TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO E ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - APONTAMENTOS

Francisco de Assis Costa[1]

INTRODUÇÃO

Este texto objetiva discutir aspectos da relação entre concepções de desenvolvimento próprias das ciências econômicas com os desafios, teóricos e práticos, contidos na noção de desenvolvimento sustentável.

Sobre o desenvolvimento sustentável, a discussão dos últimos quarenta anos confirmou o enuciado clássico: refere-seao desenvolvimento social que alia eficiência econômica, equidade social e sustentabilidade ambiental, significando, este último atributo, que os usos que as gerações presentes fazem da base natural não devem comprometer a capacidade desses fundamentos em atender as necessidades das gerações futuras (Sachs,1993; Alier, 1994).

Trata-se, claramente, de anseio moral e ético - de um ideário, pois - que, entretanto, mediante as claras indicações de insustentabilidade do industrialismo capitalista, isto é, do desenvolvimento fundado na industrialização, da agricultura, inclusive, sob o comando da razão capitalista liderada pelo capital financeiro, vigente em plano mundial, vem ganhando forças, com expressões políticas e institucionais. O que artigo trata, na seção 1, de como as ciências econômicas vêm reaginda a isso: em uma perspectiva, discute o movimento de ideias que levou à percepção

1 Professor e pesquisador do NAEA/UFPa. E-mail: francisco_de_assis_costa@yahoo.com.br

do desenvolvimento econômico (sub-seção 1.1) como processo controlável (sub-seção 1.2), inclusive no que se refere às implicações ambientais (sub-seção 1.3); noutra perspectiva, apresenta as posições simétricas da economia políticaque vêma dimensão ambiental do processo do industrialismo capitalista como contradição, no seio de um antagonismo insuperável representado pela entropia na natureza derivada da atividade humana sob esse modo de produção (sub-seção 1.4).

Na seção 2, o artigo apresenta, tendo como referência a Amazônia, possibilidades estratégicas orientadas por uma heterodoxia econômica em formação, de políticas econômicas compatíveis com o ideária do desenvolvimento sustentável. Nas duas primeiras sub-seções da seção 2, se contrapõe a perspectiva entrópica (sub-seção 2.1) à negentropia da coevolução (seção 2.2), para em seguida indicar, criticamente, possibilidades intermediárias de desenvolvimento sustentável (sub-seção 2.3). Em relação a isso, aponta mudanças promissoras em andamento (sub-seção 2.4) e outras por fazer (sub-seção 2.5), as quais, sob orientação de convergências teóricas que vêm se fazendo nas ciências econômicas em torno das teorias do desenvolvimento endógeno, poderão mobilizar capacidades produtivas a serviço do desenvolvimento sustentável. O artigo encerra com considerações sobre o conjunto das reflexões.

1.DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E NATUREZA: HISTÓRIA E CONTRADIÇÃO

1.1. Desenvolvimento: Conceitos seminais

Todas as disciplinas das ciências da sociedade têm se preocupado com os tensos processos que. A economia, em particular, fundou-se como disciplina tentando entender o que mais tarde veio a ser sintetizada no conceito de desenvolvimento: a dinâmica de mudanças que têm marcado a formação das sociedades modernas. A noção de desenvolvimento econômico associa, segundo Celso Furtado (1977), em obra clássica sobre a matéria

que orientará fundamentalmente esta sub-seção, três noções seminais: a idéia de riqueza de uma coletividade (nacional, regional, local), a de crescimento da riqueza (coletiva) e a da capacidade endógena de aumentar a riqueza (coletiva).

Riqueza privada e riqueza coletiva. Nas sociedades ocidentais anoção de riqueza se associava historicamente à condição privada. Assim, pessoas - senhores, príncipes, reis, mercadores, burgueses etc. - eram ricas. Com a formação do Estado-nação e sua preeminência sobre todas as outras formas de organização social e política, a idéia foi extrapolada para coletivos, permitindo a Adam Smith, o pensador considerado fundador do pensamento econômico moderno, a utilização e elaboração da expressão riqueza das nações – mote do título de sua principal obra.

Riqueza e crescimento da riqueza. A idéia de riqueza, contudo, que se deriva da contabilidade patrimonial privada, excluía tradicionalmente duas dimensões da produção social (=coletiva): a que resulta da ação do tempo e a que aflora da troca de mercadorias intangíveis. A contabilidade patrimoniall privada refere-se a um estoque de bens considerado num momento dado, enquanto o esforço produtivo de uma coletividade não pode ser definido fora do tempo, pois ele não se limita a gerar bens suscetíveis de serem estocados. Os serviços, por exemplo, só têm existência real se considerada sob a forma de fluxo, isto é, mediante o tempo de sua ocorrência.

A fim de unificar os dois conceitos – o de estoque de bens e o de fluxo de serviços – os economistas criaram o conceito complexo de renda, que corresponde à remuneração (ou ao custo) dos fatores utilizados na produção de bens e serviços. Do ponto de vista da análise econômica foi dado um passo decisivo quando se definiu o conceito de fluxo de renda, cuja expansão é suscetível de expressão quantitativa, para a visualização da riqueza social de um modo que incorpora sua dimensão tangível e intangível. Desde então, a riqueza das nações corresponderia ao montante desse fluxo em cada momento. Com isso,pode-se raciocinar com o crescimento das nações, uma vez que este poderia ser medido pelo ritmo de expansão desse fluxo.E, muito importante, pode-se

refletir, também, sobre a eficiência das nações nesse processo: o que poderia ser observado pelo que ocorre com a relação entre o fluxo de renda e os fundamentos de trabalho necessários para sua existência – isto é, pelo que se passa com a renda per capita. A renda per capita tem sido aceito como o melhor indicador do processo de desenvolvimento de uma economia.

As limitações dos conceitos são óbvias: eles reduzem o complexo processo das mudanças históricas a expressões muito simples. Mas as vantagens são também inegáveis: com eles tornou-se possível dizer algo sobre processos que pela sua extensão e complexidade até então só se podia enunciar impressões. E, como faz questão de sublinhar Celso Furtado na obra citada, mesmo na sua singeleza quantitativa, o conceito de desenvolvimento não se restringe à idéia de crescimento. Ele compreende esta noção, superando-a.

Articulando duas condições, a de crescimento da produção coletiva e concomitante elevação da capacidade produtiva média dos membros deste coletivo, o conceito pressupõe transformação no todo social, uma vez que a ocorrência conjunta desses fenômenos exige normalmente aumento da divisão social do trabalho, com a elevação e melhoria do estoque de meios de produção e incremento do aprendizado dos trabalhadores, técnicos e empresários – pela elevação das habilidades respectivas na composição do que vem sendo chamado mais recentemente de capital humano.

Ao mesmo tempo, olhando pelos resultados das mudanças, a noção de desenvolvimento envolve o aumento e complexificação das múltiplas necessidades de uma coletividade (alteração no perfil da demanda, na perspectiva da economia), as quais sofrem ação permanente de uma variada gama de fatores sociais e institucionais que se extendem para muito além da análise econômica estrita, sendo o tema do conjunto das ciências da sociedade. No todo, François Perroux (1965:155), em feliz síntese, define o desenvolvimento como "a combinação de mudanças mentais e sociais de uma população que se mostra apta a fazer crescer cumulativa e duravelmente seu produto real global".

1.2.O desenvolvimento não é sina, e história: E produto da continua interação interação enter decisões, ações e estruturas

A noção de desenvolvimento comporta dois movimentos sistemicamente interconectados. De um lado, o aumento continuado da riqueza de um coletivo complexo que deriva sua eficiência da divisão social do trabalho e da mudança correlata nos fundamentos do trabalho – meios e processos de produção. De outro, aumento na complexificação das necessidades. Permeando os dois movimentos, mudanças associadas às pessoas (aos agentes no jargão da economia) tanto na capacidade de acompanharem as exigências da crescente divisão do trabalho, quanto nas suas estruturas de valores e carências. Acionando o conjunto,se encontram as decisões dos agentes e os mecanismos de coordenação, de indução e de propagação dessas decisões (Argyrous, 2002; Nell, 2002).

Os processos econômicos não são constituídos nem de decisões totalmente autônomas, nem de decisões totalmente induzidas. As decisões são tomados com graus de liberdade variados, de acordo com as posições dos agentes nas diversas estruturas – instituições, como empresas, famílias e organizações da sociedade ou do Estado – que coordenam aspectos diferenciados da reprodução social. As empresas são estruturas de governança (Williamson,1985) na esfera da produção; as famílias na esfera do consumo; o Governo na esfera da formação do capital social e da garantia dos mecanismos globais de troca, etc.

Quanto maior o grau de autonomia de um processo de decisão, maior sua importância no processo de desenvolvimento. Podemos relacionar pelo menos três grupos de decisões relevantes para questões de desenvolvimento.

a) As relacionadas com o plano de utilização da renda destinada ao consumo imediato e que pode ser parcialmente poupada; estas decisões constituem a substância da teoria do comportamento do consumidor (Argyrous, 2002).

b) As relacionadas com a transformação de um conjunto de recursos econômicos em outro conjunto de recursos considerados mais raros; com elas se preocupa a teoria da produção (Nell, 2002);

> c) As relacionadas com a alocação, em função de um horizonte temporal, do produto não destinado ao consumo imediato e que deve ser utilizado para expandir a capacidade produtiva; estas decisões, estudadas em relação com as anteriores, constituem a matéria da teoria do desenvolvimento (Furtado, 1977).

As decisões dos consumidores são importantes em dois sentidos: na distribuição da renda entre poupança e consumo e, neste, entre as diversas possibilidades de consumo.

As decisões do produtor são decisivas, pois delas derivam os diversos usos das possibilidades dadas na economia e na sociedade.

> As decisões sobre a alocação do excedente são fundamentais em relação ao desenvolvimento, porque, primeiro, elas são o nexo entre disposições privadas e necessidades coletivas naquilo que diz respeito à mais concreta manifestação da eficiência econômica da sociedade: a formação de excedente. Segundo porque elas são a ponte entre o presente e o futuro – o quanto, o que e como se produzirá no futuro depende da forma como se aloca hoje o excendente: a poupança da coletividade.

Vê-se, com isso, que políticas públicas que visem influenciar no desenvolvimento terão que afetar, de maneira coerente, os processos decisórios dos diversos grupos de agentes. Isto não é tarefa simples, sobretudo pelas seguintes razões:

> 1. As decisões são tomadas por grupos de agentes diferentes, com interesses por vezes fortemente divergentes.
> 2. O sistema econômico capitalista, assentado amplamente nas necessidades de lucro das empresas e na busca compulsiva por posições diferenciadas na concorrência, não é naturalmente dotado de mecanismos que produzam (sempre) sinergia, que levem os diversos processos decisorios à convergência necessária para a obtenção dos melhores resultados para todos – para o coletivo.
> 3. Daí que, por exemplo, a poupança coletiva que eventualmente se obtém a partir do primeiro grupo de decisões, por se fazer mediante os anseios e necessidades do homem comum, não se

converte automaticamente em investimentos reais, não é objeto mecânico das decisões que se fazem no terceiro grupo (no grupo dos que controlam as empresas) - no âmbito dos empresários, esses agentes especiais de cuja disposição não apenas depende o crescimento (Keynes, 1970) como o desenvolvimento (Schumpeter, 1988). Dai que:
3.1. Conspiram as incertezas em relação aos negócios no futuro;
3.2. E eternas dúvidas quanto aos ganhos derivados de aplicações em capital social – em infraestrutura: tanto as tangíveis, quanto as intangíveis.

De modo que, desde as descobertas de Keyenes em meados do século XX, desenvolveram-se inovações institucionais para uma presença decisiva do Estado através de políticas monetárias e fiscais, planos públicos de investimento em infraestrutura física e ciência e tecnologia, parcerias público-privadas, etc. visando manter a economia em desenvolvimento – isto é, crescendo e elevando a produtividade do trabalho por ela aplicado. Consolidou-se a idéia de que a economia capitalista é instável, porém controlável no rumo do pleno emprego e do progresso técnico contínuo.

1.3. O desenvolvimento da sociedade industrial-capitalista é controlável, também no que se refere às questões ambientais

Os economistas enunciaram, até aqui, que desenvolvimento (economicamente eficiente!) é crescimento com aumento da produtividade. À medida que cresce a produtividade aumenta o fluxo da renda real, isto é, a quantidade de bens e serviços à disposição da coletividade. Por outro lado, o aumento concomitante das remunerações provoca nos utilizadores da renda, reações tendentes a modificar o perfil da procura. Por conseguinte, para compreender o desenvovimento econômico – e para atuar sobre ele (com vistas à sustentabilidade?) - é necessário conhecer tanto o processo de aumento da produtividade, como o comportamento dos agentes que utilizam a renda em expansão. Nessa perspectiva, se afirma, também, que o sistema econômico capitalista

dispõe de um poderoso mecanismo de regulação, o mercado, que ajusta as proporções das variáveis fundamentais. Tal mecanismo falha, contudo, sob muitas circunstâncias, exigindo mecanismos institucionais de correção. Aplicando governo onde falha o mercado e mercado onde falha governo, alternando laissez faire e leviatã, cumprir-se-ía um trajeto evolutivo de modernidade: se alcançaria o desenvolvimento como condição de perene aperfeiçoamento.

Os problemas ambientais seriam tipicamente daqueles para os quais os mecanismos de mercado são cegos – incapazes que se mostram em captar o que não pode ser expresso monetariamente. Os impactos ambientais sobre os componentes de uma sociedade, das atividades econômicas de produção e consumo, têm sido tratados como externalidades (Comune, 1994; Romeiro, 1998; Serrôa da Mota, 2005): isto é, vistos como resultados não refletidos nos preços de mercado. Como tal, tratar-se-ia de efeitos que, uma vez reconhecidos como danos e prejuízos, poderiam ser corrigidos pela internalização na estrutura de custos e preços das empresas dos efeitos externos por elas provocados.

