



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E ANTROPOLOGIA

O Conceito de Desenvolvimento Participativo nas Ações do Estado
– uma proposta para a Amazônia

Tânia Guimarães Ribeiro

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia – PPGSA, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Ciências Humanas (Sociologia)

Orientador: Dr. Luiz Antonio Machado da Silva

Rio de Janeiro – Agosto – 2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

O Conceito de Desenvolvimento Participativo nas Ações do Estado – uma proposta para a Amazônia

Tânia Guimarães Ribeiro

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia – PPGSA, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Ciências Humanas (Sociologia)

Orientador: Dr. Luiz Antonio Machado da Silva

Rio de Janeiro – Agosto – 2010

R484

Ribeiro, Tânia Guimarães

O conceito de desenvolvimento participativo nas ações do Estado: uma proposta para a Amazônia/ Tânia Guimarães Ribeiro. – Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2010.

210f.: il.; 31 cm.

Orientador: Dr. Luiz Antônio Machado da Silva

Tese (doutorado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia, 2010.

Referências Bibliográficas: f. 183-199

1.Planejamento regional. 2. Política social. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Amazônia. I. Silva, Luiz Antônio Machado da. II.Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia. III. Título.

CDD : 338.9811

O Conceito de Desenvolvimento Participativo nas Ações do Estado – uma proposta
para a Amazônia

Tânia Guimarães Ribeiro

Orientador: Dr. Luiz Antonio Machado da Silva

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia – PPGSA, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Ciências Humanas (Sociologia).

Aprovada por:

Prof. Dr. Luiz Antonio Machado – PPGSA/IFCS/UFRJ (presidente)

Prof^a. Dr^a. Maria Cristina Maneschy – PPGCS/IFCH/UFPA

Prof. Dr. Marcelo Sampaio Carneiro - PPGCSoc/CCH/UFMA

Prof^a. Dr^a. Elina Pessanha – PPGSA/IFCS/UFRJ

Prof. Dr. José Ricardo Ramalho – PPGSA/IFCS/UFRJ

Rio de Janeiro, 20 de Agosto de 2010

AGRADECIMENTOS

Aos colegas do *antigo* Departamento de Sociologia, hoje Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará, que me concederam o tempo necessário de afastamento para a elaboração desta tese de doutorado e pela recepção carinhosa na volta a Belém.

A CAPES que, através da Pró-Reitoria de Pesquisa/UFPA/PROINT, me concedeu bolsa de estudos.

A Luiz Antonio Machado da Silva pela orientação, incentivo e generosidade, que foram de absoluta importância para o desenrolar deste trabalho. A sua aposta, desde o início, no tema por mim proposto foi essencial. Registro minha admiração pela sua habilidade intelectual para mostrar *o outro lado* da questão. O que possibilitou debates muito interessantes muito além da sala de aula. Meus sinceros agradecimentos.

À Maria José Aquino por propiciar e incentivar os primeiros contatos com o PPGSA/IFCS/UFRJ, além do contínuo apoio durante todos estes anos.

Aos professores do PPGSA com os quais mantive contato e que contribuíram para a minha reflexão. Destaco o contato com o prof. José Ricardo Ramalho pela atenção e cessão de livros no curso em que participei como ouvinte.

À Prof^a. Elina Pessanha que, com generosidade e habilidade, amenizou ansiedade e inseguranças e partilhou os momentos de euforia, os quais fazem parte de um longo trabalho de tese. Suas observações e conversas de fim de tarde foram de grande importância na orientação desta tese.

Às bibliotecárias da SUDAM que me atenderam com paciência, fornecendo materiais e informações fundamentais para o sucesso do trabalho de campo.

Às demais instituições que cederam informações e documentação para compor o trabalho de tese: pesquisadores da FASE/PA; técnicos do BASA; técnicos das Secretarias de Estado do Governo do Pará.

Aos participantes desta Banca: Prof^a. Maria Cristina Maneschy, a quem agradeço também por partilhar interesses e inquietações; aos Profs. José Ricardo Ramalho, Marcelo Sampaio, André Botelho, Horácio Antunes e Dra. Vivian Ugá. Muito obrigada.

A Claudia e Denise da *Secretaria* pela cordial convivência nestes anos.

Aos colegas de curso que partilharam leituras, angústias e momentos de euforia, representados pela amiga Luciane Soares.

Às minhas famílias, do Rio e de Belém, de sangue e de afinidade. São muitos os nomes que podem ser representados por pessoas como Francisca

Guimarães – pelo carinho e apoio de sempre; pelo Clã da dona Inês, pelo Clã da dona Lucy; por Helena, Aline, Luciano e tantos outros que cruzaram o meu caminho, contribuindo com carinho, indicações e apoio.

À minha mãe, Maria das Dores (*in memoriam*) que com muito amor e amizade procurou polir as arestas que estavam no meu caminho tornando-o mais suave.

A meu pai, João Ribeiro, que a seu jeito, me ajudou a trilhar esta jornada até aqui.

A Lincoln, pela dedicação, companheirismo, apoio, pelo otimismo de sempre, pela paciência e por acreditar todos os dias destes anos.

A Mariana e Lucas, por me acompanharem nesta empreitada, com carinho e bravura.

Para

Lincoln

Mariana

Lucas

RESUMO

Esta tese versa sobre as mudanças que ocorrem no entendimento e justificação do conceito de desenvolvimento nas últimas décadas, analisando-se a reorganização de um discurso que gesta outra concepção de política pública apoiada na participação dos atores da sociedade civil. Entende-se desenvolvimento como uma interpretação crítica da realidade que, forjada em contextos diferenciados, tem proposições racionalizantes diversas, das quais resultam noções de bem-estar e inclusão social específicas aos seus contextos. Por esta senda identificam-se no estudo dois conceitos: desenvolvimento socioeconômico e desenvolvimento participativo. O primeiro concebido sob a perspectiva fordista-keynesiana dos anos de 1950, centrado na atuação do Estado; o segundo, fruto dos processos sociais, políticos e culturais que se construíram nos anos de 1970, pleiteando a participação dos atores da sociedade civil como atores relevantes para a prática da política pública. Identifica-se que a proposta do conceito de desenvolvimento participativo incorpora as mudanças que ocorrem na conjuntura mundial de redefinição do papel do Estado e da importância relegada à sociedade civil nas décadas finais do século XX. O *corpus* da investigação para dimensionar as mudanças é a documentação produzida por instituições governamentais direcionadas à Amazônia pós 1988. A especificidade da região amazônica é ressaltada devido aos importantes efeitos sociais e ambientais das políticas desenvolvimentistas nas décadas de 1980, agora confrontadas com as novas proposições participativas. Neste trabalho, considera-se que ambas as ideologias, desenvolvimentista e participativa, são geradoras de inquietações sociológicas em torno das possibilidades de uma relação próspera entre desenvolvimento e democratização. Questiona-se também o potencial virtuoso das políticas participativas e dos riscos da naturalização de ideias e modelos que exacerbam os atributos da sociedade civil e desconsideram a especificidade dos processos sociais locais, reproduzindo consensos que não cabem numa abordagem contextualizada.

Palavras-chaves: desenvolvimento; participação; sociedade civil; Amazônia; políticas públicas;

ABSTRACT

This thesis focuses on the changes occurring in the understanding and justification of the concept of development in recent decades, analyzing the reorganization of a management discourse that other conception of public policy supported the participation of civil society actors. Means development as a critical interpretation of reality forged in different contexts have different propositions rationalizing, of which result notions of welfare and social inclusion specific to their contexts. For this path are identified in the study two concepts: socioeconomic development and participatory development. First conceived under the Fordist-Keynesian perspective of the 1950s, focusing on state action, the second the result of social, political and cultural ties that were built in the 1970s, claiming the involvement of civil society actors and relevant stakeholders for the practice of public policy. We find that the proposal of the concept of participatory development incorporates the changes taking place in the world situation to redefine the role of the State and relegated the importance of civil society in the closing decades of the twentieth century. The corpus of research to gauge the changes is the documentation produced by governmental institutions aimed at the Amazon post-1988. The specificity of the Amazon region is stressed due to major social and environmental effects of development policies in the 1980s right now confronted with new propositions participatory. In this work, it is considered that both ideologies, developmental and participatory, are generating sociological concerns about the possibility of a successful relationship between development and democratization. It also asked the virtuous potential of participatory policies and the risk of naturalization of ideas and models that exacerbate the attributes of civil society and ignore the specificity of local social processes, replicating a consensus that would not fit in a contextualized approach.

Keywords: development, participation, civil society, Amazon, public policies;

LISTA DE SIGLAS

ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia

ALBRAS - Alumínio Brasileiro S.A.

ALUNORTE - Alumina do Norte do Brasil S.A.

APACC - Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes

APLs - Arranjos Produtivos Locais

BASA - Banco da Amazônia S. A.

BCA - Banco de Crédito da Amazônia

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CORDAID – Catholic Organization for Development Cooperation

DLIS - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

FAOR - Fórum da Amazônia Oriental

FASE - Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional

FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará

FIDAM - Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FUNRES - Fundo de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo

GDA - Grupo de Defesa da Amazônia

GEBAM - Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas

GETAT - Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins

GTA - Grupo de Trabalho Amazônico

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IGCs - Iniciativas de Gestão Compartilhada

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MMA - Ministério do Meio Ambiente
NAEA - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NGOs - Nongovernmental Organizations
Nova SUDAM - Nova Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
OEA - Organização dos Estados Americanos
OECD - Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
ONG - Organização Não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PAS - Plano Amazônia Sustentável
PCN - Projeto Calha Norte
PDA - Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PDN-NR - Plano de Desenvolvimento Nacional da Nova República
PDSA - Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal
PGC - Programa Grande Carajás
PIN - Programa de Integração Nacional
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLAMAZÔNIA - Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLONORDESTE - Programa de Áreas Integradas do Nordeste
PPA - Plano Plurianual
PPG-7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PTP - Planejamento Territorial Participativo
RADAM - Radar da Amazônia
RESEX - Reserva Extrativista
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMA - Secretaria de Meio Ambiente
SPLs - Sistemas Produtivos Locais
SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito

USAID - United States Agency for International Development

WEB - Rede de alcance mundial (WWW - World Wide Web)

ZFM - Zona Franca de Manaus

Lista de Quadros

Quadro 1: Institucionalização do Planejamento do Desenvolvimento na Amazônia 1953-1985	115
Quadro 2: O Conceito de Desenvolvimento Participativo nas Ações do Estado na Amazônia	175

O Conceito de Desenvolvimento Participativo nas Ações do Estado - uma proposta para a Amazônia

Resumo

Abstract

Lista de Siglas

Lista de Quadros

INTRODUÇÃO	16
Arranjo expositivo	21
CAPÍTULO 1 – Os Processos Globais e as Mudanças na Compreensão do Estado e do Espaço Público	23
O <i>welfare capitalism</i> – Estado e direitos sociais nos países desenvolvidos	25
O Estado Desenvolvimentista e o consenso em torno do progresso social na periferia capitalista	31
O Estado num Mundo em Transformação	37
Reestruturação da esfera pública e a redescoberta da sociedade civil	45
A ressurreição da sociedade civil	48
Sociedade civil e Estado como atores do desenvolvimento participativo no Brasil	54
CAPÍTULO 2 – A IDEOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E A PERSPECTIVA DE MUDANÇA SOCIAL	58
O ideal de desenvolvimento como tema da modernidade	62
Desenvolvimento, pensamento social brasileiro e mudança social	72
Os intelectuais e a organização da ideologia desenvolvimentista	78
Os atores portadores do desenvolvimento em busca da igualdade de oportunidades	81
A Crise do discurso do desenvolvimento socioeconômico	85
CAPÍTULO 3 – A IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA	89
Amazônia, “Amazônias” – ideias e ações para construção regional	90
Da colonização às políticas de integração nacional – Estado e atores locais na Amazônia	94
As primeiras intervenções na região amazônica	95
<i>O Estado em Ação</i> : planejamento e modernização na Amazônia	104
O Plano de Valorização da Amazônia e a incorporação da região nas práticas desenvolvimentistas	107

A Operação Amazônia e as consequências da modernização: questões ambientais e sociais - 1966/1985	111
CAPÍTULO 4 – A INCORPORAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROJETOS DO ESTADO PARA A AMAZÔNIA	126
Desenhando os limites da pesquisa e do objeto empírico	128
A retomada do planejamento regional e o tema da participação	133
A formulação do desenvolvimento participativo: planejamento, sociedade civil, cidadania e participação	138
O Planejamento Participativo como modelo de gestão democrática	139
O léxico do <i>novo</i> desenvolvimento: sociedade civil, atores locais e a promoção da cidadania nas políticas públicas para a Amazônia	155
A Participação como elemento dinamizador do desenvolvimento nas ações do Estado	169
ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES	176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	183
ANEXOS	200

Aí está o dilema social brasileiro, que urge aflorar à esfera da consciência coletiva e precisa ser combatido com denodo construtivo. Ele consiste numa resistência residual ultra-intensa à mudança social, que assume proporções e consequências sociopáticas. O seu principal traço negativo está no fato de não envolver uma ligação emocional e moral íntegra e produtiva com o passado; o empenho maior volta-se para a preservação pura e simples do status quo, sem nenhuma preocupação de salvar a herança social por meio de sua renovação. Tudo se passa como se as pessoas e grupos humanos colocassem acima de tudo as posições alcançadas na estrutura de poder da sociedade.

(Florestan Fernandes)

INTRODUÇÃO

*“Participar é preciso”*¹ poderia ser o mote que simbolizaria a profícua referência ao tema da participação que está presente nas práticas discursivas que envolvem as relações entre autoridade, mercado e solidariedade no Brasil. Do discurso do Banco Mundial, passando pelas agendas das ONGs e dos movimentos sociais, observando as estratégias gerenciais das empresas privadas e as formulações das políticas públicas das instituições estatais, evidenciam-se menções às práticas sociais participativas dos mais diferentes tipos; além de vasta literatura acadêmica que recobre um grande período histórico, mas que se avoluma nos últimos anos, com preocupações sobre como envolver os cidadãos com o Estado e as instituições de governança.

Poder-se-ia dizer que de Aristóteles (participação na comunidade política) a Marx (participação política fomentada pela consciência de classe), chegando-se a Habermas (participação na esfera pública através da razão argumentativa), o tema da participação acumula um imenso inventário de práticas, justificativas e formas. Sobre o tema constroem-se desde expectativas minimalistas, que supõem a participação como o simples preenchimento de um questionário sobre questões locais, o boicote a um produto, passando por uma gradação de ênfases mais substantivas, que vai da representação institucionalizada, como participar de uma reunião de planejamento, ou ter o direito a votar em seus representantes, e a intervenção direta sobre o destino de recursos públicos (como nos Orçamentos Participativos - OP); processa-se nas variadas formas de participação de trabalhadores nas gestões empresariais, seja nas comissões de fábricas, representações sindicais e até nos modelos gerenciais dos Círculos de Controle de Qualidade (CQCs); e chega-se também às ações de protesto organizadas pelos movimentos sociais e de trabalhadores, como as greves e invasões. Tudo em nome da participação e do fortalecimento dos grupos da sociedade civil, palavras-chaves que se tornaram emblemáticas no discurso que embasa a elaboração de políticas públicas nos últimos tempos no país.

¹ DONADONE, Julio César e GRÜN, Roberto. Participar é preciso. Mas de que maneira? **RBCS**, v. 16, nº 47, out. São Paulo: 2001.

Como se pode imaginar, a definição da ideia de participação constrói uma polissemia de sentidos que se reflete nas variadas práticas de “compartilhamento” das instâncias de poder. Fruto de uma disputa simbólica pela hegemonia do significado da participação, por outro lado, observa-se que o termo é objetivado com um sentido mínimo comum, socialmente construído. Apesar das divergências e críticas, o termo ao se popularizar no Brasil acabou por construir um sentido positivo, partilhado pelos diferentes setores. Nota-se que, em muitos casos, se aposta na virtuosidade das ações que se apoiam na capacidade dos atores da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade, num processo que se coloca quase como um evento natural (DAGNINO, 2006; BRODIE, COWLING, NISSEN, et al, 2009). Estes se evidenciam na divulgação de projetos, artigos, estratégias empresariais, assim como na organização de seminários, oficinas, cursos e demais eventos que visam a promover a participação dos grupos que estão alijados das decisões. Sejam estas direcionadas às formas de gestão empresariais e da difusão e implementação da participação dos trabalhadores nos processos produtivos, sejam na colaboração da implementação das políticas públicas².

Os diversos significados são, então, fruto de um embate cultural entre os diferentes atores, enraizado nas experiências históricas, mediadas por disputas internas a um campo, e no confronto deste com outros campos de disputas. E esta é uma questão importante da qual se pode partir a fim de refletir sobre as ideias hegemônicas que tendem a reduzir o processo das lutas sociais a estratégias

² Observando-se a produção dos diversos tipos de instituições, assim como seus sítios na Web, nota-se a destinação de espaço nos quais se divulgam e promovem projetos, textos, seminários, oficinas e demais eventos como uma marca das ações participativas, ressaltando-se a atuação da sociedade civil. Pode-se conferir vários tipos de situações e as diferentes propostas para a participação da sociedade civil: em Banco Mundial. *Relación entre El Banco Mundial y la sociedad civil*. Examen de los ejercicios de 2005 y 2006. Washington D.C: 2006, que examina o saldo qualitativo e quantitativo dos programas dirigidos pelo Banco Mundial, destacando-se o envolvimento da sociedade civil; em PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004, conferir neste a discussão proposta pelo PNUD a partir do tripé democracia, sociedade civil e participação como forma de promover a cidadania; em TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. (org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. (Publicações Pólis, 47), publicação gerada em seminário de mesmo nome, verificar, sob outra perspectiva, a discussão sobre os caminhos da sociedade civil na construção da democracia e participação e a elaboração do discurso e prática das demandas sociais; ver ainda a formulação de estratégias para a implementação das “gestões compartilhadas” tanto no SEBRAE, com assessoria à implementação de projetos de planejamento participativo e gestão compartilhada (Cf. <http://www.sebrae.com.br/customizado/desenvolvimento-territorial/o-que-e/planejamento-participativo-e-gestao-compartilhada>) dos modelos DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável), como em instituições de caráter misto como o BASA (Cf. Declarações Estratégicas, em <http://www.bancoamazonia.com.br/>), tendo nas APLs uma peça chave para implementar a gestão co-participativa com os atores locais.

homogeneizadoras. A ideologia do desenvolvimento é um objeto fértil para analisar tal questão tomando a sociedade brasileira como exemplo.

Esta tese versa sobre as mudanças que ocorrem no entendimento e justificação do conceito de desenvolvimento nas últimas décadas, analisando-se a reorganização de um discurso que gesta outra concepção de política pública apoiada na participação dos atores da sociedade civil. O desenvolvimento é uma interpretação crítica da realidade e as políticas públicas são sua materialização. Sendo assim, variam conforme as disputas entre os diversos grupos sociais, tornando variável a compreensão coletiva a cada momento sobre as imperfeições da sociedade e da política, propondo o conteúdo particular das funções que regem a sociedade. Daí mudar conforme o contexto, propondo soluções diversas. Por esta senda identificam-se no estudo dois conceitos: desenvolvimento socioeconômico e desenvolvimento participativo. O primeiro concebido sob a perspectiva fordista-keynesiana dos anos de 1950, centrada na atuação do Estado; o segundo, fruto dos processos sociais, políticos e culturais que se construíram nos anos de 1970, pleiteando a participação dos atores da sociedade civil como atores relevantes para a prática da política pública.

Partindo da análise dos documentos que fornecem diretrizes às políticas públicas regionais da Amazônia, procura-se responder algumas indagações. Quais os mecanismos acionados pela ideologia participacionista para tornar-se o discurso hegemônico na concepção do desenvolvimento na Amazônia atualmente? Pode-se falar em mudança paradigmática nas proposições do desenvolvimento participativo ao situar seu foco nos atores da sociedade civil contrapondo-se ao desenvolvimento socioeconômico? Quais são os atores e quais questões são incluídas no discurso do desenvolvimento participativo na Amazônia? Quais os elementos que compõem o novo discurso hegemônico baseado no desenvolvimento participativo? A fim de responder a estas e outras questões, o objetivo desta tese é focar na análise do discurso que se materializa nos documentos formulados para a implementação do desenvolvimento participativo na Amazônia. Ao circunscrever esta discussão em torno das “narrativas” dessas políticas públicas regionais, torna-se possível entender a implementação das ideologias – do desenvolvimento – e a construção da hegemonia em cada momento histórico.

O *corpus* da investigação para dimensionar estas mudanças observadas, para a constituição do conceito de desenvolvimento participativo, foi documentos

produzidos por instituições governamentais, direcionados à Amazônia pós 1988. A especificidade da região amazônica é ressaltada devido aos importantes efeitos sociais e ambientais das políticas desenvolvimentistas nas décadas de 1980, agora confrontadas com as novas proposições participativas. O fato de morar na região facilitou a aquisição de bibliografia, materiais e contato com pesquisadores, que ajudaram a dimensionar o escopo da análise e da pesquisa de campo, que seguiu o seguinte roteiro: coleta de documentos e bibliografia relativa ao tema; realização de contatos e entrevistas com pesquisadores, técnicos e gestores de instituições governamentais e da sociedade civil (ONGs) em Belém, no Estado do Pará; levantamento de instituições e interlocutores que forneceram informações para determinadas investigações; pesquisa em *sites* institucionais através da *web*. Esta última atividade foi sendo periodicamente atualizada, conforme a necessidade de obter novas informações. As demais ações foram, de forma sistemática, realizadas durante um mês, no final de 2007, em Belém-Pa. A escolha da cidade de Belém se deu, principalmente, por sediar duas das principais instituições governamentais que foram, e são, responsáveis pela implantação e produção de políticas públicas para a região. Além disto, o conhecimento prévio da cidade serviu de estímulo para o estudo, visando a contribuir para a discussão sobre os problemas específicos da região.

As principais instituições pesquisadas em Belém foram a ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia)/Nova SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e o BASA (Banco da Amazônia), nas quais coletei alguns documentos e entrevistei técnicos e ex-dirigentes. Além destas instituições, entrevistei técnicos da FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) e da SEPLAN (Secretaria Estadual de Planejamento do Governo do Estado do Pará), inclusive o Secretário desta última, e coletei documentos e informações. Foi estabelecido, também, contatos com pesquisadores da Universidade Federal do Pará.

Foram recolhidos cerca de 200 itens, entre documentos e bibliografia, arquivados em meio convencional e meio digital, utilizando-se para isto pesquisa na biblioteca e *sites* das instituições. Privilegiou-se a coleta de documentos produzidos dos anos de 1990 em diante, particularmente na ADA, com a intenção de analisar a

mudança das noções utilizadas para caracterizar o conceito de desenvolvimento³. Visto que a ampliação do ideal de participação se dá na década de 1990, conforme a literatura e pesquisa *in loco*. Mas poder-se-á constatar que grande parte dos documentos coletados foi produzida a partir do ano de 2000 (Cf. anexo), quando as novas gestões propõem mais uma mudança na instituição e intenta construir o que denominou como o *novo desenvolvimento* (ADA, 2003).

Dessa forma, o trabalho com as fontes primárias limita-se à análise das diversas categorias nativas que compõem o discurso do desenvolvimento participativo. Mesmo entendendo que o discurso é uma prática política, ideológica, cultural e social (FAIRCLOUGH, 2001), portanto, é fruto das relações sociais conformadas num campo de disputa de poder, não se analisará a ação direta dos atores na conformação do discurso. O foco é a delimitação de como se legitima o conteúdo das políticas públicas em nome do “interesse público”. O que leva a considerar a conjuntura local e suas relações externas, propiciando uma comparação entre as formações ideológicas do desenvolvimento.

Além desse, para entender a conformação da ideologia do desenvolvimento socioeconômico, tomou-se como objeto empírico um recorte do debate acadêmico/intelectual realizado por alguns cientistas sociais brasileiros em torno do tema do desenvolvimento. Através deste recurso metodológico, buscou-se identificar um conjunto de termos que ajudaram a formular atores e ações que concretizaram o discurso e o entendimento de democracia, cidadania, justiça social e da própria definição de políticas públicas, justificadora das relações entre autoridade, mercado e solidariedade à época. Assim, mesmo não se tomando o debate acadêmico/intelectual como a própria ideologia, esta literatura é parte da construção do problema público. É um dos eixos argumentativos que colaboram na estruturação da prática e conhecimento social. Caracterizados como *pacotes interpretativos* (GAMSON E MODIGLIANI, 1989, p.3), a literatura funciona como ideias ordenadoras, que organizam uma determinada discussão pública e relevam os assuntos que formam a agenda temática.

³ Na consulta realizada na base de dados da SUDAM/ADA, foram privilegiadas as palavras-chaves, independente das datas. Posteriormente, escolheu-se os documentos que se adequassem ao período selecionado. Porém, serão trabalhados documentos com datas anteriores, em função de sua relevância para o estudo. A consulta continuou sendo atualizada até o ano de 2009, via internet.

Arranjo Expositivo:

A discussão proposta se desenvolveu em quatro capítulos. No **primeiro**, procura-se analisar as mudanças que ocorrem na compreensão do Estado e do espaço público e seus efeitos sobre o discurso de legitimação do desenvolvimento centrado no ator Estado – o desenvolvimento socioeconômico. Justificado pela ideologia participacionista, o conceito de desenvolvimento participativo incorpora as mudanças que ocorrem na conjuntura mundial de redefinição do papel do Estado e da importância adquirida pela sociedade civil nas décadas finais do século XX. Daí a importância de se analisar, no capítulo, os efeitos da globalização e das ideias neoliberais como fonte da crise do “Estado Desenvolvimentista” e do Estado de Bem-Estar Social. E, por outro lado, analisa-se a “redescoberta” dos atores da sociedade civil que objetivavam serem reconhecidos e assimilados pelo sistema político-administrativo, com suas especificidades. Esta discussão será importante para verificarmos como os conceitos de participação, sociedade civil e cidadania tornam-se fundamentais nas propostas de democratização da sociedade brasileira e, mais especificamente, na construção do novo conceito de desenvolvimento, foco deste trabalho.

No segundo capítulo, visou-se a caracterizar, do ponto de vista sociológico, a formulação da ideologia do desenvolvimento socioeconômico, que se fortalece nos anos de 1950 no Brasil, com a finalidade de compará-la à do desenvolvimento participativo. Para esta finalidade, privilegiou-se a análise de parte do debate acadêmico e intelectual produzido por cientistas sociais brasileiros em torno do desenvolvimento e sua contribuição para a mudança social. Foram destacados autores como Florestan Fernandes, Costa Pinto, Hélio Jaguaribe, entre outros, que pelejaram sobre as possibilidades do desenvolvimento invocar profundas mudanças sociais no Brasil. Contribuindo para formular o *desenvolvimentismo* que construiu seu projeto de inclusão sob a tutela dos atores do Estado, investidos da responsabilidade de gerar uma identidade coletiva baseada numa certa noção de cidadania, provocando um mínimo de solidariedade social geral (REIS, 1995, p. 5), posto também vislumbrar o desenvolvimento político (JAGUARIBE, 1972; FURTADO, 1986). A ideologia do desenvolvimento socioeconômico vige com vitalidade no Brasil, entre as décadas de 1950 e 1970, quando o país se ressentia de crise institucional. Já sob a tutela do Regime Militar, as políticas públicas refletem as

mudanças em sua justificativa, privilegiando o conceito de desenvolvimento como crescimento, iniciando o ajustamento às políticas neoliberais que predominariam nas décadas seguintes. Diante da crise econômica que assola o globo, a Amazônia se torna o alvo de um projeto que visa à aceleração do desenvolvimento para o Brasil. Sob a voga da modernização conservadora, a região teve descaracterizado os seus modos de vida. O resultado são os problemas sociais e ambientais em grande monta, sobre os quais reagem os diversos atores regionais.

No **capítulo 3** é analisado o processo de implementação das políticas públicas que tem início com a “Operação Amazônica” (1966), sob forte presença do Estado, no sentido de integrar a região ao mercado nacional e internacional.

A partir de maior ênfase na análise da documentação coletada em campo, no **capítulo 4**, discutiu-se a adoção da ideia de desenvolvimento participativo presente nos documentos estatais voltados para a Amazônia. Interessou analisar como se conformou o ideal de participação que, aliado às demais categorias, fortalece a prática democrática, procurando-se identificar também para quem o desenvolvimento participativo produzia respostas através das políticas públicas. O objetivo aqui era o de entender como se materializam, nas políticas públicas participativas para a Amazônia, as mudanças propostas pelos defensores do desenvolvimento participativo, pois este estaria conformando uma nova forma de interpretação, uma nova fonte de legitimação, uma nova estratégia para solucionar os problemas do desenvolvimento e, por fim, a proposição de uma concepção de justiça social mais ampla e diversificada. Ao considerar tal fato, coloca-se também, como uma proposta do trabalho, verificar a possível naturalização da participação da sociedade civil moldada pelo discurso hegemônico contido nas estratégias de desenvolvimento vigentes. O que levaria ao questionamento de sua implementação como uma solução dissociada das demandas locais.

CAPÍTULO 1

Os Processos Globais e as Mudanças na Compreensão do Estado e do Espaço Público

As instituições, as capacitações e os padrões de consumo mudaram. O meu ponto de vista é que essas mudanças não libertaram as pessoas.

(Richard Sennett – *A Cultura do Novo Capitalismo*. 2006, p. 21)

São bem conhecidas as transformações sociais, políticas, econômicas e históricas que ocorrem, em nível mundial, ao longo das últimas três décadas e, para que se possa introduzir a discussão proposta no trabalho, é importante delinear, em especial, alguns elementos transcorridos no “breve século XX”. Procura-se, assim, seguir o caminho das mudanças que ocorrem na compreensão do Estado e do espaço público e seus efeitos sobre o discurso de legitimação do desenvolvimento centrado no ator Estado.

Busca-se entender o significado da mudança que ocorre no discurso do desenvolvimento, ao ser nomeado, na atualidade, como desenvolvimento participativo, tomando a realidade brasileira como exemplo. Para poder realizar uma diferenciação entre a ideologia do desenvolvimento, que se erige na década de 1950, e a ideologia que atualmente discute a implementação de políticas públicas participativas, chama-se a primeira de ideologia do desenvolvimento socioeconômico e a segunda de ideologia do desenvolvimento participativo.

Na tentativa de comparar as ideologias, busca-se compreender as mudanças no entendimento e na justificação do conceito de desenvolvimento nas últimas décadas. Neste sentido, entendemos, pois, desenvolvimento como uma interpretação crítica da realidade e que, cada uma das ideologias, circunscrita em contextos diferenciados, tem proposições racionalizantes diversas para os problemas colocados para a superação das desigualdades sociais. O discurso vigente em torno da questão da democratização para o acesso aos bens públicos, via políticas públicas, ressalta a introdução de novos elementos que, sugere-se,

forçam uma nova denominação ao desenvolvimento. Nos documentos analisados é possível observar novos elementos que compõem as formulações em pauta: a ênfase nos atores elaboradores; a importância dos alvos a quem se dirigem as ações constituídas nos ideais de desenvolvimento; a arregimentação dos aliados para a divulgação e implementação dos ideais desenvolvimentistas; a preocupação com uma nova institucionalidade do Estado; a mobilização das estratégias; e justificativas coordenadas com propostas globalizantes. É possível, então, observar nos documentos a utilização de conceitos, que anunciam essa outra perspectiva de emancipação, tais como: empoderamento, participação, inclusão social, governança, reconhecimento, capital social.

Nesta análise, identifica-se que a proposta do conceito de desenvolvimento participativo incorpora as mudanças que ocorrem na conjuntura mundial de redefinição do papel do Estado e da importância relegada à sociedade civil nas décadas finais do século XX. Analisar os efeitos da globalização e das ideias neoliberais é fundamental para a compreensão destes fatos, pois originam a crise do “Estado desenvolvimentista” e do Estado de Bem-Estar Social. E, por outro lado, corroboram, também, com a “redescoberta” dos atores da sociedade civil, que objetivavam serem reconhecidos e assimilados pelo sistema político-administrativo, com suas especificidades. Reconhecimento que começa a ser pleiteado com a revolução cultural dos anos de 1960, delineando a crítica contra o burocratismo que ameaçava a liberdade e a autonomia inscritas no projeto da modernidade. O processo de globalização assinala a crise da modernidade estatalmente organizada⁴ (WAGNER, 1997).

Antes de abordar as consequências da crise do modelo de Estado burocrático, que predominou nos anos dourados do capitalismo no século XX, cabe remeter aos princípios que ruíram diante das mudanças globais. Cabe também caracterizar os elementos dos modelos estatais abordados, que são alvo das críticas dos diversos atores, sejam eles ligados ao Estado, à Sociedade Civil ou ao Mercado. Pois estes conformam um debate do qual resulta um discurso que é a base para a

⁴ A “modernidade organizada” é caracterizada como um período da sociedade moderna que se estende de 1890 a 1960, no qual as práticas sociais estavam organizadas objetivando manter uma razoável coesão no plano da sociedade nacional, com a formação de conjuntos articulados de regras institucionais. Para Wagner, a grande realização da modernidade organizada foi transformar o “desarraigamento” e as inseguranças, no final do século XIX, em uma nova coesão de práticas e orientações. As ideias de Nação, Estado e classe constituíram-se nos principais componentes conceituais e institucionais desse processo, fornecendo-lhe conteúdo substantivo para a construção de identidades coletivas e o estabelecimento de fronteiras (WAGNER, 1997, cap. 4 e 5, p. 83-134).

construção das hegemonias ideológicas, que podem ser identificadas na construção das políticas de desenvolvimento e de Bem-Estar.

O *welfare capitalism* – Estado e direitos sociais nos países desenvolvidos

Com as teorias do desenvolvimento que se constituíram entre os anos 1950 e 1960, colocara-se a premissa de que os aparelhos de Estado podiam ser usados para promover mudanças estruturais. Cabia ao Estado promover a industrialização, a modernização da agricultura, assim como fornecer a infraestrutura necessária para colocar em prática as aspirações modernizadoras, que se constituíram anteriormente, mas que, no Pós-Guerra, emergiram com vitalidade. A expansão do Estado, que atingiu seu auge no Pós-guerra, estruturou-se sobre três pilares: o keynesianismo, o *Welfare State* e a burocracia. Estes, respectivamente, forneciam os modelos econômico, social e administrativo, engendrados pelo governo central. Porém, tal modelo gerou, paradoxalmente, as demandas descentralizadoras, a partir da expansão do *Welfare State* e da democracia (ABRÚCIO, 2006, p. 80-1) ao proporcionar a aquisição e reforço dos direitos sociais, políticos e sociais. Isto é um exemplo do que Domingues (1998) caracteriza como um efeito contingente positivo, advindo de uma ordem mais organizada, tendo o Estado como o organizador da solidariedade social, porém, proporcionando maiores possibilidades de autonomia e escolha. É indiscutível, de todo modo, que, durante a “era de ouro” do capitalismo, entre os anos 1950 e 1970, o Estado nacional conduziu o desenvolvimento e até fomentou a cidadania em alguns contextos (MARSHALL, 1967; CASTEL, 2003; OFFE, 1994). O fato gerou tal otimismo que este período chegou a ser visto como a sedimentação de uma aliança entre o capitalismo, o Estado de bem-estar social e a democracia (BECK, 1999, p. 118).

Nas sociedades ocidentais, considerando-se a diversidade de modelos de Estado provedor de seguridade social, a partir da segunda metade do século XX, houve um grande impacto produzido pela predominância dos Estados de Bem-Estar Social e pelas políticas desenvolvimentistas, que se baseavam nas organizações associativas, nas economias de escalas, na padronização e na burocratização, no monopólio estatal da regulação e nas grandes organizações hierárquicas. Tanto o Estado desenvolvimentista, nas sociedades periféricas, como o de Bem-Estar Social, nas sociedades centrais, se estabeleceram num momento de crise capitalista

e com a promessa de implantar, nos países em desenvolvimento, ou retomar, no caso dos desenvolvidos, o crescimento econômico, atendendo as demandas sociais. Ambos, também, confluíram no sentido de catalisar a descrença geral na ideologia liberal e o clamor por democracia. O keynesianismo político e econômico sintetizou, também, uma prática social que buscava inserir-se num círculo virtuoso, unindo as esferas econômica e social na dinâmica do crescimento econômico e do desenvolvimento social.

Agregou-se aí a proposição de que a cidadania social constituía a ideia fundamental de um *Welfare State*, sob a influência dos estudos de T. S. Marshall (1967). O autor analisava que, através da evolução do *status* da cidadania civil, política e social, nesta ordem, entre os séculos XVII e XX, tornou-se possível a implementação das políticas igualitárias do século XX, sob a mediação do Estado. Marshall observou a sucessão das políticas sociais, localizando o início do *Welfare State* num momento anterior, mas que só foi possível se consolidar no Pós-guerra devido às condições materiais capitalistas, apoiada na grande produção industrial, no qual a sociedade planificada e o Estado de Bem-Estar proporcionam a institucionalização dos direitos universais, independente da condição da classe social. Compartilha-se das críticas feitas ao estudo de Marshall, por conter uma visão evolucionista, demonstrada pela impossibilidade de se aplicar tal construção à diversidade de realidades, dentro e fora do contexto europeu. Sua concepção de *Welfare State* é uma resposta dentro do legado liberal para os problemas da relação entre democracia e capitalismo (SANTOS, 2008, p. 243; TURNER, 1994, p. 6). Contudo, o modelo proposto por Marshall foi bastante influente, principalmente na sociologia americana.

Em outro estudo que se tornou bastante relevante e em defesa dos princípios e das ações redentoras do *Welfare State*, Esping-Andersen (1995) considera que o *Welfarism* representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política.

Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *Welfare State* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 73).

Esping-Andersen, partindo de uma “reconceituação” de estudos anteriores (TITMUS; MARSHALL), propôs que o *Welfare State* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101), mas tem que gerar a “desmercadorização”, ou seja, a emancipação substancial dos indivíduos da dependência do mercado, que só ocorreu nos *Welfare States* contemporâneos (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102-103). A partir deste conceito e da observação dos regimes, constrói sua tipologia⁵, observando as combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família.

A proposição de integrar a política econômica e a política social permeou as mais diversas análises e projetos. Desde aqueles que, na influência de Karl Polanyi, viam na origem do Estado de Bem-Estar o princípio da proteção social, que visava a preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva, utilizando uma legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos (2000, p. 163-4), até os projetos mais conservadores, a exemplo do fascismo. Polanyi ressalta que o Estado sempre teve um papel relevante nas sociedades modernas capitalistas, e sua função interventora já se delineava no auge da sociedade do mercado auto-regulável. Não passava de um “credo liberal” (POLANYI, 2000, p. 166) a ideia de que o sistema de mercado pudesse expandir-se continuamente e sem a interferência “benévola” do Estado, em função de ser predatório à estrutura social. O que se viu, então, foi um movimento de autoproteção da sociedade, que de forma espontânea e pragmática corrobora a ampliação das funções do Estado.

No estudo de Polanyi há uma tentativa de desnaturalização do conceito do “homem econômico”, ao demonstrar a inautenticidade das teses e justificações que o “credo liberal” apresentava para legitimar a aceitação da autonomização do discurso econômico e da economia do mercado. Mas a ideia de intervenção estatal também avançou entre as hostes liberais, tanto no campo do desenvolvimentismo, como na implementação das políticas sociais. porém, mantiveram uma crítica ao “excesso” de Estado. Segundo DRAIBE e RIESCO (2006, p. 11), no campo da teoria

⁵ Daí resulta: o **Welfare State Liberal**, os direitos sociais estavam ligados à comprovação da necessidade, de pobreza, como nos Estados Unidos, Canadá e Austrália; os **Welfare States conservadores e corporativistas**, sob o legado corporativista estatal, observavam a manutenção das diferenças de *status* e o impacto em termos de redistribuição é desprezível, aplicava-se ao caso da Áustria, França Alemanha e Itália; e o terceiro, o **regime social-democrata**, no qual os princípios de universalismo e “desmercadorização” dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias, correspondendo a expectativas diferenciadas (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.108-9).

econômica a regulação assumiu os postulados do pensamento neoclássico, que relaciona a política social com seus efeitos redistributivos e o investimento no capital humano. Pode-se pensar tais medidas como uma concessão feita ao keynesianismo, admitindo medidas anticíclicas como forma de recondução de economias desenvolvidas, situação em que os mecanismos de mercado poderiam voltar a garantir equilíbrio e eficiência (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 37).

Nos países centrais, como os da Europa e Estados Unidos, o Estado de Bem-Estar refletiu uma complexa série de fatores materiais, sociais, morais, políticos e ideológicos, que confluíram para os diversos padrões de *Welfare State*, assinalados em ampla literatura (TITMUS, 1963; ESPING-ANDERSEN, 1991; ASCOLI, 1984 apud DRAIBE, 1989). Há uma diversidade de variáveis que são distinguidas como explicativas para o incremento das políticas sociais no mundo industrializado desenvolvido, o que resultou numa série de modelos e de escolas teóricas que procuram explicar a diferenciação históricas das experiências de *Welfare State*.

As variações teóricas sobre o Estado de Bem-Estar contemporâneo se posicionaram em torno de uma conjuntura que propiciou o seu sucesso: a) os fatores econômicos, tais como a generalização do paradigma fordista, o consenso suprapartidário em torno dos valores de crescimento e pleno emprego, ganhos fiscais crescentes alocados por coalizões políticas socialmente orientadas, mesmo em governos não controlados pelos social-democratas; b) os acordos de Bretton Woods, que possibilitam a conciliação entre o desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar e a estabilidade econômica internacional; c) o clima de solidariedade nacional entre países vencedores e vencidos da Guerra e a solidariedade supranacional, em função da Guerra Fria; d) o avanço das democracias de massas nos países centrais, sobressaindo as reivindicações dos trabalhadores, seus sindicatos e partidos (FIORI, 1998, p. 5). Porém, se quase todos os países obedecem a uma cronologia comum para o advento das políticas sociais no Pós-Guerra, no entanto, as características e resultados são diferentes em cada país. Em função disto, várias teses se diferenciaram devido às controvérsias sobre as origens, construção e desenvolvimento dos *Welfare States*.

Em estudos que já se tornaram clássicos, Titmus⁶ (1963), Esping-Andersen (1991; 1995) e Áscoli⁷ (1984 apud DRAIBE, 1989) elaboraram tipologias que influenciam a temática até hoje, utilizando-as em estudos comparativos. Os diversos modelos de Estados de Bem-Estar, contudo, corroboram mais as experiências dos países centrais. Mas resulta, desses estudos, o fato de que não existe entre os vários modelos uma progressão contínua, nem uma convergência estrita entre os diferentes tipos nacionais. Em consequência, várias escolas teóricas procuraram explicar as diferenciações históricas dos modelos, polarizando-se entre pluralistas e marxistas, diversificando-se, ambas, entre as vertentes funcionalistas ou conflitualistas, combinando ou excluindo elementos que justificariam a origem e o desenvolvimento dos *welfares*. Na visão funcional, os Estados de Bem-Estar resultam da industrialização ou acumulação do capital; da modernização e da urbanização, podendo também serem vistos como decorrência do desenvolvimento econômico, ao se considerar a ameaça que esse processo representa para a reprodução da força de trabalho, em função da exploração capitalista. No prisma dos conflitualistas, as políticas sociais expressavam os processos de mobilização social e política, assim como a luta de classes (AURELIANO e DRAIBE, 1989).

O que se observou desta confluência de visões e proposições de modelos foi a possibilidade de uma ampla combinação de fatores que puderam ajudar a explicar a especificidade de casos de *Welfare State*, como o do Brasil (SANTOS, 1994; DRAIBE, 1989). Paralelamente, também ajudaram a relevar uma questão importante que acabou tornando-se o principal alvo das críticas - tanto a esquerda, quando à direita - que foi a transformação ocorrida no Estado, seja ele do tipo de

⁶ Titmus desenvolveu uma tipologia que fecundou uma variedade de outras perspectivas na pesquisa comparativa, tornou-se clássica a tipologia do autor, onde apresenta os modelos: **Residual (The Residual Welfare Model of Social Policy)** - intervenção de caráter limitado que deveria cessar com a eliminação da situação de emergência; **Meritocrático-Particularista (The Industrial Achievement-Performance Model of Social Policy)** - no qual as políticas sociais são acionadas apenas para corrigir as ações do mercado; e **Institucional Redistributivo (The Redistributive Model of Social Policy)**, caracterizando, respectivamente, países como os Estados Unidos, Alemanha e países nórdicos e Suécia (TITMUS, 1963, apud DRAIBE, 1989). Muitos autores já apontaram os limites destas e outras tipologias. Neste caso, observa-se que as variáveis recobrem, de um lado, a relação Estado-Mercado e, de outro, os receptores das políticas, deixando de lado as especificidades de variados casos.

⁷ Áscoli reelaborou a tipologia de Titmus, propondo modelos que foram utilizados de forma evolucionista linear; entendia-se que o seu terceiro modelo, o *Welfare* Institucional- Redistributivo - universalista e institucionalizado - consistia numa evolução dos outros dois anteriores: o *welfare* residual, caracterizado pela política seletiva, e o *Welfare* Meritocrático-Particularista (corporativo ou clientelista) (DRAIBE, 1989, p. 27-8).

Bem-Estar ou desenvolvimentista, ao assumir o papel de distribuidor de encargos e vantagens sociais. Assim é significativa a afirmação de DRAIBE (1989, p. 21):

O *welfare* é bem mais do que um mero produto da democracia de massas. Constitui-se pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e de sua legitimidade. As funções estatais de garantia da segurança externa, da liberdade econômica interna e da igualdade frente à lei são progressivamente substituídas por uma nova razão de ser: a distribuição de serviços sociais de base securitária e as transferências em dinheiro segundo critérios estandardizados e de rotina, não limitados à assistência de emergência [...] o *welfare* não é apenas uma resposta à demanda por *igualdade* sócio-econômica, mas também uma resposta à demanda por *segurança* sócio-econômica. (DRAIBE, 1989, p. 21).

Essas posições demonstram que o debate, em torno de um papel mais ativista do governo, se deu de diferentes formas entre as escolas desenvolvimentistas, assim como com os modelos de Estado de bem-estar. Estabeleceram-se conforme os diferentes acentos dados pelo arranjo social em cada país, havendo uma clara distinção entre os países periféricos e centrais. E retomando uma questão anterior, é possível entender que, se estas proposições de Estado colocavam-se, ao menos no plano das ideias, entre atores sociais (sindicatos, trabalhadores), teóricos e *policy makers*, como uma estratégia de democratização social, no entanto, o arranjo desenvolvimento – democracia - não é consenso nem na teoria (LIPSET, 1967; DAHL, 1997) nem na prática. É importante notar, porém, que há uma discordância entre diversos autores sobre o elemento determinante na relação entre ambos os fatores, desenvolvimento e democracia, distinguindo-se visões sobre se o crescimento econômico geraria a ampliação da democracia política, ou vice-versa.

Autores como Lipset (1967) apontavam que alguns indicadores de desenvolvimento (aumento do PIB, urbanização, etc.) explicariam a democracia política. Por outro lado, Dahl (1997) não via uma relação causal entre desenvolvimento sócio-econômico e democracia, porém ressalta a necessidade de que sejam mantidas algumas condições sociais e econômicas para a existência de um regime político competitivo. Assim, também há autores que não observam uma relação virtuosa entre desenvolvimento, enquanto crescimento econômico e democracia, podendo o primeiro constituir-se em um obstáculo para o alcance do desenvolvimento da democracia, gerando um efeito contrário. O'Donnell faz esta análise diante das observações sobre os resultados da implantação da

modernização nos países da América Latina. O fato é que a literatura atual sobre o tema, assim como estudos empíricos, discute que não se pode operar esta relação sob determinismos. Porém, para aqueles envolvidos com políticas sociais, é importante identificar as consequências generalizadas da desigualdade para a ordem política, assim como as implicações da democracia política para a redução dos níveis de desigualdade (REIS e CHEIBUB, 1993, p. 235).

O Estado Desenvolvimentista e o consenso em torno do progresso social na periferia capitalista

As Teorias do Desenvolvimento contemporâneas começaram a se afirmar no período entre-guerras, e ampliaram-se após a Segunda Guerra Mundial, sob a influência das teses de J. M. Keynes⁸. Polarizavam-se em dois conjuntos principais de análise - a perspectiva estruturalista e a economia do desenvolvimento - visando o desenvolvimento socioeconômico. Na Europa Ocidental e América do Norte originou-se o chamado *paradigma da expansão do núcleo capitalista* e na América Latina, o chamado *paradigma estruturalista* (HUNT, 1989). Tais perspectivas geraram dois diferentes conjuntos de propostas e linhas de raciocínio relativas à origem do desenvolvimento, as causas dominantes do subdesenvolvimento e os caminhos para alterar esta situação, tendo em mente as etapas do desenvolvimento industrial das economias européias. Assim, tais ideias baseavam-se na rejeição comum ao paradigma neoclássico como fundamento viável para a análise dos problemas das economias subdesenvolvidas, e também algumas considerações próximas quanto à implementação de políticas desenvolvimentistas. O que, de certa forma, as tornam complementares, sem, no entanto, possuírem argumentos idênticos.

Uma importante distinção que se faz, ao passar da Economia Política Clássica para as Teorias do Desenvolvimento/Subdesenvolvimento contemporâneas, evidencia-se pelo fato de que as primeiras Teorias do

⁸ A chamada Nova Economia Política, que teve como expoente a “Revolução Keynesiana”, contou com outros economistas de renome, como Piero Sraffa, Joan Robinson, que elaboraram a Teoria da Concorrência Imperfeita, preocupados em demonstrar que a concorrência capitalista perfeita defendida pelos neoclássicos não se adequava à realidade. Ao mesmo tempo em que J. Schumpeter, M. Kalecki e o próprio Keynes desenvolviam uma teoria do ciclo econômico que auxiliasse a neutralização dos períodos de contração das atividades. As que mais ganharam destaque foram as teses de Keynes. (MANTEGA, 1995, p. 25). Ver também ROLL, Eric. *História das Doutrinas Econômicas*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967.

Desenvolvimento faziam uma análise racionalizante dos processos sociais, entendendo que a assimilação de novas técnicas e o consequente aumento de produtividade conduziriam à melhoria do bem-estar da população com crescente homogeneização social (FURTADO, 1992, p.6).

A constatação de que aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social em vários outros casos, por mais que causem a elevação econômica do nível médio de população, fizeram surgir as teorias do subdesenvolvimento. Estas, a par desta constatação, arregimentaram diversas estratégias para que tal fato fosse alcançado, crenes na possibilidade de um aumento de eficácia que os processos da modernização poderiam alcançar em vista dos efeitos racionalizantes dos processos produtivos. Estes tinham tendências universalizantes, daí, pode-se falar que as teorias do desenvolvimento deste século potencializam a globalização dos princípios da racionalidade instrumental (ALTVATER, 1995), mas em grande parte mais centrada na proliferação de um “estilo de vida” (consumo), do que na homogeneização tecnológica do sistema de produção (quase restrito aos países do Norte). No entanto, ambos os processos transformaram-se numa sobrecarga para o homem (aumento da pobreza) e seu meio-ambiente (degradação ecológica).

O conceito de desenvolvimento foi assimilado nestas teorias como um empreendimento das sociedades e homens modernos, que buscavam sua efetivação a partir de instrumentos concretos de intervenção na realidade, assegurados pelo conhecimento científico, visando a transformar a realidade, a fim de conquistar a emancipação do reino da necessidade. Na visão de Celso Furtado (1978), o desenvolvimento se refere ao conjunto de transformações nas estruturas sociais e nas formas de comportamento que acompanham a acumulação no sistema de produção. Descreve-se, assim, o processo cultural e histórico cuja dinâmica se apoia na inovação técnica (fundada na experiência empírica ou em conhecimentos científicos), posta a serviço de um sistema de dominação social (FURTADO, 1978, p. 57). Entende-se que este sistema está referenciado no Estado-Nação, cuja imbricação do Estado com a ideia de nação prevê a reconciliação ideológica entre dominação burocrática e solidariedade social.

Em vista de alcançar o desenvolvimento industrial, o aumento do consumo e a expansão de direitos constituiu-se um conjunto “fordista-keynesiano” de práticas, sistema que se colocou como uma resposta às tendências de crise do

capitalismo (HARVEY, 1993, p. 122-23). Para Harvey, a constituição desse sistema, anterior às Guerras, se deu de forma complexa, ao longo de meio século, em meio a improvisações de respostas políticas diante dos dilemas da crise do capitalismo. Concorreu para isto a confluência de interesses variados originados em decisões individuais, corporativas, institucionais e estatais (HARVEY, 1993, p. 122-23). Porém, e é o que nos interessa focar aqui, é no Pós-Guerra que vai se constituir um processo mais rigoroso de dirigismo econômico e político, como já foi observado anteriormente. O impulso inicial para sua organização decorreu de uma conjuntura que alia diversas questões para um projeto de planificação do desenvolvimento com forte apoio do Estado: o reconhecimento do sucesso econômico da industrialização soviética; uma reação ao fracasso das ideias neoclássicas no enfrentamento da Grande Depressão; a crescente acolhida e difusão do pensamento Keynesiano; e também o surgimento de uma ideologia gerencial ou tecnoburocrática em todo o mundo, baseada na ascensão do Estado e das grandes sociedades anônimas à frente dos setores dinâmicos das economias capitalistas e socialistas, nos Primeiro e Terceiro Mundos. Formatava-se o que Evans (2003, p. 20) chamou de “monocultura institucional”, que impunha visões idealizadas de instituições anglo-americanas baseadas em planejamentos, cuja aplicabilidade pressupunha a transcendência às culturas e circunstâncias nacionais.

Assim, o processo de racionalização que se coloca como a única via de superação da crise econômica, política e social se traduz num planejamento em larga escala, aliado a uma completa racionalização dos processos de trabalho nos setores dominantes da economia, sobretudo da grande indústria. Esta mobilização, por mais que levasse à desconfiança de trabalhadores e capitalistas, colocava-se como possibilidade de avanço social. A diversidade de práticas ideológicas e intelectuais, à época, fazia com que tanto os projetos à *esquerda* quanto à *direita* forjassem suas versões para o planejamento do desenvolvimento. Para uma variada gama de análises e de ideologias contemporâneas às primeiras décadas do século XX, o que vem a sobressair aí é o sucesso, mesmo que estritamente econômico, dos Planos Quinquenais da URSS, iniciados em 1928, transformando as expressões *Plano* e *Planejamento* em palavras de ordem na política (HOBBSAWN, 1995, p. 101). Diante da análise deste cenário internacional, o consenso em torno da adoção de medidas planejadas para a retomada do desenvolvimento das sociedades toma diversas interpretações. Porém, acrescenta-se uma nova preocupação, a de não

somente entender o desenvolvimento da sociedade moderna e do capitalismo, mas, principalmente, entender o *atraso*, o *subdesenvolvimento*, propondo políticas econômicas que pudessem eliminar tais problemas.

