

# A PARTICIPAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO: O DISCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AMAZÔNIA

Tânia Guimarães Ribeiro

## RESUMO

O propósito deste artigo é analisar o discurso que embasa a elaboração das políticas públicas para a Amazônia, nas últimas duas décadas. A partir dos planos e documentos que servem de diretrizes para essas políticas observou-se que o conceito de *desenvolvimento participativo* encerra a proposta de uma nova prática social entre os atores estatais e os movimentos sociais. O estudo considera que esta interação está baseada em diferenças de grandeza entre os envolvidos e na existência de relações de conflito que não são cotejados nesse conceito. Os discursos e os processos de participação resultam das mudanças globais que influenciaram na redefinição do papel do Estado e na ampliação do espaço público. A partir da investigação empírica e do confronto com a literatura conclui-se que as fronteiras que delimitavam as ações dos movimentos sociais e os atores do Estado foram ultrapassadas. As políticas públicas refletem essa mudança, tornando mais porosa a interface entre o Estado e a sociedade civil. Por outro lado, o ideal do *desenvolvimento participativo* não se traduz em práticas democráticas amplas, mas sugere reflexões sobre como envolver os atores concernidos nas instâncias de governança do Estado.

## PALAVRAS-CHAVE

Participação. Desenvolvimento. Amazônia. Políticas. Públicas. Sociedade Civil.

## ABSTRACT

This paper analyzes the discourse underlying the proposition of public policies for the Amazon region along the last two decades. The plans and documents that offer the guidelines for these policies focus on the concept of *participatory development*, which comprises new interactive patterns involving state actors and social movements actors. This study finds that the concept does not take into account the differences in magnitude and the conflicts relationships between such actors. The participatory discourses and processes relate to global changes that have led to the reframing of the State role and expanded the public space. From the empirical investigation and the pertinent literature, the study concludes that the frontiers separating the actions of social movements and state actors have been blurred. Public policies reflect such changes, as the state interface became more porous. On the other hand, the ideal of *participatory development* does not necessarily imply broader democratic practices. Yet, the ongoing experiences raise critical questions on how to effectively involve the actors in the state governance.

## KEYWORDS

Participation. Development. Amazon. Public policies. Civil society.

## 1 Introdução

Como envolver os cidadãos nas instituições de governança do Estado? Essa questão tornou-se constante nas últimas décadas no cenário brasileiro e internacional, constituindo parcela significativa do debate em torno da participação e dos caminhos do desenvolvimento nacional. Ambos os temas são caros na análise das experiências dos movimentos sociais, institucionalizados ou não, nas quais o acesso aos bens materiais, em muitos casos, não supriu o déficit de direitos e de reconhecimento social. No campo das Ciências Sociais, a busca por respostas à questão polarizou as posições entre aqueles que, de um lado, observavam somente o potencial virtuoso da participação dos atores da sociedade civil junto às instâncias governamentais, e de outro, os analistas que consideravam a limitação desse encontro para influenciar em todo o processo de construção e execução das políticas públicas.

Uma agenda de pesquisa se abre suscitando a confrontação teórica e prática em torno das definições de participação, e sobre as vivências das ações coletivas com o fim de interferir no desenvolvimento. Esse processo tanto constitui como é organizado pelas experiências de participação que, dada a multiplicidade de atores, de espaços e de formas de disputas sociais, produzem diferentes significados sobre essas práticas. Portanto, tem-se aqui um ganho analítico: não se pode partir de um suposto consenso - nem teórico, nem prático - que generalize um prognóstico sobre a resultante do encontro entre os atores da sociedade civil e os que atuam na esfera do Estado. Sobretudo ao se considerar que os processos políticos em contextos de transição democrática e ajustamento político, como os sucedidos no Brasil, de modo geral, não ocor-

rem linearmente, como requer a literatura política ortodoxa (LAVALLE, COELHO, SPINK et al, 2011).

Como parte desse debate, o propósito do estudo é analisar a construção do discurso presente nas diretrizes para formulação das políticas públicas para a Amazônia, que encontra na categoria *desenvolvimento participativo* uma síntese da interação entre atores dos movimentos sociais e os estatais, sem negar o conflito e nem a diferença de grandeza entre os envolvidos. Compreender o processo de constituição desse discurso na região abre espaço para o entendimento da relação estabelecida entre os diferentes atores e suas lógicas de grupo. A novidade que se desenhou nas últimas décadas do século XX ao chegar no século XXI revelou que as fronteiras que delimitavam as ações dos movimentos sociais e os atores do Estado foram ultrapassadas. E as políticas públicas, como ações desenvolvimentistas, e as experiências de ação coletiva refletem a mudança. Se essa nova formatação concretiza práticas e relações sociais de fato mais democráticas, não será avaliado aqui neste momento. O ponto de vista a considerar é o de que a transformação do papel do Estado, aliada à ampliação do espaço público com o processo de globalização, produziu mudanças sensíveis para a legitimação do desenvolvimento no Brasil e no mundo. E o ativismo dos movimentos sociais dentro e fora do Estado apresenta-se como uma novidade a ser observada. Desse ponto de vista, considera-se que os documentos produzidos para a Amazônia refletem esta perspectiva e tensão.

