileira. RAMOS (1980, p. 37), por exemplo, declara que "o governo de nosso País encontra-se mentalmente prisioneiro de critérios ideológicos de percepção da realidade [...] Pode-se admitir que o alvo do governo é promover o bem-estar do povo. Todavia, os critérios de acordo com os quais administra a execução, agregação e alocação de recursos são irrealistas, isto é, inadequados para a promoção do bem-estar nacional."

Do mesmo modo, a Amazônia, Região cujo processo de desenvolvimento vem sendo alvo de um particular esforço do governo, ressen-te-se com o modo pelo qual as políticas desenvolvimentistas são formuladas, executadas e avaliadas. Via de regra, as informações oficiais realçam o impacto das medidas econômicas de *incentivos fiscais* e o novo impulso que trouxeram ao progresso regional. Entretanto, na opinião de autoridades no assunto, estas políticas vêm provocando danos sociais e ecológicos, com efeitos prejudiciais sobre a qualidade de vida das

populações. Em diversas obras escritas ultimamente, onde estudiosos e pesquisadores analisam o desenvolvimento na Amazônia, observa-se um consenso na crítica ao enfoque e à busca de resultados econômico-quantitativos e à pouca ênfase nos aspectos de ordem qualitativa. Tais obras incentivam a realização de novas pesquisas e estudos sobre o tema e reclamam investigações mais profundas nesse sentido.

Ora, sendo a idéia de desenvolvimento, em suas diferentes concepções, matéria de singular interesse tanto para a Administração Pública como para a sociedade em geral, sobretudo grupos e comunidades de base e sendo o processo de desenvolvimento na Amazônia motivo igualmente importante, justificam a relevância do tema abordado na presente monografia. A este argumento principal somam-se outros igualmente significativos, como a identificação da autora com a Região e o tema (em função de ser natural do Estado do Amazonas e graduada em Serviço Social), bem como pela oportunidade de contribuição pessoal à Amazônia, através de um documento crítico sobre os referentes adotados pelo modelo regional de desenvolvimento.

Justifica-se também a relevância do assunto, pela possibilidade de oferecer-se ao ambiente universitário e à comunidade em geral uma fonte de informação sobre a Amazônia, face à concepção qualitativa de desenvolvimento. E, a par disso, propiciar a ôrgãos e entidades públicas um modelo para análise de critérios de planejamento e resultados de políticas, planos e programas, aplicável a outras regiões e outras situações.

Delimita-se o presente estudo à análise das *intenções governamentais* para a Amazônia Legal no período 1975/79, formuladas pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM (a partir da orientação emanada do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND) e consubstanciadas no II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - II PDA. Convém salientar que a análise das intenções do II PDA, e não de seus efeitos, é consequência da insuficiência de dados e informações disponíveis a respeito de sua execução e dos resultados que logrou alcançar.

Assim, o propósito do presente estudo é analisar quais os critérios que informaram a estratégia de alocação de recursos destinados

ao desenvolvimento da Amazônia, durante o período 75/79, restringindo-se ao exame dos PROJETOS OPERACIONAIS recomendados na Ação Programada do II PDA. Pretende-se, com isso, investigar se tais critérios se prenderam, fundamentalmente, à tradicional *concepção quantitativa* ou se, já àquela época, adotaram critérios derivados de uma *concepção qualitativa* de desenvolvimento.

Destarte, o aspecto que merece atenção no presente estudo pode ser sintetizado na seguinte questão:

OS CRITÉRIOS QUE INFORMARAM A ESTRATÉGIA DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS, DEFINIDA NO II PDA, CONTRIBUEM PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA NA REGIÃO?

Pretende-se também atingir os seguintes objetivos específicos:

- a) examinar o sentido tradicional quantitativo de desenvolvimento e a validade do emprego de "indicadores econômicos", na avaliação de seus efeitos sobre a vida humana associada;
- b) examinar o sentido qualitativo de desenvolvimento e a validade do emprego de "indicadores sociais", na avaliação de seus efeitos sobre a vida humana associada;
- c) propor um sistema de "indicadores de qualidade de vida", aplicável à análise de intenções e/ou resultados de políticas de desenvolvimento; e
- d) sugerir a órgãos e entidades, direta ou indiretamente vinculados à condução do processo de desenvolvimento na Amazônia, possíveis medidas de ordem política e administrativa, no sentido de que os programas voltados ao progresso da Região obtenham um maior grau de coerência entre "intenções políticas, ações administrativas e resultados práticos" e promovam mais objetivamente a elevação da qualidade de vida de sua população.

2

A CONCEPÇÃO QUANTITATIVA DE DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento pode ser considerado um fenômeno histórico que sempre esteve presente na vida da humanidade. Desde que o homem primitivo utilizou a natureza em seu benefício, transformou matéria-prima em algo para seu conforto ou prazer, inventou uma ferramenta rudimentar de trabalho ou um singelo instrumento musical, estava agindo, ao mesmo tempo, como elemento de transformação da natureza e se auto-afirmando como pessoa.

Nas palavras de FURTADO (1980, p. IX), a idéia de desenvolvimento fundamenta-se no processo de *invenção cultural* e portanto supõe a realização das virtudes e potencialidades humanas dentro de um quadro social. Tem sua origem no suposto desequilíbrio entre o homem e o meio e como efeito, diferentes formas de manifestação de sua capacidade criadora que desde os primórdios da civilização se dirigiu em dois sentidos: de um lado para ações específicas - *meios*, que buscavam atingir objetivos predeterminados. De outro, num nível transcendental, para *fins superiores* que justificam a própria existência. O primeiro caso diz respeito à *técnica*, como instrumento de transformação dos elementos naturais em proveito do homem. No que se refere aos fins, sua capacidade criadora ensejou a questão dos *valores** que ainda hoje é matéria de debate. Ressalte-se porém que a moderna civilização e o tipo de desenvolvimento por ela engendrado "privilegia a técnica em detrimento dos valores".

Desse modo, a idéia de desenvolvimento implica em considerações em torno do homem como ser multidimensional, com aspirações, necessidades e exigências diversas de ordem biológica, social, política, cultural e econômica, além de outras que destas se derivam. Portanto,

"Na base de toda reflexão sobre a idéia de desenvolvimento existe, explícita ou implicitamente, uma teoria geral do homem, uma antropologia filosófica. É a pobreza dessa teoria que se deve atribuir o freqüente deslizamento para o reducionismo econômico e sociológico." (FURTADO, 1980, p. IX).

* A questão dos valores será abordada, mais detidamente, no capítulo 3 deste trabalho.

Com efeito, a supremacia que o fator econômico vem exercendo sobre as demais dimensões da vida humana faz com que o desenvolvimento perca seu sentido amplo e passe a adotar um sentido estritamente econômico.

Na verdade, verifica-se que a formulação da atual teoria do desenvolvimento se fez a partir de referentes econômicos, sendo informada pela lógica dos meios que enfatiza o aprimoramento técnico, persegue a eficiência e reduz a racionalidade humana multifacética ao que Hobbes chama de "cálculo utilitário de conseqüências". Por outro lado, a economia contemporânea obedece a critérios que derivam de um tipo particular de economia, adotados, em sua essência, pelo sistema capitalista mas também presentes, de forma inequívoca, nas diversas formas de socialismo*. Assim sendo, a idéia de desenvolvimento reduziu-se ainda mais, visto que ignorou as múltiplas formas de manifestação histórica do comportamento econômico, tornando-se sinônimo de um modo único de economia - a economia de mercado.

É sob este prisma que se têm conceituado desenvolvimento e formulado suas teorias, propiciando o direcionamento da capacidade criadora do homem para atividades econômicas, em prejuízo de outras ações de natureza artística, intelectual, social ou política. De fato, a vida humana individual e associada reflete a hegemonia da dimensão econômica sobre as demais. Por exemplo: se o fruto do trabalho é vendável e produz lucro, este trabalho é desejável e incentivado; do contrário, é desestimulado ou, como no caso de algumas atividades artísticas e culturais, fadado ao esquecimento ou total desaparecimento.

* As nações ou "economias socialistas", tal como as capitalistas, organizam a sociedade através de referentes econômicos de mercado, uma vez que, também para elas, o meio físico, as pessoas e o capital, considerados essencialmente como fatores de produção, são regulados pelas leis de procura e demanda. Diferem entre si apenas em função do "controle de mercado", que no socialismo é exercido pelo Estado, de tentor exclusivo dos fatores produtivos, e no capitalismo, por particulares sob maior ou menor intervenção do Estado.

Ora, a Economia ou Economia Política é definida como

"O estudo da maneira pela qual os homens decidem utilizar recursos escassos ou abundantes [...] para produzir várias mercadorias [...] e distribuí-las a vários membros da sociedade, para consumo." (SAMUELSON, 1973, p. 3)

Sendo o desenvolvimento uma extensão deste pensamento, ele volta-se particularmente para a organização eficiente do processo produtivo e sua distribuição. Assim, a teoria do desenvolvimento explica, numa perspectiva macroeconômica, as origens e o mecanismo do contínuo aumento de produtividade e seus efeitos, tanto na organização da produção como na distribuição e utilização do produto social. Por conseguinte, falar em desenvolvimento implica, sobretudo, em falar da organização dos fatores de produção, dentro da concepção econômica vigente.

Destarte, tendo em vista as considerações anteriormente expostas, pretende-se, neste capítulo, abordar a idéia de desenvolvimento sob seu enfoque econômico, dentro de uma dimensão quantitativa, onde os benefícios sociais são tidos como conseqüência direta do progresso econômico. Para tanto, em primeiro lugar, serão analisadas as origens e a evolução histórica desta concepção econômico-quantitativa. A seguir, será examinado o conceito desta forma de desenvolvimento, como também os indicadores mais importantes que orientam e avaliam a ação desenvolvimentista. Finalmente, serão abordadas algumas das principais críticas que hoje estão sendo formuladas a respeito do desenvolvimento de natureza quantitativa, bem como seus efeitos sobre a vida humana associada.

2.1. Origens

A análise histórica do fenômeno desenvolvimentista sob o enfoque quantitativo, objeto deste capítulo, destaca, via de regra, a formação de excedentes de capital como fruto do processo de acumulação de riquezas, obtidas pela exploração dos recursos naturais e utilização

de mão-de-obra, associados ao progresso científico e tecnológico.

É comum, por esta razão, dividir-se o processo de desenvolvimento em duas grandes fases: a que inicia com o alvorecer da História e alcança o advento da Revolução Industrial (fase pré-industrial) e a que se estende da Revolução Industrial propriamente dita até nossos dias (fase industrial). A primeira caracteriza-se pelo alcance do progresso econômico (desenvolvimento) através do poderio militar de povos que, com as armas, saqueavam colheitas e bens, dizimando e escravizando as populações vencidas. O comércio também caracteriza esta fase, pois a revolução comercial permitiu formas de desenvolvimento mais pacíficas e estáveis. Assim sendo, através de conquistas militares ou da expansão comercial, a humanidade assistiu, neste período, a um *crescimento econômico* manifestado pela acumulação do capital e gradativa utilização da força de trabalho humana. Entretanto, a História evidencia que os ganhos oriundos quer da conquista, quer da atividade comercial não propiciavam benefícios às nações (a não ser aquelas possuidoras de frotas mercantis), pois eram investidos sobretudo na aquisição de metais preciosos e na construção de monumentos arquitetônicos que não sustentavam o desenvolvimento econômico de uma forma contínua e gradual, mas reduziam-no a um fenômeno episódico, isolado e descontínuo.

Já na fase industrial, a descontinuidade do período anterior contrapõe-se um processo contínuo de desenvolvimento, engendrado pela industrialização, fenômeno que o caracteriza. Nesta fase, parte do excedente gerado pelo processo produtivo reincorpora-se ao mesmo ampliando-o, ensejando o aparecimento de novos produtos, elevando os níveis de consumo e alargando incessantemente as fronteiras do mercado. Com isso, a idéia de desenvolvimento passa a associar-se à idéia de produção e consumo de bens. A posse destes, em volume cada vez mais crescente, torna-se, então, o anseio supremo da humanidade. Contudo, a exemplo da fase anterior, os benefícios da industrialização não se estenderam a todas as nações, sequer a todos os membros daquelas que se beneficiavam do progresso industrial.

Da mesma forma, adotando um outro raciocínio, FURTADO (1980, p. 1:2) atribui as origens do desenvolvimento ao que chama de

"uma visão otimista da História", iniciada no século XVIII. Afirma que a concepção de desenvolvimento que deu origem à idéia de progresso econômico encontra-se em três correntes do pensamento europeu: no iluminismo, onde a História assumiu conotações de uma marcha progressiva para o racional, conforme preconizava Hegel; na idéia da acumulação de riquezas objetivando um maior bem-estar, onde se sobrepõe o pensamento de Adam Smith; e, finalmente, na expansão geográfica da influência europeia personalizando uma forma superior de civilização a ser atingida pelos demais povos da terra, defendida pelos pensadores liberais e teóricos da moderna ciência econômica e do desenvolvimento.

Contudo, independentemente das diversas correntes (iluminismo, acumulação e influência europeia), aquela *visão otimista da História* contradizia-se com a realidade social de cada época. De um lado, a organização do processo produtivo, com base na ascensão do capitalismo comercial, resultava na apropriação concentradora do excedente e disseminava a desagregação social. De outro, as relações mercantis, que antes implicavam na troca de produtos acabados ou semi-acabados, envolviam também os fatores de produção - recursos naturais, trabalho e capital, dando-lhes feição de mercadoria.

A contradição da realidade social com o otimismo histórico é vista por POLANYI (1979 [s.n.é.]) como uma consequência da conversão dos fatores de produção em mercadorias, o que ele denomina de "a grande transformação". Polanyi observa que esta mudança vem destruindo o "tecido social" em favor de um desenvolvimento calcado na economia de mercado, onde os fatores de produção perdem sua essência, passando a ter um valor de troca segundo leis de oferta e procura. Tal situação levou a concepção de desenvolvimento a assumir um sentido estritamente econômico e uma conotação eminentemente mercadológica.

Entretanto, a História comprova que os fatores de produção receberam, por parte das antigas civilizações, tratamento bem diverso, organizando-se inicialmente para atender às necessidades de subsistência de seus membros. Mais tarde, quando a sociedade se tornou mais numerosa, surgiu o comércio, e parte da produção encaminhava-se, mas ainda para atender às necessidades da natureza humana, por meio da permuta de

objetos úteis. Na polis grega, por exemplo, os fatores de produção organizavam-se para prover a sociedade civil dos meios de subsistência e o seu estudo era objeto da economia doméstica que Aristóteles, em "A Política", define como a "arte de adquirir bens para a manutenção da família". Para ele, havia dois tipos de economia e duas ciências econômicas que se assemelhavam apenas porque utilizavam idênticos meios de produção, porém tinham finalidades e características distintas. Enquanto a *ciência econômica* tratava, como foi visto, de proporcionar à sociedade doméstica e civil os meios que deveriam satisfazer "as alegrias e exigências da vida", estabelecendo-lhes os limites (pois que não eram infinitas e possuíam seu termo), a *ciência da acumulação* tratava do supérfluo, da arte de enriquecer e, desse modo, não tinha limites, visto que seus adeptos se fundamentavam

"na crença de que é preciso conservar e aumentar, indefinidamente, tudo o que possuem em metais cunhados."¹¹
(ARISTÓTELES, 1975, p. 29)

A exemplo da civilização grega, muitas outras civilizações, como bem ilustra POLANYI (op.cit.), organizaram seus fatores de produção obedecendo a critérios econômicos que não os de mercado. De um modo geral, a produção era orientada pelo *princípio de distribuição*, conforme comprovam as experiências da Babilônia à época de Hamurabi e do Novo Império do Egito. Neste, a burocracia imperial recebia e registrava a produção de todas as atividades efetuadas na *pequena comunidade*, colocando-a em armazéns. O que não fosse consumido no local era transferido para armazéns maiores, que recebiam o excedente de diversas *pequenas comunidades*. E assim sucessivamente, até alcançar a corte do faraó. Do mesmo modo, o princípio da distribuição era conhecido e praticado em países como a China, o Império Inca e os reinos da Índia e da Babilônia. Nestes, a moeda era utilizada para pagamentos de impostos e salários, sendo as demais formas de pagamento feitas em espécie oriunda dos celeiros e armazéns, destinando-se especialmente às parcelas não produtivas da sociedade, como as autoridades, os militares e os ociosos.

Isto quer dizer que havia formas organizativas do sistema produtivo que, embora não se fundamentassem na chamada economia de

mercado, tornaram possível às civilizações que as adotaram alcançarem elevados níveis de conhecimento e bem-estar, traduzidos em padrões de vida cultural, social, política e econômica das mais elevadas para a época, ou seja, atingirem um certo nível de desenvolvimento, porém em termos distintos dos que passaram a ser adotados a partir da Revolução Industrial.

Por outro lado, numa abordagem filosófica das origens do desenvolvimento, no sentido econômico-quantitativo, encontrar-se-á a premissa ética do utilitarismo, proposta, coincidentemente, pelos clássicos da economia que, além de pensadores econômicos, eram também filósofos e reformadores sociais*. Apoiava-se o utilitarismo no princípio de que

"a conduta seria julgada moralmente de acordo com seus resultados, ou mais especificamente, de acordo com os seus efeitos sobre o equilíbrio da felicidade humana em geral." (MYRDAL, 1962, p. 58)

Assim, em decorrência deste postulado básico, a norma suprema do utilitarismo era os interesses e o bem-estar da comunidade, acima de qualquer interesse individual. O bem-estar, por sua vez, era interpretado como uma soma aritmética das satisfações de todos os indivíduos. Era portanto um conceito econômico.

Sob a influência do utilitarismo, os clássicos perseguiram, como ideal político, *a maior felicidade do maior número*, que se tornou a fórmula econômica fundamental. (Esta concepção assemelha-se, inegavelmente, ao moderno ideal desenvolvimentista). Para eles, o princípio da *felicidade máxima* consistia na distribuição ideológica de quotas iguais de felicidade entre pessoas diferentes, baseados na suposta crença de que ela possuía o mesmo sentido para todos indistintamente, sendo dessa forma passível de mensuração, comparação e divisão equitativa.

* Entre os clássicos da economia que buscavam formas ideais de organização da vida humana associada, destacam-se, principalmente, Jeremias Bentham, John Stuart Mill, J.B.Say, Thomas Malthus, David Ricardo, Adam Smith, Karl Marx.

Baseada nesta ordem lógica, surgiu a idéia do *ótimo populacional* que para Mill significava o estado em que a média de felicidade por cabeça é maximizada. Como cabia ao Estado zelar pelo bem-estar coletivo, esta idéia converteu-se no *ótimo político* que, segundo esclarece MYRDAL (1962, p. 60), representava "o produto matemático de um número de pessoas e sua felicidade média". Porém ressalta este autor que o ótimo da população jamais foi demonstrado pelos utilitaristas e muito menos aplicado politicamente, ficando sempre a nível de abstração. Mill, buscando precisar o conceito, identifica-o com *liberdade* que se torna então a bandeira do liberalismo econômico. Além disso, acentua Myrdal que os postulados utilitaristas consideravam relevante a *soma total de felicidade*, independente do número dos que a compartilhavam e do modo como o faziam e, para obter este resultado, tomava-se uma quantidade numérica de indivíduos como elemento de cálculo.

Observa-se pois na idéia de desenvolvimento a influência dos fundamentos filosóficos utilitaristas que, associados à idéia de progresso econômico baseada na mercadização dos fatores de produção, lhe forneceram o substrato ideológico e as normas operacionais conformadoras do seu conceito quantitativo. Tal desenvolvimento, consubstanciando-se numa economia de mercado, passou a ser medido segundo critérios econômico-quantitativos. Assim, guardadas as devidas proporções, o cálculo da soma total de felicidade (conforme se pode inferir das considerações apresentadas por Myrdal) assemelha-se aos conceitos de Produto Nacional Bruto e Renda Média *per capita* que, hoje, constituem as metas supremas do ideal desenvolvimentista.

A seguir, como base nas reflexões acerca das *origens do desenvolvimento de natureza quantitativa*, examinar-se-á o seu conceito e principais indicadores.

2.2. Conceitos

O conceito de desenvolvimento, segundo o enfoque econômico-quantitativo ainda hoje é pouco claro. Embora a literatura científica

o considere facilitador e agilizador do bem-estar coletivo, o que se observa, na prática, é o distanciamento entre este ideal e os resultados que efetivamente vem alcançando.

Na verdade, desenvolvimento não diz respeito apenas a objetivos ou metas a serem atingidos num determinado espaço de tempo; mais do que isto, trata-se de uma *idéia*. É portanto uma abstração em torno da qual se efetivam ações. Logo, como um ideal, em cuja função se organiza uma realidade segundo valores, aspirações, interesses e necessidades de uma comunidade, em uma determinada época, o desenvolvimento afigura-se como uma ideologia. Por esta razão, mister se faz tecer algumas considerações acerca do significado de um conceito, do ponto de vista ideológico, antes mesmo de analisar-se a conceituação quantitativa de desenvolvimento, uma vez que a ideologicidade, tanto do próprio conceito como de sua aplicação, revela-se com bastante clareza.

A ação de conceituar tem sido uma constante na vida do homem, decorrente da necessidade primária de atribuir uma identificação ou representação a uma entidade, fato, pessoa ou objeto. Tal necessidade presume-se tenha surgido nos primeiros tempos de vida humana associada e evoluiu com o homem, externando-se nas mais variadas formas de expressão humana como a palavra, as artes e a escrita.*

Assim, a partir de conceitos, o homem estabeleceu uma relação com a realidade que o cercava, buscando compreendê-la e organizá-la. Deste comportamento originou-se o pensamento ideológico que pode ser dividido em três grandes estágios: o primeiro, quando os fenômenos naturais eram explicados segundo referentes conceituais mágicos; extrínsecos à realidade (pensamento mitológico); o segundo, em que os acontecimentos são explicados segundo critérios extraídos da própria realidade e dela extrapolam, na tentativa de explicar fenômenos além do ambiente físico, como, por exemplo, a ordem cósmica (pensamento helênico); e

* As considerações sobre ideologia fundamentam-se em dados retirados de fita magnética com gravação da aula sobre Pensamento Ideológico, ministrada pelo Prof. Ubiratan Simões Rezende, na disciplina "Formulação de Políticas Públicas".

o terceiro, no qual o homem se reconhece como o *centro do entendimento* e, munido de conceitos extraídos da realidade, formula um *corpo de idéias* que, conforme supõe, o habilita a entender sua realidade e propor maneiras de organizá-la (pensamento ideológico).

A ideologia do desenvolvimento é, portanto, um esforço intelectual voltado à configuração de uma situação ideal no campo das idéias. Em decorrência desta abstração, que sempre esconde formas de denominação cultural, econômica e política, surgem meios empíricos de aplicá-la à realidade social, buscando um estado de felicidade capaz de satisfazer à vida humana individual e associada. Deste modo, a ideologia é uma interpretação da realidade, não a realidade em si. Para conhecê-la em sua essência, é necessária a consciência de que a Teoria do Desenvolvimento, como grande parte das teorias voltadas ao estudo do comportamento humano individual e associado, é ideológica: transmite uma visão do mundo baseada em critérios que o cientista, o estudioso consideram como capazes de explicar e de oferecer soluções para a ordem social.

Ressalte-se que não só na Teoria do Desenvolvimento ocorre este fenômeno. Na verdade, muitos cientistas têm procurado demonstrar a presença da ideologia nas diversas teorias que se voltam à compreensão da realidade social. FURTADO (1974, p. 15), acentuando o caráter ideológico do desenvolvimento econômico, chega a considerá-lo *mitológico*, na medida em que "o mito congrega um conjunto de hipóteses que não podem ser testadas".

Portanto, é inegável a presença ideológica na Teoria do Desenvolvimento, cuja evidência pode ser compreendida por três razões fundamentais, conforme sintetiza Rezende: (a) porque supõe a organização de uma sociedade ideal, impossível de ser alcançada em função das limitações humanas de conhecimento e entendimento; (b) porque a insatisfação é imanente à natureza humana e a felicidade plena é um estágio inatingível para o homem, quer isolada, quer coletivamente; (c) em razão dos referentes conceituais que fundamentam a Teoria do Desenvolvimento (retirados da ciência econômica) buscarem explicar e organizar a vida humana associada não apenas em sua dimensão econômica, mas em todas as

demais dimensões que a integram.

A partir das considerações apresentadas, será, a seguir, examinado o *conceito de desenvolvimento*. Inicialmente, convém ressaltar que o consenso popular considera-o como um estado de vida superior, mais feliz, em que as necessidades do presente serão supridas num futuro próximo. Por esta razão, tem diferentes sentidos para diferentes pessoas, grupos e classes. Já as comunidades acadêmica, política e administrativa, numa visão mais técnica e científica, geralmente consideram o desenvolvimento como "um fenômeno que se caracteriza por um aumento secular na capacidade produtiva da economia". (PEDRÃO, 1958, p.31)

Com efeito, trata-se de uma conceituação essencialmente econômica e, conforme já foi abordado, a influência do pensamento econômico na concepção e na conceituação de desenvolvimento é marcante. Tanto que sintaticamente a palavra *econômico* passou a adjetivar *desenvolvimento*, ensejando o surgimento e a consagração da expressão *desenvolvimento econômico*. Em decorrência, os economistas tornaram-se os condutores por excelência do processo desenvolvimentista. Assim, conforme explica NETTO (1966, p. 12), "a maior parte dos economistas considera o desenvolvimento como um processo no qual se verifica uma elevação persistente do produto líquido nacional per capita". Esta visão, que ele qualifica de "puramente quantitativa", identifica-se tão somente com o aumento da produtividade da mão-de-obra efetivamente engajada, de forma direta ou indireta, no mercado formal de trabalho.* De acordo com o raciocínio anterior, vários são os conceitos que salientam o caráter econômico dominante no processo, representado por modelos econômicos, entre os quais são amplamente conhecidos os de R.F. Harrod, E. Domar e J. R. Hicks (modelo H.D.R.), W.A. Lewis, Hurkse, Rostow e Mrs. Robinson. Para tais modelos, como bem observa PERROUX (in DURAND et alii, 1976, p. 18), "desenvolvimento equivale a '*crescimento do produto*' resultante

* Com base neste conceito econômico-quantitativo de desenvolvimento, fazem parte do processo produtivo apenas os indivíduos ou empresas cujo fruto do trabalho é colocado no mercado de bens e serviços, para consumo da sociedade.

de um lado, do volume de investimento de capital injetado na economia e, de outro, da produção e consumo globais da sociedade".

Noutro sentido, usando as palavras do Ministro DELFIM NETTO, desenvolvimento "é um processo pelo qual a quantidade de bens e serviços produzidos por uma coletividade, na unidade de tempo, tende a crescer mais rapidamente do que ela." (1966, p. 17). Neste conceito vê-se, claramente, a influência do pensamento utilitarista, preconizado desde os clássicos da economia, pois destaca o caráter quantitativo do desenvolvimento, pressupõe o aumento da eficiência para atingir a máxima produção no mínimo espaço de tempo e além disso permite inferir a busca do equilíbrio entre volume de produção e crescimento populacional, preocupação fundamental de Thomas Malthus, um dos mais renomados clássicos utilitaristas.

Por outro lado, W.W. ROSTOW, membro do Massachusetts Institute of Technology -MIT e um dos mais eméritos economistas da década de 60, em sua obra "Etapas do Desenvolvimento Econômico", publicada em 1961, não se limita apenas a conceituar o desenvolvimento num sentido econômico. Ao contrário, extrapola as fronteiras do conceito, tomando-o como base para classificar as sociedades modernas em cinco categorias: "a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa". Para ele, desenvolvimento é uma sucessão de etapas, ao fim da qual ocorre o pleno desenvolvimento, correspondente à última categoria - sociedade na era de consumo em massa - "quando se fortalece a produção e o consumo de bens duráveis e serviços".

Finalizando os comentários a respeito de conceituação, observa-se que todas essas idéias põem em destaque o caráter quantitativo do desenvolvimento, confirmando a hegemonia da dimensão econômica sobre outras, igualmente importantes, e que também deveriam estar presentes no conceito. Por conseguinte, a ótica desenvolvimentista, segundo esclarece FURTADO (1974, p. 15), vincula-se "à evolução de um sistema social de produção" obtida através da acumulação de capital e às tentativas de distribuição do produto social entre os membros de uma sociedade. A acumulação torna-se assim fundamental no processo, uma vez que assegura *investimentos e progresso técnico*, ambos indispensáveis à

elevação contínua da produtividade e dos padrões de eficiência.

O enfoque quantitativo de desenvolvimento traz consigo o juízo de que, por seu intermédio, serão oferecidas à sociedade possibilidades de maior consumo e melhor padrão de vida, capazes de promover a satisfação geral assentada na justiça social. Desse modo, o desenvolvimento correlaciona-se com a posse de bens materiais, e para que uma sociedade seja considerada desenvolvida deve apresentar um certo nível de progresso econômico, expresso através de indicadores (tais como a renda nacional e individual), capazes de demonstrar a quota média de bem-estar material de uma nação.

Assim, convencionou-se que o produto gerado por um sistema econômico seria a principal medida de bem-estar de um país, indicando conseqüentemente o nível de satisfação coletiva. Surgiu então o Produto Nacional Bruto - PNB ou Produto Interno Bruto - PIB, que representa a soma de todas as operações econômicas efetuadas no aparelho produtivo de uma economia de mercado. Equivale, nas palavras de CASTRO E LESSA (1977, p. 65), "a soma dos bens e serviços destinados a consumo, inversão e exportações, deduzidas as importações". Destarte, partindo do princípio smithiano* de que um país rico teria conseqüentemente um povo mais rico, o PNB deu origem a um outro indicador, também consagrado - a renda média *per capita*. Esta, obtida com a divisão do PNB pela *população economicamente ativa* - PEA, levou os economistas a tomarem-na como refletidora do nível de renda dos indivíduos, em uma sociedade. Obedecendo a uma convenção internacional, países com um PNB e uma "renda média *per capita*" acima, abaixo ou na faixa equivalente a um determinado valor expresso em dólares, estariam além, aquém ou ao nível de desenvolvimento desejável.