A argumentação desenvolvida por Keynes, em favor dos benefícios da eliminação permanente do desemprego em massa, tornou-se tão econômica quanto política, pois, já no Pós-Guerra, os keynesianos defendiam que a demanda a ser gerada pela renda dos trabalhadores com pleno emprego teria um efeito estimulador nas economias em recessão. Por outro lado, evitaria uma explosão política e social em massa, já ocorrida no período da Grande Depressão, na Europa. O que se assistiu a partir daí foi o dirigismo capitaneado pelo Estado, tendo como principal instrumento a planificação econômica, visando a racionalizar e promover a modernização nas sociedades em atraso. Isto provoca o que Hirschmann (1986, p. 55-6) chamou de uma mistificação dos economistas, posto que, para alcançar aqueles objetivos, eles diziam que bastava certo grau de planificação e de cooperação econômica. Porém, não foi o que se observou mais adiante, nas sociedades não desenvolvidas.

As análises sobre o desenvolvimento na América Latina também se constituíram como crítica às teorias do livre mercado, mas tomaram uma via específica de explicação das possibilidades de superação do atraso e da desigualdade social, entre os anos de 1940 e 1950. Os estruturalistas (como a Cepal) visaram a dar suporte, através do planejamento, do protecionismo e outras medidas políticas heterodoxas, para solucionar a inflação e os problemas do balanço de pagamentos, assim como outras medidas governamentais como meio para maximizar a renda a partir de poupanças escassas, com o fim de alcançar a industrialização (BIELCHOWSKY, 2000, p. 12).

Nos países periféricos, como os latino-americanos, coube ao Estado desenvolvimentista a função de dirimir a grande desigualdade social, alavancando a economia, via a implantação e o fortalecimento da industrialização, assim como execução de algumas políticas sociais. A luta pela industrialização na América Latina constituiu uma bandeira progressista em todos os países (CANO, 1999, p. 292). Segundo a periodização criada por Cano (1999), entre os anos de 1929 e 1945, em boa parte dos países latino-americanos, ocorreram expansão e diversificação industrial, com relativa autonomia aos países centrais, resultando em precoce urbanização, incorporação de levas de trabalhadores, que se constituíram

em importante apoio político ao processo de industrialização (1999, p. 291). Porém, paralelamente, não houve uma “modernização” da administração pública, sofrendo apenas “adaptações”, determinando ao futuro uma série de problemas com forte repercussão econômica e política. Montado sobre esta base, as políticas de desenvolvimento, portanto, não conseguem suprir tais deficiências institucionais e acabam por repercutir, mais adiante, na grande desigualdade social que caracteriza os países da América Latina.

É sob um sistema tributário e financeiro apenas remediado que se organizou o desenvolvimentismo na região. Com a implementação das políticas centralizadoras que se seguem ao Pós-Guerra, a luta pela industrialização canaliza diversas perspectivas sociais, no sentido de alcançar uma maior equidade social, via o avanço econômico. Inclusive, diz respeito aos grupos que buscam a industrialização apoiada no nacionalismo e de forma independente. Mas esta independência foi se tornando cada vez mais difícil em decorrência da Guerra Fria e dos resultados de Bretton Woods, a partir de 1944. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exerceram uma função “disciplinadora” muito importante, principalmente, nos países periféricos. Poder que aumentou a partir da década de 1980 com a imposição de rígida disciplina fiscal, diante da crise do Estado Desenvolvimentista.⁹

A importância do tema do desenvolvimento no contexto teórico e empírico brasileiro é incontestável, como indica a profusão de autores. Sob novos olhares – e, evidentemente, novas críticas - retomava-se a antiga preocupação quanto ao lugar e ao destino possível do Brasil no quadro das nações avançadas, no seio de um processo histórico concebido, em última instância, como tendência ao progresso. Essa produção teórica relevou fatores que determinaram a diversidade de diagnósticos e saídas para o problema do desenvolvimento/subdesenvolvimento. Os desenvolvimentistas apresentavam-se como grandes inovadores, ao associar a ideia do planejamento do desenvolvimento e a atuação de instituições especializadas fomentadoras de teorias e práticas adequadas. O clamor pelo reconhecimento de uma especificidade do problema latino-americano foi fundamental para cristalizar a

⁹ Borón observa as dificuldades destas instituições para regular o capitalismo contemporâneo, levando as instituições a aplicar na América Latina o que chamou de uma “política ‘foucaultiana’ de ‘vigilância e castigo’”. (BORÓN, 1995, p. 94).

ideia do desenvolvimentismo e suas políticas, promovendo alto grau de adesão por parte de diversos setores da sociedade.

A força da ideologia do desenvolvimento no século XX foi incontestável e demonstrava a necessidade de superação das desigualdades entre as nações ricas e pobres, como se verificou nas formulações sobre o subdesenvolvimento.

É assim que se corrobora, tanto no plano ideológico quanto no político, o desenvolvimentismo como um valor social que se traduz pela necessidade de alcançar a modernização e o desenvolvimento industrial, como forma de fazer parte do progresso esperado. O principal ingrediente para o contínuo avanço do Estado desenvolvimentista seria a existência de um amplo consenso social em torno do papel do Estado,¹⁰ que ofertou, direta ou indiretamente, as condições para a prosperidade econômica e o bem-estar social (*Welfare State*), em conjunto com uma hierarquia burocrática liderada pelos *policy makers*. Na visão dos mais entusiastas, a conjugação das ideias desenvolvimentistas com a diversidade de modelos de Bem-Estar no ocidente reafirmou os valores democráticos ao juntar o capitalismo e os direitos sociais, econômicos e políticos, transformando a experiência do capitalismo social num “exercício de iluminismo aplicado” (BECK, 1999, p. 118), alicerçado no trabalhador-cidadão. Mas o triunfo burocrático, que ia se constituindo no capitalismo social, cultivado pela *racionalidade crescente* engendrada pelos instrumentos da modernização, determinou um preço a ser pago pelos indivíduos submetidos pelo tempo organizado desse sistema: “podia ser a liberdade ou a individualidade; a ‘jaula de ferro’ era ao mesmo tempo prisão e lar” (SENNETT, 2006, p. 166).

Machado da Silva (2002, p. 90-1) reforça a ideia de que, baseado na organização do trabalho, na vigência do *capitalismo organizado*, ocorre uma integração sistêmica de longa maturação, que culminou numa tendência de harmonização entre produção e consumo—economia e sociedade. A sociedade salarial (CASTEL, 2003, p. 480) é tributária assim, do crescimento econômico e do desenvolvimento do Estado social. Este último foi a garantia de uma proteção social generalizada, pela manutenção dos grandes equilíbrios e condução da economia, e também buscou intermediar os compromissos com os diversos parceiros sociais

¹⁰ O consenso envolvia não somente economistas, líderes e políticos, mas também líderes empresariais e até instituições de caráter prático e pragmático, como o Banco Mundial, que, se não se manifestou oficialmente sobre o desenvolvimento, no entanto, “como discípulo, essencialmente seguiu as ideias básicas da TDE [Teoria do Desenvolvimento Econômico]” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 12).

implicados no crescimento (2003, p. 481), minimizando as contradições entre exploração do trabalho e ampliação dos direitos da cidadania.

No que pese as diferentes experiências sociais para a concretização daqueles objetivos, esta forma de regulação social tornou-se um ideal e uma referência cultural universal (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 91). Isto se traduz na ideia de que esse maior equilíbrio entre Estado e mercado se deu pela pressão do princípio da comunidade, entendido como campo e lógica das lutas sociais de classe, que originaram as conquistas dos direitos sociais. Nesta visão, a classe operária é vista como o motor do contexto social e, se não pode ser considerada o sujeito da emancipação pós-capitalista, foi o agente das transformações progressistas (SANTOS, 2008, p. 244).

O consenso em torno do papel central do Estado, no entanto, não fez desaparecer as críticas liberais contra a sua regulação do mercado. Nessa direção, em 1944, com “*O Caminho da Servidão*”, Hayek (1977) catalisa a ideia que fomentará as teses neoliberais mais adiante, quando do retorno da ortodoxia, de que o paradigma reinante, então, geraria um déficit de liberdade tanto no aspecto econômico, como no social, destruindo-se a vitalidade da concorrência, fundante da prosperidade social (ANDERSON, 1995, p.10). O Brasil é um caso emblemático para esta discussão, pois tanto é possível destacar a ampla discussão gestada ao longo da implantação do modelo de industrialização (MANTEGA, 1995; BIELSCHOVSKI, 2000), via o debate desenvolvimentista, quanto foi acalorado o debate em torno da especificidade, ou da existência, do Estado de Bem-Estar Social no país e em outros países periféricos (SANTOS, 1994; AURELIANO e DRAIBE, 1989).

O Estado num Mundo em Transformação¹¹

Num mundo em transformação, tomado por uma mudança ideológica com pretensões de tornar-se o *pensamento único*, a crítica social elaborada ao capitalismo por alguns autores e atores sociais, comprometidos com a sustentação da utopia desenvolvimentista e do Bem-Estar, perde seu poder explicativo, tornando-se impotente, deixando espaço aberto para a reorganização do capitalismo sob outra justificação (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2002). A concretização desta

¹¹ Título faz menção ao Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997 do Banco Mundial (1997), no qual a instituição justifica o modelo de Estado que propõe diante das mudanças globais.

ideologia, através de condições políticas e resultados materiais, propicia o desmantelamento do discurso e de práticas desenvolvimentistas. É uma mudança deste tipo que se intenta observar em torno da produção teórica constituída nos anos de 1970 e 1980, contrária à ideologia do desenvolvimento. Pois se entende que esta ação levou ao desajustamento da crítica social produzida pelo desenvolvimentismo em favor da igualdade entre as nações. Num segundo momento, este movimento de desajustamento produzido pelo pensamento neoliberal reincorporou demandas por justiça social elaboradas pela ideologia do desenvolvimento socioeconômico, ajustando os clamores de bem-estar aos mecanismos de mercado; garantindo-se, assim, o engajamento ao sistema capitalista através de uma justificativa na qual o desenvolvimento só se realizaria atrelado à liberdade de mercado, à retração do Estado e à integração ao mercado global.

Com a globalização compartilha-se um conjunto de processos, não necessariamente articulados, que questiona, principalmente, a territorialidade dos acontecimentos e de tomada de decisões. Em termos gerais é possível observar em vasta literatura, sobre a “crise do Estado” do capitalismo social, indicações que variam sobre fatores como a internacionalização da economia, a crise fiscal dos governos centrais, as reformas para minimizar o Estado, a ampliação das organizações transnacionais, como as multinacionais, instituições multilaterais, blocos regionais e até as ONGs, assim como o clamor por maior participação no nível local e o aumento da integração econômica entre os capitais e os governos subnacionais (ABRÚCIO, 2006, p. 82). Sendo todo esse movimento coordenado pela ideologia neoliberal que, ao valorizar o “retorno ao mercado”, propunha a redução da sociedade à macroeconomia e contrária às ideias de crescimento e pleno emprego, assim como o abandono das políticas keynesianas, apontando para a flexibilização e a segmentação dos processos produtivos, produtividade e competitividade.

Francisco de Oliveira (1988) elabora uma explicação mais interessante para a crise do *Welfare State*, ao entender que foi o padrão de financiamento público nos grandes países industrializados o responsável pelo continuado déficit público.

E é este padrão que está em crise, e o termo ‘padrão de financiamento público’ é preferível aos termos usualmente utilizados no debate, tais como ‘estatização’ e ‘intervenção estatal’. O primeiro destes últimos leva a supor que a propriedade é crescentemente

estatal, o que está muito longe do real, e o segundo induz a pensar-se numa intervenção de fora pra dentro, escamoteando o lugar estrutural e insubstituível dos fundos públicos na articulação dos vetores da expansão econômica (OLIVEIRA, 1988, p. 55).

Com este entendimento, Oliveira demonstra que a crítica à crise, ideologicamente, está sempre associada à alocação excessiva à produção de bens sociais e públicos, e menos à presença dos fundos públicos na estruturação da reprodução do capital. Assim, a internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista rompeu o círculo perfeito do Estado-Providência ao quebrar a reprodução circular produzida dentro da territorialidade nacional que se retroalimentava (OLIVEIRA, 1988, p. 57).

O mote da crise estava na dessacralização do Estado, apontando para o “reino absoluto da flexibilidade” (BOURDIEU, 1998, p. 139), distinguindo-se o comportamento utilitarista, ou ainda, empreendedor, como o símbolo desse momento. Tais fatos foram determinantes, a partir dos anos de 1980, para selar a crise do Estado desenvolvimentista e das políticas de bem-estar. Nessa esteira, o desenvolvimento tornou-se, meramente, um problema de crescimento econômico, pela influência do neoliberalismo, pela economia neoclássica, pelo FMI e por posições e agências similares (DOMINGUES, 2003, p. 58). O resultado desta conjunção foi o desmonte do Estado e a exaltação da liberdade de mercado, com ênfase nos indicadores quantitativos do desenvolvimento e no “fundamentalismo” capitalista.

O resultado das mudanças estruturais levou a maioria dos países capitalistas à perda da capacidade de controlar suas economias nacionais, não conseguindo lidar com a produção industrial e a garantia do pleno emprego, precipitando a crise fiscal do Estado, a desregulamentação da economia e a redução das políticas de bem-estar. Porém, há uma importante polêmica na explicação dos motivos da crise, que se polarizam conforme as experiências entre países do sul e do norte. As correntes neoliberais argumentam que as políticas sociais, nos países avançados, criaram “um excesso de demandas para o sistema político, a saturação da agenda governamental e um crescimento geométrico dos gastos sociais incompatíveis com a capacidade de arrecadação do Estado.” (AZEVEDO, 2006, p.146). Porém, entre os países do Sul, a crise não é devida à proliferação dos programas sociais, e sim ao Estado desenvolvimentista, por seu intervencionismo na

economia. Portanto, para os neoliberais, de um modo ou de outro, a solução da crise capitalista está na diminuição do Estado.

A debilidade dos Estados latino-americanos na década de 1980, em decorrência da crise da dívida e da recessão, assim como a frágil capacidade de resistência dos governos e de parcelas da sociedade civil, facilitou que as agências “disciplinadoras,” como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), aumentassem seu poder de imposição. Num exemplo, enquanto o déficit público dos EUA era de 4,9% e na Itália era de 10%, contra uma variação entre 1 e 1,5% nos países da América Latina, foi nestes últimos que as maiores restrições foram impostas pelas agências (BORÓN, 1995, p. 94). O sentido do ajuste nos países do centro foi o oposto do produzido nos países em desenvolvimento. Segundo dados de 1994, coletado por Costa (1998), nos países desenvolvidos o Estado de Bem-Estar estava se estabilizando, ocorrendo o crescimento com gastos governamentais, assim como os gastos sociais e com a administração pública (COSTA, 1998, p.13-4). Estes dados levam a concluir que a manutenção de bem estar nos países ricos teve como custo o abreviamento do desenvolvimento e das conquistas sociais pelos países pobres. O neoliberalismo não foi uma evolução natural do mundo, como sugeria o pensamento hegemônico, mas uma construção ideológica e programática que se tornou vitoriosa. As políticas sociais sofreram cortes e foram desmontadas, seguidas da desorganização de muitos sindicatos e partidos, mas os gastos não diminuiram e até cresceram. O compromisso neoliberal de corte nos gastos públicos não se realizou nos países centrais, ao contrário, os gastos sociais aumentaram - principalmente no governo de Thatcher e Reagan - devido ao desemprego (MARICATO, 2007). O que reforça a ideia de que esse discurso era sobretudo justificador das práticas da ideologia neoliberal.

Arbix, em defesa das políticas desenvolvimentistas, criticam a visão econômica predominante desde os anos de 1980 por descaracterizarem e reduzirem as estratégias de desenvolvimento, especialmente na América Latina. Isto levou ao esfacelamento da burocracia governamental, assim como da desmobilização da reflexão acadêmica sobre o tema e da desarticulação dos programas de políticas sociais, substituídas pelas políticas de produtividade e competitividade. (ARBIX et all, 2001, p. 56). Assim, para os autores, o discurso neoliberal trava uma disputa hegemônica não só sobre o conceito de desenvolvimento, mas intenta reduzir as

estratégias de desenvolvimento a “meros” coadjuvantes na elevação dos índices econômicos e não de bem-estar humano.

A partir dos anos de 1980 as teses neoclássicas foram revigoradas, influenciando a elaboração de documentos do Banco Mundial, que “sugeriam” a necessidade de uma política de correção de preços e a influência reduzida do governo nas atividades econômicas. Assim, estas teses se fortalecem ainda mais quando, ao longo dessa década, há a recorrência dos países em desenvolvimento ao Fundo Monetário Internacional (FMI), submetendo-se aos seus programas de estabilização e ajuste estrutural. Estes determinavam a necessidade do controle sobre a quantidade de moedas em circulação, mas também o ajuste sobre as distorções de preços e a libertação do mercado do intervencionismo do setor público, evidenciando a influência neoclássica. Sem discutir um conceito básico de desenvolvimento, remetem-se apenas a elaborar diretrizes a fim de que os países subdesenvolvidos possam alcançar os objetivos propostos pelos governos, estes os responsáveis por estabelecer as metas do desenvolvimento a serem visualizadas pelos economistas. Esta posição do FMI demonstra uma redução ainda maior de perspectiva de modernização a meros mecanismos de aperfeiçoamento do mercado.

No transcorrer dessa década, os países da América Latina sofrem enorme pressão para pagar a dívida contraída para financiar o desenvolvimento. Mas as dificuldades em cumprir os serviços da dívida fazem com que estes países se submetam às regras do FMI, cujo objetivo era “contrair drasticamente todos os segmentos da demanda interna, para permitir a geração de excedentes exportáveis que pudessem, de alguma forma, pagar parte do débito” (CANO, 1999, p. 296). Assim, o “receituário” do FMI previa ajustes negociados sobre a política fiscal, monetária, salarial e cambial, que, no geral, visavam à retração do consumo e do investimento (CANO, 1999, p. 297). As políticas de combate à inflação, ao contrário, pioraram sensivelmente as condições sócio-econômicas dos países latino-americanos. Em síntese:

Com o debilitamento fiscal, o socorro financeiro [...] as instituições privadas, o elevado número de subsídios e incentivos ao setor privado, o Estado nacional desenvolvimentista foi, gradativamente, perdendo sua eficácia e seu poder de árbitro dos interesses públicos e privados (CANO, 1999, p. 298).

O resultado é que, durante toda a década de 1980, os *experts* não mais discutiam o longo prazo ou o crescimento, mas se detinham somente na análise da conjuntura. Isto se refletirá, como veremos mais adiante, na interrupção da elaboração dos planejamentos de longo prazo e na constituição de planos emergenciais, voltados para o controle da inflação¹². Sob a égide neoliberal constituiu-se uma série de formulações econômicas (e políticas) para a modernização dos países periféricos frente à inevitabilidade da globalização. As distorções apareceram, como já se sabe, ao deixar as sociedades latino-americanas mais vulneráveis às flutuações externas, com um Estado desaparelhado para oferecer uma resposta positiva mais imediata.

É a “nova realidade” do Estado que se torna uma preocupação do Banco Mundial que, em 1997, no relatório “*O Estado num Mundo em Transformação* (Banco Mundial, 1997),” buscou sintetizar o debate sobre o novo papel do Estado e propôs uma série de medidas modernizantes para o aumento de sua eficácia e eficiência diante de uma conjuntura internacional que sofre transformações cada vez mais rápidas. “A nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador.” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1). Sem relegar a importância da economia de mercado, o relatório destaca a necessidade de um Estado efetivo para se retomar o desenvolvimento. Mas nem um desenvolvimento dominado pelo Estado, nem sem ele. Isto parece indicar, de alguma forma, a incorporação de críticas realizadas às doutrinas liberais do “Estado Mínimo”. Para alguns observadores, quando as limitações dos programas ortodoxos de ajuste estrutural nos países em desenvolvimento foram sendo percebidas, o Banco passou a considerar que fatores políticos, tais como grupos de interesse e legitimidade governamental, tinham influência direta sobre os processos de ajuste (WILLIAMS e YOUNG, 1994 apud BORGES, 2000).

Porém é notória a preocupação em discutir, pragmaticamente, o ajuste das capacidades do Estado em acordo com a especificidade local, a fim de

¹² Em estudo de Lira (2005), foi demonstrado que, no Brasil, às voltas com os problemas decorrentes do endividamento externo e da falta de financiamento externo, “o processo de planejamento como instrumento balizador da ação governamental ia sendo deixado de lado, constituindo-se o III PND (1980/1985) como peça de retórica, tendo sido literalmente deixado de lado pelo governo, que passou a adotar programas emergenciais de curto prazo com vistas a equacionar o estrangulamento externo.” (LIRA, 2005, p.152). A década de oitenta foi encerrada com a substituição dos planos de desenvolvimento de longo e médios prazos, nacionais e regionais, por planos de estabilização; e os anos noventa, em essência, não foram diferentes.

aumentar sua eficiência, atrelando isto ao revigoramento das instituições públicas (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 43). Apesar de se notar no Relatório uma preocupação com a situação do Estado em todas as sociedades, é nos países em desenvolvimento que recai a ênfase do documento, visando a fortalecer o Estado para que este sustente o mercado. Assim, pleiteia-se a reestruturação, mais do que a reforma, do modelo de Estado que possa gerir economias capitalistas em processo de expansão e integração. Para Costa, a preocupação por trás do relatório não é somente a ‘crise’ do modelo estatal burocrático, em suas versões ‘*welfare*’ ou ‘desenvolvimentista’, mas, também, o caráter incompleto e frágil desses Estados (COSTA, 1998, p. 11). Em nome destas mudanças, o Relatório aposta no aumento da capacidade e da flexibilidade do Estado para gerir as questões resultantes da crise econômica, política e social. Isto envolve adequar as funções do Estado a uma nova realidade que requer não um Estado centralizador, isolado, exercendo funções coercitiva e organizativa.

No Relatório, a análise não se dirige somente para a definição do Estado, mas mostra também como os países podem começar o processo de fortalecimento da capacidade dos Estados, a fim de realizar e promover ações coletivas de maneira eficiente (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3). Estas mudanças envolveriam as reformas institucionais que fomentassem um “Estado mais perto do povo”, ou seja, baseado na transparência, na participação e na descentralização (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 116-137). Das muitas questões que a leitura do documento suscita, cabe aqui ressaltar as propostas de democratização e de fortalecimento da sociedade civil pelo Banco Mundial. Borges (2000) assinala que o Banco passou a reconhecer de forma mais explícita que o sucesso de seu modelo de desenvolvimento depende de profundas mudanças na engenharia política e social das sociedades em que atua. A visão é de que a melhora das condições sociais e o fortalecimento da sociedade civil, aliada às reformas dos serviços sociais (cliente cidadão), objetivam construir um amplo consenso, contribuindo para adequar a democracia às demandas de estabilidade política concernentes ao modelo de desenvolvimento capitalista liberal. Empoderamento, participação, boa governança, formação de capital social para a constituição de indivíduos empreendedores, combate à pobreza estruturaram concepções que não contribuem para a formação da cidadania social, como garantia de direitos democráticos substantivos. Segundo UGÁ (2004, p. 55), é interessante explorar esta proposta do Banco Mundial, já que o que poderia ser visto como uma

mudança de política – da política voltada para o ajuste fiscal para a política mais social, – acaba sendo parte da lógica do marco teórico do neoliberalismo. Ou seja, a elaboração de políticas focalizadas e compensatórias voltadas para os “pobres” e não para o cidadão, delinea uma democracia meramente formal.

Em outros termos, Costa (1998) traduz esta questão na observação de um dilema imposto aos “reformadores” do Estado nos países em desenvolvimento:

Como implementar uma ampla reforma das estruturas administrativas do Estado – que compreenda tanto o fortalecimento da sua capacidade institucional [...] como uma maior ‘permeabilidade’ em relação à sociedade civil organizada [...] – quando a própria reforma depende de uma nova forma de relação entre Estado e sociedade que a sustente politicamente? (COSTA, 1998, p. 8)

Na visão do Banco, tem-se sintetizada boa parte da resposta dada pelas forças conservadoras ao que se considerou como a “crise do Estado”. Nem o Estado mínimo, nem o Estado interventor, mas mediador. Um Estado que deve estar próximo do povo e das comunidades a quem deve servir, quando “apropriado” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 137), mas sem se deixar capturar por nenhum grupo. A ênfase em temas como a participação da sociedade civil, a democratização do Estado, o incentivo à capacitação administrativa e reforma gerencial para atender ao cidadão (usuário de serviços) não é satisfatória ao olhar dos movimentos progressistas, mas revela, aí, a incorporação diluída dos reclamos dos atores da sociedade civil. Como se verá a seguir, as críticas ao formato burocrático de Estado, de Bem-Estar ou desenvolvimentista, não foram somente um apelo das forças conservadoras, mas também das forças progressistas, teóricos e movimento sociais – *new left*¹³ dos anos de 1960 - que viam naquele formato de Estado, segundo diversos matizes, uma limitação para o avanço autônomo da diversidade de atores e da especificidade de questões que eram propostas.

Isto coloca uma questão: para além do entendimento da crise do Estado, do ponto de vista do peso dos gastos públicos e das causas econômicas

¹³ *New Left* (Nova Esquerda) é uma designação dada aos movimentos políticos de esquerda que emergiram em diversos países nos anos de 1960, particularmente na Europa. Estes ativistas sociais contrapunham-se aos movimentos esquerdistas tradicionais, os quais eram orientados pelo engajamento trabalhista e baseada na ação dos partidos de esquerda. A *New Left* buscava a definição mais ampla de participação política, invocando a diversidade de temas culturais (raça, gênero, sexualidade etc.) e enfatizando menos os temas estritamente econômicos. A Nova Esquerda foi muito influenciada por autores da Escola de Frankfurt, por Jean-Paul Sartre entre outros.

propriamente ditas, o que acontece é o **descompasso entre as relações do Estado e da Sociedade Civil**. De acordo com esta perspectiva, a crise é analisada em termos dos seus fundamentos culturais, o que ocorre é uma crise de legitimação e de caráter (MCCLINTOCK e STANFIELD, 1991 apud BORGES, 2000), na qual o *Welfare State*, enquanto um sistema sociocultural, torna-se incapaz de dirimir suas próprias contradições e legitimar sua intervenção e seu discurso.

A seguir, intenta-se demonstrar a relação entre os atores da sociedade civil, entendida como o segmento separado do mercado, conforme Gramsci, que, por meio dos movimentos de reivindicação, de resistência e até da luta armada, objetivou transformar a esfera pública, libertando o mundo da vida da colonização pela ética do mercado e do Estado.

Reestruturação da esfera pública e a redescoberta da sociedade civil

A elaboração da crítica ao discurso e práticas do desenvolvimento socioeconômico, observado na literatura das ciências sociais, nos documentos oficiais e naqueles produzidos por organizações da sociedade civil sobre políticas públicas, desde os anos de 1980, ocorre vis a vis à construção de um ideal de democratização centrado no conceito de sociedade civil e de participação. A partir desta premissa, constitui-se a defesa do desenvolvimento participativo, refutando-se o projeto de desenvolvimento socioeconômico que, nesta oposição, se baseara na forte atuação do Estado e numa ideologia economicista.

A dicotomia imposta entre os dois conceitos de desenvolvimento não oferece uma distinção tão simples e, em princípio, não oferece alternativas efetivas de mudanças no quadro da desigualdade no Brasil. Sendo assim, é preciso entender as bases de organização desta crítica, evitando a naturalização de certas premissas. Pois a tomada de conceitos que corresponderiam a uma visão mais democrática do projeto de desenvolvimento, tanto na prática, quanto na teoria, apresentam incongruências. O que pode e deve ser confrontado entre as ideologias estudadas são as bases sociopolíticas do desenvolvimento em um e outro momento. Visto que o desenvolvimento socioeconômico, considerado a partir das teorias desenvolvimentistas dos anos 1950, também ofereceu uma importante base de oposição ideológica ao liberalismo, apoiando estruturas e solidariedades coletivas, sindicais e associativas, incorporando massas de trabalhadores. O desenvolvimento

participativo baseia seu discurso em torno da incorporação de diferentes atores na composição das políticas públicas participativas, opondo à via centralizadora nos atores do Estado a outra baseada na negociação entre atores sociais. Na análise de diversos autores (COHEN e ARATO, 2000; 2003; COSTA, 1994, 1997a, 1997b, AVRITZER, 1996, 1997, 1999), este feito é resultante do papel exercido pela sociedade civil, cujas novas formas de ação coletiva se fazem sentir na criação de demandas sociais e na definição de questões, no subsídio ao discurso adotado por Estados e organizações internacionais, nos procedimentos institucionais e na modificação das políticas públicas (COHEN, 2003, p. 438).

Neste cenário, o encadeamento ideológico e de ações do desenvolvimento socioeconômico se deslegitimam no âmbito de um quadro teórico e político heterogêneo, que observou e fomentou a expansão dos canais que fizeram ouvir a “voz”, segundo a formulação de Albert Hirschman (1973)¹⁴, dos diversos atores sociais. De modo geral, resulta deste debate uma visão positivada sobre o aumento das práticas associativas para a ampliação da esfera pública democrática em diversas sociedades. Se este é um fator discutível, e é, por outro lado, estes estudos colaboram para superar a antiga dicotomia Estado *versus* Mercado, que caracterizava as discussões presentes na tematização da implantação das práticas desenvolvimentistas. E abriu uma senda para que a discussão sobre o tema da democracia pudesse ser explorada por uma análise “mais sociológica”.

Tanto o quadro teórico quanto o político, nos quais se observa a redescoberta da sociedade civil nos anos de 1980, apresentam heterogeneidade de elementos causais. Um marco importante, nas democracias ocidentais, é a crise do Estado keynesiano, nas suas diversas formas. Vários autores buscam identificar nos movimentos estudantis dos anos sessenta (SANTOS, 2008, p. 249) e nas proposições da *New Left* (FIORI, 1995; DOMINGUES, 1998) um dos elementos principais que chamaram a atenção para um novo redimensionamento da emancipação societária que levará à busca da redescoberta da sociedade civil, mais

¹⁴ Numa diferenciação que faz entre “saída” e “voz”, Hirschman observa que são categorias contrastantes, mas não exclusivas; conquanto, a primeira se relacione mais com a esfera da economia e a segunda com a da política. A “saída” é um processo impessoal e indireto que pode ser utilizado para manifestar a insatisfação de um cliente a uma empresa, deixando de comprar seus produtos. Tal ação pode causar efeitos não-intencionados como a própria recuperação da empresa em declínio, fruto da “mão invisível”. A “voz” é seu oposto, pois é uma tentativa de modificação, em vez de fuga. Pode ser graduada desde tímidos murmúrios até violentos protestos, e implica numa articulação de opiniões críticas pessoais, sendo direta e objetiva. Por isso o autor considera que a “voz” é “uma ação política por excelência” (HIRSCHMAN, 1973, p. 26).

adiante e em outro contexto. Ao se confrontarem com o *Welfare State*, os *revolucionários* propunham combater os elementos que constituíam a *gaiola de ferro* do capitalismo organizado, opondo-lhe a ideologia antiprodutivista e pós-materialista. Além disso, colocava-se como meta a ampliação dos espaços de debate e participação política.

Assim é que se reconhece que a luta constante dos atores da sociedade civil contra o *triunfo burocrático* do Estado centralizador foi uma das causas da reorganização do Estado, no qual se propõe a abertura para participação dos diversos segmentos sociais, conforme se observa nas propostas das agências multilaterais e espalha-se pelas políticas de desenvolvimento locais, que serão destacadas em outro capítulo. De antemão, o significado deste empreendimento tem resultado em diversas inferências, positivas ou pessimistas, quanto ao sucesso da realização da emancipação pleiteada pela sociedade civil, que se intensificou com os movimentos da década de 1960, os quais precederam as crises. Destaca-se a atuação da nova esquerda, que em nome de um projeto de aprofundamento da “democracia participativa” identificou no Estado de Bem Estar Social uma peça central do imenso e anônimo aparelho de Estado responsável por um gigantesco trabalho de “cooptação” e desativação da classe trabalhadora (FIORI, 1998, p. 13). Os protestos e os debates eram contra todos que traíram os ideais de justiça e liberdade, fossem eles defensores do comunismo, do socialismo “real” ou liberais radicais. Pregava-se o ativismo social através de uma nova forma de democracia descentralizada e participante, passando pelos países capitalistas, centrais ou periféricos, com suas devidas especificidade de luta. (FIORI, 1995, p. 3).

Com demandas diversificadas, os movimentos sociais pleiteavam o reconhecimento das diferenças de sexo, cultura, raça, religião, padrões de relacionamento ao meio ambiente etc. Nos países periféricos, como os da América Latina, a luta se concentrava contra os governos ditatoriais, seja através da luta armada ou pela via da resistência social. Só mais adiante as *bandeiras* de luta originadas nos países centrais viraram referências para o Brasil. Nos reclamos, são confrontados elementos cruciais do modelo de Estado Keynesiano-fordista: a ideia do Estado-Nação, as estratégias globais de planejamento e a fé no progresso.

As lutas por inclusão ressaltavam que as diferenças culturais e de identidade não cabiam nas clássicas visões de estratificação das sociedades modernas, decretando também o fim de uma utopia única de libertação. A

emancipação almejada vai além da aquisição de bens materiais para incluir, também, direito de reconhecimento. Este requer políticas específicas que estavam fora do escopo do grande planejamento. Emergem daí os diversos movimentos sociais. O movimento ambientalista, em especial, adquiriu grande visibilidade internacional, a partir das críticas ao desenvolvimentismo baseado na grande indústria, em tecnologia poluidora e na supremacia do homem sobre a natureza. Assim, se nos escritos dos autores desenvolvimentistas havia mais interesse no desenvolvimento do que na democracia, isto tende a mudar nos anos de 1970. Isto, quando as esquerdas brasileira e latino-americana sentiam duramente o peso do autoritarismo (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 75) e começavam a vir à tona os efeitos conjugados de autoritarismo, corrupção e “atraso”.

Santos (2008) diz que esse movimento desloca a hegemonia operária na luta pela emancipação social e “legitima a criação de novos sujeitos sociais de base transclassista” (SANTOS, 2008, p. 249), lançando os germes que vão propiciar o aparecimento dos *novos* movimentos sociais, reivindicando a autonomia de diversos setores sociais. Pode-se dizer, no caso da Europa, que o Estado de bem-estar perdeu sua força mobilizadora paralelo à perda da capacidade de incorporar e reconhecer novos padrões de relacionamento requeridos pelas sociedades locais.

A ressurreição da sociedade civil

Nos anos seguintes, em meados da década de 1970, erigiu-se contra o “triunfo do burocratismo”, nas vestes de um Estado totalitário ou “autoritário-burocrático”, uma oposição que, sob os motes da “sociedade contra o Estado”, traz para a cena a rediscussão do conceito de sociedade civil, primeiro no Leste europeu, a seguir na América Latina e, sob outra justificativa, também na Europa e Estados Unidos (COHEN e ARATO, 2000, p. 53 e ss.). No momento em que a sociedade civil torna-se a referência de oposição para o Estado centralizador, é identificada com os movimentos de enfrentamento das sociedades do Leste Europeu, frente ao Estado socialista em fins dos anos de 1970. Fatos que corroboraram a falência do socialismo real e o aparecimento dos movimentos populares no leste europeu, como o Solidariedade (COSTA, 1994, p. 39). A noção de sociedade civil desenvolvida aí invoca um conceito próximo ao modelo tripartite

de Gramsci, contrastando a sociedade civil com o Estado e o mercado. Neste contexto,

“Sociedade civil” definia aquilo que essas comunidades têm estado privadas e se empenhavam em recriar: uma rede de associações autônomas, independentes do Estado, que reúne cidadãos em torno de questões de preocupação comum e cuja simples existência ou ação podem ter efeito sobre as políticas públicas (TAYLOR, 2000, p. 221).

Mobilização parecida é realizada entre diversos países da América Latina, com os movimentos populares que eclodem em busca da democratização (DOMINGUES, 1998; COSTA, 1994). Arato observa que a importância do conceito tornou-se chave para a autocompreensão dos atores democráticos e como uma variável importante para a análise da transição para a democracia. Para os países latino-americanos a ideia de sociedade civil associou-se à resistência contra regimes autoritários. O conceito tornou-se referência para os autores que buscavam firmar autonomia em relação ao regime militar e, com isso, construir uma identidade própria junto a outros setores e camadas da população, que se referiam a uma rede de grupos e associações diferenciando-se das organizações estatais que mediavam a relação entre Estado e indivíduos (COHEN e ARATO, 2000, p. 70 e ss.). No caso específico do Brasil é interessante observar que o conceito era mais político-estratégico do que analítico-teórico porque “civil” foi utilizado como um termo coloquial para delimitar a diferença entre a sociedade – civil – e o Estado – militar. (COSTA, 1997b, p. 12).

Na Europa, a retomada do debate sobre a sociedade civil na década de 1970 referia-se a outro conjunto de questões colocadas em debate nas democracias capitalistas relacionadas à insatisfação contra a tutela política do *Estado-Providência*. Assim, questionava-se as formas clássicas de exercício da cidadania via partidos, eleições e outras, pois estas não representariam mais as demandas por participação de amplos segmentos da população. O que já havia sido semeado pelo movimento dos anos 60 e que naquele momento parecia cada vez importante, até mesmo para impingir uma resistência crítica aos neoconservadores e à destruição da solidariedade social autônoma (COHEN e ARATO, 2000, p. 62-3). Como parte

importante desta crítica estava a *deuxième gauche*¹⁵, que, além de apoiar o movimento de oposição no Leste, ajudou a colocar uma questão importante para a discussão sobre o futuro das “energias utópicas” do movimento popular. Além daquelas críticas, chamou atenção, paralelamente, para o fato de que o aparecimento de novas linhas de conflito e situações-problema (ecologia, questões de gênero) nas sociedades industriais “representa um substituto cada vez mais atrativo para a utopia renegada da conquista revolucionária do Estado” (DUBIEL, 1994, p.68 apud COSTA,1997, p.6). Por esta via, as revoluções não visavam mais à reestruturação do Estado, o novo princípio em jogo ensejava a redefinição das relações entre o Estado e a Sociedade civil. E esta questão está no centro de diversas linhas de pensamento.

O contexto teórico da rediscussão do conceito de sociedade civil, assim como o político, também foi bastante diversificado, sendo bastante influentes autores como John Keane, Cohen e Arato, estes retrabalhando conceitos de Habermas. Não é o objetivo aqui aprofundar os diversos enfoques discutidos, mas ressaltar algumas questões que se tornaram fundamentais para o debate. Sölter (1992, apud COSTA, 1997b) faz uma diferenciação genérica entre dois grupos de autores, separando-os entre a variante moderada e a enfática. Entre os primeiros estariam Edward Shils e Ralf Dahrendorf, para os quais a sociedade civil é uma categoria empírica, e não possui, nesse sentido, um potencial transformador a priori, mas um elemento para assegurar uma ordem previamente existente no contexto liberal-democrático. Desta forma, em Shils, a definição de sociedade civil é restritiva, pois diz respeito àqueles que se sentem comprometidos com a sociedade, expressando o espírito cívico. Porém, tais requisitos são próprios de sociedades que cultivam há tempos tais valores, assim como só fazem parte da sociedade civil aqueles portadores das “tradições cívicas e promotores do espírito público” (SHILS, 1991, p. 18 apud COSTA, 1997b). Já Dahrendorf, mesmo ao criticar Shils, não aposta no poder de ação a partir de baixo, mas na garantia dos direitos civis como defesa às ameaças da liberdade impingidas pelo Estado corporativo (DAHRENDORF, 1991 apud COSTA, 1997b).

¹⁵ Termo se refere à Segunda Esquerda francesa formada por intelectuais de esquerda que participavam de um movimento teórico, mas também de apoio político a oposição do Leste. Entre os principais nomes que de alguma forma mantiveram relação com a Segunda Esquerda, estão Claude Lefort, André Gorz, Alain Touraine, Pierre Rosanvallon.

Na variante enfática destacam-se autores como Charles Taylor, John Keane, Michael Walzer, Cohen e Arato, Habermas e outros, em cujos trabalhos encontram-se a ênfase numa política dual objetivando uma estratégia democratizante fundada na utilização sincrônica das arenas institucionais (parlamentos, esferas estatais) e não convencionais de participação (movimentos sociais, protestos coletivos) (COSTA, 1997b, p. 8). Dentre estes autores, o modelo teórico-discursivo de Habermas foi de grande influência nas discussões posteriores sobre o papel da sociedade civil na criação da esfera pública democrática. Para ele, a esfera pública é o ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. Os movimentos sociais se constituiriam nos atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente, defendendo o restabelecimento das formas de solidariedade colocadas em risco pela racionalização sistêmica (HABERMAS, 1987). Cohen e Arato (2000), visando a ampliar a operacionalidade do conceito de mundo da vida de Habermas, esfera na qual se manifestava a atuação defensiva da sociedade civil para se proteger da colonização do sistema (Estado e mercado), observam que os atores tornam-se duais pois são capazes de produzirem transformações tanto no plano da cultura, quanto nas instituições políticas, portando, caráter defensivo e ofensivo. Cohen e Arato procuram assim constituir a sociedade política e econômica como um instrumento ofensivo da sociedade civil contra sua própria colonização.

Nas considerações de Cohen (2003), é possível identificar a configuração da importância que o discurso da participação da sociedade civil toma, a partir das últimas três décadas, tanto pela complexidade da discussão teórica da democracia, quanto pela atuação efetiva desses atores na formação da esfera pública, seja no âmbito global, ou local, como no caso específico do Brasil.

O discurso da sociedade civil "globalizou-se". Conceito muito usado atualmente por políticos, acadêmicos e ativistas em todo o mundo, o termo "sociedade civil" é invocado para tudo, designando desde empreendimentos cívicos, associações voluntárias e organizações sem fins lucrativos até redes mundiais, organizações não-governamentais, grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos sociais transnacionais. Aliás, a ideia de uma sociedade civil mundial ou transnacional já se tornou a principal contribuição do século XXI ao debate sobre esse conceito (COHEN, 2003, p. 1).

Na análise de COHEN (2000; 2003), as contribuições mais importantes para a conceituação da sociedade civil, no século XX, decorrem do entendimento de que as concepções da sociedade civil não são neutras, em vista de fazer parte de um projeto de construção de relações culturais e modos de pensar a sociedade, conforme se vê em Gramsci (COHEN, 2003, p. 4). Isto se baseia no fato de que, para Gramsci, a sociedade civil é formada pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, é a instância na qual se produz a hegemonia. A sociedade civil compreende assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura. (GRAMSCI, 1995). Aliada àquela característica, constata-se que a pluralidade societária, como os movimentos sociais, são fontes de inovação, experimentação e participação cívica, suscitando no sistema político a consciência para novos problemas e questões. Junta-se também o reconhecimento de que a categoria da esfera pública, que se expande pelo debate em torno de valores, normas, leis e políticas, gera uma opinião pública politicamente relevante, exercendo o papel de mediação entre o particular e o geral, tal como infere Habermas (1987).

Num outro âmbito, Andrew Arato (1995) reconheceu dificuldades na recuperação do conceito de sociedade civil, tanto em seu plano teórico, metodológico e político. Assim, questiona como em uma sociedade onde a sociedade civil inexistia, pois não constituía uma esfera institucionalizada e legalmente diferenciada da vida social (como ocorria na Polônia), a sociedade civil poderia, apesar disso, contribuir para sua própria libertação? (COHEN e ARATO, 2000, p. 2). Ademais o próprio conceito é tributário de certas ambiguidades posto que, por exemplo, a comunicação voltada para o entendimento não é monopólio da Sociedade civil, podendo ser observada em outros campos da vida social (órbita parlamentar). Assim, no plano da política,

“a experiência da transição em países nos quais os movimentos e iniciativas sociais não são muito ativos nos ensinou que a sociedade civil não é capaz, por si mesma, de realizar sozinha uma mudança de regime, tanto no âmbito de uma estratégia de mudança limitada quanto no de uma estratégia revolucionária” (ARATO, 1995, p. 2).

É notável que a discussão em torno da sociedade civil introduziu, não só no Brasil, uma dimensão sociológica no debate sobre democratização, então

centrada nas instituições políticas formais. Porém, é interessante pontuar elementos críticos de parte das teses que utilizavam o conceito de sociedade civil como um *passe-partout* político normativo (COSTA, 1997a). Ou seja, o discurso que ensejava o conceito enfatizou, de diversas maneiras, que o associativismo civil voluntário que renascia, por exemplo, no contexto latino-americano, trazia em si atributos de pluralidade e autonomia em relação ao Estado e ao mercado, auto-explicando o protagonismo da *nova* sociedade civil para a revitalização do espaço público e da democracia. Diversas são as críticas (LAVALLE, 2003; SORJ, 2004) sobre o caráter normativo e anacrônico de algumas interpretações, que vão encontrando dificuldades na medida em que as análises se deslocaram “de postulados abrangentes e abstratos para critérios específicos na identificação dos seus respectivos atores empíricos” (LAVALLE, 2003, p. 98). Sorj argumenta sobre a fragilidade do conceito de sociedade civil, principalmente aquele baseado em Habermas, chegando a entendê-lo como carregado de *wishful thinking* (SORJ, 2004, p. 69). Posto que o conceito seja visto como uma construção dedutiva, não correspondendo a organizações sociais concretas (SORJ, 2004, p. 69). E mais, ao se atribuir racionalidades específicas – a administrativo-burocrática, a mercantil e a solidária - a cada uma das três esferas que orientam a ação na sociedade moderna, estes estudos pecam contra as comprovações da sociologia econômica que demonstram a prática de empresas e instituições da sociedade civil que misturam suas “lógicas” de atuação (SORJ, 2004, p. 70). Concorda-se com o fato de que há uma multiplicidade de vínculos entre os diversos atores que, por vezes, impossibilita mensurar a especificidade da ação racional por ele praticada. Além disso a diferença de realidades implica observar que, nos diversos contextos locais, podem ocorrer múltiplas formas de inserção na sociedade e no sistema político.

E é com este olhar que deve ser observada a discussão sobre o tema do desenvolvimento participativo que foi introduzido no Brasil através de um conjunto de práticas que visavam a reverter os níveis de desigualdade e o desequilíbrio na correlação de forças entre atores do Estado e sociedade civil na consecução das políticas de desenvolvimento. Postavam-se, portanto, contra as políticas voltadas para o crescimento econômico, que através daquele ponto de vista contribuía também para minar o avanço social. Um exemplo dessa dimensão presente nas políticas públicas aparece no Plano Amazônia Sustentável (BRASIL, 2004), no qual está claro este objetivo,

Em sintonia com as mais recentes teorias, e com evidências empíricas, o PAS vê o processo de desenvolvimento como fortemente dependente da construção de instituições adequadas e da mobilização de sinergias entre Estado e sociedade (BRASIL, 2004, p. 54).

Mas quais seriam, dentre a diversidade de grupos que formam a sociedade civil, aqueles que teriam “voz” para formular questões que pudessem fazer parte da pauta política?

Sociedade civil e Estado como atores do desenvolvimento participativo no Brasil

No Brasil, à combinação entre as mudanças externas no mundo globalizado une-se o pleito de setores da sociedade até então alijados das decisões. Novos atores apareceram no cenário político. São os movimentos sociais, as Ongs, novos partidos políticos, as organizações eclesiais de base, entre outros. Saudada por parte da literatura sociológica dos movimentos sociais como constituintes da “nova sociedade civil”. De cada campo de ação surgiram reivindicações para instaurar uma institucionalidade democrática que viabilizasse a inclusão dos diferentes interesses na esfera pública. E a Constituição de 1988 expressou as diversas demandas por um novo marco legal e uma nova institucionalidade democrática, mas para Fleury (2006, p. 43) manteve a hegemonia do Estado.

Desde os anos 1980, com a produção em torno dos movimentos sociais, diversos autores (SADER, 1988; ILSE SCHERER-WARREN, 1987) examinaram o papel dos atores sociais na reconstrução, sustentação e aprofundamento da democracia no Brasil. Herdeiro desta discussão, na década de 1990, o pensamento sociológico brasileiro passou a trabalhar sobre a tese da proeminência da sociedade civil sobre o Estado e o mercado, como já salientamos. Estabelecia-se uma relação quase unívoca entre sociedade civil e construção democrática, dadas as potencialidades transformadoras dos novos atores da sociedade civil (LAVALLE, 2003; SILVA, 2006). Do ponto de vista teórico, este trabalho era visto também como a possibilidade de consolidar uma nova abordagem sobre a democratização, ao mesmo tempo em que fora uma crítica às teorias da transição na América Latina. Entendia-se que estas, ao restringirem seu estudo à esfera institucional (eleições livres, direitos civis garantidos e outros), não observaram o hiato entre a “existência

formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos” (AVRITZER, 1996, p. 136).

No contexto brasileiro, pode-se conjugar a pertinência da relação democracia e desenvolvimento ao forte consenso em torno do ideário participacionista, que é ressaltado na literatura acadêmica a partir dos anos 1990. Tal perspectiva é hoje visível em programas de agências e instituições fomentadoras de desenvolvimento social e econômico. É, também, uma demanda das organizações da sociedade civil, muitas das quais formadas e amadurecidas no processo de transição democrática. Contudo, na prática, as relações entre desenvolvimento e democracia são intermediadas por fatores que limitam ou minimizam a construção efetiva de um espaço público democrático.

Tem-se aí um problema sociológico que tem suscitado muitos esforços de pesquisa sobre as condições pelas quais uma relação, aparentemente virtuosa, pode ser construída ou, por outro lado, engendrar seu oposto, mais exclusão sob um quadro de redução de direitos e garantias públicas e de transferências de responsabilidades sem a contrapartida dos recursos.

A partir dos anos 1980, vem se intensificando a crítica às estratégias desenvolvimentistas baseadas nas políticas centralizadoras capitaneadas pelo Estado. Um de seus resultados é o entendimento, quase consensual, de que deveria ocorrer a descentralização das tomadas de decisão, reforçando-se a atuação da sociedade civil. A gama de posições sobre este tema, à esquerda como à direita, visam a determinar as vias de implementação da democratização das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil. Este objetivo comum refletiu a repercussão das análises sociológicas na América Latina, durante os processos de abertura política, sobre a formação dos múltiplos atores da sociedade civil (AVRITZER, 1997; COSTA, 1994) e o movimento que emergiu no debate internacional nos campos da sociologia e da filosofia política, com as teorias do espaço público e da democracia (LAVALLE, 2003, p. 91).

A concepção de esfera pública de Habermas foi bastante influente entre autores brasileiros, conforme já se observou aqui (COSTA; AVRITZER), para explicar e propor a democracia societária no cenário nacional. Em muitos casos concebia-se a sociedade civil como o demiurgo da consolidação democrática (DAGNINO, 2002, p. 279), “satanizando-se” o Estado. No entanto, este fato tende a se arrefecer com as demonstrações empíricas das dificuldades dos atores da

sociedade civil para sustentarem seus ganhos políticos. Dado que, nas diversas experiências participativas no Brasil, ainda se mostra conflituosa a relação entre atores da sociedade civil *versus* atores do Estado e também com os partidos políticos. Fatos que se notabilizam nas dificuldades, por exemplo, relativas à falta de qualificação técnica e política dos partícipes da sociedade civil nas estâncias de formulação de políticas públicas, como os conselhos gestores (Cf. MAIA e NEVES, 2002; TATAGIBA, 2002). Assim, o poder deliberativo atribuído aos Conselhos Gestores frequentemente transforma-se em função consultiva ou apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes (DAGNINO, 2002, p. 283).

Assim, a partir dos anos de 1990, ressurgem conceitos que são trabalhados com um significado positivo, refletindo um projeto de ampliação da democracia para além dos marcos do arcabouço político-institucional. Estes conceitos são os de sociedade civil, participação, descentralização, democratização, associativismo, esfera pública que acentuam se não forem contextualizados, uma análise normativa sobre o papel da **participação popular**. De modo geral, a defesa da participação da sociedade civil em políticas públicas não era vista como uma concessão do Estado, mas uma conquista dos movimentos sociais e resultado do 'despertar da sociedade civil'. A participação aí fortaleceria a cidadania e representaria a passagem de uma democracia representativa para uma crescentemente participativa, enquanto promoveria a democratização do Estado e fortaleceria a cidadania. (SARMIENTO et all, 2007, p.188).

Diante destas considerações, mostra-se necessário produzir uma análise contextual, que contribua para desnaturalizar concepções moldadas em outros cenários, evitando a reprodução de consensos gestados distantes das realidades em que são aplicados. Neste dilema insere-se a discussão da relação vivenciada entre os atores da sociedade civil e do Estado na elaboração e execução de estratégias de desenvolvimento no Brasil. A construção de uma relação democrática entre Estado e sociedade civil depende do fortalecimento dos laços internos e externos, construídos pelos grupos sociais, e da capacidade de reverter a experiência de luta em força política e, também, da flexibilização do governo e da sua capacidade para conhecer e arregimentar conhecimento sobre os atores envolvidos. Em alguns trabalhos é possível observar uma abordagem contextual dos atores sociais, instrumentos democráticos e das histórias locais procurando afastar-se de uma análise consensual sobre os excepcionais poderes atribuídos à

sociedade civil (SILVA, 2006, REIS, 1995; LAVALLE, 2003). Isto permite ir além de uma mera transposição de metodologias e modelos previamente instituídos, tomando-se o cuidado para, por um lado, não fazer uso acrítico e apologético de conceitos como sociedade civil e participação; por outro, desconfiar do que possa vir a ser a “incorporação burocrática” dos atores sociais, cuja participação seria utilizada como um instrumento possível de auto-regulação social ou como um mecanismo para eximir o Estado de suas responsabilidades, conforme observado nas recomendações das agências multilaterais.