Nessa ótica, formulam-se estratégias para atingir a sustentabilidade ambiental. A partir de dois princípios: o de que há um estado de poluição ótimo para todos, sociedade e agente, aceitável em condições de equilíbrio geral atestado por ótimo de pareto; e o de que é possível atribuir ao poluidor/usuária do meio ambiente o custo eqüivalente do dano por ele causado. Partindo daí, criam-se dois tipos de instrumentos:

> a)Instrumentos de Controle que atuam fixando parâmetros técnicos para as atividades econômicas. Estabelecimento de níveis de emissão e de licenciamento ambiental são exemplos desse tipo de instrumento.
> b)Instrumentos Econonômicos que atuam diretamente nos custos da produção e consumo. São eles de dois tipos:
> b.1. Precificação: corrige o preço de mercado de um bem ou serviço de tal forma i) que esse se torne equivalente ao valor social; ii) que financie um nível de receita desejado para cobrir custos de provisão de investimento ou iii) com vista a mudar o comportamento do agente econômico.
> b.2. Criação de mercado: altera, via alocação e comercialização,

o direito de uso do recurso ambiental (conf. Serrôa da Mota, 2005).

1.4. A noção de insustentabilidade como uma dimensão das contradições do industrialismo capitalismo

Há vertentes da economia, entretanto, que vêem de forma muito crítica as posições acima enunciadas. A economia política, por exemplo, argumenta que o sistema econômico capitalista tem apresentado trajetórias marcadas por pelo menos três características que tornam seu futuro mais incerto do que fazem crer os keynesianos, ou, mais precisamente, as vertentes orientadas pela chamada "síntese neoclássica de Keynes". A respeito, sugerem autores como Nicholas Georgescu-Roegen (1971) e Elmer Altvater (1995) três questões principais.

Primeiro, que a dinâmica de crescimento-desenvolvimento industrial-capitalista é determinada por forças compulsivas que, sob a lógica do próprio sistema, não reconhecem limites: o desenvolvimento não tem um fim previsto. Se há alguma variável com limites rígidos, como o limite incontornável da base natural do planeta, nas equações desse processo, ela faz freiar, levando mesmo a capotar desatrosamente todo o bólido.

Segundo, que a evolução do sistema é processo desequilibrado, que acentua diferenças entre as pessoas de uma mesma nação e entre as nações. O sistema amplia assimetrias de toda ordem: de propriedade (capital físico, tangível) e de capacidade (capital humano, intangível).

Terceiro, que se trata de processo conduzido por lógica cega em relação a muitos aspectos da vida – todos aqueles com dificuldade para serem valorados no sistema de valores com o qual a economia trabalha.

Dentre estes últimos, dá-se destaque às questões relativas à natureza. Nesse aspecto, a visão apresentada no segmento anterior seria limitada, uma vez que parte do princípio de que todo dano pode ser equilibradamente compensado, que todo impacto pode ser contrafeito. Apontam eles para o fato de que há mudanças de qualidade, produzidas pelo industrialismo capitalista nos

fundamentos naturais da vida, que são irreversíveis.

Em primeiro lugar, porque tais mudanças estão associadas à exaustão de estoques de recursos naturais orgânicos ou inorgânicos (capital natural para Costanza, 1994). Os estoques de matérias inorgânicas levam milhões de anos para se formarem; os estoques de matérias orgânicas milhares, no mínimo centenas de anos.

Em segundo lugar, tais estoques têm qualidades próprias: os materiais inorgânicos são matérias estruturadas de baixa entropia (Georgescu-Roegen, 1971), portanto, capazes de produzir trabalho e, assim, ser útil à vida humana; os estoques orgânicos (por exemplo, um ecossistema natural de fauna e flora), além de serem matéria com baixa entropia são, sobretudo, enquanto ecossistema (Odum,1988), estoque de biodiversidade- é dizer, de vida biológica em suas múltiplas interações entre si e com o ambiente físico que a circunda e conforma.

O consumo destes estoques, se conclui, não é apenas mero ato de conversão equivalente de matéria em energia - cuja soma total sempre será a mesma, como nos ensina a primeira lei da termodinâmica - mas também o ato de transformar matéria altamente estruturada em matéria degradada, dejetos (cambiar matéria de baixa entropia por matéria de alta entropia - esta última inútil ou mesmo prejudicial para a vida humana). Implica, tal ato, além do mais, numa perda de qualidade da própria base natural da vida - expressano aumento da sua entropia (desordem) total - como formula a segunda lei da termodinâmica. Na medida em que os estoques utilizados não se repõem no horizonte de muitas gerações, tais mudanças têm um caráter de irreversibilidade quando observadas no tempo próprio (Brüseke, 1990) da reprodução humana.

A produção de recursos naturais, por seu turno, a cada momento depende da capacidade instalada no planeta para a transformação de luz solar em matéria orgânica. O volume de luz solar é abundante, mas só uma ínfima parte é transformada em matéria orgânica capaz de alimentar a vida. O paradigma tecnológico do industrialismo capitalista para elevar essa capacidade

apresentou dois caminhos:

> a) O de potencialização dos solos, tanto pela seleção de espécies vegetais que maximizem tal transformação, quanto pela artificialização dos ciclos de nutrientes das plantas com a utilização intensa da química inorgânica e
> b) O de potencialização do trabalho humano pela crescente utilização de energia fóssil nas tecnologias mecânicas de preparação do solo e de colheita dos produtos.

As mudanças daí decorrentes elevaram de forma monumental a capacidade de produção de matéria orgânica no planeta. Mas atrelaram essa capacidade precisamente à utilização intensa e crescente dos estoques irrecuperáveis de matériasorgânicas e inorgânicas e à simplificação dos ecossistemas com efeitos crescentes na sua instabilidade, na sua qualidade para a reprodução humana e no seu custo energético. O aumento da capacidade de produção de recursos orgânicos de reprodução humana implica, portanto, ao mesmo tempo, numa ampliação da entropia global, num incremento da desordem que ameaça a própria vida. Eis a contradição dos tempos presentes. Eis a dimensão social dos recursos naturais que a discussão do desenvolvimento sustentável coloca. Eis, por fim, a explicitação teórica da condição insustentável do desenvolvimento sob a égide da modernidade industrial-capitalista.

Em síntese: os impactos do desenvolvimento industrial-capitalista não se resumiriam a meras externalidades corrigíveis na direção de um equilíbrio; tal desenvolvimento imporia crescentes tensões até o ponto da insustentabilidade, da ruptura irrecuperável, do caos. Isso porque, a natureza, que contribui na totalidade dos processos produtivos, em todos os seus momentos, e para todos seus resultados, só consegue se expressar no valor das coisas quando está em cena componentes seus que, de um modo ou de outro, tornaram-se propriedade de alguém. Não é este o caso de aspectos fundamentais da reprodução do mundo. Os circuitos vitais da natureza – o circuito de carbono, o circuito do hidrogênio, o circuito do nitrogênio, o circuito da

água, etc. –, não reconhecem senhor: pessoas ou nações. Ora, se se tem um sistema que cresce compulsivamente, cuja essência é moldada pelas necessidades do capitalismo industrial e financeiro, cuja única razão de ser é a expansão; se nesse esforço cego de crescimento se precisa, em todo momento, de elementos da natureza; se nessa tensão se produz endogenamente riqueza em proporções correlatas à pobreza... Se tudo isso é verdadeiro, o ideária do desenvolvimento sustentável – um desenvolvimento economicamente eficiente, socialmente justo e ecologiacamente prudente – está na contramão (da história) do sistema.

Há, nessa perspectiva, estratégias de contrarrestação? Para Altvater (1995), sim. Duas grandes condições teriam que ser atendidas para que se reduza a entropia do sistema:

> 1. Que se supere institucionalmente a dura cisão entre classes e nações, que se supere a "sociedade do apartheid" por uma diferenciação institucional dotada de multiplicidade de modos de vida sociais, em uma sociedade baseada nos princípios da igualdade, da liberdade e da participação. Que se superem, enfim, por instituições apropriadas, os fundamentos das assimetrias que aprofundam as condições de insustentabilidade, por formas de participação ampla, que incorpore nas decisões estratégicas do sistema não apenas as necessidades empresariais industriais e financeiras (Altvater, 1995:282) – não apenas, por outra parte, as necessidades dos paises hegemônicos nesses campo.
> 2. Que se reduzam o suprimento de recursos naturais e a descarga de emissões tóxicas, reduzindo radicalmente (por decisões políticas, não necessariamente corroboradas pelo mercado) o peso dos posíveis danos ecológicos do industrialismo sobre as esferas da natureza.

Trata-se de programa reconhecidamente normativo. Pois, é sabido, "A organização de estruturas econômicas e sociais coerentes permite ser sustentável apenas de modo condicionado – somente enquanto não se colide com as restrições sistêmicas externas, sobretudo o princípio do lucro, a competitividade, a imposição das condições objetivas". Mesmo assim, a conclusão

do autor é simples e realista: "Ser sustentável, inclusive sob concepção ampla, constitui uma norma digna de ser efetivada, mas que só pode se converter em realidade na medida em que as instituições básicas da sociedade não sejam consideradas sacrossantas. Isto se refere, naturalmente, também às instituições da nova (des)ordem mundial..." (Altvater, 1995:295-296).

2. A DINÂMICA SOCIAL REGIONAL E A QUESTÃO DA SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

2.1. O ponto de vista dos "entropistas"

A perspectiva de que é endógeno ao sistema capitalista, é da sua natureza a produção sistemática de entropia, isto é, a elevação continuada da desordem do mundo – ampliando as desigualdades sociais e os riscos de destruição das bases naturais da vida, tem uma leitura sobre o desenvolvimento da Amazônia. Stephen Bunker (1985), buscando uma nova interpretação da história do subdesenvolvimento da Amazônia, propôs a reformulação das abordagens sobre as relações entre desenvolvimento (dos países industrializados do centro) e subdesenvolvimento (das regiões periféricas do capitalismo) com base precisamente na disponibilidade e utilização dos estoques de matéria de baixa entropia identificando, aí, nos primeiros, um tipo de economia que define como *economia produtiva* e, nos segundos,*economias extrativas*. O que explicaria as diferenças já verificáveis e a sua provável ampliação no futuro não seria apenas a transferência de valor das regiões periféricas para as centrais (como enunciavam as diversas teorias da dependência e das trocas desiguais), mas, sobretudo, a transferência da energia contida nas matérias obtidas em regiões periféricas por métodos puramente extrativos para utilização produtiva (que implica na transformação e utilização social da energia física nelas contidas e suas derivações) nos países centrais. Os recursos naturais - como coisa, não como valor - de uma região (da Amazônia, por exemplo) tornam-se

força produtiva (energia ou matéria transformada para potenciar o trabalho humano) em outra região. Considerado o caráter irreversível dos resultados, à região extrativa seriam simplesmente suprimidas as possibilidades sociais associadas à utilização futura de tais recursos. Os ganhos econômico-financeiros, limitados pelas tensões desfavoráveis às regiões periféricas no mercado mundial (Altvater, 1987) - pela sempre presente deterioração dos termos de troca entre matérias primas e produtos industriais (agora de alta tecnologia), pelas condições do mercado financeiro e pelas crises de endividamento - não seriam suficientes para formar *linkages* indutores de processos donsistentes de fortalecimento da sociedade local em todas as suas instâncias.

No todo, ter-se-ia, nos termos de um"fordismo fossilístico" (Altvater, 1993), o aumento da entropia - tanto pela perda de matérias estruturadas, quanto pela formação de dejetos inaproveitáveis, não importando onde geograficamente ocorra cada momento do processo -, com o fortalecimento da capacidade produtiva e da complexidade e eficiência social dos países importadores de matérias de baixa entropia e enfraquecimento das sociedades delas exportadoras. Ter-se-ia, assim, ao mesmo tempo, o aumento da entropia física associado com o aprofundamento das desigualdades estruturais entre os homens - um aumento, pois, da insustentabilidade da sociedade global sob o industrialismo por uma completa inadaptação das sociedades humanas modernas às condições gerais da natureza sobre a terra e às condições amazônicas em particular.

As estratégias para o desenvolvimento sustentável colidem com a natureza do sistema – seriam uma quimera (Altvater, 1995).

2.2. O ponto de vista da coevolução

Ao lado de uma economia política que enfatiza os grandes fluxos de valor e os vincula aos fluxos igualmente macro de energia e matéria, recompondo a unidade entre dinâmicas sociais e natureza pela noção termodinâmica da entropia e sua aplicaçãoàs

formas de utilização da natureza em escala global, desenvolvem-se, no trato de processos sociais na Amazônia, proposições teóricas de integração sociedade-natureza que salientam a lógica e resultados da *adaptação* das populações humanas às condições estabelecidas pela natureza em processos coevolutivos e negentrópicos (que negam a entropia).

A primeira abordagem pressupõe que os processos de decisão quanto ao uso da natureza, suas formas e objetivos, ocorrem em contextos caracterizados por exterioridade e alienação entre sociedade e natureza. E a resposta da natureza - a entropia -, não obstante real, é de difícil percepção pelos agentes participantes dos processos, posto que muitas vezes deslocada no tempo e no espaço em relação ao tempo e espaço de seus fundamentos. Por esta perspectiva, são necessárias escala global e visão de longo prazo, para que se perceba a extensão da inadaptabilidade e o grau de insustentabilidade do uso social dos recursos naturais de regiões específicas, como a Amazônia.