O PNB e a "renda média *per capita*" são, sem dúvida, os indicadores mais utilizados e mais conhecidos na Economia. Além deles, outros têm aparecido e se aperfeiçoado, sempre considerando o desenvolvimento como um processo eminentemente econômico. Destacam-se, a título

* Princípio formulado por Adam Smith, em sua obra "A Riqueza das Nações".

de ilustração, indicadores como a taxa de crescimento da renda *per capita* a curto e longo prazos, o investimento como percentagem da renda nacional, o valor agregado da indústria como percentagem do valor agregado total, número de trabalhadores agrícolas como percentagem da força de trabalho total, capacidade instalada por pessoa ocupada (cavalo *va por*), produtividade relativa da agricultura, exportações mais importações como percentagem da renda nacional, além de índices de alfabetização e urbanização, taxas brutas de natalidade e mortalidade, bem como de mortalidade infantil e expectativa de vida ao nascer.

A euforia desenvolvimentista, sobretudo nos últimos cinquenta anos, invadiu quase todos os países do globo, acenando com a suprema felicidade geral. Imediatamente, as nações passaram a ser classificadas (segundo critérios econômico-quantitativos) em ricas e pobres, desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nesse sentido, vários cientistas procuram conhecer os sintomas, características e peculiaridades de cada situação. TINBERGEN, por exemplo, em seu livro "Desenvolvimento Planejado", (1975, p. 16), identifica alguns dos principais aspectos econômicos, sociais e ecológicos que retratam uma nação subdesenvolvida. Para ele, os países pobres, via de regra, têm clima tropical, economia extrativista, população dedicada às atividades primárias, baixa renda *per capita* e níveis de saúde e educação deficitários. A partir desses aspectos, considerados comparativamente às nações desenvolvidas, Tinbergen, recomenda aos países pobres a adoção de uma estratégia, cujas regras chama de "fatores conducentes ao desenvolvimento" e que os levaria ao estágio daquelas nações.

Em pouco tempo, o desenvolvimento tornou-se social e politicamente desejável, cabendo às instituições que representam o interesse e a vontade coletiva, como o Estado, a execução de medidas para atingi-lo ou elevá-lo. O desenvolvimento tomou, por conseguinte, a feição de um projeto político e o Estado passou a incentivá-lo e conduzi-lo, uma vez que não ocorria espontaneamente com a rapidez pretendida.

Hoje, após quase meio século de experiência desenvolvimentista, já se manifestam sinais de que os resultados esperados não se efetivaram conforme supunham os teóricos do processo. O desencontro

entre objetivos e resultados do desenvolvimento econômico - quantitativo será o tema do próximo item.

2.3. Críticas

A experiência de cerca de cinquenta anos de desenvolvimento vem sendo considerada pela quase totalidade de seus analistas e críticos como pouco animadora. Embora o mundo tenha assistido, principalmente nos últimos duzentos anos, a um acentuado progresso econômico, a praxis desse crescimento evidencia um desencontro entre as intenções de bem-estar material esperado e os resultados efetivamente alcançados. Especificamente, o princípio teórico de que o crescimento econômico leva à justiça social, através da distribuição de renda e assim atende aos anseios de satisfação coletiva, pode ser contestado, uma vez que não se confirmou na prática. Além disso, acarretou consequências inesperadas que causaram prejuízos ao homem e ao meio ambiente.

Deve ressaltar-se que esses efeitos negativos são resultados da desenfreada expansão industrial propiciada pela euforia do desenvolvimento. Em particular os países subdesenvolvidos (baseados nos desenvolvidos) acreditavam ser a industrialização a fundamental senão a única estratégia para o desenvolvimento. Buscavam, por seu intermédio, atingir os níveis de progresso e o padrão de vida das nações industrializadas, sem procurar outras alternativas para promoverem o bem-estar da sociedade.

De um modo geral, embora muitos países realizassem uma significativa melhoria econômica, esta não estendeu seus frutos aos diversos segmentos da população. Ao contrário, favoreceu a concentração de renda entre grupos restritos da sociedade e ainda provocou graves desequilíbrios regionais. Tais desequilíbrios denunciam a existência de centros economicamente promissores, dotados de infra-estrutura adequada a uma vida coletiva satisfatória, que contrastam com áreas extremamente pobres, precariamente abastecidos de equipamentos e serviços comunitários

e carentes dos elementos indispensáveis à sobrevivência com um mínimo de dignidade.

Conclui-se, portanto, que o desenvolvimento sob a égide do conforto material, quando atingido ou buscado com algum sucesso, permite o aparecimento ou o alargamento de diferenças expressivas no nível de vida das populações, tanto em comunidades integrantes de um mesmo país, como entre nações que compõem a grande "pátria planetária". O resultado prático da experiência desenvolvimentista, como bem aponta OAKES (1975, p. 16), dividiu a humanidade em dois blocos:

"De um lado estão duas dúzias ou mais de países industrializados não comunistas, cujos 750 milhões de cidadãos consomem a maior parte das reservas mundiais, produzem a grande maioria dos bens manufaturados e gozam o mais elevado padrão de vida da história. Demandando uma proporção crescente desta riqueza estão cerca de 100 países subdesenvolvidos, com dois bilhões de pessoas, milhares das quais vivem à sombra da morte por inanição ou doença."

De fato, dados relativos a 1977, fornecidos pelo Banco Mundial*, mostram uma notável concentração da renda internacional. Os países mais ricos, estimados em torno de 15% das nações, desfrutavam de 60% da renda do globo. Os mais pobres, 20% das nações aproximadamente, continuavam a deter menos de 2% dessa renda. Assim sendo, a maioria da população mundial, calculada por volta de 2,26 bilhões, auferia uma renda *per capita* inferior a 500 dólares, ou seja, 21.500 cruzeiros por ano.

Por sua vez, a análise de dados estatísticos sobre a situação brasileira, no que se refere à distribuição de riquezas, corrobora com tais afirmativas, pois demonstra que, das 360 microregiões em que se divide o país, 170 estão abaixo do limiar da pobreza, com 6,8 milhões de famílias - o que equivale a 32% da população - dispendo de

* Dados constantes de trabalho mimeografado distribuído aos alunos da disciplina "Economia Internacional", ministrada no período de 05 a 09/80, pelo Prof. Alcides Abreu.

renda inferior a dois salários mínimos. Deste total, 2,4 milhões habitam as periferias de regiões metropolitanas e urbanas. Demonstram ainda as estatísticas que, de cada 100 brasileiros economicamente ativos, 60 têm ocupação não formal e, conforme os princípios vigentes na economia, não contribuem para a riqueza nacional.

De acordo com os princípios que regem o pensamento ocidental, segundo os quais a realização humana é medida pela posse de bens e riquezas, a infelicidade da parcela pobre da humanidade parecia clara e inquestionável, ao passo que a felicidade da outra parcela parecia também sê-lo. Contudo este postulado é hoje bastante questionado, dada a evidente insatisfação manifestada por populações beneficiadas com os frutos do desenvolvimento.

Com efeito, as conseqüências sobre o homem e a natureza, decorrentes desta modalidade de progresso (expansão industrial como sinônimo de desenvolvimento) começaram a fazer-se sentir, quer sob a forma de danos ao meio ambiente que ameaçam a integridade física das espécies e a sobrevivência do planeta, quer sob a forma de prejuízos à própria personalidade humana que põem em risco o equilíbrio mental do indivíduo. A devastação ecológica e a patologia individual e social reuniram-se, agravando tal situação, a elevação da violência e da criminalidade, a insegurança, a deterioração das instituições, bem como a "fuga da juventude para os tóxicos e a anti-cultura". Este quadro pouco promissor tem despertado o interesse de cientistas políticos e sociais que buscam analisar a atual situação e encontrar medidas alternativas de desenvolvimento, dissociadas do enfoque estritamente econômico.

Apontado como o primeiro grupo a abordar de modo científico os efeitos materiais oriundos do progresso quantitativo, merece destaque o Clube de Roma* que, reunindo-se pela primeira vez em abril de

* Clube de Roma - "Associação informal e internacional com um quadro de associados que se eleva agora a aproximadamente sententa pessoas de vinte e cinco nacionalidades. Nenhum de seus membros ocupa cargos e letivos, e o grupo não procura expressar qualquer ponto de vista particular, seja ideológico, político ou nacional." (MEADOWS et alii, 1973, p. 10).

1968, na Accademia dei Lincei, em Roma, listou os principais problemas que "afligem os povos de todas as nações": "pobreza em meio à abundância; deterioração do meio ambiente; perda de confiança nas instituições; expansão urbana descontrolada; insegurança no emprego; alienação da juventude; rejeição dos valores tradicionais; inflação e outros transtornos econômicos e monetários".

Na realidade, os problemas apontados pelo Clube de Roma não são exclusividade do modo capitalista de produção. É provável que em economias socialistas repita-se também o fenômeno, uma vez que em todas as sociedades onde o desenvolvimento se orienta pela expansão industrial e progresso econômico verifica-se essa tendência. EHRLICH e EHRLICH (1974, p.90), por exemplo, referem-se à "devastação de florestas na Rússia européia", à poluição das águas (citando, inclusive, o caso do "Lago Baical, ameaçado por detritos orgânicos e inorgânicos"), a par de problemas de "radiação decorrente de testes com armas nucleares".

Como pode observar-se, os custos do progresso foram considerados demasiado elevados e muitos autores têm, por isso, externado sua preocupação a respeito. Nesse sentido, RATTNER (1979, p. 131) afirma:

"Ademais, o crescimento econômico da sociedade industrial tende a alienar o homem de sua verdadeira natureza, impedindo seu desabrochamento pessoal e produzindo custos sociais sob a forma de crimes, solidão, tensões e conflitos interpessoais e políticos."

A propósito da alienação humana e dos estímulos desajustados da personalidade provocados pelas inúmeras formas de organização economicista, BRANDIÃO (1978) elaborou um documento onde analisa as implicações psicanalíticas que afetam os indivíduos em interação com esse tipo particular de organização.

Outras críticas a respeito do processo de desenvolvimento são apresentados por RAMOS (1980, p. 5) que toma como ponto de partida para a sua formulação o declínio do conceito de Economia Política, cujo nascimento é fruto da união da idéia de modernização, originária da

superioridade européia do século XVIII e da adoção dessa ideologia como "paradigma da humanidade". Desse modo, conforme esclarece, modernizar (que hoje corresponde a *desenvolver*) "equivale a estimular a propensão expansiva do mercado como agência do processo de alocação de recursos". Por outro lado, a Economia Política tem por objeto de estudo e como fundamento teórico o mercado e os princípios que o regem. Destarte, a alocação de recursos públicos voltados ao desenvolvimento, ao invés de obedecer a critérios de bem comum (função política do Estado), observa critérios de mercado.

Alerta ainda Ramos que até agora, apesar das reiteradas e constantes buscas de novos caminhos para o desenvolvimento, nenhuma alternativa se preocupou em negar ou mesmo em examinar que o critério de "mercado é, efetivamente, uma força promocional de alocação de recursos." Para ele,

"A crítica dos modelos atuais de desenvolvimento e modernização (tema relevante nos dias de hoje, tanto no Brasil quanto no resto do mundo) não pode ser satisfatoriamente empreendida independentemente de um exame acurado dos fundamentos teóricos da Economia Política." (RAMOS, 1980, p. 5).

Por outro lado, a praxis desenvolvimentista pode também ser criticada, analisando-se o Planejamento Governamental como ação intervencionista do Estado na economia que, em última instância, visa o desenvolvimento. Sob este ângulo, o primeiro óbice a ser apontado diz respeito à ampliação da ação planejadora, que chama a si funções essencialmente políticas, a despeito de ser caracterizada como um *processo racional, científico e apolítico de tomada de decisão*. Assumindo um papel acima de sua competência, provocou disfunção e incoerências entre intenções de bem-estar e resultados alcançados:

"O grande paradoxo do Planejamento Governamental reside, então, na elitização dos benefícios dele resultantes, não obstante sua elaboração e execução serem efetivadas em nome do bem comum." (MENEZES, 1979, p. 184).

A par dessas disfunções (planejamento *versus* desenvolvimento), outras, de igual importância, emergiram, como decorrência. Uma delas, por exemplo, derivou-se da aplicação de técnicas planificadoras

que exigiam pessoal altamente qualificado para o processo de tomada de decisão, além de um aparato institucional burocrático, ensejando, de um lado, o surgimento de uma elite privilegiada de executivos públicos (tecnocratas) e, de outro, o fortalecimento da própria máquina burocrática estatal. Assim, conforme declara IANNI (1977, p. 315), nasceu "uma nova estrutura de poder: a 'tecnoestrutura estatal' que corresponde à combinação do fortalecimento da tecnocracia com o prestígio do aparato institucional". Para ele, o termo tecnoestrutura exprime uma nova "estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos e de um certo tipo de pensamento técnico-científico."

Por sua vez, a tecnoestrutura, considerando-se habilitada a compreender e organizar a realidade nacional, passou conseqüentemente a decidir pela sociedade o que era desejável em termos políticos e viável a nível econômico de alocação de recursos. Contudo, a análise da experiência brasileira em Planejamento Governamental mostra que se formulavam planos, definiam-se metas e objetivos de desenvolvimento que não traduziam os interesses, necessidades e aspirações coletivas, mas funcionavam como instrumentos de dominação, na medida em que beneficiavam grupos reduzidos da comunidade nacional. Logo, o compromisso do Estado de atender à sociedade civil foi rompido, e a política desenvolvimentista dirigiu-se para os interesses de natureza estritamente econômica. Conseqüentemente, o planejamento que orientava a mudança para o desenvolvimento não conseguiu propor e executar medidas cujos benefícios pudessem ser estendidos a todos os cidadãos, transformando-se, conforme denuncia MENEZES (1979, p. 148), "em um instrumento a serviço do poder".

As frustrações causadas pelos efeitos do desenvolvimento, nas palavras de FURTADO (1974, p. 16), "surgiram como um pesadelo no sonho de progresso linear em que se embalavam os teóricos do crescimento".

Durante mais de um quarto de século, as premissas que orientavam o desenvolvimento econômico o descreviam como um *processo linear quantificável e de duração ilimitada*. No entanto, a idéia de

progresso linear fragilizava-se ante as interferências de ordem social, política e cultural que muitas vezes desviavam o curso da economia. A quantificação dos resultados, por sua vez, tornava-se incapaz de traduzir os efeitos do processo, pois falhava em exprimir como ocorria a repartição dos frutos do crescimento econômico entre os diversos segmentos da sociedade e encobria os danos sociais e ecológicos. Além do mais, a pretensa *duração ilimitada* que caracterizava o processo, paralela a um consumo sempre crescente de bens, provocava a exaustão da natureza em inúmeros pontos do globo, antes mesmo que coubesse a milhares de pessoas a porção mínima indispensável à sobrevivência.

A despeito de resultados espetaculares alcançados em alguns setores da economia e de inegável progresso científico e tecnológico, a adequação daquelas premissas à realidade não se verificou. Opostamente, conforme enfatiza RATTNER (1979, p. 145), ensejou

"rapida acumulação de capital, concentração de investimentos em grandes empresas; centralização das grandes empresas em áreas metropolitanas, acentuação das diferenças entre cidade e campo e favorecimento às classes de altas rendas, cuja participação na renda nacional é crescente."

Asseguravam os defensores do desenvolvimento quantitativo que o seu êxito resultaria no progresso geral, aconselhando *paciência e trabalho* àqueles que ainda não haviam recebido suas benesses. Esclareciam também que as dificuldades surgidas no seu decurso seriam transitórias, conseqüentes da *própria dinâmica do sistema econômico* e paulatinamente superáveis, até que toda a sociedade tivesse acesso ao bem-estar almejado.

O tempo, no entanto, levava à emergente certeza de que as dificuldades e tensões decorrentes se elevavam junto com o crescimento econômico, face aos problemas que provocava, como o êxodo rural, a marginalização urbana, o desemprego, enfim todas as formas de marginalização social, cultural, política e econômica. Gradativamente, cada uma das vigas que sustentavam as bases teóricas do desenvolvimento estremejava e ameaçava ruir, ante a evidência dos fatos.

Em todos os pontos da terra duvidava-se da excelência do processo, porém, agora, de um modo diferente: não mais buscando-se suas

possíveis falhas e os meios de corrigi-las, mas questionando-se a racionalidade utilitarista que lhe dera origem. Surgiram então inúmeros trabalhos abordando os efeitos de um desenvolvimento de natureza marcadamente econômica, onde se identificava uma estreita relação entre *crescimento econômico, desagregação social e comprometimento ecológico*.

Alguns estudiosos passaram a analisar as possíveis origens desta desalentadora realidade. Um deles, ROBERT HEILBRONER, aponta como uma das causas da deterioração ambiental e social "o mal-estar civilizacional" que, para ele demonstra a inabilidade de uma civilização voltada para o aprimoramento material em suas mais variadas expressões em oferecer satisfação ao espírito humano. Em suas palavras:

"Há algum tempo observadores céticos quanto à panacéia do crescimento têm-se perguntado por que seus contemporâneos - que seriam mais ricos que seus avôs, ou bisavôs, ou antepassados - não parecem ser três, cinco ou dez vezes mais felizes, ou mais contentes, ou mais bem desenvolvidos, como seres humanos individuais. Este ceticismo, antes prerrogativa de uns poucos críticos de 'mentalidade filosófica', já começou, acredito, a penetrar na consciência de um grande número de homens e mulheres." (1974, p. 16).

POLANYI, por outro lado, em sua obra "A grande transformação", atribui a derrocada da atual civilização ocidental à expansão desordenada do mercado que, rompendo os seus limites, infiltrou-se em todas as dimensões da vida humana associada, ditando assim o comportamento dos homens e das instituições. Observa o autor que o aniquilamento ambiental e social "deve-se à idéia utópica de mercado auto-regulável que informa o processo de desenvolvimento centrado num tipo de industrialização que não se subordina às exigências da natureza e do homem". Para ele a verdadeira crítica aos rumos do desenvolvimento "não é o fato dele basear-se na economia - num certo sentido, toda e qualquer sociedade tem que basear-se nela - mas de sua economia basear-se no auto-interesse" que passa então a ser considerado o motor do desenvolvimento. Polanyi esclarece que

"Somente a civilização industrial, oriunda do século dezenove, é econômica em um sentido diferente e distinto, pois ela escolheu basear-se num motivo muito raramente reconhecido como válido na história das sociedades

humanas e, certamente, nunca elevado ao nível de uma justificativa de ação e comportamento na vida quotidiana, a saber, o lucro." (1979 [s.n.t.]).

Considerações como as de Heilbroner, Polanyi e outros estudiosos da moderna civilização, permitem inferir que a felicidade das nações desenvolvidas (conforme demonstram os indicadores do níveis de renda e de consumo) é aparente e ilusória. Por conseguinte, o desenvolvimento econômico por si só não assegura o bem-estar da sociedade. Por esta razão, a questão que se impõe é a seguinte: como uma nação de economia florescente, claramente expressa na crescente elevação do seu PIB, pode padecer de males sociais e ecológicos? A resposta a esta questão evidencia o questionamento da validade dos Indicadores Econômicos empregados para externar os efeitos do desenvolvimento na sociedade.

Assim, a falácia desses indicadores pode ser visualizada nas informações de instituições cujos dados demonstram a distribuição de renda no mundo. Analisando estatísticas recentes divulgadas pelo Banco Mundial-BIRD, verifica-se que o país mais rico do mundo são os Emirados Árabes Unidos, cuja fonte de riqueza advém da produção de petróleo no Oriente, desfrutando de uma renda per capita de US\$14.800 em 1977, o que equivalia a Cr\$ 636.400. No entanto, é sobejamente conhecida a pobreza da grande parcela, senão da maioria das populações desta nação, à qual se opõe a riqueza de alguns grupos. O PNB e a renda *per capita*, tanto nesse caso particular como genericamente, não expressam a realidade, mas camuflam a miséria de muitos com o fausto de poucos. Por esta razão, FURTADO considera os indicadores econômicos um "conceito ambíguo", chamando-os inclusive de "vaca sagrada dos economistas". Para ele o PIB atesta inegavelmente o volume da renda nacional, nunca a sua distribuição, pois a concentração de renda que ocasiona consumo supérfluo elevado de uma minoria privilegiada eleva a taxa de crescimento do PIB, possivelmente a um ritmo mais acelerado do que se houvesse desconcentração. Logo.

"... quanto mais se concentra a renda, mais privilégios se criam, maior é o consumo supérfluo, maior será o crescimento do PIB. Desta forma, a contabilidade nacional pode transformar-se num labirinto de espelhos, no qual um hábil ilusionista pode obter os efeitos mais deslumbrantes." (1974, p. 116).

3

A CONCEPÇÃO QUALITATIVA DE DESENVOLVIMENTO

O reconhecimento de que o processo econômico não engendravá por si só o progresso social, oportunizou o aparecimento de diversos estudos admitindo que tanto as nações em estágio avançado de industrialização como aquelas empenhadas no esforço de desenvolvimento não vinham obtendo efetivamente a melhoria em seus níveis de bem-estar geral. Em consequência, esses estudos buscavam novas formas alternativas de desenvolvimento, compatíveis com a satisfação do indivíduo, isolada e coletivamente.

O desapontamento provocado pelo desenvolvimento econômico-quantitativo, conforme foi abordado no capítulo anterior, é claramente evidenciado nas palavras de DARRAS (in IBGE, 1979, p. 6), quando indaga:

"Não existe um grande perigo em se deixar levar pela convicção de que o crescimento da produção e da renda nacional seja portador, em si mesmo, de todos os benefícios e, em particular, que ele se faça acompanhar da redução das desigualdades econômicas e sociais?"

Assim, as contradições do desenvolvimento ensejaram o deslocamento do foco de atenção meramente econômico para um alvo de bem-estar que elevasse a *qualidade de vida* das populações. Manifestou-se então uma preocupação qualitativa em torno do desenvolvimento.

A concepção qualitativa de desenvolvimento enfatiza, num primeiro momento, o seu aspecto estritamente social, consubstanciando-se em tentativas de elaboração de um arcabouço teórico que, chamado de Desenvolvimento Social, pretende constituir-se em um dos ramos de especialização da Sociologia. Mais recentemente, a abordagem qualitativa estendeu-se a outros aspectos pertinentes à qualidade de vida de uma população, procurando em outras ciências, como a Ecologia, os fundamentos para propostas de desenvolvimento centradas na defesa e uso adequado do meio ambiente. Assim, surgiu o Ecodesenvolvimento e suas derivações, como o Desenvolvimento Antropocêntrico também voltado para o equilíbrio entre o homem e seu meio físico.

Por conseguinte, neste capítulo, cujo tema central versa sobre o desenvolvimento em sua concepção qualitativa, serão abordados os enfoques social e ecológico do desenvolvimento e a estratégia de

implementação do Desenvolvimento Social via Indicadores Sociais. A par disso, examinar-se-ão as controvérsias geradas pelo uso de Indicadores Sociais, numa tentativa de posicionamento crítico diante do panorama desenvolvimentista atual.

3.1. O Novo Sentido de Desenvolvimento

- Desenvolvimento Social

Qualidade de vida como aspiração da sociedade não representa assunto novo. Muitos autores têm afirmado que a humanidade, embora imbuída de valores econômicos, sempre apresentou profunda preocupação com os aspectos qualitativos da existência. Na realidade, a própria história do homem está plena de evidências significativas que comprovam a procura de um maior bem-estar não somente material mas também cultural, espiritual, político e social, muito embora com diferentes sentidos no tempo e no espaço.

Sendo a qualidade de vida um ideal imanente ao homem e à sociedade, para melhor entendê-la torna-se necessário conceituá-la. Contudo, analisando-se algumas tentativas de definição de qualidade de vida, verificam-se certas divergências entre elas. Portanto, para efeito deste trabalho, entende-se *qualidade de vida como um estágio ou padrão ideal de vida, apontado por valores próprios de um determinado contexto de tempo e lugar, onde cada uma das dimensões - física, espiritual, social, econômica, política e cultural - da vida humana individual e associada, bem como suas relações com o meio ambiente físico, rege-se por critérios específicos que lhe são pertinentes*. Significa pois que as necessidades físicas são entendidas e tratadas como questões inerentes à sobrevivência humana; à esfera espiritual dizem respeito os aspectos de auto-afirmação e satisfação interior do indivíduo, que transcendem a sua própria condição humana; os aspectos sociais pertinem à natureza gregária do homem; os aspectos econômicos referem-se ao provimento das necessidades fisiológicas e das alegrias da vida; a ação política

rege-se por referentes de bem comum da sociedade; e a vida cultural obedece aos princípios decorrentes de valores ligados a costumes, hábitos e crenças de uma determinada comunidade. As relações entre homem e meio-ambiente, por sua vez, subordinam-se aos princípios de equilíbrio ecológico e preservação do meio-ambiente.

Verifica-se, pois, nesta definição, que para uma sociedade de atingir determinado padrão ou estágio de qualidade de vida, por ela entendida como ideal, as diferentes dimensões humanas devem ser consideradas segundo sua própria essência e natureza, e atendidas por mecanismos e ações informados por critérios relativos a cada uma delas. *Qualidade de vida*, por conseguinte, comporta não apenas as dimensões econômica e social, mas também a cultural e política, a par dos aspectos fisiológicos e ecológicos.

Conquanto não seja exatamente esta a concepção de qualidade de vida adotada pelos sociólogos, o Desenvolvimento Social por eles almejado refere-se também a um processo de mudança de natureza multidisciplinar. Por esta razão, algumas considerações merecem destaque. Em primeiro lugar, o Desenvolvimento Social decorre do crescente prestígio que as Ciências Sociais ou Humanas (Antropologia Cultural, Direito, Economia, Política, Psicologia Social e Sociologia) vem merecendo nos meios científicos. Em segundo, é fruto do discurso sociológico, e a Sociologia, como se sabe, consiste

"no estudo científico das relações sociais, das formas de associação, destacando-se os caracteres gerais comuns a todas as classes de fenômenos sociais que se produzem nas relações de grupos entre os seres humanos." (LAKATOS, 1978, p. 8).

Tendo por objeto de estudo o homem e a sociedade, a Sociologia compreende diversas áreas, voltadas ao conhecimento dos diferentes aspectos do comportamento humano - sociológico, econômico, jurídico, político e cultural, pressupondo desse modo o entendimento e o tratamento multidisciplinar da realidade social. Por outro lado, a ciência sociológica divide-se em dois ramos: Sociologia Pura e Sociologia Aplicada. Do primeiro, que trata de seus fundamentos teóricos, derivou-se, além de outras especializações, a Sociologia do Desenvolvimento que,

segundo LAKATOS (1978, p. 24),

"estuda o processo de desenvolvimento compreendido como uma configuração historicamente concreta de transformações nas sociedades humanas; preocupa-se com a análise das condições estruturais que precedem o desenvolvimento e nele influem de maneira fundamental; verifica as implicações do desenvolvimento, isto é, suas inter-relações, suas conseqüências e seus produtos."

Em decorrência do aprofundamento da Sociologia do Desenvolvimento, surgiu um arcabouço teórico denominado Desenvolvimento Social, que pretende constituir-se em mais uma especialização da Sociologia. Nesse sentido, o Desenvolvimento Social corresponde ao processo de mudança de uma realidade do tipo tradicional para uma sociedade especializada e industrializada. Para melhor entender esta concepção, torna-se indispensável frisar que os cientistas sociais engajados nesta corrente sócio-qualitativa referem-se a um tipo particular de desenvolvimento, que diz respeito à passagem de nações denominadas subdesenvolvidas, para a condição de desenvolvidas. Conseqüentemente, entendem o desenvolvimento não como um fenômeno histórico secular, sempre presente na vida do homem, mas como um fenômeno específico de uma determinada época, marcada pela industrialização.

De acordo com este raciocínio, para eles o desenvolvimento é mais que crescimento econômico, constituindo-se em um movimento sócio-qualitativo que se dirige, via de regra, em três sentidos: para a decomposição de uma ordem social vigente, de caráter tradicional, onde situações de dependência e marginalidade econômica, social, política e cultural são constantes, ensejando conflitos políticos e de classe, além de condições sub-humanas de vida; dirige-se também para a transformação de estruturas de poder, bem como a mudança de comportamento de suas populações; finalmente, este movimento sócio-qualitativo busca a implantação de uma nova sociedade industrial, porém estabelecida em função de paradigmas capazes de assegurar às massas populares condições de participarem efetivamente como produtoras e consumidoras, nessa nova sociedade.

A partir dessas considerações, conclui-se que a corrente sócio-qualitativa almeja a superação do "status quo" presente nas

sociedades tradicionais subdesenvolvidas e a transição para um estado onde o indivíduo e a comunidade nacional, rompendo com as cadeias de dependência e marginalidade e efetuando mudanças nas estruturas de poder e econômica atinjam um nível superior de qualidade de vida.

Esta é, na verdade, a concepção de Desenvolvimento Social que se pode inferir dos trabalhos elaborados por François Perroux, Florestan Fernandes, Everett Hagen e outros estudiosos do desenvolvimento em seu enfoque sócio-qualitativo.

JAGUARIBE, em sua recente obra "Introdução ao Desenvolvimento Social" (1979, p. 54), acrescenta um novo enfoque à teoria. Para ele o Desenvolvimento Social compreende dupla abordagem: a histórico-anropológica, já bastante conhecida, que corresponde ao "trânsito das sociedades familísticas para as diferenciadas", e a que se refere à evolução do autoritarismo e conseqüente alienação social. Nesta ótica, qualidade de vida parece identificar-se com uma "sociedade não repressiva".