As ideias-força que estruturam a ideologia participativa pauta-se na constituição de outra justificação do desenvolvimento que aponta para a superação da ideologia do desenvolvimento socioeconômico. Esta oposição se constrói como numa “guerra de posições” na qual se busca construir um novo discurso hegemônico, invalidando-se o antigo projeto. Daí se constituir oposições que visam a tornar o desenvolvimentismo uma “ideia fora do lugar”. Porém, cabe, numa investigação sociológica, a procura por parâmetros empíricos que tornem possível compreender as diferenças dos projetos ideológicos que em diferentes momentos validaram a adoção de determinado tipo de políticas públicas. Isto leva, necessariamente, ao delineamento dos diferentes atores, das pautas em disputa, das respostas produzidas às demandas. Tal caminho viabiliza uma comparação entre ambas as ideologias apontadas aqui. Assim, no capítulo 2, produzir-se-á uma análise sobre a conformação das ideias desenvolvimentistas que ganham relevância no Brasil a partir dos anos de 1950 e perdem legitimidade na década de 1960. Num contínuo, analisar-se-á o balizamento das políticas desenvolvimentistas já sob a influência do neoliberalismo, no contexto da Amazônia, para, enfim, analisar-se a adoção do participacionismo na elaboração das políticas públicas na Amazônia a partir da década de 1990.

Capítulo 2

A IDEOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO COMO PERSPECTIVA DE MUDANÇA SOCIAL

“[O talento pela sociedade] arranca o sociólogo do “gabinete”, integrando-o nos processos de mudança social, fazendo-o sentir-se como alguém que possui o que dizer e que, eventualmente, poderá ser ouvido. Ele não se sente confinado, posto à margem; entendido ou não, bem ou mal aproveitado – nunca fica fora do processo de crescimento coletivo, a menos que o deseje e lute por isso. Em consequência, sua experiência humana é ímpar comparada com a do *scholar* europeu ou com a do sociólogo acadêmico norte-americano. Não dispõe de um “nicho” para abrigar-se e proteger-se: em compensação, pode receber, em toda plenitude, a luz do sol, que cresta e castiga, mas ilumina, aquece e fecunda o cenário da vida. Enfim, a sociedade, que não lhe pode conferir sossego e segurança, coloca-o numa posição que o projeta no âmago dos grandes processos históricos em efervescência.” (Florestan Fernandes, prefácio em *A Sociologia numa Era de Revolução Social*, 1976, p. 15-16).

A intenção deste capítulo é caracterizar do ponto de vista sociológico a formulação da ideologia do desenvolvimento socioeconômico que se fortalece nos anos de 1950 no Brasil e se processa até a década de 1970. Isto, na medida em que tal ideologia cruza as diversas linhas do pensamento brasileiro que se fortalecem no período, envoltas com o tema da mudança social. Tal análise permite delinear atores e ideias que corporificam a ideologia do desenvolvimento socioeconômico e que servirá de referência para a comparação que se estabelecerá com a ideologia do desenvolvimento participativo. Tal comparação tem como objetivo apontar possíveis pertinências de princípios políticos e estratégicos na ideologia desenvolvimentista, que são necessários identificar para que tornem possível desnaturalizar ideias que confabulam para uma adesão acrítica aos supostos novos princípios que regem o desenvolvimento participativo e ao próprio desenvolvimentismo retomado contemporaneamente, principalmente no Brasil.

Apesar da estranheza de diversos analistas sobre o reaparecimento da discussão do desenvolvimentismo na cena brasileira atual (RIDENTI, 2009), quando já se julgava extinto tal debate, de fato, a temática ganha fôlego, recolocando novos atores e temas como a questão da participação da sociedade civil. Por outro lado,

também reaparece em alguns setores da esquerda brasileira, como uma proposta recolocada em função do declínio do neoliberalismo em fins dos anos 1990, reforçando-se novamente o papel do Estado no planejamento econômico e social e a iniciativa econômica estatal, para recolocar as estratégias desenvolvimentistas nos marcos do capitalismo¹⁶.

A análise toma como objeto empírico um recorte do debate acadêmico realizado por alguns cientistas sociais brasileiros em torno do tema do desenvolvimento, por entender que o discurso produzido por aqueles atores fornecem elementos que tornam possível caracterizar os demais atores, temas e ideias que sustentam a ideologia desenvolvimentista. Através deste recurso metodológico buscou-se identificar um corolário de palavras-chaves que ajudam a concretizar atores e ações que edificam o discurso e o entendimento de democracia, cidadania, justiça social e da própria definição de políticas públicas adequadas aos problemas colocados à época. Tal opção é justificada pelo entendimento de que, apesar do discurso formulado nesse embate não poder ser tomado como a própria ideologia, portanto não sendo a justificação que legitima o sistema em si, a literatura acadêmica é parte da construção do problema público. É um dos eixos argumentativos que colaboram na estruturação da prática e conhecimento social. Sendo assim, toma-se esse dado empírico como uma aproximação do que Gamson e Modigliani (1989) definiram como *pacotes interpretativos*. Segundo estes autores, os pacotes interpretativos são ideias ordenadoras que organizam uma determinada discussão pública e relevam os assuntos que formam a agenda temática (GAMSON e MODIGLIANI, 1989, p.3).

Os pacotes interpretativos orientam a elaboração de debates (questões) que se fazem a partir de inúmeros argumentos e discursos. É um conceito abrangente que dá margem a uma diversidade de enquadramentos, inclusive, discordantes. Como parte desse processo se dá no espaço público, no qual ocorre a ação e o debate, os pacotes interpretativos ajudam a definir as questões sociais e os temas em ascensão, em síntese, é a cultura de um assunto público. Por isso, este é bastante adequado para dar inteligibilidade à dinâmica pela qual se organiza e evolui o debate público em torno de um determinado assunto (FUKS, 1998). Sendo

¹⁶ É interessante observar que os dois atuais principais candidatos à Presidência da República no Brasil, para as eleições de 2010, são dois legítimos partícipes do debate desenvolvimentista dos anos de 1960, José Serra (PSDB) e Dilma Rousseff (PT).

também plausível o uso deste recurso metodológico como forma de apresentar parte relevante da produção dos argumentos que conformaram categorias e conceitos, que buscavam dar sentido à ideologia do desenvolvimento socioeconômico, que se analisa aqui como um discurso mais geral que se gestava objetivando concretizar projetos para o país como um todo. Mais adiante, no capítulo 3, vai-se analisar como este discurso se projeta na Amazônia, delineando as políticas públicas desenvolvimentistas, alvo das críticas dos participacionistas. Portanto, o tratamento dado à leitura dos textos acadêmicos, como pacotes interpretativos, permite a comparação com o discurso do desenvolvimento participativo que se analisa no capítulo 4, a partir da documentação que embasa as políticas para a Amazônia.

Sob esta perspectiva, os pacotes como parte do campo de disputa dos sentidos no espaço público têm consequências importantes para a definição das políticas públicas, como componente da ideologia hegemônica que se arma em cada circunstância:

Adotando esse ponto de vista, um número crescente de estudos no campo das políticas públicas e, principalmente, na área da definição de agenda, concebe o debate público como espaço específico de manifestação do conflito social e os recursos argumentativos, em associação com um repertório de atividades, como os instrumentos próprios desse tipo de disputa (...) as consequências desse tipo de disputa, embora, em muitos aspectos, sejam tão intangíveis quanto à qualidade dos recursos de que dispõem, materializam-se, por exemplo, na definição dos "públicos-alvos", na criação e reformulação de órgãos públicos, enfim, no conjunto de procedimentos que constituem o domínio das políticas públicas. Além disso, ela não apenas expressa, mas também repercute, de forma incisiva, sobre a opinião pública, assim como sobre as instituições do sistema de arenas públicas envolvidas em tal processo (FUKS, 1997, p. 16).

O período escolhido, entre os anos de 1950 e 1970, foi considerado em função de representar um momento particular na história brasileira, no qual a perspectiva de mudança social, embutida nos diversos conceitos de desenvolvimento, é fartamente relatada na literatura das Ciências Sociais, como profícua para a elaboração dos projetos que visavam a adequar o país ao processo de modernização, às metas da sociedade ocidental moderna. E é a partir de fins dos anos de 1940, no Pós-Guerra, que se tem bem marcado na cena brasileira o Estado centralizado e centralizador, caracterizado por um projeto desenvolvimentista (Plano Salte em 1948 e Plano de Metas em 1956), por uma *intelligentsia* e uma burocracia

afinada com a ideologia do planejamento, e um redirecionamento para a defesa do projeto industrial (CEPÊDA, 2009, p. 9).

A importância que esse ideal adquiriu no âmbito do pensamento social brasileiro permite observar um conjunto de preocupações comuns e relevantes para o objetivo do trabalho. A preocupação com a superação do atraso colocou-se também como uma perspectiva do pensamento social brasileiro no período, cuja inquietação era a de elaborar um projeto singular mais ajustado aos problemas específicos da nação. Posicionamento que ajudou a forjar o caráter engajado da *intelligentsia* ao estilo mannheimiano que se colocava a missão de explicar, cientificamente, as relações entre o passado, o presente da nação, forjando aí as possibilidades do futuro. O qual deveria conter uma prospecção de superação do subdesenvolvimento *pari e passu* à construção de uma via específica para se atingir a modernização esperada. Parte-se do pressuposto, então, que esta não é tão somente, uma discussão de viés econômico. Mas compõe o debate histórico e teórico sobre o processo de modernização brasileira com uma diversidade de posições atrelada ao que podemos chamar de mesmo campo semântico – o desenvolvimento.

A finalidade do conhecimento que se produzia sofrera uma rotação em função de se buscar construir a interpretação nacional e o tema da formação histórica no Brasil. Para tanto, a análise do processo de transição da sociedade tradicional para a sociedade moderna se dava pelo distanciamento das explicações liberais hegemônicas e voltava-se para o entendimento do atraso, para a compreensão da forma como a modernidade se implantara, caracterizada pelo subdesenvolvimento. Portanto, a edificação de uma nova cognição sobre o processo específico da sociedade brasileira se tornara possível, voltada para a construção do objeto e métodos locais e direcionados para a superação do subdesenvolvimento. Caracteriza-se, aí, uma disputa hegemônica, na qual a *intelligentsia* comportava-se como um intelectual orgânico, tal qual se entende em Gramsci (1995). Os intelectuais eram, então, portadores de “funções conectivas” e de novos valores, a fim de afirmar um conjunto de princípios gerais, ideias e instituições que pudessem fornecer à ideologia do desenvolvimento o consenso, legitimando a realidade material (via políticas públicas) e a consecução de um projeto econômico, político e social que dirimisse a diversidade de demandas dos vários grupos. Costa Pinto (1970) sintetiza esta visão ao definir o desenvolvimento,

Como uma série de transformações intencionalmente introduzidas em diferentes esferas e setores daquelas sociedades nacionais que se atrasaram em relação ao ritmo de avanço da “revolução industrial” dos tempos modernos, a fim de atender às crescentes e legítimas aspirações de suas populações e assim superar, em prazo curto, os índices de atraso que caracterizaram a sua posição na sociedade internacional (COSTA PINTO, 1970, p. 13).

Nota-se que a ideologia do desenvolvimento poderia ser vista como protagonista de reivindicações que agregariam a diversidade de demandas, porém, num único sentido, por meio dum consenso, transmutando-se numa “visão de mundo” que tornaria objetivo comum elementos como: mudança social, engajamento sociológico, planejamento, revolução social, ideia de progresso, reconstrução nacional, valorização do conhecimento científico, a noção povo-nação, valorização da intervenção Estatal, modernização, industrialização, superação da pobreza, juntam-se à preocupação com a criação de um pensamento nacional autônomo para solucionar os problemas brasileiros, deixando de lado os modelos estrangeiros (TRINDADE, 1981, p. 303). Nestes termos, o desenvolvimento não era apenas um tema da economia, mas também das ciências sociais.

O ideal de desenvolvimento como tema da modernidade

O conceito de desenvolvimento representou um esforço para sintetizar uma variada gama de perspectivas que foi traçada como resposta aos dilemas do capitalismo a partir dos anos de 1930. Os matizes políticos de adesão à ideologia desenvolvimentista também eram bem variados, iam desde posições mais liberais, contrárias à intervenção do Estado, passando pelo centro e atingindo até os teóricos de esquerda. Um ponto de convergência é que as teses enfatizavam a estratégia geral de desenvolvimento, que visava a superar a dominação e a desigualdade no plano global e também dentro das nações, países e regiões. O interesse deste estudo é realizar a análise deste tema como um fenômeno histórico, considerando-se a importância que adquire como categoria analítica nas ciências sociais, particularmente no Brasil.

Ao se tentar sistematizar uma análise sobre a diversidade de abordagem do desenvolvimento, logo se apresenta uma série de ambiguidades, em vista de poder designar diversos processos, valores, dependentes do contexto a que está referido, adquirindo assim, um caráter negativo ou positivo. Mas, certamente,

alicerçado em valores da modernidade, o desenvolvimento incorpora uma dimensão importante das modernas teorias do progresso, pois, tendo como parâmetro a evolução das sociedades industrializadas com base no avanço da ciência e da técnica, pressupõe a mudança e, nesse sentido, uma transformação positiva e ambicionada. O clamor pelo desenvolvimento, portanto, só foi concebível no seio de uma cultura que buscava a mudança ou que estivesse conscientemente aberta a essa possibilidade como um valor social (SOUZA, 1996, p. 5). Assim, percebe-se que o progresso é sempre relativo aos valores considerados, não sendo um conceito puramente objetivo, descritivo ou independente, mas uma categoria de valor que impregnou toda a ação do desenvolvimento concebida na modernidade.

As Teorias do Desenvolvimento representaram um processo de crescente infiltração dos critérios de racionalidade instrumental no interior do corpo social, como resultado do curso civilizatório ocidental, tendo como ponto de partida as sociedades europeias, cujos traços se combinam no sentido de sua homogeneização por todo o globo, guiados pelos *ethos* capitalista, instaurando o tempo próprio do cálculo econômico na sociedade industrial-capitalista (BRÜSEKE, 1996, p. 133). Ou seja, um tempo linear medido pelo ritmo mecânico das máquinas, que intentava impor-se sobre os demais “tempos”, visando a acelerar e produzir uma sequência ininterrupta de seções iguais, e à coordenação dos diversos “tempos próprios” e dos processos parciais numa única direção: a produção de uma ordem. Conjugavam-se três características principais: a industrialização, possibilitada pelo tecnicismo de todas as atividades; a urbanização, necessária para a conformação do mundo do trabalho; e a secularização, na qual prevalece a razão como fonte de legitimação do poder (FURTADO, 1978, p. 41). Com base nestas, tentou-se dominar os efeitos contingentes que o mundo moderno anunciava. Podendo assim garantir a sua sustentação pela continuidade do processo de valorização do valor que, modificando permanentemente os elementos materiais da sua própria realização, multiplica permanentemente a si mesmo, até o infinito. Pelo menos era nisto que se baseava a ideologia. Por esta via estava pressuposto a introdução e globalização da ordem de tempo industrial-capitalista, submetendo outras culturas com tempos diferentes a uma padronização da cultura industrial, tornando, por suposto, os sistemas sociais disfuncionais, assimiláveis à engrenagem do sistema capitalista.

De acordo com essa lógica, reafirmam-se as teorias e técnicas para planejar o desenvolvimento, que se delinearão com mais força no Pós-Guerra, nos

países capitalistas do norte e na América Latina, como um apuro da racionalidade instrumental, que, por um esforço social de sistematização, intentou produzir coerência na economia, na sociedade, política e cultura, mediante dois objetivos: “No *input* do processo de desenvolvimento, os agentes sociais precisam ocupar-se das restrições econômicas, ecológicas ou políticas; no *output*, precisam poder aumentar a produtividade, para aumentar a riqueza” (ALTVATER, 1995, p. 63). Com isto, o que se fundamenta é o entendimento da modernização que não visa mais à emancipação, como nos pressupostos iluministas, mas a instrumentalizar os processos sociais e políticos para realizar o fim do econômico, ou ainda, a difusão da civilização industrial (FURTADO, 1978). Esta, assentada na ideia *mater* da acumulação-progresso, difundiu-se por diversas culturas, visualizando no futuro a promessa de abundância para todos, desde que compreendessem o espírito da nova época. Pensamento que se transformou numa ideologia que serviu de ligação entre grupos sociais antagônicos, e que tinha por fim alcançar as mais diversas sociedades. E isto se tornou possível, mas de forma diferenciada pelas sociedades, devido à profundidade e à abrangência que tal ideologia tomou ao influenciar, inclusive, o pensamento marxista, voltado para a destruição da ordem capitalista.

Assim, a civilização industrial que se origina no espaço cultural gestado pela revolução burguesa, expande-se, evidenciando a compatibilidade de seu conjunto de técnicas e de formas de comportamento para sua aplicação em outras formas de organização social diferenciadas daquela onde se originou. No entanto, o que se ressalta aqui é a constatação de que a assimilação daqueles elementos não produziu os resultados alcançados nas sociedades de origem. A conjuntura que se formou no período entre as Guerras Mundiais foi determinante para que as teorias que sustentavam o tema do subdesenvolvimento e apontavam para a especificidade das novas relações a serem estabelecidas entre economia e política, exigissem uma nova atuação para o Estado. Este transmutava seu papel de corretor de desequilíbrios para o de promotor do desenvolvimento.

Para uma variada gama de analistas e de ideologias contemporâneas nas primeiras décadas do século XX, o que vem a sobressair aí é o sucesso, mesmo que estritamente econômico, dos Planos Quinquenais da URSS, iniciados em 1928, transformando as expressões *Plano* e *Planejamento* em palavras de ordem na política. Segundo Hobsbawn, diversos partidos social-democratas adotaram planos, como na Bélgica e na Noruega, assim como autoridades e funcionários públicos

britânicos tentaram demonstrar a importância de uma sociedade planejada, chegando até aos nazistas, quando Hitler introduziu um “Plano Quadrienal”, em 1933 (HOBBSAWN, 1995, p. 101). Diante da análise deste cenário internacional, o consenso em torno da adoção de medidas planejadas para a retomada do desenvolvimento das sociedades toma diversas interpretações. No Brasil, segundo Bielschowsky (2000), o conceito de desenvolvimentismo, entre os anos de 1945-1964, permitiu delimitar cinco correntes de pensamento econômico, das quais faziam parte economistas e intelectuais participantes do debate no cenário brasileiro. Todas, com dosagens diferenciadas, defendiam algum tipo de planejamento, com dinamização industrial, mas diferenciando-se pela justificativa teórica. Assim, constituíam-se as correntes: neoliberais, os socialistas e as três correntes desenvolvimentistas (os nacionalistas do setor público; os atores do setor privado; e os não-nacionalistas que ocupavam o setor público). Estes três últimos tinham em comum o referencial keynesiano.

Albert Hirschman (1986, p. 55-6) afirma que a teoria do desenvolvimento tem facilitada sua evolução pela desconsideração crescente que sofrera a economia ortodoxa depois de 1929, juntamente com a vitória de um adversário forjado no interior do próprio *establishment*, que foi a chamada *Revolução Keynesiana*. Esta mesma, na consideração do autor, fundadora de uma “nova economia” e uma neo-ortodoxia (HIRSCHMAN, 1986, p. 56), que, ao criar, pelas palavras de Keynes, uma segunda ciência econômica, possibilita um terceiro tipo, a economia do desenvolvimento. Hirschman, como um dos participantes do debate inicial na Europa, detalha a adesão dos pensadores europeus à economia do desenvolvimento, que tinha como fator determinante o sucesso do Plano Marshall na Europa Ocidental, sem que, evidente, deixe-se de considerar a importância de elementos já mencionados anteriormente.

Assim, a conjuntura do Pós-Guerra favoreceu o pensamento desenvolvimentista devido à crescente acolhida do pensamento keynesiano, que expressava o otimismo frente ao futuro do capitalismo e da democracia, ao derrotar o nazismo. Alia-se a isto o reconhecimento do sucesso econômico da industrialização soviética, a reação ao fracasso das ideias neoclássicas no enfrentamento da grande depressão, assim como também o surgimento de uma ideologia gerencial ou tecnoburocrática em todo o mundo. Esses elementos refletiram a ascensão do Estado e das grandes sociedades anônimas à frente dos

setores dinâmicos das economias capitalistas e socialistas, nos Primeiro e Terceiro Mundos. Tanto num caso como no outro, a industrialização era fator primordial para se alcançar o progresso econômico e social, e, para que tal trânsito ocorresse de forma eficiente e racional, não ficaria relegada às forças espontâneas do mercado, mas a cargo do planejamento estatal. Dessa forma, cabia ao Estado definir e executar a expansão dos setores econômicos prioritários, assim como investir em setores deficitários. No caso dos países pobres, este corolário de medidas firmou-se como a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento.

A importância que as teses de J. M. Keynes (1982) assumem nas Teorias do Desenvolvimento, elaboradas a partir dos anos quarenta em diante, foi fundamental para que se avançasse além da herança clássica, para a formulação de estratégias políticas que, de fato, possibilitassem a aceleração do crescimento econômico nos países capitalistas europeus no Pós-Guerra, balizados na internacionalização do fordismo americano (ALTVATER, 1995, 156-208), assim como para “alavancar” os países “subdesenvolvidos” do Sul (América Latina, Ásia e África), estimulando a industrialização e crescimento econômico, visando ao emparelhamento destes últimos aos países do Norte. Tomando como ponto de partida uma estratégia político-econômica que intentava se adequar à racionalidade emanada pelo mercado e na concepção de um Estado ativo e intervencionista. Ao mesmo tempo, concebia-se a necessidade de uma ação rápida e instrumentada para racionalmente sanar as perturbações econômicas e sociais que se avolumavam no contexto do entre guerras e pós Segunda Guerra Mundial, atrelando tais estratégias à formulação de planos de desenvolvimento.

Assim, a profunda mudança que as teses de Keynes produziram na teoria econômica na década de 1930, frente à crise econômica internacional, ao discutir sobre as causas e soluções políticas para o desemprego, assumiu tamanha importância sobre as novas teorias do desenvolvimento que ficou conhecida como a “Revolução Keynesiana”. A herança Keynesiana decorre da crítica macroeconômica

que o autor realiza aos neoclássicos¹⁷, isto é, a crítica de curto prazo e a do ciclo econômico defendida por aquele pensamento. Na defesa e ampliação desta crítica é que, então, se originam as Teorias do Desenvolvimento, a partir dos anos 40, ao realizarem a crítica do ponto de vista do longo prazo. Combatendo aos neoclássicos que insistiam na eficiência da livre concorrência para engendrar o equilíbrio econômico que deveria conduzir à alocação ótima dos recursos produtivos.

Keynes empreende uma ruptura com os conceitos clássicos, centrando sua teoria nos estudos sobre o emprego e o ciclo econômico, a partir de uma abordagem macroeconômica do pleno-emprego, nos fatores do crescimento do investimento e nos seus impactos sobre a renda e o emprego. A partir de sua obra *Teoria Geral* (KEYNES, 1982), o autor põe em xeque as convicções do liberalismo clássico, ao propor uma ação mais efetiva do Estado na economia, objetivando a redução do desemprego. Considera que o nível de emprego, numa economia capitalista, em diversos momentos, depende da demanda efetiva, i.e., da proporção de renda que é gasta em consumo e investimento, e que as forças de mercado, por si só, não promoveriam a alocação ótima de recursos, ao contrário, gerariam capacidade ociosa, desperdício e desemprego.

Observa-se aí os antecedentes das formulações que foram reafirmadas nas Teorias do Desenvolvimento contemporâneas, as quais reconheceram a necessidade de se elaborar mecanismos teóricos e práticos para exercer um efetivo controle do desenvolvimento, ou seja, o planejamento que objetivasse afastar as contingências e afirmar a segurança e bem estar social. O que configurou, mais tarde também, a implantação do Estado de Bem-Estar Social. Para Keynes os dois principais defeitos da sociedade econômica de sua época foram a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas (KEYNES, 1982, p. 284),

Por isso, enquanto a ampliação das funções do governo, que supõe a tarefa de ajustar a propensão a consumir com o incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do Século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível transgressão do

¹⁷ A chamada Nova Economia Política, que teve como expoente a “Revolução Keynesiana”, contou com outros economistas de renome, como Piero Sraffa, Joan Robinson, que elaboraram a Teoria da Concorrência Imperfeita, preocupados em demonstrar que a concorrência capitalista perfeita defendida pelos neoclássicos não se adequava à realidade. Ao mesmo tempo em que J. Schumpeter, M. Kalecki e o próprio Keynes desenvolviam uma teoria do ciclo econômico que auxiliasse a neutralização dos períodos de contração das atividades. Entre os quais se projetou as teses de Keynes (MANTEGA, 1995, 25). Ver também ROLL, Eric. *História das Doutrinas Econômicas*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1967.

individualismo, eu a defendo, ao contrário, como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem-sucedido exercício da iniciativa individual (KEYNES, 1982, p. 289).

Portanto, as políticas keynesianas tinham como ideia central a atuação do Estado no sentido de decidir a questão do desemprego, ao desestimular o entesouramento no proveito dos gastos produtivos, reduzindo as taxas de juros e incremento aos investimentos públicos. Este fato invoca a diferença aos clássicos, ao considerar que o crescimento é impulsionado pelos investimentos e não pela poupança. E onde o governo pode influenciar diretamente no nível de emprego pela adoção de política fiscal ou política monetária, complementando a iniciativa privada, evitando que, no longo prazo, chegasse à estagnação (KEYNES, 1982).

A argumentação desenvolvida por Keynes, em favor dos benefícios da eliminação permanente do desemprego em massa, tornou-se tão econômica, quanto política. Pois, já nos Pós-Guerra, os keynesianos defendiam que a demanda a ser gerada pela renda dos trabalhadores com pleno emprego teria um efeito estimulador nas economias em recessão. Por outro lado, evitaria uma explosão política e social em massa, já ocorrido no período da Grande Depressão, na Europa. Keynes não apresentou nenhum interesse em particular pela análise das economias em desenvolvimento, mas sua influência decorre de uma *attitude of mind* dos economistas do desenvolvimento, pelo reconhecimento da necessidade de utilização de suas ideias, e menos pela utilização de elementos específicos de sua teoria.

Assim, desde esta época, as teorias do desenvolvimento tomaram duas perspectivas diferenciadas: uma delas configuraria a influência dos modelos macroeconômicos de crescimento, a partir de Keynes e da teoria neoclássica; e a outra com as diversas vertentes teóricas que objetivavam explicar o subdesenvolvimento e formular políticas de ação capazes de impulsionar o crescimento nesses países (BASTOS, 1975, p. 27). Ambas configurando a formulação das Teorias do Desenvolvimento originadas na década de 1940. Cria-se uma tematização genuína na teoria econômica de meados do século XX, o desenvolvimentismo, que ultrapassa as fronteiras do debate teórico, adentrando o campo da política econômica e do planejamento governamental, com a formulação de “planos de desenvolvimento” e de suas políticas públicas.

A base das ações desenvolvimentistas estava nas análises clássicas sobre os processos de transformações, ocorridas na sociedade capitalista, ancoradas na modernização industrial e tecnológica. Balizados pelo ideal de progresso subjacente àquelas formulações, os desenvolvimentistas perceberam na industrialização a saída para solucionar o atraso ou a crise econômica. Naquele contexto, poderia ser a solução para viabilizar a industrialização da América Latina, como queria a CEPAL¹⁸; ou manter estável a ordem internacional, para a economia do desenvolvimento.

Analisadas na atualidade como uma ideologia e prática que mistificava e universalizava soluções para as economias subdesenvolvidas, as várias escolas e teses, que conformaram o ideal desenvolvimentista, difundiram-se com bastante sucesso e sob diversos matizes. W. W. Rostow, a partir de seu manifesto não-comunista, enfatizava a sua visão etapista, afirmando que os países evoluíam de uma sociedade tradicional, através de estágios de acumulação e de crescimento de suas economias, para atingir um estágio final de consumo de massa, a linha de chegada do desenvolvimento. Por esta via entendia que o *lócus* no qual se dava este processo não tinha importância, seria apenas a matéria-prima a ser consumida na marcha para o progresso. Tese que se espalhou, convencendo tecnocratas e teóricos no entendimento de que podiam alcançar o desenvolvimento. Para isto necessitavam saber como aplicar teorias e políticas, criar valor agregado, acumular, crescer e induzir ao consumo de massas. Mas que, por outro lado, fomentou críticas originando diversas teorizações sobre a especificidade do desenvolvimento nos países periféricos – o subdesenvolvimento.

Por esta senda, vários outros economistas e cientistas sociais diagnosticaram uma saída para o impasse do subdesenvolvimento, influenciando o debate no cenário brasileiro, destacando-se diversas perspectivas de análise: Nurkse, Arthur Lewis e Rosenstein-Rodan (Cf. AGARWALA, 1969) defendiam, com inflexões próximas, a teoria do crescimento equilibrado, baseada no entendimento de que a industrialização maciça, em detrimento da produção e exportação agrícola, tenderia a quebrar o “círculo vicioso da pobreza” dos países de industrialização tardia. Por outro ângulo e contrapondo-se aos autores anteriores, Myrdall (1960),

¹⁸ A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, – fundada em 1947 pela ONU, era formada, entre outros, por Raul Prebisch, Aníbal Pinto, Enzo Falleto, Osvaldo Sunkel, Andrew Gunder Frank, Anibal Quijano e Celso Furtado.

Hirschman (1961) e Perroux (1977) viam no planejamento e na forte atuação do Estado elementos fundamentais para o impulso das economias atrasadas, e apostavam numa estratégia de desenvolvimento desequilibrado (Hirschman), apoiada nos setores que tivessem maior capacidade completiva (*linkages*). Estes gerariam os efeitos de propagação da distribuição espacial do desenvolvimento econômico. A teoria dos polos de crescimento de Perroux (1977) também explicava que o crescimento econômico ocorre de forma desequilibrada, devendo se expandir por diversos canais e produzindo efeitos diferenciados. Esta tese foi de grande proveito entre os *policy makers* brasileiros, adequando-a a economia regional ao implementarem as políticas públicas de desenvolvimento regional.

Outro escopo de análise e de grande influência no pensamento brasileiro e no contexto latino-americano formou-se a partir da orientação estruturalista da CEPAL, através de autores como Furtado, Prebisch, Aníbal Pinto, Maria da Conceição Tavares e outros. Esta, pautava-se na análise da relação centro-periferia, identificando o subdesenvolvimento como resultado, entre outras coisas, da deteriorização dos termos de intercâmbio – a relação de troca entre produtos primários e industrializados desvantajosa para os produtos primários produzidos na periferia. Estas determinavam a incapacidade do mercado se desenvolver, daí reclamar a necessidade do Estado como centro racionalizador da economia, tanto como planejador, quanto como financiador. Em suma, a CEPAL propunha o desenvolvimento nacional, não essencialmente nacionalista, mas que tivesse como eixo as atividades industriais e a dinâmica interna da economia, reduzindo-se a dependência do mercado internacional de produtos primários sem, no entanto, restringir a ajuda externa que pudesse contemplar o desenvolvimento “para dentro”. Nesta perspectiva, os estruturalistas procuravam gerar, a longo prazo, mudanças na estrutura da economia existente, ao invés de optar por mudanças políticas e sociais mais radicais.

Por outro ponto de vista, propôs-se uma crítica às visões anteriores através da perspectiva neomarxista, que tinha entre seus primeiros autores, Paul Baran (1972), Paul Sweezy (1962) e André Gunder Frank (1970), teorizando sobre o que ficou conhecido como o “desenvolvimento do subdesenvolvimento”. Já na década de 1960, eles elaboraram teses críticas à dinâmica do capitalismo, por produzir um desenvolvimento desigual, e procuraram entender as causas de não ter ocorrido a generalização da industrialização e dos níveis de consumo de forma

globalizada. Utilizaram para essa análise duas formulações que lhes seriam peculiares: a noção de dependência e imperialismo, entre uma variada gama de conceitos e métodos, mas cuja característica básica, e que viria a originar a conhecida Teoria da Dependência, referia-se ao fato de que todos tratam o desenvolvimento social e econômico dos países subdesenvolvidos como se fossem condicionados por forças externas. Ou seja, com a prevalência da dominação dos países mais poderosos sobre os periféricos.

Em fins dos anos 60, adepto às teses estagnacionistas de Baran sobre o desenvolvimento, **Andre Gunder Frank** consentiu que o subdesenvolvimento fosse um processo de contínua transferência de excedentes dos países subdesenvolvidos para os países capitalistas. E a maneira pela qual este processo ocorre dentro de cada país de economia não-desenvolvida leva à perpetuação da miséria de suas populações. Neste sentido, Frank contribuiu para a perspectiva neomarxista com a sua “Teoria do Desenvolvimento do Subdesenvolvimento”, que deriva da ideia de que o atraso ou subdesenvolvimento dos países periféricos era um processo social criado pelo desenvolvimento capitalista, e não uma reminiscência do feudalismo ou de algum outro modo de produção pré-capitalista (FRANK, 1970).

Criou-se aí, uma expectativa diferente das teses anteriores, criticando a exacerbação da racionalidade econômica capitalista, entendendo ambos os processos – desenvolvimento e subdesenvolvimento – como faces da mesma moeda. Estas teses ganharam força diante da constatação do aumento da desigualdade dentro e fora do país, disseminando outras interpretações. A ideia da expansão mundial do capitalismo, enquanto crescimento desigual e combinado, elaborada pela teoria da dependência, opunha-se à explicação do dual estruturalismo, sendo pessimista em relação às benesses da industrialização. E apontava para o entendimento de que o desenvolvimento industrial poderia acontecer sem provocar mudanças nas condições de dependência da economia nacional em relação às centrais e no recrudescimento dos regimes políticos, tal como ocorreu no Brasil.

A partir destas ideias, geraram-se algumas variações por grupos de autores, que foram constituir a chamada **Teoria da Dependência**. Que além da vertente neomarxista firmada por A. G. Frank, e expandida por autores como Samir Amim (e sua contribuição com a *teoria da troca desigual*), Rui Mauro Marini, Theotônio dos Santos e outros, também se firma a vertente estruturalista. Esta,

baseada nos trabalhos de Celso Furtado (1966) e Osvaldo Sunkel na década de 1960, onde procuravam identificar as causas primárias da dependência econômica. Durante a década de 1970, vários trabalhos foram desenvolvidos baseados na tese de que o desenvolvimento era viável e já ocorria de fato em alguns países periféricos, e que o processo resultante poderia levar ao rompimento das relações de dependência existentes. Outra vertente que se firmou foi aquela derivada dos estudos de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1970), Anibal Quijano e outros. Esta, contrariando, em parte, as teses do “desenvolvimento do subdesenvolvimento,” que não admitia a possibilidade do avanço dos países atrasados sob o capitalismo, contemplava esta possibilidade ao incorporar às suas análises o conceito de “desenvolvimento industrial dependente”.

No cenário histórico apresentado, o desenvolvimentismo transformou-se, tanto no plano ideológico quanto no político, em valor social, posto que se impôs como um projeto das nações que visavam a alcançar a modernização e o desenvolvimento industrial, dentro do cânone das sociedades progressistas. É nesse momento que também se inicia a recuperação da economia capitalista, que viveria, entre meados da década de 1940 a 1960, os seus “anos dourados” (HOBBSAWN, 1995, p. 253), conforme foi salientado no capítulo anterior. O principal ingrediente para seu contínuo avanço, que durou 30 anos, seria a existência de um amplo consenso social em torno do papel do Estado¹⁹, que ofertou, direta ou indiretamente, as condições para a prosperidade econômica e o bem-estar social, em conjunto com uma hierarquia burocrática liderada pelos *policy makers*.

Desenvolvimento, pensamento social brasileiro e mudança social

A importância do tema do desenvolvimento no contexto teórico e empírico brasileiro é reconhecível, tanto pelo montante da produção quanto pela profusão de temas e autores. Fatores que determinaram a diversidade de diagnósticos e saídas para o problema do desenvolvimento/subdesenvolvimento. Busca-se, assim, conhecer um campo de análise que, em seu processo histórico de formação, entre

¹⁹ O consenso envolvia não somente economistas, líderes e políticos, mas também líderes empresariais e até instituições de caráter prático e pragmático, como o Banco Mundial, que, se não se manifestou oficialmente sobre o desenvolvimento, no entanto, “como discípulo, o Banco essencialmente seguiu as ideias básicas da TDE [Teoria do Desenvolvimento Econômico]” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 12).

os pensadores brasileiros, contribuiu decisivamente para a o corpo mais geral das teorias sociais, além de fazer parte de um momento de consolidação do mundo acadêmico e universitário brasileiro e de constituir um conjunto de preocupações comuns. Comin chega a afirmar que as tentativas dos cientistas sociais para equacionar teórica e politicamente o problema do desenvolvimento na periferia do capitalismo resultaram numa discussão que, naquele período, ofereceu tamanha densidade e centralidade às ciências sociais no Brasil e América Latina, que hoje, talvez, não seja mais possível presenciar (COMIN, 2001, p. 224).

Este campo temático no Brasil, refletindo uma tendência da situação internacional, não foi formulado em torno de uma escola de pensamento teoricamente homogênea. Entre os teóricos do desenvolvimento, as estratégias e diretrizes eram amplas e diferenciadas, no que pese partirem de um ponto comum: o caráter intencional das ações desenvolvimentistas. Diversos autores, entre sociólogos e economistas, como Hélio Jaguaribe, Celso Furtado, Florestan Fernandes, Costa Pinto, Maria da Conceição Tavares, Caio Prado Junior e outros contemporâneos, em quase sua totalidade, defenderam a via da industrialização pesada para alcançar o crescimento econômico, seguindo influência das escolas internacionais. Em complemento sustentaram, com alguma exceção, a planificação do desenvolvimento com forte intervenção do Estado. A base de atuação dos intelectuais se forjava, então, com a tentativa de afastar, através da atuação científica, os efeitos contingentes que pudessem cessar o movimento das sociedades em direção aos benefícios da modernidade.

A constatação do atraso, do subdesenvolvimento e da pobreza permeou os diversos trabalhos e matizes desenvolvimentistas. As causas relacionavam-se à estrutura econômica herdada do passado colonial, o que resultou na formulação de vários projetos nacionais visando à transformação das relações econômicas. Esta interpretação levou o problema da nação a ser tratado a partir da esfera econômica, por um lado, e pelo papel demiurgo do Estado, por outro, abrigada sob a genérica rubrica de *subdesenvolvimento* (CEPÊDA, 2008, p. 4). Tal explicação tornou-se hegemônica entre os anos de 1940 e 1970, que, tomada por diversos projetos ideológicos, tornou-se diretriz do pensamento social brasileiro. Emergiram do debate ideias-chave que ajudaram na produção do discurso, que tornaram tão econômicos quanto políticos os projetos de desenvolvimento. A solidificação deste pensamento sob intensa discussão política acentuou o confronto entre os velhos interesses

agroexportadores e os novos segmentos sociais vinculados à acumulação industrial. Esta contenda é resultado da solidificação da sociedade urbano-industrial que se constituía no Brasil, denotando um novo cenário político, econômico e social. Assim é que se instaura o que ficou conhecido à época como a “controvérsia sobre o desenvolvimento econômico”.

Em grandes linhas, participavam do debate sobre o desenvolvimento aqueles que defendiam o liberalismo econômico e a Teoria das Vantagens Comparativas, baseados na vocação agrária do Brasil - entre eles Eugênio Gudín, Gouveia de Bulhões e demais, identificados ao campo conservador. Mesmo não sendo desenvolvimentistas, aceitavam algum grau de planejamento e intervenção do Estado, mas não consideravam um projeto civilizatório fora do campo dos valores liberais ou com um viés nacionalista. “O grupo conservador pode ser caracterizado pelo uso instrumental do planejamento, requerendo-o como ferramenta para superação de entraves no setor privado da economia ou na inovação schumpeteriana” (CEPÊDA, 2008, p.6). Num campo mais ao centro estavam os defensores do desenvolvimentismo, com a atuação centralizadora do Estado na economia para implementar a industrialização no país. Estas visões variavam entre os que estavam no setor privado, nacionalistas e não-nacionalistas, e aqueles técnicos nacionalistas do setor público. Liderando os industriais estava Roberto Simonsen, e, por outra via, apresentava-se o “nacional-desenvolvimentismo” do ISEB e Cepalinos, que se aproximava do modelo social-democrata. O campo da esquerda aglutinava as várias interpretações que vislumbravam a aceleração da revolução burguesa, aceitando o projeto de desenvolvimento como via de passagem para a superação do modelo econômico capitalista. O PCB era uma referência desta corrente (CEPÊDA, 2008; MANTEGA, 1995; BIELSCHOWSKY, 2000). Nota-se aí que não é possível identificar apenas um único conceito para o que se denominou neste trabalho de desenvolvimento socioeconômico. Mas coloca-se como possível distinguir questões sobre as quais se coadunaram projetos e ideias, que sustentaram um discurso que, em dado momento, foi a referência para a construção das políticas públicas no Brasil, produzindo o significado de democracia, inclusão social, e de legitimação para a atuação de diferentes atores sociais ligados ao Estado e à sociedade civil naquele cenário.

O clamor pelo reconhecimento de uma especificidade do problema brasileiro foi fundamental para cristalizar a ideia do desenvolvimentismo, com um

alto grau de adesão por parte dos diversos setores da sociedade, produzindo o engajamento às políticas desenvolvimentistas, no que pese os projetos dissonantes. Destaca-se a atuação e produção dos intelectuais que, no Brasil, pleiteavam a função de racionalizar as demandas que vinham da sociedade, moldando a ideologia e o projeto que guiaria o desenvolvimento. O ISEB, mas não só, foi a viabilização destas ideias. Vinculado ao governo Kubitschek (1956-1960), o Instituto tinha a incumbência de discutir grandes problemas nacionais e contribuir para a elaboração de políticas públicas, assim como produzir a sustentação ideológica do governo (TOLEDO, 1977). Materializava-se o que sugeria Vieira Pinto: “o desenvolvimento é antes de tudo um projeto total da comunidade, é um cometimento deliberado do grupo que decide mudar as condições de existência em que se encontra e ascender à forma mais alta” (VIEIRA PINTO apud DEBRUN, 1962, p. 262).

Com grande influência, têm-se também as reflexões dos cepalinos que, através de Furtado, fortaleceram a discussão em torno da saída do desenvolvimento, apontando não só a necessidade do engajamento científico para superar a situação de atraso, mas a necessidade de uma análise política da questão. Nestas reflexões destaca-se a preocupação em definir uma percepção de democracia e relação com os atores sociais. Vários estudos demonstram o aproveitamento interdisciplinar dos textos do economista na Sociologia, História e até Ciência Política. Cepêda (2003) observa que, na produção de Furtado, entre o final dos anos de 1950 e o início do governo militar em 1964,²⁰ pode-se distinguir que o papel da questão política é prioritário para a transformação da economia e da sociedade brasileira. Em seus textos, Furtado discute a necessidade de reformas políticas, sem as quais não haveria chance para o desenvolvimento e para o progresso. “As teses contidas nestes trabalhos colocam a democracia como um instrumento fundamental na solução dos impasses do subdesenvolvimento, construindo um projeto de sociedade e de Nação” (CEPÊDA, 2003, p. 1-2). É possível notar um diálogo implícito do autor com o pensamento social brasileiro, especialmente com aquelas obras cujo tema dirigia-se a discussão da formação da sociedade brasileira. Ricúpero situa *Formação Econômica do Brasil* (1959) no

²⁰ As obras que Cepêda se refere neste período são: *Formação Econômica do Brasil* (1959), *Perspectiva da Economia Brasileira* (1958), *a Pré-Revolução Brasileira* (1962), *Dialética do Desenvolvimento* (1964).

mesmo nível de importância de outras obras que continham a preocupação de pensar a realidade nacional, estabelecendo um quadro social, econômico, político e cultural mais autônomo para o Brasil, numa tentativa de entender que a obra de Furtado estava no mesmo nível de importância das obras de Caio Prado Jr., Gilberto Freyre, Antonio Candido, Raymundo Faoro, Sergio Buarque de Hollanda. O que forneceria ao autor a qualidade de um intelectual que buscava interferir para o futuro da nação, em reconstrução.

Para Furtado, o processo histórico peculiar da América Latina exigia outra teorização, diferente da que interpretou a expansão do capitalismo na Europa e América do Norte. Para o autor, o subdesenvolvimento era um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tinham passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema daquelas economias subdesenvolvidas, necessário se tornaria levar em conta essa peculiaridade (FURTADO, 1961, p. 180). Porém, se o ponto de partida para as sociedades atrasadas não era o mesmo que o das desenvolvidas, porém, para Furtado, o desenvolvimento almejado era o das Modernas Democracias Capitalistas. Ideia que lhe rendeu críticas severas, ao propor um modelo próximo ao do “capitalismo bonzinho”, de Gunnar Myrdal²¹.

Numa visão mais sociológica deste conceito, Comin (2001) interpreta que Furtado, ao afastar as noções fetichizadas de modernização contidas nas teorias dos países avançados, ao optar assim pela via endógena de desenvolvimento, acaba por apoiar sua noção num pressuposto eminentemente sociológico, a de que o fundamento do desenvolvimento está na homogeneização do tecido social. “Não simplesmente a modernização das formas técnicas de produção e do padrão de acumulação, mas sim o desenvolvimento das próprias relações sociais [...] é que deveria constituir o suporte para uma *economia política do subdesenvolvimento* (grifo do autor)” (COMIN, 2001, p. 227). Um argumento importante que coaduna os temas do desenvolvimento e democracia em Furtado, está no fato de, após o Golpe de 1964, o autor prever que, sem a sustentação política e a participação da sociedade, nenhum modelo coerente de desenvolvimento poderia ser gestado e se manter. Porém, em certa medida, a modernização forçada dos anos de regime

²¹ Em síntese, o argumento de Myrdal era o de que o conflito social deveria arrefecer à medida que o capitalismo se tornasse mais avançado, desembocando no Estado de Bem-Estar (Cf. MYRDAL, Gunnar, *Teoria Econômica e Regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: ISEB, 1960).

militar e o sucesso econômico dos planos desmentiram, inicialmente, as previsões do autor. Já em seus últimos escritos e discursos, Furtado procura revigorar sua análise, apelando para a criatividade e o reencontro da utopia, o que tornava mais interessante e promissora a proposta de formular a crítica do conceito de desenvolvimento.

Por diversas vias pode-se extrair das reflexões dos vários autores aqui elencados elementos para a conformação de uma crítica social, ao formular a especificidade do problema do desenvolvimento numa sociedade periférica como o Brasil, presente na concepção do subdesenvolvimento. Como parte desta compreensão, agrega-se a ideologia do nacionalismo, que é investida da função de fomentar o desenvolvimento do país priorizando um processo autônomo. É nacional porque se realiza nos quadros de cada Estado Nacional, sob a égide de instituições definidas e garantidas pelo Estado, mas sem rejeitar o estrangeiro. O “modelo de substituição de importações” pode ser considerado um exemplo disto, assim como a concepção do “pacto nacional” entre os grupos pertencentes ao setor moderno da sociedade, concebido pelo ISEB. Fato que gerou inúmeras críticas que a ideologia do nacionalismo atraiu de várias direções, como fonte de manipulação política (CARDOSO, 1978; TOLEDO, 1977; WEFFORT, 1980), assim como pela insuficiência teórica, ao ignorar a teoria de classes, como no caso do ISEB (TOLEDO, 1977, p.117-157). M. L. Cardoso analisa que o nacionalismo no governo JK era sustentado numa ideia de que todo o desenvolvimento deveria ser o projeto do conjunto da sociedade e não de uma classe em particular (CARDOSO, 1978, p. 253).

Para os objetivos deste trabalho, interessa perceber como tal conjugação de temas implica numa concepção de desenvolvimento que, ao partir da premissa da desigualdade entre as nações ou regiões ricas e pobres, adiantadas ou atrasadas, tem como horizonte utópico a busca da igualdade. Objetivo que se centra, em boa parte, no desenvolvimento econômico, mas que também se edifica como um processo que demanda o desenvolvimento político e apontava para a ampliação do espaço público, incorporando diversos segmentos sociais. Pois somente após 1945 é que houve admissão em massa dos cidadãos aos direitos políticos. Dado o perfil do Estado Brasileiro, que não é um poder público garantidor dos direitos de todos, mas atado a grupos econômicos e cidadãos que, com ele, tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista de bens públicos

(CARVALHO, 2009). Considerando-se que tal exercício de participação fora delimitado segundo um modelo característico de cidadania fortemente vinculado ao Estado.

Os intelectuais e a organização da ideologia desenvolvimentista

Talvez não seja possível recortar um padrão cognitivo único, mas pode-se buscar enfatizar elementos que se compunham como novos em relação ao pensamento dos anos anteriores, que conformavam uma visão sobre o Brasil. Na sociologia, particularmente, o grande desafio proposto era adequar o ato de fazer ciência ao de fazer história (VILLAS BÔAS, 2006, p. 65). A autora observa que, em obras de Guerreiro Ramos - um dos autores que se propunha a fundar uma Sociologia genuinamente brasileira, – os conhecimentos sociológicos estariam comprometidos com a realização de um projeto histórico nacional (VILLAS BÔAS, 2006, p. 67). Para Florestan Fernandes, a atribuição do cientista social no Brasil era planejar e provocar a mudança, visando à transformação dos ensinamentos sociológicos em forças sociais, na medida em que os sociólogos, além do papel do cientista-investigador, assumiam também a função de “técnico” e de “reformador social”. (FERNANDES, 1976, p. 81). Diante da análise da situação do país, em vias de desenvolvimento, Fernandes observa a necessidade da contribuição do sociólogo, como todo cientista, para a *reconstrução nacional*:

[...] o grau de desenvolvimento das nações depende, diretamente, da qualidade e da variedade dos conhecimentos que seus trabalhadores intelectuais são capazes de produzir de modo organizado e contínuo, nos diversos campos da ciência. (FERNANDES, 1976, p. 31).

A intervenção racional por meio do conhecimento sociológico é para Florestan Fernandes a possibilidade de provocar a mudança sem abrir mão dos preceitos científicos. A causa da ciência transforma-se numa causa política. A base de tal discussão estava, em grande parte, na influência do pensamento de Karl Mannheim (1968), que reafirmava a necessidade de uma sociologia engajada. As ideias de Mannheim no Brasil, porém, não serviram para discutir as bases de construção da sociologia (método, objeto, programas de pesquisa etc.), que era o

tema latente de *Ideologia e Utopia* (1968). Os “mannheimianos” brasileiros²² preferiram enfatizar a militância democrática, sob a convicção de agir de acordo com planos racionais. As ideias de Mannheim, numa gradação de ênfases, serviram para justificar a vinculação entre fazer ciência e fazer história, e, assim, intervir na realidade para provocar mudança e difundir o estilo de vida moderno no Brasil. (VILLAS BÔAS, 2006, p.94).

O cerne da atividade intelectual produtiva passa a concentrar-se no que é essencial: *a descoberta de conhecimentos teóricos imediatamente úteis a propósitos realizáveis de intervenção deliberada na organização ou funcionamento dos sistemas sociais* (grifo do autor) (FERNANDES, 1960 p. 136).

Por esta senda, sociólogos, como Guerreiro Ramos, L. A. Costa Pinto (1980) e outros, discorrem sobre a questão da mudança social e o papel da *intelligentsia* nacional. Para Guerreiro Ramos, a sociologia é uma ciência engajada, “empírico-dialética”, fundamentada na prática vivida, sujeitando-se a constantes mudanças de suas categorias. A sociologia acadêmica, formal e empiricista, esta sim, era para ele uma ideologia conservadora (VILLAS BÔAS, 2006, p. 69). E Guerreiro Ramos vai além, sugere a conexão entre as atividades sociológicas e a ação política, principalmente político-burocrática. Daí o sociólogo propor que os cientistas sociais sejam formados para “integrar efetivamente o quadro político-administrativo do Estado a fim de renová-lo a partir de uma oferta de conhecimentos de bases científicas” (VILLAS BÔAS, 2006, p. 69).

Costa Pinto (1980) também reforça o papel da sociologia na discussão sobre o desenvolvimento, justificando a sua necessidade. Posto que a solução dos problemas sociais, que se pensava gerados pelo desenvolvimento econômico, na verdade sofre da falta de um estudo sociológico dos problemas do desenvolvimento econômico. Isto na medida em que o processo se dá sobre um conjunto de relações sociais cotidianas e concretamente vividas, sobre uma estrutura social, ou seja, o campo de atuação da sociologia. Dessa forma, ratifica que o desenvolvimento econômico é um problema muito mais sociológico do que estritamente econômico. (COSTA PINTO, 1980, p. 101).

²² Alguns autores como Toledo (1977) e Luiz Werneck Vianna (1997) deram ao termo *mannheimiano* o sentido do intelectual engajado, diferenciando-o do “mertonianos”, estes mais preocupados com a neutralidade científica. Para Vianna, os mannheimianos visavam a produzir uma síntese da sociedade brasileira e a generalizar os conhecimentos adquiridos ao público, conforme os cientistas sociais ligados ao ISEB.

Costa Pinto argumenta que, para o processo de aceleração do progresso nas sociedades periféricas, é necessária uma ação consciente e deliberada para a aceleração do ritmo da mudança do regime econômico.

Esse é o caso das sociedades de economia menos desenvolvida, em que a promoção da transformação se faz intencional, racional e provocada, como meio de suprir, pelo planejamento do desenvolvimento econômico, os índices do atraso, que se procura superar a curto prazo (COSTA PINTO, 1980, p. 100).

Em síntese, pode-se afirmar que neste período a ideia de desenvolvimento imbrica-se com o compromisso ideológico da ciência que, enquanto força social, contribuiria para a modernização do Brasil. Ressalta-se que a postura da *intelligentsia* brasileira de influência mannheimiana era a busca da democracia com auxílio da ciência. Estabeleceu-se um acordo entre ciência e sociedade, baseado em princípios normativos como “racionalismo” e “progresso,” em cujo centro coloca-se a afirmação ideológica não apenas da ciência como portadora desses princípios, mas da própria importância do papel social dos cientistas (BEN-DAVID, 1971 apud BOTELHO, 2005, p. 3).

Porém, o otimismo quanto às possibilidades do desenvolvimento em gerar uma nova sociedade, com base no desenvolvimento endógeno e praticando a justiça econômica e social, não seduz a todos os analistas da época. Wanderley Guilherme (1962) demonstra que a ideologia desenvolvimentista, que deriva dos movimentos pró-industrialização já na década de 1920, era a premissa da ideologia da burguesia industrial que emergiu na década de 1950 (GUILHERME, 1962, p.170). O autor aponta uma questão que é importante para se distinguir as nuances quanto ao valor do tema no campo sociológico. Para Guilherme, a ideologia do desenvolvimento era uma ideologia da burguesia industrial brasileira que, ao amalgamar a ideologia do desenvolvimento à ideia da luta antiimperialista, força uma associação que deslegitima uma luta contrária a tal ideologia. Pois, “a luta pela libertação nacional adquire então o significado social de esforço (sic) pró-desenvolvimento capitalista, empresa que unifica classes heterogêneas, arrefecendo as disputas porventura entre elas suscitadas” (GUILHERME, 1962, p. 170). É dessa forma que ocorre a adesão dos trabalhadores a esse projeto, na medida em que fora transformada de forma hábil a luta antiimperialista, em geral, na luta pró-desenvolvimento especificamente capitalista. Indo mais adiante, o autor entende que a inclusão, pelos desenvolvimentistas, das bandeiras da legalidade democrática tornou-se uma forma

de propaganda do desenvolvimento. Criou-se o que Guilherme chamou de o “mito do desenvolvimento” como um substituto para o mito de Vargas (GUILHERME, 1962, p. 172).