A partir da análise dos relatórios que serviram e servem de diretrizes para nortear a elaboração das políticas públicas para a região, produzidos por agências estatais e direcionados para a Amazônia, busca-

-se compreender a mudança de perspectiva do discurso do desenvolvimento produzida pelo embate entre a crítica social e as ações do Estado. Considera-se que as ações de desenvolvimento se cristalizam nas construções humanas historicamente localizáveis, levando em conta interesses e demandas também identificáveis. Por isso mudam conforme o contexto, apresentando soluções diversas. Assim, propõem-se verificar como foi construída a ideia do desenvolvimento participativo investigando a reorganização de um discurso que objetivava gerar outra concepção de política pública, apoiada na participação dos atores da sociedade civil (RIBEIRO, 2010).

## 2 O Estado como agente do desenvolvimento – O caso do Brasil

O período entre os anos de 1950 e 1970 representou um momento singular na história brasileira, no qual a expectativa de mudança social proposta nos diversos conceitos de desenvolvimento tornou-se proveitoso para a elaboração dos projetos que visavam adequar o país às metas de modernização. E é a partir de fins dos anos de 1940 que se tem bem marcado na cena brasileira o Estado centralizado e centralizador, caracterizado por seu projeto desenvolvimentista, pela *intelligentsia* e pela burocracia, afinadas com a ideologia do planejamento, redirecionadas para a defesa do projeto industrial (CEPÊDA, 2009, p. 9).

Note-se que a ideologia do desenvolvimento poderia ser vista como protagonista de reivindicações que agregariam inúmeras demandas, constituindo a “visão de mundo” que tornaria um grupo de elementos em objetivos comuns. Mudança social, engajamento sociológico, planejamento, revolução social, ideia de progresso, reconstrução

nacional, valorização do conhecimento científico, a noção povo-nação, 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, marcando definitivamente a sua trajetória no pensamento social brasileiro.

Pode-se afirmar que o desenvolvimentismo se sustentava numa ação deliberadamente elaborada por aqueles que visavam 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. O reconhecimento cívico-profissional era de caráter restrito 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, que limitava os direitos políticos a pequenos grupos. Por vias complexas, estes direitos avançavam de forma diferente do que ocorreu com os direitos sociais a partir de 1930 (CARVALHO, 2009, p. 87), quando o Estado canalizou a entrada das massas na arena política e econômica do Estado.

No Brasil, são vários os estudos que apontam para essa questão que, segundo Reis (1995, p. 219), decorre dos 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 subordinadas ao Estado. Tal ideia é fruto de concepções que identificaram os limites e a 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 *subcidadania* (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 histórico.

Deixando ao largo uma grande massa de excluídos, a democracia seletiva também era advogada pelo Estado brasileiro; porém, dentro das limitações que o caracterizavam, ele recebera as denominações de corporativista, populista ou 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.

Em fins do século XX, diante da mudança ideológica de contorno neoliberal, a crítica social comprometida com a sustentação da utopia desenvolvimentista e do Bem-Estar Social perde seu poder explicativo, deixando espaço aberto para a reor-

ganização do capitalismo sob outra justificação (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2002). Tais elementos encontram explicação no amplo processo de globalização que abriu espaço para a contestação do burocratismo do Estado-Nação e seus axiomas.

### 3 A conjuntura de transformações globais: a reestruturação do Estado e do espaço público

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. Os efeitos da globalização e das ideias neoliberais são fundamentais para a compreensão de outra ideologia, pois originam a crise do “Estado desenvolvimentista” e do Estado de Bem-Estar Social. Por outro lado, esses resultados corroboram 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 organizada<sup>1</sup> (WAGNER, 1997) e conjuntamente deslegitima o desenvolvimentismo.

1. 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. 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, p. 83-134).

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 a “crise do Estado” do capitalismo social e os fatores que foram determinantes para esse processo. A internacionalização da economia, a crise fiscal dos governos centrais, as reformas para minimizar o Estado, a ampliação das organizações transnacionais e de instituições multilaterais, e o crescimento das Organizações Não-Governamentais, assim como o clamor por maior participação no nível local e o aumento da integração econômica entre os capitais e os governos subnacionais são relevantes nessa conjuntura.

### 3.1 Sociedade civil e participação: temas da reconstrução do espaço público

Tanto o quadro teórico quanto o político, nos quais se analisa 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*<sup>2</sup> (FIORI, 1995; DOMINGUES, 1998) um dos elementos principais que chamaram a atenção para um novo redimensionamento da emancipação societária que levaria à redescoberta da sociedade civil, mais adiante e em outro contexto. Ao se confrontarem

com o *Welfare State*, os críticos 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 e renovação dos espaços de debate e participação política. É reconhecido que a luta constante dos atores da sociedade civil contra o *trunfo burocrático* do Estado centralizador foi uma das causas da reorganização do Estado.

