

O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA: PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS PARA UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE¹

Francisco de Assis Costa²

RESUMO

Espera-se que, em nível local, nacional e mundial, o ideário do desenvolvimento sustentável - economicamente eficiente, socialmente e ecologicamente equilibrado - oriente as políticas públicas para a Amazônia. Um obstáculo considerável ao desenvolvimento moderno e sustentável é representado por um ambiente institucional conservador, incapaz de lidar na Região com os pressupostos de um tal processo: incapaz de lidar, adequadamente, com sua especificidade ecológica de negociar com os agentes que expressam suas diversidades social, econômica e política e de lidar com os resultados dessa diversidade em nível local. Para um desenvolvimento de novo tipo requerem-se, assim, inovações institucionais. Este artigo apresenta referentes conceituais que podem orientar mudanças institucionais com vistas à adequação entre as necessidades inerentes a um desenvolvimento moderno e sustentável e o potencial e limites das bases naturais e culturais locais.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional –Amazônia. Desenvolvimento sustentável – Amazônia.

ABSTRACT

It is expected, in local, national and world levels, that the ideal of a sustainable development - a modern development that combines economic efficiency with social equality and a careful treatment of the natural base - comes to guide the public politics for the Amazonian Region. A considerable obstacle to the establishment of a sustainable development is represented by a conservative institutional environment which is unable to treat adequately the natural specificity of the Region, to negotiate with agents representing its social and political diversity and unable, also, to work with manifestations and results of those abilities at local level. There is urgency in undertaking institutional innovations for a development of new type in the Amazon. This article presents a theoretical framework toward a institutional reform to promote the adaptation among the inherent needs of a modern development, aimed at social inclusion and emancipation, with the potentials and limits of the natural and cultural bases of the Region

Keywords: Regional development –Amazon. Sustainable development –Amazon.

1 Trabalho realizado no âmbito do projeto Sistemas Produtivos e Inovativos Locais de MPME: uma nova estratégia de ação para o Sebrae REDESIST.

2 PhD em Economia pela Frei Universität Berlin, Professor e Pesquisador do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPA).

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia reveste-se de particularidades. Espera-se em perspectiva local, nacional e mundial, que o ideário do desenvolvimento sustentável – um desenvolvimento moderno por se fazer aliando eficiência econômica com equidade social e trato cuidadoso da base natural (ALIER, 1994; SACHS, 1993) – venha a orientar as políticas públicas para a Região.

Destaca-se, contudo, como obstáculo a isso, um ambiente institucional conservador, cujas abordagens das possibilidades de desenvolvimento da Região atribuem a agentes e setores preestabelecidos uma primazia quase natural nos processos inovativos. Assim, a empresa e o empresário portador das atitudes tradicionais do industrialismo capitalista são o foco da compreensão e da ação. O resultado tem sido uma dinâmica que aguça os riscos ambientais e aprofunda as mazelas sociais (COSTA, 2005a).

Espera-se a oportunidade de mudanças importantes no quadro organizacional que possam, de fato, constituir fundamentos para

uma intervenção do aparato de estado, compatível com as exigências de um desenvolvimento moderno, posto que corroborando com a consolidação de uma sociedade aberta, democrática, capaz de usar de modo sustentável, seus recursos naturais e de garantir vida digna às suas populações. Para tanto, é necessário que novas abordagens e mecanismos de gestão pública para o desenvolvimento possam preencher as novas organizações. Os atuais avanços na discussão do desenvolvimento (endógeno) fornecem novos conceitos, os quais, deslocando a centralidade do agente individual – empresa ou empresário – nos processos de desenvolvimento, para as redes e aglomerados, permitem redefinir o objeto da (inter)ação pública para o desenvolvimento. O objetivo deste artigo é discorrer sobre as possibilidades de novos conceitos derivados dessa discussão para a conformação de uma nova institucionalidade à ação federal na Amazônia – como fundamento de inovações institucionais de grande alcance, como instrumento de poder que possa ser acionado para o desenvolvimento.

2 AS PERCEPÇÕES E OS DESAFIOS DA REALIDADE NA AMAZONIA

A Amazônia tem sido foco da atenção mundial como natureza e como sociedade. Na primeira condição se coloca em relevo a importância da maior floresta tropical do planeta, enquanto acervo de biodiversidade e como base de prestação de serviços ambientais para a estabilização do clima global. Na segunda condição se ressaltam os usos da base natural da região que se fazem (a não ser em poucas exceções sempre lembradas) pondo em risco tudo o que se poderá obter de uma utilização mais qualificada - nas expressões correntes, racionais - das suas características naturais e

dos seus atributos locais. A conclusão é de que a dimensão social da região, incluindo as intervenções políticas, constitui um paradoxo por realizar-se destruindo, em nome dos ganhos presentes de poucos, os mais preciosos trunfos para um futuro melhor para todos (COSTA, 2005).

Há realismo e equívocos nessa proposição, cuja consideração é imprescindível à discussão sobre uma nova forma de atuação governamental na Região e sobre as inovações institucionais para isso necessárias.