Segundo Mota (1977), ao analisar a história das ideologias no Brasil, os anos de 1950 representam um vasto campo de observação, entrelaçando-se e até complementando diversas visões e projetos para o país. Pelos quais o engajamento torna-se a pedra de toque em busca de respostas, face à constatação das desigualdades entre as nações, alimentado pelas reflexões científicas: “Uma década em que intelectuais ingressaram acadêmicos e metamorfosearam-se em políticos” (MOTA, 1977, p. 154).

Os atores portadores do desenvolvimento em busca da igualdade de oportunidades

Se a atuação de intelectuais, preferencialmente da academia, foi fundamental para selar o discurso desenvolvimentista, exercendo uma função pró-ativa, há de se destacar a influência exercida por outros setores da população, entre representantes da elite e das classes populares para fundamentar o projeto em tela. O que se nota é que os intelectuais atuaram como aqueles que deram visibilidade ao tema, ao mesmo tempo em que refletiram a importância do desenvolvimento como um fator de mudança social. Mostrando a capacidade de criar uma consciência comum sobre o progresso econômico aliado ao avanço social e político. A propagação destas ideias constituiu, assim, um espaço público mais inclusivo, no que pesem as limitações conjunturais e formais da sociedade brasileira, fundamentada no projeto de democracia dominante à época. Sendo assim, não seria forçoso dizer que a conformação da esfera pública começava a deixar de ser um espaço só do convencimento para instituir-se como um espaço de pressão, o que mais tarde produziria uma *publicidade crítica* (HABERMAS). Este modelo, tanto internamente quanto no campo internacional, baseava-se num ideal de democracia que objetivava a igualdade de oportunidades, identificando-a ao *bem comum*. Tal possibilidade existia em função da constituição de uma ideia de contrato social constituído pelas sociedades modernas, que organizou a sociabilidade e a política da contratualidade real, resultando em três grandes constelações institucionais, moldadas pelo espaço-tempo nacional, quais sejam: a socialização da economia, a

politização do Estado e a nacionalização da identidade cultural (SANTOS, 1999, p. 38). Elementos que, mesmo que tenham instaurado uma contratualização mais limitada e mais precária²³ nas sociedades periféricas, produziram a legitimidade do ideal da igualdade como possibilidade de inclusão para diversos grupos sociais subalternos.

No período sobre o qual este estudo se debruça, a politização do Estado ocorre em função da expansão de sua capacidade reguladora nas sociedades capitalistas, tanto nas sociedades centrais (com o *Welfare State*), como nas periféricas (com o Estado desenvolvimentista) (SANTOS, 1999, p. 38). Nesta época, a legitimação do Estado, que sempre buscou equilibrar a tensão entre capitalismo e democracia, alcançou um alto grau, na medida em que a prosperidade de ambos – capitalismo e democracia – produzira um círculo virtuoso. A ampliação dos direitos políticos, civis e sociais para diversos grupos sociais, assim como capacidade do Estado em produzir o consenso em torno de um único bem comum, a busca da igualdade, fomentou também a crença na distribuição dos resultados do mercado.

Nestes termos, diversos grupos sociais foram capazes de tomar parte e fomentar a opinião pública, tal como os empresários, elites partidárias, jornalistas, sindicalistas, classe artística, setores da classe média. Esta junção de atores e a conjuntura propícia foram elementos importantes para constituir a ideologia desenvolvimentista que buscava legitimar o caminho traçado no empreendimento, que colocava a necessidade de agir harmonicamente com o sentido espontâneo da história, cuja transparência se daria através do uso da razão.

Pode-se afirmar que a ideologia do desenvolvimento se sustentava num projeto, deliberadamente, elaborado por aqueles que visavam a criar uma identidade de nação para o Brasil. Esta passava pelo fortalecimento do Estado, que, então, se incumbiria de dar continuidade ao projeto que fora elaborado nos anos de 1930, pelo qual cabia a ele defender o mercado e assumir a responsabilidade de promover a comunidade nacional de interesses. Sendo assim, a inclusão de novos atores, sobre forte controle do Estado, vinculou-se ao mercado de trabalho através do

²³ Esta percepção se aplica às sociedades periféricas e centrais do sistema capitalista, devendo-se relativizar a sua extensão em diferentes sociedades, conforme chama atenção SANTOS (1999). Pois, dependendo da posição do país no sistema mundial, a contratualização das formas de sociabilidade foi “mais ou menos inclusiva, mais ou menos estável, mais ou menos democrática, mais ou menos detalhada” (SANTOS, 1999, p. 40). Sendo assim, nos países periféricos a socialização da economia se deu em pequenas ilhas, produzindo forte exclusão, o Estado cedeu, muitas vezes, lugar à privatização e a identidade cultural nacionalizou-se como um arremedo de si mesma.

reconhecimento cívico-profissional (SANTOS, 1979). O que fornecia um caráter restrito em relação ao grosso da população, mas interessante sob o ponto de vista da ampliação da ideia de cidadania e de seus detentores. Mesmo refletindo um padrão de incorporação política moldado pelo modelo corporativista de Estado, representava um avanço em relação à história pregressa da República brasileira, a qual limitava os direitos políticos a pequenos grupos. Por vias complexas, estes direitos avançavam de forma diferenciada do que ocorreu com os direitos sociais a partir de 1930 (CARVALHO, 2009, p. 87), em que o Estado canalizou a entrada das massas na arena política e econômica do Estado.

No Brasil, são vários os estudos que apontam para esta questão que, segundo Reis (1995, p. 219), são efeitos causados pelo processo que denominou de “capitalismo de Estado”, no qual a junção do paternalismo do Estado com a desigualdade do mercado forjou representações sociais de cidadania subordinada ao Estado. Tal ideia é fruto de concepções que identificaram os limites e amplitude de autonomia dos vários grupos sociais que, no Brasil, se propuseram a lutar pelos direitos civis, políticos e sociais, sob a tutela do Estado, conforme se observa também na era do desenvolvimentismo. Categorias como *cidadania regulada* (SANTOS, 1994), *Estatadia* (CARVALHO, 2001), e *sub-cidadania* (SOUZA, 2000), balizam de diversas formas o entendimento sobre o modo de integração/exclusão das classes populares no processo de produção e distribuição da riqueza no período estudado. Ao custo da restrição e repressão do espaço de deliberação, mas forjando lutas sociais que se tornaram questionadoras da ideologia vigente, renovando a crítica social. Cria-se aí uma estratificação profissional funcional que servia às necessidades do amplo processo de industrialização, o qual beneficiava o trabalhador que se engajasse no esforço de modernização, ou seja, o trabalhador urbano e qualificado (SOUZA, 2000, p. 267). Deixando ao largo uma grande massa de excluídos, a democracia - *seletiva* - também era advogada pelo Estado no Brasil, porém, dentro das limitações que caracterizavam o Estado, que recebera as denominações de corporativista, populista, patrimonialista de vários analistas. Estes buscavam demonstrar o caráter paternalista e autoritário que, pelo progresso econômico, invocava a solidariedade social, em nome da nação, ao mesmo tempo forjando representações sociais de cidadania atreladas ao Estado, sem trabalhar as divergências políticas. Criou-se um pressuposto de que o Estado poderia ofertar

para cada cidadão uma perspectiva e expansão das riquezas nacionais. A ideia de mudança estava atrelada ao caráter do Estado democratizante.

Diante de um real otimismo frente ao melhoramento econômico, construía-se o enraizamento da ideologia entre as *massas*, fundamental para tornar-se autêntica. O papel do Estado no período desenvolvimentista, entre meados da década de 1940 até 1960, teve como herança a administração de uma ordem de crescentes reivindicações que ultrapassavam o controle estatal sobre as *oligarquias sindicais* (SANTOS, 1994, p. 73) e tentavam responder aos novos grupos sociais urbanos, assim como aos antigos grupos sociais rurais, as suas novas proposições. No período abordado no trabalho, o desenvolvimento encontra um meio propício para progredir, dada a conjuntura de progresso econômico, relativa democratização da sociedade brasileira e o mote da mudança social que sustentava a ação intelectual e política dos setores “portadores do desenvolvimento”.

Os trabalhadores, ao conquistar a regulamentação da profissão, deram um passo para ingressar na arena da cidadania, constituída por um ambiente mais aberto de disputa, que possibilitava a reivindicação para participar no progresso econômico, através de disputa salarial num ambiente político mais competitivo. Para Reis, “o início da expansão da cidadania no Brasil seguiu de perto a dinâmica da economia: quanto mais o setor formal se expandia, mais o número de cidadãos/trabalhadores sindicalizados crescia” (REIS, 1995, p. 220). Chegou-se a formular a ideia de que o Estado poderia oferecer a cada cidadão uma parceria na expansão das riquezas nacionais. Participavam deste otimismo também setores da classe média (estudantes em maioria), intelectuais e artistas²⁴, novos trabalhadores urbanos e velhos grupos sociais rurais, empresários, industriais. O corpo técnico-burocrático, composto pelos *policy makers*, tomavam o acento de gerenciador das políticas públicas, ocupando um espaço grande, não só desempenhando tarefas administrativas, mas também atividades empresariais e de promoção do bem-estar social (REIS, 1995, p. 223). O ideal nacionalista fomentou as identidades neste período histórico, plasmando-se nos processos sociais e políticos, o que explica a busca da universalização de direitos, o fim da pobreza e das desigualdades internas e externas às nações. No entanto, na década de 1960, destituem-se em função da

²⁴ Ridenti (2009) observa a massificação do ideal desenvolvimentista que se enraizara na classe artística também, transformando os apelos desenvolvimentista em música, com se vê na “Canção do subdesenvolvimento”, com letra de Chico de Assis e música de Carlos Lyra.

crise dos procedimentos que sustentavam o Estado-Nação, o que leva ao enfraquecimento do imperativo da justificação entre os atores, como já vinha acontecendo dentro do próprio pensamento desenvolvimentista dos anos de 1960, puxado pelas teses dependentistas.

A Crise do discurso do desenvolvimento socioeconômico

Passadas várias décadas da hegemonia ideológica do desenvolvimentismo no Brasil e no mundo ocidental, muitas sínteses (MANTEGA, 1995; CARDOSO, 1978; MOTA, 1977; TOLEDO, 1977; BIELSCHOWSKY, 2000) e críticas já foram realizadas sobre o tema. Por um lado, buscando classificar as diversas escolas que se formaram e suas contribuições ideológicas e políticas, e, por outro, críticas se fizeram apontando para os efeitos sociais e ambientais perversos (SACHS, 2000; SACHS, 1993), resultantes das políticas desenvolvimentistas justificadas por um discurso que identificou o desenvolvimento com a possibilidade de superar o atraso histórico de algumas sociedades, a partir do modelo *rostowiano* de crescimento econômico (ROSTOW, 1974), visando a acessar a modernidade capitalista. Nesta linha, os aspectos centrais da crítica ressaltam a vinculação da ideia de desenvolvimento ao crescimento econômico, dando-lhe o caráter economicista e estatista, em vista da função que o Estado ocupava de dinamizador do avanço social. Criticava-se também a visão dual-estruturalista e modernizante do desenvolvimento, que “contaminou” a própria sociologia no Brasil, limitando-a a análises a partir dos pares dicotômicos (modernidade-atraso) que mistificavam uma singularidade histórica (o subdesenvolvimento), que para Oliveira fora entendida como intrínseca ao desenvolvimento capitalista (OLIVEIRA, 1976).

As variadas críticas, que se juntaram a estas de cunho mais teórico ganharam força no começo dos anos de 1980, devido à prolongada crise econômica que afetou o país, sendo decisiva na promoção do enfraquecimento do consenso das teses e políticas desenvolvimentistas, assim como da legitimidade do governo, conforme foi assinalado no capítulo 1. Fatos que foram determinantes também para corroer as bases de sustentação do regime militar ditatorial que vigia no Brasil. Observa-se aí o enfraquecimento do imperativo de justificação da ideologia que sustentava a utopia da busca da igualdade, substituindo por outra noção de justiça

que deveria atender à pluralidade de direitos, como explicam as teses do multiculturalismo (HALL, 2003). Uma relação direta que se observa é que a crise de confiança no Estado desenvolvimentista, assim como no *Welfare State*, produz a necessidade de se levar em consideração a ação local, voltada para atender às demandas requeridas pela diversidade de grupos e atores que compõem a sociedade brasileira, conforme se analisa no capítulo 4.

Apesar da ofensiva neoclássica, viu-se que ainda nas décadas de 1970, 1980 e 1990, outros discursos procuram debater alternativas de desenvolvimento que pudessem se sobrepor às perspectivas anteriores, em vista delas não terem conseguido unir teoria e prática para o alcance de um “bem-estar” para a grande massa da população global, que nos dias atuais encontra-se em nível de miséria absoluta, fundamentalmente nas economias subdesenvolvidas do hemisfério sul. Os enfoques são diversos, podendo ser motivados por experiências concretas bem sucedidas (como a experiência maoísta chinesa); pela tentativa de estabelecer as condições mínimas básicas de bem-estar e um novo estilo de desenvolvimento (as teses sobre *basic needs* – necessidades básicas); pela revisão de propostas anteriores e inclusão de problemas atuais, onde se aponta a necessidade de uma *regulação* pelo Estado, em vista de alcançar o desenvolvimento esperado pelo controle do modelo de desenvolvimento; ou, ainda, pela inclusão de políticas sociais de compensação. Há também uma inserção das preocupações com o meio-ambiente no debate, com as teses do desenvolvimento sustentável, que geraram uma acirrada discussão ao defender desde a inviabilidade de se prosseguir no ritmo de desenvolvimento e desgaste dos recursos naturais - portanto, sem se poder ampliar para as economias em desenvolvimento os benefícios materiais dos países de economia desenvolvida (crescimento zero) - até as possibilidades de outro desenvolvimento que contemple a eficiência econômica, prudência ecológica e justiça social.

O que se caracterizou na virada da década de 1960, passando pelos anos de 1970 e 1980, foi a constituição de dura crítica tanto ao conceito de desenvolvimento, quanto às políticas desenvolvimentistas. Reiterando o que já foi dito, paulatinamente, o tema foi perdendo a capacidade analítica dentro da academia, sendo quase proscrito do debate científico. O que se viu foi que o discurso desenvolvimentista tornou-se, meramente, um problema de crescimento econômico, na interpretação dada pelos neoliberais, pela economia neoclássica,

pelo FMI e por posições e agências similares. Os quais esterilizaram o discurso desenvolvimentista no que concerne ao desenvolvimento político, propondo-o sob outro significado. Assim, o desenvolvimento pôde ser lido também como uma questão de mudança das perspectivas e vidas das pessoas individualmente, segundo Sen (2000), e não mais como um problema entre as sociedades. O resultado desta conjunção foi o desmonte do Estado e a liberdade de mercado com ênfase nos indicadores quantitativos do desenvolvimento e no fundamentalismo capitalista. Assim, dada a fragilidade das economias do sul, das estruturas de participação da população e da própria lógica do capital, até mesmo as instituições internacionais de financiamento descobriram que mais capital raramente trazia benefícios (EVANS, 2003, p. 24). No desenrolar deste processo, deslegitima-se o ideal desenvolvimentista, por um lado, como formulador de uma crítica social ao capitalismo – a crítica da lei das vantagens comparativas do comércio internacional e o pleito sobre a especificidade do problema dos países subdesenvolvidos -, e, por outro, como justificativa do segundo espírito do capitalismo (BOLTANSKI, 2002, p. 58-59).

Desde a década de 1990, recolocam-se as propostas de retomar o conceito analítico do desenvolvimento como uma possibilidade de enxergar caminhos para outra discussão em torno da utopia de emancipação das sociedades. Várias possibilidades foram colocadas, argumentando-se em torno dos conceitos de desenvolvimento sustentável (SACHS, 1993), desenvolvimento local (COCCO, GALVÃO e SILVA, 1999), desenvolvimento territorial (TEISSERENC, MAGALHÃES e GUERRA, 2008). Amalgamam-se também noções que intentam agregar mecanismos que visam à facilitação do desenvolvimento, segundo as demandas da sociedade civil, como vai se abordar mais adiante. A noção de redes sociopolíticas (RAMALHO, 2005), o conceito de capital social (WOOLCOCK, M e NARAYAN, D., 2003) conformam também outras percepções de como, através de novas relações sociais, formulam-se políticas públicas mais inclusivas.

No próximo capítulo poderá ser observado como o discurso desenvolvimentista, que se formou no Brasil, se cristalizou em políticas públicas na Amazônia. No que pese a região guardar características econômicas, sociais, políticas e ambientais específicas dentro do país, e sua aplicação corresponder a um momento conjuntural de extremo fechamento político, ainda assim, a análise sobre o processo de implementação de estratégias de desenvolvimento na Amazônia

fornece elementos para compreender a implantação das políticas. Estas mesmas cenas servem a uma reflexão sobre os atores regionais e nacionais que atuaram no sentido de assimilar e criticar tais políticas. O resultado foi a contribuição para a construção de um espaço público mais democrático, ampliado, que, entre outras coisas, forçou o aparecimento de um processo cognitivo e político, que buscou referências nos temas que contemplassem o universo dos atores sociais subalternos, formados no seio da sociedade civil. Ao mesmo tempo, mostra a transformação/cooptação do discurso desenvolvimentista, que foi assimilado às estratégias neoliberais. Estas, mais adiante, em função do esgotamento das proposições de liberação do mercado, ressignifica o novo léxico que a discussão da participação produziu, a fim de assimilar, no plano do discurso, as demandas por justiça social e equidade.

Capítulo 3

A Implantação das Políticas de Desenvolvimento na Amazônia

O objetivo deste capítulo é analisar a implantação das políticas públicas na Amazônia a partir de meados da década de 1960. Por este caminho, pretende-se ressaltar o formato autoritário das ações do Estado, que intentava legitimar-se sob a voga do discurso do desenvolvimento, progresso social e modernização. É corrente na literatura apontar como início desse processo a “Operação Amazônica” (1966), que deu origem a um imenso aparato – de instituições e projetos – que, sob a égide do Estado, apoiou o capital nacional e estrangeiro - no sentido de integrar a região ao mercado nacional e internacional. Diante da crise econômica que assola o globo, a partir dos anos de 1970, a Amazônia torna-se o alvo de um projeto que visa à aceleração do desenvolvimento para o Brasil. A este processo chama-se de modernização conservadora e para ele existem várias respostas dos atores locais que, paulatinamente, vão sendo armadas, exigindo ações e justificativas do Estado e da sociedade em geral.

Um tanto destas respostas dos atores locais segue na direção da desnaturalização das imagens e sentidos construídos para a região, os quais visam, de alguma forma, ajudar a justificar sua integração a projetos cujos objetivos foram construídos sem a legitimidade destes atores. Quando se fala em investigar a Amazônia é necessário delimitar um campo de atuação, devido à abrangência da

região e de suas diversas divisões geopolíticas e naturais²⁵. Mas dada a natureza desta tese, que tem como ponto de partida da investigação analisar a formulação do conceito de desenvolvimento participativo, na forma específica como ele aparece para a região, a preocupação se deu em outro nível. Definiu-se como *corpus* da tese os documentos nos quais estão redigidas as diretrizes gerais sobre a implementação do desenvolvimento participativo na Amazônia, não estando em primeiro plano a tematização do trabalho em sub-regiões ou análise de políticas setoriais, por exemplo.

Amazônia, “Amazônias” – ideias e ações para construção regional

São muitos os trabalhos produzidos no âmbito da academia, instituições governamentais, organizações não-governamentais, no cenário nacional e internacional, que analisam a importância e impacto das intervenções antropogênicas ao longo do tempo na Amazônia. As análises têm contribuído para trazer à tona as diversas imagens que os olhares de “fora” desenharam sobre a Região e as consequências destas visões de mundo ao traduzirem-se em alterações relevantes no ambiente natural e social. Através de várias formas de expressão, que passam pela poesia e literatura, pelo relato dos viajantes e cronistas, pelos conhecimentos produzidos pelas expedições científicas, por construções mitológicas e religiosas e também pela filosofia (medievalista), criou-se uma complexidade de símbolos que validavam (a construção de uma realidade) as ações empíricas.

²⁵ Calcula-se que a Amazônia Continental possui um território de 7.584.421 Km², abrangendo 9 países, incluindo o Brasil, que possui a maior porção com 4.982.000 Km² (65,69%), ocupando a Amazônia Natural ou Tradicional 58% do território brasileiro, que engloba seis estados. (fonte: www.sudam.gov.br). A Amazônia Legal foi constituída para fins políticos e de planejamento regional, em 1953, através da Lei 1.806, de 06.01.1953, que criou a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), e abrangeu inicialmente nove unidades federativas (estados do Acre, Pará e Amazonas, os territórios federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e as áreas do estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16º, do estado de Goiás a norte do paralelo 13º e do estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º). Estas delimitações foram sofrendo modificações legais ao longo do tempo, como em 1966 (Lei Nº. 5.173 de 27.10.1966), 1977 (Lei Complementar Nº. 31 de 11.10.1977) e com a constituição de 1988 (Disposições Transitórias, Arts. 13 e 14), atualmente a Amazônia Legal é formada por 9 estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão, sendo este parcialmente, somente parte a oeste do meridiano de 44º). Há ainda uma outra divisão geopolítica que classifica a Amazônia em Oriental (Pará, Maranhão, Amapá, Tocantins e Mato Grosso) e Ocidental (Decreto-Lei Nº. 91 de 28.02.1967 e Decreto-Lei Nº. 356 de 15.08.1968 constituída pelos estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima). Vê-se que todas essas definições são importantes na tentativa de *inventar a Amazônia*, e dessa forma pode-se perceber claramente que elas se enquadram num contexto ideológico, porém, ainda não incorporam toda a complexidade ecológica, física, social, política, cultural da Amazônia.

Os séculos podem variar e os cronistas serem originários das mais diferentes nacionalidades, no entanto, diante do rio e da mata amazônicas, quase genericamente, nenhum se isentou de externalizar sentimentos que variavam do primitivismo pré-edênico ao infernismo primordial (GONDIM, 1994, p. 77).

Expressões como “celeiro do mundo” (de Alexandre Von Humboldt), “vale amazônico no Canaã” (de Vianna Moog), “paraíso terrestre” (de Cristóbal Colón), paraíso perdido (Euclides da Cunha), “*El Dorado*” (*conquistadores espanhóis*), “pulmão do mundo” *versus* “inferno verde” (Alberto Rangel), “ópio verde”, “espaço vazio”, “deserto verde”, dão forma a ideias antigas e contemporâneas que destacam aspectos positivos, como os do primeiro grupo de nomes, ou negativos da região, e justificaram intervenções para potencializá-los ou modificá-los, em diferentes momentos da história da Amazônia. Estas polarizações também ajudaram a construir um cenário contraditório sobre a região, tanto ambiental como social, pelo fato de serem construções influenciadas por uma visão eurocêntrica²⁶. O fato é que, como ocorreu com o Brasil e com as terras descobertas do Novo Mundo, as imagens de representação destes espaços novos corresponderam aos “movimentos de ocidentalização nos quais se estabelecem de forma cada vez mais frequentes as oposições entre civilizado e primitivo, civilização e barbárie, modernidade e tradição.” (PINTO, 2005, p. 99). Estas imagens foram se consolidando através dos escritos de vários viajantes europeus que, desde o século XVI, invadem as terras do Novo Mundo buscando confirmar a existência bíblica do Éden, onde se encontraria a fonte da eterna juventude, a riqueza sem esforço, o eldorado (GONDIM, 1994, p. 11-76), sem deixar de vivenciar o seu oposto, o inferno representado pelas doenças, pelos animais diferentes e pelos índios selvagens. A força dos relatos fantasiosos das viagens feitas a partir do século XVI por Vicente Pinzon, Francisco Orellana, Gaspar de Carvajal, Pedro Teixeira e Cristóbal de Acuña teria fortalecido o fascínio pela lenda das índias guerreiras, o Eldorado e tantas outras riquezas citadas em seus escritos, motivando as expedições científicas posteriores.

Com o adensamento das viagens ultramarinas, há a incorporação da América nas reflexões filosóficas da Europa em fins do século XVI, com Montaigne²⁷

²⁶ Gondim observa que os primeiros expedicionários que desembarcaram na Amazônia reencontraram e sequenciaram o imaginário dos antigos viajantes (como Marco Polo), buscando encontrar o Eldorado, as mulheres guerreiras, que então acabaram por fazer parte da invenção da Amazônia. (GONDIM, 1994, p. 79)

²⁷ Cf. MONTAIGNE, Michel de. *Ensaíos*. São Paulo: Abril Cultural, 1972. (Os Pensadores).

e Giordano Bruno (Cf. GERBI, 1978, p. 21 apud GONDIM, 1994, p. 36). O fato é que a Amazônia forneceu material empírico para a construção de vários conceitos do pensamento político europeu, referendando o *Estado de beligerância* de Hobbes, ou a noção de *bom selvagem* de Rousseau, e sendo referência também nas obras Montesquieu e Hegel. Em plena época do Iluminismo, o Estado nacional europeu foi tomado como um parâmetro, criando-se uma escala de civilização que assim identificou no cenário da vida selvagem dos trópicos o Estado de natureza que antecederia as formas de organização avançadas do Velho Mundo. As viagens de La Condamine²⁸, realizadas a partir de 1735, foram fundamentais para este fim, pois, segundo Safier (2009, p. 114), mais que qualquer outro relato contemporâneo. O exotismo criado pelo cientista sobre o rio, sobre os habitantes locais, se amalgamou ao imaginário europeu a respeito do mundo lá fora. La Condamine introduziu a comunidade científica e uma gama de leitores a um novo mundo, que, nos dois séculos e meio que se seguiram, se tornou um importante laboratório e uma poderosa metáfora para a riqueza e a diversidade da vida animal e vegetal da Terra²⁹. Esta visão mistificou uma imagem sobre a Amazônia que perdura até os dias atuais, tendo como consequência as questões socioambientais. Seguiram-se as daquele cientista outras expedições de importância, como as do luso-brasileiro Alexandre Rodrigues Ferreira (1783-1792), o alemão Barão Von Humboldt (1800), os ingleses Walter Bates, Alfred Russell Wallace e Richard Spruce (em torno de 1850), o suíço Jean Louis Rodolphe Agassiz, o escritor americano James Orton (pelos anos de 1865), o geógrafo francês Henri Anatole Coudreau e a do coronel inglês Percy Fawcett, desaparecido em 1925 na floresta.

A formulação das imagens sobre a região amazônica tornou-a não só um cobiçado objeto de estudo para a ciência ocidental, mas também um espaço de exploração de bens. Assim, a cada período de desenvolvimento de atividades econômicas na região correspondeu uma tentativa de integrar e homogeneizar a Amazônia dentro do movimento internacional do capitalismo. E, portanto, pode-se

²⁸ Cf. LA CONDAMINE, Charles Marie de. *Viagem pelo Amazonas 1735-1745*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Nova Fronteira/ Edusp, 1992.

²⁹ Segundo Safier (2009), La Condamine, para reforçar o método iluminista de análise sobre a Amazônia, recorreu a um processo não só de compilação, edição e narração, mas também de acumulação empírica de observações pessoais, aumentando a cobiça para explorar os bens da Região Amazônica e também como um objeto de estudo para as ferramentas da ciência ocidental.

dizer que a cada cenário criado para a região foram mobilizados dispositivos³⁰ que, como tal, não só legitimaram o discurso sobre a necessidade da atuação dos atores externos para trazer o progresso para a região como deixaram evidências concretas no espaço físico que se cristalizaram como referências, uma após a outra.

Está implícito naquelas imagens que o progresso ligava-se à concepção de avanço eurocêntrica, amparada em suas noções de Estado Nacional, de sociedade civil e da organização da cultura a partir do qual estabeleceu uma gradação rumo às possibilidades das novas terras e gentio tornarem-se civilizados. Estas imagens fazem parte do aparato de formulações de noções como os de bom selvagem, ou Estado de natureza, que se aplicavam a regiões como o Brasil e a Amazônia. E que, como tal, mostravam o longo caminho a ser percorrido por estas sociedades atrasadas durante o processo civilizatório. Desse curso de expansão das sociedades europeias para o mundo todo, resultava a exportação das principais instituições do racionalismo ocidental como o mercado capitalista com seu arcabouço técnico e material e o Estado racional centralizado com seu monopólio da violência e poder disciplinador. Estes compunham os “artefatos prontos” de Weber (WEBER, 1998, p. 251 apud SOUZA, 2003) que, decodificado em diversas ideias e ações, naturalizou o discurso da eficácia social do mercado e do Estado. No caso específico da região, pode ser visto através das tentativas do Estado, desde a colonização, de integrar a Amazônia às necessidades do mercado, incluindo desde as atividades extrativistas, passando pelo incentivo à ocupação humana (sob a tese do vazio demográfico), chegando a aliar as atividades industriais de grande impacto e contemporaneamente as políticas de desenvolvimento sustentável.

Num tom provocativo ao uso irrestrito de diversas noções que acabam sendo vulgarizadas, sem, no entanto, contribuir para desvendar verdadeiramente os atores em ação na Amazônia, Pinto (2005) observa as armadilhas que podem ser formuladas em razão da falta de apuro sociológico,

A Amazônia como um dos espaços mais característicos do Novo Mundo esteve, desde o início da construção da filosofia do mundo moderno, presente nas reflexões em torno de temas como o surgimento da sociedade e do Estado, do reconhecimento da desigualdade entre os homens e os povos, das novas geografias, e

³⁰ Foucault (1995, p. 244) denomina dispositivo como um conjunto heterogêneo de discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais e filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos.

continua a fornecer alimento para a recriação de novas polarizações, como a recriação do bom selvagem em ideias como a de “povos da floresta” e de “ribeirinhos”, portanto, de um novo romantismo social (PINTO, 2005, p. 98 – grifo do autor).

As palavras do autor devem servir assim como um alerta para se perscrutar a história social da Amazônia, com o cuidado de não aderir a modismos ou ideias que não foram fundamentadas na realidade regional, mas que foram inventadas com o sentido de impor um modo de vida extemporâneo. Os resultados de tal embate são bem conhecidos e podem ser percebido na análise da ocupação da Amazônia desde a colonização.

Da colonização às políticas de integração nacional – Estado e atores locais na Amazônia

Ao analisar o processo de exploração do espaço amazônico muitos autores (BECKER, 1994; BRITO, 2001; CASTRO & HEBETTE, 1989; COSTA; 1992; CONCEIÇÃO, 2001) desenvolveram diversas noções para caracterizar a integração da região ao movimento internacional do capitalismo, destacando a ação do Estado e dos agentes a ele associados. É relevante nestes trabalhos a observância de que mesmo sob a autoridade dos agentes externos – fossem eles os colonizadores ou governantes – amparados em seu instrumental técnico-científico de modernização, a integração do espaço amazônico não se fez sem conflitos ou sem rupturas. Por isso, para se conhecer a especificidade do contexto amazônico, é necessário ir além da história oficial, um artefato, que através de noções mistificadoras interfere na construção de realidades, escondendo a complexidade das relações estabelecidas com os atores locais e a natureza circundante. Isto é o que aconteceu com o “mito da imagem oficial difundida sobre a fronteira como ‘espaço vazio’” (BECKER, 1994, p.10 – grifo da autora). É mito porque negou a existência das populações indígenas e caboclas e das populações locais, estimulando uma ocupação que via naquele grandioso espaço um nicho cujo potencial econômico devia ser explorado e utilizado para gerar riquezas em outras regiões dentro e fora do país.

As primeiras intervenções na região

Ao analisar a história de *devassamento* (FERREIRA e SALATI, 2005; BECKER, 1994) da região, é possível identificar quatro grandes períodos históricos sobre os quais se debruçam as análises: o de conquista e posse; o de ocupação, – que coincide com o período da economia das drogas do sertão entre os séculos XVII e XVIII; o de exploração - relacionada ao período da economia das drogas do sertão, entre os séculos XIX e XX; o de valorização e de integração, que se dá a partir dos anos de 1970 se estendendo até o período da globalização.

Assim, não deixa de ser mistificadora também a forma como se contou a história da Amazônia através da noção de ciclo econômico, o que dificultou identificar os movimentos de resistência que se forjavam contra a imposição das forças de poder. Obstáculos erguidos também pelo próprio ambiente (natureza). Segundo Costa (1992), durante o período colonial, a produção extrativa de coleta das “drogas do sertão”³¹, que prosperou ao longo da segunda metade do século XVII, impusera-se contra o ideal agrícola. Este, forjado por uma ideologia dominante entre os colonizadores que reprovavam o extrativismo, pois identificavam a produção agrícola ao processo civilizatório. Porém, dada a renitência do solo que não demonstrou ser próprio para a agricultura do açúcar e do tabaco, o ideal agrícola deu lugar à prática sistemática e dominante do extrativismo de coleta, que funcionou por um longo período (COSTA, 1992, p. 5). Tal contradição se coloca como um dilema que, segundo o autor, percorre a história da região. Assim, ao analisar a polaridade entre o ideal agrícola *versus* a realidade extrativista, sintetiza a questão:

As polaridades ideológicas se constroem, pois, opondo *natureza bruta* (e homens a ela associados) à *natureza transformada* (e os homens que a transformaram), do mesmo modo que opõem a *barbárie* à *civilização*. A ordem colonial na Amazônia colocava, portanto, o problema de como justificar o extrativismo de coleta (não “transformador”) como obra civilizatória cristã (COSTA, 1992, p. 6 – grifos do autor).

³¹ Parte da historiografia da Amazônia trata como “ciclo das drogas do sertão” (Cf.). As drogas do sertão eram os produtos extrativos usados na alimentação, condimentação, construção naval e na farmacopeia da Europa Ocidental dos séculos XVII e XVIII, como canela, cravo, anil, cacau, raízes aromáticas, sementes oleaginosas, madeiras, salsaparrilha etc.

Portanto, a ideia de ciclo pode obscurecer a visão de que a atividade extrativista, por mais que estivesse baseada em relações impostas, impunha ao colonizador certas limitações ao seu mando ilimitado. A economia das “drogas do sertão” impôs a necessidade da utilização de mão de obra local, adotando-se as técnicas e saberes dos nativos, por exemplo. Pois a atividade extrativa era dependente da mão de obra indígena, não liberando o colonizador para que utilizasse a força de trabalho escrava vinda da África, erguendo-se no local uma estrutura própria para o trabalho da colônia (COSTA, 1992, p. 5). Por outro lado, não se escondia a tensão entre os projetos civilizatórios em disputa durante o período em que a Amazônia era tratada quase como uma colônia em separado, posta a distância da sede administrativa da Colônia brasileira. Neste caminho, Oliveira Filho (1979) também ressalta o empobrecimento da análise da região ao se utilizar o conceito de ciclo. Ao criticar a noção de “ciclo da borracha” que não só omitiu temas como o uso da mão de obra indígena, mas a ocorrência de outros tipos de produção dentro da própria empresa seringueira – por exemplo, a produção e de subsistência - assim como a multiplicidade de papéis econômicos existentes dentro do seringal, etc. (OLIVEIRA FILHO, 1979, p. 103). Portanto, a noção de ciclo da borracha na Amazônia serviu para empobrecer a visualização de outros fenômenos que ocorriam na Amazônia paralelamente, como o estudo de outras produções e outros fatos de ordem política ou cultural.

Em relação à noção de ciclo da borracha utilizada para interpretar a Amazônia, Oliveira Filho observa que,

É preciso notar em primeiro lugar o caráter abstrato de tais esquemas: trata-se de descrever a história da borracha na Amazônia, buscando chegar a uma forma comum, simplificada, esvaziada das características concretas assumidas pela evolução da produção gomífera nas várias regiões da Amazônia e capaz, portanto, de se enquadrar em situações bastantes diferentes. (OLIVEIRA FILHO, 1979, p. 102).

O objetivo deste trabalho não é o de discutir as nuances da economia da borracha, como já realizado por diversos autores³². O que deve ser ressaltado aqui é a importância metodológica colocada pelas análises críticas em relação às noções pré-concebidas que são aplicadas de forma estéril a realidades diferenciadas,

³² Cf. Warren DEAN (1989). *A Luta pela Borracha no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Nobel, 1989; Barbara WEINSTEIN. *A Borracha na Amazônia: Expansão e Decadência – 1850-1920*. São Paulo: Hucitec, 1993.

deixando de fora as nuances e as contingências da realidade em foco³³. Tal análise alerta para a necessidade de uma leitura a contrapelo de diversos conceitos que obscurecem a identificação da complexa rede de interação de atores, assim como das múltiplas relações estabelecidas nos diversos períodos de integração da Amazônia ao mercado internacional e nacional. E isto é possível identificar em autores que veem procurando revelar a complexidade das relações estabelecidas durante o tempo na Amazônia.

Busca-se aí tencionar a relação sobre a qual, em busca de um olhar diferenciado, muitos autores engendraram categorias de análises na tentativa de sintetizar a forma como se deu a relação entre as forças de poder externa e interna e as populações residentes. Forjam-se aí categorias, revelando uma história de resistência que ajuda na construção de noções que hoje orientam discussões atuais, como a de modo de vida e desenvolvimento sustentável (CONCEIÇÃO, 2001, p. 142). Segundo Conceição, a noção de ciclo, ao relevar o período de apogeu econômico, omite a importância para a vida social dos camponeses e ribeirinhos, dos períodos de marasmo ou de decadência econômica. Isto porque, numa sociedade desigual, são nos momentos de crise que aquelas populações encontraram a possibilidade de sobrevivência, como no caso da economia gomífera. Assim, “o que parece [...] como êxito, resulta de adaptação das populações, junto à propriedade da mãe-natureza, e não à riqueza dos ciclos ou à eficiência do móvel da ocupação” (CONCEIÇÃO, 2001, p. 142).

Essas interpretações, que colaboram para iluminar a atuação de personagens que não foram considerados protagonistas da dinâmica social na Amazônia, ajudam a entender que não há, nem havia um vazio demográfico lá, colaboram também para demonstrar a ausência de políticas ou de formas de atuação específicas e intencional do poder central, em diferentes períodos da história, deixando ao sabor das demandas do mercado externo e das elites

³³ A noção de ciclo econômico demandou inúmeras críticas ao ser utilizada por vários historiadores no Brasil, segundo LINHARES e TEIXEIRA DA SILVA (1981), o termo era um fato relativamente novo da periodização da historiografia brasileira e carrega uma carga de teleologia embutido, na medida em que a ideia de ciclo pressupõe a decaída, ou mesmo, o desaparecimento de atividades de determinado produto após este experimentar o seu auge econômico. Fenômeno que não pode ser comprovado numa análise minuciosa da história do Brasil, onde nenhum produto, ou atividade, desaparece instantaneamente, convivendo por muitas vezes paralelamente a outras atividades que no momento seguinte alcançará o seu apogeu. E isto se explica pelo fato dos "produtos coloniais" terem sua produção determinada por fatores como o mercado consumidor mundial, o nível técnico da produção, competitividade dos produtos etc. (Cf. LINHARES, Maria Ieda e TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *História da Agricultura Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1981, p.110-117).

econômicas e políticas locais a arbitragem das questões econômicas e sociais. A Amazônia é marcada pela economia extrativista, que se divide nos dois primeiros marcos de homogeneização da região. Tanto a atividade das drogas do sertão, quanto à da economia da borracha estavam atreladas às demandas do mercado externo – no primeiro caso em atendimento ao mercado europeu farmacêutico e à culinária, nos séculos XVII e XVIII; e no segundo caso às necessidades criadas pela industrialização dos Estados Unidos e da Europa, em fins do século XIX e até as décadas iniciais do século XX. E em nenhum dos dois momentos foi elaborado algum tipo de estratégia por parte do poder central para amparar a sociedade e investidores locais.

Detendo-se no caso específico da economia da borracha, cuja atividade produtiva pode ser bem distinguida em períodos que descrevem seu auge e *débâcle*, diversos estudos apontam que apenas de forma pontual o poder público atuou em apoio à economia da borracha, e mesmo assim, somente quando a falência do setor era eminente (BRITO, 2001 p. 119). As análises são diversas e contraditórias para o declínio da atividade extrativista. Barbara Weinstein (1993) enumera alguns elementos que justificam o declínio e colapso da economia da borracha na Amazônia, centrando a discussão em torno da atuação do capital mercantil nesse processo, ao percebê-lo como demonstrando incapacidade ou desinteresse em transformar o processo econômico da borracha. Na medida em que se estrutura sob as relações de produção existentes (desenvolvidas pelos portugueses na era colonial), consolidando modos tradicionais de extração e troca.

Outra interpretação para este processo é apresentada por Waren Dean, que entende o declínio pautado na falta de uma correta avaliação das condições ecológicas da produção da borracha no Brasil, que menosprezou a necessidade de desenvolver técnicas e intercâmbio de conhecimento para uma adequação do cultivo gomífero, ao contrário do que ocorreu na Ásia (Malásia e Ceilão). Este fato desqualificou a produção da Amazônia, o que a levou a ser arrasada pela concorrência daqueles países. Embutido nesta ressalva, o autor deixa entrever uma crítica à falta de visão da economia extrativista, sem contudo negar os problemas gerados pela escassez da mão-de-obra, capital e técnica, e as próprias dificuldades ecológicas em se cultivar borracha.

Com uma abordagem diversa, o economista Roberto Santos apontará um conjunto de fatores que, a seu ver, inviabilizaram a consolidação da economia

interna, onde nem mesmo o surto da borracha foi suficiente para produzir o surgimento de um sistema organizado, com bons índices de acumulação de capital e de um aprumo administrativo e gerencial.

E esses fatores assentam-se na própria atividade extrativa que produzia uma estruturação defeituosa, na qual a enorme flutuação da formação da renda desmantelava a acumulação de capital. Por outro lado, a utilização de tecnologia arcaica conduzia a uma baixa produtividade, tal fator juntava-se à ocupação territorial dispersa da população, que contribuía para a falha articulação comercial. Acrescenta-se a estes, um fator primordial que a seu ver faltou, o desenvolvimento de um mercado interno regional, dado a estrutura que perpetuava o baixo poder aquisitivo da população. Assim, assentado nessa estrutura, a economia extrativa da borracha era determinada por altos custos internos de produção e práticas altistas dos intermediários no comércio do produto. E tal fato foi fator preponderante para a perda da concorrência para a produção cultivada da Ásia, no mercado internacional.

Conforme Brito, pode-se entender que a *débâcle* da atividade da borracha ocorreu por falta de um programa que estruturasse a atividade juntamente com outras oportunidades, ocasionando assim a valorização apenas tardia dessa economia, que culmina com o ato que ficou conhecido como a batalha da borracha. A falta de vigor deste setor determinou a primeira participação do Estado brasileiro na Amazônia. Segundo a SUDAM, “o governo arrecadava na região muito mais do que ali gastava, e, diga-se de passagem, gastava o mínimo necessário, de sorte que os saldos da arrecadação dos impostos eram drenados para fora da região”³⁴ (SUDAM/FADE, 1997, p. 28 apud BRITO, 2001, p. 125).

Não há aqui contradição com o fato de se entender que, ao mesmo tempo em que o governo não investia na manutenção e no desenvolvimento da economia local, por outro lado mantinha sob vigilância qualquer movimento no sentido de se opor ao poder central, seja no período colonial, imperial ou republicano. Pois a Amazônia, dentro das várias imagens vistas, representava uma reserva de riquezas da qual se poderia lançar mão a qualquer momento, devendo-se protegê-la da

³⁴ Segundo dados da SUDAM (SUDAM/FADE, 1997, p. 26 apud BRITO, 2003, p. 125) a economia da borracha, durante a fase de 1890/1910, respondeu por 25% das exportações brasileiras, entre 1914/1918 as exportações caíram para 12%, já no período de 1919/1923 ficou no patamar de 3%, para no período de 1930/1933 chegar ao patamar de apenas 0,8% das exportações. Segundo Santos (1980) a exportação da borracha rivalizou com a do café, ao atingir 40% e o café, 41% das exportações nacionais. Para o autor, não há dúvida de que o aumento rápido de formação de capital nesse período, com a respectiva industrialização do sul do Brasil foi devido às poupanças cambiais geradas pela borracha (SANTOS, 1980, p. 290)

cobiça externa. Para isto a manutenção da ordem interna baseava-se na manutenção da hierarquia social que atendesse aos interesses das classes dominantes regionais e nacionais, voltadas para a exportação, a qual sustentava seu ganho na exploração da força de trabalho do caboclo, que mais adiante recebeu o reforço de trabalhadores nordestinos. No estudo de Costa (1992, p. 9-10), vê-se que uma relação mais próxima entre a região amazônica e o poder central se constituiu somente com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, quando a colônia passou a ser administrada pelo Rio de Janeiro. Ato contínuo, a aproximação vai se configurando com a adesão da região ao Império do Brasil, em agosto de 1823, com as campanhas de combate e extermínio da revolução cabana (1835-1839), assim como a ampliação da presença institucional e fiscal no período de prosperidade do extrativismo da borracha (entre 1870 e 1912) e com a atuação diplomática, com a anexação do atual Estado do Acre ao Brasil (COSTA, 1992, p.10). Processo que este autor chamou de *brasilianização*³⁵ da Amazônia (COSTA, 1992, p.9).

Na concepção de Mahar (1978), os primeiros atos de intervenção planejada na Amazônia se deram no sentido de recuperar a economia regional da borracha – entre 1912-1945. Inaugura-se em 1912 com o Plano de Defesa da Borracha³⁶, que durou em torno de um ano, na tentativa de soerguer a atividade, que declinava em função da conjugação de vários fatores externos e internos. Externamente, houve uma queda nos preços mundiais do produto em 1910, aliado à ascensão da produção asiática. Internamente, faltou investimentos constantes para a manutenção da atividade. Isto é demonstrável pela própria tentativa do Plano em estimular, tardiamente, a melhoria das condições econômicas e até sociais, com os incentivos fiscais e bonificações em dinheiro àqueles que contribuísem com melhorias, tais como plantio de árvores, centro de beneficiamento da borracha, hospitais, instalações habitacionais, etc. (MAHAR, 1978, p. 10). Porém, o Plano foi interrompido devido o Congresso Nacional negar verbas suplementares, em 1914. Entre as razões para o fracasso, Mahar identifica a situação financeira precária do país, a abrangência do Plano, a falta de um mercado interno desenvolvido para a

³⁵ A brasilianização não é a nacionalização da Amazônia. Por outra parte, a brasilianização da Amazônia não é uma negação da sua inserção nos circuitos internacionais das mercadorias, do dinheiro e do capital. Não é uma negação, portanto, da internacionalização como fato estrutural – mas sim a reivindicação de que essa internacionalização se faça através do “Brasil”. (COSTA, 1992, p. 27)

³⁶ O Plano de Defesa da Borracha foi criado no governo de Hermes da Fonseca, pelos decretos nºs 2.453-A, de 5 de janeiro de 1912 e 9.521, de 17 de abril de 1912.

borracha e “a psicologia predatória e nômade que caracterizava a região” (MAHAR, 1978, p. 11).

MAHAR (1978) e HALL (1991) consideram que este interregno de 30 anos até a “Batalha da Borracha”, o chamado período pós-boom da borracha, marca uma fase de estagnação da economia voltada para a exportação, considerando-o como uma grande lacuna no desenvolvimento amazônico. Demonstrável não só nos números da produção, como na estagnação do crescimento demográfico regional, na medida em que a mão de obra que havia migrado, debandou em busca de outras oportunidades fora da região (MAHAR, 1978, p.11). Costa questiona tal ideia de vácuo econômico ao demonstrar que, paralelo ao desenvolvimento da economia da borracha, havia uma variada gama de atividades econômicas na região. O mesmo observa a reorganização da atividade camponesa na região autor assim como a importância da atividade mineradora no período de retração da economia dos seringais. Em outros trabalhos, chama-se atenção para a reorganização agrária em decorrência da organização “espontânea” de uma estrutura camponesa, onde pôde ser observada com maior nitidez o seu desenvolvimento entre os anos de 1920 e 1930, na região sul do Estado do Pará, decorrente em grande parte da atividade da economia dos castanhais, que concentrou em Marabá (PA) o seu foco dinâmico. Ao lado dessa estrutura consolidou-se também o poder das oligarquias locais ligadas ao comércio e fortalecidas pelo domínio da terra³⁷. Naquela preocupação se inclui o estudo de Leila Mourão (1989) sobre a indústria paraense que se instalou na região nos séculos XIX e XX, que não foi impedida de existir em função da borracha, mas, ao contrário, a formação do setor fabril até se beneficiou de alguns recursos provenientes da extração, principalmente durante a sua crise³⁸. Mas Brito (2001, p. 128) alerta que é necessário atentar para a diferença de análise entre Hall e Costa. Hall fala sobre a estagnação da borracha dentro de um processo econômico voltado para a dinamização da economia regional, enquanto Costa defende a existência de uma produção de subsistência paralela à economia extrativista. No entanto, o que

³⁷ Apesar de não apresentar o mesmo volume de atividade que a economia da borracha, a extração da castanha aparece como uma alternativa, visando a minorar os efeitos da crise crônica da borracha, transformando-se, assim, no principal produto de exportação do Pará (VELHO, 1972, p. 50). Sendo, portanto beneficiada pelo declínio da borracha na Amazônia, na medida em que o capital e a força de trabalho disponíveis são orientados para a extração da castanha. Cf. VELHO, Otávio Guilherme. *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972; e EMMI, Marília Ferreira. *A Oligarquia dos Tocantins e o Domínio dos Castanhais*. Belém: CFCH/NAEA/UFPA, 1987.

³⁸ Cf. MOURÃO, Leila. *Memória da Indústria Paraense*. Belém: FIEPA, 1989.

fica evidente na discussão é a quase ausência do poder central enquanto incentivador daquelas atividades econômicas.

Um segundo marco de atuação institucional se deu com a “Batalha da Borracha”, processo que durou de 1942 a 1947, resultado da assinatura dos “Acordos de Washington”³⁹, com a eclosão da Segunda Guerra. Entre outras, tinha-se como meta cobrir as necessidades dos Estados Unidos em relação ao mercado da borracha, posto que o mercado da Ásia fora bloqueado. Com este fim, foram criadas diversas instituições visando a aumentar a produção seringueira que deveria saltar do patamar de 18 mil toneladas anuais para 45 mil, conforme o acordo. Ergueram-se instituições como o Banco de Crédito da Borracha (BCB), que liderava a estrutura, exercendo o monopólio de compra e venda da borracha. Era também o responsável pela instalação das colônias, organização dos transportes etc. O Serviço Especial de Mobilização dos trabalhadores (SEMTA), que tinha a responsabilidade de mobilizar a mão de obra (meta de 50 mil), foi sucedido pela Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA). Esta respondeu pela mobilização de 48 mil pessoas para a empreitada, estando entre eles principalmente a mão-de-obra nordestina⁴⁰.

Nessa esteira de instituições apareceram ainda o Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAPP), para tratar de problemas de saúde e abastecimento básico; a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA). Mas a estrutura organizada não logrou sucesso, tendo resultados muito modestos. Não alcançou a meta de produzir 45 mil toneladas,

³⁹ Os Acordos de Washington (assinados em março de 1942) constituíram um marco político importante. De um lado, porque eles puseram fim à fase de expectativa quanto ao desfecho da guerra e de hesitação quanto ao engajamento do Brasil ao lado dos Aliados; de outro, porque, vencida essa hesitação, foi o próprio Vargas quem tomou a iniciativa de tentar transformar esse engajamento numa "aliança privilegiada" (em relação aos demais países da América Latina) com os Estados Unidos e de estendê-la aos campos político, militar e econômico. Destaca-se no plano econômico, por solicitação de Vargas, a vinda da primeira missão norte-americana que formulou diretrizes globais para o desenvolvimento econômico do país (Missão Cooke) e nas primeiras pressões da Standard Oil para participar da exploração do petróleo no Brasil. Tudo isso se passou entre março de 1942 e janeiro de 1943. Com as recusas de outros países sul-americanos em aderir às propostas americanas, Vargas tem ampliado seu poder de barganha, é assim que negociou, então, como condição implícita para aceitar demandas norte-americanas (que incluíam a utilização das bases do Nordeste, estreita colaboração militar e fornecimento de matérias-primas), uma série de garantias militares, a liberação efetiva dos recursos necessários à construção de Volta Redonda e todo um conjunto de medidas de ordem comercial que estavam nos Acordos de Washington. (Cf. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro na Internet*; Planejamento e Coordenação - Fernando Lattman-Weltman, FGV acessado em 3 de setembro 2009 in http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/5863_3.asp).

⁴⁰ Migração facilitada pela prolongada seca do Nordeste, similar ao que acontecera na década de 1870, quando outra leva de migrantes se dirigiram para a Amazônia.

saindo apenas das 13 mil toneladas (em 1941) para 23 mil (em 1945) (MAHAR, 1978, p. 14), nem provocou impacto sobre as dinâmicas sociais no Pará, por exemplo. Além de não conseguir desenvolver outras cidades além daquelas próximas à capital, pois que padeciam de acesso precário de transporte, não tendo sido alcançada a diversificação massiva da produção, determinando também o declínio populacional da região amazônica como um todo.

Como pode se observar, as políticas para reerguer a economia da borracha não obtiveram sucesso e nem serviram para dinamizar a economia da região. Para Mahar, o infortúnio dos planos se deu porque os planejadores buscaram apenas reviver o auge do surto da borracha (entre 1870-1912), “perpetuando uma mentalidade baseada na extração de produtos florestais que praticamente determinou a estagnação econômica da região por um longo prazo.” (MAHAR, 1978, p. 9). O que se pode constatar é que a política federal não alterou a organização do espaço regional, pois, entre outros, não conseguiu dirimir o problema do transporte regional, dificultando a circulação de pessoas e o escoamento da produção (MONTEIRO e COELHO, 2004, p. 98). Mas resta entender que, se estas primeiras intervenções não obtiveram o sucesso econômico, contudo, foram plenas de consequências para a população local e o seu ambiente. O processo que se desenvolveu entre os “devassadores” e a população local não é unilateral, isto é, comporta também uma reação. Constitui-se uma reciprocidade de consequências que, longe de significar equidade, lança contradições, tensões e desafios, formando uma nova realidade onde velhas relações sociais são substancialmente alteradas (FIGUEIREDO, 1993, p. 138). É preciso desnudar a história das populações indígenas, caboclas e sociedades locais. É assim que se pode contar também a história de resistência e organização política geradas pelos grupos sociais ameaçados, num esforço de reordenação em alternativa aos fracassos e dificuldades a que são submetidos.