Por outro lado, é interessante relevar que os sociólogos estabelecem distinções entre *crescimento e desenvolvimento*, atribuindo ao primeiro especificamente o que se refere a progresso econômico e ao segundo as mudanças de estrutura e comportamento compatíveis com a independência política e econômica e a dignidade da pessoa humana que, em última instância, corresponde à qualidade de vida.

Observa-se, ademais, entre os sociólogos, uma identidade de preocupações com aspectos que direta ou indiretamente dizem respeito à qualidade de vida, embora não haja consenso em torno de um conceito capaz de ser aplicado universalmente, podendo assim sustentar as bases teóricas do Desenvolvimento Social.

Justificam-se as divergências conceituais entre os adeptos do Desenvolvimento Social pela simples razão de serem eles indivíduos integrantes de uma sociedade complexa e, portanto, possuidores de valores próprios e distintos. Logo, concebem qualidade de vida no desenvolvimento sob diferentes ângulos formulando a seu respeito diferentes conceitos, ao contrário dos partidários da corrente quantitativa de

desenvolvimento que, por tratarem de uma realidade social simplificada, contida em modelos econômicos, conseguiram uma certa identidade a respeito do conceito de desenvolvimento. Por esta razão, principalmente, supõe-se que os cientistas sócio-qualitativos não lograram estabelecer bases comuns, quer a nível teórico, para facilitar a compreensão do que venha a ser Desenvolvimento Social, quer no estabelecimento de estratégias de intervenção na realidade social.

Confirmando estas observações, BLUMER, em artigo intitulado "A idéia de desenvolvimento social", publicado na coletânea "Sociologia do Desenvolvimento" (DURAND, 1975, p. 39), declara que alguns sociólogos,

"tratam o desenvolvimento social como equivalente à eliminação de problemas sociais clássicos (crimes, favelas, dissolução da família). Ainda outros identificam-no com seleções arbitrárias das chamadas taxas de crescimento social (alfabetização, escolaridade, consumo de calorias, mortalidade infantil); relacionam o desenvolvimento social com industrialização e urbanização [...] com o controle governamental centralizado ou com um estado de liberdade pluralística [...] ou, ainda, com um tipo usual de sociedade aberta. Enfim, o termo apresenta grande elasticidade."

O que, no entanto, convém salientar é que as divergências de entendimento e por extensão conceituais do Desenvolvimento Social de correm do conceito eminentemente valorativo de qualidade de vida. Assim, em se tratando de valor*, BONAVIDES (1978, p. 106), afirma

* Valor - "Capacidade que um objeto (coisa, idéia ou outra pessoa) tem de satisfazer um desejo, uma necessidade ou uma aspiração humana. O fundamento do valor encontra-se no espírito humano que aprecia o interesse (o valor) que o objeto exterior apresenta. Podem distinguir-se numerosas categorias de valores de que as principais são: valores econômicos, jurídicos, éticos ou morais, culturais e religiosos [...]. Os valores sociais são constituídos por modelos gerais de conduta, por prescrições coletivas, por normas de comportamento geralmente aceitas e exigidas pela sociedade [...]. De um modo geral, os valores sociais correspondem aos valores morais, culturais ou religiosos, que favorecem a integração social e que desenvolvem os laços de solidariedade". (BIROU, 1978, p. 419:21)

que

"toda inquirição acerca de valores compreende uma triplíce perspectiva: o sentido empírico, o sentido normativo e o sentido subjetivo."

Esclarece o autor que na acepção empírica os valores têm um caráter absoluto que empresta sentido às ideologias e doutrinas políticas, constituindo fatos sociais* comprováveis, possuidores de existência própria (área do sociólogo); na acepção normativa, os valores são relativos, apresentam-se como regras estabelecidas de comando social que, embora não existindo originalmente na sociedade, podem ser provocados através de estimulação, introjeção ou imposição (área do jurista); no sentido subjetivo, o valor surge a partir de certas escalas elegíveis e variáveis de subjetivismo como fruto da reflexão filosófica, manifestando-se através da proposição de aplicação social de determinados valores considerados como supremos (área do filósofo político).

Compatibilizando-se as conclusões de Blumer com as observações de Bonavides acerca de valor, o que parece haver ocorrido no caso da corrente sócio-qualitativa é que na tentativa de imprimir à qualidade de vida uma função universalista os teóricos do Desenvolvimento Social, embora reconhecendo a importância e a interferência dos *juízos de valor*, descuidaram-se de examinar mais refletidamente este aspecto, ao tentarem conceituá-la. Por isso, consideravam como valores próprios a todas as sociedades os originários da civilização européia, tentando conformar o processo de transição de diferentes realidades a uma réplica do processo de industrialização. Em outras palavras, citando BLUMER

* Fato Social - Em sentido estrito todos os processos de interação social podem ser chamados fatos sociais. Dada, porém, a estreita interdependência entre cultura e sociedade, também os objetos da cultura não material comportam essa denominação, de modo que o termo não se aplica somente aos *sociofatos* mas também aos *mentefatos*. Os fatos têm uma realidade objetiva e um caráter específico, irreduzível, fundamental; distinguem-se pelo seu caráter coletivo, isto é, por serem fatos pertencentes a um grupo como grupo e pelo seu poder de coerção, isto é, por serem sujeitos à sanção social." (Dicionário Globo de Sociologia)

(1975, p. 50), os teóricos partilham

"da crença generalizada de que o núcleo do desenvolvimento social deve ser encontrado na experiência histórica da sociedade ocidental, quando esta se modernizou durante os séculos XVIII e XIX; na formação de instituições políticas, sociais e industriais."

Assim, o Desenvolvimento Social reduziu a idéia de desenvolvimento a um tipo particular de progresso e, nesses termos, corre o risco de impor às populações valores que pouco têm em comum com o seu ideal de "qualidade de vida".

- Ecodesenvolvimento

Somando-se aos esforços do Desenvolvimento Social, na década de 70, surgiu uma nova concepção de desenvolvimento, em decorrência sobretudo dos efeitos causados pelo enfoque econômico-quantitativo, traduzidos na exaustão dos recursos finitos, nos desastres ecológicos cada vez mais freqüentes e nas conseqüências negativas da má distribuição de renda. Preocupando-se especialmente com as relações entre o homem e seu meio-ambiente, esta nova corrente denominou-se *Ecodesenvolvimento*.

A base teórica que informa o Ecodesenvolvimento resulta de uma combinação entre as Ciências Sociais e a Ecologia, compreendendo-se esta última não apenas no seu sentido estrito de um ramo da Biologia, mas "como um ramo das ciências humanas que estuda a estrutura e o desenvolvimento das comunidades humanas em suas relações com o meio ambiente e sua conseqüente adaptação a ele, assim como novos aspectos que os processos tecnológicos ou os sistemas de organização social possam acarretar para as condições de vida do homem." (Dicionário Aurélio)

Além desse sentido, o termo Ecologia significa, também,

"um ramo da Sociologia que estuda as relações entre a comunidade humana e o seu ambiente; especificamente, o estudo das interrelações espaciais e temporais entre o homem e sua organização econômica, social e política." (OPHULS, 1976, p.4)

Como uma teoria emergente, o Ecodesenvolvimento foi apresentado, publicamente, na Conferência das Nações Unidas para o Meio

Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972. Seu criador e principal teórico é o economista franco-polonês Ignacy Sachs, cuja filosofia se baseia, conforme declarou recentemente à Revista VEJA (nº 517/78) "na gestão correta dos recursos disponíveis em proveito da totalidade das populações, e de tal modo que as condições ecológicas necessárias à renovação desses recursos sejam respeitadas." Observa-se que, para Sachs, o Ecodesenvolvimento procura valer-se de estratégias criativas não convencionais que viabilizem formas de harmonização dos recursos ambientais no desenvolvimento.

Assim o Ecodesenvolvimento, conforme postula seu criador, parte do princípio de que toda ação humana implica numa modificação do meio ambiente, porém estabelece profundas diferenças entre o que chama de *economismo* (ação voltada à utilização predatória dos recursos naturais, segundo as normas de máximo proveito no mínimo de tempo) e o *ecologismo* (que reside numa forma abusiva de preservação da natureza que sacrifica o homem). A proposta de Sachs, de caráter intermediário entre ambas, baseia-se, enfim,

"na convicção de que é possível e mesmo imprescindível redefinir as estratégias de desenvolvimento, de uma maneira concreta, levando em conta as condições específicas de grupos sociais específicos, em contextos ecológicos e econômicos particulares, e procurando harmonizar os objetivos econômicos e sociais com uma gestão e ecologicamente prudente dos recursos e dos meios." (SACHS, 1978, p. 52)

Volta-se pois esta nova concepção qualitativa de desenvolvimento a encontrar, *sem preconceitos técnicos e culturais*, formas de equilíbrio entre o homem e o ambiente, compatíveis com a qualidade de vida, através de medidas criativas de utilização não predatória dos recursos naturais, do emprego de tecnologias adequadas e de modelos indígenas de organização social e institucional que o viabilizem.

Embora essa idéia de ecodesenvolvimento se tenha manifestado com os trabalhos e pronunciamentos de Sachs, outros economistas, ecólogos, políticos e cientistas sociais vêm, já há algum tempo, referindo-se a novos modelos desenvolvimentistas, centrados na qualidade ambiental e adequada utilização dos elementos naturais. JAN TINBERGEN,

por exemplo, em sua obra "Para uma nova ordem internacional" (3º Informe do Clube de Roma), publicado em 1978, realça a fundamental importância de *melhoria do bem-estar para todos os grupos da população*. Propõe uma nova estratégia de desenvolvimento, voltada à construção de uma ordem social e econômica equitativa, estabelecida sobre os seguintes componentes: satisfação das necessidades humanas básicas de sobrevivência, trabalho, educação e lazer; erradicação da pobreza; desenvolvimento por esforço próprio e participatório; exercício do poder público; e *ecodesenvolvimento equilibrado*.

Por outro lado, EHRLICH e EHRLICH, em seu livro "População, Recursos e Ambiente", editado em 1974, examinando o estado e as perspectivas de vida humana no planeta, e levando em conta a escassez dos elementos naturais não renováveis, a carência de alimentos, a explosão demográfica, especialmente no Terceiro Mundo, além da insegurança em todas as suas manifestações (inclusive a ameaça nuclear), conclui pela urgente necessidade de efetuarem-se mudanças na política econômica que apoia o processo convencional de desenvolvimento. Para eles, um dos meios pelo qual tais mudanças poderiam ser realizadas é desenvolver uma *nova economia do ambiente*, que leve em conta, para efeito de cálculo, os custos do desenvolvimento econômico sobre o meio ambiente físico. Por esta razão, advertem:

"a disparidade entre os poucos elementos nos atuais métodos de uma análise custo-lucro e os custos reais pagos pela sociedade é muito mais evidente quando se analisa o problema da poluição industrial." (EHRLICH e EHRLICH, 1974, p. 393)

Com efeito, para os projetos industriais, fundamentados na economia ortodoxa que serve de suporte ao processo de desenvolvimento, "o lucro corresponde à ausência do custo". Na prática, entretanto, desideologizados os preceitos econômicos, verifica-se que a industrialização lucra e o público paga os custos, a curto e longo prazo, através de uma série de efeitos e reações que vão desde o desconforto produzido pela poluição sonora nas grandes cidades até às deformidades físicas e à própria morte advindas da poluição química.

É interessante sublinhar que a expressão *qualidade de vida*

é muito mais empregada e enfatizada pelos adeptos do Ecodesenvolvimento do que pelos cultores do Desenvolvimento Social. Possivelmente aqueles preocupam-se mais diretamente com a dimensão social de bem-estar que é um tanto subjetiva e valorativa, enquanto os "ecodesenvolvimentistas" demonstram interesses e preocupações mais objetivas e menos valoradas que decorrem diretamente do confronto com o ambiente.

Não só a nível internacional mas também no âmbito do Brasil passou-se a refletir sobre a importância e a inclusão dos aspectos ambientais na formulação de políticas de desenvolvimento. Em função do crescente número de problemas de ordem social (marginalização, violência urbana, desemprego, menor abandonado), além do comprometimento ecológico (formas diversas de poluição), inúmeros estudos começaram a surgir nesta linha. Olavo Baptista Filho, por exemplo, em sua obra "O homem e a ecologia", publicado em 1980, condena o imediatismo do processo brasileiro de desenvolvimento, onde não há perspectivas de tempo mas apenas o horizonte temporal do dia a dia. Adverte ainda que "a estratégia do desenvolvimento econômico possui duas dimensões, sendo uma econômica propriamente dita e outra ecológica, esta infelizmente de todo ignorada no estágio atual da economia dos países que se acham à procura do desenvolvimento, entre os quais o Brasil." (BAPTISTA FILHO, 1977, p. 46)

Este imediatismo da política brasileira de desenvolvimento leva REZENDE e RAMOS (1980, p. 2) a declarar, com muita propriedade, que "o País vive da mão para a boca".

A preocupação com a qualidade de vida, no seu sentido ecológico, é tratada também por RAMOS, quando, à luz de sua Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, faz uma apreciação do modelo econômico brasileiro. Para ele, modernização e desenvolvimento são indissociáveis de práticas predatórias, nocivas a vida humana e às funções auto-restauradoras do ambiente natural. Esclarece que "tal acontece em função do descaso que a Economia Política - disciplina que informa a tomada de decisão e a alocação de recursos pelo Estado - confere ao ambiente natural". Por esta razão, afirma:

"a economia política sempre falhou em perceber a finitude de recursos de baixa entropia (não renováveis).

A natureza sempre entrou no raciocínio do economista convencional como generoso seio materno, verdadeira fonte inesgotável de recursos [...]. O que a síndrome de recursos finitos revela de novo é que a escassez dos meios é absoluta." (RAMOS, 1980, p. 45)

Ainda em termos de Brasil, porém a nível regional, interesses são manifestados pela adoção de políticas de desenvolvimento que levam em conta a questão ambiental como componente fundamental da qualidade de vida. Para a Amazônia, por exemplo, cujas peculiaridades ecológicas exigem medidas especiais para manutenção do equilíbrio dos ecossistemas, BENCHIMOL propõe uma estratégia de ocupação e desenvolvimento que denomina oikopolítica* amazônica**. Para ele, trata-se de uma política de desenvolvimento definida não de fora para dentro ou de cima para baixo mas com base na própria geo-história local, de modo a tirar lições de 4 séculos de experiência regional. Assim, quaisquer programas de desenvolvimento

"... deverão ser viabilizados levando-se em conta as vantagens e os óbices relativos que a Região oferece em termos de recursos naturais, menor dano ecológico, custos mais altos de transferência, riscos de estrutura nova, disponibilidade de recursos e tecnologia, demanda a nível regional e nacional, abertura para mercados externos e outros fatores." (BENCHIMOL, 1977, p. 836:7)

* O termo oikopolítica deriva-se do conceito de economia, formulado no quarto século antes de Cristo, por Xenofonte, "para quem a produção e a gerência de bens não se subordinavam à motivação única do lucro nem às leis de mercado, mas eram reguladas por normas éticas e políticas." (RAMOS, 1979, p. 40)

** Oikopolítica Amazônica - Benchimol explica: "Uso o neologismo oikopolítica para caracterizar uma nova ciência política interdisciplinar que está nascendo na fronteira da economia e da ecologia (ambas etimologicamente originárias da raiz grega oikos - casa, lar, patrimônio, recursos - acoplando-a ao substantivado política no verdadeiro sentido da expressão, para referir-me aos negócios públicos, de interesse coletivo, e às atividades do Estado, como fonte de poder e de organização da vida associativa, em benefício e por delegação de cidadania e de nação). A esta ciência oikopolítica acrescento a adjetivação amazônica, conservando o K grego original, para dar maior força e fidelidade à semântica histórica, a despeito da eliminação indevida ao Kapa na língua portuguesa." (BENCHIMOL, 1977, p. 665)

Destarte, a concretização desta nova proposta de desenvolvimento impõe a consideração de fatores ecológicos e para tanto a incorporação de novos valores à sociedade. Assim, seja pelo fortalecimento dos *valores empíricos*, já existente entre as populações; seja por força de *valores normativos* ou em decorrência da ação criadora do filósofo político, que sugere *valores subjetivos*, a relevância dos aspectos ecológicos no desenvolvimento devem agregar-se à cultura da vida humana associada e informar o processo de formulação de políticas públicas.

Conscientes de que a humanidade atravessa uma fase de transição rumo a uma nova civilização, os teóricos do Ecodesenvolvimento ou do Desenvolvimento Antropocêntrico (conforme o chama Alcides Abreu*), libertando-se das cadeias do utilitarismo que rege o pensamento técnico-científico atual, preocupam-se menos com os fundamentos sobre os quais irá estabelecer-se este novo modelo, do que com o fato de que sempre existirá, a despeito de quaisquer fundamentos, um ambiente natural a preservar. Face a estas considerações, BERTOLI supõe que

"Esta nova Humanidade, ao apelo do crescimento da renda e das quantidades, fará suceder o chamamento à qualidade de vida, o apetite pelo bem-estar social. Nela terão fim os aspectos valorativos do *ter*. O *ser* do homem assumirá a condição de valor supremo, no âmbito da vida terrena, nesta nova época [...]. No amanhã que vem chegando, o fenômeno humano ambiental dominará as preocupações dos formuladores, sejam eles políticos, chefes religiosos, planejadores, cientistas sociais ou técnicos." (BERTOLI, 1980, p. 2:3).

Finalizando as considerações sobre a corrente qualitativa do desenvolvimento, onde foram examinados dois movimentos distintos - o Desenvolvimento Social e o Ecodesenvolvimento - torna-se possível comprovar que, cada vez mais, a qualidade de vida vem se afirmando e fortalecendo como objetivo final do processo de desenvolvimento. Cada um dos movimentos, a seu modo, procura garantir um espaço maior para o homem,

* ALCIDES ABREU - Professor de Economia Internacional do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, que se vem dedicando à formulação de propostas antropocêntricas de desenvolvimento.

individualmente ou em grupo e tenta subordinar as dimensões que integram a vida humana a princípios que permitam a satisfação individual e coletiva. Indubitavelmente porém enquanto o Desenvolvimento Social, porque se fundamenta em princípios científicos eivados de influência ideológica não logrou uma maior fidelidade no entendimento e coerência no tratamento da realidade social, o Ecodesenvolvimento, porque se debruça sobre o próprio ambiente, mostra sinais mais evidentes de realismo, embora sejam bastante recentes suas tentativas de interferência na realidade social.

3.2. Os Indicadores Sociais

A idéia de qualidade de vida e os conceitos que lhe foram atribuídos pelo adeptos do Desenvolvimento Social, analisados no item anterior, mostraram sensíveis diferenças em torno do seu significado. Apesar destas divergências, alguns estudiosos tentaram implementar em termos operacionais o conceito teórico de Qualidade de Vida. Para tanto, utilizaram-se de uma metodologia própria que denominaram Indicadores Sociais.

Portanto, no presente item, mostrar-se-ão as principais tentativas de operacionalização do citado conceito. No item seguinte, serão apontadas algumas críticas e controvérsias geradas pela aplicação prática do conceito Qualidade de Vida através dos Indicadores Sociais. Finalmente, no último tópico deste capítulo, apresentar-se-á uma proposta de Indicadores de Qualidade de Vida formulada pela autora.

As tentativas de aplicação da teoria sobre *Qualidade de Vida - QdV*, levou os pesquisadores sociais a definirem um

conjunto de *fatores, variáveis e indicadores** que lhes permitisse expressar o padrão de vida de uma população. Inicialmente, esta definição foi feita com base em critérios pessoais do próprio cientista social, portanto, critérios de caráter normativo, valorativo e ideológico. No entanto, tal definição passou a ser feita posteriormente através de pesquisa de opinião junto à comunidade, numa tentativa de neutralizar a interferência de juízos de valor da parte do pesquisador.

Na realidade, a idéia de Qualidade de Vida associa-se ao atendimento das necessidades básicas de alimentação, abrigo, saúde e segurança do homem e vem despertando, há muito, o interesse de inúmeros cientistas sociais. Assim, a Organização das Nações Unidas - ONU, já em 1961, apresentava um dos primeiros estudos a respeito, intitulado "International definition and measurement of levels of living". Este trabalho, escrito por uma equipe de especialistas vinculados aos diversos organismos que a integram (como a OMS, UNICEF, FAO, UNESCO), corresponde nas palavras de GARCIA (1978, p. 20), "a um guia para medir o desenvolvimento em função do nível de vida, mediante um conjunto de componentes a seguir relacionados, e que podem ser avaliados em função de indicadores: saúde, nutrição e consumo de alimentos; educação; emprego e condições de trabalho; habitação; seguro social; vestuário; recreação e liberdades humanas."

A partir deste, outros estudos foram efetuados, conservando, contudo, a mesma linha de pensamento, isto é, considerando QdV sob

* Por FATOR entende-se um ou mais componentes de uma categoria de necessidade básicas ou consideradas relevantes, como, por exemplo, a alimentação, saúde, segurança, educação. Por VARIÁVEL entende-se um elenco de aspectos ou situações pertinentes a cada fator. Assim, referindo-se ao fator saúde, podem ser apontadas como variáveis a disponibilidade de serviços médicos de caráter público, bem como serviços de saneamento básico. O INDICADOR é a representação numérica, matemática ou estatística, da variável examinada: taxas de atendimento médico, hospitalar ou ambulatorial; número de comunidade atendidas por serviços de saneamento.

o prisma do atendimento às necessidades básicas* do homem, dada, talvez, a estreita ligação entre tais necessidades e as recomendações expressas na Declaração Universal dos Direitos Humanos que sinteticamente, em seus trinta artigos, proclama:

"Todos os seres humanos nascem livres [...] tem direito à vida, à liberdade e à segurança [...] Toda pessoa tem direito à propriedade [...] à liberdade de pensamento e de religião; ao trabalho e ao descanso [...] Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado, que assegure, a si e a sua família, a saúde e o bem-estar e, em especial, alimentação, vestuário, habitação, assistência e serviços sociais necessários. Tem, ainda, direito a seguros em caso de desemprego, enfermidade, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de seus meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade. Todos têm direito à educação [...] à cultura [...] e ao pleno desenvolvimento de sua personalidade. " (Assembléia Geral da ONU, Paris, 10 de dezembro de 1948)

O Instituto das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, organização de nível internacional, alerta que as necessidades básicas do homem podem ser de natureza física, cultural e superior. Para esta instituição, as necessidades físicas, tais como nutrição, abrigo e saúde, relacionam-se com a fome, os elementos naturais e as doenças, enquanto as de natureza cultural, como educação, lazer e segurança, exigem proteção contra a ignorância, o esgotamento e o medo. Por último, as necessidades de ordem superior são aquelas que dizem respeito às aspirações de auto-realização do indivíduo. Verificam-se, pois, nesta classificação, dois grupos distintos de necessidades: o primeiro pertinente à própria sobrevivência do indivíduo (necessidades físicas) e o outro referindo-se diretamente aos valores e aspirações humanas (necessidades culturais e superiores). Desse modo, segundo palavras de NETO

* Observa-se que o atendimento às necessidades básicas do homem constitui o suporte das atividades de Serviço Social, a níveis de trabalho individual, grupal e comunitário. Através destes três processos o Serviço Social desenvolve um trabalho educativo, capacitando pessoas, grupos e comunidades, a buscarem meios de atender a estas necessidades.

(1979, p. 47), "As necessidades humanas têm, de um lado, um caráter relativo de tempo, civilização e espaço e, de outro, possuem certos limites aquém dos quais a própria vida acha-se em perigo ou impossibilitada. São os aspectos absolutos."

ALLARD (in Costa, 1975, p. 163) classifica também as necessidades humanas em três categorias: *having* (ter), como sendo as necessidades de ordem material; *loving* (amar), representando as necessidades efetivas e de integração social e *being* (ser), englobando as necessidades de auto-realização.

MASLOW (in Balcão e Cardoso, 1979, p. 338), por sua vez, agrupa as necessidades fundamentais do homem em cinco categorias: necessidades fisiológicas (necessidades do corpo); de segurança (estabilidade psicológica); de amor (afeição, relações de amizade, participação); de auto-estima (auto-avaliação e respeito de outras pessoas); e de auto-realização (realização do potencial do indivíduo).

Objetivam pois os estudos referentes à QdV, identificar as necessidades humanas básicas, e a corrente sócio-qualitativa do desenvolvimento procura definir estratégias políticas e administrativas que, voltadas ao atendimento dessas necessidades, elevem, por conseguinte, os níveis de qualidade de vida.*

Por outro lado, no que se refere à metodologia, as dificuldades inerentes ao tratamento deste tipo de questão levaram os cientistas sociais a estabelecerem determinados tipos de medidas que facilitem a análise da realidade social. Tais medidas, logo denominadas *Indicadores sociais*, expressariam o nível de QdV de uma população. A estratégia metodológica de utilizar esses indicadores no tratamento de questões pertinentes às necessidades básicas do homem despertou de pronto o

* É interessante observar que, sendo a função primordial do Estado a promoção do bem comum e, cabendo ao Governo a sua efetivação, este organiza-se, administrativamente, a níveis federal, estadual e municipal, em áreas diretamente relacionadas com saúde, educação e cultura, segurança e bem-estar, entre outras, que, em última instância, agrupam determinados conjuntos de necessidades básicas.

interesse da Administração Pública que supunha poder através deles orientar a formulação e avaliar os resultados de seus planos, não apenas a nível econômico mas também no seu aspecto social. Pode dizer-se, portanto, que a gênese da utilização de Indicadores Sociais se deu sob a égide do Estado e se ligou à esfera política, tornando-se um importante elemento para o processo de tomada de decisão e alocação de recursos do Governo.

Convém ressaltar que o emprego efetivo dos Indicadores Sociais surgiu nos Estados Unidos, em meados de 1960. Esta expressão foi empregada pela primeira vez por Raymond Bauer, professor de Administração em Harvard, em seu livro *Social Indicators* (Cambridge, MIT Press, 1966). O Professor Bauer, estudando os efeitos sociais do programa de pesquisas espaciais da NASA e constatando a inexistência de dados estatísticos a respeito, desenvolveu um sistema especial de medidas - *SOCIAL INDICATORS*, que lhe permitisse identificar, medir e acompanhar a evolução dos impactos sociais provocados pela exploração espacial, na sociedade americana.

A partir de então, uma série de eventos contribuiu para a difusão da utilização de IS como instrumento de tomada de decisão pública. Assim, nos Estados Unidos, em 1966, foi proposta a elaboração de um *sistema de contabilidade social*, pela Comissão Presidencial sobre Tecnologia, Automação e Progresso Econômico, que refletisse, especialmente, aspectos referentes à habitação, educação e status do negro americano; em 1977, Bertam Gross organizou e divulgou, nos meios acadêmico e político, *The Annals* - uma coletânea de artigos sobre Indicadores Sociais; no mesmo ano, o Senado Americano elaborou um *decreto* (*The full opportunity and social accounting act*), recomendando a elaboração de um Relatório Social, preparado e apresentado por uma Comissão Mista e um Conselho Social; em 1969, publica-se a obra *Toward a social report*, sob a coordenação do Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar, onde se propõe a criação de um sistema de Indicadores para a área social. Também durante este período e mais recentemente, outros trabalhos foram escritos em torno do tema, como as contribuições de Sheldon & Moore, o modelo elaborado pelo Stanford Research Institute (SRI), o documento *Toward*

balanced growth quantity with quality e os estudos da National Planning Association e do Office of Manegemant and Budget*.

Não sō os EUA mas tambēm outros paĭses do mundo assistiam ã invasão da metodologia de Indicadores Sociais como um instrumento de previsão e mensuração dos efeitos do desenvolvimento junto ã realidade social. A Inglaterra, em 1971, publica o primeiro volume da sērie *Social Trends*; a França, em 1973, edita *Donēes Sociales* e ē seguida pelo Japão e Alemanha, que divulgam, respectivamente, *White paper on national life* e *Gesellschaftliche Daten*. Em consequēncia, surgem as primeiras organizações internacionais (C.E.E., O.C.D.E.), voltadas a programas de estudo e pesquisa para a construção de sistemas de IS. Ao mesmo tempo organismos jã existentes, como a Comissão Econōmica para o Desenvolvimento da Amērica Latina - CEPAL, dedicam-se ã elaboraçãode sistemas de Indicadores Sociais para medir nĭveis internacionais de desenvolvimento e subdesenvolvimento.**

Na verdade, se da crescente literatura e das experiēncias acerca de IS fosse possĭvel extrair um denominador comum, este seria a identificaçãoe mensuraçãode dos nĭveis de QdV de uma populaçãode. Contudo, o conceito de QdV, conforme se mostrou no item anterior, apresenta significativas divergēncias, mesmo entre os cientistas sociais adeptos da nova corrente; logo, ē polēmico tambēm o conceito de Indicadores Sociais, tanto mais porque se refere a fenōmenos sociais nem sempre mensuráveis.

Com efeito, face ã diversidade de concepções relativas ao

* Estas obras sãocitadas por HAMBURGER, em artigo publicado na *Revista de Administração Pública* (16 (4): 16-28).