São reais os riscos ambientais de muitas das práticas econômicas que se detectam na Região, ao par de prejuízos inquestionáveis ou benefícios sociais discutíveis. Mas é falso considerar irracionais os processos decisórios privados que fundamentam tais usos, ou sem sentido os cálculos de custo-benefício que, nesse nível, se processam. O justo é expor os dilemas aí vivenciados, para tratá-los institucionalmente: mediante necessidades presentes que só conseguem ser atendidas por usos tradicionais (insustentáveis) da base natural, enquanto que os usos modernos (sustentáveis) que se apresentam como promessa de atendimento de necessidades futuras serão sempre postergados¹. É função do Estado, na Amazônia, atuar no sentido de anular o hiato de tempo existente entre formas modernas (porque sustentáveis) de uso dos recursos naturais da Região e as necessidades cotidianas de suas populações.

É pertinente, por outra parte, a percepção de que muitas das intervenções estatais se fizeram na Região corroborando práticas ambientalmente deletérias, ao lado de aprofundarem mazelas sociais, excluindo os mais necessitados e confirmando o poder econômico e político dos mais fortes. É justo, ainda, argumentar que tais ações resultaram de um certo conteúdo patrimonialista que tem marcado com raízes profundas, o Estado brasileiro, vinculando-o a privilégios de segmentos sociais específicos. Mas, não é certo presumi-lo cristalizado nessa condição. É possível e necessário tornar o Estado, na Amazônia, permeável à pluralidade de forças que expressam a diversidade social e cultural da Região, dotando-o de mecanismos que o façam eficiente como indutor de desenvolvimento pela correção das desigualdades econômico-sociais.

É certo que atores privados, com o suporte de instituições do Estado, têm, historicamente, aportado à Região com matrizes tecnológicas

inadequadas, pois, como a mentalidade de seus operadores, foram forjadas na relação com outros ecossistemas. Tais matrizes desenvolveram-se pelo esforço da ciência em criar sistemas botânicos homogêneos para maximizar a produção de biomassa por uma lógica de industrialização da agricultura fortemente assentada em bases mecânico-químicas (GOODMAN, 1989; ROMEIRO, 1998). As técnicas daí derivadas, por serem aparatos de padronização, negam o capital natural contido na diversidade biológica. Por seu turno, as mesmas características ecológicas da Região, que explicam sua gigantesca biodiversidade, negam essas matrizes, reduzindo, dramaticamente, os ciclos de vida e a economicidade de suas técnicas. Um terceiro macro desafio será, pois, o de alterar as pautas das instituições de Ciência & Tecnologia na Região para que, atuando orientadas pelo princípio da diversidade, em substituição ao da padronização e da homogeneidade, possam produzir técnicas ajustadas às necessidades regionais.

Enfatize-se, em resumo: há, como ethos, um ambiente institucional conservador na perspectiva de um desenvolvimento com maior esperança de sustentabilidade. A institucionalidade é tradicional, porque assentada sobre uma razão técnica incapaz, por viés de visão de mundo, ou por insuficiência da forma de conhecer, de lidar conceitual e operacionalmente com o “valor” da diversidade (cultural e ambiental) para um desenvolvimento duradouro na Região, desaparelhada tanto para tratar com os agentes capazes de gerir diversidade como, também, para lidar com as manifestações e resultados locais dessas habilidades. Ademais, o tradicionalismo tecnocrático tem estatuto político: alimenta-se, é recompensado arregimentando poder, ao corroborar com o status quo, ao atuar validando visões de mundo e ações que confirmam as formas temerárias e iníquas de desenvolvimento.

3 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS: VOLUNTARISMO E POLITICA – PLANEJAMENTO

Diante de tais desafios, inovações institucionais para um desenvolvimento de novo tipo na Região deverão se fazer minimizando as contradições que, por uma parte, dissociam desenvolvimento econômico e desenvolvimento social e, por outra, tornam o desenvolvimento ameaça a fundamentos naturais únicos e preciosos. O objetivo deverá ser, pois, o de um progresso social com equidade intra- e intergerações, expresso por uma eficiência econômica que tenha as especificidades naturais e culturais da Região como aliadas e, por isso, seja sustentável.

Trata-se de promover a adequação entre as necessidades inerentes a um desenvolvimento moderno voltado para a emancipação e inclusão social das grandes massas com os potenciais e limites das bases naturais e culturais presentes na Amazônia. Trata-se, portanto, de construir bases institucionais para a estratégia de promover um desenvolvimento de base local, dependente e formador de capital humano e

social, tecnologicamente baseado no uso denso de conhecimento tácito e codificado dos recursos naturais regionais. Um desenvolvimento, assim, irradiador de capacidades difusas, fundamentos de um progresso amplo e socialmente enraizado e, por isso, sustentável.

Carecer-se-ia, isto posto, de uma NovaSudam como centro de uma tal institucionalidade, cujos fundamentos normativos lhes permitissem o amplo leque de possibilidades enfeixadas em duas grandes capacidades – as capacidades de um novo sistema de planejamento para o desenvolvimento regional:

- a capacidade de discernimento macro social por visão integrada das dinâmicas econômicas e sociopolíticas com seus fundamentos naturais; e
- a capacidade de mediação das perspectivas de desenvolvimento dos sujeitos sociais – de internalizá-las como fundamento de gestão pactuada.