A segunda abordagem, que nos chega organizada pela ecologia humana (Morán, 1990), expõe as possibilidades, demonstradas porgrupamentos humanos, de adaptação às condições dadas pela natureza originária na Amazônia. As possibilidades de convívio entre sociedade e natureza, *esta basicamente observada como estoque de biodiversidade*, é a motivação central de um programa científico, cuja ambição metodológica principal é compreender como interagem cultura e natureza na conformação dos usos sociais dos recursos, procurando não sucumbir a qualquer pré-determinação, nem da cultura (determinismo cultural) nem da natureza (determinismo ecológico) sobre a configuração histórica do convívio, que nesse sentido pode ser visto como *coevolução* sustentada por permanente e inacabado processo de adaptação. A dinâmica desse processo, a reprodução das sociedades locais e seu desenvolvimento, será tanto mais sustentável, quanto mais baseada na utilizaçãopreservadora de elementos originais da natureza. Sua escala de percepção é micro e meso, não obstante capaz de generalizações para grandes ambientes ecológicos como os de várzea, em domínios de rios de águas pretas ou

brancas, e os de terra firma na Amazônia.
Sua empiria de referência são as populações tradicionais da Amazônia - índios e caboclos.

2.3. Da parcialidade das proposições

Essas proposições têm influenciado de modo marcante a discussão sobre desenvolvimento e sustentabilidade na Amazônia nas últimas décadas. Elas têm o inquestionável mérito de expor aspectos fundamentais da realidade amazônica e suas relações com o mundo. Nisso, porém, ou a Amazônia, a sua história, é *apenas* um capítulo dramático na dinâmica de entropização em níveis local e global, comandada pelo mercado mundial, ou ela é o *locus* da demonstração, por populações com longo convívio com a natureza originária, de possibilidades adaptativas preservacionistas.

A polaridade de tais posições tem dificultado a absorção da questão da sustentabilidade nas discussões sobre desenvolvimento no Brasil e na Amazônia, uma vez que nãoabriga as mais urgentes carências do país e da região. Importa pensar o desenvolvimento com sustentabilidade para a Amazônia: que é *locus* de reprodução/solução de problemas agudos do País, como a pobreza; que é espaço de diferenciação ascendente/descendente dos atingidos pelos processos de modernização desigual nas áreas de colonização antiga do País; que é o núcleo do conflito secular entre propriedade latifundiária e formas camponesas de ser e produzir; que é momento de fortalecimento/enfraquecimento do capitalismo autoritário;que é suporte de vias democráticas/ autoritárias de modernização... .

Em tal agenda terá destaque, em lugar da polarazição insolúvel entre co-evolução e entropização final, as *possibilidades intermediárias* de utilização dos recursos da natureza: usos transformadores, porém não predadores da natureza originária e usos preservadores, economicamente eficientes.

2.4. As possibilidades de desenvolvimento com sustentabilidade na Amazônia[2]

Do que vimos até aqui, um desenvolvimento sustentável alia a condição de economicamente eficiente – isto é, baseado em crescimento econômico com produtividade crescente, como se destacou na seção 1 – com a de prover justiça distributiva, sem comprometer os fundamentos naturais da existência da sociedade, agora e no futuro. Para o crescimento com produtividade crescente, uma estratégia de desenvolvimento sustentável deve mobilizar os agentes públicos e privados para que os meios necessários sejam arregimentados: para que investimentos se realizem elevando a produção do conjunto e a capacidade produtiva de cada componente do processo. Para que justiça distributiva seja feita a par do crescimento da eficiência econômica, é necessário que a nova capacidade produtiva eleve correspondentemente a média da qualidade da vida dos envolvidos, reduzindo concomitantemente a variância, isto é, as diferenças entre as partes. Tal processo será ecologicamente prudente se em nenhum momento a eficiência economica depender da destruição de fundamentos naturais da vida.

Trata-se de propósito de difícil equacionamento, nos alertam os entropistas, posto que os constrangimentos da eficiência econômica tendem a subordinar tudo o mais. Historicamente, a razão do lucro, quando fartamente servida, aliena o homem e a natureza. Nas sociedades periféricas, isto tem produzido uma supressão de capacidade física, uma transferência de recursos, sem gerar, na proporção necessária, capacidade produtiva. Ao final, ter-se-á o aprofundamento das assimetrias, das diferenças de capacidade e de qualidade de vida – nos pontos centrais do sistema, produtividade cada vez mais elevada, com correspondente melhoria nas condições de vida; na sua margem o contrário.

Isso significa para a Amazônia o risco de que venha a perder seu principal tesouro – uma ecologia impar em todo o globo,

2 Esta seção se fundamenta em Costa, 2005b.

com mega biodiversidade e complexidade sem igual, absorvedouro de carbono e fator de equilíbrio climático – sem auferir nada em troca. Para esta possibilidade histórica nos apontam os entropistas. E contra isso devem se desenvolver estratégias de ação.

A consciência dessas questões na sociedade brasileira teve um momento particularmente importante na Constituição de 1988, quando, com o Fundo Constitucional de Desenvolvimento doNorte (FNO), se delineou uma nova política econômica para a Região. Tratava-se de oportunidade sem precedentes, a qual, em sua primeira fase, que cobre a primeira década do século corrente, enseja uma reflexão sobre outros caminhos, sobre outras possibilidades estratégicas para a promoção do desenvolvimento sustentável.

2.5. O FNO como inovação institucional

Instituições, ensina Douglas North, um proeminente autor da Nova Economia Institucional (NEI), "...são o filtro entre os indivíduos e o estoque de capital [a soma das disponibilidades em capital físico, capital humano e capital natural] e entre este e a produção e distribuição de bens, serviços e renda (1981:4-5 e 201). " Criado em 1988, o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte (FNO) é parte do que North entenderia ser a "mais fundamental restrição organizacional do sistema econômico": as *regras constitucionais*, no que se refere ao seu objetivo de "especificar um padrão de distribuição de riqueza e renda" (North, 1981: 205)[3].

Com efeito, o artigo 159, I, c, da Constituição Federal determinou que 3% das receitas da União deveriam ser aplicadas em programas de financiamento de setores produtivos das regiões consideradas as menos favorecidas do País. A regulamentação pela Lei nº. 7.827, de setembro de 1989, estabelece as propor-

3 Douglas North atribui mais duas funções primordiais de uma constituição: o deespecificar um sistema de proteção em um universo de Estados em competição e o de assentar as bases para um sistema de regras operacionais para reduzir custos de transação no setor econômico.

ções de distribuição do Fundo entre as três regiões contempladas: 0,6% para o Norte, 0,6% para o Centro-Oeste e 1,8% para o Nordeste. O mencionado estatuto estabelece que os recursos devem dar preferência aos mini e pequenos produtores para implementação de sistemas produtivos ecologicamente adequados. Indica, ao mesmo tempo, um conjunto de regras operacionais que dão autonomia ao gestor local. Assim, no caso da Região Norte, por uma parte permite ao Banco da Amazônia S.A. (BASA) aplicar os recursos por critérios que lhe pareçam apropriados às especificidades locais; por outra, obriga-o a responder pela inteireza do Fundo. Entretanto, a Medida Provisória nº. 1.727, de novembro de 1998, reduziu o risco do Banco para apenas 50%, atribuindo ao Fundo os 50% restantes (Rezende, 1999:9-10).

De 1989 a 2000, em fluxo regular, dado que os fundos constitucionais não estão sujeitos à disciplina orçamentária instituída para a política agrícola desde 1988, por montantes médios anuais de R$ 355 milhões a Secretaria do Tesouro Nacional repassou R$ 3,9 bilhões para as contas do Fundo no BASA (Brasil, 2001: preços correntes).

A Nova Economia Institucional e o problema da mensuração

Entendendo instituições como conjuntos de regras, procedimentos de controle e normas de coerção do comportamento individual com vistas à maximização de objetivos de atores coletivos (pequenos ou grandes grupos – comunidades ou classes) ou particulares (indivíduos, agentes), a NEI enunciaria que os contratos produzidos em torno do FNO (da sociedade e Estado brasileiros com o BASA e deste com os diversos grupos e agentes que acessam ou medeiam o acesso ao crédito) deveriam objetivar a maximização de uma "utilidade" especial, a saber: maior eqüidade entre as regiões pelo desenvolvimento mais rápido da Região Norte comparativamente ao resto do País. Nesse sentido, tais contratos deveriam produzir convergência entre as decisões dos atores coletivos que se fariam obedecendo a resultados de cálculos de custo/benefício social, a percepção coletiva de que

abrir mão dos recursos do FNO foi (mais que) compensado pelo desenvolvimento da Região, e aquelas decisões dos agentes, para as quais prevaleceriam cálculos de custo/benefício privado, cujos melhores resultados dependeriam crucialmente da redução de custos, tanto daqueles associados à produção, quanto dos outros originados nas transações (Williamson, 1985:15-19).

Contudo, que percepção da "utilidade desenvolvimento" orientaria as decisões de maximização dos sujeitos coletivos? Como verificar o cumprimento dos contratos em que, grosso modo, o conjunto da sociedade brasileira, enquanto sociedade civil e sociedade e política (Estado), se obriga a entregar recursos a custo zero para uma tecno-burocracia intitulada BASA, em troca da melhoria da eficiência produtiva e das condições da existência social na Amazônia?

Temos aqui um exemplo típico daquilo que a NEI reconhece como *problema de mensuração*: as dificuldades postas pela racionalidade limitada e pelo oportunismo – i. e. pelo conhecimento insuficiente e pela disposição pressupostamente latente nos agentes de não cumprir um contrato se o custo que se presume derivar da retaliação for menor que o ganho com a ruptura do acordo - para a formulação do contrato, para o acompanhamento e para controle do processo, do qual emergirá a utilidade contratada (Williamson, 1985:80). A questão pode ser posta assim: como posso saber *o quanto* meu contraparte desviou-se do acordado se prevaleceu sua natureza oportunista, dado ser o meu conhecimento limitado para estabelecer precisamente o que quero e para avaliar com exatidão o que foi feito?

A aplicação de recursos sociais com as características do FNO tem, de início, um *problema de mensuração,* na medida em que a "utilidade desenvolvimento", seu objeto contratual, comporta diversos significados, gerando, tal fato, "ambigüidades de atributos e performance" (Williamson, 1985:2). A resolução de tal problema exige um quadro conceitual em que se explicitem os atributos do desenvolvimento que se busca maximizar e que se estabeleçam as formas de sua percepção.

A constituição histórica de uma nova "utilidade-desenvolvimento" para a Amazônia

Antes da Constituição de 1988 e da vigência do FNO, o fomento do desenvolvimento da Amazônia se fundamentou, desde a grande investida da Operação Amazônia promovida pela Ditadura Militar em 1966, na política de incentios fiscaisconduzida pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). É conhecido o conteúdo conceitual da noção de desenvolvimento que prevaleceu ao longo dessas duas décadas nas relações hierarquicamente – autoritariamente - organizadas entre estado nacional e sociedades amazônicas: a maximização de uma macro-função de produção que se ajustasse ao desequilíbrio peculiar à dotação de fatores da região, caracterizada por abundância de terras e escassez de trabalho e capital (Costa, 1994). O capital, ai, é estritamente capital físico. A natureza, percebida pelas suas partes assim classificadas: mata = madeira; solo = suporte de agropecuária homogênea; subsolo = minério. O trabalho direto, desqualificado; o trabalho de gestão = empresarial; relação de propriedade = latifundiária (propriedades de grande extensão). Integrado a isso, o "contrato" gerido pela SUDAM previa as formas de percepção e avaliação: as grandezas médias de renda (renda percapita, por exemplo) e as taxas de incremento do PIB.

Há acentuadas divergências nas avaliações que se fizeram do "contrato" mediado pela SUDAM, a depender dos diferentes focos: as análises que observaram o "desenvolvimento" pelas estruturas privilegiadas dos grandes projetos agropecuários detectaram um rotundo fracasso, dado que a rentabilidade ou por razões de oportunismo (especulações, transferência interregional de renda, etc. – conf. Gasquez e Yokomizo, 1990; Gasquez e Vilaverde, 1991) ou por razões de conhecimento insuficiente (problemas técnicos e de gestão – conf. Costa, 2000) era negativa, nula ou muito baixa; por seu turno, às análises que utilizaram as variáveis macroeconômicas pelas *proxies* do PIB foi possível argumentar com uma correspondência entre a "utilidade" con-

tratada e a obtida.
É o caso dos veementes argumentos de José Marcelino Monteiro da Costa (1992), os quais se resumiriam no seguinte julgamento: não é justo esperar mais de um contrato que prometeu exatamente o que vejo – crescimento rápido do PIB e alguns pressupostos e derivações infraestruturais.

Essas duas posições constituiram as referências, na segunda metade dos anos oitenta, por ocasião dos debates da Constituinte, no que se refere ao contrato gerido pela SUDAM: para os que observavam a questão na primeira perspectiva, ele deveria ser rompido, pois sumidouro de recursos públicos; para os que o viam na segunda perspectiva, ele deveria ser mantido, pois indutor de crescimento do PIB (= desenvolvimento).

Nos últimos anos da década de oitenta, a recolocação da grave questão das desigualdades sociais (realçada na recorrente menção à "dívida social" do País que caracterizou discursos influentes na "Nova Republica"), e a definitiva introjeção da questão ambiental nos assuntos amazônicos tornou insustentável a segunda posição: aquela que entende ser o crescimento do PIB uma indicação suficiente do desenvolvimento.

O realce das questões sociais correspondeu ao impacto das demandas reprimidas ao longo do regime militar, que se caracterizou por um "...estilo de desenvolvimento excludente, concentrador da riqueza, do poder, do consumo e da renda" (Henrique, 1993:275 e 278). As regiões periféricas apresentavam-se, cada vez mais nitidamente, como expressões fortes, avultadas, da iniqüidade geral, não perceptíveis pelas médias de variáveis macroeconômicas. Quanto ao relevo assumido pela dimensão ecológica do desenvolvimento brasileiro e amazônico e a sua representação como questão incontornável às discussões sobre desenvolvimento regional, demonstrei em outro lugar uma evolução por dois movimentos observados ao longo da década de oitenta (Costa, 1992 e 2000). O primeiro, que se inicia na primeira metade da década e arrefece com a proximidade do seu final, foi conduzido por setores da sociedade civil críticos em relação aos efeitos deletérios no "mundo da vida" (Habermas, 1987), produzidos pelo

industrialismo (domínio da "razão técnica") capitalista no Brasil, na Amazônia e no mundo. As organizações não governamentais são, ai, atores proeminentes. O segundo movimento marca a passagem da questão ambiental do âmbito da sociedade civil e da política pontual para o seio do Estado e para a grande política, para a política sistemática. O ano de 1988, ano em que diversas gestões de governo puseram o tema da proteção das florestas tropicais na agenda da reunião do G7, em París, data, claramente, o início dessa nova fase.

