



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 096

**A SUDAM E A CRISE INSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO
NA AMAZÔNIA**

Daniel Chaves de Brito

Belém, Julho de 1998

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Cristovam Wanderley Picanço Diniz

Vice-reitor

Telma de Carvalho Lobo

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Edna Maria Ramos de Castro

Diretor Adjunto

Marília Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Gutemberg Armando Diniz Guerra

Indio Campos

Marília Emmi

Sector de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 096

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

A SUDAM E A CRISE INSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

Daniel Chaves de Brito*

“A idéia de uma espécie de entidade imaterial e impessoal, pairando sobre os indivíduos e presidindo os seus destinos, é dificilmente inteligível para os povos da América Latina”
(Holanda, 1995: 183)

Resumo:

O Plano Plurianual (1996-99) apresentado pela SUDAM, em julho de 1995, reconhece a incapacidade deste órgão estatal para instituir uma nova concepção de planejamento e desenvolvimento para a Amazônia. Assinala este documento que o “planejamento regional para uma nova etapa do desenvolvimento requer uma profunda reformulação do modelo institucional vigente, tendo em vista o processo de obsolescência, frente a uma nova realidade política, econômica e financeira do país” (PPA, 1995: 06). Esta afirmação deixa suscitar pelo menos duas questões importantes sobre a política de desenvolvimento para a Amazônia, que teve sua fase inicial como a “política de valorização” a partir da Constituição de 1946 e a fase mais incensa desta política com a chamada “Operação Amazônia”, introduzida em 1966 e que tinha como principal objetivo intensificar o processo de modernização da região através da criação de estruturas produtivas e relações sociais modernas. Diante deste contexto, o objetivo deste trabalho é identificar os fatores que mais contribuíram para que o processo de modernização atingisse, só de forma parcial, os seus objetivos, e analisar quais as conseqüências das políticas desenvolvimentistas. O trabalho apresenta uma contextualização conceitual das formações institucionais estatais no âmbito da teoria da racionalização e relaciona a organização da estrutura estatal no Brasil. Em seguida, aborda as questões referentes ao processo de modernização institucional na Amazônia.

Palavras-chave: Planejamento Regional. SUDAM. Modernização.

* Professor do Departamento de Ciência Política da UFPa e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do NAEA/UFPa. (e-mail dbrito@amazon.com.br)

1. Introdução

O Plano Plurianual (1996-99), apresentado pela SUDAM em julho de 1995, reconhece a incapacidade deste órgão estatal para instituir uma nova concepção de planejamento e desenvolvimento para a Amazônia. Assinala este documento que o “planejamento regional para uma nova etapa do desenvolvimento requer uma profunda reformulação do modelo institucional vigente, tendo em vista o processo de obsolescência, frente a uma nova realidade política, econômica e financeira do País” (PPA, 1995: 06). Esta afirmação deixa suscitar pelo menos duas questões importantes sobre a política de desenvolvimento para a Amazônia, que teve sua fase inicial com a “Política de Valorização” a partir da Constituição de 1946 e a fase mais intensa desta política com a chamada “Operação Amazônia”, introduzida em 1966 e que tinha como principal objetivo intensificar o processo de modernização¹ da região, através da criação de estruturas produtivas e relações sociais modernas. Considerando esta constatação, quais foram os fatores mais expressivos que marcam a derrocada do projeto, concebido no nível estatal-governamental, de modernização da Amazônia? E quais as alternativas que estão sendo discutidas?

A identificação da crise do modelo de desenvolvimento na esfera dos órgãos estatais resulta da constatação de uma significativa mudança na configuração política que estabelecia as relações entre os Estados, os municípios e a União. O fim do Regime Militar com a conseqüente redemocratização do país colocou em marcha um processo de autonomia em todas as esferas do poder público e que culminou com a Constituição de 1988. Os governos dos Estados e dos Municípios buscaram, sobretudo a partir da década de 1980, estabelecer uma nova relação com o governo federal, pleiteando principalmente a condução de um processo de desenvolvimento apoiado em objetivos internos próprios. Sob esta perspectiva estão sendo conduzidas as principais discussões sobre uma reforma dos órgãos de planejamento, de gestão e financiamento do desenvolvimento na região Amazônica, no caso a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Banco da Amazônia S/A (BASA)². As propostas de reformulação desses órgãos, tem como principal ponto de partida a tentativa de conceber e enquadrar a nova estrutura do desenvolvimento no contexto de uma economia

¹ “O conceito de modernização refere-se a um feixe de processos cumulativos que se reforçam mutuamente: à formação de capital e mobilização de recursos, ao desenvolvimento das forças produtivas e ao aumento da produtividade do trabalho, ao estabelecimento de poderes políticos centralizados e a formação de identidades nacionais, a expansão de direitos de participação política de formas urbanas de vida e de formação escolar formal, refere-se a secularização de valores e normas, etc.” (Habermas, 1990: 14).

² Entre os documentos pesquisados estão SUDAM/PNUD (1994) *Novos Critérios para a Concessão de Incentivos Fiscais - Bases para a Formulação de uma Nova Política de Incentivos ao Desenvolvimento da Amazônia*. Belém: SUDAM; SUDAM/PNUD (1995) *Reforma Fiscal e Incentivos Regionais*. Belém: SUDAM; SUDAM/PNUD (1995) *Avaliação da Política de Incentivos Fiscais ao Desenvolvimento Regional na Área da SUDAM*. Belém: SUDAM; SUDAM/PNUD (1995) *Os Incentivos Fiscais e o Desenvolvimento da Amazônia*. Belém: SUDAM; SUDAM/PNUD (1993) *Alternativas de Reestruturação Jurídica e Operacional da SUDAM*. Belém: SUDAM; SUDAM/PNUD (1993) *Companhia de Desenvolvimento da Amazônia - CDA Estatuto Social*. Belém: SUDAM; e, GRANDI, Eduardo (1997) *BDA - Banco de Desenvolvimento da Amazônia*. Belém: (Publicação conjunta da Associação Comercial do Pará - ACP e Câmara de Dirigentes Lojistas de Belém - CDL).

globalizada e ajustada através de mecanismos de mercados e que tenha objetivos voltados para um processo econômico-social que considere o conceito da sustentabilidade como seu princípio norteador³.

O quadro atual do desenvolvimento na Amazônia demonstra que este é um momento de expectativa com relação ao desfecho da crise do modelo de desenvolvimento denominado de *Política de Valorização da Amazônia*. No entanto a crise institucional do desenvolvimento verificada após o período de mais intensa interferência do Estado na região, será analisada como consequência de uma institucionalização paradoxal do desenvolvimento. E, que em decorrência deste fato, houve somente uma modernização parcial das estruturas sociais, políticas e econômicas. Isto significa dizer, que o projeto de modernização estatal-governamental não obteve êxito na tentativa de introduzir uma organização social e produtiva baseadas em normas, hábitos e comportamentos modernos. Permitindo assim a convivência em um mesmo espaço de uma ordem social que tem como princípio ordenador a racionalidade de fins e os resquícios de uma ordem não-moderna. Diante deste contexto o objetivo deste trabalho é identificar os fatores que mais contribuíram para que o processo de modernização atingisse só de forma parcial seus objetivos, e analisar quais as consequências das políticas desenvolvimentistas. O trabalho apresenta uma contextualização conceitual das formações institucionais estatais no âmbito da teoria da racionalização; e relaciona a organização da estrutura estatal no Brasil; em seguida aborda as questões referentes ao processo de modernização institucional na Amazônia.

2. Instituições Estatais e Organização Burocrática

Nas ciências sociais o problema da racionalidade e da eficiência das organizações vem sendo discutida por uma área bastante específica, chamada sociologia das organizações. No entanto uma das maiores preocupações neste campo é a distinção entre organização e instituição. Douglass C. North assinala que as organizações podem constituir um corpo político (partidos políticos, o senado, agências de regulamentação), um corpo econômico (firmas, sindicatos, famílias de produtores, cooperativas), um corpo social (igrejas, associações esportivas), ou um corpo educacional (escolas, universidades, centros de treinamentos). Todos esses corpos, segundo este autor, são formados por grupos de indivíduos com algumas propostas comuns para a realização de um objetivo. No entanto ele destaca que o funcionamento das organizações sociais, bem como, a manutenção de sua existência e suas mudanças internas dependem da institucionalização das regras sociais incorporadas por essas organizações na relação com seus membros e a sociedade a qual ela faz parte (North, 1996: 05). Na perspectiva de North “institutions are rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction (North, 1996: 03). Assim, a sociedade institucionaliza as regras que regulam as relações sociais e as organizações instituídas são mediadoras destas relações.

Uma organização, sob esta perspectiva, é o resultado de uma associação que junta no mesmo espaço interesses sociais mais ou menos convergentes. Todavia o que é uma instituição? De acordo

³ As perspectivas do desenvolvimento na Amazônia dentro desse quadro estão traçadas no texto *Cenário da Amazônia*, apresentado pela SUDAM e que tenta delinear todos os processos possíveis para as políticas públicas, bem como os seus resultados até o ano de 2010.

com T. Parsons (1951) uma instituição é um complexo integrado de papéis interiorizados pelos agentes que institucionalizam (legitimam) um padrão de normas e valores, e alternativamente como relacionamento de status, que é de significância estrutural estratégica no sistema social. Então como surgem as instituições? Como uma organização torna-se uma instituição? Em um trabalho denominado *Gênese: Como se Criam os Mitos, os Valores e as Instituições da Civilização Ocidental*, Francesco Alberoni trata essa questão da seguinte maneira: ele identifica um processo que se distingue em dois pólos, o primeiro que denominou *estado nascente*, que seria o início, o ponto de partida que leva a um segundo momento a *instituição*. O estado nascente seria o momento em que surge um núcleo social que estabelece um campo de solidariedade e dão unidade a um movimento, que tem como objetivo romper uma determinada visão, ou interpretação do mundo. Diz o autor: “o estado nascente não é uma condição mental que o sujeito alcança com determinadas práticas. É uma subversão, uma guinada, um modo novo de olhar para o mundo e para si próprio. Trata-se de algo único e irreversível que induz o indivíduo a buscar outros como ele e agir no mundo para modificá-lo” (Alberoni, 1991: 13). A partir deste momento inicial desdobra-se um movimento que leva a “elaboração e a edificação de estruturas sociais aptas a realizar um modo novo de viver, uma nova solidariedade. Formações que em seguida, inevitavelmente, se consolidam, se esclerosam, se sobrecarregam de outras funções, perseguem outros interesses. Desta forma, pouco a pouco o impulso inicial degenera enquanto as formações permanecem, autolegitimam-se em nome dele, ainda que na realidade, já seja algo completamente diferente. *O movimento é o processo histórico que vai do estado nascente a instituição e que acaba quando a instituição já está consolidada e mais uma vez só representa o cotidiano*” (Alberoni, 1991: 14) (grifo no original) ⁴.

