

A SUDAM e a crise da modernização forçada: reforma do estado e sustentabilidade na Amazônia

SUDAM and modernization crisis: reform of the State and sustainability in Amazônia

Daniel Chaves de Brito

Professor do Mestrado de Sociologia e do Depto de Ciência Política da UFPA

RESUMO

Este artigo apresenta um estudo da crise da política de desenvolvimento da Amazônia. Num primeiro plano focaliza a perspectiva da reforma do Estado nos anos 1990 e num segundo relaciona esta à necessidade da criação de uma estrutura que viabilize uma ação desenvolvimentista fundamentada nas propostas da sustentabilidade. A análise se conclui com uma apresentação das diversas propostas de reforma das instituições desenvolvimentistas (SUDAM/BASA) e, neste contexto, evidencia as dificuldades da transformação de um sistema que vem sendo pautado por critérios patrimonialistas nas suas ações políticas.

Palavras-chave: Amazônia, Instituições, Políticas Públicas, Reforma do Estado, Desenvolvimento Regional

ABSTRACT

This article presents a study of the crisis of the politics of development of the Amazônia. In a first level, it focus in the perspective of the State reform in the 1990s; in a second level it relates that perspective to the need of building a structure that makes possible developmental action based on proposals of sustainability. The analysis ends with the presentation of some

proposals of reform made by developmental institutions (SUDAM/BASA) and, in this context, it shows the difficulties to transform a system that has been based on patrimonial principles in its political actions.

Keywords: Amazônia, Institutions, Public Politics, Reforms of the State, Regional development.

"Institutions affect the ways in which individuals and groups become activated within and outside established institutions, the level of trust among citizens and leaders, the common aspirations of the political community, the shared language, understanding, and norms of the community, and the meaning of concepts like democracy, justice, liberty and equality" (MARCH & OLSEN, 1989: 159).

INTRODUÇÃO

A experiência da política de desenvolvimento aplicada na Amazônia, com todas as suas conseqüências ambientais e sociais, tem como uma de suas questões mais importantes o papel do Estado. As instituições públicas, através dos órgãos de planejamento, coordenação e financiamento (principalmente SUDAM e BASA), foram as responsáveis pela implementação e gestão de todos os programas que objetivavam a integração da região ao contexto econômico e social brasileiro. Durante todo esse período, que remonta aos primeiros passos da Política de Valorização, as diretrizes que nortearam a sistemática da intervenção estiveram voltadas para os modelos de crescimento da economia. O conjunto de técnicas organizacionais e instrumentos de ação objetivavam que a economia regional atingisse, com a exploração racionalizada dos recursos disponíveis de acordo com os princípios do moderno sistema industrial capitalista, patamares extraordinários no seu Produto Interno Bruto (PIB). Pela lógica do padrão de desenvolvimento adotado desde a década de 1960, o incentivo ao crescimento econômico teria conseqüência direta sobre a estrutura social, que venceria práticas tradicionais de relações de trabalho e organização da produção e do comércio.

Esse quadro, legado à Amazônia depois do intenso período de intervenção estatal, começou a ser efetivamente discutido com a crise do regime burocrático-autoritário. A idéia de um desenvolvimento alternativo, considerando múltiplas dimensões, principalmente no que tange à inter-relação entre as dimensões sócio-econômica, sócio-política e ambiental (BRÜSEKE, 1996), deveria substituir a unívoca, reducionista e mecânica idéia de

desenvolvimento como sinônimo de crescimento. Desse modo, as transformações políticas, pelas quais deveria passar a sociedade brasileira, não tinham em pauta somente a questão da retomada do regime democrático mas, principalmente, adequar uma nova estrutura político-institucional que viesse a fazer frente aos pressupostos do desenvolvimento sustentável, isto é, a continuidade do processo de desenvolvimento, sobretudo relacionado à Amazônia, deveria ter como background, além da eficiência econômica, a justiça social e o equilíbrio ambiental. Essa discussão impôs a necessidade de uma ampla reforma das instituições brasileiras e, dentre elas, as responsáveis pelo desenvolvimento da Amazônia. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar, segundo a hipótese da modernização forçada¹ do ordenamento social, a relação entre a reformulação institucional para o desenvolvimento da Amazônia no quadro de reformas do Estado brasileiro vis-à-vis a questão da sustentabilidade.

A REFORMA INSTITUCIONAL E A MODERNIZAÇÃO FORÇADA

A política de desenvolvimento no Brasil, que se acelerou a partir dos anos de 1930 buscando a implantação do sistema capitalista industrial moderno, teve como pano de fundo a ideologia estatista-desenvolvimentista. O Estado exerceu um forte poder de intervenção na economia, suprimindo em muitos aspectos o livre jogo do mercado. Cobrindo um período que se estende do pós-guerra até meados da década de 1980, uma ampla estrutura institucional intervencionista e regulatória foi montada e havia a presença marcante do Estado em todos os setores da vida econômica do país. A condução do processo de desenvolvimento e modernização, de uma forma ou de outra, aceitou um modelo de corte keynesiano, mas com um superdimensionamento do circuito estatal. Sob essa condição surgiu, então, no país, um tipo de capitalismo ancorado e dependente da proteção do setor público.

Com o aprofundamento da crise da década de 1980, é retomada a questão do papel do Estado. De acordo com Eli Diniz, "em fins dos anos 70, as elites comerciais e industriais desencadearam uma forte campanha contra a estatização da economia, tornando-se um dos principais críticos do intervencionismo estatal" (DINIZ, 1992: 32). Essa posição diante da minimização da presença do Estado na economia, entretanto, não é assaz linear. A própria Diniz identifica em sua análise qual era o verdadeiro papel que os empresários pretendiam para o Estado, "a demanda pelo recuo do Estado no plano da regulamentação da economia e da produção de bens industriais coexistiria com a pressão a favor da persistência da proteção estatal para amparar os setores em dificuldades ou em fase de implantação. O questionamento da prepotência estatal aparecia associado aos esforços pela permanência da reserva de mercado e da prática de concessão indiscriminada de incentivos, isenções e subsídios para garantir o crescimento industrial. Desta forma, o que se

observou foi o descompasso entre a adesão ideológica ao neoliberalismo e um padrão de comportamento pautado pela prevalência das práticas corporativas" (DINIZ, 1992: 33).

A apresentação dessas idéias destacam o caráter vacilante da elite empresarial que se mostra incapaz de prescindir da presença do Estado. Embora admitindo que o modelo de desenvolvimento até então adotado tinha se esgotado, os grupos empresariais, que questionaram o grau de estatização da economia, encontravam dificuldades para oferecer uma proposta de modelo institucional que estabelecesse plenamente os mecanismos de mercado. Enquanto isso, o aprofundamento da crise política e fiscal colocava cada vez mais de forma contundente as dificuldades de governabilidade² dentro de um quadro em que os recursos iam encolhendo. Por outro lado, esta situação, ao mostrar-se muito mais propensa a um rearranjo institucional sem transformações profundas, trazia uma série de barreiras à integração da economia brasileira ao contexto da globalização (DOWBOR, 1997) que estava em curso. Na verdade, esse problema que os países vinham enfrentando, de uma forma ou de outra, já estava sendo equacionado nos países de economia desenvolvida.

O tipo de Estado que havia sido instituído para fazer frente ao alcance do pleno emprego, ao suporte do crescimento econômico e da ampla seguridade social (welfare state), mostrava-se, com a crise fiscal, cada vez mais incapaz de desempenhar esse papel. A discussão que surgiu a partir desse momento buscou demonstrar que o funcionamento interno do Estado, baseado no modelo burocrático weberiano³, estava se esfacelando (ABRUCIO, 1998). Com isso, identificava-se uma crise que começava nos aportes financeiros, mas que se estendia à capacidade gerencial do setor público. O diagnóstico mostrava que "o Estado contemporâneo vinha perdendo seu poder de ação, especialmente se levarmos em conta os problemas da governabilidade (governos sobrecarregados) e os efeitos da globalização. Portanto, *surgia naquele momento não só um Estado com menos recursos, mas um Estado nacional com menos poder*. Para enfrentar essa situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Propunha-se assim, a construção de uma nova burocracia" (ABRUCIO, 1998: 177). (grifo no original).