** Atualmente, cerca de 25 paĭses, aproximadamente, desenvolvem estudos e pesquisas nesta área, inclusive o Brasil, que jã conta com algumas obras sobre o assunto, entre as quais "Brasil, 14 anos de Revoluçãode" (IPEA, 1978), bem como uma listagem preliminar de IS proposta pelo Conselho de Desenvolvimento Social (V.Boletim Econōmico, n° 3, maio-junho-IPEA, 1975, 37:8) e o primeiro nūmero de Indicadores Sociais - Relatório 1969, recēm editado pelo IBGE.

conceito de SOCIAL, a expressão Indicador Social passou a ter diferentes sentidos. Para os autores da obra *Toward a Social Report* (citada in Costa, 1975, p. 169), "um indicador social pode ser definido como uma estatística de bem-estar geral, de interesse normativo direto." Bernard Cazes, porém, combina a concepção normativa de bem-estar com a influência dos valores e conceitua IS como sendo "uma medida de fenômenos sociais que são transeconômicos. O indicador social é normativo e integrado num sistema de informação consistente." (Cazes, in Costa, p. 172). Outros autores referem-se aos IS, tanto como medida aplicável a um sistema social polivalente, quanto como um documento descritivo desse sistema. Assim sendo, um indicador equivale a "uma definição ou parte de uma definição operacional [...] voltada à geração de um relatório ou documento descritivo de um sistema social", (op. cit.); ou ainda a "uma informação que nos permite avaliar aonde vamos e como estamos com relação aos nossos objetivos e valores, servindo, inclusive, para avaliar programas de ação e seu alcance" (Bauer, in RATTNER, 1979, p. 153).

Por outro lado, RATTNER (op. cit.), preocupado com a fidedignidade de dados estatísticos que envolvem inúmeras variáveis e opiniões de diferentes grupos e classes sociais, define Indicadores Sociais como "estatísticas aptas a medir os elementos atinentes à condição social e de bem-estar de diversos segmentos da população, se possível ao nível de indivíduos e não de agregados, medindo inclusive a evolução desses elementos no tempo."

Pode deduzir-se, portanto, que a conceituação em torno de Indicadores Sociais os considera como uma informação, uma medida ou uma estatística que, referindo-se a uma realidade social eminentemente valorativa, pode expressá-la e assim permitir a tomada adequada de decisões, visando ao bem-estar coletivo. Além disso, pode inferir-se também que há duas grandes linhas básicas de pensamento acerca de Indicadores Sociais, consubstanciadas em conceitos normativos e conceitos normativo-valorativos.

Ressalte-se que, ao tempo da elaboração dos primeiros sistemas de IS, o conceito adotado era acentuadamente o normativo. Via de regra, elegia-se um conjunto mais ou menos rígido de variáveis, capaz

de ser aplicado, indistintamente, a diferentes realidades, sem levar em conta as articulações e inter-relações do sistema social que lhe dava origem, nem estabelecer relações de causa e efeito entre fenômenos sociais. Esta postura inicial é demonstrada na obra Indicadores Sociais - Relatório 79, p. 7), em quadro que transcreve os sistemas de IS elaborados entre 1969 e 1971, pelos EUA, França e CEE (ver, a título de ilustração, o quadro 1).

Como se vê, não integram estes sistemas de IS variáveis de ordem econômica ou política que também fazem parte do sistema social, mas apenas variáveis puramente "sociais".

O sentido normativo-valorativo, mais recente, reconhece as inter-relações entre os diversos elementos que integram o sistema social e admite a influência da questão "VALOR" na concepção de qualidade de vida. Desse modo, proclama a impossibilidade de elaborar-se um sistema de IS aplicável a realidades sociais distintas. Propõe, assim, um conjunto de fatores e variáveis mais amplo quanto possível e, ao mesmo tempo, passível de adaptação a realidades específicas (ver, a título de exemplo, o quadro 2).

Destarte, Indicadores Sociais devem ser entendidos como uma tentativa de identificar, medir e avaliar fatores e variáveis que expressam a qualidade de vida de uma população, bem como um método de prever os efeitos que as inovações de qualquer ordem, tecnológicas ou científicas, possam causar-lhe. Por esta razão, Hamburger destaca quatro áreas relevantes de preocupação, implícitas na concepção de QdV:

- "a) preocupação com problemas sociais: pobreza, minorias;
- b) preocupação com o ambiente físico (habitação, poluição e belezas naturais) e social (crimes e outras formas de desordem social, participação e alienação);
- c) preocupação com educação, conhecimento e tecnologia; e
- d) preocupação com proteção ao consumidor." (HAMBURGER, 1975, p. 37).

Por outro lado, em termos de definição de variáveis

Quadro 1
SISTEMAS DE INDICADORES SOCIAIS

EUA	FRANÇA	C.E.E.
Departamento de Saúde e Educação e Bem-Estar (HEW)	Seminário da Escola Nacional de Administração dirigido por J. Delors (1968)	Projeto de pesquisa sobre a Metodologia de Estudos de Longo prazo no campo social.
<u>Toward a Social Report</u>	<u>Les Indicateurs Sociaux</u>	
1969	1970	1971
Saúde e Doença	Expectativa de Vida	Situação da Velhice
Mobilidade Social	Proteção à Saúde	Habitação
Meio Ambiente	Evolução da Família	Condições de Trabalho e Mobilidade
Renda e Pobreza	Participação da Mulher	Saúde
Ordem e Segurança Pública	Situação da Velhice	Educação
Educação, Ciência e Arte	Tratamento da Marginalidade	Estilos de Vida
Participação e Alienação	Evolução do Nível de Emprego	Renda
	Papel da Educação	Desenvolvimento Cultural
	Desenvolvimento Cultural	Grupos Populacionais Específicos
	Adaptação à Mudança	
	Mobilidade Social	
	Abertura da Sociedade à Influência Externa	
	Distribuição dos Recursos Naturais	
	Utilização da Renda	
	Evolução do Ativo	
	Papel da Previsão	
	Desenvolvimento Comunitário	
	Habitação	
	Organização do Espaço Rural	
	Desenvolvimento Urbano	
	Uso do Tempo	

(IBGE, 1979, p. 7)

CLASSIFICAÇÃO TENTATIVA DE INDICADORES DE QUALIDADE DE VIDA

"Saúde Física	Expectativa de vida, gravidade de doenças, serviços da saúde, capacidade física.
Alimentação	Consumo de alimentos, variedade e conteúdo nutritivo.
Segurança Pessoal	Segurança pessoal e propriedade.
Habitação e Abrigo	Abrigo das intempéries, espaço para atividades pessoais e privacidade.
Capacidades Básicas	Habilidades cognitivas e intelectuais. Serviços de escolarização.
Instrução Avançada	Conhecimentos e treinamentos especializados.
Informação	Disseminação de notícias, informações sobre o meio ambiente, outra gente, etc.
Tempo e Lazer	Quantidade de tempo livre de obrigações involuntárias, serviços para o tempo livre.
Recreação e facilidades estéticas	Esporte, atividades de lazer, produção artística.
Evolução da consciência	Treinamento e contexto para experiências religiosas, místicas e psicológicas.
Recursos disponíveis	Riquezas e propriedades que podem ser cedidas voluntariamente.
Equipamento doméstico	Facilidades para manutenção da propriedade.
Recursos da comunidade	Ferramentas e instrumentos de propriedade pública, pessoal qualificado.
Qualidade dos bens e serviços	Amplitude de bens de consumo e serviços de consertos e manutenção.
Perturbações estéticas	Aspectos invasores do meio ambiente: ruído, poluição visual, etc.
Pluralismo cultural	Variedade cultural aberta à experiência - por exemplo, arte, religião, etc.
Mobilidade ocupacional	Abertura das ocupações para entrada e saída.
Mobilidade espacial	Facilidades de transporte local e a longa distância.
Qualidade ocupacional	Conforto, desafio e sociabilidade do meio ocupacional.
Meio ambiente físico	Preservação do meio ambiente natural.
Relações de família	Interação entre casais, pais e filhos, parentes.
Integração social	Integração com vizinhos e membros da comunidade.
Facilidades de comunicação	Desenvolvimento de uma variedade de mídia privada e de massa.
Liberdades civis	Tolerância de auto-expressão, estilos de vida alternativos.
Controle sobre vizinhanças e local de trabalho	Estrutura de poder e influência de decisões referentes a problemas locais (habitação, emprego, etc).
Tomada de decisão pela comunidade	Estrutura de poder e influência sobre decisões referentes ao planejamento e programação da comunidade, nação, etc.
Mobilidade Social	Abertura dos grupos sociais (definidos por idade, classe, cultura, etc.), para ingresso de novos elementos."

(Adaptado por RATTNER com base em Encel. S., "The Art of anticipation")

(RATTNER, 1979, p. 137:38)

componentes de um sistema de IS, deve observar-se que, à época em que era mais forte a tendência de conceber-se qualidade de vida como um conceito universal, de caráter normativo, os indicadores eram definidos, como já foi abordado anteriormente, com base nos valores dos próprios cientistas sociais. Estes, quase sempre vinculados à Administração Pública, acrescentavam aos seus os valores próprios da tecnocracia vigente. Já o sentido valorativo-normativo que mais ultimamente passou a nortear a seleção de IS levou os estudiosos a auscultarem os anseios da comunidade, através da pesquisa de opinião (survey*), a fim de conformar a ação do Estado ao pensamento coletivo.

É importante observar, entretanto, que o tratamento metodológico dado às variáveis integrantes de um sistema de IS, tanto numa outra linha, foi o método quantitativo - matemático ou estatístico. Assim sendo, a fim de estabelecer-se a importância relativa de um indicador, face aos demais, para efeito de tomada de decisão acerca da alocação de recursos, utilizam-se diferentes tipos de ponderação e emprega-se a análise fatorial. A ponderação pode ser científica (derivada do método matemático de conferir a cada variável um peso específico); "idiossincrática" (que consiste em estabelecer pesos às variáveis, em bases apriorísticas, segundo parecer do próprio estudioso) e preferencial (ponderação baseada nas preferências do pesquisado, onde o peso de cada variável é atribuído de acordo com a importância conferida pelo próprio entrevistado, quando atribui um número ordinal a uma série de condições sociais, observando a ordem de importância para a sua qualidade de vida.) O método de análise fatorial decorrente do tratamento estatístico busca estabelecer através de covariação a identidade de

* Survey - "Literalmente, sondagem social. Segundo Carneiro Leão, consiste numa sondagem para conhecimento de um fenômeno sociológico de uma comunidade, da importância de uma instituição, do caráter das condições e atividades de determinado grupo [...] Emprega-se, mais livremente, para indicar toda reunião e análise, mais ou menos ordenada e compreensível, de fatos referentes à vida total de uma comunidade, ou a algum aspecto especial dela". (Dicionário Globo de Sociologia, 1963, p. 336)

necessidades e aspirações dos membros de uma comunidade, em torno de determinadas variáveis.

Examinadas pois numa perspectiva histórica, algumas considerações sobre o conceito e a aplicação dos Indicadores Sociais, serão, a seguir, analisadas as principais críticas e controvérsias apontadas pela literatura a respeito da corrente sócio-qualitativa do desenvolvimento.

3.3. Críticas e Controvérsias sobre Indicadores Sociais

A aplicação do conceito "Qualidade de Vida" como estratégia para o Desenvolvimento Social, efetuada com a metodologia "Indicadores Sociais", tem gerado várias críticas e debates entre membros da comunidade científica. Questionam tanto o conceito de qualidade de vida como a fidedignidade dos indicadores como parâmetros para expressã-la e medi-la. Conseqüentemente discutem também a validade do emprego de IS pela Administração Pública, quer na orientação e formulação de políticas desenvolvimentistas quer na avaliação de seus efeitos sobre a sociedade. Na realidade, as críticas apontadas por alguns cientistas sociais mais rigorosos sugerem a ausência de caráter científico no conceito de QdV, uma vez que resulta muito mais de critérios valorativos do que científicos. Argumentam ser este um conceito "nebuloso", porque identifica qualidade de vida com felicidade, bem-estar e atendimento de necessidades e aspirações do indivíduo, ou mesmo de uma comunidade. Exigem por tanto conceitos mais bem definidos, mais facilmente operacionalizáveis e de aplicabilidade universal.

Contudo, a cientificidade então adotada nos meios acadêmicos, embora aplicada a fenômenos físico-químicos, não se coaduna com a investigação de fenômenos sociais que não podem prescindir, sob pena de deformar a própria realidade social, da dimensão valorativa. Por esta razão, vários pesquisadores têm defendido uma posição contrária àquele rigorismo científico. BONAVIDES (1979, p. 107), por exemplo, espanta-se

com a tentativa de eliminação dos valores (empíricos e subjetivos) da análise da realidade social. Afirma que "nenhuma atitude seria mais anti-científica do que esta [...] equivaleria a amputar a ordem política e social, deixando-as de todo irreconhecíveis para efeito de estudo e investigação científica."

Do debate em torno da validade científica ou não do conceito de QdV, decorrem as críticas e controvérsias a respeito da legitimidade da utilização de IS, como elementos capazes de representar e mensurar a qualidade de vida de uma população. Tais críticas podem ser enfocadas sob dois aspectos: o primeiro, oriundo da diversidade de concepções do termo SOCIAL que, combinando-se à palavra INDICADOR, empresta diferentes sentidos à expressão INDICADOR SOCIAL, conduzindo, desse modo, a diferentes aplicações práticas; o outro aspecto crítico provém da própria metodologia empregada, não apenas no que se refere à definição de fatores e variáveis refletidores de qualidade de vida, como também no que tange ao tratamento quantitativo - matemático e estatístico - dessas variáveis. Assim, estes dois aspectos críticos dos indicadores sociais - conceptual e metodológico - serão a seguir examinados.

- Limites conceptuais - a diversidade de concepções do termo SOCIAL implica na visão reduzida dos indicadores em expressar a realidade social. Ou seja, uma vez que a palavra *social* pode ser empregada pelo menos em três sentidos básicos - como *domínio fechado*, como *problema social* ou como *espaço mensurável*, os IS podem referir-se a cada uma destas conotações em particular e não à realidade social como um todo. Destarte, a concepção de domínio fechado consiste na percepção da realidade social através dos fenômenos estritamente sociais, deixando de lado as demais partes da realidade como um todo que compreende também os aspectos econômico, político e cultural, além do social. Tal concepção tem limitado a análise dos fenômenos sociais por considerá-los como independentes de injunções de ordem política ou econômica envolvidas na questão. Logo, os IS que se baseiam nesta concepção específica de social reduzem o conceito de qualidade de vida.

O sentido do termo social como problema social (desemprego, favelas, crimes, marginalidade, etc.) é outra causa imediata da

visão reduzida com que os indicadores transmitem a realidade social. Ora, ao fundamentarem-se nesta concepção para avaliar e medir QdV, os IS não consideram a origem e a evolução (no tempo e no espaço) desses problemas; conseqüentemente expressam fenômenos parciais da realidade e não a sua totalidade.

Por último, a concepção de social como espaço mensurável que considera para fins de investigação apenas fenômenos passíveis de quantificação, é a terceira causa da visão reduzida dos indicadores. Neste caso, a realidade social equivale a um conjunto de fenômenos mensuráveis (matemática e estatisticamente). Por conseguinte, o conceito de qualidade de vida restringe-se também a esses fenômenos e, em decorrência, os indicadores refletem somente algumas variáveis (quantificáveis) de QdV.

Assim, as diversas concepções do que seja social informam os diferentes sentidos, tanto do conceito de QdV como, por extensão, dos respectivos indicadores sociais que a refletem. A seguir, com base neste quadro que descreve os limites conceptuais do termo SOCIAL, serão analisadas as críticas propriamente ditas sobre o emprego de IS.

O juízo crítico sobre o emprego de IS quando estes se vinculam ao sentido de social como "domínio fechado", tem levado os estudiosos a repensarem a realidade social e a ampliarem a área de atenção e atuação dos indicadores. Sob esta ótica, a realidade social passa a ser vista, num primeiro momento, como um conjunto de partes (social, econômica, política, cultural) coerentes entre si e num segundo estágio evolui ainda mais, identificando-se como o conceito de *sistema*, onde o social é composto de vários subsistemas interligados e objetivando os mesmos resultados. A idéia de sistema na concepção de social traz consigo a busca do equilíbrio entre suas partes, necessário para o atingimento de um padrão desejável de vida, e, nesse diapasão,

"a proposta dos Indicadores Sociais deveria basear-se, primordialmente, num esforço teórico visando a apreensão da totalidade de aspectos que compõem a realidade social e dos princípios que regem a organização e o movimento de suas partes." (CLIVEIRA, 1979, p. 9)

Embora não se disponha de um quadro teórico completo de

referência para a formulação de indicadores sociais que reflitam a complexidade da vida humana associada, já se obteve algum progresso em romper com os limites do "domínio fechado". Hoje, conforme destaca OLIVEIRA (1979, p. 10), os sistemas de IS já incluem, entre variáveis essencialmente sociais, "informações referentes à estrutura social de produção e explicitação da divisão do trabalho entre os diferentes agentes, a divisão da renda e outros dados" que antes eram consideradas do interesse exclusivo da economia. Igualmente temas anteriormente restritos a associações de natureza acadêmico-política foram incluídos entre os IS, como "participação política de grupos sociais, vista não apenas de um ângulo mais restrito (vinculação político-partidária, sindicalismo, comportamento eleitoral), mas também outras manifestações, como greves e litígios trabalhistas." Apesar desta evolução, subsiste, a concepção vigente de *social*, a idéia de uma sociedade consensual, sem conflitos entre grupos e classes, que se opõe ao verdadeiro sentido da realidade social, eminentemente conflitante e divergente.

Do mesmo modo como as críticas acerca do "domínio fechado" ensejaram um aperfeiçoamento na utilização dos IS, as críticas aos indicadores que se apoiam no sentido de social como problema social, têm contribuído também, embora modestamente, para o aprimoramento no uso destas medidas de bem-estar. Fundamentalmente, o foco de atuação dos pesquisadores tem-se deslocado do problema em si para suas causas e efeitos. No entanto, observa-se, ainda, a tendência em considerar QdV como um estágio, no qual os problemas sociais inexistem ou estão sendo solucionados. E esta é a base das teorias de bem-estar que informam a ação social do Estado, cuja intervenção na realidade social passou a ser mais fortemente reclamada, a medida em que se produziram mais estudos a respeito da função governamental no campo do bem-estar (Welfare State). Daí a aceitação e a crescente utilização, pela Administração Pública, de Indicadores Sociais como parâmetros que exprimem a realidade social e sugerem, através da solução de problemas sociais, a elevação de níveis de qualidade de vida.

Nesse sentido, conforme acentua OLIVEIRA (1979, p. 7), "a principal função dos IS seria equacionar e pôr em relevo os problemas sociais, bem como facilitar a ação do planejador público na eleição de

metas e programas prioritários". Este raciocínio tem levado à suposta crença de que a resolução dos problemas sociais depende de um sistema eficiente de indicadores. Eis que, na verdade, mais do que um *referencial informativo*, o tratamento das questões sociais fundamentais envolve outros elementos, tais como a participação política da população na solução de seus problemas, bem como a implementação de instituições que articulem as decisões coletivas concernente à ação da Administração Pública.

Quanto ao emprego de indicadores que adotam a concepção de social como "espaço mensurável", tem-se levantado críticas, tanto do cunho metodológico quanto de natureza ética. Critica-se, na definição metodológica de fatores e variáveis refletidoras de QdV, a imposição de juízos de valor, por parte dos cientistas sociais vinculados ou a serviço do planejamento governamental, bem como o uso exclusivo de métodos quantitativos no tratamento dessas variáveis.* Por outro lado, eticamente, condena-se a definição de metas e objetivos públicas voltados à elevação de níveis de QdV, sem a legitimação política da sociedade civil, com base apenas em Indicadores Sociais. Assim, as restrições em torno da concepção de "espaço mensurável" ensejaram o revigoramento da dimensão política que integra o sistema social.

Na verdade, toda uma experiência de planejamento ligado a princípios científicos, especialmente econômicos, está em vigor na Administração Pública. E, embora a ação social do Estado, através da utilização de IS, pretendesse considerar outros valores que não apenas os econômicos, não vem, no entanto, logrando êxito nessa tarefa. Isto porque tais indicadores passaram a ser empregados como instrumento da burocracia que, de há muito, cultiva o raciocínio utilitarista, defende a clareza e o universalismo conceituais, a abstração de juízos de valor e a precisão e o rigor metodológicos. Assim, o interesse dos planejadores por estas medidas sociais os tem levado a converter, num único denominador comum, diferentes aspectos da realidade social, como saúde,

* As considerações sobre o aspecto metodológico serão mais amplamente abordadas no subitem seguinte, intitulado Limites Metodológicos.

segurança, cultura, política e outros, com a intenção de simplificar e tornar eficaz a tomada de decisão na eleição de programas sociais prioritários. Este denominador comum é a expressão numérica, de natureza essencialmente quantitativa e intimamente vinculada a critérios econômicos.

A estratégia metodológica ora examinada é, portanto, visivelmente manipuladora e, desse modo, fornece um diagnóstico pouco fiel da realidade social, reduzindo-a a "um espaço mensurável". Por estas razões, levantam-se dúvidas quanto à validade ética de metas e objetivos públicos estabelecidos por IS. SHELDON E FREEMAN (in Oliveira, 1979, p. 10) argumentam que

"objetivos e prioridades de uma política não poderiam ser extraídos, de maneira mecânica, de um sistema de Indicadores Sociais e que, por vezes, a própria elaboração destes poderia estar submetida à tomada de posição prévia quanto àqueles. Neste sentido, alertam ainda para o risco de se estimularem os estudos suscetíveis de uma boa resposta."

Constata-se, portanto, que, mesmo utilizando-se Indicadores Sociais para definir variáveis de natureza qualitativa, existe o risco de formulação de planos descomprometidos com o verdadeiro sentido de QdV, em função de os indicadores limitarem-se a investigar apenas o "espaço mensurável" da realidade social. Por isso, no que concerne à utilização de IS pelo planejamento, convém lembrar que a eleição de metas e objetivos públicos constitui um ato eminentemente político. De sorte que nenhuma técnica, por mais eficiente que pareça, poderá substituir a decisão política, mas apenas auxiliá-la, informando aos tomadores de decisão, especialmente a sociedade civil, os efeitos de programas alternativos. Recorde-se que a tarefa do Estado é o cumprimento da vontade coletiva, e esta só se manifesta por meio do debate político - única forma de conciliar opiniões divergentes.

Conclui-se, portanto, que os IS só tem validade no planejamento quando este perde sua "natureza científica e apolítica" e torna-se processo de viabilização de políticas públicas, porém na medida que elas representem um ato verdadeiramente político. Com efeito, a

preocupação subjacente ao emprego de IS não é o simples aperfeiçoamento técnico desses indicadores como um sistema específico de informação para o processo decisório na Administração Pública, mas o planejamento de instrumentos que viabilizem a concretização de ações examinadas e decididas coletivamente, pois, conforme salienta RATTNER (1979, p. 138),

" Se a formulação de planos e diretrizes deve ser produto do diálogo, no qual os leigos articulam as noções por eles entendidas como QdV, e os planejadores respondem pela descrição de como os IS relevantes seriam afetados por programas alternativos, então os canais apropriados para esta comunicação devem ser criados, e as tarefas e habilidades dos participantes devem ser atribuídas e combinadas adequadamente."

Foram vistas acima algumas das críticas mais significativas a respeito das limitações do IS em transmitir os níveis de qualidade de vida de uma população, face aos limites conceptuais que o termo SOCIAL confere ao seu caráter informativo. Ver-se-ão, no item seguinte, as críticas da comunidade científica acerca da metodologia empregada pelos Indicadores Sociais.

- Limites metodológicos - a metodologia empregada pelos pesquisadores para identificar e medir variáveis de qualidade de vida através de Indicadores Sociais pode, também, ser apontada, ao lado das limitações conceptuais, como uma das principais causas da contradição entre intenções de atender às necessidades básicas do homem e os resultados pretendidos pelo Desenvolvimento Social. Repete-se, assim, na corrente qualitativa, o malogro do uso de indicadores econômicos, experimentado pela corrente quantitativa do desenvolvimento. As críticas a respeito da metodologia "Indicadores Sociais" podem ser enfocadas sob dois ângulos. O primeiro deles refere-se basicamente à própria metodologia das ciências sociais e o outro, à metodologia específica adotada para o tratamento das variáveis que integram um sistema de Indicadores Sociais.

Na realidade, o sentido original da palavra *método*, que significa "caminho para chegar a um fim" ou "arte de dirigir o espírito na investigação da verdade", tem sido esquecido em função do prestígio do método científico, que parece privilegiar mais o modo como se age do que as razões pelas quais se age. Com efeito, para o método científico

sõ é verdadeiro o que se pode demonstrar e comprovar universalmente. Sob sua influência releva-se mais o próprio método, seu rigor e precisão, que a verdade em si.

A influência do método científico, originalmente aplicado no tratamento de fenômenos naturais, fez com que outras áreas do conhecimento o adotassem, e as ciências sociais não constituíram exceção. Assim, também junto a estas, o método passou a desempenhar um papel sobre maneira importante e a ocupar um espaço significativo, de certa forma coibindo a investigação de fenômenos sociais dentro dos limites metodológicos cientificamente consagrados. As origens deste comportamento científico junto às ciências sociais é analisado por BONAVIDES (1978, p. 109), que declara:

"A ânsia de afirmar o método deriva da velha preocupação científica que remonta a Augusto Comte, partilhada subseqüentemente por discípulos positivistas, bem como pelos empiristas e marxistas, empenhados todos em demonstrar a cientificidade de algumas conclusões teóricas em matéria social. Querem eles patentear que, também na ciência da sociedade, é possível aspirar àquele grau ou teor de certeza que coroa os resultados da investigação no campo das ciências físicas e naturais."

Ademais, a utilização do método científico favoreceu a adoção acentuada dos métodos quantitativos. Destarte, para que um fenômeno seja considerado verdadeiro, deve, preferencialmente, ser expresso através de dados mensuráveis. Tão grande vem sendo o papel da quantificação na ação metodológica que, conforme assevera BONAVIDES (1978, p. 111), "passou-se a confundir método com quantificação".

Pressionados, de certa forma, pela comunidade científica e seus princípios metodológicos, os adeptos da corrente sócio-qualitativa tentaram dar à QdV feição e respaldo científicos, elaborando sistemas de IS que fossem aplicáveis universalmente a diferentes sociedades e, além disso, pudessem ser demonstráveis quantitativamente. Para tanto, como foi visto no item anterior, a definição dos fatores e variáveis capazes de exprimir QdV passou a ser feita, aprioristicamente, pelo cientista social, ou por membros da comunidade, através de pesquisa de opinião (survey).

Ressalte-se, porém, que a definição apriorística de fatores e variáveis ensejava a imposição de valores do cientista, no que respeita a níveis de QdV da comunidade, e os sistemas de indicadores refletiam, via de regra, valores de sociedades industrializadas. Tais sociedades, transformadas em paradigma, passaram a ditar o padrão ideal de qualidade de vida e, conseqüentemente, a orientar a seleção de indicadores. As necessidades básicas passaram a ser ditas como atendidas, na medida que se aproximavam daquele padrão vigente nos países desenvolvidos. Desse modo, para o fator alimentação, por exemplo, as variáveis baseiam-se nos hábitos alimentares dos povos afluentes, em detrimento da cultura alimentar da população local; para o fator trabalho, a variável relevante é o número de empregos formais, ignorando-se os moldes produtivos tradicionais, como a empresa artesanal familiar ou comunitária e outras formas de produção autônoma. Acrescente-se, ainda, que a posse de bens materiais, especialmente bens de consumo duráveis, continua sendo um importante, senão o mais importante dos indicadores qualitativos, conservando-se, portanto, o raciocínio utilitarista presente na corrente quantitativa do desenvolvimento, que considera a satisfação das demais necessidades básicas - culturais, de segurança, de saúde, etc. - como meios para chegar ao fim econômico.

Do mesmo modo, a definição de fatores e variáveis sugeridas pela pesquisa de opinião revelou-se insuficiente, pois, segundo RATTNER (1979, p. 134), "as categorias de QdV criadas mediante surveys, além de não serem abrangentes e globais, manifestavam preocupações com problemas sociais já bastante evidentes pelos chamados "efeitos limiares", pouco contribuindo para a profilaxia de males sociais e até camuflando necessidades mais prementes. O emprego do survey, entretanto, desmistificou o princípio do consenso geral acerca da qualidade de vida, comprovando as divergências de opinião sobre um mesmo fator e possibilitando a redescoberta da importância da "comunidade de base" ou "núcleo básico", a partir do qual o trabalho de pesquisa deve buscar elementos para organizar sistemas de Indicadores Sociais. A este respeito LINDBLON (in Ramos, 1980, p. 50) argumenta:

"Se viver bem é inteiramente alcançável para a maioria dos indivíduos, é em pequenos grupos que ocorre. Vida

familiar, socialização das crianças, amor, amizade, respeito, compaixão, vicinidade, caridade, tais coisas são dificilmente possíveis fora de pequenos grupos. Se, por hipótese, os grupos de grande porte fossem destruídos, e os pequenos grupos deixados intactos, a perda dos grandes grupos seria inteiramente suportável. Mas, se se mantivessem os grandes grupos e destruíssem aqueles pequenos valores, o empobrecimento e esterilidade da vida seriam incalculáveis."

Por outro lado, a influência dos métodos quantitativos na definição de variáveis qualitativas transforma necessidades e aspirações da sociedade em categorias mensuráveis. Com isto pretendem os cientistas exorcizar o caráter valorativo da QdV e dar-lhe validade científica, uma vez que a matemática é a mais exata das ciências, e a expressão numérica sempre merece grande respeito. Decorre ainda, esta atitude, da pressão exercida pelo próprio planejamento, na busca de resultados a curto prazo. A este propósito, ETZIONI e LEHAN (in Oliveira, 1979, p. 11) esclarecem:

"A preferência pelas dimensões quantitativas de um conceito é particularmente acentuada quanto maior for a pressão sobre um projeto visando a resultados imediatos, tangíveis. Em tais situações, enfatiza-se as dimensões quantitativas por serem, freqüentemente, mais visíveis e por permitir uma mensuração mais rápida e direta."