De modo que, no final dos anos oitenta e início dos anos noventa, também para nós no Brasil se estabeleceram conceitualmente os *atributos de um novo tipo de desenvolvimento*.Como um ideário, que, todavia, considerava a trajetória histórica de países que lograram umaevolução consistente na qualidade da vida material, os atributos de eficiência econômica, eqüidade social e prudência ecológica (Sachs, 1991) se estabeleceram como definidores do *desenvolvimento sustentável*. Em passo seguinte, se detalharam tais condições: trata-se de eficiência econômicaque garanta o uso continuado do capital natural e eqüidade social expressa em equilíbrio intra e inter-geracional.

O FNO e a nova "utilidade-desenvolvimento" para a Amazônia

As circunstâncias mencionadas produziram uma configuração do FNO que considerava elementos do *ideário do desenvolvimento sustentável*. A Lei No. 7.827, como já se mencionou, propugnava sua aplicação orientada à equidade social e a formas de produção ecologicamente sustentáveis, ao lado de se demonstrarem capazes de garantir retorno positivo, de serem economicamente viáveis. Observado assim esse estatuto seria um passo na institucionalização do ideal da sustentabilidade.

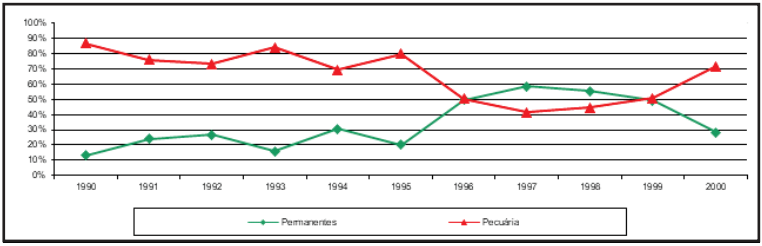
De fato, já aqui se encaminhava uma solução para o *problema de mensuração*: estar-se-ia maximizando a (nova) "utilidade desenvolvimento" na medida em que as aplicações do Fundo se fizessem em sistemas produtivos diversificados, baseados fundamentalmente em culturas permanentes e, por isso, com maior

esperança de sustentabilidade econômica e ecológica; afigurava-se altamente conveniente que os gestores de tais sistemas fossem os produtores familiares rurais, dado se reconhecer neles credores da dívida social da modernização do capitalismo autoritário brasileiro (Velho, 1976), excluídos que foram da política gerida pela SUDAM.

Esta formulação implicava inversões profundas na orientação da política de desenvolvimento regional de base agrária: no lugar da pecuária de corte, culturas perenes; no lugar das grandes empresas e fazendas, as unidades familiares de produção; no lugar de sistemas homogêneos, sistemas diversos. Ademais, a proposta convergia com vários dos fundamentos preconizados por recentes teorias do desenvolvimento endógeno (Krugman, 1995, 1998; Porter, 1989; Barquero, 2001; Conti, Giaccaria, 2001), que valorizam as bases locais – as aglomerações, o capital humano e o capital natural como o cerne de processos duradouros de progresso econômico e social.

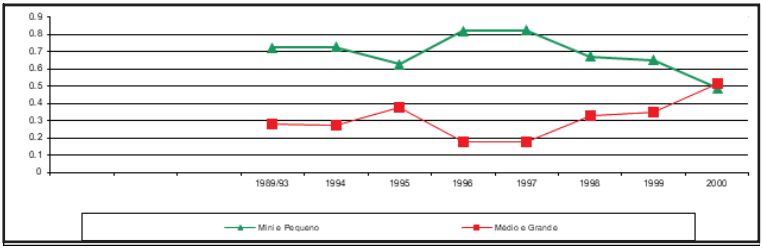
A substituição da unidade estrutural *pecuária-grandes emprestadores* pelo binômio *culturas permanentes-pequenos emprestadores* ademais de apontar para um desenvolvimento com raízes mais profundas, indicaria a possibilidade de tê-lo ecologicamente prudente e com capacidade de formação e distribuição de renda: o *pressuposto constitucional*, a nova utilidade-desenvolvimento formalizada na Lei nº 7827/89.

Gráfico 1 – Evolução da participação dos financiamentos do FNO para pecuária e para culturas permanentes1, 1990 a 2000



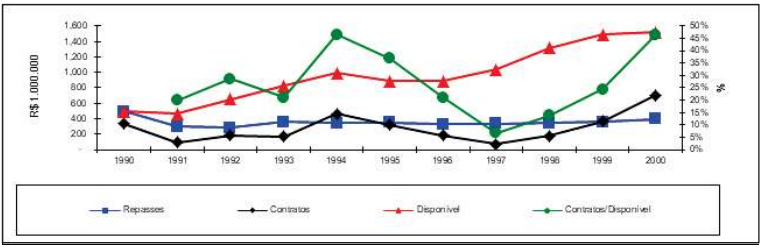
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Relatórios do BASA, Santana, 2000. Notas: 1 As percentagens consideram a soma dos crédito para culturas permanentes e para pecuária como 100%. Considera-se, para issso, que todos os demais itens de crédito para o setor rural distribuem-se proporcionalmente a essas duas parcelas: isto é, que as culturas temporárias financiadas foram intercalares para cultura permanente ou pasto; que os investimentos em infra estrutura e que as aplicações tecnológicas serviram às permanentes ou à pecuária proporcionalmente aos pesos dos créditos respectivos.

Gráfico 2 – Evolução da participação dos financiamentos do FNO por porte do beneficiário, 1989 a 2000



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Relatórios do BASA.

Gráfico 3 – Evolução dos repasses anuais, dos contratos de crédito e do disponível1, em comparação com a evolução do valor percentual dos créditos contratados em relação ao disponível (taxa de eficiência bancária) do FNO, 1990 a 2000



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Relatórios do BASA, Santana, 2000. 1 Saldo de um ano t-1, mais repasses do ano t, menos contratos de crédito no ano t. As disponibilidades aqui não consideram, portanto, os retornos de empréstimos passados. Os valores estão em Reais de 2001.

Ambigüidades de atributos e de performance e o oportunismo na prática do FNO

A prática do FNO produziu a grande mudança? Os arranjos que se fizeram em torno do Fundo implementaram a preferência pelos mini e pequenos produtores rurais e pelos sistemas produtivos ecologicamente adequados à Região, como preconizava a Lei No. 7827 de 1989?

A análise das séries relativas à aplicaçã do FNO até o ano 2000 mostra o seguinte (ver Gráficos 1 a 4):

> De 1990 a 1995 as aplicações fizeram-se dominantemente para a pecuária (oscilações em torno de 80%, com ligeira tendência de queda), com uma participação importante, porém decrescente, dos mini e pequenos emprestadores (observe-se os portes elevado que se designavam a essas categorias até 1992, conf. Tura, 2000:39).
>
> De 1995 a1998 a participação relativa dos financiamentos para culturas permanentes, que com oscilações variara de 10% para 20% nos 5 anos anteriores, chega a 60%, produzindo uma redução correspondente na participação da pecuária. Nesse período, a participação dos mini e pequenos produtores cresceu significativamente situando-se acima dos 80%.

De 1998 a 2000 cai rapidamente a participação das permanentes para aproximadamente 30%. No mesmo período, a proporção de mini e pequenos cai acentuadamente, empatando com a dos médios e grandes produtores.
A relação entre os valores emprestados e as disponibilidades do Fundo, relação conhecida no mercado financeiro como *taxa de eficiência bancária* é baixa, não superando os 50% em qualquer ano.
A *taxa de eficiência bancária* cresce no primeiro período, cai no segundo e volta a crescer no terceiro.

Em suma, a realidade do FNO não foi a da afirmação veemente de nova base de desenvolvimento. No primeiro período, prevaleceu a "velha" unidade estrutural *pecuária-grandes emprestadores*; no segundo período teve primazia a unidade estrutural *culturas permanentes-pequenas emprestadores* e, no terceiro período, voltou a se afirmar o binômio *pecuária-grandes emprestadores* como fundamento destacado da política do FNO. Há, pois, no exercício das relações concertadas pelo FNO uma tensão clara entre o modelo do uso extensivo – excludente, concentrador, redutor extremado da biodiversidade – e o modelo de uso intensivo dos recursos naturais – baseado na diversidade botânica e nas capacidades difusas do trabalho camponês, vencendo, na maior parte do tempo, o primeiro deles: precisamente aquele cuja interpelação deveria ser a razão de ser do FNO.

A taxa de eficiência bancária expressa essa tensão na medida em que aumenta quando o modelo a superar prevalece e reduz quando, ao contrário, é o novo modelo que assume a proeminência. Ela indica, assim, existirem, atuando sobre o FNO, forças que confirmam o que deveria ser negado e negam o que deveria ser confirmado na perspectiva de um novo estilo de desenvolvimento para a Região. Como explicar tal paradoxo?

Há duas versões para a história contada pelos dados acima, a depender o do ponto de vista que assume a narrativa. Elementos de uma tecnocracia que se entende ciente das necessidades regionais e solidária com os mais humildes, esclarece sua adesão imediata ao novo tipo de desenvolvimento preconizado na

Lei No. 7827 e sua satisfação em dispor de instrumentos para contra-arrestar o modelo depredador e excludente com o qual foi obrigado a pactuar, como coadjuvante, é claro, no primado da SUDAM[4]. Aduz, todavia, ser a mudança portadora de enormes riscos, com os quais tem que lidar profissionalmente. A preparação das novas regras exigia adequação dos contratos aos novos clientes e produtos e necessário se fazia garantir as salvaguardas das instituições de pesquisa e extensão, cujashabilidades garantiriam a mais alta probabilidade de maximização da nova "utilidade desenvolvimento". Enquanto isso, seguia a argumentação da tecnocracia do BASA, prevaleceram circunstancialmente as velha regras, confirmadoras do binômio pecuária-grandes emprestadores. Isso explicaria a primeira fase – 1990 a1995. A segunda fase seria de inflexão, com a afirmação do novo binômio culturas pemanentes-pequenos emprestadores, mediante contratos justos, acordados em longas rodadas de negociação. Dois fatores, contudo, freiaram esse ímpeto: a) o novo cliente mostrou-se limitado na sua capacidade de absorção de crédito e b) os novos produtos apresentaram maior potencial de risco que o previsto. A presumível contraparte na obtenção da "utilidade desenvolvimento", a produção familiar rural, teria se mostrado inábil para a tarefa, dado sua tradicionalidade (conservadorismo, apego ao passado) e insuficiente disponibilidade em capital humano e social. Ao mesmo tempo, se desenvolveram argumentos que alargaram, às suas vistas, as possibilidades do desenvolvimento sustentável: não seria condizente com esse novo tipo de desenvolvimento a reforma de pastagens, dado que se poderia imaginar que isso contenha o avanço sobre a floresta? Não seria condizente com esse novo tipo de desenvolvimento o financiamento de uma pecuária baseada em animais de alto rendimento, dado que isso colocaria possibilidades de maior confinamento dos rebanhos e, *ipso facto*, menor tensão sobre a floresta? Não podem ser tratados como promotores de sustentabilidade os que estão dispostos a reformar pastagens e adquirir embriões de um gado *high tech*? É assim que, a exposição dos limites dos camponeses como base

4 Farias (2002) reproduz algumas falas com esse conteúdo.

de um processo de desenvolvimento e a requalificação da grande pecuária explicariam a passagem da segunda para a terceira fase.