A proposta de transformação visava adequar a estrutura administrativa do Estado ao modelo de gerenciamento que já estava desenvolvido no setor privado. Dessa maneira, começava no circuito interno da administração pública, a implantação do modelo denominado de *managerialism*, e este setor alcançava a era denominada de *pós-burocrática*. Em sua análise, Abrucio mostra que a adoção dessas idéias de forma alguma constituiu um modelo único; o gerencialismo, como perspectiva administrativa do setor público, variou de governo para governo e de nação para nação⁴.

Os anos de 1980 e 1990 foram, sem qualquer dúvida, marcados pela redefinição das funções do Estado. Poder-se-ia dizer que observamos um passo importante na evolução dos mecanismos funcionais da administração pública. A adoção do modelo pós-burocrático voltado para o gerencialismo passou, então, a ser exigido dos Estados que foram atingidos pela crise fiscal. A negociação das volumosas dívidas externas, novos empréstimos e financiamentos de projetos passaram a ser tratados conjuntamente à meta de reformas dos Estados. Em uma análise sobre o papel das instituições globais, Oscar Oszlak, assinala: "o certo é que os atores e processos supranacionais passaram a ser participantes naturais da cena política nacional. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm, hoje, maiores recursos para orientar as políticas públicas que a mais poderosa coalizão parlamentar" (OSZLAK, 1998: 94). De fato, o relatório do Banco Mundial, divulgado em 1997, apresenta de forma minuciosa os contornos de uma estrutura institucional estatal que seria ideal. Diz o relatório "Um Estado eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços – bem como das normas e instituições – que permitem que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz. Sem isso, é impossível o desenvolvimento sustentável, tanto econômico quanto social. Muitos disseram a mesma coisa há 50 anos, a tendência naquela época era dar a entender que competiria ao Estado a provisão do desenvolvimento. A nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador" (BANCO MUNDIAL, 1997: 1).

Os Estados nacionais que implementaram amplas reformas administrativas, fizeram-na reformulando uma estrutura que tinha desempenhado um papel fundamental numa fase do desenvolvimento do capitalismo industrial moderno. O modelo burocrático Weberiano (ABRUCIO, 1998), que entrou em processo de esgotamento, cumpriu uma etapa estritamente necessária na evolução para a implantação do modelo gerencial. A burocracia moderna, fundamentada nos princípios da impessoalidade, neutralidade e a racionalidade do aparato governamental, foi a base sobre a qual se ergueria os novos fundamentos da administração pública. Assim, as reformas não tinham por objetivo negar a burocracia estatal, em certa medida, buscavam torná-la eficiente – relativizando a tendência ao insulamento – através da aplicação da idéia de *accountability*, isto é, tornar a administração pública transparente e fazer os detentores de cargos públicos serem obrigados a prestar conta aos usuários dos serviços (OSZLAK, 1998; O'DONNELL, 1998). A apresentação dessas condições mostra que, no caso de alguns países, e em especial o Brasil, a reforma não se coloca como uma evolução, diante de uma etapa que foi superada. A reformulação das instituições públicas, seguindo os parâmetros do modelo oferecido, teria, assim, que partir de uma etapa que pode ser caracterizada como neopatrimonial (SCHWARTZMAN, 1982; EISENSTAD, 1973), ou seja, o princípio estruturador da organização burocrática se estabeleceu de uma forma específica, isto é, não pelo princípio da racionalidade de fins e meios.

Os desdobramentos históricos que culminaram na década de 1980 impuseram à sociedade brasileira um momento de encontro entre o passado de superdimensionamento do Estado e a necessidade de desenvolver-se, ao mesmo tempo que a estrutura estatal não tinha condições de responder rapidamente aos problemas colocados. A crise econômica, que o país enfrentava, não tinha os mesmos fundamentos das anteriores e exigia medidas que fugiam ao padrão de solução tradicional. Havia, assim, a necessidade de buscar uma ampla reformulação que envolvesse não somente o circuito econômico, mas a relação entre este e o circuito político institucional. A questão não era apenas restabelecer o regime democrático, com os valores políticos liberais. Nem colocar a economia no curso da acumulação que se estabelecera com o processo de industrialização. A retomada da democracia⁵ implica, diretamente, numa redefinição das relações entre Estado e sociedade no nível das instituições, estabelecendo regras de participação com o fortalecimento da cidadania. Desse modo, enquanto a crise se aprofundava, forçando o governo a uma diminuição dos gastos públicos, na direção contrária, começava um aumento da demanda dos serviços públicos, provocados pelas liberdades democráticas. Juntando-se a isso, "a incapacidade de executar as medidas e de estabilizar a economia, gerou por sua vez, situações de ingovernabilidade, realimentando a crise" (DINIZ, 1997).

A reforma das instituições, sobretudo no Brasil, tem seguido um curso em que não se modifica a base elementar do jogo político democrático. Por esse motivo, a democracia delegativa⁶ insere-se na idéia que estamos desenvolvendo da modernização forçada. Os desdobramentos históricos da política brasileira mostram que nenhuma reforma, mesmo nos momentos de profundas crises, como as observadas nas décadas de 1930 e 1960, não resultaram na incorporação de um novo padrão de agregação das forças políticas, redesenhando as regras que normatizam a relação entre o Estado e a sociedade. As alterações mais significativas nesse quadro foram sempre na direção de fortalecer a ordem social que garantiria o isolamento das tomadas de decisão. Isto fica claro quando analisamos o fim dos governos populistas e a instituição do regime burocrático autoritário. O que esse regime visa a preservar é o status quo vigente na ordem política nacional, ou seja, o tutelamento da sociedade pelo Estado. O fim do regime, não significaria, desse modo, o estabelecimento dos valores e instrumentos institucionais da democracia, pois o princípio estruturador da coesão social somente se implanta de forma parcial. Assim, embora voltada para um nível mais geral, podemos concordar com a seguinte conclusão: "Two centuries of constitution-writing around the world warn us however, that designers of new institutions are often writing on water. Institutions reform does not always alter fundamental patterns of politics" (PUTNAM, 1993: 17).

A busca de um novo arcabouço institucional, que vem sendo tentada desde o início da fase de redemocratização, mostra de forma mais ou menos evidente que as transformações não

chegaram a atingir profundamente o ordenamento social. A Constituição de 1988 adotou dispositivos institucionais, que incorporam importantes avanços no campo social – muito embora enfrente crescentes dificuldades de cumpri-los – mas também, não foi capaz de profundamente democratizar a relação do Estado com a sociedade⁷, e segundo os analistas o exemplo mais contundente são as Medidas Provisórias⁸. Esse instrumento, que recolocaria as prerrogativas dos Decretos-Leis, que serviram ao poder discricionário dos governos militares, interpuseram-se ao processo de negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo no que concerne à busca não somente de um novo ordenamento social como também de uma política de estabilidade econômica que retome o processo de desenvolvimento. A manutenção desse artifício permite o fortalecimento do circuito de poder e "no que tange à produção de políticas, portanto, o que se tem observado é a proliferação de decisões tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, por um pequeno círculo que se localiza em instâncias enclausuradas da alta burocracia governamental. Tais esferas administrativas situam-se fora do controle político e do escrutínio público" (DINIZ, 1998: 34).

O atual quadro institucional brasileiro é o resultado de um processo no qual a presença de um forte poder burocrático contrasta com uma burocracia devastada, isto é, há um circuito de poder instalado na estrutura estatal, capaz de se impor aos vazios institucionais, mas que tem os seus fluxos decisórios limitados por uma burocracia com pouca capacidade operacional². Embora os sucessivos governos pós-autoritarismo tenham instituído e mantido uma política de privatização, isso não significa dizer que o Estado está se retirando da economia. Na verdade, as privatizações não podem ser confundidas com reforma institucional. As reformulações do papel do Estado estariam na redefinição das regras do jogo da relação entre este e a sociedade, na institucionalização de um outro ordenamento social. Mas é justamente aqui que as transformações se tornam mais difíceis. Por um lado pela permanência da elite burocrática insulada no núcleo de poder e, por outro, pela incapacidade das elites econômicas de prescindir do suporte protecionista do Estado. Por essa razão as reformas, que até o momento têm sido desdobradas, colocam-se teoricamente na direção de uma diminuição do Estado, tentando a implantação do sistema gerencial de administração, pelo qual se persegue a eficiência da estrutura estatal no desempenho de suas atividades. Entretanto, efetivamente, os passos dessa reforma, executados sem uma reestruturação da burocracia, enquanto máquina administrativa, têm levado a uma degradação do serviço público e a uma mutilação do aparelho do Estado.