Uma nova investida do Estado brasileiro na região ocorreu com mais agudeza nos anos seguintes, quando munido de instrumentos, o poder central começou a implementar um conjunto de políticas de valorização da Amazônia. Com um novo projeto civilizatório foram constituídos órgãos, mecanismos e instrumentos de intervenção do poder público, que traduziram no nível regional a ideologia da modernização concebida pelo Estado. Se o marco destas ações é o ano de 1953, com a criação da SPEVEA (Superintendência do Plano de valorização

Econômica da Amazônia), porém a mudança de rumo já havia sido anunciada em anos anteriores, num discurso que ficou famoso:

Passou a época em que substituíamos, pelo fácil deslumbramento repleto de imagens ricas e metáforas preciosas, o estudo objetivo da realidade. Ao homem moderno está interdita a contemplação, o esforço sem finalidade. E a nós, povo jovem, impõe-se a enorme responsabilidade de civilizar e povoar milhões de quilômetros (sic) quadrados. Aquí (sic), na extremidade setentrional do território pátrio, sentindo essa riqueza potencial imensa, que atrai cobiças e desperta apetites de absorção (sic), cresce a impressão dessa responsabilidade a que não é possível fugir nem iludir. (**Discurso do Rio Amazonas** proferido por Getúlio Vargas em 10 de outubro de 1940).⁴¹

Vargas anunciou uma nova era de intervenção governamental que, através da criação de vários órgãos e mecanismos, institucionalizou uma concepção política de desenvolvimento que balizou o Programa de Valorização Econômica da Amazônia, dentro de uma perspectiva de reestruturação do Estado brasileiro.

O Estado em Ação: planejamento e modernização na Amazônia

Os mecanismos de intervenção para recuperar a economia da borracha na Amazônia apontaram para as tentativas de enquadramento de um espaço com grandes potenciais econômicos no sistema de mercado, mas sem ser sistemático do ponto de vista da articulação de estratégias específicas para a região. Isto se deve ao fato de que não existia no Brasil, até meados do século XX, uma política de desenvolvimento regional. Assim, as diferenciações só vão ocorrer a partir da crise de 1929.

Até então, o tratamento da problemática regional, mais precisamente, da desigualdade interregional, não fazia parte de nenhuma estratégia de desenvolvimento nacional, nem tampouco merecia um capítulo separado nas políticas governamentais, a não ser as inúmeras tentativas isoladas de combate à seca no Nordeste brasileiro desde fins do século XIX (LIRA, 2005, p.68).

Segundo Ianni (1991) a técnica do planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, foi adotada pelo Brasil durante a Segunda Guerra Mundial, porém seu uso foi feito de forma desordenada e em função de questões práticas e aleatórias.

⁴¹ Este discurso foi proferido por Getúlio Vargas, em 1940, em Manaus, e é tido por muitos como a base filosófica dos esforços governamentais na Amazônia. (Cf. discurso na íntegra nos anexos).

Foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica 'mais racional' de organização das informações, análises de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras (IANNI, 1991, p. 54).

Mas Ianni (1991, p. 55) ressalva que as medidas de intervenção já eram adotadas pelos governantes brasileiros nas décadas anteriores a 1930, em meio a uma crise política e econômica que, entre outros fatos, acabaria por determinar o desalojamento das oligarquias daquele cenário. A partir de então, Ianni observa a constituição de duas tendências: o Estado é levado a desempenhar funções mais complexas no conjunto da economia, remetendo-se a formulação e reformulação de regras do jogo do mercado, até a criação de empresas estatais. Sendo que a globalidade destas decisões fazia parte de uma estratégia de grupos e classes sociais num esforço de vincular o Estado brasileiro ao sistema econômico capitalista. O que ficará caracterizado ao longo das décadas seguintes será a atuação de forma decisiva do Estado nacional no processo de industrialização. Cujas práticas foram preparadas e cientificamente acompanhadas pela teoria do nacional-desenvolvimentismo, tornando evidente uma ação intervencionista do Estado, como se vem observando no processo de modernização da Amazônia.

As ações que têm início em fins dos anos de 1940 e se intensificam em meados dos anos de 1960 causaram um amplo e profundo impacto na Amazônia, sendo fartamente discutida na literatura devido às consequências para a história e sociedade da região. Os enfoques são bastante diversificados na tentativa de mapear as questões suscitadas pelo planejamento do desenvolvimento na Amazônia: a questão agrária, a fronteira, o impacto dos Grandes Projetos, a urbanização, a violência rural, conflito de terra, os problemas sociais das populações locais – índios, negros caboclos - e, mais recentemente, a questão ambiental. E pode-se dizer que nas análises de cada tema se interpõem como pano de fundo as implicações da “modernização conservadora” e em marcha forçada sobre um modo de vida bastante complexo e detentor de uma diversidade social e natural que é sobrepujada pelos planos, técnicas administrativas, agentes burocráticos, novas tecnologias, que formataram uma nova institucionalidade na base do planejamento racional. Um ponto nodal nas discussões foi o entendimento de que a “importação” dos artefatos de planejamento do desenvolvimento não propiciou, nem para o Brasil, nem para a Amazônia, o acesso democrático ao bem-estar social, analisando-se os

efeitos contingentes da modernização na região (BRITO, 2001; COSTA, 1992; D'INCAO e SILVEIRA, 1994; CASTRO e HEBETTE,1989). Mesmo autores que defenderam o tipo de modelo implantado na Amazônia, acabaram por considerar o “saldo credor” do empreendimento (COSTA, J., 1992, p.90). Assim, entende-se que se o saldo das ações foi negativo e deve-se, ao mesmo tempo, reconhecer que ocorreram avanços nos índices de qualidade de vida da população na Amazônia.

Esta discussão acabou por ser influenciada pelo debate sobre a crise das teorias da modernização e da modernidade, que floresceu ainda nos anos de 1960 e tomou corpo nos anos de 1980, correlata ao fracasso empírico dos empreendimentos desenvolvimentistas e da visão do encarceramento social produzido pelas ações centralizadas do Estado, conforme se viu na crítica ao Estado de Bem-Estar Social. O debate filosófico da modernidade ganha, neste contexto, cores reais ao identificar no aparato burocrático desenvolvimentista a ação instrumental que através da racionalidade crescente (WEBER,1983) levaria a criação de um ambiente homogêneo, no qual as marcas do velho mundo (da tradição) deveriam desaparecer por um processo de redução dos contrastes na sociedade e nos indivíduos⁴². No entanto, o que se constatou foi que o processo de modernização da forma como foi implantado, sem considerar as necessidades da sociedade local, sua cultura e seu modo de vida, acabou por dificultar a construção da emancipação social. Por outro lado, esse processo não impediu que, através do confronto com os atores fomentadores do desenvolvimento os diversos grupos sociais ameaçados, constituíssem, ao longo do tempo, formas de resistência e organização política, construindo identidades coletivas. Com o apoio de sindicatos, Ongs, intelectuais, partidos, igrejas estruturou-se a crítica ao tipo de desenvolvimento que se constituía, denunciando-se os efeitos deletérios no “mundo da vida” (HABERMAS, 1987).

A ‘mudança provocada’ neste contexto não obedece aos critérios científicos de promoção do bem-estar para a formação do cidadão, mas principalmente para fazer corresponder o desenvolvimento ao viés econômico. Submetendo, de forma naturalizada, as ações sociais ao domínio do Estado e do

⁴² Diversas publicações dão conta desta preocupação mapeando variados temas sobre a Amazônia. Cf. SOUZA, Márcio. Amazônia e modernidade. *Estudos avançados*. São Paulo: v.16, n.º 45, (maio/ago. 2002), p.31-36; ACEVEDO, Rosa e CHAVES, Ernani P. Imagens de Belém, Paradoxo da Modernidade e Cultura na Amazônia. *Paper do Naea*, n.º 56, jan. 1996; ARAMBURU, Mikel. Aviamento, Modernidade e Pós-Modernidade no interior Amazônico. *RBCS* n.º 25. Ano 09, v. 12, n.º 25, jun/jul, 1994, p.33 – 55,.Entre outros.

mercado, seguindo uma lógica disruptiva para a formação de uma esfera pública democrática

O Plano de Valorização da Amazônia e a incorporação da região nas práticas desenvolvimentistas

A criação do Plano de Valorização da Amazônia pela Constituição Federal de 1946 não consistiu, *strictu sensu*, numa política de desenvolvimento regional, porém visava a sanar os problemas que impediam a integração econômica nacional. O que estava em pauta era a necessidade de integrar a região ao mercado nacional, mas como se fosse uma necessidade da própria região e não em decorrência da necessidade de expansão do mercado nacional, que buscava a integração econômica da região. Este período marca o início de construção de uma forma diferenciada de intervenção estatal no espaço regional, reforçando os elos que estavam configurando a integração do mercado nacional em moldes capitalistas⁴³ (LIRA, 2005, p.81).

Como resultado da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA),⁴⁴ foi concebido o I Plano Quinquenal em 1955. De modo geral a instituição tinha como função sustentar um sistema de serviços e obras públicas destinado a desenvolver a produção agrícola, mineral e industrial, assim como aumentar o bem-estar social e econômico da população. Para fins de atuação institucional foi criado um conceito político da região, a Amazônia Legal, que aumentava os limites da “Amazônia Clássica”. Além das verbas asseguradas pela Constituição, a SPVEA contava com recursos do Banco de Crédito da Amazônia (BCA) para financiar os projetos. O PVEA (Plano de Valorização da Amazônia) previa que os planejamentos específicos e os programas de trabalho deviam ter caráter essencialmente técnico e econômico (Lei 1806/1953, art. 5º), buscando dar

⁴³ É interessante como Lira (2005) explicita a importância da “técnica” do planejamento dentro da economia capitalista. O planejamento teria por tarefa assegurar as condições gerais de reprodução do capital, sendo que na fase do capitalismo monopolista ele atua como instrumento do Estado para assegurar não somente as condições gerais, mas, sobretudo, para garantir as condições específicas de reprodução de cada capital em particular. Tendo sido concebido e construído com esse propósito, o planejamento tornou-se sinônimo de solução para se descortinar o desenvolvimento econômico e, por conta disso, transformou-se na panaceia dos que procuravam um instrumento capaz de soerguer as economias que se encontravam em atraso no seu desenvolvimento. (LIRA, 2005).

⁴⁴ A Política de Valorização da Amazônia foi instituída na Constituição Federal de 1946, artigo 199, destinando-se a alocação de 3% das receitas tributárias da União, dos Estados e dos Municípios para o desenvolvimento da Amazônia, mas somente foi viabilizada com a criação da SPEVEA em 1953.

um caráter mais científico e neutro à política de valorização da Amazônia. A suposta neutralidade e eficiência técnica esbarrou, no entanto, na escolha da comissão de planejamento da SPVEA e na composição do corpo técnico da instituição. Os quinze assentos da comissão de planejamento foram divididos entre seis técnicos especialistas (escolhidos pelo poder executivo) em setores de interesse geral do plano de desenvolvimento e entre os representantes dos nove Unidades Federativas da Amazônia Legal (4 destes membros indicados também pelo governo Federal, na medida em que 4 unidades federativas eram os Territórios). A escolha dos representantes políticos foi considerada como uma das causas do fracasso da SPEVEA, pelo fato de proporem ações mais políticas do que econômica. (MAHAR, 1978, p. 16). A mesma crítica recaiu sobre a formação do corpo técnico, cuja deficiência funcional foi atribuída em virtude das nomeações de origem política (PEREIRA apud BRITO, 2001, p. 141).

Está claro que dentro daquela conjuntura não havia espaço para a institucionalização do controle social sobre a elaboração e execução das políticas, no que pese, no período da implantação do planejamento, ter-se uma conjuntura política nacional menos repressiva (entre os anos de 1946 até 1964). No período anterior ao Regime Militar o país passava por uma crise, transcorrida entre os anos 1950 e 1960, mas que levou à abertura social, constituindo-se uma sociedade civil politicamente participante, resultado contraditório do colapso do populismo. O saber técnico, entendido como neutro, prescindia da participação dos grupos que iriam “sofrer” as ações das políticas. O Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1955), sob os auspícios da SPVEA, ao incorporar a ideia de valorização econômica, iguala o desenvolvimento a uma modernização que se impõe sem provocar rupturas radicais no ordenamento social, pois privilegia o aspecto econômico do processo (BRITO, 2001, p.135). Nesse sentido é que se diz que muitos grupos sociais nativos ficaram invisíveis para as políticas públicas, ao não fazerem parte da agenda de mudanças

O I Plano Quinquenal tinha como prioridade tornar a região autossuficiente na produção de alimentos e expandir a produção de matérias-primas para exportação e consumo interno, além de desenvolver uma infraestrutura básica (transportes e energia). Outras preocupações destinavam-se a sanar os problemas no setor da saúde, os problemas de crédito e comércio, educação e recursos naturais. Os resultados mais importantes foram o desenvolvimento de algumas

indústrias e a construção da Belém-Brasília, em 1960 (MAHAR, 1978, p. 16-20). Este feito enquadrava-se em ideias bastante influentes à época, segundo Gunnar Myrdal⁴⁵ e a sua ideia do “capitalismo bonzinho” (MANTEGA, 1995) o subdesenvolvimento poderia ser superado pela implantação de políticas de integração dos mercados internos, no qual o nacionalismo deveria ser o amálgama de mobilização da nação em torno dos objetivos do desenvolvimento. Esse nacionalismo implicava na unificação interna, mas não na exclusão externa, mantendo o que chamou de solidariedade internacional. Ou seja, a ampliação das relações com a civilização e os valores do mundo mais rico, como forma de assimilar suas benesses.

Assim, somente a partir dos anos de 1950, principalmente com o governo Kubitschek (1956-61) e a implementação do Plano de Metas é que a região recebeu a interferência mais sistemática das políticas da ação planejada do governo federal. Embora essas tentativas iniciais não tenham logrado completo sucesso, determinaram a base que foi reforçar os investimentos da década de 1960 e 1970. Pois foi durante o Plano de Metas (1956-1960) que ocorreram transformações importantes no sistema econômico do Brasil, a “transformação qualitativa”, implicando diretamente na formação de uma divisão regional do trabalho, ao fortalecer a industrialização no sudeste do país. Definitivamente o Estado brasileiro toma para si a empreitada de conduzir o desenvolvimento econômico, particularmente a industrialização, e impulsionar o setor privado nacional e estrangeiro (IANNI, 1991, p. 152). Conta para isto com uma conjuntura interna e externa favorável às medidas de planejamento do desenvolvimento com o fim de forçar a modernização. Segundo Ianni, no momento em que Kubitschek implanta o seu plano de metas, já havia se forjado uma cultura de aceitação sobre o planejamento econômico.

Colaboraram para isto o debate técnico e político sobre o desenvolvimento, industrialização, economia nacional, emancipação econômica e desenvolvimento endógeno e outros, que haviam suscitados aos grupos econômicos e políticos dominantes a aceitarem tais proposições do dirigismo econômico e político do Estado. Assim, havia uma opinião pública nos centros urbanos favorável ao projeto modernizador, composta pelos setores mais politizados da classe média e

⁴⁵ Cf. Gunnar Myrdal. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*; tradução de N. Palhano. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

do proletariado envolvidos no debate e que se beneficiavam do progresso econômico. (IANNI, 1991, p, 156). Além do mais, difundia-se através dos sistemas peritos (GIDDENS, 1991)⁴⁶ formado pelos técnicos, administradores, economistas e membros do governo, a neutralidade técnica do planejamento que poderia ser aplicado em qualquer contexto, visando a acelerar o processo modernizador. Externamente, o ambiente favorável se dava em decorrência do sucesso da difusão das ideias da CEPAL no contexto latino-americano, em torno das proposições de superação do subdesenvolvimento e do atraso pela via da modernização político-administrativo. Alia-se a isto a aceitação dos Estados Unidos e das multinacionais da participação do Estado como forma de assegurar nos países periféricos o controle das tensões sociais e políticas internas, assim como o de assegurar política e economicamente a atuação das empresas estrangeiras na região.

Forja-se neste contexto o nacional-desenvolvimentismo do governo JK, que teve implicações diretas na forma de intervenção no contexto amazônico e brasileiro. Pois agregou às forças sociais nacionais, empresários, intelectuais, políticos e trabalhadores na sustentação ideológica de seu projeto, que aderiu a ideia do “50 anos em 5”, mas aliado às forças internacionais que passaram a atuar nos novos setores econômicos (IANNI, 1991, p. 192). Nota-se que os novos interesses da classe dominante estavam comprometidos com o processo de acumulação capitalista e a quebra do isolamento regional, “fazendo da expansão da circulação interregional um pressuposto básico de realização da própria acumulação” (FIGUEIREDO, 1993, p. 139).

Daí, a imposição do Estado como o preceptor do desenvolvimento, colocando-se acima e à frente dos interesses de classes, portanto como principal agente da política econômica da nação. Ou seja, como um “agente racional” que visava, portanto, a implantar um sistema em bases racionais (o capitalismo) como soluções à irracionalidade (“barbárie”) que constituía a economia atrasada da América Latina. Com isso, tem-se o fortalecimento de uma ideia que se expande entre seus pensadores, a crença na “acumulação – progresso” (FURTADO, 1980) e no Estado Burocrático Racional como desenvolvimentista.

⁴⁶ O sistema de peritos (*experts systems*) são os sistemas de excelência técnica, ou competência profissional, que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje, oferecendo garantias/confiança das nossas perspectivas, ao mesmo tempo em que remove as relações sociais das imediações de seu contexto (GIDDENS, 1991, p. 34-6).

Nesta perspectiva, da década de 1950 em diante, ocorreu uma interferência singular na constituição da sociedade amazônica, que abrigava uma diversidade social e econômica constituída de índios, negros, ribeirinhos e remanescentes nordestinos que trabalhavam na economia extrativista da borracha e da castanha, basicamente, em um sistema comercial fundamentado na exploração da mão de obra (FIGUEIREDO, 1993, p.139) e pequenos produtores no meio rural. No meio urbano, a incipiência da população, apenas 37% da população total, não compunha um campo de resistência organizada para se impor às políticas que vinham pela frente. Assim como não existia uma organização camponesa institucionalizada nas áreas interioranas, como no caso do Pará, onde a agricultura tinha um papel econômico secundário (HÉBETTE, 2002, p. 206). Além disso, principalmente a partir de 1966, as oligarquias regionais associadas à posse da terra e à pecuária extensiva do Marajó, no Pará, as ligadas à comercialização e produção da castanha-do-pará no Tocantins, e seringalistas do Acre, foram contrariadas pelos novos interesses propostos pela nova política que se instalava (COSTA, 1992). A migração “espontânea” dos anos de 1950 e 1960, formada por contingentes oriundos do Nordeste, formada por trabalhadores rurais, proprietários sem capital, transforma-se, incorporando produtores e investidores do Sul e o grande capital.

A Operação Amazônia e as consequências da modernização: questões ambientais e sociais – 1966/1985

A partir dos anos de 1960, principalmente com a ascensão da ditadura militar, a Amazônia torna-se alvo de novas e contundentes ações. Visando a ocupar e integrar a região, a partir de 1966 remodelam-se e criam-se diversas agências federais, definindo-se novos objetivos e meios de atuação pública e privada na região. Ao lado do extrativismo, criaram-se e desenvolveram-se atividades de mineração, agrícolas, pecuárias e industriais. Com o nome de "Operação Amazônia" iniciou-se a implementação de um conjunto de ações, onde, segundo se acreditava, "a orientação técnica teria preponderância sobre os interesses partidários" (MAHAR, 1978, p. 21). Assim é que a SUDAM, de 1966, imbuída de tal função substituiu a SPVEA, tornando-se o principal órgão do Governo Federal para a dinamização da economia amazônica, formando com o BASA (1966) a política de incentivos que constituiu o principal instrumento de atração do capital privado para a

região. Formava-se o sistema SUDAM-BASA, que passaria a coordenar as ações de elaboração e financiamento das políticas regionais de desenvolvimento. As ações estavam articuladas com condições estruturais, as quais exigiam a participação do poder público para criar meios, para fazer crescer a taxa de produção do excedente econômico no país. Para este fim uma nova composição de forças políticas passou a atuar na conformação do desenvolvimento, formada pela burguesia nacional e o capital internacional, aliada a tecnocracia militar e civil. É sob este tripé – Estado, capital nacional e internacional – que se intensificaram as tentativas de homogeneização da estrutura socioeconômica da Amazônia.

Daí decorreram as inúmeras agências de governo, além dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), atrelados aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND): I PDA (1972-1974), II PDA (1975-79) e III PDA (1980-1985). No decorrer de duas décadas, entre planos, projetos, órgãos, obras e incentivos fiscais promoveu-se a institucionalização do desenvolvimento na Amazônia (ver quadro 1), num processo de modernização seletiva (SOUZA, 2000). Que aqui pode ser entendida como a assimilação, pelas elites que se autoconstituíram como modernizantes e racionais, das técnicas racionais de planejamento do desenvolvimento aplicadas sobre as sociedades locais e sobre a natureza, a fim de torná-la parte do progresso capitalista. Processo que beneficiaria aqueles que se engajassem no esforço modernizador. Mas como as mudanças puderam ser percebidas?

Segundo Ianni (1986, p. 60), "Foram tantas e tais as decisões, agências e atuações do Estado na Amazônia, que é possível afirmar que foi nos anos 1960-78 que a Amazônia rearticulou-se sob nova forma, com o sistema econômico e político nacional e internacional", resultando em mudanças, mais ou menos notáveis, em praticamente todos os níveis da sociedade amazônica. No entanto, os resultados dessas mudanças tornaram-se tema controverso, na medida em que os programas oficiais de desenvolvimento regional, organizados em programas de ocupação e colonização, subsidiadores de empreendimentos empresariais voltados à exploração dos recursos florestais, minerais, hídricos e agro-pastoris, não constituíram uma real melhoria do padrão de vida das populações locais. Mas, ao contrário, geraram devastação ambiental, desagregação de modos de vida secularmente organizados e conflito social. Assim, pode-se observar que, se por um lado constata-se certo

sucesso "empresarial" nos grandes empreendimentos (grandes projetos), o mesmo não ocorre na dimensão social na região.

Com base na industrialização e consubstanciada na implantação dos Grandes Projetos (HALL, 1991), visava a mudar radicalmente a paisagem de atraso e arcaica, que assim considerava-se, característica deste espaço. Ao verificar-se o papel das elites, sejam locais ou nacionais, sejam oligárquicas regionais ou a tecnoburocrática, observa-se aí a importância destas na fabricação de uma esfera pública local com base na modernização/racionalização das instituições locais, via planos de desenvolvimento. Este processo, mediado por um discurso repleto de imagens e símbolos do progresso, prometia um arranjo social mais equânime com a destituição das estruturas arcaicas, mantenedoras de um crônico e secular processo de exclusão social. Resulta daí a naturalização da desigualdade, assentada num discurso de modernização e ocidentalização, que não faz do Brasil um país com afluência material e instituições democráticas, como no modelo clássico europeu. Assim, o processo de modernização consegue, apenas de forma parcial, algum sucesso na incorporação de uma estrutura racional da economia, como observaram diversos estudos sobre o caso na Amazônia (CASTRO e HÉBETTE, 1989, ARAMBURU, 1994; BRITO, 2001).

Possibilitada por processo altamente racionalizado, via as instituições desenvolvimentistas, tal modernização não implicou em transformações profundas e abrangentes da estrutura social, no sentido de ampliar a esfera democrática, mas enfatizou algumas mudanças no sentido de adaptar o conjunto das instituições a um determinado modelo de desenvolvimento, ratificando o princípio da racionalidade instrumental (HABERMAS, 1987). Identifica-se aí um modelo econômico que estava apoiado em alguns aspectos do reformismo clássico, mas atrofiado, posto sedimentar-se na modernização econômica, implementando limitadamente a redistribuição social e a reforma das estruturas.

O quadro 1 sintetiza o aparato institucional que na história progressiva recente da Amazônia exerceu um papel preponderante na realização dos objetivos de modernização da região, contidos no planejamento estatal do governo militar nos anos de 1960. Em conjunto com um aparato estatal, justificava-se a necessidade de estabelecer um modelo de desenvolvimento amazônico que contemplasse a integração econômica da região ao restante do país, na defesa de áreas fronteiriças, fazendo cumprir duas abordagens que estavam presentes nos planos de

desenvolvimento para a Amazônia, a abordagem econômica e a geopolítica (MAHAR, 1978; MONTEIRO e COELHO, 2004). Para cumprir suas metas, os documentos apontavam para a crítica aos mecanismos anteriores, resguardando-se no saber técnico e na necessidade de introduzir agentes empreendedores externos para combater o atraso.

Quadro 1 - INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA 1953 – 1985

<p>PRINCIPAIS PLANOS/ PROJETOS/ ÓRGÃOS EXECUTORES</p>	<p>OBRAS E SERVIÇOS</p>	<p>OBJETIVOS</p>
<p>1953 – PVEA (Plano de Valorização Econômica da Amazônia) - SPVEA (1953); BCA</p>	<p>1958 - Rodovia Belém - Brasília - BR-14 - Parte do Plano de Metas do Governo JK 1960 - Rodovia Cuiabá-Porto Velho</p>	<p>⇒ Formulação Planos Quinquenais ⇒ I Plano Quinquenal (1955) ⇒ Integração dos mercados do Centro-Sul à Amazônia Oriental (Pará)</p>
<p>1966-1970 – Operação Amazônia - I Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1967-1971); SUDAM (1966); BASA (1966); FIDAM; SUFRAMA (1967)</p>		<p>⇒ Criação de Polos de Desenvolvimento ⇒ Ocupação da área de fronteira; emigração, assentamento permanente ⇒ Atração de capital privado interno e externo ⇒ Pesquisa de potencial de recursos naturais ⇒ Desenvolver infraestrutura e Industrialização</p>
<p>1970 - PIN</p>	<p>1970 - Transamazônica</p>	<p>⇒ Ampliação rede rodoviária ⇒ Promover ocupação da Amazônia ⇒ Colonização agrícola</p>
<p>1970 - INCRA</p>		<p>⇒ Distribuição controlada de terras e regularização fundiária</p>

PRINCIPAIS PLANOS/ PROJETOS/ ÓRGÃOS EXECUTORES	OBRAS E SERVIÇOS	OBJETIVOS
1971 - PROTERRA		<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Facilitar aquisição de terras ⇒ Melhorar as condições de trabalho rural ⇒ Promover agroindústria
I PND/I PDA - 1972-1974 - Projeto RADAM		<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Reforça objetivos do PIN e PROTERRA ⇒ Colonização das rodovias Transamazônica e Santarém-Cuiabá por migrantes nordestinos ⇒ Integrar economias do Norte e Centro-Sul ⇒ Promover agricultura racional e pecuária ⇒ Fronteira de recursos
1974 - POLAMAZÔNIA		<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Criação de 15 polos de crescimento ⇒ Investimento do PIN e PROTERRA ⇒ Desenvolvimento da infraestrutura ⇒ Geração de divisas
II PND/II PDA - 1975-1979		<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Atração do grande capital da grande empresa ⇒ Gerar divisas para pagamento da dívida externa
III PND III PDA - 1980/1985	Usina Hidrelétrica de Tucuruí	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Atração do grande capital da grande empresa ⇒ Gerar divisas para pagamento da dívida externa
1980-1991 - PGC		<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Projeto de desenvolvimento para a Amazônia Oriental ⇒ Explorar de forma integrada recursos minerais

PRINCIPAIS PLANOS/ PROJETOS/ ÓRGÃOS EXECUTORES	OBRAS E SERVIÇOS	OBJETIVOS
1981- POLONOROESTE Ministério da Agricultura, Transporte e Interior		⇒ Pavimentar a BR-364; promover colonização
1985- PCN e SGCSN/PP		⇒ Ocupação sistemática das calhas norte dos rios Solimões e Amazonas; extensivo a toda área fronteiriça ⇒ Assegurar a soberania nacional

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), de 1972-74, marca o início do ciclo dos PND, num período do “milagre brasileiro” que se deu pelo crescimento acelerado, grande afluxo de capitais externos e pela substituição das importações. São fundamentais a implantação dos grandes projetos de integração nacional e a expansão das fronteiras de desenvolvimento. O Plano estabeleceu como metas nacionais em relação à Amazônia: a integração física, econômica e cultural, a ocupação humana e desenvolvimento econômico (BRASIL, 1972), destacando as supostas complementaridades sócio-econômicas entre Amazônia e Nordeste. A construção da Rodovia Transamazônica e a colonização dirigida por uma estratégia de distribuição controlada da terra (BECKER, 1994, p. 31-2), ao longo da rodovia, buscavam viabilizar a complementaridade regional. Reaviva-se aí a imagem do “espaço vazio” como um problema a ser superado a fim de garantir a “Segurança Nacional” e proteger a região contra a “cobiça internacional”, imaginária ou real. Utiliza-se a ideologia do nacional-desenvolvimentismo como uma forma de garantir a inserção da Amazônia no circuito internacional do capitalismo, porém, capitaneada pelo Estado brasileiro.

Seguindo aquela ideia, o I PDA (1972-1974) da SUDAM enfatizava este vínculo, salientando, também, as vantagens de integrar as economias do Norte e Centro-Sul. A construção da Transamazônica em conjunto com as outras ações do governo federal (via a atuação do INCRA e recursos do PIN) determinou mudanças profundas na região: na demografia, na economia, no padrão de ocupação do Estado do Pará, na estrutura fundiária do agrário regional (COELHO e ABREU, 2004, p. 105). Outro aspecto estratégico deste Plano foi o estabelecimento da necessidade do levantamento de recursos naturais. Inicialmente restrito a uma determinada área, seria mais tarde estendido para toda a região, com o auxílio do "Projeto Radam" (Radar da Amazônia) do Ministério das Minas e Energia, e custeado com recursos do PIN (Programa de Integração Nacional), que realizou pesquisas no sentido de obter maior conhecimento sobre os recursos minerais da região (SUDAM, 1976). Em conjunto, tais ações foram determinantes para acelerar a ação antrópica sobre a região, levando à aceleração dos conflitos violentos e pressão sobre o meio ambiente.

O II PND (1975-79) priorizou o investimento em indústrias de base e o alcance da autonomia em insumos básicos. Subjacente havia a preocupação com o problema energético, estimulando-se, entre outros, a construção de hidrelétricas. O

Plano denominou a Amazônia como uma "fronteira de recursos" e não mais como uma região deprimida. O Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), de 1974, refletiu esta tendência, criando quinze polos de crescimento, que intentavam contribuir expressivamente para desenvolver a infraestrutura básica para a exploração das reservas de minério de ferro de Serra dos Carajás (Pará) (MAHAR, 1978, p.44). Com isto, o POLAMAZÔNIA destinava-se a criar um clima de investimento mais favorável à iniciativa privada. Decorre daí a Estrada de Ferro Carajás, o porto de Ponta da Madeira, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí etc. Além dos estímulos através de incentivos fiscais e financeiros ocorridos também, via SUDAM. Consolida-se, então, a ideia de que a grande empresa é que seria o ator social dinamizador da economia regional. E esta preocupação constará também do II PDA, juntamente com algumas iniciativas abordando os problemas de reforma agrária e colonização, de política de industrialização e de proteção ambiental (MAHAR, 1978, p.45). Nota-se, na leitura subjacente dos Planos, a adoção de categorias de teóricos da modernização muito influentes nas décadas de 1960 e 1970, na discussão sobre as políticas regionais. Particularmente a teoria dos polos de desenvolvimento e de crescimento de François Perroux e as teses de Albert Hirschmann⁴⁷ sobre os efeitos de propagação da distribuição espacial do desenvolvimento econômico contribuiriam para o entendimento de que a forma de dinamizar a economia regional e provocar transformações estruturais decorreriam da interação espacial entre as regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas. E este era o entendimento que se tinha sobre a relação da Amazônia com a região sudeste do país

Em meados dos anos 1980, já no fim do governo militar, era evidente o esgotamento da política de desenvolvimento composta para a Amazônia. Em 1979, com o segundo choque do Petróleo, a economia brasileira entra em declínio e põe fim a uma era de planejamento do desenvolvimento regional (LIRA, 2005) que, através das políticas públicas centralizadas no Estado demiurgo, propusera uma transformação sem precedentes na região. Os III PND/III PDA (1980-1985) tornaram-se documentos meramente formais, esvaziando-se o planejamento governamental. Ainda assim, em dezembro de 1985, no fim do governo militar, foi lançado o Projeto Calha Norte. Este tinha o objetivo de ocupar estrategicamente

⁴⁷ Cf. esta discussão em Perroux, François. *A economia do século XX*. Lisboa: Moraes, 1967; HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégias de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

áreas próximas às calhas norte dos rios Solimões e Amazonas, estendendo-se até as proximidades das fronteiras com a Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, enquadrando-se os Estados do Amapá e Roraima e parte dos Estados do Amazonas e Pará. A justificativa oficial era a da defesa nacional do território e para ajudar na fixação da população no local. No III PDA, reiteravam-se ainda as teses de desenvolvimento para a região concebida pelo Estado brasileiro, de ocupação e integração nacional. Mas, devido à crise fiscal-financeira do país, que se seguiu nos anos seguintes, não foram mais concebidos novos empreendimentos de médio e grande porte para implantação na região. Com a desmobilização da prática do planejamento regional, o III PDA não contou com instrumentos de política econômica capazes de viabilizar as metas previstas (LIRA, 2005, p. 111). Este Plano, assim como os demais que se seguiram até início da década de 1990, acabaram por ser constituir “em um plano de intenções sem fundamentação técnica do que propriamente como um plano de desenvolvimento regional” (CARVALHO, 1987, p. 151 apud LIRA, 2005, p. 111).

A posse de um presidente civil em 1985 no Brasil (José Sarney) marca uma conjuntura importante para o debate sobre os rumos das políticas públicas e das relações entre os diversos atores da sociedade civil, Estado e mercado. A crise econômica que se abate sobre as economias periféricas, como o Brasil, remetem também ao questionamento dos próprios princípios do desenvolvimentismo. O I Plano de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), de 1986-1989, seguiu a trilha de seu antecessor. A adoção dos Planos Bresser e o de Controle Macroeconômico, voltados para o controle do processo inflacionário, eliminaram, conseqüentemente, qualquer alternativa de implementação do I PND-NR, levando-o ao seu esquecimento (LIRA, 2005, p. 157). O Brasil, vivendo sob a economia inflacionária, os planos regionais dão vez aos planos emergenciais, pois a União Federal e demais estados da federação passavam por uma crise fiscal. Com a abertura política, gradativamente, este modelo foi sendo questionado internamente, devido aos seus efeitos deletérios no campo ambiental, social e econômico. Alia-se a isto os questionamentos da crítica neoliberal, favorável à diminuição da intervenção estatal no plano econômico e social. O que levou o país a se submeter às recomendações do FMI e outras agências multilaterais. Diante desta conjuntura, não havia mais espaço para qualquer intenção ou ação que buscasse garantir a condução da política macroeconômica à base dos planos de desenvolvimento, de

médio e longo prazos. Entre os anos de 1980 e 1993, os planos de desenvolvimento figuraram como peças de retóricas, que não tinham mais aplicação regional. Um símbolo do esgotamento institucional de desenvolvimento regional foi a crença de que a estrutura das instituições de desenvolvimento – o sistema SUDAM-BASA - tornara-se inviável para permanecer centralizando o planejamento regional. O que demandou proposta de sua reformulação e extinção (LIRA, 2005; BRITO, 2001) para adequá-la à nova pauta de reivindicações colocada pela sociedade, que reclamava a participação.

Assim, foi encerrada a década de oitenta, com a substituição dos planos de desenvolvimento – nacional e regional – por planos de estabilização, na condução do processo de desenvolvimento da economia brasileira, sem que isso resultasse em sucesso de política econômica e/ou na recuperação econômica do país. Os anos noventa, em essência, não foram diferentes (LIRA, 2005, p. 158).

Assim, movendo-se sob uma ideologia que pleiteava o progresso do desenvolvimento fáustico, na perspectiva de homogeneizar o espaço regional, as ações pautadas no conceito de desenvolvimento socioeconômico, como já foi definido aqui, que então se implantara via políticas públicas centralizadoras, não consideraram o modo de vida local, não distribuíram os benefícios, nem propiciaram acesso às melhorias. O impacto e as formas de resistência, nesta região, tomaram formas específicas, respondendo as próprias questões que se colocavam naquele contexto e não aplicadas a outro espaço. Trata-se aqui, com mais agudeza, do lema da “mudança provocada”, pois dada a imagem construída sobre a Amazônia, como um espaço vazio, as intervenções têm um tom avassalador, sem que houvesse o controle social feito pelas classes populares, contrapostas às elites regionais, nacionais e representantes do capital internacional.

No início do processo de implantação da modernização forçada não havia uma ampla forma de resistência organizada que pudesse se contrapor ao modelo imposto. Aliado a isto, aquela encontrava-se limitada institucionalmente pela política autoritária do regime militar. A força dos movimentos sociais cresce aí como necessidade de fazer face à intervenção legitimada pelo discurso da modernização que provocara a redefinição e reestruturação do espaço regional. Desta forma, os movimentos populares avançaram pressionando as estruturas políticas vigentes, confrontando os inúmeros problemas provocados pela ação autoritárias dos órgãos estatais e privados que interferiram nas condições de vida das classes populares. O

resultado se deu em diferentes níveis de articulação e confronto dos diversos grupos sociais.

As políticas centralizadas na atuação do Estado não observaram a diversidade sócio-cultural e ecológica da Amazônia, e tornaram invisíveis as camadas populares e os grupos seculares estabelecidos na região, na medida em que atraíram agentes sociais com interesse distintos dos locais, superpondo diversas estruturas (quadro 1). O resultado disto foi a potencialização de antigos e a geração de novos conflitos sociais: a tensão pela posse da terra entre os grupos locais e os de outras regiões, com o aumento da violência no campo (HÉBETTE, 2002), com inúmeros desdobramentos, como o problemas da invasão das terras indígenas e da região dos castanhais; os rebatimentos nas áreas urbanas gerando a periferação das cidades próximas aos grandes projetos e das capitais (TRINDADE JUNIOR, 2004; MITSCHHEIN et al, 1989); além dos problemas ambientais que se constituem hoje numa querela mundial.

Por outro lado, é possível observar o crescimento de alguns índices socioeconômicos que favoreceram a região. É também importante observar que o enfrentamento dos problemas suscitados pelo desenvolvimento socioeconômico favoreceu a constituição de um espaço público na região. Este, fomentado, entre outros, pelas diversas faces da organização camponesa, que se ampliaram através de associações, cooperativas, centros de estudos, durante os anos de 1980 (HÉBETTE, 2002, p. 212). Fazendo parte desta construção está uma diversidade de atores, os pescadores, povos da floresta, trabalhadores rurais, garimpeiros, atingidos pelas barragens, entre outros. Que, em muitos casos, aliam a luta pelos seus direitos à defesa do meio ambiente, tema que também foi pautado pelos movimentos urbanos, ao longo deste mesmo período. Estes se mobilizaram numa conjuntura de alta taxa de urbanização do território amazônico e a multiplicação do número de cidades, com baixa infra-estrutura (MITSCHHEIN et al, 1989; BECKER, 1994). A atuação iniciou-se principalmente nas capitais, como Belém⁴⁸, através das diversas associações de moradores, desde a década de 1970, sendo aprimorado com o surgimento da discussão sobre a Reforma Urbana que se adensou na década

⁴⁸ No caso específico de Belém, a luta pela moradia, em conjunto com a demanda por equipamentos urbanos, propiciou a criação de diversas entidades como a Comissão dos Bairros de Belém (CBB), de 1978; agregando outros atores coletivos como as CEB's (Comunidades Eclesiais de Base), a SPDDH (Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos), a FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), a FEMECAM; o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU), Já na década de 1990.

de 1980 (RODRIGUES, 2004, p. 50). À luta pela moradia, que deu início à pauta de reivindicações, agregaram-se ao longo do tempo demandas por equipamentos urbanos, posse da terra, luta contra remanejamento compulsório mediante violência policial, até as discussões em torno da Reforma Urbana que se adensa nos anos de 1990. No crescente, tais demandas incluíram uma série de grupos na luta pelos direitos de cidadania: entidades organizadas, sindicatos, associações, partidos de esquerda, conselhos setoriais, centros comunitários e profissional-técnicos.

Neste espaço também foi importante o movimento de trabalhadores, aliando-se à luta de nível nacional, mas defendendo questões específicas da região em função da peculiaridade da implantação da industrialização, das atividades agropecuárias, agroindustriais, dos Grandes Projetos. Reiterando o argumento sobre os efeitos deletérios da modernização na Amazônia, observou-se em face dos altos investimentos, via incentivos fiscais e facilidades creditícias, apropriação de grandes extensões de terra, facilitadas pelas ações do Governo Federal para abrir caminho para empresas e grupos econômicos na Amazônia. Ao mesmo tempo em que também não ofereceu aos pequenos produtores agrícolas as facilidades de créditos, assistência técnica e infra-estrutura. Assim, não ocorreu o retorno esperado pela sociedade regional. Nos anos seguintes, na década de 1980, quando do insucesso de parte dos grandes empreendimentos e da grande concentração fundiária gestada pela política de apropriação de terras, não houve políticas que garantissem assistência técnica e infra-estrutura para os núcleos urbanos que se expandiram, aliada à baixa capacidade dos grandes projetos para gerar empregos permanentes. O que se vê é a alta concentração de trabalhadores nas cidades e o desordenamento dos velhos e novos núcleos urbanos, gerando uma diversidade de conflitos. (FERNANDES E MARIN, 2007).

Um efeito disto foi a imobilização da força de trabalho (Cf. ESTERCI, 1994) e o avanço sobre os direitos já conquistados pelos trabalhadores, na medida em que o próprio Estado não atuou para assegurá-los, beneficiando as grandes empresas. Uma grave decorrência deste fato são as denúncias sobre a existência do trabalho escravo⁴⁹ nas fazendas que receberam financiamentos do Estado para

⁴⁹ Esta questão tem bastante repercussão na região e suscita muitas análises, cf. ESTERCI (1994); MARTINS (1995), em torno desta questão mobilizam-se diversas entidades governamentais e civis como a CPT (Comissão Pastoral da Terra).

levar o *progresso* para a região. Contradições da modernização? Talvez se possa explicar pelas próprias condições que o capitalismo oferece para se implantar⁵⁰.

Na Amazônia, a questão ambiental é parte constituinte desta busca, na medida em que propõe a necessária relação entre os diferentes atores das esferas do mercado, do Estado e da sociedade civil - regionais, nacionais e internacionais - para fomentar alternativas de desenvolvimento. A década de 1990 foi pródiga na ampliação deste debate, na medida em que se constitui, particularmente no Brasil, uma polarização em torno de concepções distintas do papel do desenvolvimento econômico, assim como o da participação da sociedade nos processos decisórios. Chamam atenção para a necessidade de incorporação criativa nas políticas públicas das propostas de inserção das demandas da pesca, agricultura e agroextrativismo (HÉBETTE, MAGALHÃES & MANESCHY, 2002, p. 33). De fato, as mudanças são perceptíveis, mas com um saldo devedor que foi questionado e suscitou a necessidade de ampliação da discussão

O que se destacou na análise da implementação das políticas públicas planejadas na Amazônia foi a presença do Estado como demiurgo e propositor das novas relações modernizantes, que objetivava disseminar uma *racionalidade de fins* na região a *ferro e fogo*. Os efeitos, positivos e negativos, são bem conhecidos, com a balança pendendo para o segundo, e sobre os quais demandaram uma série de análises e motivaram a reação dos diversos grupos sociais, entre elites e populares, no sentido de estabelecer uma nova correlação de forças na elaboração e implementação das políticas para a região amazônica. A formulação da crítica ao tipo de desenvolvimento e a forma como são implantadas as políticas modernizadoras começam a surgir desde a sua implementação na Amazônia, mas, devido à conjuntura ditatorial, somente se fortaleceu e ganhou visibilidade nos anos seguintes. No Brasil, a abertura política e a vivência das mudanças engendradas pelas transformações globais do capitalismo propiciaram mudanças na compreensão do Estado e do Espaço Público, resultando em possibilidades diferenciadas para se propor o desenvolvimento. E é após o interregno das políticas

⁵⁰ A primeira etapa da expansão do capitalismo é a produção de mercadorias e não necessariamente a produção de relações de produção capitalistas. O processo que institui e define a formação econômico-social capitalista é constituído de diferentes e contraditórios momentos articulados entre si: num deles temos a produção das mercadorias e a produção da mais-valia organizada de um modo caracteristicamente capitalista, dominado pela mais-valia relativa; num outro temos a circulação da mercadoria, subordinada à produção. Mas esses momentos estão articulados entre si num único processo, embora possam estar disseminados por espaços diferentes (MARTINS, 1994).

de planejamento regional, de 1980-1995, que se identifica a adoção de categorias que apontam para a formulação do conceito de desenvolvimento participativo que será analisado no capítulo seguinte.

Capítulo 4

A construção do conceito de “desenvolvimento participativo” na elaboração das políticas públicas para a Amazônia

Após o parêntese estatizante verificado entre a crise de 1929 e a queda do muro de Berlim em 1989, teria sido retomada a tendência histórica iniciada no século XVIII da minimização do Estado numa sociedade de mercado auto-regulada. O novo cidadão que desponta seria apenas um consumidor. Nesse mundo novo, pouco admirável, não haveria lugar para o cidadão participante nem para Estado atuante. A apatia vira virtude.

(José Murilo de Carvalho – *Cidadania, Estadania, Apatia*, 2001)

O foco deste capítulo é discutir, a partir da documentação coletada em campo, a mudança de perspectiva do desenvolvimento construída pelo discurso das ações do Estado no Brasil e na Amazônia. Para isto definiu-se como importante investigar a conformação de um novo conceito de desenvolvimento, o de *desenvolvimento participativo*, que tem sido recorrente em parte da literatura sobre o tema, e também nas propostas das organizações da sociedade civil e do Estado. Por outro lado, visa-se a entender como o conceito de *desenvolvimento socioeconômico* perde legitimidade para sustentar diferentes projetos de mudança social no cenário brasileiro. Questão que, segundo entende-se, ultrapassa a mera justificativa da conjuntura da globalização e do avanço do neoliberalismo, em se tratando do problema no Brasil. É fato que tais processos são relevantes, mas os processos político e econômico das décadas de 1960-1970 no país foram fundamentais para produzir uma crítica à ideologia do desenvolvimento socioeconômico.

A ideologia participativa foi em si um fator de questionamento para um modelo de desenvolvimento que acabou se constituindo num artefato economicista, deixando de lado a perspectiva social que embalava os planos de mudança social, como foi visto no capítulo 2. Mas é importante observar, e é uma hipótese desta tese, que a ideologia do desenvolvimento participativo foi sobredeterminada por uma discussão, com suas várias categorias acessórias, que pode naturalizar a

participação como um apanágio que encobre as políticas compensatórias articuladas pelas agências multilaterais, como as propostas pelo Banco Mundial.

Assim, optou-se por realizar o trabalho de campo em organizações estatais na Amazônia, pois a região, dentro das perspectivas de implantação de políticas desenvolvimentistas, tem uma experiência peculiar no cenário nacional brasileiro. Em sua história recente, de meados das décadas de 1950 em diante, o avanço das políticas de desenvolvimento, aliado às concepções de modernização, produziu uma grande mudança na Amazônia, que se traduz hoje em uma relevante questão sociológica. A proposta da pesquisa de campo teve o sentido de analisar as transformações prático-materiais do desenvolvimento, refletidas nos documentos elaborados por diversos atores. Sob estas razões foi delimitada a documentação produzida por instituições com abrangência de atuação em toda a região, como a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e o BASA (Banco da Amazônia SA) e os ministérios a que estão vinculados. Posto que se entenda que elas seriam uma fonte primeira de informação, da qual derivariam as políticas setoriais para a Amazônia.

Esta opção condiz com a meta deste trabalho, que não tem como objetivo principal avaliar os resultados das políticas, mas entender como é engendrado o conceito de desenvolvimento participativo que as embasam. Sendo uma das preocupações da própria tese também investigar se, de fato, pode-se falar que há a formulação de um conceito específico para a região. Assim, quer se entender como o conceito, materializado em políticas públicas, guarda relação com a ideologia da participação e influencia a geração de um consenso mínimo compartilhado entre os diferentes atores, situados em diferentes posições na sociedade. Constitui-se aí uma

ação que TAYLOR (2000, p.188) chamou de dialógica⁵¹. O valor heurístico da concepção de Taylor para este trabalho é a possibilidade de entender que o espraiamento de uma ideologia não tem uma única direção – de cima para baixo, – ou seja, não se dá de uma forma arbitrária, mas disputa um contexto intersubjetivamente produzido, mantendo o dado contingente e a possibilidade de se elaborar a crítica.

Desenhando os limites da pesquisa e do objeto empírico...

Os documentos analisados estão circunscritos temporalmente entre os anos de 1995 e 2007, percorrendo-se três períodos de mandatos governamentais, Federal e Estadual. Outro propósito é, a partir da análise do conceito do desenvolvimento participativo, produzir algumas comparações com o conceito de desenvolvimento socioeconômico, tendo como foco as transformações que ocorreram na esfera pública brasileira, num determinado espaço de tempo. Não cabe aqui discutir a instrumentalidade do desenvolvimento para a democracia, mas a transformação do sentido dos ajustamentos que o desenvolvimentismo passou a implicar ao agregar elementos do debate democrático. Ou seja, verifica-se que a construção do projeto de desenvolvimento participativo envolve a estratégia de ressignificar representações que se fundaram na constituição de um processo de construção democrática, forjando-se assim um discurso hegemônico de justificação das políticas públicas.

A análise dos documentos é motivada pela intenção de verificar como ocorrem as mudanças de sentido que fazem o desenvolvimento socioeconômico ficar “desajustado”, o que corresponderia a diferenças na percepção das funções

⁵¹ Charles Taylor discute, no texto *Seguir uma Regra* (2000, p. 181-195), como o conceito de *habitus* de Bourdieu pode ajudar a rebater a crítica ao intelectualismo e ao racionalismo da ciência, que reificam o sujeito monológico, gerando as várias formas de individualismo metodológico. Segundo Taylor, esta visão entrava uma compreensão mais rica e mais adequada do eu, deixando de fora o corpo e o outro (TAYLOR, 2000, p.185). “A importância da ação dialógica na vida humana mostra a profunda impropriedade do sujeito monológico das representações que emerge da tradição epistemológica. Não podemos compreender a vida humana simplesmente em termos de sujeitos individuais que criam representações por aí e respondem aos outros; e não o podemos porque grande parte da ação humana só ocorre na medida em que o agente se compreende como parte integrante de um “nós” e como tal se constitui a si mesmo.” (TAYLOR, 2000, p. 188). Por esta visão de Taylor, a teoria do reconhecimento baseada na ação dialógica pode explicar a geração do *consenso normativo mínimo* compartilhado intersubjetivamente, que contextualiza e filtra as chances relativas de monopólio legítimo na distribuição dos recursos escassos pelas diversas classes sociais em disputa em uma determinada sociedade. Mecanismo este que não foi aprofundado por Bourdieu. (SOUZA, 2003, p. 84).

que produzem sentido ao conceito. Pois o discurso do desenvolvimento participativo evoca mudanças na forma de interpretação, de legitimação, as quais utilizariam novas estratégias para solucionar os problemas do desenvolvimento, com uma forma de inclusão mais ampla e diversificada.

Para os defensores do desenvolvimento participativo, estariam se conformando uma nova forma de interpretação (a função cognitiva), uma nova fonte de legitimação (a função política), uma nova estratégia para solucionar os problemas do desenvolvimento (a função instrumental) e, por fim, a proposição de uma forma de inclusão mais ampla e diversificada (a função social). Nessa condição, o discurso do desenvolvimento participativo é colocado, pelos seus defensores, como crítico e inovador ao desenvolvimento socioeconômico, recebendo um sentido positivo, principalmente ao sobrevalorizar a participação da sociedade civil. E nesse sentido, a categoria participação social evocaria um desenvolvimento alternativo, pois exerceria as funções cognitiva, social, instrumental e política (RAHNEMA, 2000, p. 197-198) na sustentação do novo discurso. Ao considerar tal fato, coloca-se também, como uma proposição do trabalho, verificar a possível naturalização da idéia de participação da sociedade civil moldada pelo discurso hegemônico contido nas estratégias de desenvolvimento vigentes. O que levaria ao questionamento também de sua implementação como uma solução dissociada das demandas locais, já que o entendimento do que é participação pode guardar diversos significados em função dos interesses dos atores que a representam.

Deve-se considerar as incongruências da busca de soluções universais para as sociedades em particular. As práticas relacionadas com participação, democracia, direitos, cidadania, ao receberem significados particulares em cada sociedade, podem ser entendidas como *práticas culturais* (CORNWALL et al, 2007, p. 273). Estas se multiplicam e coexistem, complementando ou se opondo, e interferem na dinâmica social, conforme se vê nas diversas experiências no Brasil (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000). Num outro sentido, problematiza-se que os processos de globalização econômica e as políticas neoliberais introduziram um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade civil e expuseram outra definição de esfera pública e de seus participantes, sob uma concepção minimalista do Estado e da democracia. Por esta via, o “encolhimento” do Estado pode significar que os atores da sociedade civil podem estar assumindo as responsabilidades sociais

descartadas pelos grupos sociais do Estado, na forma de um empreendedorismo social.

Nesta linha, coloca-se como uma questão a ser respondida, também, se as propostas de desenvolvimento participativo contemplam, de fato, as demandas colocadas pelos atores que ficaram marginalizados do desenvolvimento socioeconômico na Amazônia.

A pesquisa de campo demonstrou que era necessário eleger os documentos e a instituição chave na medida em que há um volume significativo de registros produzidos como aqueles encontrados na SUDAM, constituídos a partir de seminários internos e externos, de consultoria, plenárias com representantes da sociedade civil, material de divulgação institucional, transcrição de discursos de gestores, *slides*, *folders* entre outros. E o levantamento desses foi necessário, pois se entende que, mesmo em escalas diferenciadas de formalização e importância, os diversos tipos de documentos foram considerados como parte integrante do discurso oficial da instituição. Foi importante também reunir mais elementos além daqueles fornecidos pelos Planos, já que em alguns casos, estes se constituíram como peças formais para cumprirem uma exigência legal, - como o PPA do Governo Federal de 1991-1995 - ou eram réplicas de Planos anteriores, conforme o exemplo do PDA 1994-1997, que foi proposto como uma atualização do anterior, o PDA 1992-1995.