Todo o *thriler*, nessa narrativa, poderia ser assim resumido: o instrumento (o contrato representado pela Lei 7.827) de delegação do Estado Nacional a nós para que produzíssimos desenvolvimento sustentável na Região Amazônica tem uma incorreção de fundo: aquele que nos é indicado como ator preferencial nesse processo não tem capacidade para tanto. Resta-nos, não obstante toda nossa sensibilidade social, lamentar o *oportunismo* de tal sujeito social em acatar como verdadeira uma presunção populista, como tantas outras da "constituição cidadã". Compete-nos, com vistas a resguardar o principal – o desenvolvimento (sustentável?) – encontrar outro protagonista. A isso estamos nos dedicando. Com sucesso, como se pode ver…

As representações camponesas narrariam, por seu turno, em visão oposta a essa, o seguinte: a primeira fase não se caracterizou por ser um preâmbulo para a segunda fase, como se quer fazer crer – ela seria a forma como, deixada à sua própria lógica, a tecnoburocracia do BASA teria absorvido definitivamente as mudanças indicadas pela Constituição. Essa absorção teria um viés regionalista, sim, que, entretanto, simplesmente substituía um grande tomador de recursos (os empresários de outras regiões, os principais beneficiários da era SUDAM) por outro grande tomador de recursos (os fazendeiros regionais, fossem eles empresários urbanos latifundizados, fossem eles latifundiários tradicionais buscando modernizar-se)[5]. A segunda fase se explicaria, a sua vez, por um dado exógeno ao campo institucional da intervenção federal na Região: a inusitada capacidade de mobilização reivindicatória demonstrada pelos camponeses no início da década de noventa, inicialmente no Estado do Pará e, depois, por toda Região Norte (Tura, 1996; Rogge, 1998; Costa, 2000). Esse *novo poder* estabeleceu o *ideário do desenvolvimento sustentável* como orientador *de fato* das negociações em torno da aplicação dos recursos do FNO – e, assim, fez convergir a prescrição

5 Nesse sentido este seria mais um movimento no processo que chamei em outro lugar (1992) de reoligarquização do agrário regional.

constitucional com a prática efetiva do BASA. Debalde, contudo. Pois mediante as incertezas das novas propostas, os contratos se fizeram transferindo ônus de forma desigual aos camponeses. Com efeito, impuseram-se práticas produtivas temerárias, indicadas por quem chamados a salvaguardar, no papel de autoridade do campo científico-técnico, a eficiência econômica da intervenção. Aqui um fato inesperado: tais autoridades (órgãos de pesquisa agropecuária e assistência técnica) não estavam preparadas para dizer muito sobre o uso sustentável dos recursos naturais na Amazônia, sobre as bases de um novo desenvolvimento na região. Não se fizeram de rogados, todavia. Disseram muito, demais até: rejeitaram os sistemas que funcionavam na prática camponesa, como tradicionais, de baixa rentabilidade; indicaram outros pressupostamente modernos que, todavia não funcionaram[6]. O saldo final foi um aumento sistemático da incerteza de todos os envolvidos e, a isso associada, a formação de custos de transação *ex-post* em montantes consideráveis para o Banco, para sua tecnocracia e, sobretudo, para os camponeses. Diante disso, da parte do Banco observa-se um rápido e fácil retorno à sua clientela "natural"[7] – quando se deveria esperar, ao prevalecer uma auto-atribuída face solidária e desenvolvimentista, uma renovada e mais completa abordagem dos elementos que envolvem o novo tipo de desenvolvimento[8]. Da parte dos cam-

6 Para uma análise detalhada verCosta, 2000 e Solyno, 2000.

7 Além das séries apresentadas, a rapidez dos processos é corroborada no caso particular do Estado do Pará e, mais acentuadamente ainda, no caso da Mesorregião Sudeste Paraense – uma área de intenso movimento de fronteira protagonizado por uma pecuária extensiva, cujo avanço tem produzido fortes tensões sociais. No Pará, a pecuária de corte, que representava 19% dos financiamentos em 1996, passa a representar 30% no ano de 2000; as permanentes caem no mesmo período de 40% para a 27%. No Sudeste Paraense, por sua vez, a pecuária de corte passou de26% para 39% e as permanentes de 20% para 13%.

8 Que envolveria uma necessária ênfase na agroindustrialização, como complementação à fase anterior. Não é o que acontece, como frisa Santana:"... o desequilíbrio em relação à agroindústria é injustificável ou até mesmo imperdoável, uma vez que (...) este é um segmento que pode, em curto ou médio prazo, viabilizar a formação de agrupamentos produtivos sinérgicos, nos eixos de desenvolvimento traçados no Programa Avança Brasil para a Amazônia (Santana, 2000:72).

poneses, um retorno às formas precárias, porém próprias, com custos de transação zero, de financiamento de suas estratégias de mudança[9].

Não seria de lamentar, indagariam por fim, o *oportunismo* do BASA, que dispondo de recursos a custo de captação zero porque predestinados ao desenvolvimento sustentável – de retorno sabidamente modesto e de longo prazo -, empresta-os a clientes que garantem rápido retorno precisamente por gerirem sistemas produtivos de avaliação duvidosa na sua capacidade econômica de longo prazo e nos aspectos sociais e ecológicos? Não estaria a instituição, em nome da eficiência bancária, negligenciando sua função como agente de desenvolvimento?

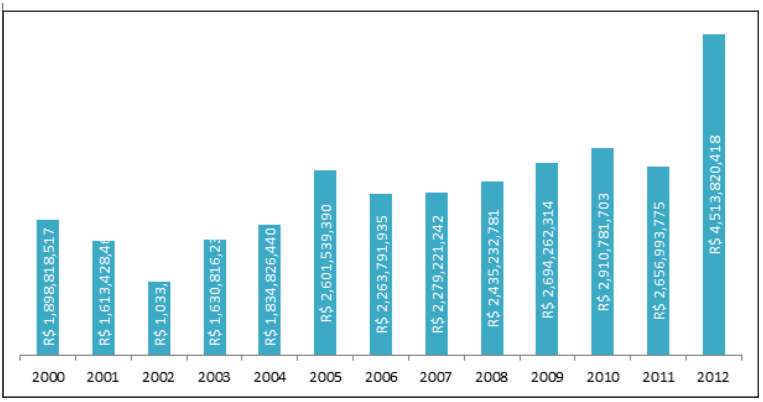
A inovação revertida

A tensão em torno do FNO se projetou sobre o total de crédito de fomento para o desenvolvimento na agropecuária na Região Norte no período que se seguiu ao intervalo acima analisado. Convém frisar que, a preços de 2012, o crédito total anual mais que duplicou entre 2000 e 2012, saíndo de um montante anual médio em torno de R$ 1,5 bilhões para acima de R$ 3,0 bilhões de reais. A disputa pelos recursos, no que se refere ao porte dos tomadores de empréstimo, manteve-se renhida em torno do empate em 50%, com variações em favor dos grandes emprestadores em 2002, e em favor dos pequenos entre 2003 e 2006. A partir daí, os empréstimos de grande porte ganham posição cada vez mais destacada até chegar acima de 80% em 2011 e 2012 – nível equivalente ao de 1995-1996.

Quanto aos sistemas de produção incentivados, até 2004-2005, o incentivo à agricultura (dominantemente permanente) prevalecia. A partir daí a pecuária se destaca cada vez mais, se situando desde 2007 em torno dos 70% do total.

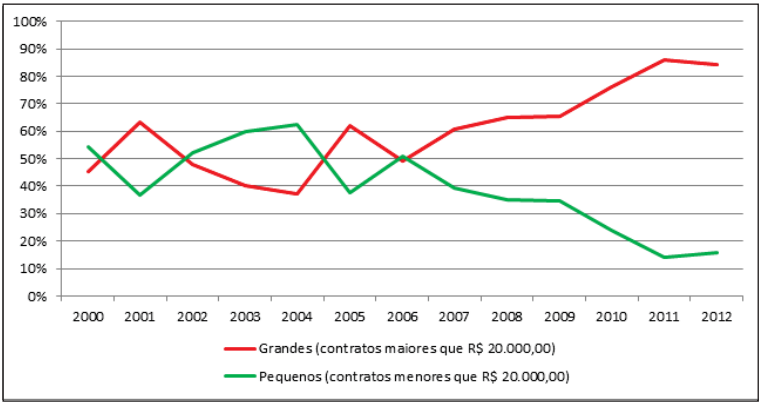
9 São ilustrativos, sobre este último ponto, os resultados que obtivemos em pesquisa de campo em parceria com o LASAT, com 310 estabelecimentos familiares na região polarizada por Marabá: o investimento feito em culturas permanentes por estes estabelecimentos cresceu extraordinariamente, saindo de um índice 100 em 1990 para 128 em 1995 e para 220 em 2000. Dessas inversões, contudo, apenas 7% foram financiados pelo FNO.

Gráfico 4 – Evolução do crédito total para a agropecuária na Região Norte, 2000 a 2012, em R$ constantes de 2012



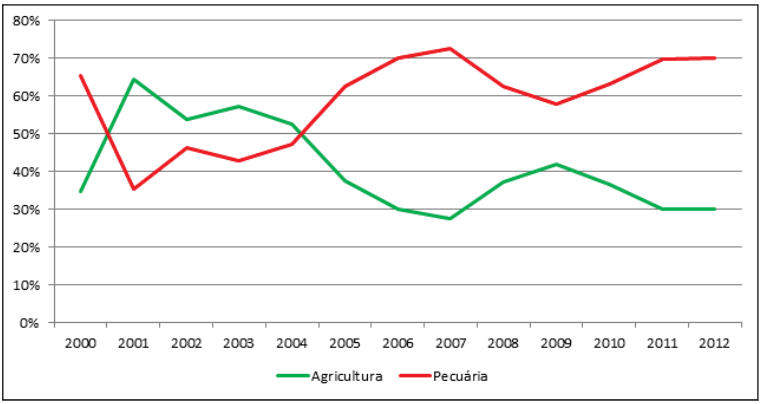
Fonte: Banco Central

Gráfico 5 – Participação relativa por porte do beneficiário (contrato) no crédito total para a agropecuária na Região Norte, 2000 a 2012, % do total



Fonte: Banco Central.

Gráfico 6 – Participação relativa da agricultura e da pecuária no crédito total para a agropecuária na Região Norte, 2000 a 2012, % do total[1]



Fonte: Banco Central. Nota:[1] As percentagens consideram a soma dos crédito para culturas permanentes e para pecuária como 100%. Considera-se, para isso, que todos os demais itens de crédito para o setor rural distribuem-se proporcionalmente a essas duas parcelas

Oportunismo e conhecimento restrito na limitação da institucionalização do desenvolvimento sustentável

Resume-se a mútuas acusações de oportunismo o saldo da experiência acumulada na relação entre os dois mais visíveis protagonistas da inovação institucional representada pelo FNO, na primeira década de seu funcionamento?

O que teria bloqueado a *institucionalização do ideal da sustentabilidade* na Amazônia?

Seria o tradicionalismo dos camponeses, alguma forma de conservadorismo fundamental, o fator responsável pelo baixo nível de realização do potencial que se antevia no FNO[10]para in-

10 O potencial do FNO derivaria de suas características formais inovadoras, já acima enunciadas. Em conjunto elas a) oferecem a possibilidade de gestão flexível e compartilhada dos recursos do Fundo e, por isso, b) permitem abrigar agendas locais e c) ajustar com relativa rapidez a processos específicos, para potenciá-los ou contrariá-los.

duzir processos dinâmicos, com possibilidades de corresponder às expectativas de um novo tipo de desenvolvimento?

Seria uma aderência primordial entre a tecnoburocracia do BASA e os atores rurais não-camponeses, que inviabilizaria *a priori* estratégias de desenvolvimento baseadas em estruturas camponesas?

Camponeses têm sido base do desenvolvimento de muitos países e regiões, em situações iniciais não muito diferentes das encontradas em áreas amazônicas (conf. p. ex. Veiga, 1991 e 1994; Lopes, 1996). Tem-se demonstrado que a disposição a inovar desses atores, variável com certa constelação de fatores, tem estado presente na maior parte do tempo e dos lugares (Costa, 1994, 2000 e 2002). Verificaram-se processos de mudança de grande envergadura na base produtiva dos camponeses na Amazônia, nos quais, ademais, se demonstrava nessa forma de produção uma "natureza" inclinada à montagem de sistemas produtivos baseados em diversidade: o que é uma qualidade inegável quando o que se pretende é uma agricultura com máxima esperança de sustentabilidade. Enquanto base na formação de capital social (Putman, 1996; Coleman, 1990), os camponeses na Amazônia têm mostrado ousadia e capacidade de organização, tanto sindical, quanto partidária. A organização sindical e polítca dos camponeses na Amazônia foi notável nos anos noventa, tendo sido o movimento pelas reservas extrativistas e pelo poder político no Acre de ampla repercussão, do mesmo modo que a grande mobilização pela democratização do FNO, primeiramente no Pará e depois por tado a Região, eventos avaliados como grandes momentos da historia dessa classe social no País (Tura, 1996; Monteiro, 1996; Aquino, 1998: Costa, 2000). Por outra parte, é altamente significativo que camponeses considerados os mais tradicionais (no sentido de antigos ribeirinhos) de toda a região, os do Baixo Tocantins, tenham obtido vitórias políticas nesta fase, do porte da assunção da prefeitura de Cametá, por exemplo, vencendo oligarquias de domínio secular (Sousa, 2000). Não é menos importante o que ocorria em Gurupá (uma região de colonização antiga), nem em Nova Ipixuna (uma área

de colonização recente), onde os camponeses assumiram papéis ineqüivocos de liderança na condução de um projeto local de desenvolvimento – assim como na área da Transamazônica. No Sudeste Paraense e no Baixo Amazonas, por sua vez, plantou-se a produção familiar rural como incontornável sujeito social. É notável, também, o grau de organização sindical que se alcançou em Rondônia e, mesmo, no Amazonas.

Em referência aos camponeses, não se tratava, pois, de atores tradicionais, no sentido de aversos ou incapazes para mudanças. Todavia, enquanto camponeses, são agentes com atitudes ou, como diria Bourdieu (1994), com *habitus* próprios. Que não se ajustam a qualquer mudança, ou a mundanças que se pretendem necessárias porque parecem óbvias a outros atores. Que dispõem, sim, de capital humano na forma de saber ancestral, rico, complexo, por uma parte; fragil, por outra parte, diante do avassalador poder da "razão prática" da modernidade capitalista (Habermas, 1995) sequiosa por resultados imediatos – a que serve o capital humano expresso no saber formal amalgamado estritamente pelas necessidades da industrialização. Aliás, a incompatibilidade que existe entre o imediatismo financeiro e o uso prudente dos recursos da natureza específica da Amazonia se expressa com toda a força no antagonismo dessas duas formas de capital humano. Há, contudo, pontos de tangência, áreas de convergência e possibilidades de interação sinérgica entre esses saberes.

Precisamente por isso, o desafio de um novo desenvolvimento na Amazônia, que se caracterize por promover eqüidade e por apresentar maior esperança de sustentabilidade, reside em dar potência às qualidades da produção rural camponesa, do seu conteúdo histórico e social e do *habitus* de seu protagonista, por uma aproximação construtiva com os acúmulos de conhecimento formal, com o *portfólio* de saberes disponíveis em organizações aglutinadoras de conhecimento laboratorial. Esta seria uma construação fundamental na institucionalização do ideal de sustentabilidade. Para isso, contudo, seria necessário um ambiente institucional capaz de apreender os requisitos de tal tarefa, a sa-

ber: capaz de valorizar sistemas produtivos baseados em diversidade; de formar conhecimentos para a gestão da diversidade; de formar conhecimento para transformar a diversidade em base de eficiência econômica (em força produtiva) e de transformar a eficiência econômica em base para a justiça social.