Sob esse pano de fundo surge uma questão a qual serve de ligação entre as posturas teóricas e a realidade efetiva das sociedades que enfrentam a crise do Estado. Desde o momento em que surgiu, ela certamente afetou de forma diferente as formações sociais concretas. A reação nas sociedades que possuíam uma estrutura social regulada por princípios democráticos e de mercados bem consolidados para enfrentar a

crise foi rápida e evolutiva. Por outro lado, naquelas que ainda estavam em fase de construção desses ajustes, a resposta veio muito mais lenta em decorrência da dificuldade da formação de um novo consenso em torno do papel do Estado nacional. Nestas sociedades, pressionadas por poderosos atores globalizados, foram tomadas medidas de reformas do Estado, sobretudo no campo da estrutura administrativa, que ao invés de tornar eficiente e capaz a estrutura estatal, aprofundou a desorganização da burocracia que já passava por um processo de desestruturação. Assim, no caso especialmente do Brasil, observamos, a partir do início da crise, uma paralisia das políticas de desenvolvimento e uma ativa luta somente no campo da busca da estabilidade econômica.

Exatamente neste ponto está o principal dilema desta fase. A crise econômica que se coloca não diz respeito apenas a ajustes na economia, ela é, principalmente, a crise do modelo industrial moderno que se confrontou com os limites físicos da natureza. Assim, à medida que o Estado perde capacidade, por uma reforma unilateral ou pela manutenção de um burocratismo ineficiente, ficam mais limitados os seus instrumentos de controle a longo prazo, e somente ao mercado caberia harmonizar os desequilíbrios sociais e controlar o fluxo de matéria e energia. Como a lógica do mercado se pauta pela aceleração da valorização do valor, a chance de um desenvolvimento sustentável estaria ao sabor do ajuste entre oferta e demanda. E o conceito de desenvolvimento continuaria circunscrito à idéia de crescimento, apoiado no progresso técnico.

O ESTADO ENTRE A SUSTENTABILIDADE E O CRESCIMENTO ECONÔMICO

O desenvolvimento sustentável surgiu como idéia alternativa ao desenvolvimento industrial moderno que, submetido à lógica do sistema capitalista e apoiado pela idéia de progresso, não havia até então se preocupado com os limites físicos da natureza. A adoção de um desenvolvimento alternativo, necessitando estabelecer uma coerência¹⁰ entre a eficiência econômica, a justiça social e o equilíbrio na exploração dos recursos naturais e cuidados com o tratamento dos resíduos, resultado direto da produção e consumo em massa, já foi objeto de duas grandes Conferências Mundiais (Estocolmo em 1972 e do Rio de Janeiro em 1992), além de uma série de reuniões envolvendo diversas nações para tratar de problemas tais como os da população, da água, do ar, da biodiversidade e etc.¹¹. Fundamentalmente, nesses momentos se tem colocado ênfase na necessidade de uma reflexão ampla sobre as visões da ciência no que diz respeito à relação entre o sistema econômico e o meio ambiente, mas também exigiu-se, no campo político-institucional, uma estrutura que fosse capaz de assegurar as possibilidades práticas de um desenvolvimento alternativo redefinindo a relação sociedade e natureza.

O Relatório Brundtland (documento mais importante que resultou do encontro sobre meio ambiente e desenvolvimento de 1972) abordou o caráter e o papel do Estado, mais precisamente, das instituições públicas, no contexto da sustentabilidade. Embora isso seja tomado como um assunto técnico, o qual Héctor R. Leis (1996: 188) reputa ser a parte mais fraca do Relatório em detrimento do forte tratamento dado à questão ética, o Relatório reconhece que o Estado deve fortalecer a sua função não só de mediador, mas de interventor, para assegurar a minimização dos impactos naturais e sociais provocados pelo desenvolvimento. E afirma: "Todos estariam em melhor condição se cada um considerasse os efeitos de seus atos sobre os demais. Mas ninguém está disposto a crer que os outros agirão desse modo, e assim todos continuarão a buscar seus próprios interesses. As comunidades ou os governos podem compensar essa situação mediante leis, educação, impostos, subsídios e outros métodos. O cumprimento das leis e uma legislação rigorosa em matéria de responsabilidade podem controlar efeitos colaterais danosos. E, o que é mais importante, se as comunidades locais participarem dos processos de decisão, poderão articular e impor seu interesse comum" (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

No âmbito das idéias sobre a sustentabilidade, denotado pelo exposto acima, estabeleceu-se uma tensão entre a lógica do mercado e da ação do Estado. Está claro, e sobretudo indicado nos documentos sobre o desenvolvimento sustentável, a necessidade de uma reformulação dos valores e práticas das atuais instituições políticas e econômicas nacionais e internacionais (LEIS, 1996: 192; SHENG, 1997). A falta de uma incisiva e mais profunda definição, no Relatório, deve-se, de acordo com Leis, ao fato de que "em torno das bases consensuais do relatório, existia uma disputa teórico-política em relação aos diferentes pesos das variáveis em jogo e às características dos mecanismos alocativos e implementativos, assim como das responsabilidades dos atores que poderiam levar ao desenvolvimento sustentável" (LEIS, 1996:192). Nesse contexto, é possível identificar (aqui exposto sumariamente)¹², segundo os atores envolvidos na questão da transição para uma sociedade sustentável, três orientações básicas. A primeira, denominada *estatista*, apóia-se na idéia de que o Estado é imprescindível para assegurar a qualidade do meio ambiente dado ser este considerado um bem público sendo, assim, capaz de estabelecer uma relação de equilíbrio entre eficiência alocativa e a equidade social. São defensores dessa posição: técnicos de agências, economistas, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e uma minoria de empresários e gerentes ambientalistas (LEIS, 1996: 192).

A segunda orientação, do tipo *societalista*, tenta demonstrar que o desenvolvimento sustentável somente é possível a partir de um fortalecimento da sociedade civil. As opiniões nesse campo são de que o Estado e o mercado deveriam subordinar-se ao poder da sociedade civil, defendendo que as mudanças de valores da população é significativa para o estabelecimento

pleno do princípio da equidade, que deve ser priorizado em detrimento da eficiência alocativa. Essa posição é fortemente apoiada pelas ONGs baseadas no Sul. (LEIS, 1996: 193). A terceira posição diante da sustentabilidade, a chamada *mercadista*, acredita na apropriação privada dos bens ambientais e que a prioridade é a eficiência alocativa e não a equidade social. Defende que a ação da sociedade civil e os mecanismos estatais de regulação estejam subordinados à lógica do mercado. Aqui é importante destacar que os ajustes para o equilíbrio ambiental estaria na pressão dos consumidores conscientes sobre os produtores. Com base nesse pressuposto seria possível interromper o estilo de desenvolvimento predatório. Essa posição ganha destaque entre uma maioria dos empresários e economistas ambientais (LEIS, 1996: 194).

O encaminhamento dessa discussão mostra-nos que a visão política, econômica e social dos atores em torno do estabelecimento de uma sociedade sustentável permanece no eixo da unilateralidade. Os atores envolvidos diretamente com o problema ambiental relacionam à sua visão da sustentabilidade a possibilidade de alargamento do seu espaço de poder. No entanto a questão do desenvolvimento sustentável é, objetivamente, multidimensional. As três dimensões mais importantes, a ecológica ou ambiental, a social e a econômica deveriam afunilar-se na perspectiva de um equilíbrio, em que o processo de interferência de uma sobre as outras não resultasse em desestruturação da lógica própria de cada esfera. Desse modo, se um ator social, que tem sua razão de ser baseado num elemento específico tal como o capital ou o trabalho, o mercado, a sociedade civil ou o Estado, possui capacidade de impor-se hegemonicamente, certamente ele terá dificuldade de se posicionar como "portador" dos interesses específicos da sustentabilidade do desenvolvimento, sobretudo no que tange ao meio ambiente. Com base nesse suposto, as idéias e enfoques sobre a sustentabilidade não terão condições de sair do *mainstream* do debate em que o desenvolvimento é sinônimo de crescimento.