Ainda, sobre a definição de instituição, em um trabalho intitulado a *Instituição Imaginária da Sociedade*, C. Castoriadis apresenta uma teoria da instituição privilegiando duas dimensões, uma que chamou de racional-funcional e outra simbólica. Segundo este autor “as instituições não se reduzem ao simbólico, mas elas só podem existir no simbólico, são impossíveis fora de um simbólico em segundo grau e constituem cada qual sua rede simbólica. Uma organização dada da economia, um sistema de direito, um poder instituído, uma religião existem socialmente como sistemas simbólicos sancionados. Eles consistem em ligar a símbolos (a significantes) significados (representações, ordens, injunções ou incitações para fazer ou não fazer, consequências, significações no sentido amplo do termo) e fazê-los valer como tais, ou seja a tornar esta ligação mais ou menos forçosa para a sociedade ou o grupo considerado” (Castoriadis, 1982: 142). ⁵

⁴ Alberoni subsidia a sua análise com as contribuições de M. Weber, E. Durkheim e K. Marx. Nesse movimento que se desloca do estado nascente à instituição, ele toma de Weber a noção de carisma, como um momento criativo, mas que em seguida se objetiva e se torna regra, habito, tradição, ritual. Em Durkheim a noção mais importante é a eferescência coletiva, da qual se geraria as forças que mantém unida a sociedade. Da análise levada a efeito por K. Marx ele se detém na relação entre forças produtivas e relações de produção, e ressalta que o descompasso nessa relação é o momento singular da geração de um processo que leva ao aparecimento de novas instituições.

⁵ A definição da noção de instituição, tem ao seu redor algumas proposições. P. Selznick (1972) propõe que a noção de instituição aplica-se a grupos que através da dinâmica de seu funcionamento, se reveste de significado especial para seus membros e para a comunidade que constitui o seu meio ambiente. W. G. Summer (1940) afirma que uma instituição consiste num conceito (idéia, noção, doutrina, interesse) e numa

Uma interpretação das noções de instituição, depreendida da apresentação anterior, mostra que uma instituição aparece representada em normas, hábitos, comportamento e valores estruturados que servem de liames estabilizadores das relações sociais. A instituição é uma condição através da qual a estruturação desses elementos permite a sociedade administrar momentos de crise, anomia, desestruturação⁶. Por isso instituição não significa um estado onde tudo se estaciona, se petrifica, existe um movimento de mudanças de comportamento, de valores, de hábitos, que constantemente “emergem rasgando a vida cotidiana, como acontecimento revolucionário” (Alberoni, 1991:14). No âmbito desta análise P. Bourdieu desenvolveu a noção de habitus, em que ele tenta traduzir esta interpretação. O habitus “é um sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes, isto é, como princípio que gera e estrutura as práticas e as representações que podem ser objetivamente ‘regulamentadas’ e ‘reguladas’ sem que por isso sejam o produto de obediência de regras, objetivamente adaptadas a um fim, sem que se tenha necessidade da projeção consciente deste fim ou do domínio das operações para atingi-lo, mas sendo ao mesmo tempo, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação organizada de um maestro” (Bourdieu, 1983: 15).

A partir da exposição acima podemos estabelecer com mais evidência a diferença entre organização e instituição, para o propósito da análise deste trabalho. Aqui pretende-se analisar um tipo específico de organização, isto é, a estrutura administrativa do setor público, que constitui a face efetiva do Estado, uma estrutura de poder instituída socialmente para viabilizar um aparato de regras e normas sociais, políticas e econômicas. Embora existam diferentes concepções de Estado, de uma forma geral ele é uma instituição que incorpora as regras que regem as relações sociais. E esta função é basicamente desempenhada pelas organizações estatais que agem sob o domínio de regras sociais estatuídas, por algum mecanismo de legitimidade. Weber atribui a institucionalização de uma ordem legítima a uma crença que pode ser em virtude da tradição; em virtude de uma crença afetiva; em virtude de uma crença referente a valores racionais; em virtude de um estatuto existente em cuja legalidade se acredita (Weber, 1991: 22). O Estado, definido por Weber, é uma empresa com caráter de instituição política, na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes válidas dentro de um espaço geograficamente definido (Weber, 1991: 34).

As reflexões de Max Weber, sobre o crescente processo de racionalização, apoiado exclusivamente nos princípios de fins estrategicamente calculáveis, oferece um teoria que interpreta o fenômeno do aparecimento da sociedade moderna, “como resultado de um processo histórico-universal de racionalização” (Habermas, 1987:197) desencadeado na Europa ocidental. Isto significa dizer que a sociedade moderna estava se assentando no desdobramento da economia capitalista; no

estrutura, embora em sua análise não se encontre uma definição precisa destes dois termos. L. T. Hobhouse (1924) argumenta que o termo abrange: a) usos reconhecidos e estabelecidos que governam certas relações dos homens; b) um complexo inteiro de tais usos e os princípios que o regem; e c) a organização (se existe) que sustenta tal complexo. R. M. MacIver e C. H. Page (1949) dizem que instituições são as formas ou condições de procedimentos estabelecidos que são características da atividade de grupos.

⁶ A noção de anomia foi desenvolvida por Durkheim (1984). Para uma discussão abrangendo o tema da anomia, da desestruturação social ver Brüseke (1993).

desenvolvimento de uma cultura especificamente apoiada na ciência e na técnica moderna, arte autônoma e de uma ética referida a princípios; e na formação de uma estrutura de personalidade, orientada pela conduta da vida metódica-racional. O processo de racionalização crescente⁷ pode ser observado na profunda transformação que a sociedade moderna incorporou às instituições de dominação. O Estado tornou-se uma instituição, em que sua organização e ação está fundamentada no direito racional legal (impessoal) e a estrutura funcional é gerida por uma burocracia profissional. Neste sentido tornou-se fundamental nas suas preocupações as questões da burocracia e particularmente a burocracia estatal

As discussões sobre a função da burocracia, na dimensão da esfera pública, no curso da modernização incorporou a questão do ajuste institucional a promoção do desenvolvimento econômico, social e político-institucional. A organização do Estado moderno sob o domínio da racionalidade de fins, apoiado no caráter de calculabilidade e previsibilidade da ação burocrática, possibilitou a interferência planejada da esfera pública na esfera econômica e assim não somente criou mecanismos de manutenção e aceleração da valorização do valor, mas também promoveu o desenvolvimento e integração de espaços econômicos, com baixo potencial produtivo, ao circuito do mercado capitalista. Esse fato traz uma discussão muito importante sobre o caráter histórico-universal do processo de racionalização. Na discussão sobre o desenvolvimento das forças produtivas, Habermas analisa a posição de Marx e Weber frente a estas e a racionalidade de fins. Marx assinala que a “racionalização social se implanta diretamente com o desenvolvimento das forças produtivas, isto é, com a ampliação do saber empírico, com as melhorias das técnicas de produção e com a mobilização, qualificação e organização cada vez mais eficaz das forças de trabalho socialmente disponível” (Habermas, 1987: 198). M. Weber julga o marco institucional do capitalismo e do Estado moderno de outra maneira: “não como sendo as relações de produção que encadeiam o potencial de racionalização que as forças produtivas comportam, mas sim, que são os subsistemas de ação racional referentes a fins que desenvolve o racionalismo ocidental” (Habermas, 1987: 198)⁸. O desenvolvimento das forças produtivas, tal qual verificado na Europa Ocidental, expressa o resultado do processo de absorção da racionalidade de fins. Sem entrar na discussão por que isto ocorreu especificamente neste contexto, vale ressaltar que a industrialização, resultado direto do desenvolvimento das forças produtivas, tornou a Europa Ocidental a região economicamente mais forte do que as outras regiões do mundo (Brüseke, 1996: 155).

⁷ A idéia de que a sociedade engendrou um processo de racionalização crescente, conforme apresentada por Weber, tem sido discutida de uma forma muito especial por J. Habermas (1987) e W. Schluchter (1981). Habermas acentua que Weber rompeu, com as premissas filosóficas da história e com os supostos fundamentais do evolucionismo, sem contudo abandonar a idéia de processo. Schluchter, na sua interpretação da teoria da racionalização demonstra que Weber não rompeu necessariamente com esse debate metodológico-epistemológico, mas fez suas idéias transitarem entre uma perspectiva comparativa e evolucionista.

⁸ Habermas assinala uma terceira posição frente ao processo de desenvolvimento das forças produtivas e o aparecimento do racionalismo ocidental: a posição de T. Adorno e M. Horkheimer, que desenvolve uma crítica tanto da posição de Weber quanto de Marx na relação entre técnica e a emancipação social.

Ao longo do processo de industrialização, até os dias atuais, tem sido incessante a busca das regiões economicamente mais fracas para acompanhar o desenvolvimento industrial alcançado por alguns países ao redor do mundo. A ciência e a técnica modernas, expressões máxima do racionalismo ocidental, têm contribuído com uma discussão, no campo específico da economia do desenvolvimento, da qual tem surgido várias proposições de política econômica para economias menos desenvolvidas atingirem um patamar de industrialização. As teorias do desenvolvimento consideram atrasadas, ou economicamente fracas, todas aquelas sociedades que não incorporaram um certo nível de progresso tecnológico e nem adotam uma complexa estrutura organizacional. Esta condição é denominada de subdesenvolvimento. Desse modo a existência de sociedades desenvolvidas, em que os elementos da racionalização de fins são o seu princípio estruturador, e sociedades subdesenvolvidas, onde a incorporação de princípios racionais de fins conseguem estruturar-se somente em espaços bem definidos, expressa, apesar da tendência histórico-universal do racionalismo ocidental, a existência de estruturas sócio-produtivas só parcialmente racionalizadas. Sobre esta questão diz Habermas: “Un análisis del nacimiento y desarrollo de la sociedad capitalista y, en general, de los sistemas sociales modernos, que se plantee en términos de teoría de la racionalización, tendría que partir de la pregunta de si la vía de racionalización que se siguió en Europa no es sólo una más entre otras varias sistemáticamente posibles. Se trata de ver si esa modernización que se impone con el capitalismo debe ser descrita como una racionalización sólo parcial de las estructuras de conciencia modernas y, si ello es así, de cómo explicar el patrón selectivo que la racionalización capitalista representa” (Habermas, 1987: 291).

