

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCAR  
Centro de Educação e Ciências Humanas – CECH  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS

HÉLIO VIEIRA JÚNIOR

**POLÍTICA SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO: O CASO DE  
SINOP/MT**

São Carlos - SP  
Julho /2020

HÉLIO VIEIRA JÚNIOR

**POLÍTICA SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO: O CASO DE  
SINOP/MT**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos.

Orientador: Prof. Dr. Fábio José Bechara Sanchez

São Carlos - SP  
Julho /2020



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Tese de Doutorado do candidato Hélio Vieira Júnior, realizada em 30/07/2020.

**Comissão Julgadora:**

Prof. Dr. Fábio José Bechara Sanchez (UFSCar)

Profa. Dra. Márcia Pereira Cunha (FLACSO)

Prof. Dr. Roberto Alves de Arruda (UNEMAT)

Profa. Dra. Maria Ines Rauter Mancuso (UFSCar)

Prof. Dr. Rodrigo Conslante Martins (UFSCar)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

A minha mãe, Maria José, e ao meu pai,  
Hélio Vieira (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, por sua infinita graça e misericórdia sobre minha vida, que tem me acompanhado ao longo de toda minha existência, mesmo sendo eu falho e não mercedor. A Ele toda a Glória!

Agradeço de modo particularmente especial à minha Mãe, Maria José, mulher guerreira, batalhadora, e acima de tudo uma mulher de fé que sonhou e lutou para garantir as condições necessárias para que eu pudesse chegar ao ensino superior, dedicação que me motivou e me deu forças para sonhar por conquistas maiores, como o Doutorado. Minha eterna gratidão e amor!

À minha esposa, Josete, pela compreensão, incentivo e apoio ao longo desse processo. Por entender minha ausência e por me ouvir sobre minhas ansiedades e dúvidas nesse período. Meu eterno carinho e gratidão!

Ao meu irmão Júlio Cesar e aos meus sobrinhos Priscila e Johnathan pelo incentivo e torcida constante.

Aos Professores Doutores Paulo Alberto dos Santos Vieira e Valter Roberto Silvério por terem idealizado e trabalhado incansavelmente para a realização do Doutorado Interinstitucional – Dinter - em Sociologia.

À Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, especialmente nas pessoas da Professora Doutora Ana de Renzo e do Professor Doutor Rodrigo Bruno Zanin, e à Universidade de São Carlos – UFScar, especialmente na pessoa do Professor Doutor Rodrigo Constante Martins que possibilitaram a realização do Dinter.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFScar, em especial aos Professores Doutores Maria da Gloria Bonelli, Fábio José Bechara Sanchez, Maria Inês Rauter Mancuso, Fabiana Luci de Oliveira, Rodrigo Constante Martins, Gabriel de Santis Feltran pelas aulas em Cáceres-MT.

Ao meu Orientador, Professor Doutor Fábio José Bechara Sanchez, que com sua grande generosidade e conhecimento me orientou de forma tranquila e com sabedoria,

ajudando-me a encontrar a direção para a realização da pesquisa. Minha gratidão, admiração e amizade!

Aos Professores Doutores Márcia Pereira Cunha, Roberto Alves de Arruda, Maria Inês Rauter Mancuso e Rodrigo Constante Martins por comporem a minha banca de defesa e pela leitura cuidadosa da minha tese. Suas contribuições foram valiosas. Minha gratidão!

À Silmara, pela solicitude e maneira atenciosa com que sempre nos tratou junto ao Programa de Pós-Graduação de Sociologia da UFScar.

Aos meus colegas do Dinter pelos momentos de convivência e pelas ideias e sugestões à pesquisa. Em especial ao José Pereira, à Cristiane e à Lucineia pela amizade que fez com que o período em que passamos em São Carlos fosse menos solitário. Minha gratidão!

Por fim agradeço a todas as pessoas que, embora aqui não nomeadas, contribuíram de forma importante para a realização desse trabalho.