Aqui encontramos um ponto central de toda a questão: a institucionalização do ideal de sustentabilidade implica, a rigor, a reconstrução da institucionalidade que medeia a relação do Estado com as sociedades regionais, i. e., implica a alteração dos nexos objetivos que articulam organizações e visões de mundo, estruturas organizacionais e posturas individuais nessa mediação. Autores como Pierre Bourdieu e Mary Douglas nos autorizam pensar que as instituições se constituem em formas concentradas ou difusas, e as sociedades reproduzem-se – mantêm-se e evoluem - na interação entre essas duas formas de instituição e seus fundamentos. Na primeira forma, elas são aparatos – privados ou públicos. Como tal, são organizações, estruturas organizacionais, a parte visível de uma institucionalidade. Na segunda forma, elas manifestam-se nos valores, nos princípios morais e nas percepções de mundo – as quais não são mais que estruturas conceituais que, compartilhadas (conf. Douglas, 1998:18), formam as posturas dos agentes, o poder invisível que faz suas ações convergirem no sentido de reproduzirem estruturas sociais e econômicas, das quais as organizações são parte.

Isto posto, não faz sentido pensar uma instituição sem o seu *campo* (Bourdieu, 1994), isto é, sem as outras instituições com as quais se relaciona na sua prática cotidiana,estruturando o campo de forças sociais de que faz parte. E, a cada campo corresponde uma "comunidade de pensamento" (Mary Douglas, 1998). Para a compreensão do que se passa com o FNO, não basta, pois, observar o BASA e suas dificuldades contratuais em relação à Lei No. 1.727. Além de espiar para dentro dessa organização (sua definição estatutária), é forçoso observar o que se passa ao lado (com as outras organizações conexas), acima (a visão de mundo que a ela transcende, estabelecendo um "…estilo de pensamento…" – conf. Mary Douglas - sobre o desenvolvimento regional)

e abaixo dela (interesses privado que permeiam suas intâncias).

A constituição íntima do BASA apresenta uma esquizofrenia importante: um cisão de personalidade entre *banco com funções comerciais* e *banco de desenvolvimento*. Essa tensão não é trivial, foi bem identificada por Farias (2002) e parece ser a principal responsável por um *oportunismo* mais propriamente organizacional – a necessidade de uma boa performance comercial, potenciada pela reforma bancária que impõe elevadas exigências de produtividade, levaria o Banco a usar os recursos e a imagem que lhe emprestam o FNO (custo de captação zero, imagem positiva, com sêlo verde e orientação aos mais fracos) para elevar a lucratividade de suas operações e produtos e, assim procedendo, tenderia a favorecer atividade com rentabilidade de curto prazo, como a pecuária em geral e a pecuária de corte em particular.

Ao lado do BASA, encontra-se um conjunto de organizações de Ciência e Tecnologia, para o qual diagnosticamos em outro momento um profundo desenraizamento em relação às necessidades de um desenvolvimento agrário regional em outras bases, mais sustentáveis. Verificamos, que por mecanismos próprios do funcionamento do campo da C&T agropecuária no Brasil e na Amazônia, os esforços de pesquisa têm se feito secundarizando historicamente o tipo de agricultura de que careceria um desenvolvimento sustentável (diversa, complexa, de fundamento perene) – privilegiando, por outra parte, a agricultura homogênea e, particularmente, a pecuária (Costa, 1998). Por seu turno, as organizações que têm por fundamento estatutário a extensão rural, a transmissão dos conhecimentos gerados pela pesquisa agropecuária, além de só disporem daquilo que a pesquisa tem a oferecer, atuam ministrando fórmulas rígidas. Em qualquer dos casos, constata-se um problema fundamental de insuficiência de conhecimento eracionalidade limitada no nível das organizações.

Acima do BASA e das demais organizações presentes, paira ‘’…uma visao de mundo, desenvolvendo um estilo de pensamento…” (Douglas, op. cit.:44) que valoriza os sistemas homogêneos e os procedimentos industrialistas padrão – do que faz parte uma

visão segmentada da realidade social. É isso que aprende o estudante de agronomia, é isso que pratica seu professor na instituição de pesquisa, é isso que ele fará como extensionista. O curso de economia ensina pensar a base produtiva por funções de produção de um único produto, assim procede o analista de crédito no Banco e o conselheiro de mercado na instituição de assessoramento. O Banco não considera sua a tarefa de pensar a justiça social, muito menos uma justiça social que incorpore as novas gerações. E assim por diante. Assim, a visão de mundo comum que permeia, unindo, as mentes (institucionalizadas) corrobora o desenvolvimento em bases homogêneas e mecânico-químicas, no qual se espera maior eficiência das grandes estruturas produtivas. Há, aqui, uma dimensão de racionalidade limitada, de insuficiência de conhecimento no plano difuso dos indivíduos, enquanto um problema para a institucionalização, é dizer, da socialização da "utilidade-desenvolvimento sustentável".

Por fim, abaixo das organizações encontram-se os indivíduos com graus de liberdade – tanto em relação à cognição institucionalizada, moralizada, socialmente constrangida, quanto em relação ao poder das organizações, dos aparatos institucionais. Aqui se enquadram tanto as formas mais drásticas quanto as mais brandas de oportunismo por transgressão individual ou de pequenos grupos, como as muitas formas de desvio de conduta que se fazem em nome do progresso da ciência e de grandes causas. Entre as formas fortes de oportunismo individual encontra-se a corrupção. A partir de um modelo formalmente rigoroso, Lopez (2002) atribui à corrupção sozinha a responsabilidade pela manutenção de um *status quo* dominado pelos grandes proprietários latifundiários em toda a America Latina, em que as possibilidades do desenvolvimento em geral, e de um desenvolvimento de novo tipo, baseado em capital humano e natural, seriam sistematicamente bloqueadas. Mostramos em outro lugar as oportunidades para isso que a operação do FNO permite (Costa, 2012).

1.1.1. Desenvolvimento, inovação e conservadorismo

Não terá sidoo tradicionalismo dos camponeses, mas sim o conservadorismo do ambiente institucional do qual o FNO se tornou um novo dado o principal obstáculo à validação dos elementos do ideário do desenvolvimento sustentável presentes nas disposições constitucionais reguladas pela Lei No. 7.827. Não obstante todas as organizações incluírem em seus *folders* de apresentação e nos discursos de seus dirigentes a disposição para tal validação, a realidade de suas ações fez-se incorporando estratégias oportunistas e pautadas em conhecimentos insuficientes ou inadequados sobre e para um desenvolvimento sustentável na Amazônia. A institucionalidade é conservadora, portanto, porque assentada sobre uma razão técnica incapaz de lidar conceitual e operacionalmente com o "valor" da diversidade para um desenvolvimento duradouro na Região, desparelhada para tratar com os atores capazes de gerir diversidade e com as manifestações e resultados locais dessas capacidades. Ademais, o conservadorismo tecnocrático tem estatuto político: alimenta-se, é recompensado e arregimenta poder corroborando com o *status quo*, com a confirmação das visões que mantêm as formas temerárias e iniquas de desenvolvimento.

Em ação, tal conservadorismo tem criado embaraços de monta para a realização do potencial de mudanca que seria de antever no estatuto do FNO. A ele se deve uma longa lista de tropeços da política, alguns dos quais analisamos em Costa e Tura (2000)[11]. Remover suas bases parece ser a tarefa mais urgente.

11 O seguintes pontos foram os mais destacados: tutelamento conservador das inovações; financiamento de sistemas dominantemente homogêneos ou com baixo grau de complexidade e, por isso, com elevado grau de risco; desconsideração do potencial de capital humano real disponível (preexistente); baixa influência na formação de capital humano "novo" (capaz de lidar com os pressupostos de um desenvolvimento endógeno na Amazônia); desconsideração do potencial de valorização do ecosistema originário; e a producao desnecessaria de inadimplência (que chamamos de técnica porque forcada pelos pacotes de investimento) e risco social (Tura e Costa, 2000).

1.2. Elementos para a formulação de estratégias orientadas ao desenvolvimento sustentável da Amazônia

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

Destaca-se, contudo, como obstáculo a isso, um ambiente institucional conservador. Uma estratégia de desenvolvimento sustentável deve partir de inovações nesse campo. A isso dedicaremos o segmento 2.5.1.

Uma nova institucionalidade para o desenvolvimento sustentável da Amazônia deve incorporar os avanços na discussão do desenvolvimento endógeno. Essa nova perspectiva do desenvolvimentoconsidera, além do agente individual, empresa ou empresário, as redes e aglomerados e suas referências territoriais(Krugman, 1995, 1998; Porter, 1989; Barquero, 2001; Conti, Giaccaria, 2001). Tal procedimentopermite redefinir o objeto da (inter)ação pública para o desenvolvimento (Costa, 2014).

A idéia, corroborada por um vasto programa de pesquisa, é a de que, focando conjuntos de agentes com nexos estruturais e territoriais, forjando sobre e com eles elementos organizacionais, criar-se-ão oportunidades de correção das assimetrias de conhecimento e informação, com correspondente elevação da sinergia do conjunto. Criar-se-iam, assim, oportunidades de cooperação referida ao território, ao lugar.E, incorporado o lugar, incorporam-se necessariamente suas qualidades naturais e sociais – o capital natural, ocapital humano e ocapital social.

A noção de *Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (ASPIL)* faz parte desse novo acervo conceitual. Trata-se de noção importante, sobre a qual discorremos no segmento 2.5.2, verificando as possibilidades do seu uso como fundamento de inovações institucionais de grande alcance para um desenvolvimento de novo

tipo – com maior esperança de sustentabilidade.

1.2.1. Por uma institucionalidade para o planejamento do desenvolvimento sustentável da Amazônia[12]

A Amazônia tem sido foco da atenção mundial como *natureza* e como *sociedade*. Na primeira condição se coloca em relevo a importância da maior floresta tropical do planeta enquanto acervo de biodiversidade e como base de prestação de serviços ambientais para a estabilização do clima global. Na segunda condição se ressaltam os usos da base natural da região que se fazem (a não ser em poucas exceções sempre lembradas) pondo em risco tudo o que se poderá obter de uma utilização mais qualificada das suas características naturais e dos seus atributos locacionais. A conclusão é de que a dimensão social da região, incluindo as intervenções políticas, constitui um paradoxo por realizar-se destruindo, em nome dos ganhos presentes de poucos, os mais preciosos trunfos para um futuro melhor para todos (Costa, 2005).

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

São reais os riscos ambientais de muitas das práticas econômicas que se detectam na região, a par de prejuízos inquestionáveis ou benefícios sociais discutíveis. Mas é falso considerar irracionais os processos decisórios *privados*que fundamentam tais usos, ou sem sentido os cálculos de custo-benefício que nesse nível se processam. O justo é expor os *dilemas* ai vivenciados, para tratá-los institucionalmente: mediante necessidades *presentes* que só conseguem ser atendidas por usos insustentáveisda base natural, usos sustentáveis que se apresentam como promessa de atendimento de necessidades *futuras* serão sempre postergados[13].

12 Este capítulo está baseado em Costa, 2005a.

13 A hipótese de que avançam procedimentos tecnológicos (cada tecnologia implica – ou, em perspectiva mais radical, é -, sempre, uma relação particular com a natureza) concorrentes que, numa perspectiva de longo prazo, poderiam

É função do Estado, na Amazônia, atuar no sentido de anular o hiato de tempo existente entre formas sustentáveis de uso dos recursos naturais da região e as necessidades cotidianas de suas populações.

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

É certo que atores privados, com o suporte de instituições do Estado, têm historicamente aportado a Região com matrizes tecnológicas inadequadas, pois, como a mentalidade de seus operadores, foram forjadas narelação com outros ecossistemas. Tais matrizes desenvolveram-se pelo esforço da ciência em criar sistemas botânicos homogêneos para maximizar a produção de biomassa por uma lógica de industrialização da agricultura fortemente assentada em bases mecânico-químicas (Goodman, 1989; Romeiro, 1998). As técnicas daí derivadas, por serem aparatos de padronização, negam o capital natural contido na diversidade biológica. Por seu turno, as mesmas características ecológicas da Região que explicam sua gigantesca biodiversidade negam essas matrizes, reduzindo dramaticamente os ciclos de vida e a economicidade de suas técnicas. Um terceiro macro desafio será, portanto, o de alterar as pautas das instituições de Ciência & Tec-

conduzir a região a um lock-in baseado em trajetórias inferiores, seja do ponto de vista econômica, seja da perspectiva ambiental ou social, deve orientar, cada vez mais, esforços de pesquisa. Para tanto, as indicações teóricas de Arthur (1988 e 1994) são de extrema valia.

nologia na região para que, atuando orientadas pelo princípio da diversidade em substituição ao da padronização e da homogeneidade, possam produzir técnicas ajustadas às necessidades regionais.

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

Inovações Institucionais: voluntarismo e política – planejamento

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

Trata-se de promover a adequação entre as necessidades inerentes a um desenvolvimento moderno, voltado para a emancipação e inclusão sociais das grandes massas, com os potenciais e limites das bases naturais e culturais presentes na Amazônia. Trata-se, portanto, de construir fundamentos institucionais para

a*estratégia* de promover um desenvolvimento de base local, dependente e formador de capital humano e social, tecnologicamente baseado no uso denso de conhecimento tácito e codificado dos recursos naturais regionais. Um desenvolvimento, assim, irradiador de capacidades difusas, fundamentos de um progresso amplo e socialmente enraizado e, por isso, sustentável.