A apresentação dessa discussão permitir a partir daqui traçar um quadro mais específico do processo histórico da estrutura sócio-econômica brasileira e seu encontro com as correntes de modernização que tiveram um maior desenvolvimento, com os eventos decorridos da década de 1930 em diante. Desse modo, intenciona-se inscrever a crise institucional do desenvolvimento da Amazônia em um processo que permeia a absorção da modernização pelas estruturas institucionais brasileiras.

3. O Estado e o Desenvolvimento no Brasil

A transformação do sistema político baseado no coronelismo começou a se delinear a partir da chamada “Revolução de 30”. Octávio Ianni localiza nesse momento uma mudança importante na estrutura político-institucional e sócio-econômica do Brasil. Segundo sua análise o principal fator que “caracteriza a Revolução de 1930 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do *Estado burguês* como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês. Enquanto manifestação e agente das rupturas estruturais internas e externas, a Revolução implicou na derrota (não se trata propriamente de liquidação do *Estado oligárquico*” (Ianni, 1991:25) (grifado no original)⁹. É a partir desse momento que surgem as legislações trabalhista e eleitoral, instituições como Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e Previdência Social; e outras ganham maior impulso como por exemplo o Exército, que foi um agente importante, tanto na proclamação da República quanto na revolução de

⁹ O. Ianni neste texto trabalha com a concepção instrumentalista do Estado, por esse motivo ele desenvolve sua análise apoiada na noção de Estado Burguês. No entanto ao longo deste trabalho prevalece a noção de Estado moderno.

30. E é também o momento em que esta organização se afirma como instituição política, capaz de se sobrepôr às discontinuidades dos governos, comuns durante as crises políticas. Sobre esta transformação das forças armadas principalmente do Exército Faoro escreveu: “Nas entrelinhas da organização, há os primeiros vagidos da promessa de uma ordem estamental, de tendências tecnocráticas” (Faoro, 1987: 681).

As reformas do Estado a partir de trinta significaram a tentativa de tornar a estrutura pública mais eficiente na condução de um novo processo de acumulação de capital, sobretudo voltado para uma economia industrializante e urbana. A partir desse momento começaram as primeiras políticas de planejamento no Brasil. Em 1939 foi criado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, de 1943 até 1948 teve vigência o Plano de Obras e Equipamentos. No entanto foi na Constituição de 1946 que a idéia do planejamento e, principalmente, do planejamento regional ganhou força. É a partir dela que a proposta de valorização e integração regional se torna um tema constante nas discussões sobre o desenvolvimento do país. Um dos exemplos dessa nova fase foi a Política de Valorização Econômica da Amazônia. Desse período até o golpe militar de 1964 o Brasil teve quatro planos econômicos, o Plano Salte instituído em 1949; o Plano Lafer em 1951; o Plano de Metas em 1956; e o Plano Trienal em 1962. Em seguida vieram os Planos Nacionais de Desenvolvimento (D’Araújo, 1992).

O período da Revolução de 30 até o Golpe militar de 64, se por um lado minimizou a influência das oligarquias rurais e regionalistas que representavam o lado oposto da organização racional, por outro foi fortemente marcado pelo fenômeno do populismo (Ianni, 1989; Weffort, 1989). O processo que desenvolveu novos organismos estatais e buscou institucionalizar um outro princípio ordenador do setor público; não dissolveu o caráter autoritário que é marca mais expressiva da cultura política brasileira. Desse modo a abertura do espaço político deixado pelas oligarquias passou a ser ocupado por uma espécie de interesse coletivo, o corporativismo (Stepan, 1980). Assim a organização das instituições estatais passou a sofrer pressões das corporações e menos das oligarquias, o novo jogo de interesses políticos contribuiu para a absorção fragmentada da racionalidade de fins pelo estrutura organizacional que resultou das reformas da década de trinta. A estruturação do sistema político passou por uma reconfiguração depois do movimento militar de 1964, todavia, não desaparecendo suas principais características. O colapso do populismo (IANNI, 1994) não representou transformações na condução da administração pública, muito pelo contrário se recombinau autoritarismo com dominação burocrática (O’Donnell, 1990) e corporativismo, acentuando a ineficiência na condução das instituições administrativas do Estado.

No entanto uma observação da história política e social do Brasil deixa a evidência que há alguma preocupação em criar e instituir uma organização estatal, em que os principais órgãos políticos e administrativos coadune e promovam uma economia voltada essencialmente para a lógica de mercado. Porém ao mesmo tempo verifica-se que esta intenção é sempre bloqueada pelos interesses contrários das classes ou dos grupos sociais que nesse processo perderão seus privilégios. Fatos como a Independência, a Proclamação da República ou fenômenos como o populismo, mostram como os grupos dominantes se articulam para sobreviverem às chamadas “ondas” de modernização. Em decorrência deste fato aparecem instituições sociais com feições desvirtuadas, dúbias, ineficazes,

viciadas, ilegítimas, de poder duvidoso e etc. E as elites políticas dominantes tentam a todo custo mostrar que fazem parte de um processo de mudanças, que visa a incorporação de princípios da sociedade moderna. Neste contexto a palavra moderno ganha significado paradoxal porque justifica a ação autoritária dos grupos políticos que elaboram um discurso, em que o principal objetivo é a continuidade de uma ordem social, em que eles garantem a sua própria reprodução nas estruturas de poder, mascarando-as com elementos de uma outra ordem social, que deveria ser pautada na eficiência e na racionalidade organizativa. Isto é, a lógica das instituições modernas, apoiadas em organizações sociais racionais, não se tornam hegemônicas, ao seu lado sobrevivem os traços de uma ordem tradicional, pré-racional, que impede quaisquer tentativa de desenvolvimento¹⁰.

Esta situação, segundo alguns autores (Schwartzman, 1988; Lamounier, 1978; Santos, 1967; Ramos, 1961; Diniz, 1975), é consequência direta do autoritarismo. O autoritarismo se coloca como uma barreira que impede a realização das verdadeiras reformas que levariam a instituição de uma estrutura político-administrativa moderna, isto porque ele limita a participação política dos grupos sociais que compõem a sociedade brasileira. É por este aspecto que surge a expressão modernização conservadora, ou seja, as mudanças não se estendem a todos os níveis da estrutura social, mas se circunscrevem a apenas alguns setores. Justificando que a estrutura administrativa com todos os seus organismos só de forma parcial absorve os elementos estruturadores da racionalidade de fins. Com isso o conjunto dos órgãos públicos, bem com as normas, hábitos, e comportamentos modernos, instituem-se de forma paradoxal. De acordo com Simon Schwartzman, vale ressaltar que “O autoritarismo brasileiro, cujas bases se erguem a partir da própria formação inicial do Brasil como colônia portuguesa, e que evolui e se transforma ao longo de nossa história..., é certamente um condicionante poderoso em relação a nosso presente e futuro como país... na realidade, o termo ‘autoritarismo’ é pouco mais do que uma expressão de conveniência que utilizamos para nos referir a uma história cheia de contradições e contra-exemplos, onde, no entanto, um certo padrão parece predominar: o de um estado hipertrofiado, burocratizado e ineficiente, ligado simbioticamente a uma sociedade debilitada, dependente e alienada” (Schwartzman, 1988).

As teses sobre a formação das organizações estatais no Brasil de modo geral querem estabelecer uma relação direta entre autoritarismo e ineficiência da administração pública. No entanto, após 1964, com o advento do regime militar, o autoritarismo no Brasil incorporou a face mais expressiva da modernização. Mas o sentido da modernização, aqui, vai na direção, principalmente, da busca de legitimidade política para o regime. O discurso modernizante, bem como todas as ações dos governos militares, acentuam o caráter do Estado como interventor na economia, e o autoritarismo, neste caso, ao suprimir o espaço democrático do jogo político, estabeleceu um campo absoluto para um grupo tecnoburocrático. Assim o Nacional-Desenvolvimentismo, visto como um conjunto de idéias defendendo uma ação sistemática do Estado para favorecer a industrialização, através de um planejamento da valorização dos recursos naturais, uma melhoria da infraestrutura, principalmente

¹⁰ Em A Crítica da Razão do Caos Global Franz J. Brüseke expõe a idéia de que a interferência de uma ordem social que se baseia em elementos da racionalidade de fins, como a ordem da sociedade industrial moderna, sobre outra ordem que se estrutura sobre um princípio diferente como as sociedades tradicionais são os principais motivos para o aparecimento da desintegração social, à medida que não prevalece a hegemonia de nenhuma das ordens em questão (ver BRÜSEKE, 1993).

transporte e energia e - o mais imprescindível - proteção ao mercado interno contra a concorrência estrangeira, foi o elemento que serviu de justificativa para a intervenção militar na política. O objetivo que o regime assumia era de completar o processo de industrialização caracterizado como tardio¹¹ e também, no caso específico do Brasil, promover a integração de regiões, que até aquele momento não participavam efetivamente do processo econômico de acumulação de capital, como por exemplo a Amazônia.

Ao longo do regime e, sobretudo no momento de sua crise (década 1980), ficou evidente o caráter parcial e fragmentado do arcabouço das organizações, que haviam sido concebidas sob o princípio da racionalidade de fins, para fazer frente ao projeto desenvolvimentista e, também, a institucionalização paradoxal da modernização das estruturas política, econômica e sócio-cultural. No caso da Amazônia, as políticas de desenvolvimento e modernização tiveram uma série de implicações, sociais, econômicas e ambientais. Nesse contexto a dimensão da estrutura dos órgãos públicos tem uma contribuição importante pois a primeira vista ela não assumiu a performance esperada. Assim, percebe-se o esgotamento do projeto de modernização. No entanto quais as principais modificações e consequências provocadas pela fragmentação desse projeto para a estrutura organizativa dos órgãos públicos responsáveis pelo desenvolvimento na região amazônica? O passo seguinte de nossa análise será identificar a problemática específica do desempenho institucional com relação a política desenvolvimentista para a Amazônia, o possível esgotamento do modelo e as discussões sobre sua reforma.