As lutas por inclusão e pelo reconhecimento das diferenças de sexo, cultura, raça, religião, e por novos padrões de relacionamento com o meio ambiente dos anos de 1960, 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 libertária. A emancipação almejada vai além da aquisição de bens materiais para incluir, também, o direito ao reconhecimento. Este requer políticas específicas que estavam fora do escopo do grande planejamento. 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.

Santos (2008) diz que aqueles movimentos deslocam a hegemonia operária na luta pela emancipação social e “legítima 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 diver-

2. New Left (Nova Esquerda) era a designação dos movimentos políticos de esquerda que emergiram nos anos de 1960, particularmente na Europa. Estes se contrapunham aos movimentos esquerdistas tradicionais, buscando a definição mais ampla de participação política, invocando a diversidade de temas culturais e enfatizando menos aqueles estritamente econômicos. Suas influências foram a Escola de Frankfurt, Jean-Paul Sartre, entre outros.

setores sociais. Pode-se dizer, no caso da Europa, que o Estado de Bem-Estar perdeu sua força mobilizadora paralelamente à perda da capacidade de incorporar e reconhecer novos padrões de relacionamento requeridos pelas sociedades locais.

Nos anos seguintes, em meados da década de 1970, cresceu a oposição contra o burocratismo estatal que, sob os motes da “sociedade contra o Estado”, trouxe para a cena a rediscussão do conceito de sociedade civil, primeiro no Leste europeu, a seguir na América Latina e também no restante da 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, face 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 a Solidariedade<sup>3</sup> (COSTA, 1994, p. 39).

Mobilização parecida é realizada em diversos países da América Latina, com os movimentos populares que eclodem na luta pela democratização (DOMINGUES, 1998; COSTA, 1994). Arato observa que a importância da sociedade civil 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 atores que buscavam firmar autonomia em rela-

ção ao regime militar e, com isso, construir uma identidade própria junto a outros setores e da população, que aludem 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 dizia respeito a outro conjunto de questões colocadas em debate nas democracias capitalistas relacionadas à insatisfação contra a tutela política do *Estado-Providência*. Assim, questionavam-se as formas clássicas de exercício da cidadania via partidos e eleições, pois estas não representariam mais as demandas por participação de amplos segmentos da população.

A importância da sociedade civil se dá, então, simultânea à popularização do tema da participação, que está presente nas práticas discursivas que envolvem as relações entre autoridade, mercado e solidariedade no Brasil. Dos relatórios do Banco Mundial, passando pelas agendas das Organizações Não-Governamentais (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 acadê-

3. O sindicato polonês Solidariedade, fundado em agosto de 1980, tinha entre seus líderes Lech Walesa (Nobel da Paz de 1983 e presidente da Polônia em 1990). A entidade foi responsável pela organização de greves no Estaleiro Lenin, atual Gdansk. É considerado o primeiro movimento de trabalhadores dos países socialistas do leste europeu que se opunham ao regime, contribuindo para forçar a abertura política na Polônia.

mica 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. Apesar das divergências e críticas, ao se popularizar no Brasil, o sentido da participação acabou por construir uma visão positiva partilhada pelos diferentes setores. Nota-se que, em muitos casos, se aposta na capacidade virtuosa dos atores da sociedade civil para construir a democracia e a governabilidade, como um processo quase naturalizado (DAGNINO, 2000).

### 3.2 A Deslegitimação do Modelo Estatista de desenvolvimento

Ao longo das últimas três décadas aqui observadas, operaram-se mudanças expressivas na justificação do conceito de desenvolvimento a fim de incorporar demandas dos diferentes atores sociais que se fizeram reconhecer no processo de mudanças globais e de ressignificação cultural, dinâmica que proporcionou outra compreensão do Estado e do espaço público. O tema da globalização foi trabalhado amplamente nas Ciências Sociais, e diferentes autores (BECK, 1999; WALLERSTEIN, 2001; ROBERTSON, 2000) situaram a origem e as consequências da globalização em um setor da atividade institucional da sociedade moderna, seja na economia, na tecnologia, na ecologia, na cultura, nas novas desigualdades sociais em escala mundial etc. (BECK, 1999, p. 66). Entre tantas orientações, destaca-se que a crise das instituições liga-se ao esgotamento dos sistemas de Estado-Nação, assim como ao do sistema capitalista, *vis à vis* às mudanças que ocorrem em nível individual-pessoal (COSTA, 2004, p. 91). Giddens (1991) e Beck (1999) são relevantes nessa análise ao observarem que mesmo

diante das ambivalências produzidas pela modernidade nesse estágio, o resultado é o questionamento da autoridade do Estado-Nação como regulador e disciplinador das relações sociais. Ao ruírem as referências de nação, de sindicato, de família, de profissão - que serviam de baliza para as identidades pessoais e coletivas - abre-se o “processo de individualização que torna os indivíduos sujeitos da construção de sua própria identidade e biografia” (COSTA, 2004, p. 76) o qual é reflexo da fragmentação do processo de decisão, com a sua progressiva profissionalização e desestatização (BECK, 1999).