Carecer-se-ia, isto posto, de uma *nova institucionalidade*, cujo centro estratégico dispusesse dos fundamentos normativos que lhes permitissem o amplo leque de possibilidades enfeixadas em duas grandes capacidades – as capacidades de um *novo sistema de planejamento* para o desenvolvimento regional:

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

A capacidade de conhecer de modo complexo - novas leituras de totalidade

Uma *institucionalidadenova* deverá basear-se no melhor conhecimento possível sobre a sociedade e a economia amazônicas e sua base natural. Para tanto necessitará de capacidade própria, que lhes faculte o diálogo crítico e atualizado com as concepções modernas de desenvolvimento que hoje pautam a pesquisa de fronteira das ciências da sociedade e das ciências naturais, onde se destacam as patrocinadas pelas novas teorias institucionais, pelas teorias do desenvolvimento endógeno, pelas teorias evolucionárias das trajetórias tecnológicas, pelos esforços de determinação do peso da cultura e das redes sociais e do papel da especificidade ecológica na capacidade competitiva dos lugares e regiões, etc. Nesse esforço se encontrarão as ferramentas para operar valorizando as economias locais, discernindo quanto ao "valor" das suas disponibilidades e carências em termos de

capital social, humano e natural (Costa, 2001).

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

A constituição de um sistema de planejamento e gestão compartidos

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

Deverá fazer uma *incorporação dinâmica* das demandas sociais por mecanismos que considerem as dimensões de tempo e lugar do desenvolvimento. O processo de participação deverá permitir, assim, por um lado, adaptações evolutivas de trajetos de desenvolvimento – para isso terá que ser regular e recorrente, efetivando-se em *timing* apropriado; por outro lado, dado que essas trajetórias de desenvolvimento são espacialmente referidas, deverá se fazer estreitamente vinculado a lugares e regiões.

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

*Capacidade de indicar rumos.*Uma *nova institucionalidade* deverá ter capacidade de prover direção, compatível com o sentido estratégico de um novo desenvolvimento,à ação de agentes privados e de governos locais na Amazônia. Nesse ponto, tão importante quanto dispor de mecanismos de financiamento,ao que nos referiremos depois, é ter capacidade institucional para formular propostas de referência, ex-ante e ex-post dos momentos--chave dos processos decisórios (antes e depois do ano agrícola, antes e depois das estações de pesca, etc.). Uma proposta de referência, que pode ser apresentada na forma de um plano de ação, com linhas de investimentos e crédito, além de políticas públicas consistentes, ou simplesmente na forma de relatórios e diagnósticos que apontem consistentemente para tendências e oportunidades, deverá sempre ser um instrumento de convergência entre o que se sabe sobre o lugar e a forma das ações das quais se espera derivar o desenvolvimento e os resultados da incorporação dinâmica e qualificada das perspectivas de desenvolvimento dos sujeitos sociais. Uma vez produzida, esta peça deverá se constituir em parte integrante, em momento particular e ativo, tanto da discussão geral sobre possibilidades e formas de desenvolvimento de novo tipo, quanto da percepção particular de cada sujeito social, de cada ator, de cada agente que participa do processo.

Igualmente importante será a capacidade de colocar suas *propostas de referência* na agenda de todos os agentes, não apenas daqueles que participaram efetivamente – direta ou indiretamente – dos processos de sua formulação. Parte constitutiva dessa capacidade é a difusão dos indicadores, avaliações e estudos intermediários que fundamentaram as *propostas de referência*. Esse amplo conhecimento é parte do poder orientador das propostas. O papel da comunicação social é, aqui, central.

Capacidade de coordenação. Não raro se sucumbe à tentação de interpretar o desafio da coordenação da ação federal na Região como uma obviedade administrativa, como passível de se fazer a partir de delegação formal, de vontade ou de força política. A história dos órgãos de desenvolvimento regional no Brasil

e no mundo mostra que não basta a "vontade", a "habilidade"ou, mesmo, a "força" política para que a coordenação aconteça, dado que há fortes fundamentos para a descoordenação. De modo que, uma nova institucionalidade para o desenvolvimento da Amazônia não deve se fundar sobre as ilusões da coordenação formal, derivada de uma hierarquia normativa, com poucas possibilidades de efetivação. Deve sim, partir do princípio de que a capacidade de prover direção à ação federal na Região deverá ser conquistada pela qualidade das suas *propostas de referência,* pelo efeito crítico dos seus mecanismos de monitoramento e avaliação, pela capacidade desses mecanismos atingirem a menor escala possível, pela criação de oportunidades formais de confrontação entre o *dever* (das *propostas de referência*) e o *ser* (dos indicadores de avaliação das dinâmicas econômicas, sociais e ambientais) e *pela ampla divulgação de tudo isso*. Sobre este último ponto convém considerar o argumento de que uma ação descoordenada tem maior chance de ser corrigida se o seu responsável for julgado pela opinião pública. Isso é mais efetivo que "reprimendas", sobretudo se provém de instância institucional que não tem qualquer poder na definição de orçamentos. É que, mediatizado, o "agente descoordenador" deverá pagar com perda de votos e respeitabilidade pública o que tentou ganhar (no geral, também votos) com a transgressão. Ele terá um cálculo de custo-benefício a fazer que provavelmente favorecerá a direção e a coordenação.

Os mecanismos de financiamento são complementares à capacidade efetiva de coordenação, é dizer, eles são ferramentas da capacidade precedente e superior de coordenar, devendo estar a esta subordinados. O processo de construção de um projeto moderno de desenvolvimento exige formas próprias de financiamento, as quais, por suposto, não podem depender de forças ou razões *não-modernas*, associadas a agentes que não conseguem (por suas posições objetivas no corpo social ou pela história que delimitou suas subjetividades) pensar nem agir modernamente. O Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte (FNO) tem características que o tornam uma inovação institucional

capaz de financiar propósitos modernos de desenvolvimento, na perspectiva aqui colocada. O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), por seu turno, requer reformulações de grande envergadura, do mesmo modo que os mecanismos de renúncia e incentivos fiscais.

Um projeto de desenvolvimento sustentável não se faz com instituições tradicionais. Uma intervenção do Estado com o propósito de promover um desenvolvimento de novo tipo na Amazônia é tarefa exigente em conhecimento (novos paradigmas), em capacidade de formulação estratégica (novo planejamento e gestão institucional), em capacidade de interação social (novo planejamento do desenvolvimento regional), em capacidade de formação de opinião (nova comunicação), em nova capacidade de financiamento (democratização do acesso a fundos públicos) e em capacidade de condução política (projeto de direção, no sentido gramsciniano).

1.2.2. Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – ASPIL: uma forma de ver para além do agente, considerando prioritariamente o território[14]

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

Às perspectivas que associam tais arranjos a níveis de sistematicidade (reprodução virtuosa nos termos do capitalismo) próprios das condições das realidades industriais mais avançadas (Porter, 1989), Cassiolato e Lastres (1999 e 2003) oferecem a visão mais geral de que, em qualquer realidade social do capitalis-

14 Este capítulo está baseado em Costa, 2006b.

mo, submetida a tensões para mudar, a dinâmica de ajustamento produtivo e reprodutivo no uso das disponibilidades (repita-se, sempre locais) de trabalho, de capital físico e natural implica, isto é, requer e cria, fundamentos institucionais de cooperação entre as unidades mais irredutíveis (unidades produtivas e de consumo), canais de acesso dessas unidades ao saber codificado ou tácito necessário à inovação, tecnológica ou social, e de elementos de governança (nódulos estratégicos de coordenação), sejam eles formais ou informais, maduros ou insipientes. Essa necessária estruturação constituiria os *Arranjos* (podendo ser ou vir ser *Sistemas*) *Produtivos* (podendo ser ou vir a ser *Inovativos*) *Locais*.

Tal noção é atrativa *já* enquanto heurística, enquanto ciência. Ela é atrativa enquanto conhecimento, pelo poder de síntese real-concreta (uma expressão inteligível da complexidade - no sentido metodológico – da realidade social, sem concessões significativas a reduções mecânicas) que oferece. Nessa condição, ela permite estabelecer o lugar e nomear, *concretamente*[15], sujeito e objeto da dinâmica do desenvolvimento.

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

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

elas (concorrência e lei do valor), poder-*se*-ia atuar sobre eles, fortalecendo-os, suprindo carências objetivas e tornando-os cada vez mais densos do auto-conhecimento produtor da ação comunicativa (Habermas, 1995) que, minimizando os problemas de mensuração/configuração dos contratos, dos pactos (North, 1981; Williamson, 1985), facilitam a cooperação.

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

Os Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e uma nova institucionalidade para o desenvolvimento na Amazônia– uma oportunidade da observação integrada e da ação integradora

A noção oferece uma oportunidade teórico-metodológica de visão integrada das esferas econômica, sócio-cultural e natural podendo, assim, fundamentar a explicitação de referências estruturais compatíveis com as necessidadesda *nova institucionalidade*: ela permite a formação cumulativa de conhecimento complexo e totalizante (holístico); ela permite a localização e acesso, e, portanto, pode viabilizar estratégias de interação sistemática dos atores relevantes para um programa de ação (comunicativa) com vistas à eficiência do conjunto – e, portanto, do lugar onde ele se materializa; nesse ponto, poderá ajudar a construir o lugar institucional em que se comparte a gestão pública, em que se abre o processo decisório das intervenções, para um leque, tanto mais amplo de atores, quanto mais se conheça, pela ação da pesquisa, o conjunto, quanto mais, também, se dêem a revelar, por sua própria ação, cada parte; poderá fundamentar, ainda, a base do acompanhamento e avaliação das políticas públicas para o desenvolvimento.

Mas há questões a considerar. A primeiro diz respeito às características da estrutura e sistemática organizacionais neces-

sárias para garantir os fluxos de informação e a fluidez dos *inputs* resultantes das avaliações e pactos de prioridades que derivam de uma tal construção. A segunda, diz respeito à estruturação organizacional capaz de lidar com um número grande desses arranjos, quando se pensa em escala regional.

Os ASPIL e as escalas do desenvolvimento

As possibilidades da noção de ASPIL fundamentar um sistema de planejamento regional para o desenvolvimento sustentável da Amazônia são reais. Há riscos, contudo, a considerar. Destaco, em primeiro lugar, o de que, apoiando-se na legitimidade de sua *concretude*, a noção se constitua, ela própria, em redução criticável: negando a validade de expressões mais abstratas (cadeias, setores, pólos), ela se pretenda suficiente para descrever o mundo. Ou ela se pretenda uma oposição exteriorizada dessas expressões.

Se este não é um risco tão claro na sua existência enquanto *logo*, é seguramente um problema na sua existência enquanto *techné*. Tal problema associa-se às questões tratadas na literatura como das relações micro/macro (parcialmente formuladas por Coutinho, 2004) e local/global (Schmitz, 2003; Humbert, 2003). Há que se tratar, contudo, de modo mais preciso a questão.

As perguntas pertinentes são:

1) Se o *ASPIL* é *meso-realidade local*, qual a *macro-realidade* que lhes corresponde?

2) Igualmente, sendo meso-realidade, que microcosmos são a ele subjacentes?

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

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

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

Macro realidades dos ASPIL – Produto, Setores e Pólos

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

Para a realidade não-local (que é constitutiva da realidade local), o *ASPIL x* do lugar *A* (o arranjo que produz *x* no lugar *A*) é um entre um conjunto de *ASPIL(s)* que produz *x* nos lugares de *A* até *N*. Para a realidade local A, o *ASPIL x* é o único responsável pela produção de *x* no lugar A. Ele é parte, assim, de um conjunto de ASPIL(s) que, no lugar A, produz um conjunto de *n* produtos, dentre os quais encontra-se *x*. A noção de ASPIL pode, portanto, compor inicialmente a noção sistêmica de *setor* (tornando este último sua projeção macroeconômica), do mesmo modo que um *setor* pode ser logicamente decomposto em *N* ASPIL(s) de

mesma natureza. Ela pode também compor ou decompor a noção fortemente demarcada geograficamente de *pólo*, entendendo estes aglomerados como agregação sinérgica de *n* ASPIL(s) de natureza difrerente. A economia regional (uma totalidade macro de referência) pode ser, assim, representada por um conjunto de setores, por um conjunto de pólos, por um conjunto de ASPIL(s) - este o denominador comum de todos os termos.

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

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

Do mesmo modo, um pólo é mais que a soma dos ASPIL(s) que o compõem – há transcendências e carências que derivam do conjunto de ASPIL de natureza diferente que fazem o pólo, o lugar. Nesse nível, as externalidades, tanto as positivas – o grau de educação, as carências infraestruturais, as disponibilidades de conhecimento de base, o grau de organização de consumidores, produtores, trabalhdores –, quanto as negativas (destruição

da base natural, cultura política tradicional e conservadora) se manifestam com toda sua plenitude em dimensão local, em um pólo – na totalidade, diga-se, na integridade das suas dimensões urbana e rural.

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

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

Macro realidades dos ASPIL – Constrangimentos monetários e cambiais

Se o *ASPIL* é *meso-realidade local*, qual a *macro-realidade* que lhes corresponde? Para Luciano Coutinho (2004), aquela conformada pela relação entre taxa de inflação, taxa de câmbio, taxa de juros e carga fiscal: a realidade dos constrangimentos monetários que afetam a rentabilidade relativa presente dos ativos reais e financeiros e balizam as expectativas futuras quanto à eficiência dos investimentos atuais. Pressupostamente, o ASPIL não constituiria uma mediação diferenciadora da relação entre esses constrangimentos e os agentes[16]. Sobre isso retornaremos adiante.

16 Há duas especificidades institucionais nesse ambiente, no que se refere à Amazônia. Há, na Região, fundos para investimento em que a taxa de juros pode se situar abaixo do mercado e há legislação de incentivos e concessões fiscais para o desenvolvimento regional.