## RESUMO

O objetivo da nossa pesquisa foi, de forma geral, compreender a relação entre as políticas sociais e o processo de desenvolvimento no período compreendido pelo segundo Governo Lula (2007-2010) e o governo Dilma (2011-2014), bem como o impacto das referidas políticas no alargamento dos direitos sociais constitucionais. Para tanto, nos propomos estudar este duplo e mutuamente determinante processo a partir, de um lado, da análise do sentido das políticas sociais no processo de desenvolvimento do município de Sinop no período compreendido entre os anos de 2007 e 2014; e, de outro, da verificação se as políticas sociais implementadas no município no referido período apresentaram mais caráter de desmercantilização (no sentido de repartição da riqueza) ou de mercantilização (isto é, convergente às forças do mercado). Por se tratar de um município relativamente novo e se localizar numa região de colonização recente, Sinop apresentava, no final de 2005, um índice elevado de carência em infraestrutura básica em várias áreas, particularmente nas áreas relativas à Saúde, Educação, Habitação e Saneamento básico. Tal índice de carência em infraestrutura básica colocava o município de Sinop como um dos que mais demandavam investimentos (tanto no estado como na região centro-oeste de forma geral) o que, dentre outros fatores, favoreceu que o município passasse a ser contemplado, a partir de 2006, com a implantação de um conjunto de políticas públicas pertencentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, voltado para a construção e ou ampliação da infraestrutura social. Nesse sentido, o município de Sinop se colocou como um espaço privilegiado para observação do impacto das referidas políticas na promoção do desenvolvimento econômico e no processo de inclusão social. Para a realização de nosso estudo, utilizamos, como instrumentos metodológicos, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa histórica, a pesquisa documental e a realização de entrevistas. A implementação, em Sinop, de algumas daquelas políticas, especialmente em áreas como a saúde e a educação, imprimiu mudanças significativas no município, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo. A análise de tais impactos, a partir de Sinop, permite-nos observar alguns aspectos significativos quando as políticas de desenvolvimento priorizam o social.

Palavras-chave: Política Social; Desenvolvimentismo; Nacional Desenvolvimentismo; Direitos sociais; colonização; Social-Desenvolvimentismo.

## ABSTRACT

The objective of our research was, in general, to understand the relationship between social policies and the development process in the period comprised by Lula's second Government (2007-2010) and Dilma's Government (2011-2014), as well as, the impact of this policies on the extension of constitutional social rights. To this end, we propose to study this double and mutually determining process from, on one hand, the analysis of the meaning of social policies of the city of Sinop development process, in the period between the years 2007 and 2014; and, on the other hand, the character verification of these social policies implemented in the city in that period, if it showed more a demercantilization character (in the sense of sharing wealth) or mercantilization (that is, converging to market forces). Considering it is a relatively new municipality and is located in a region of recent colonization, Sinop had, at the end of 2005, a high level of lack on basic infrastructure in several areas, particularly in the areas related to Health, Education, Housing and basic Sanitation. Such index of shortage in basic infrastructure placed the municipality of Sinop as one of the ones that most demanded investments (both in the state and in the midwest region in general), which, among other factors, favored the municipality to be contemplated, since 2006, with the implementation of a set of public policies belonging to the Federal Government's Growth Acceleration Program (PAC), destined for the construction and or expansion of social infrastructure. In this sense, the city of Sinop has placed itself as a privileged space for observing the impact of these policies on the promotion of economic development and the social inclusion process. To the fulfillment of our study, we used, as methodological instruments, bibliographic research, historical research, documentary research and interviews. The implementation, in Sinop, of some of those policies, specifically, in areas such as Health and Education, ended up printing significant changes in the municipality, both from a qualitative and quantitative point of view. The analysis of such impacts, based on Sinop, allow us to observe some significant aspects when development policies prioritize the social.