Todo o conjunto de mudanças analisado acima não reflete unanimidade entre os autores sobre a função política da globalização e seu par, o neoliberalismo. Tampouco se conjuga a ideia de que essa experiência resultou numa cultura global que unificou modos de pensar e agir ou produziu símbolos culturais e de informações em massa em direção ao *pensamento único*. Ao contrário, esses fatos são profícuos para se entender as transformações efetivas no pensamento e nas experiências sociais, ampliando o foco analítico para além do pensamento nacional-estatal. Este, uma forma de reflexão que se originou com as instituições das sociedades modernas e que produziu a territorialização das sociedades individuais baseada na superposição do Estado sobre a sociedade, impondo a lógica da evolução social, interna e externa às nações, seguindo um traçado burocrático que visava ao controle e planejamento das ações de modernização.

Essas imagens sociais influenciaram a visão de mundo de cientistas, dos movimentos sociais dos agentes estatais ao sujeitar suas interpretações à ordem do Estado. As políticas de desenvolvimento e de modernização dos anos do pós-guerra tornaram-se o meio para a mudança social, comparti-

lhada por diferentes projetos políticos, pelo qual a inclusão de novos atores, sob forte controle do Estado, vinculou-se ao mercado de trabalho através do reconhecimento cívico-profissional (SANTOS, 1987). O motor dessas mudanças estava na evolução das sociedades industrializadas, possibilitada pelo avanço da ciência e da técnica, em vista de uma transformação positiva e ambicionada. Por esta via, tentou-se dominar os efeitos contingentes que o mundo moderno anunciava, por meio da ideologia do progresso. A perspectiva traçada pela Sociologia acompanhava o nacionalismo metodológico, fincado no poder e na força do Estado, atuando como um poder intelectual ordenador<sup>4</sup> (BECK, 1999, p. 52).

As certezas sob as quais se sustentavam tais ideias se desmantelaram diante das mudanças que, entre outros resultados, produziram um novo sentido na legitimação do Estado, paralelo às demandas sociais originadas na forma de atuação dos movimentos sociais contemporâneos, buscando ampliar os espaços democráticos. O tema da participação é comum na arena de encontro dos atores sociais de ambas as instâncias, do Estado e da sociedade civil. O efeito para a análise desta mudança envolve outras formas de conceber e de empregar antigos e novos conceitos sociológicos na interpretação da realidade cindida. Ao mesmo tempo em que se questiona também a relação hierárquica pesquisador-pesquisado (GIDDENS, 1991; BECK, 1999; 2010; BOURDIEU, 1997) e de saberes que concorrem no entendimento da experiência empírica. Estas considerações são relevantes

pois marcam as mudanças nas concepções das Ciências Sociais, apontam para a transformação mais geral no campo social e da ciência, que questiona a visão determinística na relação entre Estado e sociedade civil.

Nesta perspectiva, é possível observar as alterações nas condições em que se discute a viabilidade das políticas públicas absorverem as demandas por participação, questionando-se o lugar do Estado como portador das ações de desenvolvimento. A ampliação do espaço público, no entanto, é marcada por conflitos de interesses envolvendo uma ampla gama de organizações internacionais, sociais, atores políticos e tecno-burocráticos, pela academia, que disputam os significados da participação.

Destaca-se aqui a constituição de outra ideologia de bem-estar social que se sustenta na relação de proximidade estabelecida entre os atores da sociedade civil e do Estado. O desenvolvimento participativo, assim nomeado por seus entusiastas, desmantelaria as concepções que ancoram o desenvolvimento centrado no ator Estado. Um novo processo de legitimação para o desenvolvimento se sustenta, conforme se entende aqui, adotando uma ideologia que atuaria oferecendo justificações sob outros critérios de justiça que permitiriam responder às críticas que suscitaram. Conforme Boltanski e Chiapello (2002), o capitalismo necessita de um espírito que comprometa as pessoas a se manterem engajadas ao sistema de acumulação, por isso incorpora uma dimensão moral que resulta em modelos normativos. Chama a atenção o fato de que esse discurso não pode ser reduzido a uma

4. Ulrich Beck (1999) desenvolve a teoria do container social para explicar como a Sociologia opera no contexto de modernização das sociedades industriais, fundindo-se em sua origem. Assim, tanto a sociedade quanto a Sociologia caíram na “armadilha territorial” da superposição de Estado nacional e sociedade. (BECK, 1999, p. 55)

mera ideologia no sentido de uma ilusão. O Espírito do capitalismo está obrigado, de certa forma, a ofertar o que promete (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2002, p. 509-608). Considera-se, portanto, que o discurso da participação que sustenta as políticas públicas na Amazônia pode ser interpretado como parte da legitimação do capitalismo diante da reconstrução da crítica social, nas últimas décadas.