A procura de idéias que viabilizem um relacionamento sustentável entre a sociedade, que produz economicamente, e a natureza, como base física e de deposição dos dejetos resultantes do consumo econômico, tem sido reforçada como um dilema: todas as tentativas para se alcançar o desenvolvimento estão subjacentes à questão do crescimento e da capacidade de suporte do meio ambiente.¹³ Se desenvolvimento significa diminuição de desigualdade, que em todo caso é identificado geograficamente entre norte e sul, onde o norte é desenvolvido e o sul precisa se desenvolver e, isto basicamente implica transformação de matéria e energia em bens, então isso significa crescer. Ignacy Sachs, preocupado com essa questão, escreveu: "A saída do duplo nó da pobreza e da destruição do meio ambiente exige um período relativamente longo de *mais crescimento econômico*, pelo menos no sul e no Leste, para sustentação das estratégias de transição" (SACHS, 1994: 34) (grifo D.C.B.). Com isso pode-se afirmar ainda que a idéia dominante, pensando na definição de paradigma de Kuhn

é a idéia de crescimento¹⁴. Por essa razão o dilema do desenvolvimento ganhou apenas uma complexidade na sua exequibilidade, mas o pano de fundo que domina essa questão continua sendo o problema do crescimento.

A AMAZÔNIA ENTRE A REFORMA DO SISTEMA DESENVOLVIMENTISTA E A SUSTENTABILIDADE

A apresentação da discussão da reforma do Estado, impulsionada pelo aprofundamento da crise estrutural e pelo processo de globalização, e da crise do feitiço de desenvolvimento, embasado no progresso técnico voltado para o crescimento ilimitado da produção, portanto, intensivo, de elementos naturais renovável e não-renovável com uma crescente ameaça de colapso dos ecossistemas sobre o planeta, coloca a questão do ajuste institucional em torno do desenvolvimento sustentável. O quadro, em nível global, vai na direção de que seria "nonsense" pensar numa estratégia única para se alcançar a sustentabilidade em todas as suas dimensões (econômica, social e ambiental). No entanto, a construção de um novo ajuste institucional, tendo como apoio o Estado e/ou o mercado, tem por objetivo oferecer a perspectiva de uma sociedade que política, econômica e culturalmente se incorpore na luta contra o crescimento da desordem sócio-econômica. Com isso, uma estrutura institucional que dê suporte à sustentabilidade deve fazer frente à complexa relação entre sistema de produção social e o ritmo de reprodução da natureza, buscando meios de diminuir os impactos decorrentes do sistema produtivo e distributivo.

Os problemas institucionais relacionados ao desenvolvimento da Amazônia começaram a ser identificados concomitante ao desenrolar das ações governamentais. Apoiado na teoria da termodinâmica, mais precisamente no conceito de entropia, Stephen Bunker (1985) mostrou que a fonte da desestruturação social e dos desequilíbrios ambientais estava na incapacidade da estrutura estatal em montar um arcabouço organizacional dinamicamente eficiente, para acompanhar os desdobramentos das políticas públicas. As estratégias de incentivo dos setores econômicos, desde a concepção até a implementação, estavam submersas numa série de incongruências burocráticas, resultado da superposição de diversos órgãos públicos de atuação regional. Como consequência, havia grandes entraves para o andamento dos programas setoriais de desenvolvimento e uma ineficiência no processo de fiscalização. Analisando esses fatos, Bunker conclui pela falência do Estado. Para este autor, a organização sócio-política, nas regiões de *economias extrativistas* que dependem cada vez mais das exportações de matérias-primas, ao intensificarem a transferência de matéria e energia para as *economias produtivas*, estavam abrindo mão da possibilidade de erguer estruturas sociais mais complexas¹⁵.

O Estado, enquanto estrutura de poder, somente pode ser avaliado do ponto de vista da eficiência e da capacidade de sua

burocracia para conceber e implementar os instrumentos do desenvolvimento. Admite-se, contudo, a derrocada de um conjunto de medidas, reconhecidas como políticas públicas. No caso da Amazônia, especialmente, a ação centralizada do Estado nacional tinha vários objetivos dentre os quais o de estender à região o princípio ordenador que perpassa a ordem social brasileira. Com isso a implantação forçada do ordenamento social moderno tornou-se, ao fim desse intenso período de intervenção, o parâmetro regulador da atuação do Estado. E esse pode ser contabilizado como um dos principais êxitos da política desenvolvimentista. A partir de então, com todos os problemas engendrados, o Estado estendeu sua presença na sócio-economia regional, dando origem a uma dinâmica econômica que nunca prescinde de seu suporte e proteção. E é exatamente aqui que se encontra a grande dificuldade para reformar o sistema de desenvolvimento vigente.

O discurso do desenvolvimento sustentável, desde o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, entrou no cotidiano das instituições responsáveis pelas formulações das políticas públicas na Amazônia. No entanto, os documentos que retratam essa absorção também demonstram existir uma tensão no seio das instituições, há uma resistência à flexibilização de sua estrutura centralizada. A adequação da estrutura institucional à sustentabilidade pode acarretar, diretamente, perda considerável do amplo poder de influência. É um paradoxo, mas a idéia do desenvolvimento sustentável tem estado por trás da reivindicação do fortalecimento e renovação do velho sistema de desenvolvimento da Amazônia. Nesse contexto, a reforma institucional apresenta-se de forma bastante contraditória. No caso da SUDAM, verificamos o andamento de uma discussão que pode ser traduzida por essa colocação: "a SUDAM propôs-se, desde o início do corrente ano (1993), a um repensamento total de sua missão institucional, funções e competências, desaguando em um novo design institucional, elaborado de forma amplamente participativa e descomprometida com os laços e amarras institucionais vigentes, em que a ênfase foi posta na construção de uma nova estrutura que fosse rasa, flexível e dinâmica, para adaptar-se, com rapidez e facilidade, à velocidade das mudanças que vêm ocorrendo no seu ambiente externo" (ANDRADE, 1993: 12). Porém, logo em seguida, o documento destaca qual seria o verdadeiro papel dessa instituição: "a SUDAM tem por finalidade planejar, coordenar e promover a execução e controlar as ações governamentais para o desenvolvimento da Amazônia, direcionando a atuação das instituições públicas e induzindo as ações do setor privado" (ANDRADE, 1993: 13).

Por outro lado, o BASA, como um órgão integrante do sistema institucional de desenvolvimento da Amazônia, absorveu o discurso do desenvolvimento sustentável, propondo também uma redefinição de sua postura frente ao desenvolvimento regional. Em linhas gerais, a atuação do banco estaria, a partir de então, fundamentalmente preocupada em aprovar projetos que seguissem um padrão rigoroso de proteção ambiental. No entanto, o que chama atenção é a perspectiva de criar produtos

financeiros e transformar a imagem da instituição vinculando a esta uma *marca ecológica* e assim: "redefinir a imagem institucional do Banco em suas ações de marketing de modo a exprimir publicamente a caracterização de banco ecológico, abrangendo: padrão visual, nomenclatura de seus produtos, campanhas do próprio banco e aquelas feita em conjunto com entidades ambientalistas; deflagrar ações de endomarketing ecológico em toda a empresa, procurando engajar o pessoal interno na preocupação ambientalista, na forma, por exemplo, de acondicionamento de resíduo, para reciclagem, de campanha de plantio e replantio de mudas, em cada município onde o banco possui agência, em datas pré-determinadas com as prefeituras" (BASA, 1994: 9).

A perspectiva da sustentabilidade do desenvolvimento, tanto no discurso elaborado pela SUDAM, quanto pelo BASA, mostra uma significativa preocupação com a mudança da imagem, em detrimento da necessidade de aprofundar uma efetiva discussão sobre as dimensões do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, o projeto que ganha mais importância, no circuito das propostas de redefinição do sistema de desenvolvimento, é a tentativa de recuperar o papel centralizador que foi legado historicamente, mas que ficou debilitado com a crise do Estado. Do mesmo modo que não se afasta da idéia do desenvolvimento como sinônimo de crescimento. Isso é bastante claro quando se toma atentamente o que se expõe como finalidade da SUDAM, pois o que se coloca não tem nenhuma diferença do grande papel que lhe havia sido imputado por ocasião de sua criação. O BASA, enquanto instituição financeira, desde sua criação, assumiu uma posição, para dizer o mínimo, dúbia. Deveria funcionar como um órgão de fomento articulando-se à SUDAM na busca de estratégias de desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, tinha a missão de atuar como banco comercial, portanto, voltado para o mercado. Assim, a preocupação com a imagem toma o desenvolvimento sustentável não somente como uma oportunidade de criar uma nova marca comercial mas, sobretudo, seria o caminho para fortalecer a presença deste órgão como parte necessária do sistema de desenvolvimento regional. Com isso, as reformulações da estrutura desenvolvimentista mostram-se incapazes de romper com o burocratismo centralizador e mantém a perspectiva da modernização da superfície.