3.1 A CAPACIDADE DE CONHECER DE MODO COMPLEXO: NOVAS LEITURAS DE TOTALIDADE

Uma NovaSudam deverá basear-se no melhor conhecimento possível sobre a sociedade e a economia amazônicas e sua base natural. Para tanto necessitará de capacidade própria, que lhe faculte o diálogo crítico e atualizado com as concepções modernas de desenvolvimento que hoje pautam a pesquisa de fronteira das ciências da sociedade e das ciências naturais, onde se destacam as patrocinadas pelas novas teorias institucionais, pelas teorias do desenvolvimento endógeno, pelas teorias evolucionárias das trajetórias tecnológicas, pelos esforços de determinação do peso da cultura e das redes sociais e do papel da especificidade ecológica na

capacidade competitiva dos lugares e regiões etc. Nesse esforço, encontrar-se-ão as ferramentas para operar valorizando as economias locais, discernindo quanto ao “valor” das suas disponibilidades e carências em termos de capital social, humano e natural (COSTA, 2001).

O (re)conhecimento complexo da realidade permitirá, por seu turno, o acompanhamento eficiente do desenvolvimento regional, por indicadores que, por uma parte, contemplem as esferas econômica, social e ambiental e, por outra, permitam observar os níveis micro, meso e macro regional.

3.2 INTERNALIZAR AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DOS SUJEITOS SOCIAIS NOS PROCESSOS DA AÇÃO FEDERAL: A CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO COMPARTIDOS

Uma NovaSudam deverá promover a democratização do processo decisório que formata a intervenção desenvolvimentista do Governo Federal na Amazônia. Para tanto, deverá conter mecanismos para uma incorporação dinâmica e qualificada de demandas dos atores sociais coletivos, através das representações de grupos relevantes no fundamento produtivo (econômico e social) e reprodutivo (econômico, social, político e cultural) do todo social.

Deverá fazer uma incorporação dinâmica das demandas sociais por mecanismos que considerem as dimensões de tempo e lugar do desenvolvimento. O processo de participação deverá permitir, assim, por um lado, adaptações evolutivas de trajetórias de desenvolvimento – para isso terá que ser regular e recorrente, efetivando-

se em timing apropriado; por outro lado, dado que essas trajetórias de desenvolvimento são espacialmente referidas, deverá se fazer estreitamente vinculado a lugares e regiões.

Deverá fazer uma incorporação qualificada, porque derivada de participação que considera o melhor conhecimento prévio disponível do ambiente natural, social e econômico de onde partem as demandas e aonde se projetarão os efeitos de seu atendimento, dotando o processo decisório de recursos de aprimoramento e reversibilidade. É possível, a partir daí, indicar rumos aos agentes privados e públicos, desenvolvendo tarefas de coordenação, para cuja efetividade mecanismos adequados de financiamento deverão ser acionados.

3.2.1 Capacidade de indicar rumos

Uma NovaSudam deverá ter capacidade de prover direção, compatível com o sentido estratégico de um novo desenvolvimento, à ação de agentes privados e de governos locais na Amazônia. Nesse ponto, tão importante quanto dispor de mecanismos de financiamento, ao que nos referiremos depois, é ter capacidade institucional para formular propostas de referência, ex-ante e ex-post dos momentos-chave dos processos decisórios (antes e depois do ano agrícola, antes e depois das estações de pesca etc.). Uma proposta de referência, que pode ser apresentada na forma de um plano de ação, com linhas de investimentos e crédito, além de políticas públicas consistentes, ou simplesmente na forma

de relatórios e diagnósticos, que apontem de modo consistente para tendências e oportunidades, deverá, sempre, ser um instrumento de convergência entre o que se sabe sobre o lugar e a forma das ações das quais se espera derivar o desenvolvimento moderno e os resultados da incorporação dinâmica e qualificada das perspectivas de desenvolvimento dos sujeitos sociais. Uma vez produzida esta peça deverá se constituir em parte integrante, em momento particular e ativo, tanto da discussão geral sobre possibilidades e formas de desenvolvimento de novo tipo, quanto da percepção particular de cada sujeito social, de cada ator, de cada agente que participa do processo.

Igualmente importante será a capacidade de colocar suas propostas de referência na agenda de todos os agentes, não apenas daqueles que participaram efetivamente – direta ou indiretamente – dos processos de sua formulação. Parte constitutiva dessa capacidade

é a difusão dos indicadores, avaliações e estudos intermediários que fundamentaram as propostas de referência. Esse amplo conhecimento é parte do poder orientador das propostas. O papel da comunicação social é, aqui, central.

3.2.2 Capacidade de coordenação

Não raro se sucumbe à tentação de interpretar o desafio da coordenação da ação federal na Região como uma obviedade administrativa, como passível de se fazer a partir de delegação formal, de vontade ou de força política. A história dos órgãos de desenvolvimento regional no Brasil e no mundo mostra que não basta a “vontade”, a “habilidade” ou, mesmo, a “força” política para que a coordenação aconteça, dado que há fortes fundamentos para a descoordenação. De modo que, a NovaSudam não deve se fundar sobre as ilusões da coordenação formal, derivada de uma hierarquia normativa, com poucas possibilidades de efetivação. Deve sim, partir do princípio de que a capacidade de prover direção à ação federal na Região deverá ser conquistada pela qualidade das suas propostas de referência, pelo efeito crítico dos seus mecanismos de monitoramento e avaliação, pela capacidade