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

O conceito de desenvolvimento participativo reconstruído aqui é o resultado de um esforço de compreensão da estratégia de sustentação do projeto que se colocou como alternativo ao modelo anterior. Mas é também reflexo de tensões gestadas no contexto histórico de disputas entre vários atores sociais. O discurso se estruturou 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. Na literatura acadêmica esse processo é nomeado como “encontro da sociedade civil e o Estado” (DAGNINO, 2002), “sinergia entre Estado e sociedade civil”, “desenvolvimento deliberativo” (EVANS, 2003; 1996). Nos termos em que se coloca essa discussão na Amazônia, atualmente, a implantação das

Reservas Extrativistas<sup>5</sup> (RESEX), assentada na cogestão dos recursos comuns partilhado entre as populações tradicionais e as agências do Estado é exemplo relevante para se analisar as virtuosidades e dificuldades dessas propostas.

Como em todos os projetos de desenvolvimento, as políticas públicas são estabelecidas 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. E aquele forja a sua legitimidade dependendo sempre da forma como consegue equilibrar essa tensão (SANTOS, 1999, p. 39). O Estado Providência e desenvolvimentista, quando estatizou a regulação fez dela um campo de luta política e também se politizou. Com a globalização, a destruição dos espaços territoriais leva à constituição de outros espaços e permite que novos sujeitos entrem no novo lugar, favorecendo a mudança da experiência do cidadão. Nos documentos apreciados, nota-se a tentativa de incorporar estas mudanças com a inclusão de outros atores. 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. Naqueles se observam os ele-

5. Segundo Almeida (2004, p. 33), as atividades extrativistas dos “camponeses da floresta” entre os anos de 1970, quando iniciaram suas lutas na Amazônia, até a década de 1990, na ocasião da implantação das primeiras Resex, tornaram-se paradigma de desenvolvimento sustentável. Desde o ano 2000, as populações residentes ou usuárias dessas áreas protegidas têm reguladas a sua participação na gestão compartilhada do território através de instâncias e instrumentos, como os Conselhos Deliberativos, que, no entanto, são presididas pelos representantes das agências estatais, como o ICMBIO (Instituto Chico Mendes da Biodiversidade). Este último é responsável também pela criação, implantação e gestão dessas unidades de conservação (BRASIL, 2009).

mentos 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; a preocupação com uma nova institucionalidade do Estado.

A noção de sociedade civil que é desenhada nos documentos para a Amazônia parte inicialmente de uma ideia na qual ela é vista como vítima e oprimida pelas políticas desenvolvimentistas anteriores, destruidora dos seus modos de vida. Ao longo do tempo o mote do que seria um *novo desenvolvimento* redesenha a sociedade civil como ativa e propositiva, sendo vista como parceira do Estado na identificação de metas, na elaboração e acompanhamento das políticas públicas (SUDAM et al., 1993; SUDAM, 2000; BRASIL, 2000; BRASIL, 2008). Nessa acepção, a reafirmação da atuação da sociedade civil é um passo para a promoção da cidadania. Concepção 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). O empoderamento dos grupos com *déficit* de participação e de direitos, os *socialmente vulneráveis*, é o ápice desse crescente reconhecimento que seria 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 incorporam construções culturais diferenciadas.

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<sup>6</sup>. 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 ao qual se propusera.

Na linha do tempo, observa-se que uma profusão de grupos da sociedade civil foi sendo contemplado nos documentos, o que faz parecer que a heterogeneidade cultural do Brasil poderia ser atendida. 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 constam como 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 colaboraria para promover os direitos humanos, garantiria a defesa nacional para consolidar a democracia e o desenvolvimento, reduziria a violência, promoveria a cultura e fortaleceria a cidadania, e o reconhecimento da diversidade cultural do país (BRASIL, 2001, p. 39-45).

Numa descrição sumária, aparecem nos documentos, até o período de 2003, identificados como os atores da sociedade civil 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 seria parte do tripé para o desenvolvimento e a prosperidade social (BRASIL, 2001). Outros interlocutores entre o governo e a sociedade civil seriam as ONGs, as lideranças representativas, as organizações sociais e comunitárias. Uma ideia chave que sintetizava as ações do governo Cardoso (1995-2003) estaria na aposta de que um modelo gerencial, baseado em modernas técnicas de planejamento, poderia substituir o modelo burocrático anterior, ampliar a receptividade de demandas da população e promover a cidadania (BRASIL, 2003, p. 19). O custo foi a redução das funções do Estado.