Keywords: Social Policy; Developmentalism; National Developmentalism; Social rights; colonization; Social-Developmentalism.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Foto Aérea da Abertura da Área Urbana de Sinop – 1972.....	277
Figura 2 – Abertura da Área Urbana de Sinop – 1972.....	277
Figura 3 – Primeiro Acampamento na Área de Sinop – 1972.....	278
Figura 4 – Foto do Primeiro Aeroporto de Sinop – Ano 1972.....	278
Figura 5 – Vista Aérea da Futura Área de Sinop – 1971.....	279
Figura 6 – Primeiras quadras Abertas - Sinop – 1972.....	279
Figura 7 – Projeto Original da cidade de Sinop – 1971.....	280
Figura 8 - Foto da AGROQUÍMICA – Indústria de Álcool (Etanol) – 1982.....	280
Figura 9 – Vista Aérea da BR 163 e da Área Industrial de Sinop – 1977.....	281
Figura 10 – Madeiras extraídas e beneficiadas pela indústria madeireira em Sinop no ano de 1979.....	281
Figura 11 – Vista da BR 163 em Sinop – 1980.....	282
Figura 12 – Foto de Colônia de casas dos trabalhadores da Indústria Madeireira – 1978.....	282

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

AIS - Ações Integradas de Saúde

BASA - Banco da Amazônia S.A.

BEC - Batalhões de Engenharia de Construção do Exército

BNDS - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAN - Colônias Agrícolas Nacionais

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CEMAT - Centrais Elétricas Matogrossenses

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CFF - Conselho Florestal Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

COBAL - Companhia Brasileira de Alimentação

COLÍDER - Colonização, Industrialização e Desenvolvimento Rural

COOPERCANA - Cooperativa Agropecuária Mista Canarana Ltda.

COTREL - Cooperativa Tritícola de Erechim Limitada

DRNR - Departamento de Recursos Naturais Renováveis

DRU - Desvinculação de Recursos da União

Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ESG - Escola Superior de Guerra

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FIES - Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

Funrural - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBESP - Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

IFMT - Instituto Federal de Mato Grosso

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário

INDECO - Integração, Desenvolvimento e Colonização

INP - Instituto Nacional do Pinho

INPS - Instituto Nacional da Previdência Social

ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MASTER - Movimento dos Agricultores sem Terra

MCMV - Minha Casa Minha Vida

MSI - Modelo de Substituição de Importações

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OEA - Organização dos Estados Americanos

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAC - Projeto de Assentamento Conjunto

PAIE - Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares

PAP - Projeto de Colonização Particular

PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador

PBF – Programa Bolsa Família

PCA - Programa de Complementação Alimentar

Piass - Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento

PIB - Produto Interno Bruto

PIC - Projeto Integrado de Colonização

PIN - Programa de Integração Nacional

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAU - Política Nacional de Urgência e Emergência

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNLCC - Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes

PNS - Programa de Nutrição em Saúde

POLAMAZÔNIA - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

POLONOROESTE - Programa de Desenvolvimento Integrado para o Noroeste do Brasil

PREV-SAÚDE - Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde

Proab - Programa de Alimentação Popular e Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda

Proálcool - Programa Nacional do Álcool

Procab - Programa de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda

ProInfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste

PROUNI - Programa Universidade para Todos

SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SEAF - Seguro da Agricultura Familiar

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SINDUSMAD - Sindicato das Indústrias Madeireiras do Norte de Mato Grosso

SINOP - Sociedade Imobiliária do Norte do Paraná

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO - Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS - Sistema Único de Saúde