Tão grande foi a influência do método quantitativo que o sistema informativo de indicadores de qualidade de vida passou a ser chamado de "sistema de contabilidade social", em virtude de sua representação numérica. Assim, aquelas variáveis representativas de QdV (segundo paradigma de sociedades industrializadas), são transformadas em médias e percentuais comparativos. Nestes termos, a alimentação, convertida em números, é demonstrada por unidades de calorias, proteínas, vitaminas e sais minerais consumidos pelo indivíduo; a saúde, registra o número de leitos ou médicos por habitante; a cultura mede-se pelo número de museus e bibliotecas, cinemas, teatros, canais de TV e tiragem diária de jornais. Idênticas limitações ocorrem na análise de outros fatores e variáveis, com o emprego destes indicadores.

Sob a égide do matematicismo, o método tornou-se menos um

"caminho para chegar à verdade" que "um meio para chegar a um fim", tão ao gosto do utilitarismo vigente, tanto nos meios acadêmicos quanto na esfera do Estado. Fascinados pelo que Bauer chamou de "magia dos números", os cientistas da nova corrente ingressaram no "matematicismo". Permitiram que todo o aparato matemático e estatístico invadisse a metodologia utilizada na aferição de níveis qualitativos da vida humana associada, esquecidos de que, anteriormente, haviam combatido a quantificação excessiva da corrente econômica, alegando que esta deformava e limitava o conhecimento e a compreensão do homem e da sociedade. Eis que a ação metodológica reduziu a qualidade de vida a um "figurino matemático". As palavras de BONAVIDES acerca do método adotado pela ciência política ajustam-se perfeitamente aos IS, quando denuncia:

"Gráficos, tabelas, modelos, cartas, quadros, organogramas são o instrumental daquela ciência que transitava do empirismo para o matematicismo, sem haver podido chegar, apesar do gigantesco esforço e da confiança ilimitadamente otimista, ao seu coroamento impostergável: a teoria científica." (BONAVIDES, 1978, p. 11)

As críticas e os debates sobre a metodologia de Indicadores Sociais contribuíram para reafirmar que o método quantitativo é apenas um entre muitos, e que, para fenômenos sociais, tais métodos são limitados e limitantes, uma vez que não podem explicá-los nem medi-los em sua complexidade, mas apenas em alguns aspectos. Comprova-se, na prática, que os aspectos que integram a realidade social não são redutíveis a números, e, conforme admite ZALUAR (in Oliveira, p. 12), "mesmo os aspectos mensuráveis não podem ser corretamente avaliados, sem que se procure desvendar os significados culturais ocultos sob a regularidade numérica."

A polêmica em torno do emprego do método quantitativo, adotado pela "corrente sócio-qualitativa" no tratamento de fatores e variáveis de QdV, deu margem a que diversos cientistas e pesquisadores sociais buscassem, de um lado, o auxílio complementar de outros métodos para investigar a realidade social e, de outro, a substituição destes métodos por um único. Acreditam os primeiros que a análise social exige a diversificação metodológica, e, atualmente, já se realizam estudos de

natureza cultural, antropológica e etnológica, em complementação ao uso dos IS. Nos Estados Unidos, por exemplo, o método antropológico tem sido utilizado para estudar o comportamento de minorias étnicas. No Brasil, Cláudio Salm, que vem estudando a Política de Empregos, recomenda a adoção do método etnológico. Em suas palavras,

"... em lugar da falta de dados, o que realmente falta é a pesquisa de campo de cunho etnográfico que, por não utilizar instrumentos de coleta padronizados, por um lado, corre menor risco de realizar cortes indevidos na realidade e, por outro, pode oferecer subsídios importantes." (SALM, in Oliveira, 1979, p. 12)

O outro grupo prefere afastar, totalmente, a hipótese de utilização dos métodos quantitativos na investigação social, recomendando, em seu lugar, o emprego do método histórico-interpretativo*. REZENDE (1980, p. 15), por exemplo, alega que "jamais um cientista social destacou-se na investigação de fenômenos sociais, por utilizar metodologias limitantes como as de natureza quantitativa [...] aqueles que aplicavam o método histórico-interpretativo, como Karl Marx, Max Weber, Robert Michels, Frank Kafka e Gaetano Mosca, entre outros, conseguiram acercar-se e expressar mais fielmente a complexidade da realidade social." Acrescenta ainda REZENDE que estes cientistas renomados

"acreditavam numa diferença essencial entre o domínio do natural e do cultural e buscavam investigar a esfera do cultural recorrendo a métodos distintos daqueles empregados no estudo do mundo da natureza." (REZENDE, 1980, p. 15)

Finalizando os comentários a respeito das críticas que a comunidade científica vem tecendo relativamente à validade científica do conceito de QdV e do método utilizado nos IS, é impossível negar reconhecimento ao progresso que, ensejado pela evolução do enfoque quantitativo para o qualitativo, se verificou, tanto na concepção de desen

* O método histórico-interpretativo consiste "num esforço rigoroso de colocar os tempos presentes em perspectiva, identificando os elementos de continuidade e mudança que caracterizam a relação do presente com as épocas passadas." (REZENDE, 1980, p. 15)

volvimento, quanto no aperfeiçoamento de instrumentos e métodos utilizados para predizer e avaliar seus efeitos sobre a qualidade de vida da sociedade. Ademais, passou o Estado a contar com elementos que lhe permitem uma visão mais ampla da realidade social e oferecem formas de intervenção social objetivando o atendimento de necessidades básicas do homem. Todavia, admite-se que esta tentativa de redefinir o desenvolvimento com base nos conceitos de qualidade de vida emitidos pelos adeptos do Desenvolvimento Social apresenta ainda inúmeras contradições - conceituais e metodológicas.

Resta ainda alertar que a Administração Pública deve incentivar e desenvolver modelos, sejam de IS sejam outros quaisquer, que permitam predizer e avaliar o impacto das políticas de desenvolvimento sobre o sistema social.

No item seguinte, último do presente capítulo, apresentar-se-á, com base nas considerações acima, uma tentativa de classificação de indicadores de qualidade de vida, que deverão orientar a análise do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia, tema do próximo capítulo.

3.4. Uma Proposta de Indicadores de Qualidade de Vida

As manifestações da comunidade científica a respeito dos Indicadores Sociais, como metodologia básica para medir os níveis de qualidade de vida de uma população e aferir os efeitos das políticas de desenvolvimento sobre a sociedade, vêm ensejando um reposicionamento da corrente sócio-qualitativa, relativamente à função destes indicadores. Assim, a atitude eufórica de considerá-los como "medidas diretas de bem-estar" deu lugar a uma nova postura que, reconhecendo-os como insuficientes para expressar qualidade de vida ou direcionar a ação planejadora no estabelecimento de prioridades e objetivos públicos, passa a conferir-lhes papel mais modesto, qual seja o de contribuir para a análise da realidade social e de seus processos de mudança.

Além disso, os cientistas sociais têm vinculado a validade dessas "medidas sociais" à dimensão do universo de investigação, uma vez que apenas em comunidades pequenas os IS guardam maior identidade com a realidade social, tornando-se progressivamente menos reais, na proporção em que se amplia a área investigada.

No entanto, mesmo restringindo-se a função dos indicadores de QdV ou limitando-se a amplitude de seu campo de investigação, persiste a incompatibilidade substantiva entre os aspectos qualitativos da vida humana individual e associada e a quantificação metodológica.

Com efeito, à medida que necessidades físicas, culturais e superiores passam a ser quantificadas, a qualidade de vida perde seu sentido qualitativo e torna-se eminentemente econômico-quantitativa. Quando, por exemplo, a vida cultural é demonstrada pelo número de museus, bibliotecas ou tiragem diária de jornais (a despeito do caráter elitista deste tipo de cultura em países em desenvolvimento), as diversas formas de expressão cultural e seu conteúdo - que não podem ser captadas por números - descem a plano inferior. Perguntar-se-ia, então o que retrata a cultura de um povo: os índices numéricos ou sua capacidade de apreciar, preservar, produzir e participar de manifestações culturais? Questão semelhante pode ser formulada a respeito das demais necessidades básicas do homem.

Apesar das limitações que reduzem sua precisão na análise da realidade social, os IS continuam sendo, até o momento, o instrumento mais adequado de que o Estado dispõe para prever e avaliar suas ações no campo social. Destarte, mesmo partilhando-se da convicção de que estes indicadores, ainda que aprimorados, não poderão expressar jamais a qualidade de vida de uma sociedade, impõe-se reconhecer sua primazia sobre os indicadores econômicos, de sorte que optar por estes em detrimento daqueles constitui atitude que privilegia, claramente, a dimensão econômica.

Observando a linha de raciocínio acima, apresentar-se-á, neste item, uma proposta de *indicadores de qualidade de vida*. Tal proposta (que servirá como ponto de referência para a análise do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - II PDA) toma por base a teoria da

motivação humana de MASLOW (in Balcão e Cordeiro, 1979, p. 337:66), bem como as diversas obras sobre Indicadores Sociais citadas no decorrer deste trabalho, especialmente RATTNER (1979, p. 143:55).

A teoria motivacional de Maslow, também chamada "teoria dinâmica geral da motivação", está centrada no atendimento às necessidades fundamentais, classificadas pelo autor em cinco categorias: necessidades fisiológicas, de segurança, de amor, de auto-estima e de auto-realização. Esta teoria, como bem declara Maslow, apoia-se, de um lado, em outras teorias comportamentalistas, como a funcionalista (W. James e J. Dewey) o holicismo (M. Weitheimer e K. Goldstein), a psicologia de Gestalt e o dinamismo (S. Freud e A. Adler) e, de outro, em fatos clínicos submetidos a estudo e pesquisas experimentais e de observação. Seu princípio básico defende que

"as necessidades humanas estão organizadas numa hierarquia de valor ou premência, quer dizer, a manifestação de uma necessidade se baseia, geralmente, na satisfação prévia de outra, mais importante ou premente [...] Não há necessidade que possa ser tratada como se fosse isolada; toda necessidade se relaciona com o estado de satisfação ou insatisfação de outras necessidades." (MASLOW, in Balcão e Cordeiro, 1979, p. 338)

Ressalta Maslow que sua classificação hierárquica das necessidades humanas fundamentais constitui, apenas, um ponto de referência e não uma hierarquia fixa, pois, embora a grande maioria das pessoas apresentem suas necessidades fundamentais nesta ordem, há quem observe ordem diversa. Por exemplo: o amor pode ser considerado, por alguns, menos importante que a auto-estima ou a auto-realização. Acentua, ainda, que a necessidade mais premente monopoliza a consciência e faz com que as demais faculdades do organismo se mobilizem para seu atendimento, ao mesmo tempo em que as necessidades menos prementes, reduzidas ao mínimo, chegam até a ser esquecidas. Porém, uma vez satisfeita esta necessidade mais premente, outra passa a dominar a consciência, tornando-se "o centro da organização do comportamento", o que leva Maslow a afirmar que "o homem é um animal que sempre deseja".

A partir das categorias de Maslow, elabora-se a presente proposta de Indicadores Sociais, incluindo-se, no entanto, algumas

adaptações. Assim sendo, as categorias que ora se propõem são as seguintes: necessidades fisiológicas, de segurança, afetivas, de integração e de auto-realização. Cada uma das categorias compreende um ou mais fatores que, por sua vez, subdividem-se em uma ou mais variáveis, conforme detalhamento abaixo.

1. NECESSIDADES FISIOLÓGICAS - nesta categoria estão agrupadas as necessidades diretamente ligadas à sobrevivência do homem, que reclamam medidas protetoras contra a fome, a ação das intempéries, a ameaça de doenças e o comprometimento ecológico. Representam esta categoria os seguintes fatores: alimentação e nutrição; habitação; saúde e saneamento; e meio ambiente. Para cada fator, atribuem-se variáveis afins que expressam, aprioristicamente, as preocupações do planejador público com o atendimento desta categoria de necessidades. Assim, para o fator *alimentação e nutrição* a variável pertinente é "disponibilidade de alimentos". Os fatores *habitação, saúde e saneamento e meio ambiente* têm como variáveis, respectivamente, "disponibilidade de moradia"; de "serviços de saúde pública e saneamento"; e de "proteção ao meio ambiente".

2. NECESSIDADE DE SEGURANÇA - inclui esta categoria as necessidades de proteção e amparo do indivíduo, tanto de natureza objetiva como subjetiva. As necessidades objetivas de segurança compreendem a segurança física do indivíduo e de sua propriedade, bem como a segurança econômica, que lhe assegura os meios de suprir as necessidades fisiológicas. As necessidades subjetivas de segurança pressupõem a defesa de identidade psico-social e cultural do indivíduo, elementos que lhe transmitem o sentimento de fazer parte de uma comunidade e de um ambiente determinados. Os fatores e variáveis que expressam a necessidade de segurança consistem nos seguintes:

- *Fator segurança física* - tem como variável a "proteção contra a violência física", capaz de ameaçar a integridade física do indivíduo.

- *Fator segurança econômica* - a variável que lhe corresponde é a tutela e o incentivo às atividades produtivas formais e

informal*, indispensáveis à obtenção dos meios necessários à satisfação das necessidades fisiológicas.

3. NECESSIDADES AFETIVAS - esta categoria diz respeito às necessidades de interagir afetivamente em pequenos grupos primários, sobretudo no grupo familiar e em grupos a ele periféricos. Através dessa convivência, promove-se a interação entre casais, pais e filhos, parentes e amigos. O fator que a expressa é *amor e afeição*, cuja variável equivalente é o "favorecimento da consolidação do grupo familiar e de sua periferia social".

4. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO - a esta categoria vinculam-se as necessidades de auto-estima e respeito do indivíduo. Manifestam-se no desejo de liberdade e participação e na busca do respeito e do

* Já se distingue, em trabalhos recentemente publicados por cientistas sociais contemporâneos (RAMOS e REZENDE) a coexistência de dois tipos de economia: uma formal, outra informal. "Por *economia formal* entende-se aquela informada por fluxos de moeda e utilidades entre as unidades domésticas e o sistema formal de produção. As unidades domésticas oferecem mão-de-obra ao sistema formal de produção e recebem em troca remuneração em moeda salário. Estas trocas são específicas, isto é, a cada fluxo de utilidade em uma direção (sejam essas utilidades, trabalhos, bens ou serviços) corresponde um fluxo de moeda em direção oposta [...]. A quantificação destes fluxos está na base da contabilidade nacional. Existe, porém, atividade econômica para fora destes fluxos, integrando o que se convencionou chamar de *economia informal*. A agricultura de subsistência em economias em desenvolvimento, por exemplo, não apareceria nesse arcabouço contábil [...]. Do mesmo modo são desconsiderados os fluxos que se verificam dentro das unidades domésticas e que não são baseados em nenhuma troca específica ou explícita de quantidades definidas de utilidades [...]. (Difícilmente uma esposa afirmaria que desenvolveu uma certa operação doméstica em um dia específico em troca de uma outra operação doméstica desenvolvida por seu marido). No entanto, as operações domésticas também contribuem para gerar a riqueza nacional, apesar de envolverem valores não quantificáveis ou incomensuráveis [...]. As sociedades de forma íntima ao sistema de produção característico das unidades domésticas e encorajado pelos desenvolvimentos sociais e técnicos que têm reforçado os sistemas domésticos de produção, está o que pode ser chamado 'sistemas comunal de produção', que compreendem organizações voluntárias ou religiosas, círculos de pais e mestres e cooperativas de toda sorte." (REZENDE, jan. 1980, p. 2:3).

reconhecimento de terceiros. Tal necessidade é suprida, via de regra, por grupos secundários como, por exemplo, a comunidade de base e através de formas secundárias de convivialidade, associativismo e participação social. Supõe facilidades de informação, comunicação, transporte e liberdades civis. Os fatores pertinentes à necessidade em foco são *integração social e participação social*. Suas variáveis respectivas consistem no "provimento de formas de associativismo" e na "disponibilidade de mecanismos de articulação entre a sociedade civil e a estrutura de poder".

5. NECESSIDADE DE AUTO-REALIZAÇÃO - deriva-se da tendência do indivíduo para realizar o seu potencial de habilidades e capacidades pessoais, definida por Maslow como "fazer o que se está apto a fazer". A satisfação deste grupo de necessidades toma diferentes formas que variam de pessoa para pessoa, envolvendo manifestações de natureza intelectual, artística, religiosa ou relacionada com a evolução da consciência; prática de esportes, atividades de recreações e lazer, de caráter compensatório ou não. Seus principais fatores e variáveis são:

- *Fator realização física* - acesso ao esporte e à cultura física.

- *Fator realização intelectual e estética* - acesso a educação, ensino, letras, música, artes em geral e a todas as formas de manifestações e aprimoramento da criatividade.

- *Fator realização espiritual ou evolução da consciência* - acesso às experiências religiosas, místicas ou psico-dinâmicas, bem como às diversas formas de voluntariado.

O quadro nº 3 sintetiza a classificação dos indicadores de qualidade de vida exposta acima.

Convém ressaltar que, como todo modelo, também este é ideológico, no sentido de que simplifica e secciona as necessidades humanas, quando, na prática, todas elas se entrelaçam e se confundem, tornando-se impossível a divisão em categorias. Desse modo, a satisfação da necessidade de segurança econômica, suprida por emprego ou seguro social, constitui, de certa forma, um atendimento às necessidades

Quadro 3

PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO DE INDICADORES DE QUALIDADE DE VIDA

CATEGORIA DE NECESSIDADES FUNDAMENTAIS	FATORES	VARIÁVEIS
Necessidades Fisiológicas	Alimentação e Nutrição	Disponibilidade de alimentos
	Habitação	Disponibilidade de moradia
	Saúde e Saneamento	Disponibilidade de serviços de saúde pública e saneamento
	Meio Ambiente	Disponibilidade de serviços de conhecimento e proteção do meio ambiente
Necessidade de Segurança	Segurança Física	Proteção contra violência física
	Segurança Econômica	Tutela e incentivo às atividades produtivas formal e informal
	Segurança Psicossocial	Proteção contra a violência psicológica e invasões indevidas no espaço psicológico e social do indivíduo Proteção e estímulo à cultura nativa
Necessidades Afetivas	Amor e Afeição	Favorecimento da consolidação do núcleo familiar e sua periferia social
Necessidade de Integração	Integração Social	Provimento de diversas formas de convivialidade e associativismo Disponibilidade de serviços de informação, comunicação e transporte
	Participação Social	Provimento de mecanismos de articulação entre a sociedade civil e a estrutura de poder
Necessidade de Auto-realização	Realização Física	Acesso à prática de esportes e cultura física
	Realização Intelectual e Estética	Acesso à educação, ensino, artes e formas diversas de manifestação da criatividade
	Realização Espiritual ou Evolução da Consciência	Acesso às experiências religiosas, místicas, psicodinâmicas e ao voluntariado

fisiológicas, na medida em que o indivíduo desempregado ou sem uma fonte de renda de qualquer natureza tem sua própria sobrevivência ameaçada. Por outro lado, não há um território definido entre necessidade de integração e auto-realização. Com efeito, o indivíduo que busca realizar-se, seja como atleta, artista ou intelectual, está buscando satisfação pessoal e, ao mesmo tempo, reconhecimento e estima de seus semelhantes. Muitas vezes, faz de sua arte um meio de obter segurança econômica e de manifestar suas convicções políticas ou religiosas. Na realidade, ocorre a inter-relação de necessidades e não sua separação em blocos estanques.

Concluídos os comentários sobre o desenvolvimento em seu enfoque qualitativo, tema do capítulo que ora se encerra, abordar-se-ão, no capítulo seguinte, aspectos relativos ao desenvolvimento da Amazônia.

4

O DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

A análise do processo de desenvolvimento da Amazônia é tema de singular interesse pela importância especial que esta Região tem no cenário brasileiro, em termos de extensão territorial, potencial econômico e segurança nacional. Entretanto, como as diferentes concepções que informam o conceito de desenvolvimento conferem a este processo um certo grau de dubiedade e imprecisão, tornam-se indispensáveis algumas considerações preliminares, antes de proceder-se a qualquer análise da experiência amazônica de desenvolvimento. Assim, é necessário, inicialmente, ter-se uma visão ampla do que seja a Amazônia e das peculiaridades que fazem deste território uma área de difícil acesso e ocupação, tema do primeiro item do presente capítulo. Em seguida, mister se faz delimitar o universo de investigação, restringindo-se a análise do processo de desenvolvimento da Amazônia ao estudo de uma área específica num espaço de tempo determinado. Por conseguinte, considerar-se-á, para fins do presente estudo, a orientação dada ao processo de desenvolvimento da Amazônia Legal para o período 75/79, consubstanciada no II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - II PDA. Este tema será objeto do segundo item do presente capítulo. Finalmente, proceder-se-á à análise dos critérios que informaram a estratégia de alocação de recursos, definida no II PDA, tomando-se como parâmetro o modelo de classificação de indicadores de qualidade de vida proposto no capítulo anterior deste trabalho. Tentar-se-á deste modo verificar se tal estratégia obedeceu a critérios de natureza econômico-quantitativa ou a referentes de ordem qualitativa.

4.1. O Grande Cenário

A Amazônia, mais que uma parte do território brasileiro, é um conceito geográfico. Sua área, onde vivem cerca de 2,5 milésimos da população mundial, corresponde a quatro décimos do continente sul-americano, transcende as fronteiras nacionais e abrange, total ou parcialmente, Colômbia, Peru, Bolívia, Venezuela, Equador, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Possui um quinto das florestas latifoliadas do globo.

Apresenta, como toda e qualquer região, problemas específicos de desenvolvimento que, segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - consistem, basicamente, no desconhecimento de potencialidades dos recursos naturais; na escassez e baixa qualificação dos recursos humanos; na modesta infra-estrutura sócio-econômica; no baixo grau de integração com áreas mais dinâmicas e pobreza de tecnologia tropical em termos de melhor aproveitamento dos recursos naturais.

A Pan-Amazônia - Esta imensa área da qual a maior parcela pertence ao Brasil é denominada de Pan-Amazônia*. Considerando-se a movimentação da população ameríndia no território pan-amazônico, este constitui um ambiente único, comum a todos, pois, conforme afirma CRULS (in Batista, 1976, p. 31), "tanto para o silvícola como para as plantas e os pássaros não existem fronteiras políticas". A Pan-Amazônia é, portanto, um fato social.

A busca de soluções para problemas comuns de desenvolvimento tem aproximado, por diversas vezes, porém de forma descontínua e, não raro, infrutífera, as nações que integram este *mundo verde*. Já em 1891, Rafael Reyes e Francisco Michelena, presidentes da Colômbia e Venezuela, respectivamente, esboçaram o ante-projeto da "integração latino-americana", que resultaria na integração dos países amazônicos. No entanto, como lamenta CAMPUZANO (1979, p. 22), "Passaram-se os anos e este sonho esfumou-se diante da expansão territorial do Brasil."

Além desse, outros esforços foram envidados no sentido de conhecer o potencial amazônico e explorá-lo, de modo adequado, em proveito do homem. Tal foi o caso do controvertido projeto do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica - IIHA - que, apresentado em assembléia na Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO - em 1946, por parte da delegação brasileira, resultou na nomeação de uma comissão científica internacional, encarregada de proceder

* Pan-Amazônia - corresponde a uma extensa planície situada acima e a baixo da linha do Equador, situação de que decorrem condições especiais de geologia e climatologia.

ã organização daquele Instituto. No entanto, a idéia, aplaudida por uns, condenada por outros, não chegou a efetivar-se.

Mais recentemente, em julho de 1978, foi assinado, em Brasília, o Tratado de Cooperação Amazônica (Pacto Amazônico), por oito países - Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Este Pacto tem o propósito de conjugar os esforços que as Nações Contratantes vêm empreendendo, de maneira isolada. Objetiva promover o desenvolvimento harmônico da Região, de modo que permita uma distribuição equitativa dos benefícios deste desenvolvimento entre os povos amazônicos, bem como a elevação de seus níveis de vida. Pretende a plena incorporação dos territórios amazônicos às respectivas economias nacionais e considera a necessidade de manter o equilíbrio entre crescimento econômico e preservação do meio ambiente.

É interessante recordar que algumas propostas de desenvolvimento da Pan-Amazônia foram apresentadas por países não amazônicos, como a de constituição do Instituto da Bacia Amazônica, sugerida em 1945 por George Humphrey, secretário do Tesouro dos EUA, que pretendia, especificamente, investigar a fauna e a flora da Região. Mais tarde, nos anos 60, o projeto dos Grandes Lagos Amazônicos, elaborado por Herman Khan e Roberto Panero, era recomendado pelo Hudson Institute. Aconselhavam o represamento do rio Amazonas em seis diferentes regiões, a fim de assegurar-lhe condições de plena navegabilidade. Ambas as propostas não foram postas em prática.

Apesar das contínuas tentativas de desenvolvimento através de uma prática pan-amazônica, a maior parte das populações deste espaço, via de regra afastada de seu "modus vivendi" original e submetida a novos padrões culturais, continua carente do atendimento às suas necessidades básicas.

A Amazônia Legal - A Amazônia brasileira, parte integrante da Pan-Amazônia, sempre despertou muita atenção e curiosidade por seu sentido mágico e exótico, que favorece a multiplicação de lendas e mitos a respeito do povo e da terra amazônicos. Atualmente, entretanto, além de objeto de atenção e curiosidade, a Amazônia torna-se, sobretudo

motivo de preocupação, face a situações dramáticas de extrema pobreza de inúmeras comunidades; a dizimação do indígena; conflitos entre posseiros e proprietários de terra; a devastação da floresta; a interferência soberana das empresas multinacionais e muitas outras.

Convém salientar que a Amazônia brasileira compreende dois conceitos distintos: a Amazônia Clássica e a Amazônia Legal. A primeira corresponde à Região Norte e dela fazem parte os Estados do Pará, Amazonas, Acre e os Territórios de Rondônia, Roraima e Amapá. A Amazônia Legal, denominação utilizada para fins de planejamento econômico, corresponde àqueles Estados e Territórios acrescidos de parte do Estado de Mato Grosso, ao norte do paralelo de 16° , de Goiás, ao norte do paralelo de 13° e do Maranhão, a oeste do meridiano de 44° . Desse modo, a Amazônia Legal tornou-se o referente geopolítico em torno do qual o Estado passou a formular programas voltados ao desenvolvimento regional e a estabelecer estratégias para implementá-los. Sua área é de aproximadamente cinco milhões de quilômetros quadrados, representando quase 60% do território nacional e constitui a esfera de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM - órgão do Ministério do Interior.

O Ambiente Natural - A floresta e os cursos d'água dominam o vale e a vida, na Amazônia. A água em especial, porque representa, ao mesmo tempo, fonte de alimento e via de comunicação, determina as formas de organização social das populações, urbanas e rurais, às margens de lagos, baías, rios e igarapés. A floresta, responsável pela conservação dos mananciais e manutenção do solo, permite o equilíbrio dos ecossistemas* que nela habitam ou dela fazem uso, direto ou indireto.

* O ecossistema amazônico funciona como um reservatório de energia e dele participam, na qualidade de produtores e consumidores de energia, os elementos minerais, vegetais e animais, entre estes o próprio homem. Esta energia, captada da radiação solar, armazena-se na vegetação (organismos produtores) e passa, através da chamada "cadeia alimentar", para os animais que dela se alimentam, como os herbívoros (organismos consumidores), e destes para outros animais de maior porte, que tomam aqueles como alimento. Assim sendo, visto que os animais fazem, instintivamente, uso adequado da floresta, as várias formas de vida, na Região, dependem da convivência equilibrada entre homem e ambiente.

to. Ademais, em decorrência do equilíbrio ecológico, verifica-se uma produtividade espontânea que, conforme afirma CAMPUZANO (1979, p. 24), "ainda não foi explicada em nenhum texto ou artigo científico". Esta produtividade faz com que vivam na selva amazônica, alimentando-se unicamente dos produtos ali encontrados, animais de médio e até grande porte. Realça ainda o autor que resultados de pesquisas permitem concluir que um hectare quadrado de selva teria uma produtividade maior que um hectare quadrado de pastos cultivado, obtido com a destruição da floresta.

O Clima - No que concerne ao clima da Amazônia, este não goza de boa reputação: é quente e úmido. Persiste, até hoje, a idéia de região insalubre, propícia às doenças e inadequada à sobrevivência do homem. É provável que o exagero de tais informações seja oriundo da fase áurea da borracha, quando elevado número de imigrantes se embrenhou na selva, despreparado cultural e psicologicamente e sem qualquer defesa orgânica para enfrentar aquele ambiente tropical. A temperatura média anual varia entre 24^o e 26^oC, em cerca de 80% do seu território. O índice anual de precipitação pluviométrica é de cerca de 2.000 mm, registrando-se uma média anual de umidade de 82%. As temperaturas máximas atingem de 36,6^oC (em Belém) a 38^oC (em Manaus). As mínimas atingem 8^oC (norte de Goiás) e 11^oC (no Maranhão). A ocorrência de chuvas dá-se durante o ano inteiro, porém com maior intensidade entre julho e dezembro.

Apesar desse panorama, a vida humana não é incompatível com a Amazônia, nem esta é incompatível com o progresso. Outras regiões do globo, igualmente quentes, lograram desenvolver-se e progredir, à semelhança de outras beneficiadas pela natureza com climas amenos. Na verdade, pode viver-se na Amazônia de maneira confortável, desde que se observem os hábitos da comunidade nativa, adaptando-se com inteligência às peculiaridades locais e delas tirando proveito. A convivência adequada entre homem e ambiente apoia-se, inegavelmente, em hábitos e comportamentos eminentemente culturais que, por sua importância, devem ser muito bem examinados e preservados, em favor do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida das populações.