Adaptadas ao contexto da Amazônia, as noções aqui destacadas ganham no planejamento regional uma roupagem mais afei-

ta 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. O destaque era para a inserção da região nas políticas de “eixos de integração nacional e internacional” (BRASIL, 2000)<sup>7</sup>, que possibilitariam o seu desenvolvimento e integração com o país. 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 (SUDAM, 1993; 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 seu caráter ativo na região. Essa radicalizaria o processo democrático, pois representaria o apoio a uma força inovadora cujos projetos e experiências alternativas significariam “a privatização popular – no sentido de preencher ações onde o Estado não se faz presente - e

7. 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 outra forma, tendo como base as vias de transporte de longa distância que facilitariam o acesso a mercados e melhorariam a capacidade competitiva dos sistemas econômicos regionais. Reconsiderava-se a necessidade de implantar e consolidar uma infraestrutura física como requisito fundamental para a integração e desenvolvimento econômico da região Norte (MONTEIRO e COELHO, 2004).

reconhecer que tal parceria fortalecerá a face interna e externa de soberania” (SUDAM, 2000, p. 57).

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

As políticas sustentáveis propostas como vitais para a Amazônia contêm em 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 (LENÁ, 2002), não se fazem 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, os pesos relativos 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 ganharam 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, com detalhamento de suas atribuições. Muitas outras noções se juntam para enfatizar o discurso da participação e pretensa adoção de um desenvolvimento participativo. Destacava-se que a ampliação da cidadania seria elemento chave do Plano de Governo (BRASIL, 2003). Era reafirmada 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. Contra o tecnicismo que outrora predominava, e também se contrapondo a ideia da eficácia do mercado avessa à intervenção estatal, enfatizam-se as mudanças institucionais que propiciariam o encontro da sociedade civil com o Estado (BRASIL, 2003a, p.31) e o fortaleceriam.

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, p. 19).

Os atores da sociedade civil identificados como parceiros do Estado no empreendimento participativo são os da sociedade organizada, entre eles 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. Na constituição do discurso da participação, diferente do governo anterior, ampliaram-se consideravelmente os espaços participativos, não só dos atores da sociedade civil, mas para outros setores, como os empresários de diferentes ramos de atividades econômicas e as diversas instâncias de governo – municipal, estaduais e os diversos ministérios e secretarias federais.

Nos relatórios criou-se uma forte relação entre os novos atores sociais e as noções de cidadania e de justiça social, em conjunto com o reforço de ampliação da participação social nos diversos espaços do Estado. 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, 2003, p. 4). No que concerne à Amazônia, e tendo como referência o PAS<sup>8</sup>, o discurso se mimetiza na configuração de atores que assu-

mem a roupagem local e a condição de sujeitos ativos (BRASIL, 2008, p. 16). No PAS enfatizava-se o processo de construção das diretrizes de desenvolvimento como 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 a participação, através dos fóruns de consulta pública, de cerca de 3 mil representantes das organizações sociais. Dado este que é reiterado 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)<sup>9</sup>. Essa visão apostaria que a coordenação das ações entre Estado-Sociedade pode ser um catalisador para o desenvolvimento. Por esta via, o efeito subliminar destas considerações aponta para o modelo de reforço das ações do Estado que segue na direção do que Peter Evans (1996) chamou de desenvolvimento deliberativo, baseado num conjunto de estratégias de desenvolvimento, utilizando sistemas institucionalizados de deliberação popular para alocar bens coletivos. Nesta estratégia

8. O Plano Amazônia Sustentável é um plano estratégico que iniciou sua elaboração em 2003, como documento “Amazônia Sustentável”, e em 2008 chegou à sua versão final. As diretrizes gerais e prioridades foram traçadas pelo Ministério do Meio Ambiente, colocando o desenvolvimento sustentável como tema transversal, que deveria subsidiar a implantação do plano operacional. O Plano 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).

9. Utilizando-se da tipologia de Woolcock e Narayan, a pesquisa sobre capital social e desenvolvimento econômico pode ser categorizada em quatro perspectivas principais: a visão comunitária; a das redes; a sinérgica; e a institucional, que 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. (WOOLCOCK; NARAYAN, 2003, p. 9).

neo-institucionalista o Estado tem primazia como fonte principal da dinâmica social, sobrepondo-se, portanto, às ações próprias da dinâmica da sociedade civil e sua diversidade de interesses. A questão relevante aqui é buscar entender o quão limitada poderá ser esta concepção de ação social para a organização social autônoma na Amazônia.

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 alcançar 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 diminuiu suas funções. 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, singulares à região.

Assim, o reconhecimento da diversidade cultural e dos direitos destes grupos é parte do discurso estatal presente no PAS, como forma de pensá-los como ativos e detentores de direitos. Observa-se que a construção da justificação 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 para a parceria público-privada, a fim de legitimar e sustentar as políticas de desenvolvimento. Assim, além das citações às populações tradicionais, estavam presentes como beneficiados das pretensas ações inclusivas, os povos indígenas, os quilombolas, os ribeirinhos, as populações extrativistas, além dos produtores familiares e comunitários, os trabalhadores rurais, os assentados e atin-

gidos por barragens. Chamando-se atenção também para a condição das mulheres.