Foi necessário construir-se uma hierarquia de dados a serem utilizados. As primeiras referências foram os Planos de Desenvolvimento para a Amazônia (PDA, PDRA, PDRS), produzidos pela Superintendência Regional, assim como os diferentes tipos de documentos coletados na instituição, posto tratarem das questões específicas da região. Num segundo nível, referiu-se aos Planos e Políticas de Desenvolvimento elaborados por outras instituições (ministérios, secretarias de governo) do Governo Federal, quando tratavam da questão específica da Amazônia. Posto que aqueles primeiros sejam desdobramentos dos segundos, contendo estratégias mais específicas para a região, mas que guardam, obrigatoriamente, relação com a estratégia federal para a elaboração das políticas públicas. Um caso específico tratado aqui foi a análise do PAS (Plano Amazônia Sustentável), que foi elaborado no âmbito de dois Ministérios e que se constitui em referência das estratégias de desenvolvimento da região amazônica. Sendo citado amplamente nos planos regionais. Além do que, este documento, em especial, foi

elaborado durante um amplo prazo, entre 2003 e 2008, passando por algumas instâncias de debate em todas as unidades federativas da Amazônia Legal. Desde reuniões entre representantes e técnicos de vários ministérios, fóruns de governadores e outros gestores, passando por consulta pública em fóruns públicos com representantes de movimentos sociais, associações, representantes do setor patronal (industrial), representantes partidários, ONGs. Situação que leva o próprio documento a exaltar o caráter inovador do planejamento participativo (BRASIL, 2008, p.15).

Neste mister, consultou-se inúmeros diagnósticos realizados nos últimos anos por órgãos governamentais, pesquisadores e sociedade civil, muitas vezes de forma participativa, tal como aconteceu nas audiências públicas conduzidas em todos os estados que integram a Amazônia Legal. O caráter inovador do presente diagnóstico reside na elaboração do diagnóstico calcado no olhar local; no enfoque do desenvolvimento sustentável e no reconhecimento das diversidades regionais (BRASIL, 2008, p. 16).

O período delimitado foi aquele entre os anos de 1995 até 2007, tanto para que fosse tangível a análise nas circunstâncias desta tese, mas justificado principalmente por ter-se verificado que dentro desse período se dá um processo massivo de aplicação dos termos que conformam o que defini aqui como o de Desenvolvimento Participativo. Porém, o corte temporal não excluiu a remissão a documentos anteriores, visto que o conceito, dentro de um processo de formação das ideias e, portanto, gestado pela disputa entre diferentes atores, assim como a própria ideia de participação, guarda referências longínquas. Nos itens seguintes vai-se identificar melhor as características dos documentos em destaque, dada a sua importância conjuntural e como material de investigação. Porém, deve-se observar que a busca da origem última do termo desenvolvimento participativo não foi aqui transformada em objetivo. O que se quer entender é como o conceito de desenvolvimento participativo legitima as novas ações propostas pelo Estado a fim de implementar as denominadas políticas públicas participativas, particularmente na Amazônia. Assim como é necessário entender quais os pontos de contato e de descontinuidade entre o desenvolvimento participativo e o socioeconômico, conforme foi denominado neste trabalho.

A possibilidade que se colocou para a apreensão deste conceito foi a análise do discurso do desenvolvimento participativo que se concretizou nos documentos elaborados pelas instituições-chave no processo de implantação de

políticas públicas na Amazônia. A SUDAM/ADA/NOVA SUDAM foi privilegiada pelo significado histórico de sua inserção na região, podendo-se acompanhar a inflexão do discurso produzido nos documentos da instituição. A própria mudança de nome, para ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia), e do estatuto da instituição durante o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso é simbólica na nova perspectiva que os atores do Estado visavam adotar. No sentido de “fechar” o circuito de elaboração do conceito, tornou-se importante, também, o exame de documentos de outras instituições, como do BASA (Banco da Amazônia S. A.), de órgãos do Governo Federal (Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Interiorização, por exemplo) e de agências e programas multilaterais, como o Banco Mundial e o PPG7 (Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil). Além disso, aproveitando-se de um fato conjuntural à época da pesquisa, são citados fontes de dados colhidas sobre a implantação do que o governo do Estado do Pará chamou de Planejamento Territorial Participativo, consubstanciando o debate sobre o tema na Amazônia. A leitura de alguns documentos produzidos por organizações não-governamentais, numa outra ponta, serviu de referência como um contraponto ao discurso oficial, no que pese não ter-se proposto exaustivo.

É relevante aqui tomar a análise do discurso do desenvolvimento participativo tendo como referencial a ideia de que o discurso é uma prática ideológica e política. Mas é importante considerar que a prática discursiva não guarda relação unívoca e mecânica com as estruturas discursivas (códigos, convenções, normas) e não-discursivas. Pois a prática social e o evento contraditório em disputa se movem por uma relação complexa e variável com as estruturas, e guardam apenas uma “fixidez temporária, parcial e contraditória.” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94). Sendo assim, os discursos particulares não têm valores políticos e ideológicos inerentes, mas diferentes tipos de discursos em diferentes domínios ou ambientes institucionais podem vir a ser “investidos” política e ideologicamente de formas particulares (FAIRCLOUGH, 2001, p. 95). Os discursos podem ser “reinvestidos”, ou seja, podem ser envolvidos de diferentes maneiras.

O discurso como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder. O discurso como prática ideológica constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder. Como implicam essas palavras, a prática política e a ideológica não são independentes uma da outra, pois a ideologia

são os significados gerados em relações de poder como dimensão do exercício do poder e da luta pelo poder. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94)

Na análise que se fez dos documentos, observou-se como um conjunto de ideias-chave corroboram a formação do discurso do desenvolvimento participativo, tomando o caso da Amazônia como exemplo. Conforme foi apontado no capítulo anterior, o projeto desenvolvimentista implementado pelo governo militar a partir de 1966 mudou visivelmente o cenário regional. Apoiado em políticas que objetivavam devassar a Amazônia, integrando-a, em marcha forçada ao desenvolvimento nacional, esta concepção visava responder aos interesses da nação e dos empresários nacionais e internacionais. Verificando os efeitos contrários e diante das críticas da sociedade Amazônica e seus diferentes grupos sociais, acena-se com uma nova proposta de desenvolvimento participativo. E a quem esta proposta de desenvolvimento visa responder na Amazônia? Esta é uma das questões centrais no trabalho e que vai ser verificada na análise.

A retomada do planejamento regional e o tema da participação

Para analisar o discurso do desenvolvimento participativo é importante, antes, compreender o contexto que propicia sua discussão. É preciso reiterar alguns aspectos do complexo processo histórico que marcou a transição do regime político autoritário para o de democratização que, entre as décadas de 1970 e 1980, ocorreu no Brasil. São fatores que delimitam a crise do regime militar-autoritário, mas também do modelo nacional-desenvolvimentista, este base das relações políticas desde os anos de 1930. Os fatores determinantes aconteceram no início da década de 1980 com a desarticulação entre o Estado, os capitais privados locais e o capital internacional, entre o setor público e o privado. Sendo desmantelada também a estrutura de agregação e intermediação de interesses econômico-sociais em torno do Estado (SALLUM Jr., 2001, p. 323). Ao longo dos anos de 1980 até boa parte dos anos 1990 as estratégias de controle da inflação tomaram lugar das ações planejadas de médio e longo prazos para garantir a condução da política macroeconômica. A luta frente à inflação e as proposições para dirimi-la em curto prazo tomaram o lugar do desenvolvimento como principal questão política. Fatores externos e internos determinaram as mudanças no aparato do planejamento

regional. A crise internacional, iniciada em 1979 e que se amplia em 1982, com a mudança no padrão de financiamento, gerou os problemas do endividamento e determinou ao Brasil a subordinação às regras impostas pelos bancos oficiais e organismos internacionais, transformando-o de importador a exportador líquido de capitais. A partir do governo de Collor de Mello (1990-1992), e durante os anos de 1990, efetiva-se uma redefinição do papel do Estado, resultando na sua deslegitimação como condutor do desenvolvimento nacional, dentro de um quadro de liberalização e desregulamentação da economia nacional (LIRA, 2005, p. 114). Seguindo os mandamentos do Consenso de Washington, tem-se na década de 1990 uma ruptura decisiva com o antigo padrão nacional-desenvolvimentista que sustentava o tipo de desenvolvimento que durou até a década de 1980. Durante este período o Brasil perdeu a capacidade de buscar uma orientação própria, lançando mão de políticas distintas, sucessivas e de curto prazo para rebater a tensão inflacionária e fragilização do Estado. Dessa forma, “o combate à inflação e as alternativas para enfrentá-la a curto prazo substituíram o desenvolvimento como principal questão política.” (SALLUM Jr., 2001, p. 324).

O rebatimento da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro foi sentido pela SUDAM, que teve seu papel paulatinamente esvaziado, assim como da função do planejamento regional. Ao longo do tempo, e já sob a égide do Plano Real (1993), foram revogados os incentivos fiscais financiados pela SUDAM e retraídos os recursos de seu Fundo Constitucional. O resultado foi a perda da capacidade da instituição para financiar os projetos incentivados, deixando de analisar e aprovar novas cartas-consultas e projetos para implantação na Amazônia. A crise de identidade institucional e a perda de capacidade gerencial da Instituição foi inevitável, aliada às denúncias de desvios ocorrentes nos incentivos fiscais e a corrupção na SUDAM (LIRA, 2005, p. 161). Segundo Lira :

Assim, foi encerrada a década de oitenta, com a substituição dos planos de desenvolvimento – nacional e regional – por planos de estabilização, na condução do processo de desenvolvimento da economia brasileira, sem que isso resultasse em sucesso de política econômica e/ou na recuperação econômica do país. Os anos noventa, em essência, não foram diferentes (LIRA, 2005, p.158).

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) acaba solidificando esse tipo de política que tomou impulso desde o Plano Real (1993) e que visou estabilizar a economia nacional. A partir de 1995 materializaram-se as

ideias liberais que mudaram profundamente as relações entre mercado/Estado e a ordem de prioridade do Estado em relação aos segmentos sociais e econômicos, em termos patrimoniais e institucionais. O governo eleito desencadeou uma série de reformas institucionais que visaram desmantelar o arcabouço legal que ainda dava suporte ao antigo Estado nacional-desenvolvimentista na Constituição de 1988 (SALLUM Jr., 2001, p. 326). Em síntese, reduzindo a participação estatal e igualando o tratamento entre as empresas de capital nacional e internacional. Dessa forma, os investimentos passaram a ficar apoiados naqueles realizados essencialmente pela empresa privada, principalmente do capital estrangeiro, de acordo com os interesses das corporações transnacionais em canalizar para o país os seus investimentos (SALLUM Jr., 2001). O Programa Brasil em Ação (1996-1999), corroborado mais tarde pelo Avança Brasil (2000-2003), retomou a prática da planificação, porém, nestes, caberiam ao Estado as funções de fornecer recursos, planejar e supervisionar os projetos que fomentariam o desenvolvimento. À iniciativa privada coube a função de empresariar aqueles setores da economia nos quais as estatais houvessem se retirado (como os da energia elétrica, telecomunicações etc.).

Para o que interessa ao debate aqui proposto, é importante ressaltar que correlato ao questionamento sobre a nova forma de conceber o planejamento regional e a própria reestruturação das instituições planejadoras, inseriu-se a temática da participação como necessidade para formatar uma nova concepção de desenvolvimento. E a inserção deste tema guarda também uma relação dinâmica tanto com a pressão da comunidade internacional (agências multilaterais, organizações não-governamentais, etc.), quanto com a dos atores no cenário nacional e regional, que ao longo do processo de redemocratização forçavam a mudança do foco de elaboração das políticas públicas, defendendo a diversidade de prioridades: dos movimentos sociais, dos gestores, de empresários. A crítica desses atores tinha um caráter antiestatista e antieconomicista, portanto contrária à centralidade do Estado e sua ênfase no aspecto do crescimento. Porém, vale ressaltar que ambos componentes recebiam ênfases diferentes conforme os atores que a sustentavam.

Outro aspecto importante é que na Amazônia o tema do desenvolvimento sustentável é transversal às questões que envolvem o debate sobre as alternativas para implementar políticas de desenvolvimento. Pois dada a especificidade dos

problemas gestados pelos projetos de intervenção anteriores, a busca das soluções tem se constituído em torno de uma pauta na qual a participação da sociedade local é colocada, ela própria, como condição de superação do modelo autoritário e burocrático. Em vista de que a modernização da Amazônia, através da economia de fronteira⁵², operou uma interferência de grande monta no sistema de reprodução social local, como foi visto no capítulo anterior. Sob a denominação de *povo da floresta*, várias atores reúnem uma miríade de reivindicações sociais atrelando a defesa de território e dos recursos naturais, dos quais dependem para sobreviver. Dessa forma, tanto as alianças com cientistas e segmentos do movimento ambientalista, nacional e internacional, defendem uma nova forma de conceber as políticas de desenvolvimento. Mas não só, projetos e programas financiados por agências multilaterais – como o PPG7; Agenda 21 - também visam a influir na ordenação de um novo campo de forças. Na base dessa discussão está o conceito de desenvolvimento sustentável, que se tornou uma ideia-força em torno da qual diferentes atores propõem projetos, que apesar do tema comum – a sustentabilidade – são divergentes em seus objetivos. Inclusive, para o que interessa aqui, a centralidade do tema transborda para o questionamento sobre o futuro da Amazônia, não só enquanto natureza, mas também como o palco no qual as questões sociais desafiam os cânones das ciências sociais e as fórmulas pré-fabricadas de melhoria social. Em síntese,

O resultado desse processo histórico é um confronto permanente em torno de diferentes conceitos a respeito da natureza, dos direitos sobre recursos naturais, do papel da Amazônia no desenvolvimento do país e das prioridades relativas à alocação de recursos públicos, financeiros, humanos, tecnológicos e de infra-estrutura. (ALLEGRETTI, 2006, p. 17).

O conceito de desenvolvimento participativo que se intenta reconstruir aqui é resultado de um esforço de compreensão da estratégia que se forja dentro do discurso que busca sustentar-se como crítico e como um projeto alternativo ao modelo anterior. Resultado também de tensões gestadas no contexto histórico que se insere, na disputa entre vários atores sociais. Dado que se confirma também pela ideia de agregar temas tradicionais das Ciências Humanas, que historicamente são

⁵²A economia de fronteira se caracteriza pelo desenvolvimento econômico de áreas remotas, sem direito de propriedade definidos, incentivado por políticas públicas que propiciam o acesso a recursos naturais e sua utilização ilimitada. O que significa que o crescimento econômico é visto como linear e infinito. Esse paradigma da economia de fronteira caracteriza toda a formação latino-americana. (Cf. ALLEGRETTI, Mary, 2006; BECKER, B., 2005.).

objetos de embate e conflito sociais – participação social, cidadania, direitos. Assim, a ideia do desenvolvimento participativo foi se constituindo a partir do agrupamento de várias categorias que ajudaram a balizar nesse estudo o referido conceito. Pois não há uma definição literal do termo nos documentos. O que se observa é a utilização de diversas ideias que aludem à gestão do desenvolvimento com a coparticipação entre organismos estatais e os da sociedade civil. Ou ainda, o discurso é estruturado no sentido de caracterizar um novo marco para a elaboração das políticas públicas, destacando-se a colaboração dos atores da sociedade civil através de seus representantes. Processo que é nomeado na literatura como “encontro da sociedade civil e o Estado” (DAGNINO, 2002), “sinergia entre Estado e sociedade civil”, “desenvolvimento deliberativo” (EVANS, 2003; 1996). Termos que também estão presentes no discurso investigado e que apontam para aceção de que a coordenação das ações entre Estado-Sociedade pode ser um catalisador para o desenvolvimento. Mais do que isto tem gerado, tanto no debate acadêmico, quanto no debate político, inquietações quanto ao potencial democratizante.

Peter Evans (1996) observa que a sinergia entre governo e sociedade se baseia na complementaridade e no *embeddedness*, apostando no fortalecimento institucional do Estado, ao constituir as instituições deliberativas que envolvem a participação de cidadãos comuns. Para isto é reforçada a ideia da **participação** como condição principal para a instituição de um novo desenvolvimento. É em torno desta ideia que se busca a mudança cognitiva-moral proposta no discurso participacionista, no sentido de regenerar o discurso e as práticas do desenvolvimento. Pois objetiva uma forma diferenciada de interpretar as realidades a serem tratadas.

Numa outra visão, RAHNEMA (2000) argumenta que a palavra participação é utilizada no discurso desenvolvimentista geralmente de forma positiva, como uma panaceia que pode até funcionar como uma cooptação do conceito para seus próprios fins. Dessa forma diversas são as razões⁵³ que fazem a categoria ser aceita consensualmente entre os planejadores, as ONGS,

⁵³ São seis as razões evocadas por RAHNEMA (2000, p. 192-195): 1) O conceito não é mais uma ameaça aos governos e instituições desenvolvimentistas; 2) a participação tornou-se um *slogan* politicamente atraente: “lemas participatórios criam sentimentos de cumplicidade entre os fabricantes oficiais de ilusões e seus consumidores.” (op. cit. p. 193); 3) A participação tornou-se uma proposição atraente em temas econômicos; 4) acredita-se que a participação não só torna os projetos mais eficazes, mas que é, ela própria, uma nova fonte de investimentos; 5) a participação está se tornando um meio excelente de atrair recursos; 6) Um conceito mais amplo de participação poderia ajudar ao setor privado a envolver-se diretamente nos empreendimentos do desenvolvimento.

trabalhadores, populações locais. A autora entende que a participação foi 'desarraigada' das raízes socioculturais que a fermentaram e passou a ser um dos recursos que podem manter a economia viva.

“Participar [...] tornou-se simplesmente o ato de compartilhar dos objetivos da economia e dos acordos sociais relacionados com esses objetivos” (RAHNEMA 2000, p. 196). A própria autora ressalva os esforços de alguns ativistas para combater a compreensão hegemônica dos “economistas” sobre o termo, propondo a delimitação do conceito de **participação popular** como uma contraposição que rivalize na construção cognitiva e moral sobre a participação. Porém, argumenta, baseada em evidências empíricas, que muitos são os empecilhos para se chegar à prática participativa efetiva, dado a diversidade de situações e de culturas, que abordam o dilema de várias formas (RAHNEMA, 2000, p. 205). Sem descaracterizar a participação social como um elemento dinamizador da estrutura democrática, como uma forma de intervenção efetiva dos grupos sociais, porém a ideologia participacionista aponta para a banalização do termo, sem um significado preciso.

A formulação do desenvolvimento participativo: planejamento, sociedade civil, cidadania e participação

Ao examinar a documentação, observou-se que a formulação do conceito de desenvolvimento participativo se forja pela crescente agregação de categorias, destas algumas são tomadas como palavras-chaves nesta discussão, pois são significativas para reforçar as funções que produzem o sentido do novo discurso. Este, contudo, gesta um novo significado para os termos que se originaram de um projeto de democratização, e participativo, de enfrentamento aos regimes autoritários, como ocorreu no Brasil. Assim, têm destaque nos Planos e Programas termos como a **participação**, que implica uma gestão com **planejamento participativo**, alicerçada na **sociedade civil** e cuja noção de direitos e justiça social ancora-se na construção da **cidadania**. Porém, nenhum dos termos está definido literalmente nos documentos, eles são operacionalizados em conformidade com as condições que se impõem para que obtenha um sentido positivo. Elas tomam o sentido *lato sensu*, que busca obliterar as diferenças dos projetos que a originam, e a disseminam como um consenso, organizado no discurso estatal.

Em conjunto, cada um dos termos implica na criação de relações que dão significado ao *novo* discurso hegemônico, que, na região, se coloca como uma resposta às pressões dos atores locais e às críticas sobre a concepção geopolítica da Amazônia, que a projetava como uma economia de fronteira. Daí, também, a associação com o discurso da sustentabilidade. É possível observar nos documentos a apropriação do léxico das ONGs e movimentos sociais que, assim, parecem produzir uma familiaridade aos termos, que podem encobrir a luta ideológica inerente na remodelação das práticas discursivas e ressignificação dos termos em pauta. Nesta direção, o desenvolvimento sustentável e o reconhecimento da especificidade e a participação dos atores locais são elementos chaves da elaboração de uma nova estratégia observada no discurso em momentos distintos:

A sustentabilidade do novo paradigma de desenvolvimento brasileiro, na Amazônia, depende da superação de um desafio recorrente, que é o de dar um salto efetivo no sentido de inserir a população regional com agente ativo e beneficiário do processo de mudanças (SUDAM, 2000, p.3).

É necessário, portanto, atuar no sentido de construção de um projeto nacional que implemente o desenvolvimento com compromisso social e ambiental e contemple a diversidade de espaços, de atores e de demandas na sua vertente regional (ADA, 2003 p. 105).

O caráter inovador do presente diagnóstico reside na elaboração do diagnóstico calcado no olhar local; no enfoque do desenvolvimento sustentável e no reconhecimento das diversidades regionais (BRASIL, 2008, p.16).

Através da análise das categorias destacadas foi possível percorrer um caminho para trabalhar o conceito em pauta. Observando-se também que as categorias sofrem algumas inflexões no decorrer do tempo em que foram analisadas.

O Planejamento Participativo como um modelo de gestão democrática

Dentro da perspectiva de adotar um novo modelo de gestão, a ideia do **planejamento participativo** aparece como um elemento fundamental na construção de novas bases do planejamento regional (Cf. SUDAM, 1995a; 1997) no discurso estatal a partir de 1995. Inicialmente a categoria não é definida, mas operacionalizada com outras ideias que fomentam um ambiente para a democratização do Estado. Agrega-se a estratégia social com a ideia de gestão.

Para isso, dentro do novo contexto econômico, social e político mundial e nacional, evoca-se como necessária a revisão das atribuições do Estado e o ajuste das instituições de desenvolvimento aos papéis desenhados para os estados e municípios brasileiros. Os quais, segundo a Constituição de 1988, deveriam ter maiores atribuições na formulação e execução de políticas públicas. Nesse sentido, a ideia do **planejamento participativo** torna-se importante no contexto de formulação do novo conceito de desenvolvimento, porque forma uma ideia positiva da participação social aliada à necessidade de um ambiente no qual são necessárias medidas para que possa tornar-se realidade: num primeiro momento envolve a crítica ao Estado, visto como “centralizador” e obsoleto diante das mudanças no cenário internacional e nacional (SUDAM, 1995a; SUDAM, 1997; BRASIL, 1996) pleiteia a reforma do Estado e instrumentos da política regional (incentivos fiscais etc.); sustenta a necessidade de reestruturação das instituições de planejamento – na qual se colocou o projeto de extinção da SUDAM e criação da ADA; reafirma a necessidade da descentralização administrativa e autonomia local; evoca a gestão compartilhada com a sociedade civil (*atores sociais regionais*) e demais esferas de governo (municipal, estadual), assim como a parceria entre o setor público e a iniciativa privada, e também a participação dos servidores (SUDAM, 1995a; SUDAM, 1997; BRASIL, 1996); e coloca-se como a materialização da transparência e controle social das políticas públicas (SUDAM, 1995a; 1997; 2000; ADA, 2003; 2006; 2007).

Estas ideias, em linhas gerais, estão presentes nos documentos que recobrem o período estudado, mas há algumas diferenças de acento. Nos dois períodos do Governo de Fernando Henrique Cardoso, estava claro o alinhamento daquelas ideias do Planejamento Participativo (PP) com a necessidade de se arregimentar outro conceito de desenvolvimento, que implicou na reforma constitucional que efetivou o fim do da chamada “Era Vargas”, do nacional-desenvolvimentismo, promovendo a expressiva privatização econômica, mas também o desmantelamento do aparato institucional de desenvolvimento. Isto, sob a justificativa de um redesenho institucional que favorecesse a democratização do Estado, sob a ótica liberal, conforme as ideias que foram elencadas. Observava-se que os dispositivos constitucionais, que legislavam sobre a competência de planejamento e execução dos planos regionais e administração dos instrumentos de incentivos, deveriam ser redimensionados.

Tais dispositivos cerceiam o avanço de propostas inspiradas nos princípios de autonomia federativa, da descentralização de decisões, da parceria intragovernamental, da diversidade de problemas e da instituição de novas garantias de investimentos indispensáveis à consecução de uma nova estratégia de desenvolvimento para a Amazônia (SUDAM, 1995, p. 11).

A combinação desses elementos forma um interessante recurso que implica o encolhimento do Estado como forma de ampliar a participação social, através dos canais institucionais. No caso brasileiro, a reforma institucional proposta foi colocada como inovadora e crítica ao desenvolvimento socioeconômico. Está claro nos documentos iniciais a avaliação do fracasso do modelo de gestão centralmente planejado concebido na segunda metade da década de 1960, que tinha na SUDAM o órgão central do sistema de planejamento do Governo Federal na Amazônia. Pois, este não havia cumprido os objetivos econômicos e sociais, perdendo a sua funcionalidade (SUDAM, 1997, p. 7). A novidade é elaborada como uma possibilidade de transpor as mazelas que a concepção e as políticas desenvolvimentistas anteriores impuseram ao Brasil e à Amazônia. Amalgamado às estratégias técnicas e administrativas está a participação de uma diversidade de atores da sociedade como um dos fatores constitutivos de um projeto que visa a ser um reflexo moderno e inclusivo de desenvolvimento. Pelo menos isto é o que se registrava como parte do cenário normativo⁵⁴ (SUDAM, 1993) que foi elaborado para subsidiar a definição de políticas públicas para a Amazônia a partir dos anos 1990: “Esse projeto é, portanto, uma proposta de dentro da Amazônia, mostrando um caminho viável de transformações da região na direção dos sonhos e expectativas de seus habitantes” (SUDAM, 1993).

Para respaldar este discurso, o documento reforça a participação através da consulta a vários segmentos organizados da sociedade regional na elaboração dos cenários para ao futuro da Amazônia: foram “261 representantes de atores sociais amazônicos em posição de liderança e/ou comando de organizações, inclusive partidos políticos” (SUDAM, 1993). O *Macrocenários 2010* (1993) preconizava a necessidade de se construir cenários que balizassem uma nova perspectiva para a Amazônia de superação das condições impostas pelo projeto de

⁵⁴ Os macrocenários (SUDAM, 1993) foram elaborados com o objetivo de avaliar a conjuntura da época (1990) e construir cenários normativos prováveis para a Amazônia de 1990 até o ano de 2010, considerando-se a conjuntura nacional e mundial. Este documento tinha o propósito de servir de referência para o planejamento de médio prazo para a Amazônia, balizando os planos regionais de desenvolvimento.

desenvolvimento começado pela Operação Amazônia de 1966. O qual havia perpetuado a Amazônia “numa posição tradicional na divisão regional do trabalho como almoxarifado da economia brasileira e mundial, face à intervenção da estagnação da economia nacional e dos avanços no controle do meio ambiente regional” (SUDAM, 1993). Porém, reconhecia-se que, no início dos anos 1990, as perspectivas de mudanças esbarravam em duas questões, no esvaziamento do planejamento regional e na possível continuidade da desorientação de políticas para as regiões, presentes no quadro político nacional de curto prazo. Assim, o documento enfatiza que o imediatismo das formulações e a profundidade da crise econômica e da desorganização do setor público brasileiros adiariam decisões estruturais e desenvolvimentistas, que aproveitassem as potencialidades regionais. Concluía-se que não havia a adoção de um projeto para a Amazônia devido, sobretudo, à instabilidade política e a ausência de um projeto hegemônico para o País (SUDAM, 1993).

As respostas para tal análise foram se constituindo nos diversos Planos seguintes, no qual a proposta de reformulação do Estado era premente a fim de produzir um cenário promissor para o Brasil e Amazônia. Colocava-se como perspectiva a ideia de que o novo desenvolvimento era necessário para capitalizar as demandas da sociedade regional e também para se adequar à nova economia global. Assim, o modelo de gestão a ser formatado implicaria a redefinição do papel do Estado, mas, também, promover a gestão compartilhada intergovernamental no planejamento e administração das políticas regionais, a parceria com o setor público e privado nesse campo, visando a aumentar a representatividade dessas políticas, assim como democratizar o controle e a fiscalização das ações empreendidas. (SUDAM, 1997, p. 9).

A congruência da ideia de reforma estatal e participação social, pela via do planejamento participativo, aparecem num dos segmentos do Plano Brasil em Ação – 1996/1999 (BRASIL, 1996), como reflexo de uma situação inexorável de que “a reformulação do papel do Estado, portanto, deixou de ser questão ideológica, visto que afeta o desempenho macroeconômico do país e, sobretudo, a área social” (BRASIL, 1996, p. 7). Assim a privatização, marco desta reforma, inseria-se num amplo contexto de política econômica: promoveria o alívio fiscal do governo, políticas sociais, política de comércio exterior e de abertura de mercados. Ou seja, propunha-se que a privatização liberaria recursos do Estado para serem aplicados

na área social. Numa outra ponta, a descentralização de aplicação de recursos e de tomada de decisões, instituída na Constituição de 1988, reforça que o planejamento participativo e a tomada descentralizada de decisões são uma forma eficiente de gerir o gasto público e que pressupõe a descentralização de encargos (IDEM, 1996).

A reforma do Estado pode ser vista neste discurso como uma condição necessária para salvar o social. Estava aí justificado o encolhimento do Estado de suas funções de garantidor dos benefícios sociais. E a institucionalização da participação de alguns segmentos sociais os colocaria na condição de cogestores na distribuição dos recursos sociais. Como podem ser interpretados os ganhos sociais do processo democrático que envolveu a adoção de políticas participativas no Brasil? Isto implicou na absorção, de um lado, da demanda por participação vinda dos reclamos dos diversos setores da sociedade civil ou na adequação às condições impostas pelo novo papel atribuído ao Estado pelo avanço da perspectiva neoliberal? Talvez a resposta para tais questões não caibam somente em um dos lados, devendo-se considerar a confluência de acontecimentos externos e internos ao contexto brasileiro.

No início dos anos de 1990, junto com a constatação dos efeitos perversos dos programas de ajuste estrutural implementadas por agências multilaterais nos países periféricos, foi divulgado pelo Banco Mundial relatório no qual se constatava que uma das principais causas do desempenho débil da instituição era a ausência de diálogo e de participação (SOARES, 1998, p. 21). Nos anos seguintes o Banco Mundial e o BID devolveram análises e diretrizes formatando uma ideia de desenvolvimento participativo. Nestas, a participação tornou-se elemento constitutivo dos projetos financiados pelas instituições e foi formulada enquanto um processo pelo qual as *partes interessadas (stakeholders)* deveriam influenciar e dividir o controle sobre as ações de desenvolvimento e ter poder sobre as decisões e recursos inerentes à atividade (Cf. WOLRD BANK, 1996, p. 6). Note-se que a noção de partes interessadas não se restringia somente aos atores aos quais eram dirigidos os projetos e políticas, mas incluía um amplo espaço de participação para governo e agências, organizações da sociedade civil, acadêmicos, populações locais e os próprios bancos.

Na categoria de participantes da sociedade civil tanto foram considerados aqueles diretamente atingidos, quanto os setores que representavam os direitos difusos – ONGs, movimentos e outros. O conteúdo político destas considerações é

visível, pois, ao abandonar a definição de *participação popular* – restrita à atuação dos pobres e aqueles em desvantagem por questões étnicas, de gênero, e educação – e adotar a de *participação das partes interessadas (stakeholder participation)* (WORLD BANK, 1996, p.6), fica demonstrada a necessidade de contemplar a diversidade de interesses e a necessidade de criar um espaço de negociação para dirimir os diferentes interesses dos diversos setores da sociedade, angariando adesões daqueles mais resistentes ao projeto participativo.

Mesmo ao argumentarmos que todas as partes devem trabalhar juntas para o avanço dos projetos de desenvolvimento, reconhecemos que as partes interessadas possuem diferentes níveis de poder, diferentes interesses, e diferentes recursos. Por estas razões, reconhecemos também que os acordos são necessários para garantir as condições de concorrência e possibilitar que os diferentes interessados possam interagir em bases equitativas genuinamente colaborativas (WORLD BANK, 1996, p. 7).

Com esta postura, as agências foram introduzindo a ideia do desenvolvimento participativo em seus relatórios e projetos, como elemento chave do discurso que assumia o compromisso de tornar a participação, nas suas mais diferentes acepções – desde um questionário elaborado junto aos “atingidos” pelos projetos até a ação de fazer parte da elaboração de fóruns de políticas públicas - como um elemento constitutivo de toda a ideia de planejamento de desenvolvimento. Este feito se sintonizaria não só como resposta dos reclamos e aos resultados das políticas impostas pelos Bancos aos países periféricos, mas também como resultado de um processo que viram como inevitável no contexto latino-americano – a tendência para a democratização e descentralização do poder, assim como a expansão das organizações da sociedade civil (BID, 1995). A partir destas constatações e a da conceituação da participação, as agências também propuseram a formulação de um Estado mais afluyente, reformatado, para que fosse possível atender as necessidades de celebração do encontro entre a sociedade civil e o Estado.

No documento “O Estado num Mundo em Transformação”, o Banco Mundial (1997) se propôs a sintetizar a discussão sobre o novo papel do Estado, assimilando diversas teses das proposições neoliberais. A crítica ao Estado Social e às suas proposições em torno do Estado regulador estão presentes, mas alternativas são propostas sem perder de vista a atuação do Estado, mas de uma

forma diferenciada. O investimento deveria ser feito para aumentar a capacidade institucional do Estado, questão fundamental para a sua adaptação à nova era.

Longe de sustentar um enfoque minimalista do Estado, esses exemplos demonstram que o desenvolvimento requer um Estado efetivo, que desempenhe papel catalisador e facilitador, incentivando e complementando as atividades das empresas privadas e dos indivíduos. Não há dúvida de que o desenvolvimento dominado pelo Estado fracassou. Mas também fracassou o desenvolvimento sem Estado (BANCO MUNDIAL, 1997, p. III).

Assim, a participação e o desenvolvimento são tematizados ratificando-se a necessidade de diminuição da responsabilidade do Estado e do estímulo ao “empreendedorismo” dos atores da sociedade civil. Para a agência, a participação dos atores da sociedade civil (ONGs, associações civis etc.), como novos parceiros e responsáveis pela maior competitividade interna, conformariam uma etapa importante no processo de reforma do Estado e da sua efetividade interna (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 116-137). Ou seja, a participação serviria para legitimar a nova configuração do Estado que, segundo o Banco, somente poderia atender eficientemente as necessidades coletivas na medida em que pudesse inserir a “voz do povo” na formulação de políticas. “Abrir campo para que indivíduos, organizações do setor privado e outros grupos da sociedade civil expressem as suas opiniões. No cenário apropriado, também pode significar maior descentralização do poder e dos recursos do governo” (BANCO MUNDIAL, 1997, p.116). Pois se concluiu que o Estado que informa e atende aos cidadãos tornar-se-ia mais eficiente, melhorando a monitoria dos bens e serviços públicos, injetando maior transparência no processo decisório. Assim, poder-se-ia garantir a melhoria na oferta de bens e serviços através do incentivo à participação mais ampla na preparação e provisão destes por meio de parcerias entre o governo, as empresas e as organizações cívicas. Mudanças institucionais pelas quais o Banco entende produzir um resultado: o Estado mais próximo do povo (BANCO MUNDIAL, 1997, p.137).

A influência do discurso do Banco Mundial, assim como de outras agências multilaterais, torna-se relevante porque está dentro de um movimento de disseminação de crenças que se respalda tanto numa área de conhecimento específica, a economia neoclássica, como num modelo de uma economia em particular, a estadunidense. No primeiro caso embasa-se nas construções formais matemáticas e no segundo numa visão moral do mundo que racionalizada torna-se

referência para a aplicação universal, assumindo o discurso um tom de neutralidade (BOURDIEU, 1998, p.23-24). Vale ressaltar que, durante o governo de Cardoso e continuando no governo de Lula da Silva, além dos recursos financeiros, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), a OEA (Organização dos Estados Americanos) exerceram a cooperação técnica na elaboração dos planos e outros instrumentos de planejamento, particularmente na Amazônia, e até na mudança institucional que extinguiu a SUDAM e criou a ADA (Cf. ADA, 2003; ADA, 2006; ADA, 2007). É evidente que a apreensão do discurso liberal produzido pelas agências multilaterais sofre mediações para se adequar ao contexto nacional. Pois se sabe que as estratégias para moldar o desenvolvimento são resultado de uma luta política ocorrida dentro de uma sociedade e que se diferencia do próprio processo de desenvolvimento. Este fato ganha ainda maior relevância nesta etapa de capitalismo transnacionalizado, já que a capacidade de cada Estado nacional foi reduzida para moldar a vida coletiva (SALLUM JR, 2001, p. 322).

No Brasil, a composição das ideias de reformulação do Estado fez parte de um projeto que iniciara com a eleição de Fernando Collor (1990-1992) e se ampliou no governo de Fernando Henrique Cardoso. O governo Collor confirmou a inflexão liberal que se desenhara no processo eleitoral de 1989, contribuindo para desestruturar o quadro institucional desenvolvimentista, redirecionando a sociedade brasileira para o sentido antiestatal e internacionalizante (SALLUM JR., 2003, p. 7). Nota-se que a década de 1990 registrou uma forte polarização das forças políticas no Brasil e explicitou concepções bastante distintas sobre o papel do desenvolvimento e da participação da sociedade nos processos de decisão, o que envolveu também o questionamento da função do Estado. A partir da crítica, tanto à esquerda, quanto à direita, que se formou desde a década de 1960, pelo “contorno de direita” (RIDENTI, 2009) que o projeto do governo militar imputou ao projeto de “segurança e desenvolvimento”.

Na esteira do processo de democratização e da luta contra o autoritarismo, que se iniciara nos anos de 1970, foi possível ampliar a crítica ao desenvolvimentismo e obter ganhos legais efetivos, tendo, na Constituição de 1988, o marco formal desse processo. Este delineou também a ampliação da esfera pública que possibilitou que novos potenciais culturais de construção democrática emergissem e novas práticas, movimentos e instituições se tornassem possíveis. (AVRITZER, 2002, p. 17). Como observa Dagnino (2002, p. 47), no Brasil existem

duas versões concorrentes de participação no discurso contemporâneo que convergem de forma perversa. Uma que se projeta em torno da ampliação da cidadania e do aprofundamento da democracia, e a outra que aponta para a retração das responsabilidades do Estado e a sua crescente saída da função de garantidor de direitos. Questão que pode ser significativa para a compreensão do conceito de desenvolvimento participativo que se forja no Brasil.

Tomado inicialmente como um conceito que estrutura a ressignificação do Estado, a ideia do planejamento participativo assim é ratificada nos documentos voltados ao planejamento do desenvolvimento nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1996-1999/2000-2003) e ampliado no Governo do presidente Lula da Silva (2004-2007). Segundo Abreu e Coelho (2004), as estratégias de integração e desenvolvimento contidas no Programa Brasil em Ação (1996-1999) e no Avanço Brasil (2000-2003) vinculam-se a esta noção de desestatização distinguindo a privatização e a descentralização. As estratégias de desenvolvimento regional deveriam passar a se basear em ações como as de eixos de integração nacional e internacional, ancoradas na melhoria da estrutura de transporte, por exemplo. (ABREU e COELHO, 2004, p. 115). O que se observou em ambos os documentos é a ratificação das ideias apresentadas no conjunto de documentos do primeiro mandato, no que concerne aos propósitos do Estado, reforçando a necessidade da atuação dos atores locais.

Em relação à Amazônia, correlato ao ensejo do planejamento participativo, manteve-se a política de eixos que foi veementemente criticada por ONGS e movimentos sociais, pois implicaria em transtornos ao meio ambiente e ao modo de vida local. Fatos que demonstram as aporias do discurso que, se não trata a Amazônia como uma fronteira infinita, e até incorporou elementos do discurso da sustentabilidade, na prática mantém uma relação conflituosa com as expectativas de parte dos atores locais.

É relevante observar que, apesar de manter premissas da concepção de desenvolvimento do governo anterior, baseada na noção de eixos de desenvolvimento, no que concerne especificamente a Amazônia, o governo Lula empreende uma estratégia diferenciada, propondo “mudar o papel da Amazônia no desenvolvimento do país” (ALLEGRETTI, p. 34). A região ganha destaque na elaboração do PAS (Plano Amazônia Sustentável) que apresenta propostas estruturais inovadoras. A própria elaboração do Plano foi realizada na expectativa de

pôr em prática a participação dos atores locais, nos diversos níveis de inserção social⁵⁵. Sendo este um dos fatores que o tornam referência para este estudo no período 2003-2007.

No PPA da Amazônia Legal (1996-1999) foram fixadas metas para o alcance deste objetivo, com a proposta de reestruturação das instituições fomentadoras de políticas públicas visando a um novo modelo de gestão, cujo sentido seria o de “resgatar o planejamento como um processo de negociação e articulação de atores [sintonizado ao] novo desenho da sociedade e economia amazônicas” (SUDAM, 1995, p. 14), mas também o de adequar a região ao novo padrão de desenvolvimento mundial. Para isto elegeu-se como personagens desse novo empreendimento os diversos atores públicos federais e estaduais, os do setor privado e representantes da sociedade civil (na forma de consultas públicas). Nota-se a assimilação do tema da sustentabilidade como um elemento importante para a construção de um projeto que visa a instituir o Projeto Amazônico, moderno e diferenciado, considerando a especificidade local.

Nos dois governos de Cardoso adotou-se uma estratégia liberal do desenvolvimento, que, se não eliminou o intervencionismo estatal, o modificou profundamente. O Planejamento participativo é bastante citado, mas não há uma conceituação explícita. E em grande parte é tratado como um aprimoramento da gestão para ampliar a receptividade das demandas sociais. Implicitamente estava a ideia de que ele se constituía na prática, por ações como a consulta aos representantes da sociedade civil organizada na elaboração das políticas públicas. Sem deixar claro a limitação destas consultas num ambiente controlado, no qual os atores do Estado mantinham o controle da pauta de negociação. Implícito está

⁵⁵ O PAS é um plano estratégico que foi iniciado em maio de 2003, como documento “Amazônia Sustentável”, cujas diretrizes gerais e prioridades foram traçadas pelo Ministério do Meio Ambiente, colocando o desenvolvimento sustentável como tema transversal, que deveria subsidiar a implementação do plano operacional. Tomando como modelo o planejamento participativo já dotado na elaboração do PPA (2004-2007), o governo federal constituiu uma comissão interministerial para coordenar as relações com os estados da Amazônia Legal, que se formalizou com o estabelecimento de um Termo de Cooperação. Este tinha como princípio metodológico a consulta aos diversos setores da sociedade regional e nacional, segundo temas priorizados pelo PAS, para subsidiarem o plano (BRASIL, 2008, p. 13). A partir dos anos seguintes, o PAS serviu de referência para a elaboração das políticas públicas regionais e, a partir de 2006, foi levado às consultas públicas que tiveram a participação de cerca de 3 mil representantes (BRASIL, 2008, p. 16), segundo o Plano, buscando refletir as aspirações da sociedade amazônica. E, antes de sua versão final, passou por debate público em outubro/novembro de 2007, em todas as capitais, em seminários preparatórios ao I Simpósio Amazônia e Desenvolvimento Nacional, coordenado pela Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, envolvendo a participação de cerca de 2 mil representantes de diversas organizações (BRASIL, 2008, p. 16). Em 2008 foi lançada a versão final.

também, talvez, a colocação em prática de uma nova burocracia, mais flexível, que deveria captar as demandas, organizando-se publicamente, sem intermediários, contribuindo para destruir os anéis burocráticos populistas ou tecnicistas. Estrutura que se formou no interior do Estado, justificando a criação de determinadas políticas públicas, mas sem a legitimação dos atores da sociedade civil. Aquela, atuando como uma espécie de “intérprete” das “vozes” civis, mas adequada à necessidade do arbítrio (MATTOS, 2006). Registra-se que o discurso da participação esteve presente, de modo geral, nas proposições de constituição das políticas públicas deste período. No governo Cardoso, este discurso caracterizava a crítica ao burocratismo e clientelismo das concepções anteriores e colocava-se como reforço da participação da sociedade civil. Porém, interessa perceber qual o significado desta participação, qual o papel destinado aos atores da sociedade civil junto ao governo. Mais adiante isto ficará mais explícito.

As referências à participação da sociedade na elaboração das políticas públicas, a partir do governo Lula (2003-2007), se adensaram, ressaltando-se as propostas de participação da sociedade civil em fóruns e assembleias de avaliação dos planos de desenvolvimento e de elaboração de políticas locais. Sem quebrar o modelo herdado do governo anterior, apesar das adesões de personagens ligados ao antigo nacional-desenvolvimentista, o governo Lula mantém a mesma base institucional. E ressalta a necessidade do Estado retomar a ação na Amazônia, respondendo ao desejo da região. Porém agrega outros elementos, inclusive focando para Amazônia um lugar de destaque nas políticas de desenvolvimento. Por esta ocasião a implantação dos APLs (Arranjos Produtivos Locais) revestiu-se de grande importância na região. Registrou-se a ocorrência de diversos seminários, oficinas e outros eventos visando a divulgar e também para incentivar a adesão à implantação das políticas locais (ADA, 2004; ADA 2007). Uma observação geral nos documentos e programas da reerguida Nova SUDAM e do BASA (2002) ilustram esta percepção, que não pode ser confundida, inicialmente, com a prática de procedimentos e políticas, de fato, mais participativas, mas apenas como o aumento do volume das remissões a necessidade de participação.

No governo Lula da Silva, o planejamento participativo ganha destaque, inclusive com uma definição mais clara do seu significado paralelo a um discurso de fortalecimento do Estado na Amazônia.

A participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais não se encerra com o encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional. Terá continuidade ao longo da implementação do Plano, para aperfeiçoá-lo e acompanhar regularmente sua execução. Portanto, é um processo contínuo, que pretende democratizar e qualificar a gestão pública, compartilhando a responsabilidade pelos projetos, pela avaliação e revisão participativa dos programas e do Plano. Por isso, o processo de planejamento participativo foi estruturado em dois ciclos: o primeiro, de elaboração do PPA; o segundo, de acompanhamento e aperfeiçoamento, quando da implementação (BRASIL, 2003, p. 31).

Do material da ADA é possível observar a elaboração de estratégias para implementar um "novo desenvolvimento" que se pretende mais participativo. Isto inclui a representação da sociedade civil, através de ONGs e sindicatos, por exemplo, na discussão para a elaboração de políticas públicas (ADA, 2002). É o que esta instituição propunha assegurar organizando seminários, reuniões com a participação das organizações da sociedade civil. Na amostra da documentação, ressalta-se o período de implantação da ADA (2001) como um momento de grande movimentação na organização desses fóruns de discussão e decisão em torno da implementação das APLs (Arranjos Produtivos Locais)⁵⁶. É grande o volume de publicações a respeito, assim como da discussão sobre a metodologia a ser implantada. No site da instituição, ainda há grande destaque para os diversos arranjos produtivos em andamento em alguns estados da Amazônia Legal.

À época da organização das APLs, um dos principais responsáveis em modelar e executar os Arranjos foi o coordenador de planejamento da ADA, o economista e pesquisador da UFPA, Francisco de Assis Costa. Em entrevista o pesquisador reafirmou o que está presente em seus artigos sobre a aplicação das APLs na Amazônia, que a noção de *Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos*

⁵⁶ O conceito de APL, segundo Lastres e Cassiolato (2003) foi sistematizado pela RedeSist (<http://www.redesist.ie.ufrj.br/>) e são parte dos **sistemas produtivos locais (SPLs)**, ou seja, os aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, com foco em um conjunto específico de atividades produtivas e que apresentam vínculos expressivos de interação, cooperação e aprendizagem. Os SPLs incluem empresas – produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, etc., cooperativas, associações e representações - e demais organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção, financiamento, regulação, etc. Já os **arranjos produtivos locais (APLS)** são aglomerações produtivas onde nem todos esses atores encontram-se presentes e que não apresentam significativa articulação entre os agentes e que não podem se caracterizar como sistemas (Lastres e Cassiolato, 2003).

Locais (ASPIL) assumira posição central no projeto da *NovaSudam*⁵⁷, que viria substituir a ADA, como referência metodológica para a observação integrada da realidade e como referência empírica para a intervenção e para o acompanhamento e controle. Para Costa e Andrade (2006, p. 40) a noção de APL oferecia a possibilidade teórico-metodológica de visão integrada das esferas econômica, sócio-cultural e natural, que fundamentaria a explicitação de referências estruturais compatíveis com as necessidades da nova institucionalidade em projeto. Costa entende que a raiz desse processo está na nova estratégia do governo federal, que toma posse em 2003, ao, por um lado, expandir a capacidade de tomar parte com as novas ideias sobre o desenvolvimento.

Por outro lado, o governo federal visava a instrumentalizar as organizações a fim de que pudessem transformar as novas ideias em intervenção para constituir o **desenvolvimento endógeno e sustentável** (COSTA E ANDRADE, 2006, p. 35). A crença no potencial democratizante e inclusivo desta “nova institucionalidade” tem apoio em pesquisas e projetos implementados na região (Cf. CAMPOS, 2007; ADA, 2007) e na literatura. Lemos et all (2004) identificou o enraizamento dos APLs nas mais diversas instâncias do governo⁵⁸, reforçando o discurso que na região ganhava força.

Várias denominações foram encontradas nos documentos mais recentes sobre o conceito de desenvolvimento que se identificou em primeira instância, que tende a se aproximar da noção de desenvolvimento participativo, oposto ao entendimento do desenvolvimento socioeconômico de outrora. No caso da ADA, a noção de APL assimilaria vários dos significados que estão em documentos: desenvolvimento moderno; desenvolvimento como inovação institucional; desenvolvimento endógeno e sustentável; novo desenvolvimento; gestão participativa; planejamento participativo; metodologias inovadoras; democratização

⁵⁷ Herdeira de algumas atribuições que cabiam a SUDAM, de 1966, a ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia) foi fundada em 2001 para substituí-la, tendo redimensionado os seus poderes de intervenção e de financiamento de políticas na região amazônica. A partir do decreto Nº 6.199, de 28 de agosto de 2007 foi regulamentada a Nova Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Nova SUDAM) e extinguiu-se a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA).

⁵⁸ Lemos et all (2002, p. 3) em sua pesquisa procura identificar e caracterizar as principais iniciativas, no âmbito do governo federal, de promoção de aglomerações produtivas, notando que estas em sua quase totalidade convergiram para a utilização da terminologia de arranjos produtivos locais (APLs). Assim apresenta uma visão panorâmica sobre o que estava sendo realizado nesse campo, investigando diversas instituições governamentais e suas parceiras, como o SEBRAE. Na pesquisa identifica a adoção das políticas para Apls desde o fim dos anos 1990, com o MCT (Ministério de Ciência e Tecnologia)

de acesso à informação; *clusters*; desenvolvimento sustentável. Destaca-se também a importância dada para a realização de seminários participativos, como o SPIRAL 1 e 2 (Jornada de Seminários Participativos para Indicação de Referências Locais Prioritárias ao Planejamento do Desenvolvimento Regional da Amazônia — APLS), onde constantemente encontra-se a convocação da sociedade civil à participação, como representação da instituição do planejamento do desenvolvimento mais democrático. Entende-se que esta coleção de nomes integra uma complexa rede de documentos e planos que possibilitam analisar a formulação de um conceito de desenvolvimento participativo.

Como observam Costa e Andrade (2006) e Corrêa (2006), o BASA também assimila o processo de mudança na formulação do desenvolvimento passando a apoiar as ações da ADA. A partir de 1988, com a nova Constituição, o Banco passa a gerir o FNO (Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte), mas, diante da manutenção dos mecanismos institucionais tradicionais, os recursos disponibilizados não atingem o objetivo de apoiar o desenvolvimento sustentável da região, promovendo inclusão social. Os recursos estavam sendo destinados aos empresários rurais e fazendeiros, em detrimento dos camponeses (COSTA E ANDRADE, 200, p. 26), mantendo-se uma visão conservadora para o desenvolvimento. Porém observa-se que a partir do ano 2000 há uma convergência conceitual do Banco, que assimila o conceito de APL como um fator para construir uma gestão participativa (BASA, 2002).

Em artigo que defende, claramente, uma nova possibilidade de atuação do BASA, Corrêa (2006) observa que a nova concepção de planejamento do Banco:

Inova tanto em escopo como em estilo. Em escopo por abranger espaços geográficos mais específicos do que as grandes regiões geográficas. Em estilo, por estruturar comportamentos que ajudam a formar o 'caldo de cultura' necessário ao desenvolvimento do capital humano; premissa indispensável à boa governança – o planejamento participativo (CORRÊA, 2006, p. 175).

O tom otimista do autor encadeia uma série de ideias (capital humano, governança, planejamento participativo) que podem ser vistas como uma situação ideal que não corresponde a um contexto específico. Assim corrobora a adoção de um discurso pelo BASA que, como se vê em outras instituições da região, busca se legitimar em torno da assimilação de termos que estão em diversos documentos qualificando o desenvolvimento participativo: gestão participativa; gestão

compartilhada (IGCs); desenvolvimento sustentável; protagonismo dos atores locais; promoção de APLs; *clusters*; cooperação; concertação tripartide (governo, iniciativa privada e sociedade civil). Por outro lado, uma aposta muito grande é feita na possibilidade de se constituir um projeto alternativo que supere os danos causados pelas políticas públicas passadas.

Ao avaliar a proposição de uma nova discussão sobre o desenvolvimento no Brasil e particularmente na Amazônia, Costa e Andrade (2006, p. 13) reafirmam que o destaque dado às *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” (COSTA E ANDRADE, 2006). Os autores ressaltam um ponto importante que aflora neste debate, a *dimensão ecológica* do desenvolvimento brasileiro e amazônico e a sua representação como questão incontornável às discussões sobre desenvolvimento regional que transcorreu ao longo dos anos oitenta.

O primeiro movimento, que se inicia na primeira metade da década e arrefece com a proximidade do seu final, é conduzido por setores da sociedade civil críticos em relação aos efeitos deletérios no “mundo da vida” (no refinamento filosófico de Habermas, 1987) produzidos pelo industrialismo (domínio da “razão técnica”) capitalista no Brasil, na Amazônia e no mundo. As organizações não governamentais são, aí, os 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 da grande política - da 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 Paris, data, claramente, o início dessa nova fase (COSTA E ANDRADE, 2006, p. 13).