Microcosmos e ASPIL – Capital humano e trabalhadores

A noção de ASPIL considera como agentes produtivos as empresas. Nessas, *o trabalho* explicita-se, na condição de *capital humano*. Como tal, todavia, é *objeto*: ele é tratado como um dado condicionado por externalidades e como uma variável, todavia passiva, resultado da disposição unilateral de seu sujeito: a empresa/o empresário. Considera-se a importância da formação de capital humano, enfatiza-se, mesmo, o conhecimento tácito e não codificado dessa força produtiva, porém ela, como referência sociológica concreta, não encontra expressão na categoria.

Microcosmos e ASPIL - Arranjos Urbanos e Desarranjos Rurais

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

Tal viés não apresentaria maiores conseqüências em contextos em que, na agricultura, isto é, no fundamento rural do ASPIL, ocorresse (sem crises) processos correspondentes de industrialização e especialização.Tal não é caso da realidade da realidade contemporâneas em geral, muito menos das que se encontram em áreas tropicais: aqui, a diversidade da base rural parece constituir uma força produtiva, cujo obscurecimento no geral cobra um preço – não importando se pago pelos que ficam, em processos contemporâneos, ou se pago pelas gerações por virem.

De modo que, ao ASPIL *x* em A corresponde unidades produtivas que administram um *Sistema de Produção Rural (SISR)* com *moutputs*, entre os quais encontra-se *x*. A visão do ASPIL integrada por *x* implica, assim, em uma visão mutilada, parcial,

do conjunto de gestores de *SISR*. Uma observação integrada por *SISR*, implicaria numa observação que integre os *mASPIL* que realizam sua produção.

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

ASPILs, Setores, Pólos, Sistemas Rurais: métodos de leitura

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

Para tanto, é necessário que se desenvolvam métodos de leitura adequados. Métodos de contabilidade social ascendente tornam-se, aqui, fundamentais.

Foram desenvolvidas, no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, metodologias para a produção de contabilidade social capaz de ler isolada e integradamente tanto os ASPIL quanto os SISR, em nível local ou regional. As Contas Sociais Alfa – CSα (Costa, 2002 e Costa, 2006a) são obtidas por processamento que integra as disponibilidades estatísticas do IBGE quanto aos atributos estruturais e quanto as variações conjunturais das economias locais e os resultados de pesquisa primária (metodologias próprias de levantamento das configurações de rendes de produto e formação de preço) sobre as estruturas das cadeias produtivas e da formação dos preços, seguindo o algoritmo abaixo.

Obtém-se a contabilidade social de uma economia de k produtos cujos fluxos fazem-se por n agentes agrupados em m+1 posições no sistema produtivo e distributivo, em que a m+1-ési-

ma posição é a do Demanda Final, pela equação

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

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

E, se se faz vigorar *g* atributos geográficos e *e* atributos estruturais, a equação (1) seria, então, resultado da agregação de um número *g.e* de sub-matrizes, cada uma delas composta por

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

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

Os elementos das matrizes de totalização para os atributos geográficos seriam

$$X_{sij} = \sum_{s=1}^{g} \sum_{i=1}^{m} \sum_{j=1}^{m+1} \sum_{r=1}^{e} X_{rij} \quad (3)$$

e , para os atributos estruturais, seriam

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

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

$$X_{ij} = \sum_{i=1}^{m} \sum_{j=1}^{m+1} \sum_{r=1}^{g} X_{rij} = \sum_{i=1}^{m} \sum_{j=1}^{m+1} \sum_{s=1}^{e} X_{sij} \quad (5)$$

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

Da submissão de constragimentos monetários e fiscais às necessidades de um desenvolvimento moderno e o papel dos ASPILs

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

É possível demonstrar (Costa e Santana, 2002) que maximiza-se a transformação do excedente gerado na região em produto e renda local se 1) substitui o princípio da renúncia ou concessão fiscal para empresa pelo princípio da renúncia ou concessão fiscal à região; 2) se assim se procede, a concessão fiscal global é repartida em dois componentes: um diretamente assimilado pela empresa tributada, outra transferia a fundos públicos geridos localmente para criação de capacidade locais (os centros estratégicos da *nova institucionalidade* e seus mecanismos de concertação – de ASPIL, de Setor e de Pólo); 3) a parcela da em-

presa é condicionada a sua forma de participação no desenvolvimento moderno e sustentável que se cogita: tanto maior, quanto mais endógeno e ambientalmente prudente, etc. e 4) como sistema de peso para internalizar no processo decisório das empresas os viéses de desenvolvimento e sustentabilidade, as condições necessidades das três referências estruturais de que vimos tratando: os ASPIL, os Setores e os Pólos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização do ideal de sustentabilidade implica a *reconstrução da institucionalidade que medeia a relação do Estado com as sociedades regionais*, i. e., implica a alteração dos nexos objetivos que articulam organizações e visões de mundo, estruturas organizacionais e posturas individuais nessa mediação. As instituições se constituem em formas concentradas ou difusas, e as sociedades reproduzem-se – mantêm-se e evoluem - na interação entre essas duas formas de instituição e seus fundamentos. Na primeira forma, elas são aparatos – privados ou públicos. Como tal, são organizações, estruturas organizacionais, a parte visível de uma institucionalidade. Na segunda forma, elas manifestam-se nos valores, nos princípios morais e nas percepções de mundo – as quais não são mais que estruturas conceituais que, compartilhadas, formam as posturas dos agentes, o poder invisível que faz suas ações convergirem no sentido de reproduzirem estruturas sociais e econômicas, das quais as organizações são parte. Esse conjunto de coisas conformam uma institucionalidade – um ambiente institucional.

As grandes inovações institucionais que impactaram o País a partir da democratização, e sua expressão forma mais ressaltada, a Constituição de 1988,defronta-se com um ambiente institucional dominantemente conservador.

Em relação à Amazônia a institucionalidade é particularmente conservadora, tradicional, atrasada frente aos desafios dos novos tempos, porque assentada sobre uma razão técnica, incapaz de lidar conceitual e operacionalmente com o "valor" da di-

versidade para um desenvolvimento duradouro na Região, desparelhada para tratar com os atores capazes de gerir diversidade e com as manifestações e resultados locais dessas capacidades. Ademais, o conservadorismo tecnocrático tem estatuto político: alimenta-se, é recompensado e arregimenta poder corroborando com o *status quo*, com a confirmação das visões que mantêm as formas temerárias e iniquas de desenvolvimento.

Há a necessidade de uma nova institucionalidade para o planejamento do desenvolvimento na Amazônia, para o que noções como a de *Arranjos Produtivos Locais (APL)* no quadro conceitual mais geral do desenvolvimento endógeno pode fornecer elementos importantes. A noção pode se constituir conceito-chave de uma estrutura de conceitos que de um lado permita a leitura integrada das escalas (micro, meso e macro) e das esferas (econômica, social e ecológica) da economia regional e seu desenvolvimento. De outro, uma percepção de dinâmica históricaque põe em relevo, na propulsão do desenvolvimento,os ativos intangíveis representados pelo conhecimento, pelas as habilidades culturais difusas nos componentes da sociedade, na capacidade organizacional, na competência no trato sustentável das bases naturais, na sinergias das redes eno poder da cooperação.

Assim, permitindo operar cognitiva e praticamente, as proposições teóricas do desenvolvimento endógeno, pode se constituir referência para a montagem de mecanismos de abertura do processo decisório, de pactuamento de prioridades para o planejamento do desenvolvimento e para o acompanhamento do processo de intervenção de governo com vistas a garantia de maior esperança de sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ALIER, J. M. (1994). *De La Economia Ecologica al Ecologismo Popular*. Barcelona, Icaria.

ALTVATER, E. (1995).O Preço da Riqueza. São Paulo, UNESP.

ARGYROUS, G. (2002) – Endogenous demand in the theory of transformational growth. In: Setterfield, M. The Economics of Demand-Led Growth. Cheltenham- Northampton, Edgar Elgar. P. 237-250.

ARTHUR, W. B. (1988) – Competing technologies: an overview. In:Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., Silverberg, G., Soete, L. (Eds.). *Technical Change and Economic Theory*. London and New York, Printer Publisher.

ARTHUR, W. B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Michigan*. Michigan, The University of Michigan Press.

BARQUERO. A.V. (2001). Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização. Porto Alegre, Ed. UFRGS/FEE.

BENSAÏD, D. (1999). *Marx, o Intempestivo:* grandezas e misérias de uma aventura crítica. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

BOURDIEU, P. (1989). *O Poder Simbólico.* Difel e Bertrand Brasil, Lisboa e Rio de Janeiro.

BOURDIEU, P. (1994). O Campo Científico. In: Ortiz, R. *Pierre Bourdieu*. Coleção Grandes Cientistas Sociais – Sociologia No. 39. Editora Ática, São Paulo. Pp. 122-155.

BUNKER, S. G. (1985). *Underdeveloping the Amazon: Extration, Enequal Exchange and the Feilure of the Modern State*. Chicago, University of Chicago Press.

CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. M. M. (2003). O Foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais de Pequenas Empresas. In: Cassiolato, J. E. e Lastres, H. M. M. (eds). *Pequena Empresa*:

Cooperação e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. M. M. Inovação, Globalização e Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico In: Cassiolato, J. E. e Lastres, H. M. M. (eds). *Globalização e Inovação Localizada:* experiências de sistemas locais do Mercosul. Brasília: IBCT/MCT, 1999.

CONTI, S., GIACCARIA, P. Local Development and Competitiveness. Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, 2001. Pp. 3-33.
COSTA, F. A. (2014). O momento, os desafios e as possibilidades da análise econômica territorial. In: Nova Economia_Belo Horizonte_24 (3)_613-644_setembro-dezembro de 2014

COSTA, F. de A (2005b). O FNO e o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. In: May, P. H., Amaral, C., Millikan, B., Ascher, P. *Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia: experiências e visões*. Brasília, MMA.

COSTA, F. de A. (1992). *Ecologismo e Questão Agrária na Amazônia*. Belém, Editora do UFPa/SEPEQ-NAEA.

COSTA, F. de A. (1998). *Ciência, Tecnologia e Sociedade na Amazônia*: Questões para o desenvolvimento sustentável. Belém, Ed. Cejup.

COSTA, F. de A. (2001). As Ciências, o Uso dos Recursos Naturais na Amazônia e a Noção de Desenvolvimento Sustentável: Por uma interdisciplinaridade ampla. In: Vieira, I. C. G., Silva, J. M. C., Oren, D. C., D'Incao, M. A. (Orgs.). *Diversidade biológica e cultural da Amazônia*. Belém, Museu Paraense Emilio Goeldi.

COSTA, F. de A. (2002). A Dinâmica da Economia de Base Agrária do "Pólo Marabá" (1995-2000): uma aplicação da metodologia de Contas Sociais Ascendentes (CS^{α}). In: *Novos Caderno do NAEA*, V. 5, No. 1. Pp. 35-72.

COSTA, F. de A. (2005a). Questão Agrária e Macropolíticas na Amazônia: Novos momentos, grandes desafios. In: *Revista do Centro de Estudos Avançados*, No. 53, jan.-mar. 2005. São Paulo, USP.

COSTA, F. de A. e SANTANA, A. C. (2002). Desenvolvimento Regional Sustentável e Incentivos Fiscais: um modelo alternativo para a Amazônia. In: *Novos Caderno do NAEA*, V. 5, No. 2. Pp. 89-116.

COSTA, F.A. (2006a). Contas Sociais Alfa (CSα) – Uma metodologia de cálculo ascendente para a configuração macro-estrutural de economias locais. In: *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v.7, n.12, mar. 2006. Campo Grande, UCDB-Editora. Pp. 29-54.

COSTA, F.A.. (2006b). Arranjos Produtivos Locais e o Planejamento do Desenvolvimento Regional na Amazônia: Notas sobre as possibilidades de uma nova institucionalidade. In: *Revista Brasileira de Inovação*, V 5, n. 1 (no prelo).

COSTA, F.A.. (2012). Formação Agropecuária da Amazônia: desafios ao desenvolvimento sustentável. Belém, NAEA.

COUTINHO, L. (2004). Regimes Macroeconômicos e Estratégias de Negócios; uma política industrial alternativa para o Brasil no Século 21. In: Lastres, Cassiolato e Arroio (Orgs.). *Sistemas de Inovação e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, RedeSist, 2004.

DALY, H. E. (1989). Introducción a la Economía en Estado Estacionario. In: Daly, E. H. (Org.) – *Economía, ecología, ética:* ensayos hacia uma economía em estado estacionário. México, Fondo de Cultura Económica.

FURTADO, C. (1977). O Processo de desenvolvimento: enfoque analítico. In: Furtado, C. - *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômcio*. Segunda Parte. São Paulo, Ed. Nacional. Pp. 89-134.

GEORGESCU-ROEGEN, N. (1971). The entropy law and the economic process. Harvard, Harvard University Press.

GOODMAN, D. e SORJ, B. e WILKINSON, J. *Da Lavoura às Biotecnologias*: Agricultura e Indústria no Sistema Internacional. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1989.

HABERMAS, J. (1995). *Theorie des kommunikativen Handelns*. V.1. Handlungsrationalität und geselschaftliche Rationalisierung. Frankfurt, Suhrkamp.

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

KUHN, T. (1982). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo, Perspectivas.

MARX, K. (1968). Die Methode der Politischen Ökonomie. In: MARX, K. *Zur Kritik der Politischen Ökonomie*. Berlin, Dietz Verlag, p. 247-257.

MORÁN, E. F. (1990). *A ecologia humana das populações da Amazônia*. Petrópolis, Vozes.

NELL, E. J. (2002) – Notes on the transformational growth of demand. In: Setterfield, M. The Economics of Demand-Led Growth. Cheltenham- Northampton, Edgar Elgar. P. 237-250.

NORTH, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York – London, W. W. Norton and Company.
PORTER, M. E. (1989). *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro, Campus.

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

SACHS, I. (1993). *Estratégias de Transição para o Século XXI*: Desenvolvimento e Meio Ambiente. São Paulo, Studio Nobel/ Fundap.

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

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