desses mecanismos de atingir a menor escala possível, pela criação de oportunidades formais de confrontação entre o dever (das propostas de referência) e o ser (dos indicadores de avaliação das dinâmicas econômicas, sociais e ambientais) e pela ampla divulgação de tudo isso. Sobre este último ponto convém a consideração do argumento de que uma ação descoordenada tem maior chance de ser corrigida se o seu responsável for julgado pela opinião pública. Isso é mais efetivo que “reprimendas”, sobretudo se provêm de instância institucional que não tem qualquer poder na definição de orçamentos. É que, mediatizado, o “agente descoordenador” deverá pagar com perda de votos e respeitabilidade pública o que tentou ganhar (no geral, também votos) com a transgressão. Ele terá um cálculo de custo-benefício a fazer que, provavelmente, beneficiará a direção e a coordenação.

3.2.2.1 Os mecanismos de financiamento

São complementares à capacidade efetiva de coordenação, isto significa dizer, que eles são ferramentas da capacidade precedente e superior de coordenar, devendo estar a esta subordinados. O processo de construção de um projeto moderno de desenvolvimento exige formas próprias de financiamento, as quais, por suposto, não podem depender de forças ou razões não-modernas, associadas a agentes que não conseguem (por

suas posições objetivas no corpo social ou pela história que delimitou suas subjetividades) pensar nem agir modernamente. O Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte (FNO) tem características que o tornam uma inovação institucional capaz de financiar propósitos modernos de desenvolvimento, na perspectiva aqui colocada. O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), por seu turno, requer

reformulações de grande envergadura, do mesmo modo que os mecanismos de renúncia e incentivos fiscais.

Um projeto moderno de desenvolvimento não se faz com instituições tradicionais. Uma intervenção do Estado com o propósito de promover um desenvolvimento de novo tipo na Amazônia é tarefa exigente em conhecimento

(novos paradigmas), em capacidade de formulação estratégica (novo planejamento e gestão institucional), em capacidade de interação social (novo planejamento do desenvolvimento regional), em capacidade de formação de opinião (nova comunicação), em nova capacidade de financiamento (democratização do acesso a fundos públicos) e em capacidade de condução política (projeto de direção, no sentido gramsciano).

4 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APL): LOGO E TECHNÉ

A noção de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (APL) oferece à razão possibilidades de visualizar a existência e reprodução social nas relações que integram a sua esfera “propriamente” econômica, com as esferas social e política (capital humano: nível de cultura e de habilidade dos cidadãos; capital social: nível das organizações da sociedade civil e sua capacidade de gerar e aplicar novos conhecimentos), expressas em totalidades referidas necessariamente a localidades concretas.

Às perspectivas que associam tais arranjos a níveis de sistematicidade (reprodução virtuosa nos termos do capitalismo) própria das condições das realidades industriais mais avançadas (CASSIOLATO e LASTRES, 1999 e 2003); (PORTER, 1989) oferecem a visão mais geral de que, em qualquer realidade social do capitalismo, submetida a tensões para mudar, a dinâmica de ajustamento produtivo e reprodutivo no uso das disponibilidades (repita-se, sempre locais) de trabalho, de capital físico e natural implica, isto é, requer e cria, fundamentos institucionais de cooperação entre as unidades mais irredutíveis (unidades produtivas e de consumo), canais de acesso dessas unidades ao saber codificado ou tácito necessário à inovação, tecnológica ou social, e de elementos de governança (nódulos

estratégicos de coordenação), sejam eles formais ou informais, maduros ou insipientes. Essa necessária estruturação constituiria os Arranjos (podendo ser ou vir ser Sistemas) Produtivos (podendo ser ou vir a ser Inovativos) Locais.

Tal noção é atrativa já enquanto logo, enquanto heurística, enquanto ciência. Ela é atrativa enquanto conhecimento, pelo poder de síntese real-concreta (uma expressão inteligível da complexidade - no sentido metodológico - da realidade social, sem concessões significativas a reduções mecânicas) que oferece. Nessa condição, ela permite estabelecer o lugar e nomear, concretamente², sujeito e objeto da dinâmica do desenvolvimento.

A noção é (por isso), também, atrativa como techné: enquanto conhecimento capaz de orientar intervenções objetivadas, tecnologias de controle e coordenação social com vistas a, por exemplo, metas estratégicas de devir social, de desenvolvimento, se quiser, sustentável. Porque se (e o sujeito aqui oculto é sempre coletivo, social) se conhece lugar, sujeito(s) e objeto(s) das formas de reprodução social, se se vislumbram os nexos que os integram em processos virtuosos que transcendem as contradições de última instância (no sentido de Marx em O Capital), internas a cada unidade produtiva (antagonismo capital-trabalho) e externas a elas (concorrência e

lei do valor), poder-se-ia atuar sobre eles, fortalecendo-os, suprimindo carências objetivas e tornando-os cada vez mais densos do autoconhecimento produtor da ação comunicativa (HABERMAS, 1995) que, minimizando os problemas de mensuração/configuração dos contratos, dos pactos (NORTH, 1981); (WILLIAMSON, 1985), facilitam a cooperação.

Precisamente aqui a noção de APL ganha suas duas existências, como logo e como techné. Existências necessariamente associadas, dado que, não obstante timing e premências (tensões) próprias, se condicionam mutuamente, se legitimam uma a outra na direção de saber normal (KUHN, 1982) e/ou instrumental (HABERMAS, 1995).