Desde a derrocada do projeto desenvolvimentista da Amazônia, o sistema institucional começou a perder capacidade operacional, entretanto permaneceu com a prerrogativa de formular os planos e as estratégias de desenvolvimento. Porém vale chamar atenção para o fato de que a cada ano tem sido muito mais uma proposta de boas intenções, sem o efetivo cumprimento das metas. Os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDAs) têm seguido uma linha, mostrando que há uma necessidade de redirecionar os instrumentos institucionais para implementar uma política de desenvolvimento com estratégias voltadas para criar condições de sustentabilidade. No Plano de Desenvolvimento da Amazônia 92/95, define-se como eixo central da estratégia geral de desenvolvimento

regional "a interação e a intensa convergência entre ecologia e tecnologia. O desenvolvimento conjunto e articulado da ciência e tecnologia com a reprodução auto-sustentada dos recursos ambientais da Amazônia é a base para a construção do futuro desejado da Amazônia no médio e longo prazo" (SUDAM, 1992: 09). Assim, "como condição para a efetiva implantação do Plano de Desenvolvimento da Amazônia e para a própria realização das diretrizes do desenvolvimento regional, é indispensável promover uma ampla reestruturação e redefinição dos papéis e forma de organização e operação das instituições públicas regionais. Ao lado do processo de democratização, é necessário implantar a modernização das instituições regionais, particularmente dos órgãos de planejamento e promoção do desenvolvimento da Amazônia, para elevar sua eficiência, eficácia e efetividade no empreendimento de reconstrução da Amazônia" (SUDAM, 1992: 12).

O PDA 1992/95 e o PDA 1994/97, sendo este último uma réplica completa do antecedente na questão da reformulação das instituições, deixam bem claro a preocupação com a incapacidade da atual estrutura para coordenar uma nova fase do desenvolvimento. Essa situação verifica-se à medida que os Estados, que fazem parte do contexto regional, criam condições de formulação de planos internos, através de suas secretarias de planejamentos, sem nenhuma articulação com a agência regional e, também, pelos investimentos diretos na região, sobretudo do Banco do Brasil e do BNDES, configurando uma superposição de instituições no interesse do desenvolvimento da Amazônia. Assim, as propostas contidas nos PDAs visam a um modelo organizacional que lhes dê capacidade de concentrar, e não centralizar, meios de articular o desenvolvimento global para a região. A idéia seria criar dispositivos de participação de atores públicos e privados numa "relação de coordenação, democratização, participação e eficiência" (SUDAM, 1992: 18; ver também, SUDAM, 1993). Como podemos observar, em resumo, o ponto principal de uma possível reforma institucional estaria na necessidade de, através da democratização, estabelecer a efetiva participação de atores da sociedade civil no sistema de planejamento, bem como, dos atores públicos representados pelos Estados e pelo governo federal.

Essa discussão, que já está posta desde a Constituição de 1988, não tem proliferado entre as esferas políticas que teriam o poder de promover essa reestruturação. No entanto, é possível destacar pelo menos dez propostas de renovação do atual sistema institucional de desenvolvimento regional (SUDAM e BASA)¹⁶. De antemão, porém, vale ressaltar que as proposições de reforma podem ser divididas em três enfoques: as quatro primeiras dizem respeito à visão de reformulação do BASA; em seguida temos três propostas relacionadas à reforma da SUDAM, e, finalmente, as três últimas têm por alvo o sistema SUDAM/BASA de desenvolvimento da Amazônia.

A primeira proposta de reforma do BASA tem origem dentro do governo federal, e parte da constatação de que esta instituição, enquanto agência financeira, entrou num processo de

debilitação irreversível. Por outro lado, acumula funções que já vêm sendo desempenhadas pelo Banco do Brasil, sobretudo no que diz respeito ao financiamento do setor rural na região. Assim, propõe-se que as funções do BASA sejam absorvidas pelo Banco do Brasil na forma de um departamento. Neste caso, a atual estrutura da SUDAM continuaria a mesma, o CONDEL manteria as prerrogativas reguladoras tanto do FNO quanto do FINAM. Esse modelo se baseia na experiência do Centro-Oeste, em que os fundos financeiros de desenvolvimento já são administrados pelo Banco do Brasil (FCO) e não existe agência governamental de desenvolvimento, já que a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) foi extinta e o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, mesmo tendo sido criado pela Constituição 1988 (art. 34, § 11, das disposições transitórias), ainda não foi implementado (GRANDI, 1997: 7).

A segunda proposição, que também tem origem dentro do governo federal, surgiu em decorrência de uma análise do núcleo governamental responsável em coordenar a economia (a chamada equipe econômica), ainda no início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, concluindo que tanto o BASA quanto o BNB (Banco do Nordeste do Brasil) não estavam respondendo efetivamente aos objetivos para os quais haviam sido criados. Dessa maneira, era necessário rever o esquema organizacional dessas instituições financeiras e para isso encaminharam a seguinte resolução: o BASA e o BNB deveriam ser fundidos dando origem a uma outra agência financeira que receberia o nome de Banco de Desenvolvimento Regional (BNR). Teria a função de gerir o FINAM e FINOR (que também seriam fundidos e ficariam como um fundo fiscal único) e o FNO e o FNE seriam administrados, considerando, porém, sempre as diretrizes traçadas tanto pela SUDAM quanto pela SUDENE (GRANDI, 1997:18).

A crise dos bancos estaduais, considerados irreversíveis pelo Banco Central do Brasil que vinha sinalizando com a necessidade de extingui-los ou mesmo privatizá-los, foi o ponto de partida da terceira proposta de reforma do sistema de desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia. A situação dessas entidades financeiras ligadas aos Estados foi objeto de uma reunião de governadores do Nordeste, onde surgiu a idéia de fundir os bancos estaduais da região com o BNB. Essa proposta ganhou adesão na Amazônia principalmente do governador do Pará (Almir Gabriel), que defendeu a fusão dos bancos regionais ao BASA, dando origem a uma entidade denominada de Banco Regional Amazônico (BRA). A idéia, de imediato, sofreu resistência na esfera do governo federal, pois considerou "incongruente e mero artifício utilizado pelos governadores dos Estados nordestinos e amazônicos para se livrarem, definitivamente, de seus respectivos bancos oficiais, quase todos com desastrosos balanços" (GRANDI, 1997: 20). Por outro lado, as respectivas direções do BASA e do BNB posicionaram-se contra a fusão, bem como seus funcionários.

Em julho de 1995, a Nota Técnica nº 020, expedida pela Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, expõe que os

seis principais bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, BNB, BASA e Banco Meridional do Brasil) apresentavam superposições de funções; concorrência prejudicial entre eles, rede de agências autofágica e ineficiente; dependência de tratamentos excepcionais para manutenção de precário equilíbrio econômico-financeiro; e pesadas estruturas administrativas e funcionais. Reconhece o documento que não se justifica acreditar na idéia de "banco social", pois uma entidade com função social é autárquica e lastreada no orçamento fiscal. No caso das entidades acima citadas, elas são agentes financeiros, e como tais devem gerar lucros, parte dos quais se convertem em receita fiscal que por sua vez é utilizada pelo governo para cumprir metas sociais. Com isso, ao verificar-se o desvirtuamento dos objetivos dessas instituições, a Nota propõe em relação ao BASA a seguinte reforma: 1) fortalecimento como agência de fomento na Região Norte, concentrando a administração do FNO e outras linhas de crédito específico; 2) revisão da estrutura administrativa e operacional com representação apenas nas capitais dos Estados amazônicos; 3) utilização do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, bem como da rede bancária privada, para liberação e retorno de ativos e/ou outros serviços demandados por suas atividades; 4) realização de operações somente com pessoas jurídicas. É importante ressaltar que o ponto central dessa proposta é que os bancos, mesmo os de fomento, deveriam exibir retorno financeiro para formar reservas necessárias à manutenção da integridade patrimonial e ao atendimento de contingências.