4. A Experiência Desenvolvimentista na Amazônia

A experiência Desenvolvimentista das décadas de 1960 e 1970, inaugurada pela “Operação Amazônia”, constitui a mais significativa intervenção do Estado no sentido de planejar, executar e coordenar a expansão de estruturas sociais e produtivas capitalistas (Bunker, 1985:78). Para o governo que se instalara após março de 1964 - sob a égide de um regime militar, introduzindo um novo período na política brasileira ao qual O’Donnell (1982) denomina de “burocrático autoritário” - esta intervenção tinha o objetivo de promover a modernização da estrutura produtiva e político-institucional. O discurso da modernização, nesse contexto, passou a ser o elo de ligação entre as ações do governo e a busca de legitimidade do regime. De acordo com esta concepção o governo promoveu uma reforma da estrutura anterior, representada pela Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e realizou a implantação de novos órgãos, vinculados ao poder central do Estado, para apoiar a sua política de desenvolvimento da região. Este fato, além das nuances políticas e ideológicas, deixa ver que o governo militar não via na estrutura institucional anterior a possibilidade de incorporar uma concepção de planejamento e desenvolvimento, que permitisse integrar a região à estrutura produtiva que já estava sendo desenvolvida em outras partes do país.

¹¹ O processo de industrialização brasileira despertou uma controvérsia sobre as noções de substituição de importações e industrialização restringida ou capitalismo tardio. Sobre esta questão ver FISHLOW, 1972; TAVARES, 1976 e 1986; CARDOSO DE MELO, 1982; SUZIGAN, 1986. Ainda sobre o nascimento da indústria no Brasil e em especial na década de 1930, 1940 e 1950 ver AURELIANO, 1981; DRAIBE, 1985; VIANNA, 1987; e LESSA, 1982.

A história da Amazônia, no que diz respeito a presença do Estado, constitui um exemplo de ajuste da administração pública a uma concepção de desenvolvimento. Neste sentido a implantação ou reforma de órgãos públicos tem como objetivo instituir um conjunto de mecanismos de mediação social que minimize ou mesmo afaste qualquer tensão que possa impedir a adoção de um novo conceito de desenvolvimento. Concomitante a formação e organização do Estado brasileiro a Amazônia vem sofrendo sistemáticas intervenções no sentido de implantar uma estrutura estatal que viabilize a integração da região ao circuito de acumulação e a formação de renda do país. Neste sentido a questão principal é a modernização. Isto significa ajustar a estrutura do poder público, em seus vários níveis, para instituir relações sociais e produtivas baseadas nos princípios organizacionais da sociedade moderna.

No entanto ao longo do processo de estruturação e institucionalização dos órgãos do Estado brasileiro, os quais constituem a face representativa do Estado nacional, estão presentes o autoritarismo e a centralização das decisões e da gestão da administração pública. Na Amazônia os órgãos estatais concebidos, sob estes parâmetros, à medida que têm por objetivo instituir uma política de desenvolvimento, que resulte na implantação de uma estrutura sócio-produtiva com elementos modernos estabelecem uma tensão com a ordem social já a longo tempo instituída na região e, por esse motivo, desenvolve resistência a sua própria transformação. Como consequência desta superposição de ordens sociais a realidade mostra uma região econômica e socialmente bastante fragmentada. Convivem em um mesmo espaço estruturas econômicas e sociais, que incorporam o “progresso” tecnológico e relações sociais modernas e estruturas ainda não desenvolvidas reproduzindo-se apoiadas na institucionalização parcial das regras, das normas e de comportamentos mais modernos.

As principais tentativas de intervenção na Amazônia podem ser divididas em dois grandes períodos. O primeiro que se constitui na fase colonial apresenta como experiência mais significativa a criação da Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão. Este empreendimento tinha como objetivo coordenar um projeto de ocupação apoiado na atividade agrícola (Benchimol, 1977). O governo da metrópole portuguesa visava através desta medida reordenar o processo de ocupação da região, que desde o início da colonização se baseava na coleta de produtos da floresta sob um modelo de organização do trabalho desenvolvido pelos jesuítas e que tinha como principal elemento a mão-de-obra indígena (Furtado, 1976: 128). O segundo, após a Independência registra, de forma cíclica, pelo menos seis momentos importantes de intervenção do Estado nacional brasileiro na região. A tentativa de recuperar a economia da borracha, que entrara em crise a partir de 1910, marca uma das primeiras intervenções do Estado na região.

O Plano de Apoio a Borracha, concebido no governo do Presidente Hermes da Fonseca, visava retomar a posição do Brasil no mercado mundial deste produto. Através dos Decretos 2.453-A (05/01/1912) e 9.521 (17/04/1912) o governo instituiu mecanismos de incentivos à plantação de seringueiras e benefícios de isenções fiscais para investimentos privados em infra-estrutura. A parte financeira do plano contou com um crédito especial de 8.000 contos, dos quais 4.000 foram investidos nas instalações dos órgãos públicos, postos de experimentações agrícolas e pesquisas de problemas regionais de saúde e transporte. Mas em 1914 o plano faliu e Denis Mahar assinala pelo menos cinco pontos importante para este desfecho: a) uma precária situação financeira do país; b) escassez de

capital privado e de técnicos qualificados; c) uma excessiva abrangência do plano; d) uma psicologia predatória e nômade, que caracteriza a região; d) falta de um mercado interno desenvolvido para a borracha. E, ainda, apoiado neste prisma, conclui: o defeito principal do plano foi “vincular a prosperidade e o futuro do desenvolvimento da Amazônia a um só produto, que era vendido num mercado sobre o qual o Brasil tinha pouco ou nenhum controle” (Mahar, 1978: 11)¹².

O fracasso desse plano foi o primeiro momento de uma fase de mais ou menos 30 anos de estagnação econômica (Hall, 1991: 23)¹³. Entretanto a partir da década de 1940 recomeça o processo de maior intensidade de intervenção do Estado na Região. O episódio emblemático neste contexto foi o anúncio de um conjunto de propostas do governo do Presidente Getúlio Vargas. Ainda que somente como intenção, Vargas anunciou medidas de estruturação do Estado e redivisão geográfica da região. Neste programa estava proposto a criação do Banco da Borracha, do Instituto Agrônomo do Norte, dos Territórios Federais de Guaporé (atual Estado de Rondônia), Amapá, e Rio Branco (atual Estado de Roraima), da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)¹⁴ e do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA). É importante sublinhar que estas propostas traziam na essência a intenção de introduzir na região uma estrutura estatal, em que a organização do conjunto de órgãos do Estado institucionalizaria uma política de desenvolvimento mediada pelo poder impessoal da burocracia moderna. Os órgãos públicos, no seu objetivo de efetuar o planejamento e a execução de políticas públicas, passariam, pelo menos essa foi a intenção, a incorporar o princípio da racionalidade e eficiência¹⁵. E esse enquadramento doravante deveria nortear o processo de gestão administrativa dos órgãos públicos na região. Mesmo que isso tenha adquirido características específicas as propostas do governo Vargas, de uma forma ou de outra, balizariam o grande Programa de Valorização Econômica da Amazônia nas décadas subsequentes.

Entretanto a discussão das propostas de desenvolvimento apresentadas por Vargas sofreu um desvio de percurso. O motivo foi a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Pois através dos chamados “Acordos de Washington” o país se comprometia, juntamente com as Forças Aliadas, a participar da guerra, principalmente no abastecimento de matérias-primas. Nesse contexto, em decorrência do bloqueio às principais fontes fornecedoras dos aliados na Ásia, a Amazônia voltaria a ser a fornecedora de borracha natural. Como consequência desse episódio o governo promoveu uma

¹² Sobre a economia da borracha ver Santos (1980); Moog (1975); Melby (1942); Correa (1968).

¹³ A noção de estagnação econômica desenvolvida por Hall é contestada por F. A. Costa (1992) que assinala para esse período uma reorganização da atividade camponesa na região. No entanto é possível assinalar que Hall se refere a estagnação de um processo econômico voltado para dinamizar a economia regional, como era a expectativa da produção da borracha e não para uma produção de subsistência como defende F. A. Costa.

¹⁴ Sobre isto escreveu Altvater (1989: 110) "Valorização é necessariamente a integração da região no espaço funcional do mercado mundial; paradoxalmente a integração nacional pretendida como valorização estratégica só pode ser atingida através de integração global. Pois com a transformação dos recursos (matérias-primas minerais, produtos agrícolas, silvícolas e agropecuários) em mercadorias, os centros de produção da região são incluídos na circulação nacional e internacional de capital".

¹⁵ Disse o presidente no “Discurso do Rio Amazonas” proferido no dia 10 de novembro de 1940, no Teatro Amazonas em Manaus: “Apenas - é necessário dizê-lo corajosamente - tudo quanto se tem feito, seja

estruturação emergencial da administração pública na região. Para cumprir as metas foram estabelecidos os seguintes órgãos: Banco de Crédito da Borracha (BCB), tinha o objetivo de manter o monopólio de compra e venda deste produto e o financiamento da produção e de toda a infra-estrutura necessária; Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores (SEMTA) em seguida transformada em Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETE), seu fim era mobilizar até 50.000 mil trabalhadores (entre 1942 e 1945 esse órgão recrutou e transportou 32.000 trabalhadores e seus dependentes, sobretudo do nordeste); Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) deveria executar um programa de saúde preventiva, principalmente o combate a malária; Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA), tinha por finalidade oferecer ajuda aos trabalhadores recém-chegados a cultivarem alimentos para sua própria subsistência; e por fim, com apoio financeiro da Rubber Reserve Corporation foi promovido um reaparelhamento do Serviço de Navegação da Amazônia e administração do Porto do Pará (Mahar, 1978:13). Depois da Segunda Guerra Mundial, com o restabelecimento do mercado de borracha da Ásia e sobretudo do desenvolvimento da técnica da produção sintética, foi inevitável uma nova crise da produção de látex na Amazônia, acelerada também, pela falta de absorção de esquemas modernos de produção.