O Homem - O principal elemento da Região, o homem, é descendente dos primitivos habitantes da Amazônia, o amazoníndio, considerado pelos estudiosos do assunto como "muito jovem do ponto de vista antropológico e dotado de surpreendente capacidade de adaptação à natureza", qualidade esta que, assevera BATISTA (1976, p. 41), "ainda se reconhece nos sobreviventes"*. Sob o ponto de vista étnico, o tipo que habita o vale é o *caboclo*, fruto do cruzamento do branco, principalmente o nordestino, com a Índia. Há, no entanto, elevado nível de miscigenação entre o mulato (mestiço do negro com o branco), também originário do Nordeste, com a Índia. Este caldeamento de raças evidencia-se no tipo físico encontrado, especialmente no Pará, Amazonas e Roraima e é comprovado através de exames de sangue das populações amazônicas, que acusam um elevado teor de sangue índio e negro.

Por outro lado, em termos sócio-culturais, o homem amazônico é, ainda hoje, um ser de reputação controvertida, senão paradoxal. Muito se tem dito e escrito sobre sua indolência, preguiça, despreocupação com o futuro. Acusam-no de menos evoluído social e culturalmente e a estas deficiências tem sido atribuído o atraso econômico e social do espaço amazônico. Alguns, no entanto, exaltam o tipo regional, realçando-lhe as qualidades e reconhecendo as dificuldades que lhe impõem a imensidão territorial, a pobreza do solo e as deficiências de comunicação e transporte. RICHARD E. SCHULTES (in Batista, 1979, p. 50), por exemplo, assevera que "o melhor homem com que se deparou em toda sua vida, porque o mais inteligente, mais honesto, mais bondoso, mais resistente e mais capaz era exatamente esse caboclo malsinado".

* As áreas culturais indígenas situadas na Amazônia Brasileira são as seguintes, em número de sete: "Norte Amazônica (tribos dos grupos Caribe, Tupi, Aruaque, Xirianã, Tucano-Betoia), Juruá-Purús (Aruaque, Pano, Catuquina), Guaporé (Tupi e Nambiquara), Tapajós-Madeira (Tupi), Alto Xingu (Tupi, Aruaque, Caribe, Jê), Tocantins-Xingu (Je, Tupi) e Pindaré-Gurupi (Tupi) [...]. De todos esses grupos e tribos, restam ainda alguns milhares de silvícolas espalhados pela vasta superfície da Amazônia, principalmente nos altos rios [...]. e suas júzantes, todos em franca decadência, perdida a sua capacidade real de integração ao meio. A aculturação tem sido a sua marginalização definitiva." (BATISTA, 1979, p. 46)

Ainda no que se refere ao fator humano, um dos principais problemas da Amazônia reside na rarefação de sua população, dispersa nas calhas dos grandes rios e nas proximidades dos cursos d'água. A baixa densidade demográfica da Região e sua desigual distribuição espacial constituem, na opinião de MAHAR (1978, p. 77), o mais importante desafio histórico, jamais enfrentado pelas autoridades. Ainda em 1970, somente 3,6 milhões de pessoas (ou 3.602.171) habitantes, cerca de 4% da população nacional) habitavam a Amazônia Clássica, cuja densidade média equivalia a pouco mais de um habitante por quilômetro quadrado, correspondendo a uma relação homem/terra semelhante à verificada no Deserto do Saara. Dados preliminares do Censo 80, divulgados pelo IBGE, revelam para a mesma Região uma população que atinge a casa dos 6.001.499 habitantes.

Os Planos - Várias propostas de desenvolvimento, ao longo do tempo, mostram a preocupação governamental com a Amazônia. As primeiras políticas de ocupação e de desenvolvimento voltaram-se ao fortalecimento da monocultura extrativista, representada pela borracha nativa, que mereceu, da parte do Governo Federal, duas tentativas de planejamento regional: o "Plano de defesa da borracha", no governo Hermes da Fonseca e a "Batalha da borracha", no governo Vargas. O primeiro, que vai de 1912 a aproximadamente 1915, foi motivado pelo colapso sofrido pela economia amazônica baseada na exportação da hévea, diante da concorrência da produção asiática no mercado internacional. Pretendia, de um lado, assegurar a supremacia brasileira na produção e comercialização do produto e, de outro, elevar as condições sócio-econômicas da Região. O plano, no entanto, não logrou êxito, pois, como explica MAHAR (1978, p. 11), "além do vincular a prosperidade e futuro desenvolvimento da Amazônia a um só produto, que era vendido num mercado sobre o qual o Brasil tinha pouco ou nenhum controle [...] enfrentou severas dificuldades, como a precária situação financeira do País, a escassez de capital privado e de técnicos qualificados, os objetivos abrangentes do plano, a psicologia predatória e nômade que caracterizava a Região e a falta de um mercado interno desenvolvido."

O segundo plano, a Batalha da borracha, estendeu-se de

1942 a 1947 e, a exemplo do anterior, perseguia a elevação da produção da hévea, na ocasião bem mais difícil de ser alcançada, em virtude do êxodo dos seringueiros e da ocupação dos remanescentes na agricultura de subsistência. Este Plano deveu-se ao "esforço de guerra" motivado pela entrada dos EUA na II Guerra Mundial e ã conseqüente celebração do Acordo de Washington, entre os governos americano e brasileiro, através do qual o primeiro se comprometia a financiar a heveicultura e o segundo a proceder ao suprimento da borracha nativa. As bases do Acordo repousavam na implantação de uma significativa estrutura administrativa, exigindo a criação de ôrgãos como o Banco de Crédito da Borracha (atual Banco da Amazônia S/A) e o Serviço de Saúde Pública - SESP, ambos em funcionamento até hoje, a par de outros organismos já extintos, como a Rubber Development Corporation - RDC e a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico - SAVA, encarregadas de prover gêneros alimentícios aos trabalhadores; o Serviço Especial de Mobilização dos Trabalhadores para a Amazônia - SEMTA e a Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia - CAETA. Os elevados custos deste Plano e seus objetivos a curto prazo resultaram na produção pouco expressiva da borracha natural e na sua influência passageira sobre o desenvolvimento da Região.

Com o final da Segunda Grande Guerra, acentuou-se o enfraquecimento da produção amazônica de borracha, motivando, destarte, a formulação de políticas mais amplas e de longo prazo. Sob esta nova orientação constitui-se a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPEVEA, mais tarde transformada em SUDAM. A SPEVEA foi criada em 1946, mas, por razões burocráticas diversas, sô passou a funcionar em 1953. Tinha como meta precípua o planejamento e a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, também chamado "Plano de Emergência" (53/54), que se destinava ao incentivo da produção agro-mineral e industrial e ã elevação dos níveis de bem-estar econômico e social das populações locais. Concluída a execução do Plano de Emergência, a SPEVEA deu início ã elaboração de seu primeiro plano quinquenal para o período 55/59, onde eram enfatizados, por ordem de prioridade, os seguintes programas: produção de alimentos visando ao auto-abasteci

mento regional e produção de matéria prima para consumo interno e externo; transporte; comunicação e energia; saúde e saneamento da Região. Este Plano não chegou realmente a ser posto em prática, tanto por deficiência de recursos orçamentários quanto por cortes e atrasos na liberação de verbas, acrescidos da pouca autonomia do Órgão na alocação de seus próprios recursos. O saldo positivo da ação da SPEVEA foi o fortalecimento da consciência amazônica em torno dos problemas regionais, a instalação de sistemas de energia elétrica em Belém e Manaus, o levantamento aerofotogramétrico da floresta e do solo, realizado pela FAO, a instalação do Instituto de Pesquisas da Amazônia - INPA, a modernização do Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará - SNAPP e a construção da rodovia Belém-Brasília.

A partir do movimento de abril de 1964, as ações do Poder Público na Amazônia foram mais fortemente intensificadas. Na sua esteira iniciaram-se programas e criaram-se diversos organismos que visavam a integrá-la ao processo de desenvolvimento nacional. A primeira medida relevante deste período foi a Operação Amazônia determinada pelo Presidente Castello Branco, em 1966, que pretendia o estabelecimento de "pólos de desenvolvimento", ocupação das áreas de fronteira, estímulo à imigração, incentivo ao capital privado, ampliação da infra-estrutura regional e pesquisa dos recursos naturais, conferindo ao Setor Público a função de atrair capital através de incentivos monetários e fiscais, bem como de oferecer a infra-estrutura necessária a estes investimentos. Para coordenar esta política, instituiu-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM que, a exemplo da SUDENE no Nordeste, se tornou o órgão regional de desenvolvimento. Em consequência da Operação Amazônia, outras medidas foram tomadas, como a criação do Banco da Amazônia S/A - BASA, nos moldes de um banco de desenvolvimento; o sancionamento da Lei nº 5174, de 12 de outubro de 1966, isentando até 100% do imposto de renda as empresas privadas consideradas de interesse para o progresso da Região; e a instalação da Zona Franca de Manaus, cuja supervisão coube à Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

Mais tarde, em 1970, o Governo Médice estabeleceu a política

de integração nacional, motivada por problemas sociais verificados no Nordeste e crescente interesse de nações estrangeiras pela Região. Os principais instrumentos dessa política foram o Programa de Integração Nacional - PIN e o Programa de Redistribuição de Terras - PROTERRA, voltados tanto à Amazônia como ao Nordeste. O PIN pretendia ligar o País nos sentidos norte-sul e leste-oeste e aliviar as pressões populacionais e tensões sociais do Nordeste, além de promover a ocupação do vazio amazônico. Resultou na construção das rodovias Transamazônica (BR-230) e Santarém-Cuiabá (BR-165). O PROTERRA pretendeu corrigir distorções de correntes de políticas anteriores que favoreciam o setor industrial em detrimento da agricultura e procurou, basicamente, facilitar a aquisição da terra; melhorar as condições de trabalho na agricultura e estimular a agroindústria. Estendeu ao campo a Política de Incentivos Fiscais beneficiando, com descontos de até 50% do imposto de renda, as empresas que investissem em projetos agropecuários na Amazônia Legal. Ainda como consequência da combinação de recursos interministeriais oriundos de diferentes planos e entidades, surgiram outros programas da maior importância para a área, como o Projeto Radar da Amazônia - Projeto RADAM - encarregado do levantamento de seus recursos naturais e o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA.

Convém salientar, entretanto, que comentários a respeito das "políticas de integração" acusam-nas, entre outras falhas, de provocar o fortalecimento e a supremacia da esfera federal na orientação e condução do processo de desenvolvimento amazônico, em prejuízo da ação decisória do organismo regional.

No que tange à atuação particular da SUDAM, desde sua criação, em 1962, até o presente, esta coordenou o planejamento dos quatro seguintes planos: I Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1967/1971) e I Plano Diretor (1968/1970), fundamentados na orientação que emanava da Operação Amazônia; e os I e II Planos de Desenvolvimento da Amazônia - I PDA (1972/1974) e II PDA (1975/1979), baseados, respectivamente, nos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento. O primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento, considerado pela SUDAM "a primeira tentativa concreta de implantação de um programa de ação na Amazônia" tinha, como

objetivo maior, compatibilizar os investimentos públicos e privados com as metas econômicas e sociais do desenvolvimento regional e, como objetivos específicos, os derivados da Operação Amazônia. Este plano regia-se pelo modelo econômico brasileiro de "substituição de importações e diversificação da produção", apoiava-se no tripé Agricultura, Pecuária e Indústria e perseguia o crescimento econômico regional a uma taxa média de 9% ao ano. Suas principais falhas decorreram da dependência administrativa e financeira da SUDAM a órgãos fora de seu controle; de dotação de recursos aquém do valor estimado para sua execução; de deficiências técnicas do Órgão no controle da alocação setorial e espacial de recursos; e da deficiência no entrosamento e comunicação entre as "consultorias extra-regionais", formuladoras do Plano, e os órgãos encarregados de executá-lo.

O I Plano Diretor, formulado por técnicos da Região, equivalia, como explica MAHAR (1978, p. 25), a "um plano dentro de um plano". Representou um esforço da SUDAM no sentido de carrear, em caráter de urgência, um maior volume de recursos do Setor Público para a Amazônia e de corrigir distorções geradas pelas políticas precedentes. Suas principais reivindicações eram: transferência, para os cofres da SUDAM, por três anos seguidos, do total de impostos arrecadados na área; criação de um fundo especial de eletrificação regional; alteração de algumas metas e estratégias na política de desenvolvimento; e modificação nos critérios de seleção de projetos beneficiados com incentivos monetários ou fiscais, que privilegiavam a Amazônia Oriental (Pará, Maranhão, Mato Grosso, Goiás e Amapá) e, com isso, prejudicavam a Amazônia Ocidental (Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima), comprometendo, assim, o desenvolvimento regional equilibrado. Tal Plano não sensibilizou as autoridades competentes que jamais o aprovaram.

Em 1972, com o I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND, as estratégias políticas voltadas ao desenvolvimento da Amazônia receberam ainda maior atenção, especialmente no que concernia à ocupação do espaço físico, integração cultural e desenvolvimento econômico. Seguindo esta orientação, a SUDAM elaborou o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia - I PDA, cujos objetivos pretendiam, entre outros, a

expansão da economia amazônica; o assentamento de famílias (previstas em cerca de 70.000), ao longo das rodovias Transamazônica e Santarém-Cuiabá; a concentração de incentivos na agropecuária (uma vez que " a escassez de capacidade empresarial e as limitações do mercado local" a aconselhavam a redução do ritmo de industrialização); a formação de recursos humanos; e o levantamento aerofotogramétrico da Região, para e feito de inventário sistemático de minerais, solo e vegetação. Na elaboração do I PDA a SUDAM limitou-se apenas a conformar as recomendações federais à esfera regional. Não lhe coube, portanto, uma participação mais decisiva na proposição das linhas dessa política.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, seguiu enfatizando as preocupações do Governo Federal para com a Região, dedicando-lhe um capítulo especial com as principais recomendações para a formulação das políticas de desenvolvimento regional. Estas recomendações alicerçaram o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - II PDA, cuja análise mais profunda e detalhada será o assunto do item seguinte.

4.2. O II Plano de Desenvolvimento da Amazônia

O propósito deste item é dar uma visão geral a respeito da política de desenvolvimento da Amazônia para o período 1975/79, consubstanciada no II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - II PDA, cuja elaboração e coordenação esteve a cargo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. A análise deste Plano será feita com base em dois documentos principais: O "II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - Detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (75/79)" e o "II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - Programa de Ação do Governo para a Amazônia (75/79)", ambos editados pela SUDAM. Convém salientar que a intenção do presente item não é a abordagem crítica do II PDA ou o exame dos resultados que logrou atingir, mas sua caracterização em termos genéricos, de modo a extrair-se a natureza da orientação (quantitativa ou qualitativa) que imprimiu ao planejamento do desenvolvimento regional para o citado período. Ademais, como se pretende examinar de que

modo e em que proporção a estratégia de alocação de recursos prevista no Plano em questão contemplou o atendimento das necessidades básicas do homem (tema do item seguinte), enfatizar-se-á, também, a distribuição dos recursos financeiros entre os diferentes programas, subprogramas, projetos e subprojetos operacionais que constituem a Ação Programada do II PDA.

Diretrizes - Na verdade, o II PDA conformou-se à orientação emanada da Administração Federal, cujas intervenções na Amazônia, conforme ficou evidenciado no item precedente, foram mais fortemente intensificadas a partir do movimento de abril de 1964. Daí em diante, constituindo-se em objeto de atenção particular e prioritária, a Região passou a receber um tratamento especial que ensejou a formulação de políticas voltadas à sua ocupação e integração no processo de desenvolvimento nacional. Além disso, os planos nacionais começaram a recomendar as linhas normatizadoras do processo de desenvolvimento amazônico, cabendo ao Órgão regional detalhar estas "linhas básicas", transformando-as em planos, programas e projetos e definindo a estratégia de alocação de recursos para sua execução.

Desse modo, o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, considerado por estudiosos da Administração Pública como um documento de qualidade superior aos que o precederam, por sua excelência técnica e tratamento individualizado das questões nacionais mais significativas, estabeleceu diretrizes particulares para a Amazônia, concedendo ao seu desenvolvimento a mais elevada prioridade. No entanto, segundo explica ALMEIDA (1979, p. 1), estas diretrizes, ao invés de serem definidas "a priori" pelo Governo Federal, foram propostas originalmente pela própria SUDAM e, depois de submetidas à aprovação federal, passaram a constituir parte integrante do capítulo V do PND. Ressalte-se que tais proposições decorreram da elaboração, em versão preliminar, do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia, iniciada em 1973, quando a SUDAM realizou uma série de estudos técnico-econômicos, intitulada "Estudos Básicos de Planejamento Regional, Setorial e Espacial da Amazônia", onde foram definidos objetivos, estratégias e programas voltados ao desenvolvimento da Região.

O II PND preconizava, a nível nacional, as seguintes grandes linhas de ação: "Manutenção de elevado ritmo de crescimento do PIB do País; expansão do setor moderno da economia; aspectos de geopolítica ligados à ocupação econômica; e política de redistribuição da renda através do crescimento econômico". Com base nestas diretrizes gerais, a versão preliminar do II PDA foi ajustada no sentido de compatibilizar-se com o espírito do II PND. Assim, o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia regeu-se pelo seguinte raciocínio:

"A política de desenvolvimento, no caso da Amazônia, consideradas as características do quadro de recursos naturais em que opera a economia regional, orientar-se-á para a consecução do objetivo maior do II PND, isto é, a manutenção de altas taxas de crescimento do PIB, através de ampla contribuição em relação ao comércio exterior." (SUDAM, 1976, p. 52)

De acordo com esta diretriz superior, a Região de Fronteira Tropical afigurava-se como uma área de grande potencial econômico a ser explorado e com capacidade de contribuir, de modo significativo, tanto para a geração de divisas decorrentes de exportações como para a economia de divisas através da produção de insumos básicos para a Região Centro Sul, além de concorrer para a liberação do produto exportável, fortemente comprometido pela demanda interna. Quanto à distribuição de renda, esta adviria da exploração de linhas viáveis de agregação de valor e do conseqüente fortalecimento do sistema sócio-econômico regional.

Objetivos - No que concerne a objetivos, o II PDA, coerente com os objetivos nacionais, selecionou "os que melhor pareciam corresponder às necessidades da Região e do País". Destarte, os objetivos nacionais para a Amazônia, no período, foram os que seguem:

"Objetivo central - crescimento do produto e distribuição mais equitativa da renda, no contexto nacional de redução das desigualdades intra-regionais.

Objetivos derivados - acelerar o crescimento regional com base no aproveitamento das vantagens comparativas de setores ou produtos selecionados; intensificar a integração da Amazônia na economia do País por meio da elevação do volume de trocas inter-regionais; contribuir substancialmente para o aumento da receita cambial líquida do País; elevar o nível de renda da população

através da expansão do emprego produtivo, do aumento da produtividade e do poder de compra dos efetivos residentes na Região; promover a ocupação territorial e a elevação do nível de segurança na área, por meio do alargamento da fronteira econômica." (SUDAM, 1976, p. 52)

Tais objetivos estão representados no Esquema nº 1.

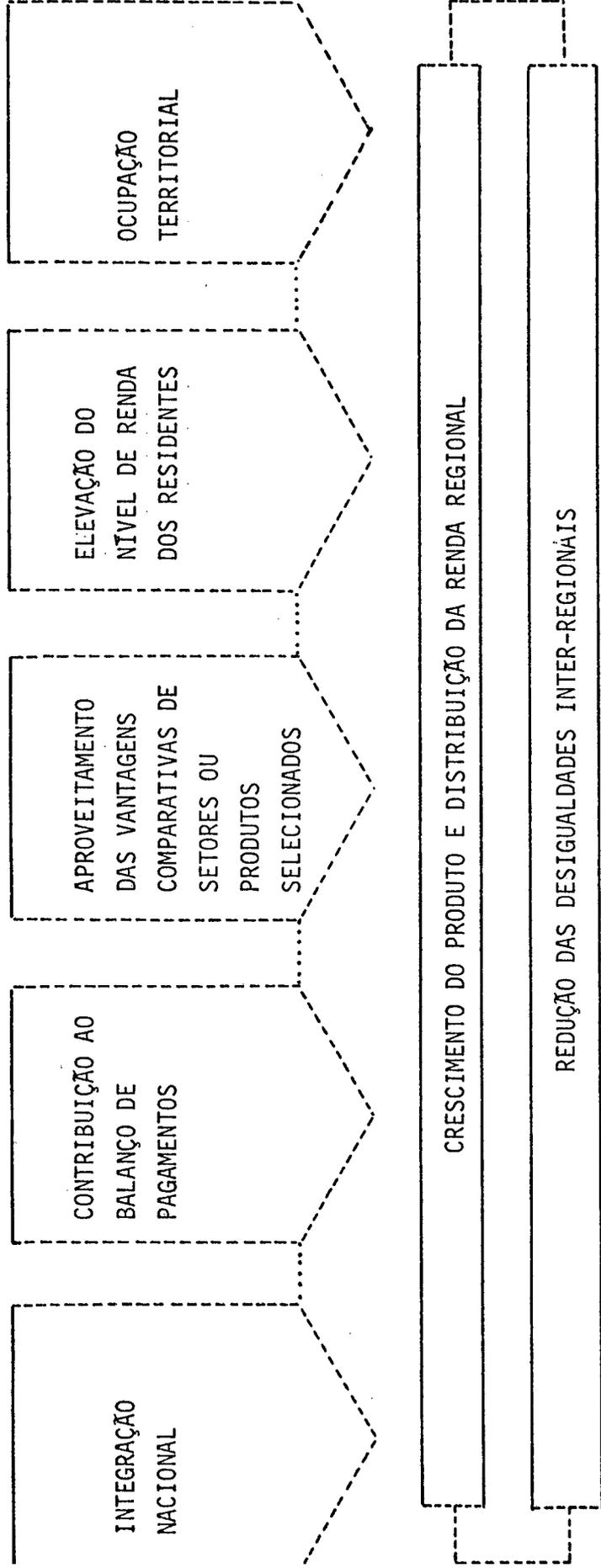
Estratégia de ação - O modelo estratégico adotado pelo II PDA, ou *modelo amazônico de desenvolvimento*, ditado pela combinação entre o potencial de recursos naturais e econômicos da Região e as possibilidades de demanda dos mercados nacional e internacional, foi rotulado de "modelo de desenvolvimento desequilibrado corrigido", expressão assim justificada:

"É desequilibrado na medida em que concede destaque a determinados setores e produtos - os dotados de vantagem comparativa - pondo em plano secundário os demais. É corrigido na medida em que nele se inserem complementações e correções que visam fundamentalmente a conduzir a Região a participar das vantagens e utilidades que concederá ao País e ao exterior." (SUDAM, 1976, p. 56)

Em decorrência da adoção deste modelo, foram propostas três estratégias de ação específicas: a estratégia global, a setorial e a espacial. (A estas acrescentar-se-ã, para fins do presente estudo, uma quarta, que será chamada *estratégia de alocação de recursos*). A primeira estratégia baseou-se no princípio de que as oportunidades da Amazônia, em termos de desenvolvimento, consistiam em tirar partido de suas "vantagens comparativas";* ou seja, daqueles setores ou produtos que, tornando-a mais apta a produzir do que outras regiões, gerassem a maior soma possível de renda e emprego para os residentes na área. Na falta de informações sobre *custos comparativos*, considerou como extremamente vantajosos o potencial madeireiro da Região, o baixo custo da terra e a disponibilidade de matéria-prima hidrelétrica, capaz de

* Por "vantagem comparativa" entendia-se o custo de um empreendimento, maturado e em operação, em torno de um setor ou produto, que permitisse a colocação de seus frutos no mercado a preços correntes, com margem de benefício.

Esquema nº 1
OBJETIVOS NACIONAIS DO "PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA" - 1975/79



substituir o petróleo como fonte geradora de energia. Tinha como objetivos o aumento da participação regional do Produto Nacional Bruto e a instalação de um processo de desenvolvimento auto-sustentado, através do fortalecimento tanto do sistema de trocas interestaduais ou internacionais como do poder de compra das populações.

No que se refere à *estratégia setorial*, esta decorreu, também, da análise comparativa das potencialidades regionais face às condições de competitividade no mercado, resultando na eleição dos seguintes setores como prioritários para a economia amazônica: mineração, extração madeireira, pecuária, pesca empresarial, indústrias eletrolíticas e eletrotérmicas.

A *estratégia espacial*, por sua vez, propunha-se a disciplinar a ocupação do território amazônico, evitando o crescimento indiscriminado dos centros urbanos - fenômeno constante no processo de desenvolvimento regional - por intermédio da "organização racional do espaço". Recomendava uma estratégia de ocupação *espacialmente descontínua* (áreas dotadas de melhores possibilidades físicas e maior expectativa de rentabilidade) e *setorialmente seletiva* (setores que mais adequadamente se ajustassem às possibilidades físicas das áreas prioritárias). De acordo com estas recomendações, o espaço amazônico foi organizado, para fins de ação governamental, em três grandes categorias: áreas de desenvolvimento setorial; centros urbanos de apoio ao modelo; e pólos de desenvolvimento. As primeiras compreendiam zonas cujas potencialidades eram conhecidas e incentivadas com programação definida. Os segundos agrupavam núcleos urbanos que estivessem capacitados a induzir e/ou atender o desenvolvimento das áreas selecionadas, fossem beneficiados com sistema viário e situados em áreas de fronteira propícias a ligações viárias internacionais. A terceira categoria - pólos de desenvolvimento - agrupava quinze áreas que, selecionadas por suas potencialidades minerais, florestais, agropecuárias, agroindustriais e urbanas, passaram a receber os estímulos do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA*, no sentido de promover a ocupação

* O POLAMAZÔNIA prevê a ação coordenada dos Governos Federal, Estaduais

econômica destas áreas.

Ação Programada - para disciplinar e facilitar o cumprimento das diretrizes recomendadas e atingir os objetivos propostos, foram estabelecidas, preliminarmente, dezesseis *Diretrizes Setoriais*, cuja listagem se fez pela decomposição da realidade econômico-social da Região em *Setores de Ação*. Estas diretrizes compreendiam os seguintes setores: Programas Integrados, Madeiras, Pecuária, Recursos Minerais; Agricultura, Abastecimento, Colonização e Extrativismo; Pesca; Indústria e Transformação; Energia; Transporte; Comunicação; Educação; Saúde e Saneamento; Habitação; Turismo; Desenvolvimento de Comunidade; Planejamento Urbano e Organização Administrativa Municipal. Sob a orientação destas diretrizes, elaborou-se a *Ação Programada*, que correspondia ao "conjunto de medidas de caráter institucional, técnico e financeiro em que a SUDAM consubstanciou as diretrizes setoriais adotadas dentro do espírito da estratégia escolhida." (SUDAM, 1975, p. 87)

Porém, aqueles dezesseis setores inicialmente eleitos, ao compatibilizarem-se e ajustarem-se às condições de dependência funcional e financeira oriundas de programações ministeriais, condensaram-se em dez *programas básicos*, constantes do quadro nº 4, a seguir.

e dos Territórios, bem como da iniciativa privada, nas seguintes áreas selecionadas: Pólos Agrominerais - Rondônia, Trombetas, Carajás e Amapá; Pólos Madeireiros e Agropecuários - Acre, Juruá - Solimões e Juruena; Pólos Agropecuários e Agroindustriais - Roraima, Tapajós-Xingu, Pré-Amazônia Maranhense, Xingu-Araguaia e Aripuanã; Pólos Urbanos - Manaus, Belém, São Luís.

Quadro 4

PROGRAMAS BÁSICOS: SETORES E SUBSETORES DE AÇÃO - II PDA

PROGRAMAS	SETORES E SUBSETORES DE AÇÃO CORRESPONDENTE
1. Programas Integrados	1 POLAMAZÔNIA 2 Programa do Trópico Úmido 3 Projeto RADAM 4 Estudos Básicos
2. Agricultura, Abastecimento e Organização Agrária	1 Agricultura 2 Extrativismo 3 Pecuária 4 Abastecimento 5 Colonização 6 Pesca Artesanal
3. Indústria e Serviços	1 Indústria de Transformação 2 Turismo 3 Pesca Empresarial
4. e 5. Recursos Naturais e Mineração	1 Madeira 2 Mineração
6. Recursos Humanos	1 Educação 2 Saúde *
7. 8. e 9. Energia, Transporte e Comunicações	1 Energia 2 Transporte 3 Telecomunicações
10. Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	1 Planejamento Urbano 2 Organização e Administração Municipal 3 Habitação 4 Saneamento 5 Desenvolvimento Comunitário 6 Região Metropolitana de Belém

* Exceto Saneamento, deslocado para o Programa 10.
(SUDAM, 1976, p. 88)

Convém ainda realçar que os programas antes relacionados compreendiam quatro níveis distintos de programação: programa, subprograma, projeto e subprojeto. Com efeito, um *programa* comportava uma *série* ou mais de projetos, chamados *subprogramas*. Os *projetos* que integravam um subprograma, face à sua complexidade ou multiplicidade de objetivos, podiam ainda ser desdobrados em um ou mais *subprojetos*. Por outro lado, os programas recomendados no II PDA abrangiam três tipos de medidas: "estudos e pesquisas"; "projetos operacionais"; e "medidas institucionais". As duas primeiras dependiam de gastos do poder público e/ou do setor privado, exigindo, por conseguinte, a montagem de uma cuidadosa estratégia de alocação de recursos financeiros. As medidas institucionais, embora desempenhassem papel de relevância técnica e político-administrativa para a realização do Plano, dispensavam a mobilização de recursos financeiros.

O volume de investimentos previsto para o período 75/79 foi da ordem de Cr\$ 48.873.654 (Quarenta e oito bilhões, oitocentos e setenta e três milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil cruzeiros), a preços constantes de 1976, repartidos em valores percentuais pelos diversos programas, da maneira descrita no quadro 5.

Considerando-se a dotação de recursos prevista no PDA, conforme demonstra o quadro 5, conclui-se que foi conferida aos programas que o integram a seguinte escala de prioridades:

- 1º) Transportes;
- 2º) Energia;
- 3º) Mineração;
- 4º) Agricultura, Abastecimento e Organização Agrária;
- 5º) Indústria e Serviços;
- 6º) Programas Integrados;
- 7º) Recursos Humanos;
- 8º) Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
- 9º) Recursos Naturais;
- 10º) Telecomunicações.