4.1 OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E A NOVASUDAM: UMA OPORTUNIDADE DA OBSERVAÇÃO INTEGRADA E DA AÇÃO INTEGRADORA

A noção oferece uma oportunidade teórico-metodológica de visão integrada das esferas econômica, sociocultural e natural podendo, assim, fundamentar a explicitação de referências estruturais compatíveis com as necessidades da nova institucionalidade da qual fará parte uma NovaSudam: ela permite a formação cumulativa de conhecimento complexo e totalizante (holístico); ela permite a localização e acesso, e, portanto, pode viabilizar estratégias de interação sistemática dos atores relevantes para um programa de ação (comunicativa) com vistas à eficiência do conjunto – e, portanto, do lugar onde ele se materializa; nesse ponto, poderá ajudar a construir o lugar institucional em que se comparte a gestão pública, em que se abre o processo decisório das intervenções, para um

leque, tanto mais amplo de atores, quanto mais se conheça, pela ação da pesquisa, o conjunto, quanto mais, também, se dêem a revelar, por sua própria ação, cada parte; poderá fundamentar, ainda, a base do acompanhamento e avaliação das políticas públicas para o desenvolvimento.

Mas há questões a considerar. A primeira diz respeito às características de estruturas e sistemáticas organizacionais necessárias para garantir os fluxos de informação e a fluidez dos inputs resultantes das avaliações e pactos de prioridades que derivam de uma tal construção. A segunda, diz respeito à estruturação organizacional capaz de lidar com um número grande desses arranjos, quando se pensa em escala regional.

4.2 OS APL E AS ESCALAS DO DESENVOLVIMENTO

As possibilidades da noção de APL fundamentar um sistema de planejamento regional para o desenvolvimento sustentável da Amazônia são reais. Há riscos, contudo, a considerar. Destaco, em primeiro lugar, o de que, apoiando-se na legitimidade de sua concretude, a noção se constitua, ela própria, em redução criticável: negando a validade de expressões mais

abstratas (cadeias, setores, pólos), ela se pretenda suficiente para descrever o mundo. Ou ela se pretenda uma oposição exteriorizada dessas expressões.

Se este não é um risco tão claro na sua existência enquanto logo, é, seguramente, um problema na sua existência como techné. Tal

problema associa-se às questões tratadas na literatura econômica como das relações micro/macro (parcialmente formuladas por COUTINHO, 2004) e local/global (HUMBERT, 2003); (SCHMITZ, 2003). Há que se tratar, contudo, de modo mais preciso a questão.

As perguntas pertinentes são:

- 1) Se o APL é meso-realidade local, qual a macro-realidade que lhes corresponde?
- 2) Igualmente, sendo meso-realidade, que microcosmos são a ele subjacentes?

As respostas à primeira questão exigem percorrer dois caminhos. Primeiro, o ditado pela percepção da macro economia enquanto um momento da reprodução objetiva da sociedade – enquanto um sistema de realização da condição

de valor de uso das mercadorias; aqui adotaríamos, por assim dizer, a ótica (da alocação) do produto na definição da escala. Segundo, o exigido pela percepção da macro economia como um momento de realização dos constrangimentos monetários; aqui realçaríamos a ótica (da alocação) da renda na definição da escala (esta a dimensão macro que trata COUTINHO, 2004).

Responder à segunda questão exige observar, também, dois aspectos: o ditado pela necessidade de tratar as diferentes racionalidades que organizam os processos decisórios dos diversos agentes abarcados na categoria de APL e as razões dos agentes na realidade dos APL. Há que se considerar, pois, os capitais (simbólicos e objetivos, seguindo BOURDIEU, 1989) específicos, cuja acumulação é o objeto dos diferentes atores dentro do mesmo APL e o sentido real-concreto desses capitais.

4.2.1 Macro realidades dos APL: produto, setores e pólos

Se o APL é meso-realidade local, qual a macro-realidade que lhes corresponde? A condição de sub-sistema do APL (o fato de que, enquanto realidade produtora de mercadorias, se projeta em mundo extra-local, e só existe mediado por este mundo) apela a abstrações “econômicas” mediatas. A sua condição de natureza (o fato de ser uma componente de uma estratégia reprodutiva e, portanto, da divisão do trabalho de um grupo social concreto, vivendo em uma localidade concreta) apela a uma abstração “geográfica” imediata.

Para a realidade não-local (que é constitutiva da realidade local), o APL x do lugar A (o arranjo que produz x no lugar A) é um entre um conjunto de APL(s) que produz x nos lugares de A até N . Para a realidade local A , o APL x é o

único responsável pela produção de x no lugar A . Ele é parte, assim, de um conjunto de APL(s) que, no lugar A , gera um conjunto de n produtos, dentre os quais encontra-se x . A noção de APL pode, portanto, compor inicialmente a noção sistêmica de setor (tornando este último sua projeção macroeconômica), do mesmo modo que um setor pode ser logicamente decomposto em N APL(s) de mesma natureza. Ela pode, também, compor ou decompor a noção fortemente demarcada geograficamente de pólo, entendendo estes aglomerados como agregação sinérgica de n APL(s) de natureza diferente. A economia regional (uma totalidade macro de referência) pode ser, assim, representada por um conjunto de setores, por um conjunto de pólos, por um conjunto de APL(s) - este o denominador comum de todos os termos.