A Constituição de 1946¹⁶ é um marco importante para a organização do Estado e conseqüentemente para o planejamento do desenvolvimento na Amazônia. Efetivamente a partir deste momento começou o esforço governamental para instituir o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que se tornaria o princípio básico do desenvolvimentismo¹⁷ na região. Ficou estabelecido através do artigo 129 que “na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a união aplicaria, durante pelo menos vinte anos consecutivos, a quantia não inferior a três por cento de sua renda tributária”; também estados, territórios e municípios deveriam contribuir anualmente com três por cento de suas receitas tributárias. Estes recursos deveriam ser geridos por um órgão diretamente ligado ao poder executivo. Como consequência desse processo houve uma definição da região para efeito de planejamento, espaço que mais tarde viria a ser a Amazônia Legal, e foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Oficialmente instituída em 1952, mas efetivamente instalada em 1953¹⁸.

O Plano de Valorização Econômica da Amazônia assentou-se numa centralização da gestão das ações do Estado. Na visão desenvolvimentista da época a adoção de um novo conceito de desenvolvimento exigia a reestruturação e a implantação de um conjunto de órgãos estatais voltados para a administração do projeto de valorização/modernização da economia e da sociedade na região.

agricultura ou indústria extrativa, constitui realizações empíricas e precisa transformar-se em exploração racional (ver Operação Amazônia - Discursos, 1968).

¹⁶ A Partir dessa Constituição aconteceram as três primeiras experiências de planejamento regional, através da criação da Comissão do Vale do São Francisco em 1948, da Política de Valorização da Amazônia em 1952 e da implantação da SUDENE 1958.

¹⁷ Segundo Mantega a “ideologia que mais diretamente influenciou a economia política brasileira, e também, de um modo geral, todo o pensamento latino-americano” (Mantega, 1990: 23).

¹⁸ Ainda no âmbito do Plano de Valorização Econômica da Amazônia foi criado em 1952 pelo Decreto no 31.673 o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA) e foi também enquadrado neste contexto o Banco de Crédito da Borracha que teve sua criação em 1942.

No centro desta política deveria se desenvolver um processo que permitisse ao mesmo tempo instituir uma estrutura organizacional estatal que levasse a institucionalização de uma nova forma de desenvolvimento. A organização e as ações dos órgãos públicos deveriam estar baseadas no princípio da racionalidade administrativa. Para os planejadores a integração da região ao contexto econômico e social brasileiro somente seria possível com a quebra definitiva da ordem sócio-econômica, que prevaleceu na fase mais aguda do extrativismo. Para satisfazer esse objetivo o governo concebeu um órgão de planejamento, que deveria sobretudo apoiar-se em critérios técnicos na condução das políticas públicas de desenvolvimento. A centralização desses órgãos públicos, ligados diretamente ao poder central do Estado, buscava minimizar o impacto das constelações políticas, representadas principalmente pelas oligarquias regionais, que viam nesse plano um passo na direção da quebra definitiva de sua hegemonia. Aqui podemos delimitar uma das interferências mais significativas do Estado na tentativa de erguer na região uma ordem sócio-econômica apoiada em princípios organizacionais da sociedade moderna. Na Constituição de 1946 bem como nas comissões posteriores, que formalizaram o âmbito de atuação da SPVEA e dos demais órgãos, prevaleceu a idéia de que a introdução da racionalidade e eficiência da burocracia moderna, seriam suficientes para o Estado conduzir o processo de modernização das estruturas sócio-econômicas da região. No entanto o encontro dessa ordem social em perspectiva com a velha ordem oligárquica teve como consequência a institucionalização parcial da nova organização estatal e do desenvolvimento.

Em uma história traçada ao longo de dez anos a SPVEA obteve êxito bastante reduzido em seus objetivos. Quais teriam sido os fatores que contribuíram para essas limitações? Podemos citar pelo menos duas interpretações divergentes a esse respeito. Primeira, Lúcio Flávio Pinto aponta como consequência para esse desfecho o não cumprimento dos dispositivos legais que estabeleceram o repasse tributário de 3% da receita da união e a demora na estruturação dos órgão públicos de desenvolvimento que deveriam conduzir o plano de valorização. Segundo este autor “nunca esse dinheiro chegou à Amazônia. Em 1947, primeiro ano de vigência do dispositivo constitucional, deveriam ser repassados 367 milhões de cruzeiros, mas a verba foi reduzida para apenas 50 milhões. Só em janeiro de 1953 foi criado o órgão que deveria executar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (...) A lei foi publicada em janeiro. O superintendente nomeado oito meses depois(...). A lei que criou o Plano, enviada ao Congresso, nunca foi aprovada. O dispositivo perdeu vigência em 1966 sem que as intenções tivessem adquirido respaldo legal” (Pinto, 1987/87).

A segunda perspectiva assinala que o fracasso da SPVEA encontra-se na não absorção do princípio organizacional sob o qual foi traçado a sua estrutura administrativa e os seus objetivos de atuação na região. O documento que avaliou o desempenho desse órgão estatal, elaborado na gestão do superintendente Mário de Barros Cavalcanti e publicado em 1967, assegurou o seguinte: “a SPVEA apresentava um panorama quase diríamos caótico, pois nada havia que possibilitasse, efetivamente, a consecução de seus principais objetivos. (...) com seus recursos manipulados ao sabor de lamentável política regionalista de grupos, cada qual interessado em fazê-la instrumento de prestígio local, dividindo o fundo de Valorização da Amazônia tão somente em razão de interesses pouco adequados aos superiores fins da instituição. (...) durante um decênio de atuação fato mais grave comprometeu o prestígio da instituição, qual seja o emprego imoderado e desordenado de seus recursos, a tal ponto

descabido, que marcou a SPVEA como um foco permanente de negócios escusos (Cavalcanti, 1967: 21).

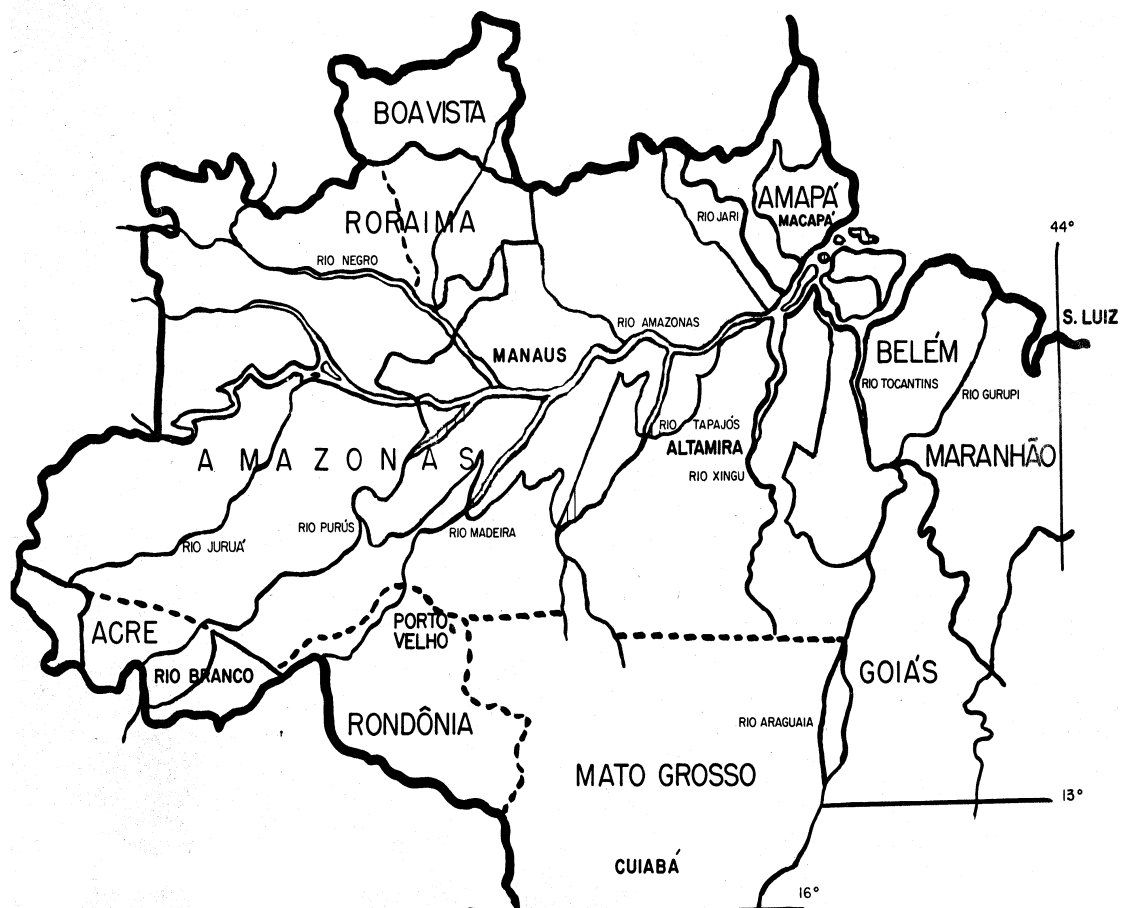
Diante desse quadro a controvérsia de opiniões, sobre a crise que levou à falência a SPVEA, aponta em duas direções contrárias. A crítica tipicamente regionalista assinala a incapacidade do governo federal para cumprir o que o plano determinava. A outra interpretação, frequentemente, formuladas por “governistas”, diz que a ineficiência da SPVEA é uma decorrência de processos sócio-culturais e políticos da região. Por essa ótica, a cultura política, apoiada numa ideologia regionalista, seria o principal impedimento à implantação de uma estrutura, com órgãos públicos dotados com o objetivo de uma política de desenvolvimento voltada para a modernização econômica, social e política da Amazônia. Aqui, no entanto, é necessário destacar que os desdobramentos históricos decorridos no Brasil, após 1964, e que levaram a essa conclusão, não localizava a ineficiência dos organismos estatais restrito a região amazônica, mas se constituía em um processo que permeava toda a organização estatal do país. Nesse sentido as reformas do Estado promovidas no âmbito do regime militar, objetivavam através da implantação de novos órgãos do setor público quebrar o poder das oligarquias regionais, principalmente das que se tornaram entraves ao novo projeto político, e apoiado na ideologia Desenvolvimentista buscar a legitimação para o regime. Em síntese esta era a “condição para a entrada na fase de crescimento, colocava-se a modernização das esferas administrativas e políticas impondo-se ao acanhado poder pessoal de grupos oligárquicos, a via racional-burocrática. Esse poder pessoal deveria ser minimizado ao mesmo tempo que se transferia atribuições para agências estatais e privadas” (Castro e Acevedo Marin, 1986/87).