A primeira proposta relativa à reforma da SUDAM apareceu em 1993 através do documento *Alternativas de Reestruturação Jurídica e Operacional da SUDAM*¹⁷. A proposição, aqui, parte da necessidade de flexibilizar o sistema autárquico, para isso trabalha duas idéias. A primeira diz respeito ao *serviço social autônomo*. Esta é uma categoria de entes institucionais *paraestatais*, isto é, "encontra-se junto ou ao lado do Estado, mas sem com ele confundir-se"¹⁸. Entre as entidades existentes, o modelo preconizado para o órgão que venha estar à frente do desenvolvimento da Amazônia é o mesmo que atualmente estrutura o Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE). A segunda analisa a possibilidade de criação de uma *Sociedade Comercial*. Esta proposição, em detrimento da primeira, foi bastante aprofundada no documento, estabelecendo inclusive o nome e o estatuto social de uma entidade que viria substituir a SUDAM. Trata-se da Companhia de Desenvolvimento da Amazônia (CDA) (SUDAM/PNUD, 1993). Esta seria uma entidade "exclusivamente gerida por norma de direito privado, na qual a União e os Estados integrantes da Amazônia Legal teriam participação minoritária (ainda que com o controle de certas decisões) e os empresários privados, o controle acionário. Desta forma, a entidade não teria qualquer vínculo de subordinação à administração pública, seja federal ou estadual situando-se exclusivamente na órbita privada" (SUDAM/PNUD, 1993: 08).

A CDA, através de um processo gradual, absorveria todas as atribuições que hoje são prerrogativas da SUDAM e instituiria outras que fossem necessárias, inclusive o gerenciamento dos recursos oriundos dos fundos de investimentos¹⁹. Essa questão é bastante delicada à medida em que esses recursos podem ser enquadrados na categoria impostos e, portanto, seu recolhimento e manipulação é uma faculdade indelegável do Estado. O documento interpreta "que do ponto de vista legal, tais recursos não constituem receita da União. São recursos privados, vinculados por força de lei a um determinado tipo de investimento" (SUDAM/PNUD, 1993: 10). Aqui, para minimizar as resistências que surgiriam em torno da questão da administração dos fundos por uma entidade de direito privado, propõe-se a criação de um Conselho de Desenvolvimento da Amazônia, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que seria integrado por membros dos governos federal e estadual e de representantes do setor privado. O exame prévio de todos os programas e projetos visando ao desenvolvimento da Amazônia seria feito pela CDA, que recomendaria ao conselho a aprovação ou a rejeição. No caso dos empreendimentos aprovados, a fiscalização e o acompanhamento da execução ficaria a cargo da CDA.

O documento *Concepção Estratégica do Desenvolvimento da Amazônia*, de abril de 1995, que pretendeu fixar os parâmetros e as diretrizes do desenvolvimento regional para Amazônia, considera como ponto fundamental uma reestruturação institucional dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas, no sentido de implementar um novo modelo de gestão. Para isso, traz como proposta a criação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), a qual deveria ser constituída pela associação do governo federal e dos governos estaduais da região. Seu objetivo seria promover a cooperação inter-governamental no planejamento e administração da política regional e a parceria entre o setor público e a iniciativa privada. Ficaria responsável pela elaboração dos perfis de investimentos, a captação de recursos no país e no exterior, o gerenciamento dos incentivos fiscais e dos fundos públicos de investimento (SUDAM, 1995: 74).

A constituição dessa agência, como podemos observar, visa a rever o quadro de isolamento que a SUDAM vem sofrendo desde o restabelecimento das eleições para governadores dos estados da região, que passaram a fortalecer internamente suas secretarias de planejamento numa tentativa de adequar o orçamento a uma programação que caminhe na direção de tirar o máximo de dividendos políticos das ações. Por outro lado, a rígida estrutura da SUDAM não permite atualmente um relacionamento mais estreito de cooperação entre o governo federal e os estados. Como exemplo, podemos citar o projeto financiado pela SUDAM para tornar mais eficiente o recolhimento dos impostos pelos estados. Nesse caso, fixou-se um patamar, em que somente os estados com maiores arrecadações tinham acesso aos recursos, isto segundo a Secretaria de Planejamento do Estado do Amapá, estado que

não recebeu apoio por ser um dos que menos arrecada na região, constitui uma discriminação²⁰.

No documento está proposta, como medida, uma transformação nos fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO) de modo que estes possam financiar projetos de infra-estrutura básica, executados em conjunto pelos governos estaduais e a iniciativa privada, e projetos sociais. Nesse campo, faz ainda a proposição de criação de dois outros fundos. O *Fundo de Modernização e Expansão da Infra-estrutura*, com recursos do PROTERRA, dotações orçamentárias e fontes domésticas e internacionais. Este deveria primordialmente criar condições para a realização de projetos que aumentassem a capacidade de produção, de transporte, de comunicação e etc. O outro seria o *Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, deveria ser formado por parcelas deduzidas da isenção do imposto de renda concedida às empresas sediadas na região, pelos recursos orçamentários dos estados e pelo setor privado, visando a fortalecer as instituições de pesquisas voltadas para as novas fronteiras do desenvolvimento regional (ver GRANDI, 1997: 14; HADDAD, 1994; e, SUDAM, 1995).

A terceira idéia sobre a reformulação da SUDAM propõe efetivamente uma bipartição desta instituição. Seriam criadas a *SUDAM – Amazônia Ocidental* que teria jurisdição sobre os estados do Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas e Mato Grosso e a *SUDAM – Amazônia Oriental* atuando nos estados do Pará, Amapá, Maranhão e parte do Tocantins. Essa proposição tem sido defendida por parlamentares, administradores e empresários do Estado do Amazonas e ganhou força depois da eleição do governador Amazonino Mendes (GRANDI, 1997: 20). Basicamente, essa proposta se baseia no pressuposto de que há grandes características diferenciadoras que econômica e estruturalmente singularizam esses espaços. Embora seja defendida com certa veemência, ainda não se encontram detalhamentos profundos, dando margem para muitas perguntas, dentre elas: como seria a atuação do BASA, manter-se-ia vinculado às duas instituições? Como ficariam as regras de aplicação do FNO e do FINAM, com um BASA único?

A tentativa de reformular o sistema SUDAM-BASA começou com as propostas que surgiram como resultado dos trabalhos da Comissão Especial Mista para Estudos de Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro realizado pelo Congresso Nacional. Neste documento está a proposta de reformular a SUDAM transformando-a em instituição de estudos, planejamento e coordenação da Amazônia. Acredita-se que a atual estrutura das instituições de desenvolvimento tornou-se inviável para permanecer centralizando o planejamento regional. Assim, para definir as estratégias, as diretrizes e os parâmetros do desenvolvimento regional, seria criado o Conselho de Desenvolvimento da Amazônia (CDA), formado pelo titular do Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministro da Fazenda, pelos governadores dos estados que compõem a região, pelo superintendente da transformada SUDAM, bem como por representantes de órgãos federais de atuação na

região. Este Conselho substituiria o atual Conselho deliberativo da SUDAM e teria como atribuição, além do já exposto, fixar mecanismos que permitissem integração e articulação das ações da União, dos estados e dos municípios. Quanto ao BASA, esse seria transformado em uma Corporação de Financiamento e Investimentos da Amazônia (CFI-AM) apoiada em recursos do FINAM e de parte do FNO. Esse desenho institucional tenta seguir um modelo de instituições que já existe no Banco Mundial, no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e no BNDES (como o BNDESpar). No entanto, estaria totalmente submetido às diretrizes estabelecidas pelo CDA, tanto com respeito à administração do FNO quanto do FINAM.

Baseado no documento *Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal* está uma segunda proposta de reformulação do sistema SUDAM-BASA. Esse documento estabeleceu o que ficou conhecido como *Projeto Amazônico*, e como o nome salienta, constitui a proposta do governo federal, aprovada pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ), para integrar as dimensões econômicas, social e ambiental, buscando estabelecer instrumento de regulação do processo do desenvolvimento sustentável da região. A idéia central seria fazer com que o Estado não continuasse sendo o único formulador e executor das ações de desenvolvimento, mas instituir uma rede de responsabilidade envolvendo os principais atores sociais e substituindo definitivamente o planejamento centralizado. Desse modo implica introduzir novos métodos de gestão. Operacionalmente, criar-se-ia uma agência multilateral que seria compartilhada entre a União, os estados e os municípios. É importante, entretanto, ressaltar que este documento não especifica o desenho institucional dessa entidade, mas remete aos órgãos envolvidos no Projeto Amazônico a incumbência de concebê-la e implementá-la.