Uma percepção que se tem destas análises é que a visão otimista dos intérpretes está ligada ao potencial que as mudanças institucionais e de gestão, portanto, partindo do Estado, poderiam fomentar ao provocar mudanças sociais que atuariam sobre a desigualdade social. Um questionamento que fica é o de quanto isto corresponde aos anseios dos atores da sociedade civil e o quão seria destrutivo a sua organização e seus projetos específicos.

A ideia da participação como uma proposta de mudança na implementação das políticas públicas para a Amazônia pode ser demonstrada também nas propostas do Governo do Estado do Pará que, em 2007, ocupara o Estado (governadora Ana Júlia Carepa – PT). Na época do trabalho de campo estava em implantação o PTP (Planejamento Territorial Participativo), com ampla

divulgação e diversas atividades (seminários, assembleias e outros) para debater o PTP.

Com a intenção de juntar mais dados sobre a temática em questão, fiz contato com alguns gestores do **Governo do Estado do Pará**. Este tem entre seus objetivos rever a experiência da relação “demanda pela população – provisão pelo Estado” experimentada em municípios que implantaram o orçamento participativo, segundo declarou o Secretário de Planejamento, Sr. José Júlio Ferreira de Lima. Com isto, diz que objetiva ultrapassar o limite daquelas experiências, cujos governos não conseguiram cumprir todas as obras demandadas pela população, e passando a tratar o planejamento participativo como parte de um processo participativo, pautado em macro-objetivos. O Governo intenta tornar o PTP uma ferramenta para a elaboração democrática do PPA - Plano Plurianual⁵⁹.

Em documentos oficiais explica-se que o PTP tem o objetivo de “construir um Estado que fortaleça a democracia e a participação no processo de gestão descentralizada, por meio do empoderamento dos sujeitos sociais e da preocupação com o desenvolvimento econômico, valorizando a diversidade sociocultural, ambiental e política das 12 regiões de integração, através de novas práticas de discussão e utilização dos recursos públicos em prol do desenvolvimento e da inclusão social” (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2008). Segundo o que consta no documento, o planejamento é territorial e participativo porque não é feito na capital, nem restrito aos técnicos, mas é descentralizado nas 12 regiões inicialmente escolhidas em todo o Estado. Daí buscar a participação de todas as pessoas interessadas, dotando os sujeitos sociais de poder para que possam contribuir para o processo de discussão dos rumos do desenvolvimento econômico, promovendo a inclusão social e protagonizando a inserção das práticas dos atores sociais na lógica da produção e do desenvolvimento (Governo do Estado do Pará, 2008). Estavam previstas ações como plenárias públicas regionais para indicação dos macro-objetivos; assembleias públicas nos 143 municípios do Pará, para eleger os conselheiros representantes da sociedade civil nos Conselhos Regionais; reunião dos Conselhos Regionais e Conselho Estadual do PTP. As instâncias de participação definidas estão assim: Plenária de Participação para definição de diretrizes e priorização de ações; portal na internet; Conselhos Setoriais; Conselho

⁵⁹ O PPA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as estratégias, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras despesas decorrentes.

Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselhos Regionais do PTP; Conselho Estadual do PTP.

Dado a incipiência deste processo, não é possível ainda uma avaliação sobre ele, mas pode-se observar a tentativa de conceituar o desenvolvimento com base na estratégia do governo estadual em promover o que nomeia como Planejamento Participativo, pautando-o em ampla consulta da sociedade civil, assim como na veiculação das ideias em seminários temáticos. As palavras-chave observadas nas entrevistas, palestras e documentos veiculadas pelos gestores, ganham atributos mais “apelativos”, tais como: gestão democrática e descentralizada; planejamento participativo; participação popular, empoderamento dos sujeitos; desenvolvimento socioeconômico e cultural, inclusão social.

Como se viu, dentro do escopo da ideia do planejamento participativo, ganha relevância a ideia de participação, do fortalecimento da sociedade civil e da cidadania como elementos constitutivos de um ideal de desenvolvimento democrático. E isto está ligado ao papel que estas noções desempenharam na origem e consolidação do projeto participativo que se deu através do processo de democratização em diversas sociedades, como a brasileira. E por outro se atrelou também a necessidade de incorporação aos programas e projetos estatais, visando a renovar a legitimidade do capitalismo, constituído em novas bases, sob os reclamos de uma maior diversidade de atores que postulam o reconhecimento de seus direitos. Como foi visto no capítulo 1, as mudanças na compreensão do Estado e do espaço público foram determinantes para promover o debate sobre o ressurgimento da sociedade civil, não só no campo acadêmico, mas no seio do próprio movimento popular e das organizações sociais. Nessa direção é que a noção de sociedade civil ganhou espaço no plano das políticas públicas e de diferentes maneiras, são para seus vários segmentos que os planos de desenvolvimento visam dar uma resposta dentro da expectativa de conciliação proposta pelo Estado. E isto é que se buscará analisar no item seguinte.

O léxico do *novo desenvolvimento*: sociedade civil, atores locais e a promoção da cidadania nas políticas públicas para a Amazônia

Como em todos os projetos de desenvolvimento, as políticas públicas são norteadas com a finalidade de responder a determinados atores sociais e suas

demandas. A conformação do contexto político, a correlação de forças entre os atores em disputa, são elementos fundamentais para a ampliação ou restrição das respostas que o Estado consolida por meio das políticas. O que se quer dizer é que a tensão entre capitalismo e democracia é constitutiva do Estado moderno. E este forja a sua legitimidade, maior ou menor, dependendo sempre da forma como conseguiu equilibrar essa tensão (SANTOS, 1999, p. 39). Conforme se viu no Estado Providência e desenvolvimentista, quando estatizou a regulação, fez dela um campo de luta política e também se politizou. A cidadania se constituiu aí a partir do trabalho. Assim, a socialização da economia se deu à custa de uma dupla dissociação, “a da natureza e a dos grupos sociais aos quais o trabalho não deu acesso à cidadania. Sendo uma solidariedade entre iguais, a solidariedade entre trabalhadores não teve de se aplicar ao que extravasava do círculo de igualdade” (SANTOS, 1999, p. 39). A nacionalização da identidade assim construída fez com que a expansão da democracia ficasse restrita ao Estado e à política, que ele passou a sintetizar. Conforme foi visto no capítulo 1, as dissensões em torno deste paradigma social, político e cultural entrou em crise (SANTOS, 1999; HARVEY, 1993), assim como os parâmetros de construção da nacionalização da identidade cultural, que fora territorializada e temporalizada no espaço-tempo nacional. Com a globalização, a destruição dos espaços territoriais leva à indefinição destes e à constituição de outros espaços e permite que novos sujeitos entrem no novo lugar, favorecendo a mudança da experiência do cidadão (ALTVATER, 1999, p. 135).

Nos documentos apreciados, nota-se a tentativa de incorporar estas mudanças, com a inclusão de outros atores, diferentes daqueles que no discurso desenvolvimentista eram os beneficiados pelas políticas públicas. O que gera implicações sobre o processo pleiteado popularmente e àquele oferecido pelo Estado. Noções como cidadania, sociedade civil e parcerias são importantes para construir o discurso hegemônico do desenvolvimento participativo.

A noção de **sociedade civil** que é desenhada nos documentos para a Amazônia parte inicialmente de uma ideia na qual, investida da qualidade de ator regional, ela é vista como vítima e oprimida pelas políticas desenvolvimentistas anteriores baseadas na ação centralizadora do Estado e no modelo de desenvolvimento, que contribuem para a destruição do seus modos de vida. Nessa direção e como mote de um novo modelo de desenvolvimento – o projeto Amazônico, - paulatinamente, a sociedade civil foi sendo tomada como ativa e

propositiva e foi colocada na qualidade de parceira do Estado na identificação de metas, na elaboração e acompanhamento das políticas públicas (SUDAM et al, 1993; SUDAM , 2000; BRASIL, 2000; BRASIL, 2008), assim como detentora de direitos, os quais cabe ao Estado garanti-los. Nessa acepção, a reafirmação da atuação da sociedade civil é um passo para a promoção da **cidadania**. Ideia que nos documentos, com diferentes ênfases, passa pela necessidade de inclusão, pela ampliação de direitos – civis, sociais, políticos –, e a incorporação dos chamados novos direitos - proteção ao meio ambiente, direito à moradia, e o reforço ao direito da participação (BRASIL, 2002; BRASIL, 2008). Observa-se o cuidado em construir a cidadania como parte da obrigação do Estado em fornecer o acesso aos equipamentos urbanos – mote dos movimentos sociais da década de 1980 - como educação, saúde, segurança pública, moradia, saneamento básico e de contemplar questões como gênero, raça, etnia. O empoderamento dos grupos com *déficit* de participação e de direitos, os *socialmente vulneráveis*, é o ápice desse crescente reconhecimento que é oferecido pelo Estado, como se observa nos planos a partir de 2004.

A análise do uso da categoria cidadão/cidadania é interessante porque permite problematizar a incorporação de um termo que, no contexto social brasileiro, associou-se fortemente com a experiência de radicalização da democracia pretendida pelos movimentos sociais. Contudo, a partir dos anos de 1990, o termo se difundiu e sua apropriação ocorreu com sentidos e intenções bastante diversificadas, que incorpora construções culturais diferenciadas.

No Avança Brasil (2000-2003), propõem-se que na nova administração pública:

O velho modelo burocrático tem de sair de cena, para dar lugar ao Estado moderno e mais próximo do cidadão [...]. O Estado deve servir à sociedade. Ser mais ágil, mais eficiente, com mais capacidade para resolver os problemas cotidianos do cidadão. (BRASIL, 2000, p.132).

No Plano Brasil de Todos (2004-2007), a questão também se reafirma como um dos principais desafios do Estado brasileiro :

Trata-se de ampliar a cidadania, isto é, atuar de modo articulado e integrado, de forma a garantir a universalização dos direitos sociais básicos e, simultaneamente, atender às demandas diferenciadas dos grupos socialmente mais vulneráveis da população. A ampliação da cidadania é a bússola do PPA. Para tanto, o Plano [...] inova em

termos de concepção, de orientação e de gestão das políticas sociais. (BRASIL, 2004, p.61).

A ênfase no tema da cidadania aparece como uma marca, um *slogan*, nos diversos planos de governo estudados, que figura como uma propaganda dos fins democráticos a que se propõe. Sendo estes fins uma função do Estado moderno como forma de legitimar a contratualização das interações econômicas, políticas, sociais e culturais a cada momento (SANTOS, 1999, p. 34). O discurso analisado pode ser entendido tanto como a incorporação pelo Estado das críticas construídas pelos movimentos sociais no Brasil, entre as décadas de 1970 e 1980, contrárias ao autoritarismo e às concepções centradas no Estado, como também influenciado pela visão neoliberal (emancipação como consumo) sobre cidadania e participação.

Naquelas primeiras críticas rebatia-se o caráter demiurgo do Estado na formação da nação, que gerou o corporativismo e o paternalismo das políticas sociais, relegando-se excessiva valorização do poder executivo, formando-se o que Carvalho (2001, p. 6) define como a *estadania*. No segundo caso, incorpora-se a definição que colocava a cidadania como uma relação entre Estado e Indivíduo, na qual o cidadão é tratado como um consumidor. Implícito está que os *direitos de consumo* podem dar o lugar à apatia social, que se contrapõe ao direito de participar politicamente através de uma vida civil ativa. Por outro lado o projeto participativo dos movimentos populares contestava também a inoperância do Estado para cumprir suas obrigações como garantidor dos direitos do cidadão, propondo-se uma nova cidadania (DAGNINO, 2002).

Como esse processo se conformou nos documentos? Quem tem o direito de “voz” dentro dos espaços de representação do Estado? Quem são os “futuros cidadãos” da Amazônia e do Brasil? A quem responde o novo modelo de desenvolvimento proposto?

Na linha do tempo observa-se que uma profusão de grupos da sociedade civil vai sendo contemplada nos documentos que fazem parecer que a heterogeneidade cultural do Brasil poderia ser atendida, o que coloca em jogo a quebra dos princípios do universalismo *versus* o particularismo. Ao mesmo tempo, esta percepção mostra a incorporação da pauta de luta dos movimentos sociais que, no entanto armavam esta concepção sob outra chave, a da *conquista* que pressupunha a aquisição de direitos ao se mobilizarem e agirem sobre o Estado. No Avança Brasil encontra-se como uma das seis diretrizes o combate à pobreza e a

promoção da cidadania e a inclusão social (BRASIL, 2003, p. 143). A noção de cidadania juntamente com a democracia e a liberdade compõe no Plano uma junção virtuosa que colaborariam para promover os direitos humanos, garantir a defesa nacional para consolidar a democracia e o desenvolvimento, para reduzir a violência, promover a cultura e fortalecer a cidadania, reconhecimento da diversidade cultural do país. (BRASIL, 2001, p. 39-45). Assim, reafirma-se a cidadania como o fim próprio do desenvolvimento social promotor da justiça social e da qualidade de vida (BRASIL, 2003, p.12).

Numa descrição sumária aparecem nos documentos até o período de 2003 identificados como os atores da sociedade civil e candidatos a ratificação de sua cidadania ou a obtê-la: as “minorias vítimas de preconceitos e discriminações” - da qual fazem parte as mulheres, os negros, os indígenas, os pobres, as populações mais vulneráveis à exclusão, os trabalhadores. A inserção social pelo trabalho é parte do tripé para o desenvolvimento e a prosperidade social (BRASIL, 2001) que é ativada pela criação e qualificação de postos de trabalho através da educação e pelo crescimento das atividades da agricultura, do setor do turismo, da ampliação da infra-estrutura de serviços de transporte, comunicação e energia. Identifica-se ainda como um interlocutor entre o governo e a sociedade civil as ONGs, as lideranças representativas, as organizações sociais e comunitárias. Segundo Dagnino (2002, p. 55), no início da reforma institucional do governo de Fernando Henrique Cardoso, Bresser-Pereira, então ministro da Reforma Institucional, designou a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas restringindo as funções das chamadas “organizações sociais”, à implementação e execução de políticas públicas, sem compartilhar o poder de decisão quanto a sua formulação. Vale lembrar que foi o próprio presidente Cardoso que caracterizou as ONGs de instituições *neogovernamentais* e ao mesmo tempo instituiu também, através do programa Comunidade Solidária, a participação pelo voluntarismo e pelo sistema de parceiras da sociedade civil com o governo. Estava indicado o papel destinado aos atores da sociedade civil, exercer a função complementar ao Estado nas atividades as quais ele passara a se desresponsabilizar.

Uma ideia chave que sintetizava as ações do governo Cardoso estava na aposta de que um modelo gerencial, baseado em modernas técnicas de planejamento, poderia substituir o modelo burocrático anterior e ampliar a receptividade de demandas da população e promover a cidadania (BRASIL, 2003, p.

19). As reformas institucionais abririam espaço para implementar as ações de um *Estado Moderno*, possibilitando uma gestão empreendedora do governo (BRASIL, 2000, p. 132). Por esta leitura, a incorporação do cidadão era um desafio gerencial, custando a redução das funções do Estado. Assim, os programas que se implantariam visavam a superar os entraves do antigo modelo burocrático e implantar a nova cultura gerencial, cujo foco era o cidadão (BRASIL, 2000, p. 134).

Adaptadas ao contexto da Amazônia, as noções aqui destacadas ganham no planejamento regional uma roupagem mais afeita aos questionamentos dos atores locais. Aliás, esta categoria é reiterada diversas vezes nos documentos a fim de mostrar o compromisso do governo com a construção do Projeto Amazônico. Note-se que, nos PPAs do governo federal do período 1996/2003, estavam pontuadas as ações para a Amazônia inseridas na expectativa geral das estratégias para o país. O destaque era para a inserção da Amazônia nas políticas de “eixos de integração nacional e internacional” (BRASIL, 1997; 2000)⁶⁰, que possibilitariam o seu desenvolvimento e integração com o país. Assim, a resposta às demandas dos atores locais era dada criticando-se o projeto desenvolvimentista anterior, o qual provocara o crescimento das desigualdades sociais, associado ao ritmo da urbanização forçada pela decadência das atividades tradicionais, relacionadas ao extrativismo, pela expansão da fronteira agrícola e da mineração, e pela busca de melhores condições de vida nas cidades (SUDAM, 2000, p. 47), gerando os conflitos rurais, as questões ambientais e a pobreza (MACROCENARIOS, 1993; SUDAM, 2000).

Por esse discurso identifica-se nos atores da sociedade civil, representados por suas lideranças, o canal pelo qual se viabilizaria “um modelo de desenvolvimento socialmente justo e ecologicamente adequado” (SUDAM, 1993, p. 38). Destacava-se a necessidade da parceria com diversos atores, reiterando a aliança com a sociedade civil, reconhecendo-se seu caráter ativo na região. Esta radicalizaria o processo democrático, pois representa o apoio a uma força inovadora cujos projetos e experiências alternativas significam “a privatização popular – no

⁶⁰ As políticas de eixos foram elaboradas inicialmente no governo Fernando Henrique Cardoso, no Brasil em Ação (1996-1999) e continuada no Avança Brasil (2000-2003) e concebiam o planejamento regional de uma outra forma, tendo como base as vias de transporte de longa distância que facilitariam o acesso a mercados e melhorariam a capacidade competitivas dos sistemas econômicos regionais. Assim, reconsidera-se a necessidade de implantar e consolidar uma infraestrutura física como requisito fundamental para a integração e desenvolvimento econômico da região Norte (BRASIL, 1997, p.41 apud ABREU e COELHO)

sentido de preencher ações onde o Estado não se faz presente - e reconhecer que tal parceria fortalece a face interna e externa de soberania” (SUDAM, 2000, p. 57).

No PPA Regional (1996-99) o desenvolvimento social e o fortalecimento da cidadania, além dos benefícios apontados anteriormente no Avança Brasil, reitera o direito da participação através da promoção de diferenciadas formas de geração de trabalho possível, asseguramento prioritário das populações menos favorecidas ao acesso de bens e serviços públicos e fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, respeitando a singularidade da população amazônica (SUDAM, 1997, p. 4). Ao mesmo tempo em que adotou a política de eixos, o governo Cardoso, pressionado pela preocupação internacional com a floresta amazônica para o clima do planeta e para a preservação das riquezas associadas aos recursos genéticos, hídricos e à biodiversidade, pela atuação das ONGs locais e do movimento ambientalista internacional, redefiniu prioridades para a Amazônia, como a adoção do PPG7. Associado a esta demanda encontra-se no discurso implementado pelos atores estatais do período a assimilação de termos que demonstram sintonia com os projetos da sociedade civil local para a manutenção de seu modo de vida.

Assim, o projeto amazônico no discurso concebido pelo Estado menciona tenuamente os atores desse projeto genuíno, baseado no saber local, ligando-os a preservação do meio ambiente como os povos da floresta (avança Brasil, 2000, p. 69). Mas assimilar o léxico não significa se dispor a acatar o projeto popular demandado. Reflexo disto foi a oposição do movimento ambientalista, dos movimentos sociais e ONGs locais e internacionais que se contrapuseram às políticas hegemônicas nos PPAs federais - as política de eixos – que contrariavam os ganhos do projeto sustentável que vem se institucionalizando desde os anos de 1990 no Brasil.

As políticas sustentáveis propostas como vitais para a Amazônia contêm como um de seus princípios a participação social, em vista de pressupor o conhecimento genuíno do ator local como forma de alcançar soluções contextualizadas. Fato primordial para a manutenção do modo de vida local, e da diversidade de relações sociais presentes no espaço amazônico, que então fora “atropelado” pelas políticas desenvolvimentistas autoritárias. Porém, percebe-se que a implantação e a elaboração do modelo socioambiental, ou “pós-moderno” (LENÁ, 2002), não se faz sem produzir contradições e resistência dos atores que defendem o modelo desenvolvimentista (ou *modernista*), representados pelos beneficiários da

política de eixos – como as mineradoras, empresas industriais, construção civil etc., assim como dentro do próprio escopo dos diferentes tipos de atores adeptos do modelo socioambiental. Pois o peso relativo de cada ator e a importância igualmente relativa das diferentes dimensões da sustentabilidade contribuem para a produção de configurações locais originais e específicas (LENÁ, 2002, p. 14).

Nos planos do Governo Lula da Silva, os termos aqui ressaltados ganham uma maior densidade, no sentido não só de quantidade, mas também de qualificação. As noções de atores da sociedade civil e cidadania, por exemplo, adquirem maior destaque, como detalhamento de suas atribuições. Muitas outras noções se juntam para enfatizar o discurso da participação e adoção de um desenvolvimento participativo. Destacava-se que a ampliação da cidadania é elemento chave do Plano de Governo (BRASIL, 2003). Note-se que na mensagem ao Congresso enviada pelo Presidente Lula há o cuidado em enfatizar a legitimidade do documento baseado no amplo debate realizado junto a diversos setores da sociedade brasileira, a fim de construir democraticamente o documento Brasil de Todos (PPA 2004-2007). Novamente identifica-se a ênfase no caráter participativo como forma de se diferenciar dos governos passados, recentes e período ditatorial, e assim distinguir-se do modo de elaborar e beneficiar os setores sociais que iriam ser contemplados pelas políticas públicas. Uma nova relação social contrária, portanto, ao clientelismo, ao paternalismo e ao fisiologismo que mantinham os privilégios corporativos encastelados no sistema das políticas públicas (BRASIL, 2003a, p. 62). Contra o tecnicismo que outrora predominava, sob a orientação dos *policy makers*, e também se contrapondo a ideia da eficácia do mercado contrária à intervenção estatal, enfatiza-se as mudanças institucionais que propiciem o encontro da sociedade civil com o Estado (BRASIL, 2003a, p.31) e fortaleçam o Estado. O que o documento chama de “desprivatização do Estado” representa os anseios sociais de democratização e justiça social reinterpretados pelo governo para o novo pacto social:

Será buscado um novo contrato social que favoreça o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos, a construção de um país mais justo economicamente e socialmente e, sobretudo, um Estado adaptado às exigências deste novo ciclo de desenvolvimento (BRASIL, 2003 b, p. 19).

Os atores da sociedade civil identificados como parceiros do Estado no empreendimento participativo são os da sociedade organizada, fazendo parte as

centrais sindicais, associações e federações empresariais, organizações não-governamentais, movimentos populares, instituições religiosas e científicas. “Ou seja, um forte elenco de entidades fortemente representativas da sociedade civil brasileira” (BRASIL, 2003, p. 6) que então avaliaram e formularam sugestões e propostas para a constituição dos Planos de Governo. Este ato de “dar a voz” (Cf. 2004, p. 6) a estes atores constituiu em si, conforme o discurso governamental, um ato de fortalecimento da cidadania. Nesta linha, na constituição do discurso da participação, diferente do governo anterior, amplia-se consideravelmente os mecanismos institucionais de espaços participativos, não só dos atores da sociedade civil, mas de outros setores, como os empresários de diversos ramos de atividades econômicas, e as diversas instâncias de governo, municipal, estaduais e os diversos ministérios e secretarias federais. Por isso, o planejamento participativo ganha destaque no *Brasil de Todos* visto fortalecer o que está no documento descrito como a “escuta forte” da sociedade.

No documento criou-se uma forte relação entre os novos atores sociais, a cidadania e a noção de justiça social, em conjunto com o reforço de ampliação da participação social nos diversos espaços do Estado. Afirma-se que a eficiência do Estado depende do controle exercido pelo cidadão. E, como forma de construir o cidadão na sua plenitude, efetua o compromisso de enfatizar o social como eixo do projeto de desenvolvimento. De acordo com as aspirações dos próprios movimentos sociais, no PPA o cidadão também é identificado como um detentor de direitos sociais. E estes seriam garantidos por meio de políticas de caráter estrutural (como é o caso de políticas de emprego e de educação, o microcrédito e o apoio à agricultura familiar) e, também, teriam caráter emergencial (BRASIL, 2003b, p. 4). O crescimento econômico é fundamental para a realização da justiça social. Mecanismos como a “revisão periódica dos PPAs”, a participação em Fóruns e Conferências, em nível regional ou nacional, para debater planos e políticas são constantemente reforçados. Conforme afirmou Luiz Dulci, então secretário geral da Presidência da República, o objetivo era atingir a governabilidade social. Entendida como um esforço articulado para criar espaços de diálogo, de construção de canais democráticos de participação na formulação de políticas públicas e de busca de consensos, compreendidos não como unanimidade, mas como ampla maioria (Cf. DULCI, 2003, p.7). Porém é importante questionar se de fato este resultado é obtido. O propósito do trabalho não é chegar a este nível de investigação, mas é possível

depreender alguma crítica, tendo como referência o conhecimento de outras experiências empíricas.

De Toni (2006, p.18) ajuda a entender que as intenções do Governo Lula foram desenhadas para combinar a legitimidade derivada de mecanismos representativos tradicionais (eleições majoritárias e negociação parlamentar) com mecanismos resultantes da democracia direta, participativa ou deliberativa. Porém, esta ideia não é consenso. Nota-se que ocorreram avanços significativos na busca da governança democrática, como é denominado no discurso governamental, porém, da perspectiva de grupos da sociedade civil, construiu-se uma concepção diferente desses espaços. Estes são entendidos sob a perspectiva do controle social, do controle público do Estado. Já o governo Lula trabalha esses espaços como se fossem espaços de interlocução e não de deliberação da sociedade civil e que permitiria que a sociedade pudesse escolher autonomamente seus representantes (MORONI, 2005 apud De TONI, 2006, p. 20). Porém, estas propostas não foram contempladas nas proposições encontradas nos documentos. Sem falar que a cultura da participação ainda não foi engendrada nos diversos setores do Estado, resultando em maior dificuldade de assimilação da condição deliberativa das organizações civis. O foco dos problemas parece ser quase sempre a natureza não deliberativa e o pequeno poder decisório na composição e dinâmica de funcionamento dos conselhos e colegiados (DE TONI, 2006, p.19). Outro fator relevante para explicar as tensões existentes entre instâncias de participação e dinâmica de governo são colocados na limitação de intervenção das próprias organizações sociais (pouca “densidade política”), quanto à ausência de uma cultura propositiva e pouca capacidade técnica e política de formulação de políticas públicas, conforme atestam diversos trabalhos que investigam a atuação dos conselhos gestores na formulação das políticas públicas (Cf. TATAGIBA, 2002; MAIA e NEVES, 2002).

No que concerne à Amazônia, e tendo como referência o PAS, o discurso se mimetiza na configuração de atores que assumem a roupagem local e a condição de sujeitos ativos. Elementos estes que são importantes tanto para legitimar a ideia de participação proposta quanto a ideia de se colocar enquanto um projeto específico, com “olhar diferenciado” para a região (BRASIL, 2008, p.16). Observa-se a ênfase do processo de construção do documento enquanto uma prática participativa, envolvendo os vários setores do governo federal, os governadores dos

estados da Amazônia Legal, setores empresariais e dos representantes da sociedade civil e assinalando-se a participação, através dos fóruns de consulta pública, de cerca de 3 mil representantes das organizações sociais. Dado este que é enfatizado no documento como legitimador do projeto de desenvolvimento proposto pelo Estado.

É interessante observar que no PAS a valorização da participação agregada à ênfase no ator local é parte constituinte de uma ideia que se aproxima da noção de capital social tal qual concebida pela vertente sinérgica, conforme a tipologia de Woolcock & Narayan (2003)⁶¹. A visão sinérgica aposta que a coordenação das ações entre Estado-Sociedade pode ser um catalisador para o desenvolvimento. Peter Evans (1996), em sua crítica ao desenvolvimento econômico relegado ao mercado, observa o esgotamento dos dois principais eixos paradigmáticos de intervenção pública, o desenvolvimento clássico e o neoliberalismo (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 68), os quais objetivavam o desmantelamento das instituições públicas. Com inclinação neo-institucionalista, Evans dá primazia ao Estado como fonte principal da dinâmica social. É através desta ideia que propõe o desenvolvimento deliberativo baseado num conjunto de estratégias de desenvolvimento, utilizando sistemas institucionalizados de deliberação popular para alocar bens coletivos. Apoiado na "nova teoria do crescimento" aliada à análise organizacional moderna do crescimento econômico, que intentam direcionar a teoria do desenvolvimento para longe de um foco centrado no acúmulo de capital, apontando para um ajuizamento mais complexo das instituições que podem tornar o desenvolvimento realizável (EVANS, 2003).

Para uma nova perspectiva institucional, o autor apoia-se na noção do "enfoque da capacidade" de Amartya sen, argumentando que este põe a questão da

⁶¹ Utilizando-se da tipologia de Woolcock & Narayan, a pesquisa sobre capital social e desenvolvimento econômico pode ser diferenciada em quatro perspectivas principais: a visão comunitária, a das redes, a institucional e a sinérgica. A perspectiva comunitária equipara o capital social com as organizações locais com clubes, associações e grupos cívicos, que é medido em função da quantidade e densidade destes grupos numa determinada comunidade. Assim, o capital social é sempre algo bom, tendo sempre um efeito positivo para o bem-estar de uma comunidade, sendo, portanto, uma variável independente. Estes estudos têm contribuído, consideravelmente, para as análises da pobreza, influenciando, também, as ações do Banco Mundial (WOOLCOCK & NARAYAN, 2003, p. 5). A visão das redes tem na análise de Granovetter, Portes e Sensenbrenner e outros um importante eixo de discussão ao acentuar a importância das associações verticais pessoais com as associações horizontais. Já a perspectiva institucional trata o capital social como uma variável dependente, pois a capacidade de mobilização por interesses coletivos dos grupos sociais depende da qualidade das instituições formais com as quais funcionam. Desta forma, a vitalidade das redes comunitárias e da sociedade civil depende diretamente de seu contexto político, legal e institucional (WOOLCOCK & NARAYAN, 2003, p. 9).

escolha social em primeiro plano e argumenta que as instituições deliberativas – debates e intercâmbio públicos – devem ser centrais para qualquer conceituação de desenvolvimento. “Tanto como um fim valorizado em si mesmo como o único meio totalmente legítimo de avaliar outros fins” (EVANS, 2003, p.22). Assim, além das eleições diretas e direitos civis, as democracias do Sul só poderiam solidificá-las através de uma resposta institucional mais substancial, dada pela democracia deliberativa, que aposta no diálogo, na qual o modelo do orçamento participativo é um bom exemplo para Evans.

Assim, no PAS apesar de não estar definida a noção de capital social, valoriza-se bastante o processo de sinergia Estado-Sociedade Civil como forma de atingir o bem-estar social e econômico. Nota-se a ênfase no aparato institucional e na gestão como meios para se atingir o objetivo da prosperidade social. O que não significa, necessariamente, ampliar as funções do Estado, mas ampliar o espaço de atuação dos outros atores, nos lugares em que o Estado regrediu suas funções. No que pese no documento encontrar-se como uma das diretrizes básicas para garantir o desenvolvimento sustentável o aumento da presença estatal na Região Amazônica, distribuída nos diversos níveis institucionais a fim de asseverar a governabilidade:

Notadamente, esta presença se faz através de ações do governo federal destinadas a garantir uma maior governabilidade sobre os movimentos de ocupação e transformação socioprodutiva em determinadas áreas, a orientar o uso do território e de seus recursos, além de assegurar adequada provisão de serviços públicos essenciais, como educação, segurança, saúde, habitação, assistência técnica, regularização fundiária e justiça (BRASIL, 2008, p. 57).

Mas, além da garantia institucional, outra chave de entendimento para conformar a noção de capital social está na apreensão da especificidade dos diversos atores e seus conhecimentos genuínos que são singulares à região. Assim, o reconhecimento da diversidade cultural e dos direitos destes grupos são parte do discurso estatal presente no PAS, como forma de pensá-los como ativos e detentores de direitos. Observa-se que a construção da justificativa de um novo projeto de desenvolvimento agrega atores que foram relegados pelos projetos anteriores, funcionando como um catalisador para a adesão de diferenciados atores sociais. Inclusive apelando-se para a parceria público-privada a fim de legitimar e sustentar as políticas de desenvolvimento. Assim, apesar de suscitar vários debates

sobre o uso indiscriminado de noções como populações tradicionais, estão presentes como parte desta categoria a serem beneficiados pelas políticas de desenvolvimento, os povos indígenas, os quilombolas, os ribeirinhos, as populações extrativistas, além dos produtores familiares e comunitários, os trabalhadores rurais, os assentados e atingidos por barragens. Chamando-se atenção também para a condição das mulheres.

A conformação do desenvolvimento sustentável e participativo está imbricada na implementação de políticas que devem levar em conta os novos sujeitos a quem estas devam responder. O que remete à manutenção da biodiversidade e conhecimentos das populações locais (BRASIL, 2008, p. 65), à ação de consolidar e ampliar as iniciativas de economia popular e solidária, estimulando a integração entre a produção agroextrativista e os processos industriais e de comercialização, com vistas à dinamização de economias locais e regionais (BRASIL, 2008, p. 64).

O estímulo à parceria entre o Estado e atores da sociedade civil é ação fundamental tanto para que haja o empoderamento dos “sem voz” e ampliação da sua participação nos negócios do Estado, quanto pode servir ao encolhimento do campo de atuação dos governos. Os vários autores que comungam da visão sinérgica (ou neo-institucionalista) invocam diferentes exemplos empíricos para demonstrar em diversos cenários a possibilidade de se implantar a estratégia de desenvolvimento que pleiteiam, ou seja, a de que a sinergia entre o público e o privado pode ampliar a confiança e a transparência, permitindo a implementação de políticas públicas que aumentam o bem-estar geral. Ou seja, o estímulo ao uso do capital social das comunidades regionais é benéfico para o desenvolvimento, assim como é função do Estado instigar o associativismo que o origina. “Da mesma forma, dificilmente se dá consistência às formas concretas de desenvolvimento da produção familiar sem algum tipo de associativismo, levando à formação de capital social” (BRASIL, 2004, p. 32). Tal ideia reaparece elegendo-se a cidade como o *locus* privilegiado para a conformação democrática:

[...] as cidades exercem papel estratégico para fortalecer a presença do Estado, na medida em que permitem a difusão das ações públicas horizontais, atravessando todo o território regional. Também são os pontos nodais das iniciativas das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais e os centros de gravidade do capital social (BRASIL, 2008, p. 4).

Se há uma remissão constante aos atores que caracterizam a sociedade civil na Amazônia, o documento, no entanto, menciona a necessidade de que a sinergia se dê também com outros atores que são fundamentais para alavancar o desenvolvimento regional. Além das várias organizações sociais, ONGs, movimentos sociais, contempla-se as parcerias com organizações estatais em vários níveis e as **parcerias público-privadas** que legitimam as escolhas do Estado, e abrem espaço para participarem também como atores influentes nos rumos do desenvolvimento. Reforçam também a concepção neoliberal de políticas públicas, ao diminuir a ação do Estado e repassar ao mercado o cumprimento de metas de desenvolvimento.

Uma vez que a capacidade de mobilização de recursos do Estado é limitada, será necessário estabelecer parcerias com o setor privado, principalmente no que diz respeito à infraestrutura urbana. Pode-se prever, também, a exigência de contrapartidas dos beneficiários de programas de crédito e/ou incentivo fiscal, no caso de empresas de maior porte, sob a forma de seu envolvimento em programas ambientais como, por exemplo, programas de regularização e monitoramento ambiental de fornecedores de bens primários (madeira e produtos agropecuários) (BRASIL, 2008, p.88).

A consideração da parceira público-privada, porém, não é privilégio do PAS, mas aparece como uma relação necessária desde os planos do governo Cardoso. Nestes está colocada como possibilidade de acelerar as ações de financiamento de desenvolvimento, mas deve ser vista também como uma forma de obter sustentação política para a implementação de um projeto participativo, que tem que ir muito além da concepção da participação popular e aponta como fonte de legitimação a abertura de espaço para os setores ligados ao mercado. Nesse sentido, parceria pode ser associada à substituição dos órgãos públicos, ou mesmo à terceirização, ou à privatização das ações atribuídas ao Estado.

O consenso buscado pelo discurso do desenvolvimento participativo se dá pela fragmentação cada vez maior do poder do Estado, ao transferir funções aos diferentes atores que compõem o debate público sobre as possibilidades do desenvolvimento e da democratização. Inclusive, no caso da Amazônia e Brasil, a parceria é bem marcada pela ênfase da participação de entes federativos, governos estaduais e municipais que compõem um pacto para a implantação das estratégias de desenvolvimento. Reforça-se aí a ideia do poder local e da descentralização

como um ganho em relação ao antigo modelo desenvolvimentista, que privilegiava o tecnicismo centralizador em detrimento do ator regional e suas demandas.

Sabe-se, no entanto, que descentralização administrativa nem sempre é descentralização decisória ou ocorre devido à democratização do poder local. Portanto, nada mais naturalizante e homogeneizador do que atribuir às mudanças dos arranjos institucionais perspectivas de transformações fundamentais em realidades sociais, culturais e políticas diversas. Não são necessariamente tais arranjos que limitarão as políticas clientelistas, posto que os resultados devam ser apurados a partir de experiências concretas e não determinados de antemão. Conforme destaca Cruz (2005), não há garantia prévia alguma de que o deslocamento de recursos da esfera nacional para a esfera municipal implique na destruição da dominação, pois descentralizar recursos pode evitar a dominação pelos governos nacionais, mas não evita a dominação pelas elites no âmbito do governo local (CRUZ, 2005, p. 12).

A Participação como elemento dinamizador do desenvolvimento nas ações do Estado

Da análise das noções, depreende-se que as categorias-chave destacadas no discurso estatal – planejamento participativo; sociedade civil; cidadania; parceria – integram ideias-força do marco discursivo no qual a noção de participação coloca-se quase que de forma hegemônica como uma solução para as questões sociais no Brasil. *Nunca fomos tão participativos!* (MARICATO, 2007). Esta frase expressa o quanto se difundiu o participacionismo, “do Banco Mundial, passando por um número incontável de ONGs, a participação democrática está em todas as agendas envolvendo, de preferência, também os pobres da periferia” (MARICATO, 2007, p. 1).

Tomando-se o conceito de hegemonia de Gramsci (1995), pode-se entender que a ideia de participação e seus corolários aqui analisados são parte de uma luta hegemônica no qual a classe dominante constrói alianças e integra as classes subalternas (através de seus ideais), mediante concessões ou meios ideológicos para ganhar o seu consentimento. A participação forjada no seio dos movimentos populares no Brasil dos anos de 1980, como resistência ao Estado ditatorial, buscava radicalizar a experiência democrática numa visão dicotômica

entre Sociedade Civil e Estado, que os colocavam como forças antagônicas. Neste contexto, a sociedade civil era considerada o espaço das lutas democráticas, ao passo que o Estado era o elemento repressor. Nesse sentido, tanto a ideia de participação quanto a da sociedade civil são fruto de disputa política, portanto prenhe de contradições e tensões.

Este entendimento, tanto dos movimentos sociais, quanto da academia, ganharam novos sentidos no contexto participativo dos anos de 1990. Uma ideia-chave aí fora o entendimento de que a relação sociedade civil e Estado poderia ser vista como distinção dialética, na qual a ênfase na ideia de sociedade civil como arena política não implicaria uma dicotomia, mas sim uma continuidade entre Estado e sociedade civil. Por esta razão, a construção de uma nova hegemonia nas sociedades não pode privilegiar o Estado como único objetivo e minimizar a sociedade civil, mas implica na necessidade de reconhecer a sua natureza contraditória e heterogênea (DAGNINO, 2002). Os dilemas que tais ideias implicaram aos movimentos sociais e ONGs de modo geral formaram uma contenda sobre o nível de adesão que tais organizações poderiam estabelecer com o Estado, é digno de registro, mas não será aprofundada aqui a discussão.

Importa para o debate proposto observar que sob o auspício da ideologia neoliberal nos anos de 1990 forja-se a proposta da necessária sinergia entre os atores do Estado e da sociedade civil, buscando integrá-los num discurso hegemônico do Estado que se espraiava em diversas direções, influenciando o imaginário social, sob o mote da participação. Porém, nota-se que este imaginário não reflete realisticamente a ideologia subliminar do capitalismo, mas possui uma margem para que se produzam identidades coletivas individuais em cada contexto cultural ou nacional (SOUZA, 2004), balizados pela força da crítica social para radicalizar a experiência democrática. O novo discurso do desenvolvimento assimila o debate que se fez diante das mudanças no espaço público contemporâneo, apropriando uma concepção de democracia que aponta para o reconhecimento da diversidade de direitos reclamados por uma miríade de atores. Processo este possibilitado pela democratização da esfera pública que, tal como Habermas (1995) concebe, é a caixa de ressonância em que os problemas politicamente relevantes, problematizados no mundo da vida, encontram eco. Isto porque a esfera pública é um sistema de advertência acionado pelo conjunto da sociedade. Por isso, numa

sociedade democrática cabe a ela identificar as questões conflitantes e apresentar respostas a fim de serem assumidas na instância parlamentar (COSTA, 1994, p. 43).

E o conceito de esfera pública é instigante porque possibilita enfocar a mudança do discurso do desenvolvimento, particularmente o caso do Brasil, não só pelo enfoque meramente técnico ou instrumental centrado na análise das mudanças no aparato estatal ou referenciadas ao mercado, mas permite discutir as mudanças ocorridas como resultado de um aprendizado coletivo na luta pela democratização (SOUZA, 2000, p. 93). E este é um caminho pelo qual se pode analisar a ressonância das agendas dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil que aparecem nas diretrizes propostas pelo Estado e pelos organismos internacionais. Mas não a única, como já foi aqui analisado, ao considerar-se a própria influência das forças do mercado através da ideologia neoliberal. O resultado é que a crescente aproximação entre as ONGs e as agências propiciou um fluxo de ida e volta de transferência de referenciais políticos entre ambos. Surge daí novos vocábulos no debate sobre o desenvolvimento e políticas públicas, como *accountability*, desenvolvimento sustentável, governança, capital social, empoderamento, terceiro setor. Porém, a geração de um léxico comum desta discussão levou a divergências em torno dos conteúdos políticos diferenciados ou radicalmente opostos (ALMEIDA, 2006, p. 98).

A construção de um conceito de desenvolvimento participativo pelas agências multilaterais incentiva o debate sobre políticas públicas em torno de alguns pontos que pretendem superar a concepção do desenvolvimento socioeconômico de políticas centralizadas, burocratizadas e universais. E aponta para a proposição de artefatos como crítica e solução para a crise do Estado de Bem Estar:

A necessidade de investir na capacidade dos próprios indivíduos e /ou localidades específicas reinventarem as suas formas de inserção social; de focalizar os beneficiários das ações sociais e estabelecer com eles uma política que pressuponha contrapartidas; de incentivar e promover atividades cívicas e solidárias como maneira de controlar e diminuir a exclusão social; de conjugar esforços públicos e privados no enfrentamento dos problemas sociais (ALMEIDA, 2006, p. 99).

O discurso do desenvolvimento participativo se concretiza buscando inserir um novo aspecto cognitivo que vise a propagar um suposto sistema de conhecimento diferente apropriado às necessidades locais. No material analisado sobressai o modelo que se baseia na novidade dos pressupostos: o novo modelo de

gestão – planejamento participativo; os novos atores do desenvolvimento - sociedade civil, sem prescindir dos diversos setores do Estado e da parceria com a iniciativa privada; de uma nova ideia de justiça social – inclusão através da cidadania expandida ao reconhecimento de diferentes atores; e, no caso específico da Amazônia, cola-se um tema transversal - o desenvolvimento sustentável, que compõe um modelo genuíno para a região. E dessa forma, configura uma nova visão, pois intenta responder de forma diferente às demandas interpostas pelos atores locais que ganharam voz para influir na elaboração das políticas públicas para a região.

A categoria da **participação**, que costura aquelas noções destacadas acima e tais como elas, reflete as disputas entre os diversos atores do Estado, sociedade civil e do mercado no discurso para as ações do Estado para o desenvolvimento participativo. Nos documentos ela acaba refletindo diferentes e até conflitantes conotações, em função, também, da diversidade da conjuntura política nacional – marcada pela alternância na presidência da república - e local – com a mudança do governo do Estado do Pará, conforme se observou na pesquisa de campo.

Assim, a participação em determinado momento é associada às parcerias público-privadas conforme se encontrou no discurso produzido nas instituições estatais em ambos os períodos governamentais federais (BRASIL, 2001, p. 1; BRASIL, 2003a, p.6). Estas, na prática, podem significar a substituição dos órgãos públicos, a terceirização, com estas tomando o lugar do Estado.

O setor público pode e vai induzir a retomada do crescimento econômico. Mas a iniciativa privada tem um papel insubstituível. A força-motriz desse processo deve ser a dinâmica das parcerias Estado-Sociedade, público-privado, governamental e não-governamental. Esse é o caminho que está fazendo brotar o Brasil que pulsa dentro de nós (BRASIL, 2003a, p. 6).

Mas configurou-se, também, a participação como uma efetiva parceria entre atores do Estado e da Sociedade Civil, no sentido da junção de esforços na elaboração, planejamento, e avaliação (BRASIL, 2008; 2003a). Porém, deve-se destacar que este segundo sentido tornou-se mais evidente nos documentos

produzidos pelo Governo Lula, o que ficou documentado na elaboração do próprio Brasil de Todos (2003a) e no PAS (2008), conforme foi ressaltado no item anterior.

O caráter participativo deste PPA é uma fórmula de enriquecimento permanente do planejamento e da gestão das ações do Governo Federal, conferindo-lhes transparência e maior eficácia social. A sociedade brasileira será fortemente ouvida no processo de construção do Plano Plurianual 2004-2007, a ser apresentado para deliberação do Congresso Nacional no final de agosto deste ano. A ampliação da participação da sociedade nas escolhas de políticas públicas será uma grande diferença deste PPA. Esse processo já começou dentro do próprio Governo Federal e está sendo estendido à sociedade civil organizada (BRASIL, 2003a, p. 6).

Observou-se também a noção de participação numa acepção mais tênue, ligada à execução de partes de projetos pré-elaboradas, o que corresponde a uma visão mais normativa, quase burocrática, associada à consulta sobre seus desejos, e também à gestão e que caracterizava os documentos iniciais. Como a consulta para montagens de cenários utópicos para o projeto amazônico consolidado no Macrocenários 2010 (SUDAM et al, 1993). A categoria foi vista também como forma de acompanhamento externo das políticas públicas. Fato ligado à transparência e ao controle social. Reafirma-se nos documentos, também, a participação como promotora da cidadania e efetivação do processo de democratização social. Em suma, vê-se que a participação ganha diversas conotações, mas dentro das ações estatais não reflete o conflito político pelo qual foi gerado. Pois os diferentes significados que os atores sociais levam para o um determinado espaço podem conter expectativas e envolvimento completamente diferentes. Posto que, se para um gestor ou um ator do mercado, a participação teria a ver com a eficiência, com a utilidade para se alcançar o desenvolvimento, para diversos atores da sociedade civil, ligaria-se-ia à conquista de direitos, que iria além dos limites institucionais.

Assim, às antigas *palavras de ordem* próprias das bandeiras de luta empunhada pelos movimentos sociais agregam-se outras produzidas pelo discurso liberalizante que ganhou espaço e ressignificou os antigos conceitos. Ao lado das noções de cidadania, democracia, participação e sociedade civil, povos da floresta agregam-se as noções de accountability, empoderamento, co-gestão, fornecendo um novo sentido que alia outra ótica preocupada em medir a eficiência das relações políticas, mas sem politizar este processo.

No quadro 2, procurou-se sintetizar a relação que as diversas categorias nativas forjaram visando a produzir um novo sentido para legitimar as atuais

proposições de políticas públicas para o desenvolvimento na Amazônia. Observe que a tentativa deste estudo foi o de entender como se constitui o conceito de desenvolvimento participativo, tomando como exemplo empírico uma amostra da produção da documentação dirigida para um caso em particular de política regional, a da Amazônia. Mesmo que não se tenha a pretensão de generalizar as conclusões que se chega, é notável a circulação internacional das ideias aqui analisadas. Influenciando e sendo influenciada pelo debate mundial e nele interferindo. O léxico em evidência demonstra a apropriação de bandeiras de diversos setores dos movimentos sociais. No caso da Amazônia, verificou-se que a questão da sustentabilidade é um tema transversal que perpassa as diversas tentativas do Estado para legitimar suas ações, ao mesmo tempo em que fornece e é compelido a trabalhar dentro de um parâmetro de identidade requerido pelos atores sociais da região, a autoidentificação com o modo de vida criado na relação com o meio ambiente local. Mas responde também ao imaginário criado sobre a Amazônia, como já foi abordado anteriormente, atualizando-se as representações simbólicas a respeito desse espaço. Do *eldorado*, fonte de enriquecimento a ser conquistada, passando pela visão do “vazio demográfico”, a ser preenchido e modernizado, pode-se perceber, atualmente, a construção de uma imagem que justifica outro tipo de atenção fornecida tanto pelo Estado, quanto por organizações da sociedade civil diante da mundialização da questão ambiental: a Amazônia como uma questão internacional, voltada para o salvamento do planeta. Esta ideia chama a atenção para a destruição ambiental e dos modos de vida locais, o que o diferencia do modelo desenvolvimentista ao qual pretendia superar. Mas as políticas participativas, até aqui, compreendem um dilema ressaltado por Wanderley Guilherme dos Santos (1987): toda escolha de políticas é uma escolha trágica, porque não atende nem a todos os problemas cruciais que clamam por políticas, e nem a todos os que precisam de sua proteção. Daí se poder pensar que os projetos de inclusão democrática devem ir muito além da institucionalização da participação, abrindo espaço para as contingências do cotidiano das lutas sociais.

Quadro 2 - O Conceito de Desenvolvimento Participativo nas Ações do Estado na Amazônia

CATEGORIAS	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	SIGNIFICADOS NAS AÇÕES DO ESTADO
PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO		<p align="center">Modelo de gestão</p> <p>⇒ <i>Crítica ao desenvolvimento socioeconômico;</i> ⇒ <i>Nova interpretação da realidade;</i> ⇒ <i>Democratização social.</i></p>
SOCIEDADE CIVIL		<p align="center">Ator privilegiado</p> <p>⇒ <i>Novos atores do desenvolvimento;</i> ⇒ <i>Busca de novas soluções;</i> ⇒ <i>Empreendedorismo dos atores locais;</i> ⇒ <i>Fonte de conhecimento genuíno;</i> ⇒ <i>Capital social;</i> ⇒ <i>Accountability;</i> ⇒ <i>Populações tradicionais; povos da floresta; ribeirinhos; indígenas; extrativistas; agricultura familiar.</i></p>
CIDADANIA		<p align="center">Justiça social</p> <p>⇒ <i>Inclusão social pelo reconhecimento social do Estado;</i> ⇒ <i>Direitos de participação: sociais, políticos, civis</i> ⇒ <i>Incorporação de temas socioculturais.</i></p>
PARTICIPAÇÃO		<p align="center">Via de democratização</p> <p>⇒ <i>Participação como exercício de cidadania;</i> ⇒ <i>Tomada de decisão no nível local;</i> ⇒ <i>Legitimação do discurso participativo;</i> ⇒ <i>Possibilitar dar poder aos "sem voz";</i> ⇒ <i>Ampliação da noção de participação através das parcerias;</i> ⇒ <i>Parceiras público-privada, entre vários níveis de governos, com atores da sociedade civil;</i> ⇒ <i>Governança;</i> ⇒ <i>Empoderamento.</i></p>

Últimas Considerações

Esta tese teve como seu principal foco de interesse a análise do discurso das políticas públicas regionais elaboradas para a Amazônia nas duas últimas décadas, as quais foram classificadas aqui como constitutivas do Desenvolvimento Participativo. O objetivo foi o de, a partir deste material empírico, compreender como se implementa a ideologia e é construída, na prática, a hegemonia do discurso participativo, particularmente na Amazônia, no quadro das propostas de intervenção pública. Buscou-se identificar quais foram os elementos mobilizados para a justificação daquelas práticas. Em vista de se entender que o discurso tem como função legitimar o conteúdo das políticas em nome do “interesse público”. Para tanto, o novo quadro hegemônico que se enraíza nas políticas públicas o faz mediante uma estratégia que, pela *luta hegemônica*⁶², promove articulação, desarticulação e rearticulação de elementos. Remeto aqui à análise de Fairclough (2001, pp. 123 e 128) para explicar as mudanças nas ordens de discurso, que ocorrem na medida em que os produtores e intérpretes combinam convenções discursivas, códigos e elementos de maneira nova em eventos discursivos inovadores, “produzindo cumulativamente mudanças estruturais e rearticulando novas ordens de discurso, novas hegemonias discursivas” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 128).

Esta compreensão tornou-se motivação para entender o fascínio e o “quase” consenso estabelecido no Brasil em torno do celebrado encontro entre sociedade civil e Estado, e das possibilidades de mudanças que a atuação entre ambos incluiria. O destaque nas análises, tanto acadêmicas, como foi visto no capítulo 1, quanto da produção das instituições governamentais e das multilaterais, apontadas no capítulo 4, assim como a produção sobre as experiências das ONGs (Cf. FASE, 2006; SILVA NETO, CARVALHO et al, 2004; LEROY & CASTRO, 1998; TEIXEIRA, 2002) dão conta do papel destacado que a sociedade civil cumpre no processo de democratização das sociedades, ao ampliar sua atuação na esfera

⁶² Partindo de uma orientação gramsciana, Fairclough entende que a hegemonia é liderança e dominação nos domínios econômico, político, cultural e ideológico. Neste sentido, a hegemonia é um foco constante de luta a fim de manter, construir ou romper alianças e relações de dominação/subordinação. E a luta hegemônica localiza-se em uma frente ampla, que inclui as instituições da sociedade civil (educação, sindicatos, família), com possível desigualdade entre diferentes níveis e domínios (FAIRCLOUGH, 2001, p. 122).

pública. O conjunto destas narrativas divide-se em diferentes questionamentos na disputa pela definição do sentido a ser dado para a participação, conforme seus interesses. Mas também avaliam os resultados positivos e negativos sobre as experiências participativas, tencionando a relação Estado *versus* sociedade civil. Tensão que ocorre em virtude das diferenciações presentes no interior do Estado e da sociedade civil, constituída pela heterogeneidade de atores que disputam a construção democrática e pelos diferentes projetos políticos. Processo que ilumina e ajuda a compreender algumas leituras naturalizadas, impostas pelo novo discurso do desenvolvimento, subjacente ao material empírico trabalhado. Estas imposições de ideias são necessárias para forjar sua própria legitimidade, resultando nas políticas públicas participativas.