A compreensão da realidade econômica exige, pois, as três referências estruturais (além das referências irredutíveis de empresas e consumidores): o APL, o setor e o pólo. Uma via para transitar do nível mais elementar do APL, para os níveis mais abstratos, do setor e do pólo, seria a composição/decomposição com base no primeiro.

Estas seriam operações formalmente corretas. Seriam, contudo, teórica (e praticamente) insuficientes. Isso porque, um setor, enquanto uma projeção macroeconômica de APL(s) de mesma natureza em uma delimitação geográfica superior à local, é mais que a soma dos APL(s). Nesse nível (re)estabelecem-se questões “amenizadas” no contexto do APL, sobretudo as que resultam das regulações da relação capital/trabalho (sindicatos de trabalhadores e patronais se estruturam por setor) e da relação do tipo de atividade (valor de uso) com o conjunto da produção social – divisão social do trabalho nacional e internacional. E surgem outras, que só se manifestam compreensivelmente e, portanto, só conseguem ser tratados, como problemas da reprodução social, como tal apenas no contexto dos constrangimentos objetivos do conjunto da produção de mesma natureza (da região, do país, do mundo) com o conjunto da produção de toda natureza (da região, do país, do mundo).

Do mesmo modo, um pólo é mais que a soma dos APL(s) que o compõem – há

transcendências e carências que derivam do conjunto de APL de natureza diferente que fazem o pólo, o lugar (COSTA, 2005b). Nesse nível, as externalidades, tanto as positivas – o grau de educação, as carências infra-estruturais, as disponibilidades de conhecimento de base, o grau de organização de consumidores, produtores, trabalhadores – quanto às negativas (destruição da base natural, cultura política tradicional) se manifestam com toda sua plenitude em dimensão local, em um pólo – na totalidade, diga-se, na integridade das suas dimensões urbana e rural.

Ter-se-ia de agregar métodos para complementar a visão do setor naquilo que só seu nível de abstração permite observar – tal e qual o que se passa com a dimensão macro do lugar, do pólo, da aglomeração que transcende aos seus APL(s) constitutivos.

Na visão da ação política, cada referência estrutural implica formas distintas de pactuamento, para tratar de questões só perceptíveis nas respectivas escalas. A consciência social dos problemas e potencialidades, os quais têm, todos, (mesmo que transmutados) seu momento mais concreto no plano do APL, só consegue se constituir, como conhecimento, no nível adequado de abstração; como pacto político, no tipo de organização capaz de se orientar por percepções e modelos mais abstratos.

4.2.2 Macro realidades dos APL: constrangimentos monetários e cambiais

Se o APL é meso-realidade local, qual a macro-realidade que lhes corresponde? Para Coutinho (2004), aquela conformada pela relação entre taxa de inflação, taxa de câmbio, taxa de juros e carga fiscal: a realidade dos constrangimentos monetários que afetam a rentabilidade relativa

presente dos ativos reais e financeiros e balizam as expectativas futuras quanto à eficiência dos investimentos atuais. Pressupostamente, o APL não constituiria uma mediação diferenciadora da relação entre esses constrangimentos e os agentes. Sobre isso retornaremos adiante.

4.2.3 Microcosmos e APL: capital humano e trabalhadores

A noção de APL considera como agentes produtivos às empresas. Nessas, o trabalho explicita-se, na condição de capital humano. Como tal, todavia, é objeto: ele é tratado como um dado condicionado por externalidades e como uma variável, todavia passiva, resultado da disposição

unilateral de seu sujeito: a empresa /o empresário. Considera-se a importância da formação de capital humano, enfatiza-se, mesmo, o conhecimento tácito e não codificado dessa força produtiva, porém ela, como referência sociológica concreta, não encontra expressão na categoria.

4.2.4 Microcosmos e APL: arranjos urbanos e desarranjos rurais

A noção de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, aplicada à realidade de base agrária, tende a privilegiar sua dimensão urbana. É que se enfatiza a produção industrial, sua tendência à especialização e ao conseqüente aprofundamento da divisão social do trabalho e o papel que aí desempenham as inovações. Como acima se mencionou, trata-se de delimitar as condições de existência e evolução do APL x , sendo x um único valor de uso.

Tal viés não apresentaria maiores conseqüências em contextos em que, na agricultura, isto é, no fundamento rural do APL, ocorresse (sem crises) processos correspondentes de industrialização e especialização. Tal não é caso da realidade contemporânea, em geral, muito menos das que se encontram em áreas tropicais: aqui, a diversidade da base rural parece constituir uma força produtiva cujo

obscurcimento, no geral, cobra um preço – não importando se pago pelos que ficam, em processos contemporâneos, ou se pago pelas gerações por virem.

De modo que, ao APL x em A corresponde unidades produtivas que administram um Sistema de Produção Rural (SISR) com m outputs, entre os quais encontra-se x . A visão do APL integrada por x implica, assim, em visão mutilada, parcial, do conjunto de gestores de SISR. Uma observação integrada por SISR, implicaria numa observação que integre os m APL que realizam sua produção.