A nova organização do Estado, concebida e implantada, no âmbito do regime militar foi definido por O’Donnell como sendo burocrático autoritário. Ele aponta como uma das características mais importantes deste regime “a restauração da ‘ordem’ na sociedade por meio da desativação política do setor popular(...) e a normatização da economia” (O’Donnell, 1982: 36). Seguramente foi com base nesse objetivo que o governo pós-64 promoveu sua política de reforma das estruturas administrativas do poder público. A implantação de órgãos estatais, acentuadamente centralizados, buscaram no princípio burocrático instituir uma forma de organização que tem o poder de formalizar o procedimento do planejamento, a execução e o controle das políticas públicas mantendo-as na direção traçada pelas forças políticas que sustentavam o regime. Na Amazônia o reflexo dessa ordem foi particularmente observada a partir da reforma das principais instituições de desenvolvimento. A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) (oficialmente criada em 27 de outubro de 1966 através da Lei nº 5.173), substituiu a SPVEA; e o Banco da Amazônia S/A (BASA) (criado pela Lei 5.122 de 28 de setembro de 1966) sucedeu o Banco de Crédito da Amazônia. Ainda no âmbito desta política, para efeito de planejamento, a Lei nº 5.173/66 definiu a área geográfica de atuação destes órgãos, denominada “Amazônia Legal” (ver mapa I).

Esta reforma, que ficou conhecida como a “Operação Amazônia”, promoveu uma reestruturação e implantação dos órgãos de planejamento com o objetivo de adaptá-los a uma nova fase do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. A estrutura administrativa da SUDAM e do BASA foi concebida, para instituir a mediação das relações entre estes órgãos estatais e a sociedade de uma forma impessoal, em que o critério técnico deveria nortear as decisões das políticas de

desenvolvimento. Assim, através da centralização das decisões e da gestão do desenvolvimento, o Estado assumiu o papel de único condutor da política de valorização e acelerou o processo de ocupação da região.

Mapa 1



Por aproximadamente duas décadas (de 1966-1985) esta estrutura geriu a mais sistemática política de planejamento do desenvolvimento que já ocorrera na Amazônia. Durante esse período pelo menos três planos foram elaborados. O Primeiro foi o Plano Quinquenal que teve vigência de 1967 a 1971; e em seguida o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA I) de 1972 a 1974 constituía a parte regional do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND); e o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA II) de 1975-1979 que inscrevia-se no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Ainda nesse contexto foram criados o Programa de Integração Nacional (PIN) que foi o responsável pela construção de 15.000 Km de estradas na região; o Programa de Redistribuição da Terra (PROTERRA); e o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOAMAZÔNIA). Todos esses planos e programas foram financiados por uma forte política de incentivos fiscais e créditos subsidiados. Segundo Hall (1991) no final da década 1980 os financiamentos incentivados estavam distribuídos da seguinte maneira pelos setores econômicos: mineral (34%), agricultura (31%), indústria (21%) e os demais setores (16%).

O conjunto dos órgãos públicos, assim como o conceito de desenvolvimento, apoiados na modernização autoritária que conceberam e geriram os planos, os programas e a política de incentivos fiscais e creditícios mudaram em que sentido o contexto social, econômico e político da Amazônia? Na perspectiva dos resultados existem duas posições bem definidas. Em um documento divulgado pela SUDAM em 1993 está assinalado que nesse período foram aprovados 1.441 projetos, dos quais 461 já estavam instalados e 748 estavam em fase de implantação; nesse período foram criados cerca de 1 milhão de novos empregos, além da construção de hospitais, escolas, agrovilas, centros comerciais, estradas, habitações, aeroportos, portos e etc. Tanto J. M. Costa (1992) como C. Pandolfo (1994) destacam que as virtudes da intervenção do Estado na região pode ser avaliado pelo crescimento do PIB regional e conseqüentemente sua contribuição para o PIB nacional (ver Tabela I).

Tabela 1 - Participação do PIB Regional Para Formação do PIB Nacional

Ano	PIB - Brasil US\$ Milhões	PIB - Região Norte US\$ Milhões	Participação da região P/ o PIB Nacional
1970	33.027	709	2,15%
1975	105.962	2.223	2,10%
1980	233.333	7.471	3,20%
1985	327.619	9.982	3,05%
1990	376.089	13.100	3,48%

Fonte: Costa, J. M. M. (1992: 40)

A partir da década de 1980 começaram a aparecer publicações, fora do âmbito restrito das instituições de desenvolvimento, e com uma visão mais crítica, avaliando o desempenho dessa política. Estes trabalhos concentraram-se principalmente em avaliar a relação entre as conseqüências políticas, econômicas e ambientais e o nível de bem-estar da população atingida. Na área da questão fundiária destaca-se que a política para o setor não resolveu o problema da concentração de terras, e

além do mais, a política de incentivos fiscais teria impulsionado a violência no campo¹⁹. F. A. Costa apoiado em documentos da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) assinala que nos anos de 1980 e 1981 dos 1.363 conflitos de terras registrados no Brasil, na Amazônia ocorreram 35%, contra 47% no nordeste e 18% no Sul e Sudeste. (F. A. Costa, 1992: 31). Os dados apresentados pelo Banco Mundial mostram que ao longo de três décadas o crescimento populacional na região e sua concentração nas cidade aumentou (ver Tabela II). L. Machado diz que “não só cresceu o número das cidades, como também a ‘favelização’ dos assentamentos rurais. Não é exagero afirmar que a expansão da fronteira agrícola se fez num contexto urbano” (Machado, 1995: 212).

As consequências desta política foram, bastante significativas, também, para o meio ambiente. Os problemas dizem respeito principalmente ao desmatamento, para atividade de agropecuária e extração madeireira e a poluição dos mananciais aquáticos decorrência da extração mineral. Os dados sobre o desmatamento na Amazônia são particularmente controversos. Aqui apresentaremos três fontes de dados que constam no Relatório do Banco Mundial (1992) sobre o desenvolvimento da Amazônia. O INPA divulga que, 362.000 Km² de cobertura vegetal já foram removidos. Philip Fearnside diz que esta soma chega a 400.000 Km². E Dennis Mahar aponta uma cifra de 599.000 Km². D. Goodman e A. Hall concluem que, até 1988, 12% da cobertura florestal da Amazônia Brasileira já teriam sido devastados. Assinalam esses autores que isto parece insignificante quando comparados com regiões como a África que perdeu 72% e Ásia 63% de floresta tropical, mas mesmo assim é preocupante dado a importância dos ecossistemas regionais. Em números isto significa que no Brasil em média são desmatados 20.000 Km² de floresta a cada ano. De acordo com os dados apresentados por esses autores calcula-se que no decorrer de 1988 tenha sido devastada uma área da dimensão da Bélgica e em 1989 da dimensão da ex-Alemanha Ocidental (Goodman e Hall, 1990:1).

Tabela 2 - Panorama do Crescimento Populacional da Região Amazônica

Anos	População Total Em Milhões	População Urbana Em Milhões	%	População Rural Em Milhões	%
1960	2,6	1,0	38,46%	1,6	61,54%
1970	3,6	1,6	44,44%	2,0	55,56%
1980	5,9	3,0	50,85%	2,9	49,15%
1990	9,1	5,0	54,95%	4,1	45,05%

Fonte: Word Bank (1992)

A mineração é uma atividade que, segundo o DNPM, não exige grande desmatamento. No entanto o Departamento assinala que essa atividade tem utilizado uma área de cerca de 170.000 Km², o que significa 4% da área total da Amazônia Legal, dos quais 100.000 Km² no estado do Pará. Por

¹⁹ Sobre esta questão destacam-se vários trabalhos, dentre eles *Assassinato no Campo: Crime e Impunidade* (1987) elaborado sob a responsabilidade do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra; *A Militarização da Questão Agrária no Brasil* (1984), *Expropriação e Violência (A questão Política no Campo)* (1980) e *Impasses Políticos dos Movimentos Sociais na Amazônia* (1989) de J. S. Martins; *Estrutura Fundiária e Expansão Camponesa* (1986) de A. W. B. Almeida; *Área de Fronteira em Conflito*, trabalho coordenado por J. Hébette (1983); *Estado e Grande Capital na Fronteira Agrícola Amazônica* (1991) de F. A. Costa.

outro lado, acredita-se que a mineração tem um impacto mais significativo para a rede hídrica da Amazônia, notadamente causado pelo uso de mercúrio nos garimpos e por uma série de reagentes químicos, dentre os quais o cianeto, usado pelas empresas que desenvolvem atividades de mineração industrial (Mathis, 1995). Para se ter uma idéia do uso de mercúrio nos garimpos da região, basta verificar que somente a Europa, segundo Hylander (1994) exporta anualmente para o Brasil 100 toneladas deste produto anualmente.

As consequências das políticas de desenvolvimento para a Amazônia, através das pesquisas e das críticas, vão aos poucos sendo demonstradas. Dentre elas a concentração fundiária, o crescimento desordenado das cidades, a concentração de renda, bem como, os impactos ambientais. No entanto uma das questões mais importantes seria buscar quais os fatores que mais influenciaram para esse desfecho. Sabemos de antemão que o autoritarismo influenciou na formação de uma visão que não se aproximava da complexidade da realidade na Amazônia. Como este processo foi conduzido pelo Estado, principalmente, representado pela SUDAM, que não somente traçou as diretrizes, como também, coordenou o desenvolvimento na região, percebe-se a crise do modelo de desenvolvimento assentado no sistema de planejamento coordenado pela SUDAM e de financiamento através do BASA.