UBS - Unidades Básicas de Saúde

UFMT- Universidade Federal de Mato Grosso

ULTAB - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1. INTRODUÇÃO: UM ESTUDO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO LULA/DILMA A PARTIR DE SINOP</b>	<b>20</b>
1.1. Políticas sociais e (ou) direitos: um balanço das polêmicas	30
1.2. Lulismo: mercado ou direitos?	46
<b>2. CONTEXTO POLÍTICO-IDEOLÓGICO: DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO EM SUAS DIFERENTES VERTENTES</b>	<b>54</b>
2.1 Delimitando o conceito	55
2.2 Efervescência intelectual e ímpeto modernizador no final do século XIX: gênese do pensamento desenvolvimentista brasileiro	60
2.3 O desenvolvimentismo de 1930-45	65
2.3.1 O desenvolvimento industrial e a conformação de um pensamento nacional desenvolvimentista no período entre os anos 1930 e 1945	70
2.4 A teoria desenvolvimentista dos anos 1945-1964: CEPAL e o método estruturalista	74
2.5 O ISEB e a ideologia nacional desenvolvimentista	82
2.6 As teorias da dependência	91
2.6.1 Teoria da dependência associada	96
2.6.2 Teoria dialética da dependência	102
<b>3. O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E A “MARCHA PARA OESTE”: A “COLONIZAÇÃO”/INVASÃO DO NORTE DE MATO GROSSO</b>	<b>107</b>
3.1 Colônias agrícolas nacionais (CAN) – Projetos de colonização do período Vargas	115
3.2 Colonização pós Vargas	120
3.3 Colonização da Amazônia Legal: Operação Amazônia	131
3.4 Projeto de colonização particular (PAP) – A colonização pelo capital privado	136

3.5 A colonização privada do Norte do Mato Grosso: a Sociedade Imobiliária do Norte do Paraná (SINOP)	142
<b>4. SINOP – POLO DE DESENVOLVIMENTO NO NORTE DE MATO GROSSO</b>	<b>149</b>
4.1 SINOP como “Ruropolis” - Planejamento federal do “Urbanismo Rural”	150
<b>5. POLÍTICAS SOCIAIS E ESTADO AUTORITÁRIO: REGULAÇÃO CONSERVADORA E CIDADANIA LIMITADA (1930-2002)</b>	<b>178</b>
5.1. A construção do estado paternalista (populista) (1930)	180
5.2. A Ditadura Militar e as políticas sociais	184
5.2.1 As políticas sociais do Regime Militar	186
5.2.2 Significado e papel das políticas sociais na ditadura militar	192
5.3. Políticas sociais no período neoliberal	194
5.3.1. Políticas sociais nos Governos Collor e Itamar	199
5.3.2 Políticas sociais no Governo FHC – Consolidação do recorte neoliberal	201
5.4. Políticas Sociais no Governo Lula/Dilma: Combate à desigualdade ou gestão da pobreza?	208
<b>6. SINOP, COMMODITIES E A ERA LULA – DESENVOLVIMENTO SOCIAL OU UM ENSAIO DESENVOLVIMENTISTA?</b>	<b>215</b>
6.1 SINOP: cidade sede do <i>boom</i> da <i>commodities</i>	215
6.2. Políticas sociais em SINOP	221
6.3 Desenvolvementismo e desenvolvimento social na era Lula	231
6.3.1 Neodesenvolvementismo?	244
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>256</b>
<b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>259</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>277</b>

## APRESENTAÇÃO

Nasci em Goiânia-Go no início dos anos 1970, em maio de 1971. Filho de um pai gráfico (formado pelo Senai) e de uma mãe dona de casa que valorizavam a educação dos filhos; desde muito cedo, fui incentivado a aprender o prazer dos estudos. Lembro que ainda não tinha terminado o então chamado primeiro grau e já alimentava o sonho de “me formar”. Quando me perguntavam o que eu queria ser quando crescesse, respondia, com convicção, que seria engenheiro elétrico. Não me recordo de onde veio a ideia dessa área de formação, mas estava certo de que era o que queria. Comecei a trabalhar no ano de 1986, aos 15 anos, quando iniciei a oitava série. Trabalhava durante o dia e estudava à noite, pois eu não queria abandonar meu sonho de chegar à universidade, de fazer um curso superior.

Já no segundo grau (hoje designado por Ensino Médio), descobri um interesse pelas questões políticas. Acredito que, em grande parte, esse interesse surgiu em razão do momento de efervescência político e social que o país vivia na segunda metade dos anos 1980. A redemocratização política, a restauração das liberdades, o Plano Cruzado, a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, a Promulgação da Constituição de 1988, a eleição direta para Presidente da República depois de vinte e nove anos e as letras de música com alto grau de contestação política das bandas de Rock Nacional, tudo isso criava um ambiente propício ao despertar para o fenômeno político, isto é, para a politização.