Considerando as questões associadas a sustentabilidade dos processos de reprodução social na Amazônia, e o papel que aí desempenham as formas de uso da base natural, essa dupla leitura é necessária.

4.3 APLs, SETORES, POLOS, SISTEMAS RURAIS: METODOS DE LEITURA

É fundamental visualizar o impacto macroeconômico – na ótica do fluxo de produtos - de um APL; é importante situá-lo na divisão social do trabalho – posicioná-lo como setor: como setor de uma economia local – um pólo - e como (parte de) setor de uma economia regional ou nacional. Do mesmo modo, importa observá-lo como um nexo da relação urbano-rural – tanto

como um vetor a configurar, como um momento, a realização de um sistema rural, quanto o contrário.

Para tanto, torna-se necessário o desenvolvimento de métodos de leitura adequados. Métodos de contabilidade social ascendente tornam-se, aqui, fundamentais.

Foram desenvolvidas, no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, metodologias para a produção de contabilidade social capaz de ler isolada e integradamente tanto os APL quanto os SISR, em nível local ou regional. As Contas Sociais Alfa – CS^a (COSTA, 2002) são obtidas por processamento que integra as disponibilidades estatísticas do IBGE quanto aos atributos estruturais e quanto às variações conjunturais das economias locais e os resultados de pesquisa primária (metodologias próprias de levantamento das configurações de redes de produto e formação de preço) sobre as estruturas das cadeias produtivas e da formação dos preços, seguindo o algoritmo abaixo.

Obtém-se a contabilidade social de uma economia de k produtos cujos fluxos faz-se por n agentes agrupados em m+1 posições no sistema produtivo e distributivo, em que a m+1-ésima posição é a do Demanda Final, pela equação:

$$X_{ij} = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{m+1} \sum_{v=1}^k q_{ijv} \cdot p_{ijv} \quad (1)$$

em que v é o produto, j o setor que o compra e i o setor que o vende.

E, se faz vigorar g atributos geográficos e e atributos estruturais, a equação (1) seria, então,

resultado da agregação de um número g.e de sub-matrizes, cada uma delas composta por

$$X_{srij} = \sum_{s=1}^g \sum_{r=1}^e \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{m+1} \sum_{v=1}^k q_{srijv} \cdot p_{srijv} \quad (2)$$

em que r seria o atributo estrutural (APL x a z, por exemplo) e s o atributo geográfico (município A ou conjunto de município A a N).

Os elementos das matrizes de totalização para os atributos geográficos seriam

$$X_{sij} = \sum_{r=1}^e \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{m+1} \sum_{v=1}^k X_{srij} \quad (3)$$

e, para os atributos estruturais, seriam

$$X_{rij} = \sum_{s=1}^g \sum_{r=1}^e \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{m+1} \sum_{v=1}^k X_{srij} \quad (4)$$

culminando-se com uma matriz totalizadora do conjunto, cujos elementos seriam

$$X_{ij} = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{m+1} \sum_{v=1}^k X_{rij} = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{m+1} \sum_{v=1}^k X_{sij} \quad (5)$$

É possível indexar os resultados no tempo. É possível, também, integrar os resultados dessa contabilidade com matrizes setoriais mais abrangentes (COSTA, 2002).

4.4 DA SUBMISSÃO DE CONSTRANGIMENTOS MONETÁRIOS E FISCAIS ÀS NECESSIDADES DE UM DESENVOLVIMENTO MODERNO E O PAPEL DOS APLs

Acima, mencionou-se que os constrangimentos fiscais e monetários recairiam diretamente sobre os agentes sem mediação dos APL conforme Coutinho (2004). Entretanto, onde é possível criar condições específicas por mecanismos de política econômica, como é o caso da Amazônia, haveria como “regionalizar” tais constrangimento (regulando o custo do dinheiro por linhas de crédito de fomento ou reduzindo a carga fiscal) condicionando-os, em parte, ao mecanismo de planejamento e gestão para o desenvolvimento.

É possível demonstrar (COSTA; SANTANA, 2002) que se maximiza a transformação do excedente gerado na região em produto e renda local se: 1) substitui o princípio da renúncia ou concessão fiscal para empresa pelo princípio da

renúncia ou concessão fiscal à região; 2) se assim se procede, a concessão fiscal global é repartida em dois componentes: um diretamente assimilado pela empresa tributada, outro transferia a fundos públicos geridos localmente para criação de capacidades locais (NovaSudam e os mecanismos de concertação – de APL, de Setor e de Pólo); 3) a parcela da empresa é condicionada à sua forma de participação no desenvolvimento moderno e sustentável que se cogita: tanto maior, quanto mais endógeno e ambientalmente prudente, etc.; e 4) como sistema de peso para internalizar no processo decisório das empresas os vieses de desenvolvimento e sustentabilidade, as condições necessidades das três referências estruturais de que vimos tratando: os APL, os Setores e os Pólos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há a necessidade de uma nova institucionalidade para o planejamento do desenvolvimento na Amazônia, para que a noção de Arranjos Produtivos Locais (APL) pode fornecer elementos importantes. A noção pode se constituir conceito-chave de uma estrutura de conceitos que de um lado permita a leitura integrada das escalas (micro, meso e macro) e, de outro, das esferas (econômica, social e ecológica) da economia regional e seu desenvolvimento.