Finalmente, a terceira idéia de reforma é a defendida pelo jurista Eduardo Grandi (1997) e foi subscrita pela Associação Comercial do Pará e Clube de Diretores Logistas (CDL) de Belém. Nela, propugna-se a extinção do sistema SUDAM-BASA devido a sua notória incapacidade de continuar gerindo o desenvolvimento regional, e em seu lugar criar-se-ia o Banco de Desenvolvimento da Amazônia (BDA). Segundo o proponente, essa instituição teria as seguintes características: 1) seria uma empresa pública federal, com algumas restrições, pois isso se justifica à medida que o "desenvolvimento sustentado na Amazônia ainda depende da ação vigorosa e atenta do Estado, inclusive como indutora e esteadora da iniciativa privada, particularmente quando nacional; 2) as ações ordinárias do BASA, exceto as detidas pela União, seriam por esta desapropriadas por seu valor patrimonial. Isso seria necessário para retirar as ações dos negócios efetuados em bolsa, e desse modo romper com a condição deste órgão, que concorre negativamente, de ser ao mesmo tempo agência de fomento e banco comercial; 3) teria um Conselho Deliberativo e um Conselho Técnico: o primeiro responsabilizar-se-ia pela elaboração das diretrizes e parâmetros básicos da política econômica regional e seria composto por representantes dos

governos federal e estadual e por entidades do empresariado privado e dos trabalhadores da região; o segundo incumbir-se-ia da análise dos projetos pleiteantes dos recursos do FINAM e FNO que, neste caso, após a reforma, seriam administrados financeiramente pelo Banco do Brasil; 4) poderia ser examinada a conveniência da criação de uma subsidiária integral do BDA, para atuar na região como BNDESpar; 5) seriam extintas todas as agências do BASA e a SUDAM; 6) dever-se-ia fazer um profundo estudo para identificar as possibilidades de aproveitamento de funcionários na estrutura técnico-administrativa do novo banco, sem perda de vantagens pessoais; e, 7) transferência ao Banco do Brasil de todas as operações mercantis do BASA, realizadas até a data da criação do BDA.

A apresentação desse leque de propostas, ainda que feita sumariamente, coloca de forma muito clara a dificuldade que os atores sociais, envolvidos com a questão, têm para estabelecer um consenso em torno de uma nova estrutura institucional e de um novo modelo de gestão que encaminhe de forma eficiente as políticas públicas para a Amazônia. Embora a crise institucional já se arrastasse por pelo menos mais de uma década, as proposições de reforma ainda não se encaixaram definitivamente na agenda política do governo. Enquanto isso, o núcleo burocrático instalado dentro da SUDAM e do BASA tenta, através do discurso da sustentabilidade notadamente voltado para os problemas ambientais, resgatar o poder de impor à região um perfil homogêneo de desenvolvimento. Por outro lado, o núcleo político regional, mesmo consciente de que o modelo institucional de planejamento já se esgotara, não viabiliza a reforma, pois que se vale dessa estrutura centralizada no conjunto administrativo do governo federal para criar uma cadeia de relação entre os políticos da esfera federal com os da esfera municipal, sobretudo quando ambas as partes se encontram em oposição aos governos estaduais²¹. Com isso, o conjunto de proposições de transformação do sistema vai no sentido único de atender a interesses específicos de seus proponentes.

Esse quadro reflete uma situação bastante específica da estrutura institucional brasileira, que ainda não se desfez de princípios não modernos, no fluxo das decisões políticas na esfera do Estado. Quebrar essa estrutura e estabelecer um modelo de gestão baseado na idéia do *managerialism*, é, na verdade, o grande desafio. A burocracia estatal, como já frisamos anteriormente, ao mesmo tempo que fortalece seu núcleo de poder, insulando-se no interior da estrutura estatal, negocia as demandas de forma patrimonial. Esse sistema redundante na utilização privatizada daquilo que seria de domínio público. Assim, o quadro histórico da administração pública brasileira não evoluiu a um patamar necessário para criar condições de absorver a idéia de um modelo de gestão flexível. Podemos notar no caso da Amazônia que apenas duas propostas, a da criação da CDA e a que foi estabelecida no âmbito do "Projeto Amazônico", aproximam-se da perspectiva do *managerialism*. Entretanto, o encaminhamento dessa discussão mostra muito claramente que para transformar a

atual estrutura do sistema de desenvolvimento da Amazônia, será necessário romper com os parâmetros da modernização forçada. Isso é importante porque a concepção da sustentabilidade, em todas as suas dimensões, requer uma estrutura administrativa e jurídica do Estado que seja eficiente no sentido de resguardar os seus princípios de seguridade social e equilíbrio ambiental.

No caso específico da reforma do sistema de desenvolvimento da Amazônia, a preocupação que está disposta no eixo das proposições de reformulação institucional não estabeleceu e nem busca aprofundar a linha divisória entre desenvolvimento e desenvolvimento sustentável. É notório que o discurso da sustentabilidade do desenvolvimento permeia as propostas, mas nenhuma delas mostra operacionalmente a efetivação dessas idéias, gerando uma situação contraditória, pois a grande expectativa da reforma em todos os seus quadrantes é retomar o crescimento econômico. Por essa razão, se o crescimento seguir as necessidades de consumo de matéria e energia ao ritmo cada vez mais curto da realização da valorização do valor, permanecendo os moldes de exclusão social, será difícil estabelecer na Amazônia uma sociedade sustentável.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F.L. "Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração pública à Luz da Experiência Internacional Crescente". In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. [[Links](#)]

ALTVATER, E. "Realidades Possíveis na Sociedade Global". *Lua Nova: Rev. de Cultura e Política*, 1997. [[Links](#)]

ANDRADE, F. A. **A SUDAM e suas Atribuições**. Belém: SUDAM, 1993. [[Links](#)]

AVRITZER, L. "Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: Uma Crítica às Teorias da Transição para a Democracia". *Rev. de Ciências Sociais*, Nº 28, ano 10, Junho 1995. [[Links](#)]

BANCO MUNDIAL **Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 1997: O Estado num Mundo em Transformação**. Banco Mundial, 1997. [[Links](#)]

BASA **O Banco Ecológico da Amazônia**. Belém: BASA, 1994. [[Links](#)]

BRÜSEKE, F.J. **A Crítica da Razão do Caos Global**. Belém: NAEA/UFPA, 1993. [[Links](#)]

_____ **A Lógica da Decadência: Desestruturação Sócio-econômica, o Problema da Anomia e o Desenvolvimento Sustentável.** Belém: Editora CEJUP, 1996. [[Links](#)]

_____ "O Problema do Desenvolvimento Sustentável". In CAVALCANTI, C. (Org.) **Desenvolvimento e Natureza: Estudo Para Uma Sociedade Sustentável.** São Paulo: Editora Cortez e Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. [[Links](#)]

BUNKER, S.G. **Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State.** Chicago: The University of Chicago Press, 1985. [[Links](#)]

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO **Nosso Futuro Comum**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora fundação Getúlio Vargas, 1991. [[Links](#)]

DINIZ, E. "Neoliberalismo e Corporativismo: As Duas Faces do Capitalismo Brasileiro". *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, Nº 20, ano 7, Out, 1992. [[Links](#)]

_____ **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. [[Links](#)]

_____ "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". In: DINIZ, E. & AZEVEDO, S. (Org.) **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas.** Brasília: Editora UNB, 1997. [[Links](#)]

_____ "Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. Nº 45, 1998. [[Links](#)]

DOWBOR, L. "Globalização e Tendências Institucionais". In: DOWBOR, L. et al. (Org.) **Desafios da Globalização.** Petrópolis: Vozes, 1997. [[Links](#)]

GLASSOW, M.A. "The Concept of Carrying Capacity in the Study Culture Process". *Advanced in Archaeological Method and Theory*. Academic Press. Vol I, 1978. [[Links](#)]

GRANDI, E. **Banco de Desenvolvimento da Amazônia (BDA).** Belém: Associação Comercial do Pará/Câmara de Dirigentes Logistas de Belém, 1997. [[Links](#)]

HADDAD, P.R. **Sistema Regional de Planejamento da Amazônia Legal.** Belém: SUDAM/CPR, 1994. [[Links](#)]

HUNT, D. **Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms.** New York: Harvester Wheatsheaf, 1989. [[Links](#)]

LEIS, H. **A-Ventura-Mor da Política: Uma Análise das Teorias e Práticas do Ambientalismo.** Rio de Janeiro:

Departamento de Filosofia da PUC/Tese de Doutorado, 1996. [[Links](#)]

MARCH, J.G. & OLSEN, J.P. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Political**. New York: Free Press, 1989. [[Links](#)]