Em estudo realizado na década de 1980 S. Bunker mostrou, através de várias análises da política agrária na Amazônia, que havia um processo de impedimento burocrático-institucional para o desenvolvimento deste setor. Bunker analisou de uma perspectiva externa, as consequências do desempenho da SUDAM e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), procurando mostrar que a superposição de objetivos desses órgãos reverteu-se muito mais em custos do que benefícios para a população de pequenos camponeses envolvidos no plano de reforma agrária. Para fundamentar sua tese do custo/benefício da performance das instituições de desenvolvimento da Amazônia, este autor, concebeu o seguinte esquema: Instituições modernizadoras → indivíduos modernizados → instituições modernas → crescimento econômico. Bunker identifica através de seu esquema teórico, que no caso referente aos projetos de desenvolvimento a transformação ou a imposição de instituições burocráticas reverte este esquema à medida que suas funções modernizadoras são desvirtuadas em consequência do seu próprio desempenho. Isto é, ele pressupõe que há uma disfunção interna nas instituições, no caso órgãos do Estado, que não permite gerar condições de criar espaços econômicos modernizados, aqui especificamente a agricultura (Bunker, 1980: 555-600).

Posteriormente, num trabalho publicado em 1985, Bunker conclui pela falência do Estado na Amazônia em decorrência do fracasso das políticas de desenvolvimento. Em sua análise o aspecto da performance da burocracia estatal é avaliada mais detidamente sobre o programa de assentamento de camponeses na região, mas aborda também, ainda que tangencialmente, a interferência dos órgãos públicos em outras atividades econômicas. Na agricultura a falta de definição de objetivos e a atuação superposta dos órgãos estatais levaram a uma série de desperdícios de recursos e uma subversão das regras delineadas para distribuição e uso da terra. O fato é que a falta de fiscalização e coordenação, principalmente, da distribuição de títulos de terra e dos subsídios, terminou por promover a concentração de terra e teve forte impacto ambiental provocado pelo desmatamento, consequência da

formação de pastos e exploração madeireira. Por trás de todo esse processo, Bunker destaca três fatores: interferência e subversão por poderosos interesses privados, a complexidade e rigidez da organização burocrática e inadequada preparação e disciplina do pessoal administrativo (Bunker, 1985: 102).

Essa análise levou Bunker a concluir, que em decorrência de rupturas ocorridas no esquema da modernização, conforme apresentado acima, o Estado moderno faliu nos seus objetivos desenvolvimentista na Amazônia. No entanto, cremos que um conjunto de políticas que tentaram instituir na região uma estrutura com organismos estatais modernos, organizados sob o domínio da burocracia racional de fins, estabeleceu-se apenas de forma parcial e fragmentada, mas esse aparato estatal não desapareceu com a falência das políticas de desenvolvimento. À região foi legada uma estrutura estatal, ineficiente e seguindo uma lógica que só parcialmente obedece a racionalidade que Weber (1977) descreve como princípio estruturador do chamado Estado racional. E a política de desenvolvimento conseguiu somente de forma paradoxal instituir regras, normas, hábitos e comportamentos modernos.

No eixo da discussão sobre o processo de formação e desempenho das instituições estatais desenvolvimentista na Amazônia, A. P. Pereira trabalhando na perspectiva da teoria da administração apresenta, em 1976, um estudo bastante detalhado da estrutura interna da SUDAM, analisando a lógica de seu funcionamento a partir dos estudos das administrações complexas. Esta autora tem um interesse bem definido, ela está preocupada em captar na sua pesquisa se a SUDAM, enquanto órgão público com o objetivo especial de planejar o desenvolvimento de uma região se enquadra entre as estruturas institucionais modernas e quais os problemas que a levam a ter um desempenho comprometido na execução das políticas públicas. Um dos primeiros problemas que ela apresenta é a excessiva concentração de todas as decisões na esfera do poder central. Assinala que a SUDAM “funciona muito presa a burocracia estatal e que seus dirigentes e técnicos operam muito mais em função das exigências burocráticas do poder central do que das necessidades regionais” (Pereira, 1976: 06). Para ela a centralização comprometeu a capacidade criativa da instituição, à medida que esta não é um órgão somente voltado para o cotidiano administrativo mas, criar meios de desenvolvimento econômico-social e administrá-lo.

Pereira analisou também todo o processo normativo que definiu as funções de cada setor, departamento, secretarias e conselhos e detectou alguns problemas. Somente para citar um exemplo, a legislação que criou a SUDAM e estabeleceu sua estrutura interna, concebeu um Conselho de Desenvolvimento da Amazônia e um Conselho Técnico. O primeiro cabia a discussão política do Plano de Valorização da Amazônia, e ao segundo a viabilidade das políticas públicas. No entanto o primeiro nunca foi efetivamente implantado. Um ano depois, da Sudam ter sido fundada instituiu-se o Conselho Deliberativo (CONDEL) que incorporou não somente as atribuições do Conselho de Desenvolvimento, mas também as do Conselho Técnico. Assim, segundo a autora misturou-se a esfera da política com a esfera técnica o que teve conseqüências para a administração como um todo, na medida em que os órgãos internos da SUDAM, capazes de fazer funcionar tecnicamente o fluxo das decisões sobre as políticas de desenvolvimento foram envolvidos em um *conflito de competência*. Em seguida esse fato deu abertura para a incorporação cada vez maior de pessoas no nível administrativo e

menos nos setores técnicos, devido a forte intervenção da esfera política sobre a função técnica, sendo este, segundo Pereira, o principal fator que vinha comprometendo o desempenho da SUDAM.

Neste sentido após uma experiência que se iniciou ainda nos anos 1940, e que tomou maior impulso nos anos 1960, chega-se ao momento atual com uma perspectiva de que o modelo de desenvolvimento que deveria introduzir estruturas mais modernas na região Amazônica vem se esgotando desde meados da década de 1980. No entanto poder-se-ia indagar: quais os fatores que mais influenciam para se chegar a essa constatação? De acordo com o documento Alternativas de Reestruturação Jurídica e Operacional da SUDAM, pode-se apontar três elementos que contribuem para a obsolescência deste órgão. Primeiro, a crise do setor público federal como um todo - o declínio da capacidade regulatória da União, o esgotamento de recursos federais. Segundo, esgotamento do modelo de gestão planejada, concebido na segunda metade da década de sessenta, a cargo da SUDAM. Terceiro, a inadequação do modelo jurídico de organização - autarquia federal - às reais necessidades administrativas da SUDAM (SUDAM/PNUD, 1993: 02). E acrescenta ainda este documento: “Na prática a atuação da SUDAM está hoje limitada à administração do processo de liberação de recursos provenientes de incentivos fiscais e de fiscalização da execução dos respectivos projetos. Portanto, deixou a SUDAM de exercer sua função primordial de planejar o desenvolvimento regional, assim como de atuar no campo da pesquisa e da assistência técnica. Da mesma forma, a função de coordenação das ações desenvolvidas por outros órgãos e entidades da administração federal foi esvaziada, na medida em que o encaminhamento das questões afetas a Amazônia deixou de ser tarefas exclusiva do governo federal e passou a depender de ações articuladas entre a União, os estados e o setor privado” (SUDAM/PNUD, 1993: 02).

Essa questão coloca entre outras coisas a condição especial da SUDAM como órgão estatal. Diferentemente de outros órgão da administração pública, que desenvolvem tarefas administrativas previamente estabelecidas, ela, além das obrigações comuns da administração estatal, precisa ao mesmo tempo criar, instituir e gerenciar as políticas de desenvolvimento na direção da modernização da região. Assim a discussão sobre a crise do modelo de desenvolvimento implantado com a “Operação Amazônia” ao lado de uma proposta de desenvolvimento alternativo, incorporada no debate sobre o desenvolvimento sustentável, tem levado a SUDAM a conceber a necessidade de reformas. No documento *Proposta de Reorganização Administrativa* divulgado em 1987 fica bastante claro a intenção de uma reforma interna que privilegie um fortalecimento dos setores técnicos e uma redução do pessoal administrativo²⁰. No entanto a partir de 1990 apareceu uma contra-proposta do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal no Estado do Pará (SINTESEP-PA), que defendem que a resolução do problema da busca de eficiência não está na redução de funcionários, mas na sua ampliação. No Documento intitulado Embate da SUDAM Frente ao Enxugamento de sua Máquina Administrativa, o Sindicato apresenta uma análise em que os desafios futuros do desenvolvimento exigem instituições estatais cada vez mais amplas. O atual quadro de funcionários da SUDAM

²⁰ Na organização interna da SUDAM são considerados funcionários administrativos a parte do pessoal responsável pelo funcionamento de setores especificamente envolvidos com a burocracia; e os funcionários técnicos os que são responsáveis pela elaboração das políticas públicas, avaliação de projetos que pleiteiam incentivos e fiscalização.

tem 895 servidores, compostos de 45% com nível Superior, representando em números absolutos 402 pessoas, 39% no nível intermediário, representando 352 pessoas, no nível de auxiliar 15% perfazendo um número de 130 pessoas e encaixado na categoria de outros 1% o que representa 11 trabalhadores.

No entanto concomitante a esta discussão tem-se desenrolado um conjunto de propostas sobre uma nova estrutura que viria substituir a SUDAM. Neste contexto uma das principais questões é o nível de participação do Estado neste órgão, pois um dos fatores mais importante seria buscar uma alternativa para o atual modelo autárquico. Desse modo para substituir o atual modelo já existem em discussão três propostas. Primeira, a criação da Companhia de Desenvolvimento da Amazônia (CDA) uma entidade pública que teria o status jurídico, dos atuais SESC, SEBRAE, SESI, ou ainda de empresa, mas em que o Estado não seria sócio majoritário. Segunda, fundar-se-ia a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) que seria um órgão multilateral de desenvolvimento constituído pela associação do governo federal e dos governos estaduais da região. Terceiro, através da fusão da SUDAM e do BASA surgiria o Banco de Desenvolvimento da Amazônia (BDA) que teria o status de empresa pública vinculada ao ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, e que herdaria todo o aparato dos atuais órgãos, e assim não minimizaria a presença do estado na região. Cabe aqui esclarecer que esta última proposta foi feita pelo CDL e ACP (Grandi, 1997: 23)²¹.