Assim, pode se constituir referência para a montagem de mecanismos de abertura do processo decisório, de pactuamento de prioridades para o planejamento do desenvolvimento e para o acompanhamento do processo de intervenção de governo.

Para tanto, torna-se necessário o desenvolvimento e implantação de novos instrumentos de leitura das realidades econômico-sociais, como uma contabilidade social capaz de captar a estrutura e a dinâmica das economias locais considerando sua constituição em APL. É necessário, também, alterar as normas dos instrumentos de política de desenvolvimento regional de modo que sejam capazes de considerar as necessidades e potencialidades dos APL, seus agentes e seus lugares.

Por último, mas não menos importante, a noção de APL deve permitir leituras de mão-dupla da relação urbano-rural.

NOTAS

1 A hipótese de que avançam procedimentos tecnológicos (cada tecnologia implica – ou, em perspectiva mais radical, é -, sempre, uma relação particular com a natureza) concorrentes que, numa perspectiva de longo prazo, poderiam conduzir a região a um lock-in baseado em trajetórias inferiores, seja do ponto de vista econômica, seja da perspectiva ambiental ou social, deve orientar, cada vez mais, esforços de pesquisa. Para tanto, as indicações teóricas de Arthur (1988 e 1994) são de extrema valia.

2 O melhor aproveitamento dessa possibilidade exige a consideração do sentido da relação concreto-abstrato,

isto é, da dialética da construção do “concreto” como produto do pensamento em contexto historicamente delimitado e, assim, a construção do concreto como “concreto pensado”, tal como já enunciava Marx em seu mais denso texto metodológico (Marx, 1968). A atualidade metodológica dessa “aventura crítica”, o nível de convergência de suas proposições com as questões de complexidade que hoje emergem dos esforços no tratamento das relações ação-estrutura, onde se incluem os programas heterodoxos da economia e os programas mais avançados da sociologia e de outras ciências da sociedade, pode ser avaliada em Bensaïd (1999).

REFERENCIAS

ALIER, J. M. De la economia ecologica al ecologismo popular. Barcelona: Icaria, 1994.

ARTHUR, W. B. Competing technologies: an overview. In: DOSI, G. et al.. Technical change and economic theory. London and New York: Printer Publisher, 1988.

_____. Increasing returns and path dependence in the economy. Michigan: The University of Michigan Press, 1994.

BENSAÏD, D. Marx. O intempestivo: grandezas e misérias de uma aventura crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro; Lisboa: Difel; Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, R; BOURDIEU Pierre. Sociologia. São Paulo: Atica, 1994. p. 122-155. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 39).

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Inovação, globalização e novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico In: _____. Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais do Mercosul. Brasília, DF: IBICT/MCT, 1999.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de pequenas empresas. In: _____. Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

COSTA, F. de A. A dinâmica da economia de base agrária do “Pólo Marabá” (1995-2000): uma aplicação da metodologia de contas sociais ascendentes (CS^a). Novos Cadernos do NAEA, 2002, v. 5, n. 1. p. 35-72.

COSTA, F. de A. As ciências, o uso dos recursos naturais na Amazônia e a noção de desenvolvimento sustentável: Por uma interdisciplinaridade ampla. In: VIEIRA, I. C. G. et al. (Org.). Diversidade biológica e cultural da Amazônia. Belém: Museu Paraense Emilio Goeldi, 2001.

_____. Ciência, tecnologia e sociedade na Amazônia: questões para o desenvolvimento sustentável. Belém: Cejup, 1998.

_____. Polaridades e desenvolvimento endógeno no sudeste paraense. Interações: revista internacional de desenvolvimento local, Campo Grande, v. 6, n. 10, mar. 2005b.

_____. Questão agrária e macropolíticas na Amazônia: novos momentos grandes desafios. Revista do Centro de Estudos Avançados, São Paulo, n. 53, jan./mar. 2005a.

COSTA, F. de A.; SANTANA, A. C. Desenvolvimento regional sustentável e incentivos fiscais: um modelo alternativo para a Amazônia. Novos Cadernos do NAEA, Belém, v. 5, n. 2. p. 89-116, 2002.

COUTINHO, L. Regimes macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século 21. In: LASTRES, Cassiolato; ARROIO (Org.). Sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: RedeSist, 2004.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

HABERMAS, J. Theorie des kommunikativen Handelns: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt: Suhrkamp, 1995. v.1.

HUMBERT, M. Globalisation and glocalisation: problems for developing countries and policu (supranational, national and subnational) implications. Rio de Janeiro: RedeSist, NT 08, 2003.

KUHN, T. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Perspectivas, 1982.

MARX, K. Die methode der politischen ökonomie. In: _____. Zur Kritik der Politischen Ökonomie. Berlin: Dietz Verlag, 1968, p. 247-257.

NORTH, D. Structure and change in economic history. New York; London: W. W. Norton and Company, 1981.

PORTER, M. E. A vantagem competitiva das nações. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ROMEIRO, A. R. Meio ambiente e dinâmica de inovação na agricultura. São Paulo: FAPESP/ ANNABLUME, 1998.

SACHS, I. Estratégias de transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

SCHMITZ, H. Local Upgrading in Global Chains. Rio de Janeiro: RedeSist, NT 06, 2003.

WILLIAMSON, O. The economic institutions of capitalism. New York: Free Press, 1985.