Quadro 5

INVESTIMENTOS PREVISTOS NO QUINQUÊNIO 75/79, SEGUNDO
OS PROGRAMAS BÁSICOS DO II PDA

PROGRAMAS	INVESTIMENTOS
	% do total
01 Programas Integrados	8,7
02 Agricultura, Abastecimento e Organização Agrária	14,0
03 Indústria e Serviços	13,0
04 Recursos Naturais	2,8
05 Mineração	15,3
06 Recursos Humanos	4,7
07 Energia	15,8
08 Transportes	19,0
09 Telecomunicações	2,7
10 Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	4,0
TOTAL	100,0

(SUDAM, 1976, p. 93)

Para efeito de um maior conhecimento das atividades planejadas para o período, apresentar-se-á no quadro 6, a seguir, o detalhamento do II PDA, a níveis de programas, subprogramas, projetos e subprojetos. Deixar-se-á para o item vindouro a análise dos critérios adotados para definir a estratégia de alocação de recursos, bem como o exame de sua distribuição face o atendimento das necessidades humanas fundamentais.

Quadro 6
DETALHAMENTO DOS PROGRAMAS BÁSICOS DO II PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA

CÓDIGO DO PROJETO	NATUREZA DA MEDIDA	SUBPROGRAMAS E PROJETOS
<u>01. PROGRAMAS INTEGRADOS</u>		
01.01	EP-PO	Programa do Trópico Úmido
01.02	EP	Projeto RADAM
01.03	EP-PO	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA)
01.04	EP	Estudos Básicos
01.04.01	EP	Estudo de Vales Amazônicos
01.04.02	PO	Agregados Econômicos Regionais
01.04.03	PO	Montagem do Sistema de Informações para o Desenvolvimento da Amazônia
<u>02. AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA</u>		
02.01	EP	Pesquisas e Experimentação Agropecuária
02.02	PO	Extensão Rural
02.03	PO	Desenvolvimento da Agricultura em Áreas Seleccionadas
02.04	PO	Programa de Incentivo à Produção de Borracha - PROBOR
02.05	PO	Desenvolvimento da Pecuária em Áreas Seleccionadas
02.06	PO	Abastecimento Regional
02.07	PO	Produção, Difusão e Utilização de Sementes Melhoradas
02.08	PO	Programas de Colonização em Áreas Prioritárias
02.09	PO-EP	Pesca Artesanal

EP - Estudos e Pesquisas
PO - Projeto Operacional

02.10	MI	Medidas Institucionais
02.10.01	MI	Enquadramento da Amazônia Legal como Área Preferencial para a exportação de Carne Bovina
02.10.02	MI	Concessão de estímulos fiscais e creditícios à pecuária em função de localização, nível tecnológico e linhas de produção.
02.10.03	MI	Criação do Fundo Especial para Inversões Públicas no Setor Pecuário
02.10.04	MI	Criação de Empresa de Economia Mista para Prestação de Serviços Técnicos Especializados e Distribuição de Insumos à Pecuária e Agricultura
02.10.05	MI	Alteração dos Critérios para Financiamento Bancário à Pequena Agricultura de Hortifrutigranjeiros
02.10.06	MI	Reorganização das relações de Trabalho no Seringal Silvestre
02.10.07	MI	Interveniência da COBAL no Abastecimento dos Seringais Nativos
02.10.08	MI	Separação Funcional das Atividades de Produção e Abastecimento dos Seringais referidos
02.10.09	MI	Processo seletivo de Áreas Preferenciais (heveicultura)
02.10.10	MI	Ativação de pesquisas genéticas e de estimulação (heveicultura)
02.10.11	MI	Instituição de um sistema de estoques reguladores da castanha
02.10.12	MI	Criação de fundo de pesquisas agronômicas e tecnológicas da castanha

MI - Medidas Institucionais

03. INDÚSTRIAS E SERVIÇOS

03.01	EP	Pesquisas Industriais
03.02	EP	Distritos e Áreas Industriais
03.03	PO	Desenvolvimento Industrial
03.04	EP	Diagnóstico do Setor Terciário
03.05	EP-PO	Desenvolvimento do Turismo
03.06	PO-MI-EP	Pesca Empresarial
03.06.01	SPO	Ampliação da Frota Pesqueira de Bandeira Nacional
03.06.02	MI	Ampliação da Capacidade dos Estaleiros de Belém
03.06.03	MI	Convênio Geral de Colaboração Permanente SUDAM/SUDEPE
03.06.04	SEP	Pesquisas de Recursos Pesqueiros
03.06.05	MI	Controle da Exploração de Recursos Pesqueiros na Plataforma Continental
03.06.06	SEP	Medidas de Emergência para Aproveitamento da Capacidade Instalada das Unidades de Processamento

04. RECURSOS NATURAIS

A. Pesquisas Minerais

04.01	EP	Evaporitos
04.02	EP	Sulfetos Metálicos
04.03	EP	Xingu-Araguaia
04.04	EP	Bauxita Fosforosa no Maranhão
04.05	EP	Ensaio de tratamento e beneficiamento de minérios
	EP	A definir
04.06	MI	Incentivo fiscal específico para a pesquisa geológica na Região
04.07	MI	Modificações de aspectos legais da figura do Reconhecimento Geológico
04.08	MI	Arrecadação de recursos para controle e dinamização das atividades de pesquisa e prospecção

B. Pesquisas Florestais

04.09	EP-PO	Ampliação dos Programas de pesquisas florestais e reequipamento do Centro de Tecnologia Madeireira de Santarém
C. <u>Programa Especial de Aproveitamento Madeireiro</u>		
04.10	MI-PO	Áreas para Exploração Racional de Madeiras da Amazônia
04.10.01	MI	Instituições das Áreas para Exploração Racional de Madeiras da Amazônia
04.10.02	SPO	Tombamento físico e inventário das Áreas para Exploração Racional de Madeira
04.11	EP-MI-PO	Organização Empresarial
04.11.01	SEP	Estudos para a Criação da Sociedade de Economia Mista Empresa Madeireira da Amazônia S/A
04.11.02	MI-PO	Criação da Empresa de Economia Mista
04.11.03	SPO	Estruturação, Implantação e Operação da Empresa de Economia Mista
04.12	PO-MI	Extração e Industrialização
04.12.01	SPO	Implantação de Unidades de Extração e Processamento nas Áreas Referidas
04.12.02	MI	Integração das Atividades de Extração e Processamento
04.13	EP	Normas Técnicas para a Exploração Cíclica da Floresta, inclusive Regeneração Natural conduzida
04.14	EP	Comportamento de Madeiras não difundidas no processo industrial
04.15	MI	Medidas Institucionais Genéricas
04.15.01	MI	Criação de uma Procuradoria de Terras subordinada à SUDAM
04.15.02	MI	Estabelecimento da Obrigatoriedade do uso de Autorização de Derrubada, Alvará de

		Exploração Seletiva, Licença de Desmate, Guias Florestais e Guias de Trânsito
04.15.03	MI	Revisão das Regras de Reposição Obrigatória
04.15.04	MI	Criação de um Fundo de Tecnificação e Regularização do Setor
04.15.05	MI	Organização de um Serviço de Controle Estatístico do Setor, na SUDAM
04.15.06	MI	Normas de Controle da Poluição Ambiental
		D. <u>Levantamentos Básicos</u>
04.16	EP	Estudos hidro-climatológicos da Bacia Amazônica
		E. <u>Fábrica-Piloto de Produção de Celulose</u>
04.17	EP-PO	Implantação da fábrica-piloto de produção de celulose em Santarém
05. <u>MINERAÇÃO</u>		
05.01	PO	Exploração de minério de ferro na Serra dos Carajás
05.02	PO	Exploração do minério de bauxita na área do Rio Trombetas
05.03	PO	Moagem de calcário na zona bragantina, e em Itaituba e Monte Alegre
05.04	PO	Exploração do minério de caulim na área do Rio Jari
06. <u>RECURSOS HUMANOS</u>		
EDUCAÇÃO (06.01 a 06.10)		
A. <u>Pesquisas</u>		
06.01	EP	Pesquisas das necessidades de mão-de-obra para setores selecionados
06.02	EP	Estímulo a outras pesquisas setoriais

06.03	EP	Aplicações de novas metodologias educacionais especialmente em áreas de população rarefeita
06.04	EP	Estudo para construção de módulos de ensino
06.05	EP	Avaliação do rendimento global do ensino de 1º grau
06.06	EP	Possibilidade de terminalidade antecipada em áreas selecionadas
B. <u>Capacitação em Recursos Humanos e Apoio à Modernização do Sistema Educacional</u>		
06.07	PO	Treinamento para os setores prioritários
06.07.01	SPO	Recursos Humanos para o Setor Pecuário
06.07.02	SPO	Recursos Humanos para o Setor Mineração
06.07.03	SPO	Recursos Humanos para o Setor Madeireiro
06.07.04	SPO	Recursos Humanos para o Setor Pesca Empresarial
06.07.05	SPO	Recursos Humanos para Lavouras Selecionadas
06.08	PO	Treinamento para outros Setores Selecionados
06.08.01	SPO	Recursos Humanos para a Construção Civil
06.08.02	SPO	Recursos Humanos para a Saúde Pública
06.08.03	SPO	Recursos Humanos para o Setor Turismo
06.08.04	SPO	Recursos Humanos para Ramos Selecionados da Indústria
06.08.05	SPO	Integração Escola-Empresa
06.09	PO	Apoio à modernização do Setor Educacional
06.09.01	SPO	Reformulação de currículos
06.09.02	SPO	Expansão e melhoria da Rede de Ensino
06.09.03	SPO	Capacitação de RH para Educação e Cultura
06.09.04	SPO	Implantação de Cursos de Curta Duração
06.09.05	SPO	Alfabetização e Educação Continuada
06.09.06	SPO	Experiência e estudos para a Implantação

		da Universidade Aberta
06.09.07	SPO	Integração Universidade-Comunidade
06.09.08	SPO	Desenvolvimento do Sistema Educacional do Território do Amapá
06.09.09	SPO	Desenvolvimento do Sistema Educacional do Território de Roraima
06.09.10	MI	Sistema de Estatística para o Planejamento Educacional
06.10	MI	Articulação dos Órgãos de Treinamento
		C. <u>Apoio a Programas de Saúde (06.11 a 06.13)</u>
06.11	EP-MI-PO	Integração e Modernização do Sistema Institucional de Saúde
06.11.01	MI	Ampliação e Ajustamento do Sistema Institucional do SESARA
06.11.02	SEP-MI	Modernização Técnico-Administrativa das Secretarias de Saúde
06.11.03	SPO	Sistema Regional de Informações sobre Saúde
06.12	EP	Estudos e Pesquisas no Setor Saúde
		- A definir
06.12.01	SEP	Programação de Estudos detalhados de definição da clientela e da oferta de serviços de saúde
06.12.02	SEP	Pesquisa sobre o estado de nutrição da população
06.12.03	SEP	Pesquisa sobre a Lepra
06.13	PO	Apoio às atividades de Saúde na Região
		D. <u>Migrações Internas</u>
06.14	EP	Inquêritos sobre Migrações Internas na Região Norte

07. ENERGIA

07.01	PO	Ampliação da capacidade das Usinas termoe-létricas de Belém e Manaus
07.02	PO	Construção da Usina Térmica de Rio Branco
07.03	PO	Construção da Hidrelétrica de Tucuruí no Tocantins
07.04	PO	Novos projetos para atendimento de núcleos na Amazônia nos Rios Trombetas, Cotingo, Jatapu e Jamari
07.05	EP	Inventário de recursos hidrelétricos das Bacias dos rios Xingu, Tapajós e Madeira
07.06	EP-PO	Estudos e ampliação das hidrelétricas de Coaracy Nunes e Curuá-Una
07.07	EP	Mini-aproveitamento hídrico na Amazônia
07.08	EP	Estudos altimétricos da Amazônia

08. TRANSPORTESA. Apoio às Áreas Preferenciais

08.01	EP	Estudos da Rede Intermodal de Apoio
08.02	PO	Investimentos nos Projetos de Implantação da Rede de Apoio às Áreas Preferenciais

B. Estudos e Pesquisas

08.03	EP	Reformulação da Sistemática de Administração e Planejamento do Setor
-------	----	--

C. Consolidação do Sistema de Transportes

08.04	PO	Hidrovias
08.05	PO	Portos
08.06	PO	Rodovias
08.07	PO	Aeroportos
08.08	PO	Ferrovias
08.09	PO	Embarcações

D. Medidas Institucionais

08.10	MI	Permissão e Disciplinamento do Uso de
-------	----	---------------------------------------

- Recursos do FRN em outras modalidades de Transportes
- | | | |
|-------|----|---|
| 08.11 | MI | Estímulo ao Uso de Transportes Hidroviários |
| 08.12 | MI | Formulação e Implantação de uma Política Integrada de Tarifas e Financiamento |
| 08.13 | MI | Regulamento de Transporte da Amazônia |
- E. Outros Projetos
- | | | |
|-------|----|--|
| 08.14 | PO | Construção da PA-150 |
| 08.15 | PO | Ponte sobre o Rio Guamã |
| 08.16 | PO | Ponte sobre o Rio Araguaia |
| 08.17 | PO | Ligação Santana do Araguaia-Araguacema |
09. TELECOMUNICAÇÕES
- A. Estudos e Pesquisas
- | | | |
|-------|----|--------------------------------------|
| 09.01 | EP | Ampliação do Sistema de Troncos |
| 09.02 | EP | Expansão da Rede Nacional de Telex |
| 09.03 | EP | Interligações via Satélite Doméstico |
- B. Remodelação e Expansão do Sistema Telefônico
- | | | |
|-------|----|----------|
| 09.04 | PO | Acre |
| 09.05 | PO | Amapá |
| 09.06 | PO | Amazonas |
| 09.07 | PO | Maranhão |
| 09.08 | PO | Pará |
| 09.09 | PO | Roraima |
| 09.10 | PO | Rondônia |
10. DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE
- A. Planejamento Urbano
- | | | |
|-------|----|--|
| 10.01 | EP | Estudo e planejamento dos Núcleos Urbanos já existentes, de apoio às áreas preferenciais |
|-------|----|--|

10.02	EP	Estudo e planejamento dos Novos Núcleos previstos para as áreas preferenciais
10.03	PO	Acompanhamento e orientação da formação de novos núcleos urbanos e atuação sobre <u>pro</u> blemas urbanísticos especiais de <i>centros selecionados</i>
B. <u>Organização das Administrações Municipais</u>		
10.04	PO	Treinamento de servidores Municipais
10.05	PO	Assistência Técnica aos Municípios
C. <u>Habitação</u>		
10.06	EP-PO	Construções Habitacionais
10.06.01	SPO	Diminuição do Deficit Habitacional em cidades com população Urbana Superior a 10.000 habitantes
10.06.02	SEP	Estudos das Necessidades Habitacionais das áreas preferenciais
10.07	EP	Estudos e Pesquisas
10.07.01	SEP	Definição de Padrões Habitacionais Mínimos
10.07.02	SEP	Seleção de Técnicas e Materiais para <u>Cons</u> truções Habitacionais na Região
D. <u>Saneamento Geral</u>		
10.08	PO	Defesa contra erosão e inundação, <u>elimina</u> ção de baixadas
E. <u>Saneamento Básico</u>		
10.09	PO	Prosseguimento dos programas de expansão dos sistemas de abastecimento d'água e <u>re</u> de de esgotos sanitários
F. <u>Desenvolvimento de Comunidades</u>		
10.10	EP-PO	Dinamização e Racionalização do sistema coordenador de DC

10.10.01	SEP	Desenvolvimento das bases metodológicas e Operacionais do Sistema
10.10.02	SPO	Capacitação de Recursos Humanos em DC
10.10.03	SPO	Implantação e Dinamização de Coordenações estaduais, territoriais e locais
10.10.04	SPO	Implantação de Programa-Piloto de Atuação Integrada
10.11	PO	Ampliação das Áreas atingidas e orientação das mudanças sociais
10.11.01	SPO	Incentivo à Criação de Organizações Intermediárias nas Áreas Preferenciais do PDA

4.3. A Estratégia de Alocação de Recursos do II PDA e o Atendimento ao Conceito Qualitativo de DESENVOLVIMENTO

O propósito deste item é examinar os critérios adotados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, na definição da estratégia de alocação de recursos para a Região, no período 1975/79, consubstanciada no II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - II PDA. Pretende-se investigar se tais critérios foram eminentemente *quantitativos*, derivados de uma concepção de desenvolvimento acentuadamente econômica e utilitarista ou se, ao contrário, tratava-se de critérios de natureza *qualitativa*, decorrentes de uma concepção de desenvolvimento influenciada pelo conceito de qualidade de vida.

Para efeito desta investigação tomar-se-á como principal elemento de referência o documento "II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - Detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1975/79", publicado pela SUDAM. Trata-se de um documento de *intenções*, onde constam as grandes recomendações para o desenvolvimento regional. Em seus capítulos cinco e seis, relativos à AÇÃO PROGRAMADA DO II PDA, estão registradas, além da programação (com a justificativa, objetivos e

outras informações acerca dos diversos programas, subprogramas, projetos e subprojetos), a estratégia de alocação de recursos. Desse modo, no que concerne ao II PDA, a análise a que se propõe o presente tópico tem por base os capítulos antes referidos.

Por outro lado, o exame da estratégia de alocação de recursos refere-se diretamente ao modo como a previsão de investimentos financeiros contemplou o atendimento das necessidades humanas fundamentais. Assim sendo, para efeito de estudo deste aspecto, adota-se como parâmetro a *proposta de indicadores de qualidade de vida*, apresentada no item 3.4.

Convém assinalar que as considerações acerca da alocação de recursos do II PDA não se dirigem à sua execução ou ao modo como os investimentos estimados foram realmente aplicados na satisfação das necessidades básicas. Dizem respeito apenas às intenções do Plano, no que concerne ao atendimento ao conceito qualitativo de desenvolvimento. Embora o propósito inicial fosse examinar dados pertinentes à execução do Plano, não foi possível reunir elementos suficientes que permitissem tal análise. São, portanto, as intenções e não os resultados, o objeto deste item.

Conforme abordado anteriormente, a Ação Programada compreende três tipos distintos de atividades: Estudos e Pesquisas (EP), Medidas Institucionais (MI) e Projetos Operacionais (PO). Para executar o conjunto destas medidas foram estimados recursos da ordem de Cr\$ 48.873.654* (Quarenta e oito bilhões, oitocentos e setenta e três milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil cruzeiros), cifra equivalente ao orçamento global. A primeira categoria de atividade - Estudos e Pesquisas - como esclarece o próprio nome, envolve estudos, investigações, experimentos e pesquisas diversas, voltadas, sobretudo, ao conhecimento das potencialidades da Região e de formas de exploração e processamento de seus recursos, bem como à busca de soluções e medidas mais adequadas ao tratamento de questões relevantes, como saúde, ensino, habitação, transporte, energia, meio ambiente e organização da

* A preços constantes de 1976

produção. Para estas atividades foram destinados Cr\$ 1.190.979 (Um bilhão, cento e noventa milhões, novecentos e setenta e nove mil cruzeiros), que correspondem a 2,44 do orçamento global.

A segunda categoria de atividades - Medidas Institucionais - trata de procedimentos técnicos e administrativos que objetivam uma maior racionalidade e efetividade no desempenho de atribuições dos órgãos e entidades que atuam na Região, em setores diversos da vida econômica e social. As Medidas Institucionais não demandaram recursos financeiros. Seu cumprimento ficou a cargo do aparato burocrático regional, através de mecanismos de articulação (acordos, ajustes, convênios, etc.), ou da adoção de novos procedimentos normativos e operacionais (alteração ou criação de dispositivos legais, padronização de informações, etc.).

A terceira categoria de atividades - Projetos Operacionais - refere-se à realização de medidas colocadas diretamente a serviço de sociedade civil ou cujos efeitos, leva-se a crer, causariam impacto mais direto sobre a qualidade de vida da população. Para os Projetos Operacionais previu-se um investimento de Cr\$ 47.682.675 (Quarenta e sete bilhões, seiscentos e oitenta e dois milhões, seiscentos e setenta e cinco mil cruzeiros), valor equivalente a 97,56% da estimativa orçamentária.

Ora, como se pretende observar a distribuição dos recursos orçamentários face o atendimento das necessidades básicas, ficam excluídas, "a priori", porque não requerem dotação orçamentária, as Medidas Institucionais, muito embora sejam indispensáveis para a exeqüibilidade de qualquer plano. Excluem-se igualmente as atividades de Estudos e Pesquisas pois, conquanto exijam inversões financeiras, não produzem (salvo raras exceções) efeitos capazes de satisfazer, de pronto, as necessidades humanas; carecem de prazo mais elástico para apresentar resultados que venham beneficiar a comunidade. Destarte, embora Estudos e Pesquisas representem tarefa das mais significativas para o desenvolvimento de uma Região que ainda desconhece grande parte das possibilidades do seu solo e as características sócio-antropológicas de seu povo, não

serão objeto da análise que ora se propõe. Trabalhar-se-á, por conseguinte, com os Projetos Operacionais, visto que apenas estes podem mais facilmente ser analisados sob duplo aspecto: do ponto de vista da previsão de recursos financeiros e do possível atendimento às necessidades humanas fundamentais. Considera-se, portanto, o valor destinado à sua execução como correspondente a 100% dos investimentos previstos no II PDA.

Torna-se indispensável esclarecer que certos programas ou projetos que integram o Plano em exame associam medidas operacionais com medidas institucionais, ou combinam atividades operacionais com estudos e pesquisas. Nestes casos, considerar-se-á o projeto como "operacional".

Os Projetos Operacionais componentes dos dez Programas Básicos em que se divide o PDA, após exaustivamente examinados em suas justificativas e objetivos, foram classificados de acordo com as cinco categorias de necessidades humanas fundamentais, integrantes do modelo de "Indicadores de QdV" presentemente adotado*: necessidades fisiológicas; de segurança; afetivas; de integração e de auto-realização. Dentro de cada categoria, os projetos vincularam-se a um fator e este, por sua vez, a uma variável (por exemplo: o projeto Abastecimento Regional foi agrupado na categoria de Necessidades Fisiológicas, relacionado ao fator "alimentação e nutrição" e à sua variável correspondente *disponibilidade de alimentos*). O indicador comum a todas as categorias, fatores e variáveis foi o "volume de recursos destinados ao atendimento de cada necessidade". Representado por valores percentuais, o indicador expressa a importância de uma categoria em comparação com as demais, bem como a importância relativa dos fatores e variáveis entre si, dentro de uma mesma categoria.

* Convém ressaltar que a classificação dos Projetos Operacionais, apesar de obedecer ao modelo de Indicadores de QdV proposto no item 3.4, não está isenta de interferência valorativa no julgamento da autora. É perfeitamente possível que outro estudioso, aplicando o mesmo modelo, obtenha classificação diferente dos mesmos projetos.

Assim, classificados os projetos e observando-se o volume de recursos financeiros alocados para o atendimento de cada categoria de necessidades humanas, concluiu-se que o II PDA elegeu as seguintes prioridades, demonstradas abaixo, através de valores percentuais:

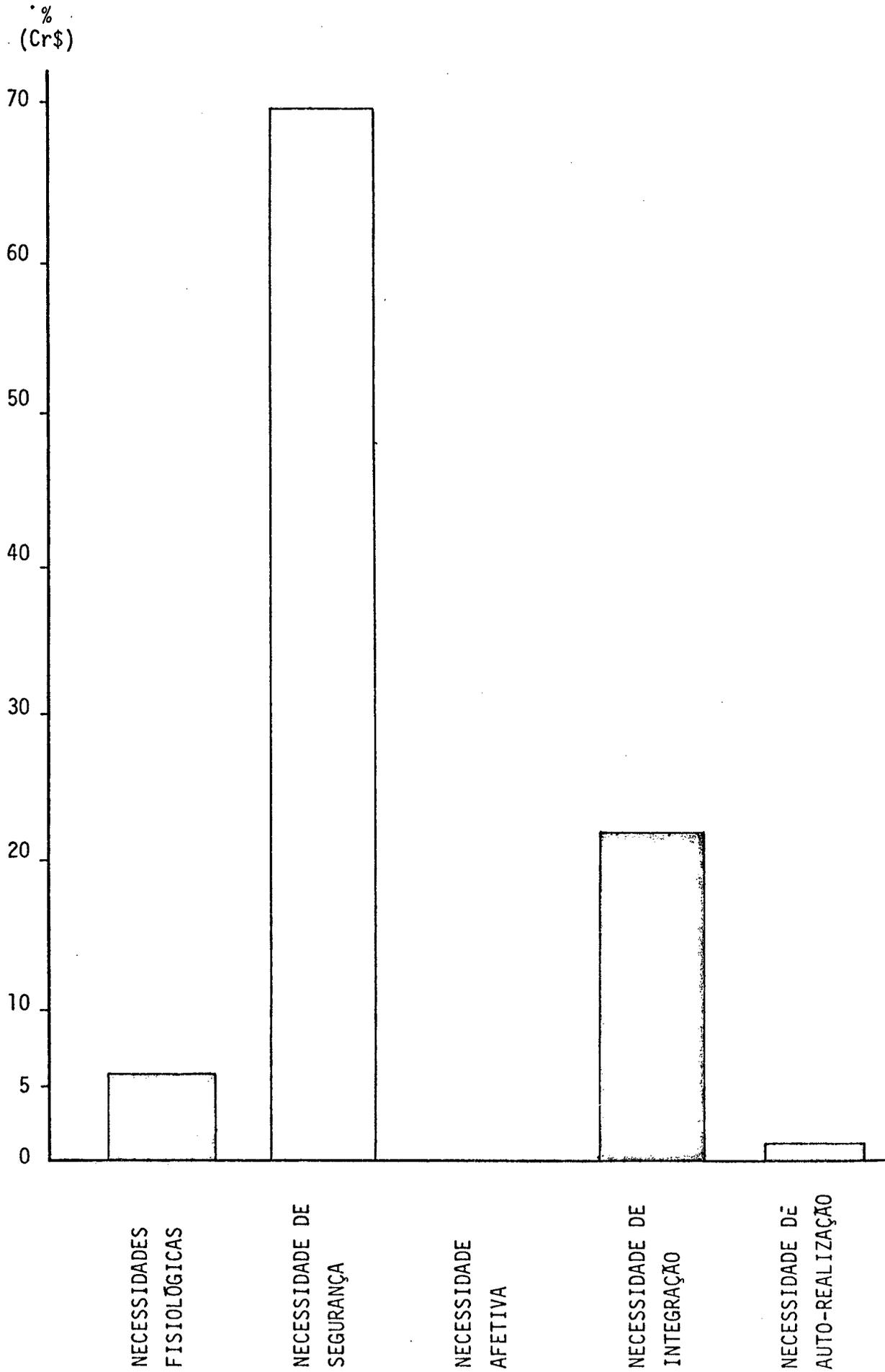
1. Necessidade de Segurança	69,76%
2. Necessidade de Integração	22,38%
3. Necessidades Fisiológicas	6,02%
4. Necessidade de Auto-realização	1,84%
5. Necessidade Afetiva	_____
 TOTAL	 100 %

Os dados acima estão representados no gráfico nº 1, a seguir, onde fica demonstrado que a estratégia de alocação de recursos planejada para a execução do II PDA privilegiou sensivelmente as Necessidades de Segurança (das quais faz parte a satisfação de ordem econômica), dando pouca ênfase às demais categorias de necessidades. Observa-se que mais da metade do orçamento (67,76%) foi destinada ao provimento da segurança, enquanto as Necessidades Fisiológicas, que dizem respeito à sobrevivência do indivíduo, receberam apenas 6,02% dos recursos orçamentários. Por outro lado, somadas as inversões destinadas às Necessidades de Integração (22,38%), de Auto-realização (1,84%) e Fisiológicas (6,02%), obtém-se um valor correspondente a 30,24% do orçamento global, aquém, portanto, da metade dos investimentos destinados à segurança.

Vistas em conjunto as cinco grandes categorias de necessidades e, em valores percentuais, o volume de investimentos que lhes foi destinado, será apresentada na seqüência, através dos quadros 7, 8, 9 e 10 e do gráfico nº 2, a distribuição destes valores entre os fatores e variáveis pertinentes a cada categoria, bem como entre as diferentes medidas operacionais do II PDA. Posteriormente apresentar-se-á um ligeiro comentário a respeito de cada um destes demonstrativos.

Gráfico 1

DEMONSTRATIVO DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO II PDA
POR CATEGORIA DE NECESSIDADES HUMANAS FUNDAMENTAIS.