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 a 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 aplicação 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).

Para além dos atores regionais, o documento 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 que estas também participem 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 cumpri-

mento de metas de desenvolvimento.

A consideração da parceria público-privada, porém, não é privilégio do PAS, mas aparece como uma relação necessária desde os planos do governo Cardoso. Nesses 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 o estabelecimento de um projeto participativo, que tem que ir muito além da concepção de participação popular e aponta como fonte de legitimação a abertura de espaço para os setores ligados ao mercado. Mas também se desenhava o poder local e a 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 nada é 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).

## 5 Comentários finais: participação no desenvolvimento?

As noções que se destacaram no discurso participativo como planejamento partici-

pativo, sociedade civil, cidadania e 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. Importa para o debate proposto observar que sob o auspício da ideologia neoliberal nos anos de 1990 forjou-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 espalha em diversas direções, influenciando o imaginário social, sob o mote da participação. Porém, nota-se que este imaginário é relativizado na prática social, legando 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-se de uma concepção de democracia que aponta para o reconhecimento da diversidade de direitos reclamados por uma miríade de atores.

Considerar o debate sobre o espaço público aqui é instigante porque possibilita discutir 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 debater 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 o único, como já foi aqui visto, ao considerar-se a

própria influência das forças do mercado através da ideologia neoliberal. O resultado é que a crescente aproximação entre movimentos sociais e as agências propiciou um fluxo de ida e volta de transferência de referenciais políticos entre ambos.

Abers e Büllow (2011) assinalam que na medida em que os movimentos sociais demonstram crescente interesse na democracia e na participação em processos decisórios, frequentemente cruzam a fronteira entre o Estado e a sociedade. A ocupação de cargos dentro das instituições estatais por lideranças de movimentos sociais no Brasil tem sido uma prática recorrente. Mas ressalta-se que essa participação tem sido um tema controverso, pois “enquanto alguns movimentos sociais têm rejeitado sistematicamente essa possibilidade, outros movimentos sociais têm tentado utilizar o Estado como plataforma a partir da qual dar maior visibilidade e eficácia às suas demandas” (ABERS E BÜLLOW, 2011, p. 66).

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. Nos relatórios sobressai o modelo que se baseia na novidade dos pressupostos: o novo modelo de gestão, com a sociedade civil, os diversos setores do Estado, a parceria com a iniciativa privada; a nova ideia de justiça social – inclusão através da cidadania expandida ao reconhecimento de diferentes atores. 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 costura aquelas noções destacadas acima e, tais como elas, retratam as disputas entre os di-

versos atores do Estado, da sociedade civil e do mercado no discurso do desenvolvimento participativo. Nos documentos oficiais, a noção 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 nas eleições de 2007. Em suma, vê-se que a participação ganha diversas conotações, mas dentro das ações estatais não traduz o conflito político pelo qual foi gerado. Posto que, para um gestor ou um ator do mercado, a participação teria a ver com a eficiência para o alcance de metas, e também como um desafio de exercer o controle sobre este modelo de gestão. Já para diversos atores da sociedade civil ligar-se-ia à conquista de direitos, que iria além dos limites institucionais.

Às bandeiras de luta empunhadas pelos movimentos sociais, agregaram-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, cogestão, fornecendo um novo sentido que alia outra ótica, preocupada em medir a eficiência das relações políticas, mas sem politizar este processo. Mesmo que não se tenha a pretensão de generalizar as conclusões às quais se chega, é notável a circulação das ideias aqui analisadas. Influenciando e sendo influenciada pelo debate mundial e nele interferindo.

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, atualizando-se as representações simbólicas a respeito desse espaço. Reconhece-se 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, envolvida com 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.

Por este caminho, há espaço para se questionar a existência de um novo paradigma de desenvolvimento, pois, entende-se 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. No entanto, não se percebe aqui uma mudança de paradigma.

Por outro lado, é instigante analisar que o ativismo dos movimentos sociais provocou transformações significativas ao gerar uma agenda de debate e negociação para a formulação de políticas públicas mais inclusivas. Assim, o opaco e denso Estado brasileiro foi se tornando um pouco mais poroso, abrindo-se ao atendimento das múltiplas demandas sociais.

A experiência atual que recoloca a questão inicial deste trabalho em pauta e instiga a busca de respostas contextualizadas é a institucionalização das Reservas Extrativistas. Na Amazônia, a conservação que envolve atores da sociedade civil e estatais no compartilhamento do poder neste novo território aguça as indagações sobre como envolver os cidadãos nas instâncias de governança do Estado. Por esta via, renova-se também o debate sobre a viabilidade das novas experiências de desenvolvimento na região. Novas análises serão necessárias, uma vez que as fronteiras que delimitavam as ações dos movimentos sociais e os atores do Estado foram ultrapassadas pelas práticas de ambos os grupos.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca e BULOW, Marisa Uon. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias* [online]. 2011, v.13, n.28, p. 52-84.
- ALMEIDA, Mauro W. Barbosa de. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, RBCS V. 19 n. 55 junho/2004.
- BECK, Ulrich. *O que é globalização*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. São Paulo, Editora 34, 2011.
- BOLTANSKI, Luc e CHIAPELLO, Ève. *El Nuevo Espiritu del Capitalismo*. Madrid: Akal Ediciones, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. *Esboço de Uma Teoria da Prática*. São Paulo, EDUSP, 1997.