Um recurso aqui trabalhado foi o de comparar a formulação entre os dois conceitos – desenvolvimento socioeconômico e participativo - a fim de perceber a mudança discursiva, tomando ideias-chave que conformam a concepção sobre os atores portadores do desenvolvimento e a noção de justiça. Pontos cruciais para entender a mudança de justificação na ação do Estado, que não é ainda uma mudança paradigmática, no sentido de uma transformação social de grande monta para a Amazônia. Mas há sim uma mudança na perspectiva de interpretação e da proposição de algumas saídas para as demandas sociais, fruto das transformações na conjuntura internacional que foi analisada no capítulo 1. Pode-se falar criticamente das diferentes formas de inclusão, entre um projeto e outro, propiciado por uma conjuntura e outra, porém cabe considerar que é pela política pública que o Estado se legitima como mediação. Assim, qualquer política pública tem que formular-se como cumprimento, pelo Estado, de suas funções gerais de melhoria de condições de vida e universalização da cidadania – mesmo podendo ser interpretada como a promoção de interesses setoriais. Por outro lado, esta formulação varia muito, pois as lutas sociais fazem alternar a compreensão coletiva sobre as imperfeições da sociedade e da política, variando o entendimento de como deve ser o conteúdo particular das decisões gerais. Por isso, pode-se falar que havia um projeto de inclusão no desenvolvimento socioeconômico, mas que se tornou desajustado e passou a ser criticado.

No capítulo 2, pode-se perceber que a legitimação do desenvolvimento socioeconômico ocorreu através do planejamento governamental e dos investimentos estatais diretos, estes proporcionaram os meios pelos quais puderam

ser instituídas condições adequadas de mercado para os empresários privados e para os trabalhadores; ao mesmo tempo em que criaram condições para a incorporação de massas urbanas, representando-se cada vez mais na arena política. Pode-se entender que a inclusão era limitada ao moldar as identidades sociais por um ideal nacionalista sob o patrocínio do Estado, mas é possível concordar com Reis (1995) na análise de que o desenvolvimentismo criou um projeto bem-sucedido de hegemonia, privilegiando uma relação direta entre autoridade estatal e cidadão, “ao mesmo tempo em que segmentava as demandas sociais e eliminava a competição livre entre classes, grupos e outros feixes de interesses sociais” (REIS, 1995, p. 5). Porém, o crescimento econômico permitiu por muito tempo a contínua criação de novas posições de hierarquia socioeconômica, dando credibilidade às promessas de incorporação progressiva de novos cidadãos à comunidade política, o que, de fato, tornou plausível tal incorporação.

A partir dos anos 1970, este cenário mudou, na medida em que as condições materiais do capitalismo transformaram-se com a crise do sistema capitalista e abriram espaço para a ideologia neoliberal, que transformou o desenvolvimento numa mera ideia de crescimento (DOMINGUES, 2003). A Amazônia tornou-se alvo de ações políticas modernizadoras e excludentes, sob a tutela do Governo Militar e o recrudescimento político, que externalizava uma concepção negativa da democracia (MATTOS, 2006). As demandas sociais tornaram-se sinônimo de ingovernabilidade, pois o Estado não tinha mais “tamanho” para respondê-las. Isto explica a crise de legitimidade do desenvolvimento socioeconômico, que, de fato, externou efeitos contingentes como: diminuição do crescimento econômico, o desemprego massivo, o recuo das políticas sociais, problemas ambientais, violência urbana e no campo etc. No caso específico da Amazônia, o processo conhecido como **modernização forçada** submeteu a região a pesados sacrifícios em nome do progresso esperado, conforme se analisou no capítulo 3. Entre outros fatores, a crise econômica e política da década de 1980, no Brasil, levou à *débâcle* do projeto de desenvolvimento baseado nos investimentos do Estado, sucumbindo aos ditames neoliberais, através das estratégias financiadas pelo Banco Mundial e demais agências multilaterais. Armava-se aí um cenário de tragédia com requintes dramáticos para a Amazônia.

Como foi visto ainda no capítulo 3, os paradigmas do nacional-desenvolvimento foram a base das mudanças que ocorreram na Amazônia nas

últimas décadas, que se intensificaram através da marcha forçada do desenvolvimento, a partir da Operação Amazônia em 1966. Considerada uma região deprimida, o modelo de desenvolvimento implantado não reconhece legitimidade aos atores locais, conforme a noção e grandeza constituída para os atores das regiões desenvolvidas do país. Aliado a esta ideia, a noção de fronteira atribuída à região conforma os tipos de políticas formuladas com base nesses princípios, o desenvolvimento sob *marcha forçada* e aberto à conquista.

Na base das políticas públicas que foram analisadas no capítulo 4, juntando-se ao clamor das várias análises sobre a Amazônia, está um ponto nodal: a crítica que todas as leituras consentem de que as estratégias socioeconômicas foram causadoras de grandiosa exclusão social devido ao caráter predador, tanto ao meio ambiente, quanto ao modo de vida local. A partir daí, a discussão remete a uma nova forma de conceber a relação entre autoridade, solidariedade e mercado, privilegiando-se o lugar dos atores da sociedade civil. O Estado, alvo de confrontação durante a ditadura militar no Brasil, a partir da década de 1990, torna-se ponto de convergência das investidas dos atores da sociedade civil, particularmente das ONGs, consideradas entre os atores mais qualificados e eficientes para o encontro Estado-Sociedade Civil (TEIXEIRA, 2002, p. 107). Por seu turno, o Estado, a fim de permitir a “radicalização” do processo democrático, torna-se mais permeável à participação de atores da sociedade civil.

A mudança de perspectiva para implantar o processo de democratização se fez, fundamentalmente, em torno da elevação dos atores da sociedade civil à condição de um interlocutor relevante na composição dos interesses do desenvolvimento, no qual o Estado e os atores do mercado formam o modelo tripartite, assinalando uma mudança na correlação de forças que constroem a *boa sociedade*. A adoção do léxico dos movimentos sociais ressignificados é o mote de um projeto que se coloca, ele mesmo, como inovador, radicalizando, por vezes, numa visão antiestatista e antieconomicista. Na prática, observam-se referências explícitas na formulação de políticas para a Amazônia – como a utilização de estratégias de antigos teóricos da modernização na implantação dos eixos econômicos na Amazônia, no exemplo do *Plano Brasil em Ação* (1995) do Governo Fernando Henrique Cardoso e que se mantém no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva. Estas mantêm o perfil desenvolvimentista. Os Planos de Desenvolvimento Nacionais incentivam a intensificação de exploração de recursos

naturais, a atração de investimentos estrangeiros e os subsídios a empresas com baixo poder, ou nenhum, de controle estatal de seus lucros (CASTRO, 2005). Assim como as políticas de caráter social têm mantido ou iniciado programas frágeis do ponto de vista de alteração da matriz de desigualdade social, da pobreza, da falta de esgotos nas cidades e no campo, enfim, uma agenda de políticas públicas que exige uma reflexão radical para poder se falar de desenvolvimento regional sustentável (CASTRO, 2005). Apesar do discurso da sustentabilidade ser a linha mestra na definição das políticas de desenvolvimento na Amazônia (Cf. BRASIL, 2008; Cf. Quadro 2), este é também fruto de disputa por imposição de sentidos, o que corresponde a diferenças entre os que participam desta arena. Portanto, mesmo que o tema da sustentabilidade crie uma identidade para a discussão nas novas propostas de desenvolvimento para a Amazônia, e demande a participação dos atores locais, por isso mesmo, é também fruto das lutas sociais.

Estes elementos nos fornecem material para questionar a existência ou não de um novo paradigma de desenvolvimento. Pois, entendo que a noção de desenvolvimento continua, não exatamente como progresso, mas como uma forma de melhoria. A forma de melhoria mudou, o sentido normativo-evolutivo da discussão também, ao aparecerem novas noções de justiça social e a valorização de outros atores, da coparticipação da sociedade civil com o Estado. O que provocou mudanças discursivas de certas categorias de entendimento que são relevantes para as transformações da esfera pública, alargando a noção de participação, incluindo a diversidade de grupos da sociedade civil, ampliando a noção de cidadania. Mas talvez seja cedo para se pensar numa mudança de paradigma, em função do se apontou acima.

Não se negam aqui os aspectos positivos deste encontro, mas questiona-se a celebração, principalmente por parte do conjunto de forças que ocupam o poder nos vários níveis da administração pública (municipal, estadual e federal), do poder demiúrgico quase exclusivo dos atores da sociedade civil na construção de estratégias de democratização, tratando-os sem uma necessária diferenciação interna. Este é um ponto de destaque que fundamenta o entendimento da produção da naturalização do discurso da participação. Pois a participação dos atores da sociedade civil nos projetos do Estado não produz em si uma ruptura paradigmática em relação às antigas formulações que sustentavam as políticas públicas.

Como se mencionou no início, são vários os relatos que revelam que a construção democrática não é linear, mas contraditória e fragmentada, permeada de conflitos. Resultado do acompanhamento da diversidade de experiências apontadas pela literatura sociológica e nos inúmeros debates resultantes das investidas das organizações sociais no ambiente social, que dão conta das dificuldades e avanços na relação entre os atores da sociedade civil e estatais. Daí a importância em contextualizar as ações dos atores da sociedade civil, diante das lutas travadas, nacional e internacionalmente, dado a reorganização do sistema político contemporâneo. Além do que, a chamada sociedade civil não se ajusta aos desejos dos pensadores, seja para diminuir ou substituir o Estado, seja para erigir um espaço radicalmente separado do mercado e do Estado (SORJ, 2005, p. 8). E este ponto é importante para se discutir a possibilidade de novos empreendimentos de desenvolvimento com base num entrecruzamento das diferentes lógicas: mercado, Estado e sociedade.

Sob outro aspecto, Bava (2002) chama atenção para um ponto significativo aqui nesta análise. Para o autor, esse novo discurso é uma resposta à crise política e de legitimidade do padrão de acumulação que desde meados dos anos de 1970 vem sendo impulsionado pelos organismos e imposto aos países periféricos, via imposição das propostas do Consenso de Washington. Por esta via, o autor entende que o novo léxico que incorpora as noções de participação, de sociedade civil, desenvolvimento local, não é nacional. Mas é uma resposta ao aumento da desigualdade no plano mundial e à deterioração das condições de vida em sociedade na grande maioria dos países do mundo. É fruto também da atuação radical dos movimentos internacionais e nacionais de contestação ao modelo de globalização dos mercados, que passou a ameaçar a estabilidade política das classes dirigentes e a continuidade política do modelo neoliberal.

Posições que não se distanciam do que Avritzer e Santos (2002) caracterizaram como perda da *demodiversidade*. Que foi a conversão, pelo mesmo processo, do modelo liberal de democracia em modelo único e universal. As implicações levam à perda, por parte das diversas sociedades e grupos sociais, da condição para expressarem criativamente suas demandas, carências e soluções, conforme sua especificidade cultural. Isto em plena vivência de um mundo que agora se reconhece como multicultural.

Não faz sentido postular a universalidade dos valores que sustentam a democracia na base de que não há nada em outras culturas que se lhes oponha, como faz Amartya Sen (1999). Tal convergência não pode ser postulada como ponto de partida. Tem de ser, quando muito, o ponto de chegada de um diálogo intercultural em que as outras culturas possam apresentar não só aquilo a que não se opõe, como, sobretudo, aquilo que propõem autonomamente (SANTOS E AVRITZER, 2002).

Conforme analisado neste trabalho, noções como “participação”, “planejamento participativo”, “cogestão”, “gestão participativa”, “encontro da sociedade e Estado”, entre outras, que hoje fazem parte de um vocabulário corrente para exprimir as relações virtuosas para a democratização social, contudo, merecem uma análise crítica. Por isso reforça-se aqui a necessidade das Ciências Sociais voltarem-se para uma abordagem contextualizada dos processos sociais, sem a qual se perderá a dimensão científico-reflexiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (org.) *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-126.

ADA. Instituições discutem Planejamento Integrado. *Notícias, ADA*, Belém, 29/08/2006. Acessado em: 19/05/2007.

http://www.ada.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=162.

ADA. *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal: estudos diagnósticos setoriais – PDSA 2005-2008*. / Agência de Desenvolvimento da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Organização dos Estados Americanos. 9 v. Belém: ADA, 2006.

ADA. *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal: estudos de aglomeração - PDSA 2005-2008*. Agência de Desenvolvimento da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Fundação de amparo e desenvolvimento da Pesquisa. Belém: ADA, 2007.

ADA. *Programa de ações estratégicas para a Amazônia Brasileira - PRODEAM*. Relatório Final: ADA, OEA, MMA. Belém: ADA, 2003.

ADA. *Proposta de estratégia espacial para o desenvolvimento da Amazônia*. ADA/OEA. Belém: ADA, 2003.

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. *A Economia do Subdesenvolvimento*. São Paulo: Forense, 1969.

ALLEGRETTI, Mary. Do avança Brasil ao PPA de Lula. *Ciência e Ambiente*, n.º. 32, jan / jun 2006, p. 15-34.

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “participação solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

ALTVATER, Elmar. *O Preço da Riqueza*. São Paulo: UNESP, 1995.

ALTVATER, Elmar et al.. *Terra Incógnita: reflexões sobre globalização e desenvolvimento*. Belém, UFPA/NAEA, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANDERSON, Scott Douglas. Engenhos na Várzea: Uma Análise do Declínio de um Sistema de Produção Tradicional na Amazônia. In: LÉNA, Philippe e OLIVEIRA,

Adélia Engrácia (org.). *Amazônia: A Fronteira Agrícola 20 Anos Depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991.

ARAMBURU, Mikel. Aviamento, Modernidade e Pós-Modernidade no interior Amazônico. *RBCS*, nº. 25, ano 09, v.12, jun/jul.1994, p. 33–55

ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: Orientações para novas pesquisas. *RBCS*, São Paulo, Ano 10, n.27, p.18-27, fev. 1995.

ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (orgs.). *Razões e Ficções do Desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, 2001.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia. A especificidade do *Welfare State* Brasileiro. In: MPAS (org.). *Reflexões sobre a natureza do Bem-Estar – A política social em tempo de crise, articulação institucional e Descentralização*. 1ª ed. Brasília: CEPAL/MPAS, 1989, p. 85-178.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia* (Debates, 72). Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional do novo associativismo. *Revista Lua Nova*. N.º. 39, 1997.

AVRITZER, Leonardo. Teoria crítica e teoria democrática: da impossibilidade de democracia ao conceito de esfera pública. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.º. 53, p. 167-188, mar.1999.

AZEVEDO, Sergio de. Desigualdades sociais e reforma do Estado: os desafios da gestão metropolitana no federalismo brasileiro. In: FLEURY, Sonia (org.) *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 127-212.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997*, o Estado num mundo em transformação. Washington: Banco Mundial, 1997.

BANCO MUNDAL. *Relación entre el Banco Mundial y la sociedad civil*. Examen de los ejercicios de 2005 y 2006. Washington D.C./EUA, 2006. Acessado em: www.bancomundial.org/foros/sdadcivil/web/contexto.htm

BARAN, Paul (1972). *A Economia Política do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *O Vale do Amazonas*. 3ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1975.

BAVA, Silvio Caccia. Mitos e realidades sobre inclusão social, participação cidadã e desenvolvimento local: uma discussão sobre contextos e conceitos. Paper. *II Fórum Temático Regional - Seminário Governabilidade para El empoderamiento de los pobres*. Lima/Peru, 30/out.–1/nov., 2002. Acessado em:

- BECK, Ulrick. *O que é globalização – equívocos do globalismo; respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BECKER, B. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, v. 19, nº 53, 2005.
- BECKER, Bertha K. *Amazônia*. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BOLTANSKI, Luc e CHIAPELLO, Ève. *El Nuevo Espiritu del Capitalismo*. Madrid: Akal Ediciones, 2002.
- BORGES, André. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à "crise de caráter" do Estado. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, nº. 1, 2000.
- BORGES, André. Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *RBCS*, São Paulo, v. 18, nº. 52, 2003, p. 125-138.
- BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 63-118.
- BOTELHO, André. A ciência como vocação desenvolvimentista: a escrita pública de José Leite Lopes. *Perspectivas*. São Paulo, nº. 28, 2005, p. 135-156.
- BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos*. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BRASIL - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2000-2003*. Avança Brasil. Brasília, DF, 2000.
- BRASIL. *Conhecendo mais sobre o Avança Brasil Crescer com Firmeza*. Brasília, 2001.
- BRASIL. *Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003(a). 182 p. il. color.
- BRASIL. *Plano Brasil de Todos - Participação e Inclusão - Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social*, Brasília, maio, 2003 (b).
- BRASIL. Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos*. Brasília, MP, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. *Plano Amazônia Sustentável – PAS*. V. 1 (Diagnóstico e Estratégia). Brasília, abr, 2004. Acessado em: 28/05/2007 http://www.amazonia.org.br/guia/detalhes.cfm?id=156087&tipo=6&cat_id=38&subcat_id=154.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil [1988]*. Senado Federal, Brasília, 2006. Acessado em 23/09/2008.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira*. Brasília: MMA, 2008. Acessado em: 15/08/2008. <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pas.asp>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A teoria do desenvolvimento Econômico e a crise de identidade do Banco Mundial*. Rev. de Economia Política, vol. 15, n. 1 (57), jan – mar. 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 47, n.º. 1, 2004, p. 49-84.

BRITO, Daniel Chaves de. *A Modernização da Superfície*. Belém, UFPA/NAEA, 2001.

BRODIE, Ellie; COWLING, Eddie; NISSEN, Nina et. al. *Understanding participation: A literature Review*. Pathways through participation Project. Acessado em: <http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/wp-content/uploads/2009/09/Pathways-literature-review-final-version.pdf>. 2009.

BRÜSEKE, Franz J. *A Lógica da Decadência*. Belém: Editora CEJUP, 1996.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

CARDOSO, F. H.; FALLETO E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARDOSO, F. HENRIQUE; MÜLLER, G. *Amazônia; Expansão do Capitalismo*. 2ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK – JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978 (Estudos Brasileiros, v.14).

CARNEIRO, Maria de Fátima. Populações tradicionais, sociabilidade e reordenação social na Amazônia. In; Costa, M. J. J. (org.). *Sociologia na Amazônia*. Belém: UFPA, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania, estadania, apatia. *Jornal do Brasil*, 24/06/2001, p. 8.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 12ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da Questão Social*. Petrópolis: Vozes, 2003.

CASTRO, Edna; ACEVEDO, Rosa E. A. Estado e Poder Local: Dinâmica das Transformações na Amazônia Brasileira. *Pará Desenvolvimento*. (20/21), 1987, p. 9-14.

CASTRO, Edna; HEBETTE, Jean (orgs.). *Na trilha dos grandes projetos: modernização e conflito na Amazônia*. Belém: UFPA/NAEA (Cadernos do NAEA, 10), 1989.

CASTRO, Edna. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, Maria Célia e MATHIS, Armin (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento local na Amazônia: uma agenda de debate*. Belém: UFPA/NAEA, 2005, p.75-84.

CEPÊDA, Vera Alves. *O pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento e democracia*. Gramsci e o Brasil, março de 2003. Capturado em 14/04/2006, disponível em <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=31>

CEPÊDA, Vera. Estado, democracia e nação na teoria do subdesenvolvimento. *Revista Versões*, São Carlos, nº. 2, jan./jun. 2006, p. 49-66.

CEPÊDA, Vera. *Reverendo o lugar da democracia no processo de modernização - as matrizes da teoria furtadiana do desenvolvimento*, v. 17, nº. 2, 2008.

CEPÊDA, Vera. Funções políticas da *intelligentsia* – desenvolvimento, democracia e projetos nacionais. Paper, SBS, Rio de Janeiro, julho de 2009.

COCCO, G.; GALVÃO, A. P.; SILVA, M. C. P. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. (orgs.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 13-31.

COHEN, Jean L. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 46, nº. 3, 2003, p. 419-459.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Sociedade Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COMIN, Álvaro A. Notas sobre a atualidade do pensamento de Celso Furtado. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. *Razões e Ficções do Desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, 2001.

COMUNITAS. *Sociedade Civil, democracia e desenvolvimento: velhos modelos e novos caminhos*. Mimeo apresentado no Seminário Sociedade Civil, democracia e desenvolvimento: velhos modelos e novos caminhos. Rio de Janeiro, 21 de novembro de 2005.

CONCEIÇÃO, Maria de Fátima Carneiro da. Populações tradicionais, sociabilidade e reordenamento social na Amazônia. IN: Jackson, M. J. C. (org.) *Sociologia na Amazônia*. Belém, UFPA, 2001, p. 141-164.

CORNWALL, Andrea; ROMANO, Jorge O.; SHANKLAND, Alex. Culturas da política, espaços de poder: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa. In: ROMANO, J.; ANDRADE, M. de P.; ANTUNES, M. (orgs.). *Olhar crítico sobre participação e cidadania*. São Paulo: Expressão Popular, Action Aid Brasil (Coleção Olhar Crítico, v.1), 2007.

CORRÊA, Roberto Ribeiro. Um Novo Escopo para um Novo Estilo de Planejar o Desenvolvimento Regional. *Amazônia: Ci. & Desenvolv.*/ Banco da Amazônia. Belém, v. 1, n.º. 2, jan/jun, 2006, p. 175-187.

COSTA PINTO, Luiz de Aguiar. *Desenvolvimento econômico e transição social*. 2ª. ed. revista e aumentada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

COSTA PINTO, Luiz de Aguiar. *Sociologia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

COSTA, F. de Assis. *Ecologismo e questão agrária na Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA, 1992.

COSTA, F. de Assis; ANDRADE, Wanderlino Demétrio de. As políticas para a promoção de Arranjos produtivos locais no Brasil – o Caso do estado do Pará (Relatório Final). *Revista Brasileira de Inovação*, v. 5, n.º. 1, jan/jun, 2006.

COSTA, J. Marcelino da. Impactos Econômico-Territoriais do Atual Padrão de Ocupação da Amazônia. In: *Amazônia Desenvolvimento ou Retrocesso*. Belém: CEJUP, 1992, p. 52-104.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – uma abordagem tentativa. *Novos Estudos*, São Paulo, n.º. 38, março 1994, p. 38-52.

COSTA, Sérgio. Categoria analítica ou *Passe-partout* Político-Normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *BIB*, Rio de Janeiro, n.º. 43, 1º semestre, 1997 (a), p. 3-25.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n.º. 35, fev. 1997 (b).

COSTA, Sérgio. Esfera pública e as mediações entre cultura e política: para uma leitura sociológica da democratização brasileira. *Travessias*, Rio de Janeiro, n.º. 1, 1999, p. 57-72.

COSTA, Valeriano. M. F. O novo enfoque do Bando Mundial sobre o estado. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.º. 44. 1998, p. 5-26.

DAGNINO, E.; ALVAREZ, S. E.; ESCOBAR, A. (OrgS.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos: Novas Leituras*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000. v. 1.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

DE TONI, Jackson. *A participação social no planejamento governamental: a experiência do governo Lula, Brasil*. Paper, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006, p. 1-30.

DEBRUN, Michel. O problema da ideologia do desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Belo Horizonte, v. II, n.º 2, julho, 1962, p. 236-279.

D'INCAO, Maria Angela; SILVEIRA, Isolda Maciel da (orgs.). *Amazônia e a crise da modernização*. Belém: MPEG, 1994. (Coleção Eduardo Galvão)

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sergio de (org.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Ed. da UNB, 1997.

DOMINGUES, José Maurício. Amartya Sen, a Liberdade e o Desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, n.º 65, março 2003, p.57-70.

DOMINGUES, José Maurício. Reorganizando a modernidade. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.º 45, 1998, p. 205-229.

DONADONE, Julio César e GRÜN, Roberto. Participar é preciso! Mas de que maneira? *RBCS*, São Paulo, v. 16, n.º 47, 2001, p. 112-125.

DRAIBE, Sonia. O Welfare State no Brasil: características e Perspectivas. ANPOCS. *Ciências Sociais Hoje*. 1989, p. 13-61.

DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. *Estado de bienestar, desarrollo econômico y ciudadanía? Algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México: CEPAL, 2006 (Série Estudos y Perspectivas de la CEPAL).

DULCI, Luiz. *O PPA e a Participação Social no Novo Governo*. Fóruns do Planalto – 9 de outubro de 2003. Acessado em: www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.º 24, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.º 35, 1995, p. 73-111.

ESTERCI, Neide. *Escravos da desigualdade: estudo sobre o uso repressivo da força de trabalho hoje*. Rio de Janeiro: Cedi, 1994.

EVANS, Peter. Além da "monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, n.º 9, 2003, p. 20-63.

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, v. 24, n.º.6, 1996, p. 1119-1132.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FASE (2006). Observatório COMOVA – UFPA – FASE-PA. Acessado em 15 de maio de 2007 em:

http://www.comova.org.br/www/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=38

FERNANDES, Florestan. *A sociologia numa era de revolução social*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERNANDES, Florestan. *Ensaio de sociologia geral e aplicada*. São Paulo: Pioneira, 1960.

FERNANDES, Luciana Sá e MARIN, Rosa Acevedo. Trabalho Escravo nas fazendas do estado do Pará. *Novos Cadernos NAEA*, v. 10, n. 1, p. 71-99, jun. 2007.

FERREIRA, Antonia M. M.; SALATI, Enéas. Forças de transformação do ecossistema amazônico. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, nº 54, 2005, p. 25-44.

FIGUEIREDO, Adma H. de. As Formas de Intervenção Pública na Apropriação e Uso do Espaço Amazônico. In: MESQUITA, Olindina; Vianna e SILVA, Solange Tietzmann (coord.). *Geografia e Questão Ambiental*. Rio de Janeiro: IBGE, 1993, p. 137-149.

FIORI, José Luis. *O vôo da coruja*. Uma leitura não liberal do estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.

FIORI, José L. *Estado do bem-estar social: padrões e crises*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998. Acesso em: www.iea.usp.br/artigos. 13/06/2008.

FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. IN: FLEURY, Sonia (org.) *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 23-76.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1995.

FRANCO, Renata Guimarães. *Um novo contrato social? Sociedade civil, participação e a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Dissertação (Mestrado em Direito). PUC, Rio de Janeiro, 2007. Acesso em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510785_07_pretextual.pdf

FRANK, Andre Gunder (1970). *Capitalismo e Subdesarrollo em America Latina*. Buenos Aires, Signos.

FUKS, Mario. *Arenas de ação e debate públicos: os conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no rio de janeiro (1985-1992)*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1997.

FUKS, Mario. Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, nº 1, 1998.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

FURTADO, Celso *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

FURTADO, Celso. *Pequena Introdução do Desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1986.

FURTADO, Celso. O Subdesenvolvimento Revisitado. *Economia e Sociedade*. N.º.1, 19 de agosto, 1992, p. 5.

GAMSON, William A. e MODIGLIANI, Andre Source. Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *The American Journal of Sociology*. Chicago/EUA, v. 95, n.º. 1, jul/1989, p. 1-37. <http://www.jstor.org/stable/2780405>, acessado em: 19/04/2010.

GENTILI, Pablo; SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

GIDDENS, Anthony. *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola, 1997.

GONDIM, Neide. *A Invenção da Amazônia*. São Paulo: Marco Zero, 1994.

Governo do Estado do Pará. *Planejamento Territorial Participativo do Pará*. Acessado em: www.pa.gov.br/hotsites/ptp/index.asp. 15/02/2008.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GUILHERME, Wanderley. Desenvolvimento: ideologia dominante. *Revista Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n.º. 2, dez, 1962, p. 155-192.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la Acción Comunicativa* (v. I e II). Altea: Taurus, 1987.

HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.º. 36, 1995, p.39-53.

HALL, Anthony L. *Amazônia: Desenvolvimento Para Quem? Desmatamento e Conflito Social no Programa Grande Carajás*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

HALL, Stuart. (2003). *Da Diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- HAYEK, Friedrich A. *O caminho da servidão*. Tradução de Leonel Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1977.
- HÉBETE, Jean. Reprodução social e participação política na fronteira agrícola paraense: o caso da transamazônica. In: HÉBETTE; MAGALHÃES & MANESCHY. *No mar, nos rios, e na fronteira*. 2002.
- HIRSCHMAN, Albert . *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Perspectiva, 1973
- HIRSCHMAN, Albert O. Auge y Ocaso de la Teoria del Desarrollo. *Revista El Trimestre*. Princeton: Instituto de Estudios Avanzados, 1986.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos*. O Breve Século XX – 1914-1991. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- HUNT, Diana. *Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1989.
- IANNI, Octávio. *Ditadura e Agricultura*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: 1986.
- IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.
- KEINERT, R. C. O desenvolvimento como preocupação sociológica. II Encontro de História e Desenvolvimento. *Anais de História*, Assis, 1973, p. 131-152.
- KEYNES, J. Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo, Atlas, 1982.
- LASTRES, Helena M. M. e CASSIOLATO, José Eduardo. *Novas Políticas na Era do Conhecimento: o foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais*. Rio de Janeiro, 2003. Acessado em: <http://redesist.ie.ufrj.br/dados/nt.count.php?projeto=ar1&cod=2.30/03/2008>.
- LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem glória. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n.º. 66, julho, 2003, p. 91-109.
- LEMONS, C.; ALBAGLI, S.; SZAPIRO, M. *Promoção de Arranjos Produtivos Locais: iniciativas em nível federal*. Rio de Janeiro: Redesist, 2004. Acesso em: www.ie.ufrj.br/redesist. 2007.
- LEROY, Jean-Pierre; SOARES, Maria Clara Couto (orgs.). *Bancos Multilaterais e desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafio*. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998.
- LIMA, Jacob Carlos. Teoria do capital social na análise de políticas públicas. *Política & Trabalho*, n.º. 17, set, 2001, p. 46-63.

LINHARES, M. e TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. *História da Agricultura Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIPSET, Seymour. *O Homem político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. Morte e ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. Tese de Doutorado da Universidade Federal do Pará, NAEA. Belém: 2005.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Cidadania, democracia e justiça social. Democracia Viva, *IBASE*, n.º 22, jun-jul. Rio de Janeiro: 2004, p. 20-24.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Trabalho e sociabilidade no mundo contemporâneo: uma nota. *Travessias*, Rio de Janeiro, n.º 2/3, set. 2002, p. 87-100.

MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento Econômico da Amazônia: Uma Análise das Políticas Governamentais*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978. (Relatório de Pesquisa n.º 39)

MAIA, Maria Lúcia Sá e NEVES, Maria Elizabete. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável no Pará: descentralização e participação municipal. In: HÉBETTE, J.; Magalhães, S.; Maneschy, M. C. (orgs.). *No Mar, nos rios e na fronteira: faces do campesinato no Pará*. Belém: ADUFPA, 2002, p. 331-353.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e Utopia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. 4ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

MARANHÃO, Ricardo. O Estado e a política 'populista' no Brasil (1954/1964). In: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. O Brasil Republicano. Tomo III, v. 10. São Paulo: Difel, 1981, p. 259-294.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. *Carta Maior*, 14/12, 2007. Acessado em: http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. A reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v.6, n.º 1/2, p. 1-25, 1994.

MATTOS, Paulo T. L. A Formação do Estado Regulador. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n.º 76, novembro, 2006, p. 139-156.

MITSCHEIN, T. et al. *Urbanização selvagem e proletarização passiva na Amazônia: o caso de Belém*. Belém: CEJUP, 1989.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu e COELHO, Maria Célia Nunes. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia, *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 7, n.º 1, jun. 2004, p. 91-122.

MORÁN, Emily. *A Ecologia Humana das Populações da Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1990.

MOREL, Regina Lucia M. e PESSANHA, Elina G. da Fonte. A justiça do trabalho. *Tempo Social* [online]. V. 19, n.º 2, 2007, p. 87-109.

MOTA, Carlos Guilherme. *Ideologia da cultura brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1977 (Ensaio, 30).

MOURÃO, Leila. *Memória da Indústria Paraense*. Belém, FIEPA, 1989.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

NARAYAN, Deepa et al. *La voz de los pobres*. The World Bank, 2002.

OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco. O Caboclo e o Brabo: In: SILVEIRA, Ênio. *Encontros com a Civilização Brasileira*, n.º 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979, p. 101-140.

OLIVEIRA, Darcy Miguel. O Desenvolvimento a partir da comunidade. *Comunitas*. RJ *Em Questão*, n.º 1, agosto, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica a razão dualista*. Questionando a economia brasileira. São Paulo: Brasiliense/Cebrap, 1976.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do anti-valor. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.º 22, out. 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 24-38.

OLIVEIRA, Francisco de. Viagem ao olho do furacão. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n.º 48, jul, 1997, p. 3-19.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, p. 145-156, 1977.

PINTO, Lúcio Flávio. O Estado Nacional: Padrasto da Amazônia. In: *Pará Desenvolvimento - A Face Social dos Grandes Projetos*. Belém: (21): jul/dez. IDESP, 1986/87.

PINTO, Renan Freitas. A viagem das idéias. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n.º 53, 2005.

- PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* - contribuciones para el debate. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004.
- PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2000 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Lisboa/Portugal, Trinova Editora, 2000.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2000.
- RAHNEMA, Majid. Participação. In: SACHS, Wolfgang (ed.). *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- RAMALHO, J. R. Novas Conjunturas Industriais e Participação Local em Estratégias de Desenvolvimento. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 48, n.º 3, 2005.
- REIS, Elisa P.; CHEIBUB, Z. Pobreza, desigualdade e consolidação democrática. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 36, n.º 2, 1993, p. 167-354.
- REIS, Elisa P. Desigualdade e solidariedade – uma releitura do “familismo ‘amoral’” de Banfield. *RBCS*, São Paulo, n.º 29, outubro de 1995, p. 35-48.
- RIBEIRO, Tânia Guimarães. *Impasses na modernização: o fim das certezas nas teorias do planejamento do desenvolvimento*. Dissertação de Mestrado. Belém, PPGCS/UFPA 2000.
- RIDENTI, Marcelo. *Em busca do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- RIDENTI, Marcelo. Desenvolvimentismo: o retorno. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, n.º 92, jan. 2009. Acessado em: <http://www.espacoacademico.com.br/092/92ridenti.pdf>.
- RODRIGUES, Olinda. Experiência de gestão participativa na cidade: um olhar sobre o Congresso da Cidade. In: SILVA NETO, João; SILVA, J. G. C. et alli. Políticas Públicas e gestão local. Belém/Pa: FASE, 2004. (Cadernos de Textos)
- ROLL, Eric. *História das Doutrinas Econômicas*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967.
- ROSTOW, W. W. *Etapas do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel/FUNDAP, 1993.
- SACHS, Wolfgang (ed.). *Dicionário do Desenvolvimento: guia para conhecimento com poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SAFIER, Neil. Como era ardiloso o meu francês: Charles-Marie de la Condamine e a Amazônia das Luzes. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 29, nº 57, 2009, p. 91-114.

SALLUM JR., Brasília. Liberalismo e Desenvolvimentismo no Brasil dos anos de 90. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. *Razões e Ficções do Desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, 2001, p. 223-236.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes et al. *A Crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios pra o século XXI*. 1999, p. 33-76.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v.1).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Roberto. *História Econômica da Amazônia*. São Paulo, T. A. Queiroz. 1980.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A trágica Condição da Política Social. In: ABRANCHES, S., SANTOS, W. G., COIMBRA, M. *Política Social e a Questão da Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1994.

SARMIENTO, Julio; TELLO, Claudia e SEGURA, Ramiro. Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas. *Katálises*. Florianópolis, jul./dez., v. 10, nº. 2, 2007. p. 187-196.

SCHERER-WARREN, Ilse (coord.). *Revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHWARZ, Roberto. As idéias fora do lugar. *Estudos Cebrap*, v. 3, 1973, p.149-62.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, Claudio Araujo de Souza e. Reforma política e desenvolvimento em Hélio Jaguaribe. *Revista Intellectus*, Ano 06, v. II, 2007. Acessado em: <http://www.intellectus.uerj.br/Textos/Ano6n2/Texto%20de%20Claudio.pdf>. 10/01/2010

SILVA, Marcelo Konrad. Sociedade Civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul/dez, 2006, p. 156-179.

SOARES, Maria Clara Couto. A participação na ótica dos bancos multilaterais. In: LEROY, Jean-Pierre; SOARES, Maria Clara Couto (orgs.). *Bancos Multilaterais e desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafio*. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998, p. 21-28.

SORJ, Bernardo. *A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania; para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica. *Território*, v.1, n°.1, 1996, p. 5-31.

SOUZA, Márcio. Amazônia e modernidade. *Estudos avançados*. São Paulo: v. 16, n°. 45, maio/ago, 2002, p. 31-36.

SOUZA, Márcio. *Breve História da Amazônia*. São Paulo: Marco Zero, 1994.

SUDAM. *Plano de Desenvolvimento da Amazônia: detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)*. Belém: SUDAM, 1976.

SUDAM. *Plano de Desenvolvimento da Amazônia: 1994/97*. Belém: SUDAM, 1993.

SUDAM/PNUD/BASA/SUFRAMA. *Macrocenários Amazônia 2010: cenários alternativos e cenário normativo da Amazônia no horizonte 2010 - Relatório Final: 1ª versão*. Belém: SUDAM, [1993].

SUDAM. *Concepção estratégica do desenvolvimento da Amazônia*. Belém: SUDAM, 1995 (a).

SUDAM. *Planejamento estratégico do desenvolvimento da Amazônia*. Belém: SUDAM, 1995 (b).

SUDAM. *Plano Plurianual – 1996/99: Amazônia Legal*. Belém: SUDAM, 1997

SUDAM. *Construindo o futuro da Amazônia: estratégias para o desenvolvimento sustentável 2000/2003*. Belém: SUDAM, 2000.

SWEEZY, Paul M. (1962). *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*. Rio de Janeiro, Zahar.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TAYLOR, Charles. Invocar a sociedade civil. In: TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola, 2000, p. 221-240.

TEISSERENC, P.; ROCHA, G. de M.; MAGALHÃES, S. B.; GUERRA, G. A. D. *Coletividades locais e desenvolvimento territorial na Amazônia*. Belém: NUMA/UFPA, 2008.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 105-142.

TITMUS, R. *Essays on the Welfare State*. Londres: Asllan & Unwin, 1963.

TOLEDO, Caio Navarro de. *Iseb: fábrica de ideologias*. São Paulo: Ática, 1977 (Ensaio, 28).

TRINDADE Jr., Saint-Clair Cordeiro. A questão urbana, o estatuto da cidade e o desafio da sustentabilidade na Amazônia, In: SILVA NETO, João et al. *Políticas Públicas e Gestão Local: Programas de capacitação em políticas de desenvolvimento urbano sustentável e gestão democrática*. Belém: FASE, 2004, p. 55-66.

TRINDADE, Helgio. Integralismo: teoria e práxis política nos anos 30. In: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. O Brasil Republicano. Tomo III, v. 10. São Paulo: Difel, 1981, p. 299-335.

TURNER, Bryan S. *Citizenship and social theory*. London : Sage, 1994.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. *Rev. Sociol. Pol.*, Curitiba, n.º 23, 2004, p. 55-62.

VARGAS, Getúlio. Discurso do Rio Amazonas. *Revista Brasileira de Geografia*, abril-jun, 1942, p. 259-262.

VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VILLAS BÔAS, Gláucia. *Mudança Provocada*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

WAGNER, Peter. *Sociologia de la modernidade*. Barcelona: Herder, 1997.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1983.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. (Estudos Brasileiros, v. 5)

Weinstein, Barbara. *A borracha na Amazônia: expansão e decadência, 1850-1920*. São Paulo, Hucitec/Edusp, 1993.

WILENSKY, Harold. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California, 1975.

WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*. Banco Mundial, EUA, 2003, p. 1-24.

WORLD BANK. *The World Bank participation sourcebook*. Washington,D.C./USA, EDP,1996.

ANEXOS

Anexo 1

DOCUMENTOS COLETADOS NA SUDAM/ADA

DOCUMENTO	ANO	INSTITUIÇÃO
I Jornada de Seminários Participativos para Indicação de Referências Locais Prioritárias ao Planejamento do Desenvolvimento Regional da Amazônia – SPIRAL I – APLS	2004	ADA
Oficina de Gestores Federais	2003	ADA
Portfólio com apresentação de projetos para o período 2004-2007;	S/D*	ADA
I Seminário de Desenvolvimento Organizacional da ADA	S/D	ADA
I Seminário de Avaliação Institucional da ADA – COPLAGE	2005	ADA
Seminário Amazônia para Todos -: "Nova Sudam: desenvolvimento com Justiça Social"	2005	ADA
Programação dos Seminários participativos para indicação de arranjos produtivos locais	2003	ADA
Arranjos Produtivos Locais e o Desenvolvimento na Amazônia	S/D	ADA
I Seminário de Planejamento Estratégico Geral	2003	ADA
Oficina sobre a PRONAGER/AMAZÔNIA	2003	ADA
Relato da Oficina de Planejamento com Gestores Federais na Amazônia	2003	ADA
Oficina sobre Jornalismo e Desenvolvimento Sustentável Regional	2003	ADA
Seminário sobre Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR	2004	ADA
Seminário Participativo de Aquicultura e Pesca	2003	ADA
Seminários participativos para indicação de arranjos produtivos locais	2003	ADA
Seminário Participativo sobre a Fruticultura no Estado do Pará – Diagnósticos e proposições para uma nova política de desenvolvimento	2003	ADA
II Conferência de Responsabilidade	2000	ADA

* SD – Sem data

DOCUMENTO	ANO	INSTITUIÇÃO
Social da Amazônia – BIPSAM		
Uma avaliação crítica da Experiência do Sul da Itália e o Desenvolvimento da Amazônia	2003	ADA
Construindo o Futuro da Amazônia - Estratégias para o Desenvolvimento Sustentável 2000/2003	2000	ADA
Projetos de Ações Integradas para o Planejamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia PRODESAM ADA/OEA/UFPA		
Plano de desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal – estudos diagnósticos setoriais – PDSA 2005-2008 - Plano de Trabalho	2004	ADA
Proposta de estratégia espacial para o desenvolvimento da Amazônia	2003	ADA
Construindo o futuro da Amazônia: proposta para o plano de desenvolvimento regional 2000/2003	2000	ADA
Projetos e Financiamento para o Desenvolvimento da Amazônia – Palestra	2000	ADA
Construindo o futuro da Amazônia: contribuições para a agenda positiva do Estado do Pará	2000	ADA
A Amazônia no contexto da Integração nacional	1999	ADA
Orientações estratégicas para o PPA-2000/2003	1999	ADA
Programa de ações estratégicas da Sudam – 1998/99	1998	ADA
Plano plurianual – 1996/99 – Amazônia Legal	1997	ADA
Resultados do seminário de planejamento e administração estratégica	1997	ADA
Plano Operativo 1995/96 – elenco de Programas e Projetos Prioritários	1996	ADA
Informe Final	1995	ADA
Planejamento estratégico do desenvolvimento da Amazônia	1995	ADA
Ciência e Tecnologia na estratégia do desenvolvimento da Amazônia: documentos técnicos	1993	ADA

DOCUMENTO	ANO	INSTITUIÇÃO
Desenvolvimento Sustentável da Amazônia	1992	ADA
Simpósio internacional sobre cenários de desenvolvimento sustentável na Amazônia: alternativas econômicas e perspectivas de cooperação internacional – relatório final	1992	ADA
Agenda amazônica 21: integração interna e externa – parte 1	S/D	ADA
Agenda amazônica 21: diretriz valorização humana e social	S/D	ADA
Diretriz Geral: Reorientação do Crescimento Econômico - Texto seminal	1998	SUDAM
Atribuições da Sudam e marcos de referência para o desenvolvimento urbano da Amazônia	1984	SUDAM
Análise do Desempenho da Sudam no campo do desenvolvimento regional	1984	SUDAM
Programa de controle ambiental do desmatamento e das queimadas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia – documento Preliminar	1993	MMA/ Governo do Estado do Pará
Palestra “Desenvolvimento da Amazônia e o Papel da SUDAM” – Frederico Alberto de Andrade	1993	MMA/ Governo do Estado do Pará
PALESTRA – “Política para o desenvolvimento da Amazônia”	S/D	MMA/ Governo do Estado do Pará
PALESTRA – “A Sudam e o desenvolvimento da Amazônia”	S/D	MMA/ Governo do Estado do Pará
PALESTRA – “A Sudam e o desenvolvimento da Amazônia”	S/D	MMA/ Governo do Estado do Pará
Palestra proferida pelo superintendente da SUDAM, Dr. Frederico Alberto de Andrade, por ocasião da data comemorativa dos 27 anos de Sudam e 40 de SPVEA, em 30.11.	1993	MMA/ Governo do Estado do Pará
Simpósio sobre “As vicissitudes da colonização da Amazônia”	1993	MMA/ Governo do Estado do Pará
Pronunciamento do Sr. Superintendente, Gal. Roberto Pinheiro Klein na 221ª Reunião Ordinária do Condell – Sudam	1989	MMA/ Governo do Estado do Pará
Metodologia de Cálculo Ascendente de Contas Regionais: Uma Aplicação Para a Economia de Bases Agrária do “Polo Marabá”, 1995 a 2000 – Francisco de Assis Costa	2003	MMA/ Governo do Estado do Pará

DOCUMENTO	ANO	INSTITUIÇÃO
CDROM ADA_054	2003	ADA - meio digital
Proposta de estratégia espacial para o desenvolvimento da Amazônia – relatório –	2003	ADA
DOC_ADA_GESTORES - digital	2003	ADA - meio digital
DOC_ADA_GESTORES/contribuições da Ada –	2003	ADA - meio digital
DOC_ADA_GESTORES/contribuições da Ada/contas regionais -	2003	ADA - meio digital
Sumário Executivo Projeto de Contribuição ao Desenvolvimento dos Principais Arranjos Produtivos Locais Potenciais dos Estados da Amazônia – Estado do Pará	2002	BASA - meio digital
SUFRAMA Hoje	2001	SUFRAMA
PAS - Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira / Presidência da República. – Brasília:	2008	Brasil. Presidência da República.(Ministérios do Interior e do Meio Ambiente)
Plano de Desenvolvimento da Amazônia 1994/1997	1993	SUDAM
Plano de Desenvolvimento da Amazônia 1992/1995.	1992	SUDAM www.genamaz.gov.br
Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal Brasília, 1996; edições IBAMA	1996	Min. do Interior Autor: Jose Seixas Loureiro

Anexo 2

http://www.espacoacademico.com.br
http://www.comova.org.br
http://www.senado.gov.br
http://www.ada.gov.br
http://www.amazonia.org.br
http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes
http://www.jstor.org/
http://www.pa.gov.br/
http://redesist.ie.ufrj.br/dados
http://www.cartamaior.com.br
http://www.scielo.br
http://www.intellectus.uerj.br
http://www.worldbank.org/
http://www.pnud.org.br/home/
http://www.eclac.org/brasil/
http://www.fase.org.br/v2/
http://www.ibase.br/
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt
http://www.pa.gov.br/
http://www.mp.gov.br/
http://www.meioambiente.gov.br/sitio/
http://www.integracao.gov.br/
http://www.bancoamazonia.com.br/
http://www.planosudam.blogspot.com/
http://www.genamaz.org.br/
http://badam.sudam.gov.br/apresentacao.csp

Anexo 3

DISCURSO DO RIO AMAZONAS *

Presidente GETÚLIO VARGAS

Senhores:

Ver a Amazônia é um desejo de coração na mocidade de todos os brasileiros.

Com os primeiros conhecimentos da Pátria maior, este vale maravilhoso aparece ao espírito jovem, simbolizando a grandeza territorial, a feracidade inigualável, os fenômenos peculiares à vida primitiva e à luta pela existência em tôda a sua pitoresca e perigosa extensão. É natural que uma imagem tão forte e dramática da natureza brasileira seduza e povoe as imaginações moças, prolongando-se em duradouras ressonâncias pela existência em fora, através dos estudos dos sábios, das impressões dos viajantes e dos artistas, igualmente presos aos seus múltiplos e indizíveis encantamentos.

As lendas da Amazônia mergulham raízes profundas na alma da raça e a sua história, feita de heroísmo e viril audácia, reflete a majestade trágica dos prélios travados contra o destino. Conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta, foram as nossas tarefas. E, nessa luta, que já se estende por séculos, vamos obtendo vitória sôbre vitória. A cidade de Manaus não é a menor delas. Outras muitas nos reserva a constância do esforço e a persistente coragem de realizar.

Do mesmo modo que a imagem do rio-mar é para os brasileiros a medida da grandeza do Brasil, os vossos problemas são, em síntese, os de todo o país. Necessitais adensar o povoamento, acrescer o rendimento das culturas, aparelhar os transportes.

Até agora o clima caluniado impediu que de outras regiões com excesso demográfico viessem os contingentes humanos de que carece a Amazônia. Vulgarizou-se a noção, hoje desautorizada, de que as terras equatoriais são impróprias à civilização. Os fatos e as conquistas da técnica provam o contrário e mostram, com o nosso próprio exemplo, como é possível, às margens do grande rio, implantar uma civilização única e peculiar, rica de elementos vitais e apta a crescer e prosperar.

Apenas — é necessário dizê-lo corajosamente — tudo quanto se tem feito, seja agricultura ou indústria extrativa, constitui reali-

* Oração proferida em Manaus, no dia 10-10-40.

A nova política do Brasil — Volume VIII — Pág. 77.

zação empírica e precisa transformar-se em exploração racional. O que a Natureza oferece é uma dádiva magnífica a exigir o trato e o cultivo da mão do homem.

Da colonização esparsa, ao sabor de interesses eventuais, consumidora de energias com escasso aproveitamento, devemos passar à concentração e fixação do potencial humano. A coragem empreendedora e a resistência do homem brasileiro já se revelaram admiravelmente, nas "entradas e bandeiras do ouro negro e da castanha", que consumiram tantas vidas preciosas. Com elementos de tamanha valia, não mais perdidos na floresta, mas concentrados e metodicamente localizados, será possível, por certo, retomar a cruzada desbravadora e vencer, pouco a pouco, o grande inimigo do progresso amazonense, que é o espaço imenso e despovoado.

É tempo de cuidarmos, com sentido permanente, do povoamento amazônico. Nos aspectos atuais o seu quadro ainda é o da dispersão. O nordestino, com o seu instinto de pioneiro, embrenhou-se pela floresta, abrindo trilhas de penetração e talhando a seringueira silvestre para deslocar-se logo, segundo as exigências da própria atividade nômade. E, ao seu lado, em contacto apenas superficial com esse gênero de vida, permaneceram os naturais à margem dos rios, com a sua atividade limitada à caça, à pesca e à lavoura de vazante para consumo doméstico. Já não podem constituir por si sós esses homens de resistência indobrável e de indomável coragem, como nos tempos heróicos da nossa integração territorial, sob o comando de PLÁCIDO DE CASTRO e a proteção diplomática de RIO BRANCO, os elementos capitais do progresso da terra, numa hora em que o esforço humano, para ser socialmente útil, precisa concentrar-se técnica e disciplinadamente. O nomadismo do seringueiro e a instabilidade econômica dos povoadores ribeirinhos devem dar lugar a núcleos de cultura agrária, onde o colono nacional, recebendo gratuitamente a terra, desbravada, saneada e loteada, se fixe e estabeleça a família com saúde e conforto.

O empolgante movimento de reconstrução nacional consubstanciado no advento do regime de 10 de Novembro não podia esquecer-vos, porque sois a terra do futuro, o vale da promessa na vida do Brasil de amanhã. O vosso ingresso definitivo no corpo econômico da Nação, como fator de prosperidade e de energia criadora, vai ser feito sem demora.

Vim para ver e observar, de perto, as condições de realização do plano de reerguimento da Amazônia. Todo o Brasil tem os olhos voltados para o Norte, com o desejo patriótico de auxiliar o surto do seu desenvolvimento. E não somente os brasileiros; também estrangeiros, técnicos

e homens de negócio, virão colaborar nessa obra, aplicando-lhe a sua experiência e os seus capitais, com o objetivo de aumentar o comércio e as indústrias e não, como acontecia antes, visando formar latifúndios e absorver a posse da terra, que legitimamente pertence ao caboclo brasileiro.

O vosso govêrno, tendo à frente o interventor ALVARO MAIA, homem de lúcida inteligência e devotado amor à terra natal, há de aproveitar a oportunidade para reerguer o Estado e preparar os alicerces da sua prosperidade.

O período conturbado que o mundo atravessa exige de todos os brasileiros grandes sacrifícios. Sei que estais prontos a concorrer com o vosso quinhão de esforço, com a vossa admirável audácia de desbravadores, para a obra de reconstrução iniciada. Não vos faltará o apoio do Govêrno Central para qualquer empreendimento que beneficie a coletividade.

Nada nos deterá nesta arrancada que é, no século XX, a mais alta tarefa do homem civilizado: conquistar e dominar os vales das grandes torrentes equatoriais, transformando a sua fôrça cega e a sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada. O Amazonas, sob o impulso fecundo da nossa vontade e do nosso trabalho, deixará de ser, afinal, um simples capítulo da história da terra e, equiparado aos outros grandes rios, tornar-se-á um capítulo da história da civilização.

As águas do Amazonas são continentais. Antes de chegarem ao oceano, arrastam no seu leito degelos dos Andes, águas quentes da planície central e correntes encachoeiradas das serranias do Norte. É, portanto, um rio tipicamente americano, pela extensão da sua bacia hidrográfica e pela origem das suas nascentes e caudatários, provindos de várias nações vizinhas. E, assim, obedecendo ao seu próprio signo de confraternização, aqui poderemos reunir essas nações irmãs para deliberar e assentar as bases de um convênio em que se ajustem os interesses comuns e se mostre, mais uma vez como dignificante exemplo, o espírito de solidariedade que preside as relações dos povos americanos, sempre prontos à cooperação e ao entendimento pacífico.

Senhores:

O acolhimento afetoso que tenho encontrado entre vós não só me toca o coração, porque já vos sabia leais e hospitaleiros, como fortalece, ainda mais, o meu sentimento de brasilidade.

Passou a época em que substituíamos pelo fácil deslumbramento, repleto de imagens ricas e metáforas preciosas, o estudo objetivo da

realidade. Ao homem moderno, está interdita a contemplação, o esforço sem finalidade. E a nós, povo jovem, impõe-se a enorme responsabilidade de civilizar e povoar milhões de quilômetros quadrados. Aqui, na extremidade setentrional do território pátrio, sentindo essa riqueza potencial imensa, que atrai cobiças e desperta apetites de absorção, cresce a impressão dessa responsabilidade a que não é possível fugir nem iludir.

Sois brasileiros e aos brasileiros cumpre ter consciência dos seus deveres nesta hora que vai definir os nossos destinos de Nação. E, por isso, concito-vos a ter fé e a trabalhar confiantes e resolutos pelo engrandecimento da Pátria.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)