Quadro 7
INDICADORES DE QUALIDADE DE VIDA - CATEGORIA: NECESSIDADES FISIOLÓGICAS

FATOR	VARIÁVEL	NATUREZA DA MEDIDA	CÓDIGO	INDICADOR %
Alimentação e Nutrição	Disponibilidade de Alimentos	Abastecimento Regional	02.06	0,04
Habituação	Disponibilidade de moradia	Diminuição do Déficit Habitacional em cidades com população urbana superior a 10.000 habitantes	10.06.01	2,08
Saúde e Saneamento	Disponibilidade de serviços de saúde pública e saneamento	Recursos Humanos para Saúde Pública	06.08.02	
		Sistema Regional de Informações sobre Saúde	06.11.03	
		Apoio às Atividades de Saúde na Região	06.13	
		Defesa contra Erosão e Inundações: Eliminação das baixadas	10.08	
		Prosseguimento dos Programas de Expansão dos Sistemas de Abastecimento D'água e Redes de Esgotos Sanitários	10.09	2,16
Meio Ambiente	Disponibilidade de serviços de conhecimento e proteção do meio ambiente	Programa do Trópico Úmido	01.01	
		Ampliação dos Programas de Pesquisas Florestais e Reequipamento do Centro de Tecnologia da Madeira	04.09	
		Acompanhamento e Orientação da Formação de Novos Núcleos Urbanos e Atuação sobre Problemas Urbanos Especiais em Centros Urbanos Seleccionados	10.03	1,74
			TOTAL	6,02

Quadro 8
INDICADORES DE QUALIDADE DE VIDA - CATEGORIA: NECESSIDADE DE SEGURANÇA

FATOR	VARIÁVEL	NATUREZA DA MEDIDA	CÓDIGO	INDICADOR %
Segurança Física	Proteção contra violência física	-	-	-
		<u>ECONOMIA FORMAL</u>		69,70
		Programa de Pólos Agropecuários e Agromineiros da Amazônia - POLAMAZÔNIA	01.03	
		Agregados Econômicos Regionais	01.04	
		Desenvolvimento da Agricultura em Áreas Seleccionadas	02.03	
		Incentivo à Produção da Borracha - PROBOR	02.04	
		Desenvolvimento da Pecuária em Áreas Seleccionadas	02.05	
		Produção, Difusão e Utilização de Sementes Melhoradas	02.07	
		Colonização em Áreas Prioritárias	02.08	
		Desenvolvimento Industrial	03.03	
		Desenvolvimento do Turismo	03.05	
Segurança Econômica	Tutela e incentivo às atividades produtivas formais e informais	Duplicação da Frota Pesqueira de Bandeira Nacional	03.06.01	
		Tombamento Físico e Inventário das Áreas para Exploração Racional de Madeiras	04.10.02	
		Criação de Empresa Madeireira de Economia Mista*	04.11.02	
		Estruturação, Implantação e Operação da Empresa Madeireira do Amazonas	04.11.03	
		Implantação de Unidades de Extração e Processamento de Madeira	04.12.01	
		Implantação de uma Fábrica-Piloto de Produção de Celulose em Santarém	04.17	
		Mineração	05	
		Treinamento para Setores Prioritários	06.07	
		Treinamento para Outros Setores Seleccionados **	06.08	
		Energia	07	
		<u>ECONOMIA INFORMAL</u>		0,06
		Extensão Rural	02.02	
		Pesca Artesanal	02.09	
Segurança Psico-Social	Proteção contra violência psicológica e invasões indevidas no espaço psicológico e social do indivíduo	-	-	-
	Proteção e Estímulo à Cultura Nativa	-	-	-
TOTAL				69,76

* Esta Medida Institucional inclui, excepcionalmente, dotação orçamentária.

** Com exceção do Treinamento para a área de Saúde Pública.

Quadro 9

INDICADORES DE QUALIDADE DE VIDA - CATEGORIA: NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO

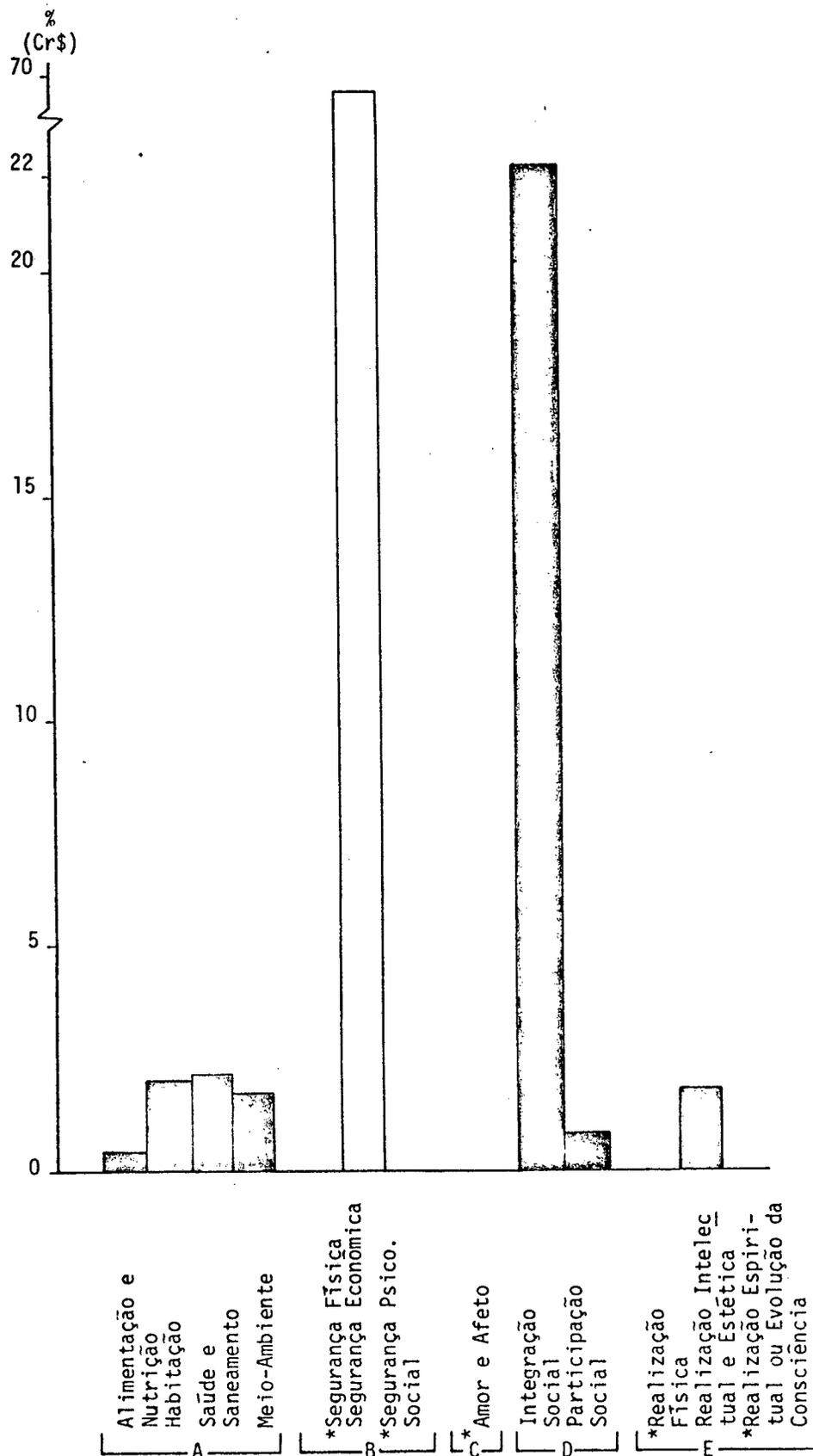
FATOR	VARIÁVEL	NATUREZA DA MEDIDA	CÓDIGO INDICADOR %	INDICADOR %
Integração Social	Provimento de diversas formas de convivialidade e associativismo	Incentivo à Criação de Organizações Intermediárias nas áreas preferenciais do PDA	10.11.01	0,01
	Disponibilidade de serviços de informação, comunicação e transporte	Remodelação e Expansão do Sistema Telefônico	09-B	
		Investimentos nos Projetos de Implantação da Rede de Apoio às Áreas Preferenciais	08.02	
Subprograma de consolidação do Sistema de Transportes		08-C		
		Outros Projetos na área dos Transportes	08-C	22,28
Participação Social	Provimento de mecanismos de articulação entre sociedade civil e estrutura de poder	Montagem do Sistema de Informações para o Desenvolvimento da Amazônia	01.04.03	
		Organização das Administrações Municipais	10-B	
		Capacitação de Recursos Humanos em Desenvolvimento de Comunidade (DC)	10.10.02	
		Implantação e Dinamização de Coordenações Estaduais, Territoriais e Locais (DC)	10.10.03	
		Implantação do Programa-Piloto de Atuação Integrada (DC)	10.10.04	0,09
			TOTAL	22,38

Quadro 10
INDICADORES DE QUALIDADE DE VIDA - CATEGORIA: NECESSIDADE DE AUTO-REALIZAÇÃO

FATOR	VARIÁVEL	NATUREZA DA MEDIDA	CÓDIGO	INDICADOR %
Realização Física	Acesso ao esporte e à cultura física	-	-	-
		Apoio à Modernização do Sistema Educacional:	06.09	1,84
		- Reformulação de Currículos	06.09.01	
		- Expansão e Melhoria da Rede de Ensino	06.09.02	
Realização Intelectual e Estética	Acesso à educação, ensino, artes e todas as formas de manifestações e aperfeiçoamento da criatividade	- Capacitação de Recursos Humanos para Educação e Cultura	06.09.03	
		- Implantação de Cursos de Curta Duração	06.09.04	
		- Alfabetização e Educação Continuada	06.09.05	
		- Experiências e Estudos com vistas à implantação de Universidade Aberta	06.09.06	
		- Integração Universidade/Comunidade	06.09.07	
		- Desenvolvimento do Sistema Educacional do Território do Amapá	06.09.08	
		- Desenvolvimento do Sistema Educacional do Território de Roraima	06.09.09	
Realização Espiritual ou Evolução da Consciência	Acesso às experiências religiosas, místicas e psico-dinâmicas, bem como às diversas formas de voluntariado	-	-	-
			TOTAL	1,84

Gráfico 2

DEMONSTRATIVO DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO II PDA
POR CATEGORIA E FATOR DE NECESSIDADES HUMANAS FUNDAMENTAIS



A - Necessidades Fisiológicas; B - Necessidade de Segurança; C - Necessidade Afetiva; D - Necessidade de Integração; E - Necessidade de Auto-Realização.

* SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O quadro 6 revelou como os recursos destinados à satisfação das Necessidades Fisiológicas (6,02% do orçamento) foram repartidos entre os fatores e variáveis que integram esta categoria. Observa-se que a previsão de investimentos obedeceu à seguinte escala de prioridades:

- Saúde e Saneamento	
. Disponibilidade de Serviços de Saúde Pública e Saneamento	- 2,16%
- Habitação	
. Disponibilidade de moradia	- 2,08%
- Meio Ambiente	
. Disponibilidade de serviços de conhecimento e proteção do meio ambiente	- 1,74%
- Alimentação e Nutrição	
. Disponibilidade de Alimentos	- 0,04%
	TOTAL 6,02%

Todos os fatores e suas variáveis foram contemplados com um número maior ou menor de projetos* e subprojetos**. Desse modo, a variável pertinente ao fator Saúde e Saneamento foi beneficiada com o maior número de medidas operacionais (três projetos e dois subprojetos), seguindo-se as variáveis relativas ao Meio Ambiente (três projetos), Alimentação e Nutrição (um projeto) e Habitação (um subprojeto).

O quadro 7 apresentou o modo como foram divididos os recursos que se destinaram à satisfação da Necessidade de Segurança. Observa-se que, dos três fatores que integram esta categoria - Segurança Física, Econômica e Psico-Social - apenas a segunda, cuja variável é "Tutela e incentivo às atividades produtivas formal e informal", recebeu

* Os projetos foram codificados com quatro dígitos: 00.00

** Os subprojetos foram codificados com seis dígitos: 00.00.00

dotação de recursos (69,76% do orçamento). Permaneceram excluídos da estratégia de alocação de recursos os demais fatores e suas variáveis:

- Segurança Física
 - . Proteção contra violência física
- Segurança Psico-Social
 - . Proteção contra violência psicológica e invasões indevidas no espaço psicológico e social do indivíduo
 - . Proteção e estímulo à cultura nativa.

Convém ressaltar que o fator Segurança Econômica comportou medidas de proteção e incentivo, não apenas às atividades produtivas formais, mas também às informais. As medidas voltadas à Economia Formal (dois programas*, doze projetos e cinco subprojetos) absorveram 69,70% dos recursos totais alocados para o II PDA. As destinadas à Economia Informal (dois projetos) receberam 0,06% desse total.

Torna-se necessário esclarecer que, de acordo com o modelo de Indicadores de QdV adotado neste item, a categoria seguinte a Necessidade de Segurança seria a de Necessidades Afetivas, cujo fator - Amor e Afeição - tem como variável o "favorecimento da consolidação do grupo familiar e sua periferia social". No entanto, a esta categoria não foram destinados recursos orçamentários, razão pela qual não há um quadro demonstrativo a respeito.

O exame do quadro 8 evidenciou que as Necessidades de Integração absorveram cerca de 22,38% dos recursos estimados para o II PDA. Tais recursos foram parcelados entre os dois fatores que compõem esta categoria: Integração Social e Participação Social. Para o primeiro fator destinaram-se 22,29% dos recursos, sendo que 0,01% coube à variável "Provimento de diversas formas de convivialidade e associativismo" (um subprojeto e os restantes 22,28% à variável "Disponibilidade de serviços

* Os programas foram codificados com dois dígitos: 00

de comunicação e transporte"* (quatro subprogramas)**.

Ao segundo fator, Participação Social, cuja única variável é o "Provimento de mecanismos de articulação entre sociedade civil e estrutura de poder" (um subprograma e quatro subprojetos) coube 0,09% do orçamento.

O último quadro da série, nº 9, referente à alocação de recursos para provimento das Necessidades de Auto-realização, mostrou a distribuição dos recursos em função do atendimento destas necessidades que compreendem três fatores: Realização Física, Intelectual e Estética, e Realização Espiritual ou Evolução da Consciência. O primeiro fator, representado pela variável "Acesso ao esporte e à Cultura Física", não foi beneficiado com inversão financeira, o mesmo acontecendo com a variável do último fator - "Acesso às experiências religiosas, místicas ou psico-dinâmicas, bem como às diversas formas de voluntariado". Apenas ao fator Realização Intelectual e Estética, cuja variável é o "Acesso à educação, ensino, artes e todas as formas de manifestação e aperfeiçoamento da criatividade", destinaram-se recursos, correspondentes a 1,84% do orçamento. Este valor foi concentrado em um único projeto subdividido em nove subprojetos.

Finalmente, o gráfico nº 2 representou a alocação de recursos do II PDA entre os fatores e variáveis que integram cada uma das cinco categorias de Necessidades Humanas Fundamentais. Com estes comentários encerra-se o presente capítulo, ficando para o capítulo seguinte - último desta monografia - as conclusões acerca dos critérios que informaram o processo de desenvolvimento da Amazônia, para o período 75/79.

* Omite-se, nesta variável, o componente "informação", dada a ausência de medidas concernentes ao assunto.

** Os subprogramas foram codificados com dois dígitos acompanhados de letras do alfabeto: 00-X.

5

CONCLUSÕES

As conclusões do presente estudo podem ser enfocadas em dois níveis distintos: teórico e operacional. A análise da fundamentação teórica permite concluir que, a despeito dos esforços despendidos por cientistas sociais tanto em pesquisas como na crescente produção literária sobre o processo de desenvolvimento, o que se observa, no entanto, é a ausência de um consenso entre eles. A falta de harmonia na concepção e conseqüentemente na conceituação deste processo enseja diferentes correntes - quantitativa e qualitativa - na Teoria do Desenvolvimento. Todavia, apesar destas divergências, podem destacar-se pelo menos dois pontos comuns: o que considera o desenvolvimento como um processo de modernização baseado na industrialização, cuja origem decorre do progresso ocidental verificado nos séculos XVIII e XIX; e o que procura prever e avaliar os efeitos das políticas desenvolvimentistas sobre a sociedade, através de indicadores quantitativos.

No nível operacional a análise do processo de desenvolvimento na Amazônia permite concluir que a estratégia de alocação de recursos do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - II PDA - foi informada por critérios emanados da corrente quantitativa do desenvolvimento e, portanto, não contribui diretamente para a melhoria da qualidade de vida das populações amazônicas. Nesse sentido comprova-se a tese de que o Estado vem atuando na Região como guardião dos interesses econômicos e, sendo o tutor e mentor das políticas de desenvolvimento, estas passam a constituir-se em instrumentos de viabilização daqueles interesses. Em decorrência, os interesses e necessidades da comunidade e do ecossistema são considerados como atendidos por planos, programas e projetos que atendem, prioritariamente, aos interesses de natureza econômica.

Dessa maneira, podem ser levantadas hipóteses, para estudos posteriores, de que este posicionamento do Estado, na Amazônia, é devido, entre outros motivos (como a subordinação dos interesses nacionais aos externos e dos interesses regionais aos do Centro-Sul do país), ou à desinformação dos planejadores públicos acerca de outras abordagens além da econômica, na Teoria do Desenvolvimento, ou mesmo à sua preferência pela "corrente quantitativa"; ou ainda ao seu comprometo

timento com interesses ditados pela dimensão econômica. Em vista disso, sugere-se, a nível político, a implementação de medidas destinadas a:

- estabelecer, na Amazônia, políticas de desenvolvimento que contemplem o atendimento das necessidades humanas fundamentais bem como o equilíbrio entre homem e meio ambiente;
- informar o Planejamento Governamental com critérios de alocação de recursos que transcendam a concepção econômico-quantitativa de desenvolvimento;
- elevar o grau de participação das comunidades amazônicas na formulação de políticas públicas, a fim de neutralizar a exclusiva preferência dos planejadores no processo de Planejamento Governamental; e
- retomar o espaço cultural conquistado pela dimensão econômica, através da preservação e incentivo às diversas formas de cultura nativa e suas manifestações.

Sugere-se também, especificamente, a nível administrativo-organizacional, a adoção de medidas tais como:

- realização de estudos que identifiquem modelos alternativos de alocação de recursos coerentes com a satisfação das diferentes dimensões da vida humana associada; e
- desenvolvimento de metodologias que efetivamente orientem a execução de políticas de desenvolvimento para a Amazônia e, ao mesmo tempo, avaliem seus efeitos sobre a qualidade de vida, na Região.

Propõe-se finalmente que as entidades direta ou indiretamente vinculadas ao desenvolvimento regional promovam:

- o favorecimento de atividades produtivas informais, próprias da Região;
- o fortalecimento do poder de decisão dos diversos municípios e micro-regiões da Amazônia; e

- o intercâmbio de experiências de desenvolvimento entre a Amazônia Legal e os demais países que integram a Pan-Amazônia, especialmente os signatários do Pacto Amazônico.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- 1) ALMEIDA, Hugo. Relatório sintético da SUDAM. Período: abril/74 março/79. Belém, março/79.
- 02) ARISTÓTELES. A política. Trad. Nestor Silveira Chaves. 5ª ed. São Paulo, Atena Editora, 1975. 348 p.
- 03) ASTI-VERA, Armando. Metodologia da pesquisa científica (Metodologia de la investigaci6n) Trad. Maria Helena Guedes Crespo e Beatriz Marques Magalhães. Porto Alegre, Globo, 1973. 223 p.
- 04) BATISTA, Djalma. O complexo da Amazônia (Análise do processo de desenvolvimento) Rio de Janeiro, Conquista, 1976. 292 p.
- 05) BATISTA FILHO, Olavo. O homem e a ecologia. Atualidades sobre problemas brasileiros. São Paulo, Pioneira, 1977. 84 p.
- 06) BENCHIMOL, Samuel. Amazônia: um pouco-antes e além-depois. Manaus, Editora Calderaro, 1977. 841 p.
- 07) _____ . Estrutura geo-social e econômica da Amazônia. Manaus, Ed. Sérgio Cardoso, 1966. 500 p.
- 08) BERTOLI, Moacir. Modelo antropocêntrico de desenvolvimento. Proposta para um projeto piloto no sul de Santa Catarina (Discurso) Florianópolis, Assembléia Legislativa, agosto, 1980. 7 p. [xerocopiado]
- 09) BIROU, Alain. Dicionário de ciências sociais (Vocabulaire pratique des sciences sociales) Trad. Alexandre Gaspar et alii. Lisboa, Publicações Don Quixote, 1978. 454 p.
- 10) BLUMER, Herbert. A idéia de desenvolvimento social. In: José Carlos Garcia Durand e Lia Pinheiro Machado. Sociologia do desenvolvimento II. Rio de Janeiro, 1975. 226 p.
- 11) BONAVIDES, Paulo. A ciência política e o problema dos valores. In: Nomos - Revista dos cursos de mestrado. Fortaleza, Imprensa Universitária, 1979. 414 p.
- 12) BRANDIÃO, Hugo Júnior. Interação indivíduo-organização (Possíveis implicações psicanalísticas) Dissertação de Mestrado UFSC, 1980. 102 p.

- 13) CAMPUZANO, Joaquim Molano. As multinacionais na Amazônia. Revista Encontros com a civilização brasileira. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. (11): 12-9, maio, 1979.
- 14) CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: Betty M. Lafer. Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1975. 187 p.
- 15) CARDOSO, Fernando Henrique & MULLER, G. Amazônia, expansão do capitalismo. 2ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1978. 205 p.
- 16) CASTRO, A. & LESSA, C. Introdução à economia. Uma abordagem estruturalista. 17ª ed. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1977. 163 p.
- 17) COSTA, José Marcelino Monteiro da et alii. Amazônia: desenvolvimento e ocupação. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979. 243 p.
- 18) COSTA, Tereza Cristina Nascimento A. Considerações Teóricas sobre o conceito de indicador social: uma proposta de trabalho. Revista Brasileira de Estatística. Rio de Janeiro, 3 (142): 167-76, abril/junho, 1975.
- 19) DURAND, José Carlos Garcia. Sociologia do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Zahar, 1967. 136 p.
- 20) EHRLICH, Paul R. & EHRLICH, Anne H. População, recursos, ambiente (Population, resources, environment). Trad. J. Tundisi. São Paulo, Polígono, 1974. 509 p.
- 21) FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1975. 1499 p.
- 22) FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. 4ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974. 117 p.
- 23) _____. Pequena introdução ao desenvolvimento. Enfoque interdisciplinar. São Paulo, Editora Nacional, 1980. 161 p.
- 24) GALBRAITH, John Kenneth. A economia & o objetivo público (Economics & The public purpose) Trad. Octavio Mendes Cajado. São Paulo, Livraria Martins Editora 1973. 357 p.

- 25) GARCIA, Helena Stilianidi. A integração da saúde ocupacional na política de desenvolvimento da Amazônia. Dissertação de mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 1978. 192 p.
- 26) GUESSER, Lauro. Etapas e passos do projeto de pesquisa. UFSC [s.d.] [mimeografado]
- 27) HAMBURGER, Pólia L. Considerações sobre "Qualidade de Vida" no processo decisório: impacto sobre entidades públicas e privadas. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, FGV, 15 (2):35-8. março - abril. 1975.
- 28) _____. Indicadores sociais no sistema de informação mercadológica. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, FGV, 16(4):16-28. julho - agosto. 1976.
- 29) HEILBRONER, Robert L. As perspectivas do homem (An inquiry into the human prospect) Trad. J. R. Fortunato. São Paulo, Cultrix, 1974. 101 p.
- 30) IANNI, Octávio. Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia. Petrópolis, Vozes, 1979. 137 p.
- 31) INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Geografia do Brasil - Região Norte. Rio de Janeiro, IBGE, 1977. 466 p.
- 32) _____. Anuário Estatístico de 1977. Rio de Janeiro, IBGE. 847 p.
- 33) _____. Censo Demográfico de 1980. Resultados Preliminares. Rio de Janeiro, 1980. 79 p.
- 34) JAGUARIBE, Hêlio. Introdução ao desenvolvimento social. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979. 223 p.
- 35) KUCINSKY, Bernardo. A Amazônia e a geo-política do Brasil. Revista "Encontros com a civilização brasileira". Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, (11):12-9, maio 1979.
- 36) LAKATOS, Eva Maria. Sociologia Geral. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 1978. 311 p.

- 37) MACPHERSON, C. B. A democracia liberal. Origens e Evolução (The life and times of liberal democracy) Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 118 p.
- 38) MAHAR, Dennis J. Desenvolvimento econômico da Amazônia. Uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978. 259 p.
- 39) MANNHEIM, Karl. Diagnóstico de nosso tempo (Diagnosis of our time: wartime essays of a sociologist) Trad. Octávio Mendes Velho. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1967. 208 p.
- 40) MASLOW, A. H. Uma teoria da motivação humana. In: Yolanda Ferreira Balcão e Laerte Leite Cordeiro. Comportamento humano na empresa. 4ª ed. Rio de Janeiro, FGV, 1979. 476 p.
- 41) MATOS, Carlos de Meira. A articulação dos pactos Andino e Amazônico. O Estado de São Paulo, São Paulo, 11 maio 1962. 8º Caderno. Domingo.
- 42) _____ . Uma geopolítica Pan-Amazônica. Rio de Janeiro. José Olympio, 1980. 215 p.
- 43) MEADOWS, Donella H. et alii. Limites do crescimento (The limits to growth) Trad. Inês M. F. Litto. São Paulo, Perspectiva, 1973. 203 p.
- 44) MENEZES, Maria José. Planejamento governamental: um instrumento a serviço do poder. Cadernos do curso de pós-graduação em administração. Florianópolis, UFSC, 1979. 200 p.
- 45) MIRANDA NETO, Manoel José. O dilema da Amazônia. Petropólis, Vozes, 1979. 230 p.
- 46) MYRDAL, Gunnar. O valor em teoria social (Value in Social Theory) Trad. Oracy Nogueira. São Paulo, Pioneira, 1965. 326 p.
- 47) NETTO, Antonio Delfim. Planejamento para o desenvolvimento econômico. São Paulo, Pioneira, 1966. 127 p.
- 48) OAKES, Bill. Poor vs. rich: a new global conflict. Time magasin. 16-24, December, 02, 1975.

- 49) OLIVEIRA, Jane Souto de. Introdução sobre Indicadores Sociais. In: Indicadores Sociais. Relatório 1979. Rio de Janeiro, IBGE, 1979. 441 p.
- 50) OPHULS, William. Ecology and The politics of scarcity. San Francisco, USA, W.H. Freeman and company, 1975. 303 p.
- 51) PEDRÃO, Fernando Cardoso. Breve discurso de desenvolvimento econômico. Salvador, Progresso, 1959. 137 p.
- 52) POLANYI, Karl. A grande transformação [s.n.t.] (versão preliminar para língua portuguesa - xerocopiado), 1979.
- 53) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975/1979). Rio de Janeiro, IBGE, 1974. 149 p.
- 54) RAMOS, Alberto Guerreiro. O modelo econômico brasileiro: uma apreciação à luz da teoria da delimitação dos sistemas sociais. Cadernos do curso de pós-graduação em administração. Florianópolis, UFSC, 1980. 58 p.
- 55) RATTNER, Henrique. Estudos do futuro: introdução à análise tecnológica e social. Rio de Janeiro, FGV, 1979. 206 p.
- 56) REVISTA AMAZÔNIA. Indicadores conjunturais. Belém, SUDAM, nºs 3-5, janeiro 1979/janeiro 1980.
- 57) REZENDE, Ubiratan Simões. Economia formal e informal: cenários. Florianópolis, UFSC, janeiro 1980 [xerocopiado]
- 58) REZENDE, Ubiratan Simões. Os diferentes níveis de abstração do pensamento administrativo. Cadernos do curso de pós-graduação em administração. Florianópolis, UFSC, 1980. 42 p. [xerocopiado]
- 59) REZENDE, Ubiratan Simões & RAMOS, Alberto Guerreiro. Considerações sobre o modelo alocativo do governo brasileiro [s.d.] [xerocopiado]
- 60) ROSTOW, W.W. Etapas do desenvolvimento econômico. Um manifesto não comunista (The stages of economic growth - A non-communist manifest) Trad. Octávio Alves Velho e Sérgio Goes de Paula. 5ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1974. 274 p.

- 61) RUDIO, Franz Victor. Introdução ao projeto de pesquisa científica. Rio de Janeiro, Vozes, 1978. 124 p.
- 62) RUIZ, João Álvaro. Metodologia científica. Guia para eficiência nos estudos. São Paulo, Atlas, 1979. 166 p.
- 63) SACHS, Ignacy. Lições do mestre. Revista Veja. São Paulo, Abril, 517:52, 02-08-78.
- 64) SAINT-EXUPERY, Antoine de. Terra dos homens. (Terre des hommes) Trad. Rubem Braga. 10ª ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1967. 155 p.
- 65) SALOMON, Dêlcio Vieira. Como fazer uma monografia. Elementos de metodologia no trabalho científico. 5. ed. Belo Horizonte, Interlivros, 1977. 317 p.
- 66) SAMUELSON, Paul A. Introdução à análise econômica (Economics) 1º vol. Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. 8ª ed. Rio de Janeiro, Agir, 1975. 562 p.
- 67) SCHWEIZER, Peter José. Planejamento e processo decisório nos países subdesenvolvidos. In: Cadernos NAEA - 1. UFPa, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 1977 [xerocopiado]
- 68) SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM. II Plano de Desenvolvimento da Amazônia. Detalhamento do II plano nacional de desenvolvimento (1975/1979). Belém, 1975. 334 p.
- 69) _____. II Plano nacional de desenvolvimento. Programa de ação do governo para a Amazônia. Belém, 1976. 100 p.
- 70) _____. 13 anos de SUDAM. Belém, 1979. 50 p.
- 71) TINBERGEN, Jan. Desenvolvimento planejado (Development planning) Trad. Heitor Pinto de Moura Filho e Norma Paraíso Nogueira. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. 229 p.
- 72) _____. Para uma nova ordem internacional. 3º informe do Clube de Roma (Reshaping the international order - A report to the Club of Roma) Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. Rio de Janeiro, Agir, 1978. 441 p.

- 73) ULLRICH, Howard C. & SERALGEDIN, Ismail. El crecimiento económico es solo parte del desarrollo. In: Serviços Públicos, México, abril/74 [xerocopiado]
- 74) VAN DALEN, D. B. & MAYER, W. J. Manual de técnica de la investigación educacional (Understanding educacional research - an introduction) Versión castellana Oscar Muslera y César Moyano. 2ª ed. Buenos Aires, Paidós, 1974. 542 p.
- 75) VEJA. Ecodesenvolvendo. São Paulo, Abril, 517:50-1. 02-08-78