- 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 Brasil de Todos - Participação e Inclusão - Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social.** Brasília, maio, 2003.
- 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: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira.** Brasília: MMA, 2008. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pas.asp>. Acesso em: 15 ag. 2008
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania, estadia, apatia.** *Jornal do Brasil*, 24 jun. 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 12ª. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009.
- CEPÊDA, Vera. **Funções políticas da inteligência - desenvolvimento, democracia e projetos nacionais.** Paper, SBS, Rio de Janeiro, julho de 2009.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedad Civil y Teoría Política.** México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- COSTA, Sérgio. **Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil - uma abordagem tentativa.** *Novos Estudos*, São Paulo, n. 38, março de 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. 43, 1º semestre, 1997, p. 3-25.
- CRUZ, Gisele dos Reis. **Gestão Pública Integrada e Democratização da Sociedade. O Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ.** Tese de Doutorado. IUPERJ, Rio de Janeiro: 2005.
- DAGNINO, E.; ALVAREZ, S. E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino americanos: Novas Leituras.** 1. ed. Belo Horizonte: Ed. 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.
- DOMINGUES, José Maurício. **Reorganizando a modernidade.** *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 45, 1998, p. 205-229.
- EVANS, Peter. **Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy.** *World Development*, v. 24, n.6, 1996, p. 1119-1132.
- EVANS, Peter. **Além da "monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo.** *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, n. 9, 2003, p. 20-63.
- FIORI, José Luis. **O vôo da coruja: Uma leitura não liberal do estado desenvolvimentista.** Rio de Janeiro, EDUERJ, 1995.
- GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade.** São Paulo: Ed. da UNESP, 1991.
- LAVALLE, Adrian Gurza; COELHO, Vera Schattan P.; SPINK, Peter et al. **The access of the indigenous and black movements to the HIV/AIDS Policy Arena in Brazil: vulnerability and rights.** S/L, fevereiro, 2011 (Relatório de pesquisa no prelo).
- LÉNA, Philippe. **As políticas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia: problemas e contradições.** In: ESTERCI, Neide; LIMA, Débora; LÉNA, Philippe. **Rede Amazônia: diversidade sociocultural e políticas ambientais,** v. 1, n. 1. Rio de Janeiro, 2002.

- MONTEIRO, Maurílio de Abreu ; COELHO, Maria Célia Nunes. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 7, n. 1, jun. 2004, p. 91-122.
- REIS, Elisa P. Desigualdade e solidariedade – uma releitura do “familismo ‘amoral” de Banfield. *RBCS*, São Paulo, n. 29, outubro de 1995, p. 35-48.
- RIBEIRO, Tânia G. O conceito de desenvolvimento participativo nas ações do Estado: uma proposta para a Amazônia. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PPGSA/UFRJ, 2010.
- ROBERTSON, R. *Globalização – Teoria Social e Cultura Global*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- 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 Sousa. *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1994.
- 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.
- SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretção do dilema brasileiro*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.
- SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2004, vol.19, n.54, p. 79-96.
- SUDAM/PNUD/BASA/SUFRAMA. *Macrocenários Amazônia 2010: cenários alternativos e cenário normativo da Amazônia no horizonte de 2010*. Relatório Final: 1ª versão. Belém: SUDAM, [1993].
- SUDAM. *Construindo o futuro da Amazônia: estratégias para o desenvolvimento sustentável 2000/2003*. Belém: SUDAM, 2000.
- 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.
- WAGNER, Peter. *Sociologia de la modernidade*. Barcelona: Herder, 1997.
- WALLERSTEIN, Immanuel. “A reestruturação capitalista e o sistema mundo”, In: Pablo GENTILI (org.) *Globalização excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*, 3aed., Petrópolis: Vozes, Buenos Aires: CLACSO, p. 223-251, 2001.
- WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*. Banco Mundial, EUA, 2003, p. 1-24.

#### NOTA SOBRE A AUTORA

Tânia Guimarães Ribeiro possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Pará (2000) e doutorado em Ciências Humanas, concentração Sociologia, pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2010). Atualmente é professora da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará. Tem experiência na área de Sociologia, trabalha com as temáticas de desenvolvimento participativo, planejamento do desenvolvimento, políticas públicas, modernidade, participação.

Recebido em: 24/05/12

Aprovado em: 21/12/12