ODONNELL, G. "Democracia Delegativa". *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 31, Outubro, 1991. [[Links](#)]

_____ "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias". *Lua Nova: Rev. de Cultura e Política*. Nº 44, 1998. [[Links](#)]

OSZLAK, O. "Estado e Sociedade: Novas Regras do Jogo?" In: **Sociedade e Estado: Superando as Fronteiras**. São Paulo: FUNDAP, 1998. [[Links](#)]

PRZEWORSKI, A. **Democracia e Mercado: no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Relume-Dumará, 1994. [[Links](#)]

PUTNAM, R.D. **Making Democracy Work**. Princeton/ New Jersey: Princeton University Press, 1993. [[Links](#)]

REIS, F.W. "Para Pensar Transições: Democracia, Mercado, Estado". *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 30, Julho, 1991. [[Links](#)]

SACHS, I. "Estratégias de Transição para o Século XXI". In: BURSZTYN, M. (Org.) **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1994. [[Links](#)]

SUDAM **Plano de Desenvolvimento da Amazônia 1992/1995**. Belém Sudam, 1992. [[Links](#)]

_____ **Plano de Desenvolvimento da Amazônia 1994/1997**. Belém: Sudam, 1993. [[Links](#)]

_____ **Concepção Estratégica do Desenvolvimento da Amazônia**. Belém: Sudam, 1995. [[Links](#)]

SUDAM/PNUD **Alternativas de Reestruturação Jurídica e Operacional da SUDAM**. Belém: Sudam, 1993. [[Links](#)]

TOURAINE, A. "As possibilidades da Democracia na América Latina". *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, Nº 1, vol 1, Junho, 1986. [[Links](#)]

ZAVERUCHA, J. "A Constituição Brasileira de 1988 e seu Legado Autoritário: Formalizando a Democracia mas Retirando sua Essência". In: ZAVERUCHA, J. (Org.) **Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX**. Recife: Bagaço, 1998. [[Links](#)]

NOTAS

1 A noção de modernização forçada refere-se ao modelo de desenvolvimento gerenciado pelo Estado Autoritário.

2 A governabilidade é condição sob a qual se mantém um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e entendê-las (Ver DINIZ, 1997).

3 A denominação "burocrático weberiano" não é utilizada por todos os autores que tratam essa questão. Na Inglaterra o modelo administrativo adotado desde meados do século XIX é intitulado de Whitehall; nos Estados Unidos dado a sua vinculação a "era progressista" recebeu a denominação de Progressive public administration. Abrucio justifica o uso da expressão "burocrático weberiano" por se tratar de "um tipo ideal classicamente referido às características do que hoje vem sendo classificado de antigo modelo administrativo - basicamente, uma organização guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado" (ABRUCIO, 1998: 178).

4 Podemos distinguir pelo menos três vertentes no que diz respeito a discussão sobre os modelos de desenvolvimento: O *gerencialismo puro*, visa à retração da máquina governamental, reduzindo custos do setor público e aumentando sua produtividade; o *consumerism* busca a implementação de programas de *total quality management*, estabelecendo uma relação da burocracia pública com a sociedade, tendo por base a idéia cliente/consumidor; por fim, o *public service orientation* (PSO), nasceu diretamente da crítica ao *consumerism*, que era incapaz de responder positivamente à questão de quem eram os consumidores/clientes. A PSO tem como meta retomar o leque de discussão em torno do gerencialismo, mas abrindo espaço para a participação do cidadão, abandonando a idéia de cliente/consumidor. (ABRUCIO, 1998: 191).

5 As ciências sociais, especialmente, a Ciência Política, tem como tema recorrente a questão da transição dos regimes autoritários para democráticos, entre autores importantes, encontra-se REIS (1991); O'DONNELL (1993); PRZERWORSKI (1994); AVRITZER (1995); TOURAINE (1986).

6 "A democracia delegativa não é alheia à tradição democrática. Na verdade, ela é mais democrática, embora menos liberal, que a democracia representativa. A democracia delegativa é formalmente majoritária: democracia é a constituição em eleições limpas, de uma maioria que autoriza alguém a se tornar, por um determinado número de anos, a encarnação e o intérprete dos altos interesses da nação" (O'DONNELL, 1991: 31).

7 "A nova Constituição descentralizou poderes e estipulou importantes benefícios sociais similares às democracias mais avançadas. No entanto uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e sua emenda de 1969, ou seja, as cláusulas relacionadas com as forças armadas, polícias militares estaduais e o sistema judiciário" (ZAVERUCHA, 1998:122).

8 A Medida Provisória é um instrumento, através do qual o governo pode determinar mudanças imediatas, pois ao ser editada ela entra em vigor imediatamente, e tem o prazo de 30 dias para ser votada pelo Congresso, caso isso não aconteça o governo pode reeditá-la. Para se ter uma idéia do volume de Medidas Provisórias editadas e reeditadas depois da Constituição de 1988, foram, nos governos Sarney, Collor e Itamar, de 1288, das quais apenas 19 foram rejeitadas. E no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso elas chegaram a 450 (ver DINIZ, 1998: 34).

9 Este é o caso em que podemos enquadrar o sistema institucional de desenvolvimento da Amazônia e que será analisado mais adiante..

10 A noção de coerência, de acordo com ALTVATER (1997) envolve a demarcação dos limites do espaço funcional e físico e a expansão dos períodos de tempo. As coordenadas de espaço e tempo, são, então, determinantes funcionais dos subsistemas econômico, político e ambiental.

11 A essa altura do debate em torno da sustentabilidade já encontramos diversos trabalhos que avaliam os resultados desses encontros, mas aqui não cabe repeti-los. Sobre esse tema ver BRÜSEKE (1995); LEIS (1996); SACHS (1994).

12 Essas orientações encontram-se melhor detalhadas no trabalho de LEIS (1996)

13 GLASSOW assinala a importância que o conceito capacidade de suporte (carrying capacity) tem para o estudo da ecologia, mas adverte que ele possui duas definições distintas. "the term has been used in two quite different senses: as an abstract concept in theoretical constructions, and as a measure of specific aspects of the relationship between a particular human population and its environment" (GLASSOW, 1978: 32). Aqui vale destacar os trabalhos de FEARNSIDE (1992; 1989; 1991) sobre a Amazônia em que ele trabalha com esta noção de acordo com a segunda definição apontada por GLASSOW, isto é, FEARNSIDE vem tentando medir a capacidade de suporte, bem como a capacidade de resiliência do meio ambiente.

14 As teses de BUNKER têm sido objeto de muitas críticas, entre elas, a mais contundente é a de que suas idéias em torno da termodinâmica, isto é, do conceito de entropia, teriam corroborado, em termos de fluxos de matéria e energia, a teoria da dependência. (ver BRÜSEKE, 1993; ALTVATER, 1995 e 1989).

[15](#) KUHN estabelece, em seu trabalho *A Estrutura das Revoluções Científicas*, os critérios de demarcação do conhecimento e isto tem sido observado para estabelecer os momentos de transformação no pensamento científico. Numa apresentação da evolução das idéias formuladas no âmbito da economia do desenvolvimento, HUNT (1989), utiliza a noção de ruptura paradigmática, de KUHN, para mostrar que nos encontramos num momento de formação de um novo paradigma. Entretanto o que neste trabalho defendemos é que o curso histórico da evolução do pensamento sobre o desenvolvimento, em todos os seus momentos, tem como idéia básica, por trás de um discurso, o crescimento.

[16](#) A apresentação dessas propostas estão baseadas em alguns documentos da SUDAM e principalmente no trabalho de GRANDI (1997).

[17](#) Esse trabalho foi elaborado como consultoria para a SUDAM e foi coordenado por João Piquet Carneiro.

[18](#) "Paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado, que desempenham por delegação legal atribuições de índole executiva, no campo das atividades sociais e econômicas do Estado" (ver SUDAM/PNUD, 1993: 5). São exemplos dessas entidades o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC).

[19](#) Em nenhum momento o documento refere-se a qualquer reestruturação ou reforma do BASA.

[20](#) Essa informação foi colhida através de pesquisa de campo feita com técnicos da SEPLAN-AP.

[21](#) Políticos influentes na esfera federal, mas sem ligações com os governadores, têm utilizado a estrutura da SUDAM para viabilizarem recursos para projetos municipais, e assim manterem um elo de compromissos que se desdobram em apoio eleitoral.