O quadro atual do processo de desenvolvimento da Amazônia mostra, por todas as razões aqui apresentadas, o seu esgotamento. As reflexões sobre as perspectivas futuras, tais quais apresentadas no texto *Cenários da Amazônia* (SUDAM, 1991), e que vêm servindo também de ponto de apoio para a discussão sobre as reformas que se pretende realizar, não considera a experiência do projeto de modernização até o momento desenrolado e nem suas consequências para a região. Neste sentido a idéia da modernização paradoxal, à medida que tenta explicar que este projeto somente conseguiu estabelecer de forma parcial uma estrutura organizada sob o princípio da racionalidade de fins tanto no nível organizacional do Estado como da economia de mercado, demonstra claramente uma crise do modelo de desenvolvimento da região amazônica.

²¹ Sobre esta questão da reforma dos atuais órgão de desenvolvimento da Amazônia ver Haddad, 1994.

Referências

- ALBERONI, F. (1991) *Gênese: Como se Criam os Mitos, os Valores e as Instituições da Civilização Ocidental*. Rio de Janeiro: Rocco.
- ALMEIDA, A. W. B (1986) *Estrutura fundiária e Expansão Camponesas*. In: Almeida Jr., José M. G. de. *Carajás Desafio Político, Ecologia e Desenvolvimento*. CNPq-Brasiliense: São Paulo.
- AURELIANO, Liana Maria (1981) *No Limiar da Industrialização*. São Paulo: Brasiliense.
- BENCHIMOL, S. (1977) *Amazônia: Um Pouco-Antes e Além-Depois*. Manaus: Editora Humberto Calderaro.
- BOURDIEU, P. (1984) *Pierre Bourdieu: Sociologia*. In: Ortiz, Renato (org). São Paulo: Ática.
- BRÜSEKE, F. (1996) *A Lógica da Decadência*. Belém: CEJUP.
- BRÜSEKE, Josef Franz (1993) *Caos e Ordem na Teoria Sociológica*. In: *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*. Nº 22, junho, São Paulo: ANPOCS.
- BUNKER, Stephen (1985) *Underdevelopment the Amazon*. Chicago: The university Chicago Press.
- BUNKER, Stephen (1980) *Barreiras Burocráticas e Institucionais à Modernização: O Caso da Amazônia*. In: *Pesquisa e Planejamento*, vol. 10, nº 2, Ago. Rio de Janeiro: IPES.
- CASTORIADIS, C. (1982) *A Instituição Imaginária da Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CASTRO, E. M. Ramos de & ACEVEDO MARIN, R. E. (1986/87) *Estado e Poder Local: Dinâmica das Transformações na Amazônia*. In: *Pará Desenvolvimento: A Face Social dos Grandes Projetos*. (20 e 21): Jul/Dez - Jan/Jun. Belém: IDESP.
- CAVALCANTI, M. B. (1967) *Da SPEVEA à SUDAM (1964-1967)*. Belém: SUDAM.
- CORRÊA, Luiz de Miranda (1968) *A Borracha da Amazônia e a Segunda Guerra Mundial*. Manaus: Edição Governo do Estado do Amazonas.
- COSTA, F. A. (1991). *Estado e Grande Capital na "Fronteira Agrícola" Amazônica*. In: ANPC/ANAIS: Curitiba.
- COSTA, Francisco de Assis (1992) *Ecologismo e Questão Agrária na Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA.
- COSTA, J. Marcelino (1992) *Impactos Econômico-Territoriais do Atual Padrão de Ocupação da Amazônia*. In: COSTA. J. Marcelino (org) *Amazônia Desenvolvimento ou Retrocesso*. Belém: Edições CEJUP.
- D'ARAÚJO, M. C. (1992) *Amazônia e Desenvolvimento à Luz das Políticas Governamentais: A Experiência dos Anos 50*. In: *RBS* nº 19, ano 7, Jun.
- DINIZ, Ely (1975) *O Pensamento Autoritário dos Anos 30*. In: *Ciência Hoje*, Vol 5/nº 29.
- DOWNS, A (1991) *Social Value and Democracy*. In: Kristen R. Monroe (Org) *The Economic Approach to Politics*. Haper Collins Publishers: New york.
- DRAIBE, Sônia (1985) *Rumos e Metamorfoses: Um Estudo Sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DURKHEIM, Émile (1984) *A Divisão do Trabalho Social*. 2ª ed. Lisboa: Editorial Prentice

- FISHLOW, A. (1972) Origens e Consequências da Substituição de Importação no Brasil. In: Estudos Econômicos. São Paulo: IPA (nº 06).
- FURTADO, Celso (1976) Formação Econômica do Brasil. 14ª ed. São Paulo: Editora Nacional.
- HABERMAS, J. Teoría de la Acción Comunicativa (vol I). Altea: Taurus.
- HABERMAS, J. (1990) O Discurso Filosófico da Modernidade. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- HALL, Anthony L. (1991) Amazônia: Desenvolvimento para Quem?. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- HÉBETTE, J. (1983) Área de Fronteira em Conflito - O Leste do Médio Tocantins. Belém: NAEA/UFPA. (Relatório de Pesquisa).
- HOBHOUSE, L. T. (1924) Social Development. London Allen & Unwin.
- HOBBSAWN, H. (1995) Era dos Extremos: O Breve Século XX 1914-1991. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HOLANDA, Sérgio Buarque (1988) Raízes do Brasil. 20ª ed., Rio de Janeiro: Editora José Olympio.
- HYLANDER, Lars (1994) Would a Mercury Trade Ban Save the Amazon from Being Poisoned. In Heave Metal Bulletin Issue. Nº 01.
- IANNI, O. (1991) Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- IANNI, Octávio (1989) A Formação do Estado Populista na América Latina. 2ª ed., São Paulo: Ática.
- LAMOUNIER, Bolívar (1978) Formação de um Pensamento Político Autoritário na Primeira República. In: FAUSTO, Boris O Brasil Republicano. Col. História da Civilização Brasileira: Sociedade e Instituições. São Paulo: Difel.
- LESSA, Carlos (1982) Quinze Anos de Política Econômica. 3ª ed., São Paulo: Brasiliense.
- MACHADO, Lia (1995) A Fronteira Agrícola na Amazônia Brasileira. IN: CHRISTOFOLETTI, Antônia et. al. (org.) Geografia e Meio Ambiente no Brasil. São Paulo:Hucitec.
- MAHAR, Dennis J. (1978) Desenvolvimento Econômico da Amazônia: Uma Análise da Políticas Governamentais. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- MANTEGA, G. (1990) A Economia Política Brasileira. 5ª Ed. Petrópolis: Vozes.
- MARTINS, J. S. (1980) Expropriação e Violência (A Questão política no Campo). Hucitec: São Paulo.
- MARTINS, J. S. (1984) A Militarização da Questão Agrária no Brasil. Vozes: Petrópolis.
- MARTINS, Luciano (1985) O Estado Capitalista e a Burocracia no Brasil Pós 64. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MATHIS, Armin (1995) Garimpagem de Ouro na Amazônia. Belém: Paper do NAEA Nº 36.
- MELBY, Jonh (1942) Rubber River: Hispanic Americam Historic. Review 22 (3): 452-69.
- MOOG, Vianna (1975) O Ciclo do Ouro Negro: Impressão da Amazônia. 2ª ed., Belém: Conselho Estadual de Cultura.
- NORTH, D. C (1996) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press.

- O'DONNELL, Guillermo (1990) *Análise do Autoritarismo Burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PANDOLFO, C. (1994) *Amazônia Brasileira: Ocupação, Desenvolvimento e Perspectivas Atuais e Futuras*. Belém: CEJUP.
- PARSONS, T. (1951) *The Social System*. Glecoe: Free Press.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida P. (1976) *Paradoxo da Burocracia: Um Estudo de Caso na Amazônia Brasileira*. Brasília: UNB (Dissertação de Mestrado).
- PINTO, Lúcio Flávio (1986/87) *O Estado Nacional: Padrasto da Amazônia*. In: *Pará Desenvolvimento - A Face Social dos Grandes Projetos*. Belém: (21): jul/dez. IDESP.
- RAMOS, A. Guerreiro (1961) *A Crise do Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar
- SANTOS, Roberto (1980) *História Econômica da Amazônia*. São Paulo: T. A. Queiros.
- SANTOS, W. Guilherme (1967) *A Imaginação Político Social Brasileira*. In: *Rev. Dados* nº 2/3
- SCHLUCHTER, W. (1981) *The Rise of Western Rationalism: Max Weber's Developmental History*. Berkeley: University California Press.
- SCHWARTZMAN, Simon (1988) *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Campos.
- SELZNICK, P. (1972) *A liderança na Administração*. Rio de Janeiro: FGV.
- SINTESEP (PA) (1990) *O Embate da SUDAM Frente ao Enxugamento de Sua Máquina Administrativa*. Belém: SITESEP (PA) Mimeo.
- SUDAM (1991) *Cenários da Amazônia*. In: *Ciência Hoje (volume especial: Amazônia)*. Dezembro.
- SUMMER, W. G. (1940) *Folkways*. Boston: Ginn
- SUDAM (1987) *Proposta de Reorganização Administrativa*. Belém: SUDAM, Mimeo.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (1995) *Plano Plurianual - 1996/99*. Belém: SUDAM/ Mimeo.
- SUZIGAN, Wilson (1986) *Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento*; são Paulo: Brasiliense.
- TAVARES, Maria da Conceição (1976) *Da Substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro: Ensaio sobre Economia Brasileira*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- TAVARES, Maria da Conceição (1986) *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. 2ª ed., Campinas: Editora da Unicamp.
- VIANNA, Sérgio Besserman (1987) *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas 1951-1954*. Rio de Janeiro: PUC/BNDES.
- WEBER, M. (1982) *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- WEBER, M. (1991) *Economia e Sociedade (Vol. I)*. Brasília: UNB.
- WEBER, M. (1977) *Economia y Sociedad: Um Esbozo de Sociologia Comprensiva*. 3ª ed. (Vol II), México: Foundo de Cultura Econômica.
- WEFFORT, Francisco C. (1989) *O Populismo na Política Brasileira*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- WORLD BANK (1992) *An Analysis of Environmental Problems in Amazon*.