Embora eu continuasse firme no propósito de cursar Engenharia Elétrica, cada vez mais as questões sociais e políticas me interessavam. Meus professores de História e Geografia no segundo grau também são responsáveis por esse meu interesse crescente pela área das Humanas. Em 1988, no segundo ano do segundo grau, passei no exame de seleção da Escola Técnica Federal de Goiás para o curso de Técnico em Telecomunicações. Todavia, como não queria adiar a realização do vestibular, decidi conciliar o terceiro ano do segundo grau com o curso técnico. Prestei vestibular no final do ano seguinte para o curso de Engenharia Elétrica da Universidade Federal de Goiás (UFG). Como não fui aprovado, continuei fazendo o curso técnico e trabalhando. Durante o curso, fui perdendo o interesse que tinha pelas exatas e, em contrapartida, o



interesse pelas questões políticas e sociais foram se consolidando. Terminei o curso no ano de 1993 com uma conclusão: não queria mais ser Engenheiro Elétrico.

Continuava alimentando o sonho da Universidade, só que agora não sabia direito que Curso fazer, a única certeza era a de que seria na área de Humanas. Lendo, então, o Manual do vestibulando do ano de 1997 da UFG, descobri o curso de Ciências Sociais, de cuja existência nem sabia até então e com o qual me identifiquei imediatamente. Ainda recordo a felicidade por descobrir que tinha um curso superior que estudava justamente aquilo que me interessava. Fiz, assim, o vestibular e fui aprovado. Aos 26 anos, finalmente eu realizava o meu sonho de entrar Universidade, de fazer um curso superior. Diferentemente do que ocorreu quando eu fazia o curso técnico, ao longo do curso de Ciências Sociais, meu interesse pelas questões políticas e sociais se confirmou e tive certeza de que tinha feito a escolha certa.

Minha entrada na Universidade coincidiu com o final do primeiro governo FHC e os anos iniciais do segundo período desse governo. O contexto político era de aprofundamento das reformas e ajustes estruturais liberalizantes do Estado brasileiro, e a Universidade sofria com o reflexo de tais ajustes e reformas. Em 1998, no meu primeiro ano de graduação, por exemplo, o curso “perdeu” vários professores que, para não serem prejudicados pela Reforma da Previdência, resolveram optar pela aposentadoria. Além disso, nesse mesmo ano, a UFG, juntamente às demais Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) do país, realizou uma greve, que durou 103 dias, como reivindicação salarial. Esses fatos, somados a outros mais decorrentes das reformas econômicas ortodoxas empreendidas pelo governo FHC, colocavam as questões referentes à crise e Reforma do Estado no centro do debate político naquele momento.

Esse debate permaneceu ao longo de todo o período em que estive na graduação. Como era uma questão que me motivava, decidi que, para a realização do Trabalho de Conclusão de Curso, o tema estaria relacionado a tal debate. Optei por discutir no trabalho, o reflexo da Reforma do Estado nas políticas sociais (o tema do TCC foi Reforma do Estado e Políticas Sociais). O interesse pelas políticas sociais decorria de uma pesquisa sobre a formação dos Estados de Bem-Estar europeus que havia realizado em uma disciplina. Desde então, a relação entre política e economia tem sido uma das minhas áreas de interesse.

Terminada a Graduação, em 2002, dei sequência à minha formação através do ingresso no Programa de Mestrado em Sociologia, da mesma Universidade. No mestrado, continuei meu interesse na área da Sociologia Política e em aprofundar minha compreensão no tocante à questão dos reflexos dos ajustes decorrentes da ortodoxia liberal na formulação e /ou supressão de políticas de corte social, tendo em vista o mantra da redução do Estado. Para entender melhor esse processo, estabeleci, como objeto do estudo (pesquisa), a análise das políticas sociais, em especial as de caráter assistencial, de dois governos do estado de Goiás (Maguito Vilella e Marconi Perillo) no período 1995-2002. O objetivo era analisar se no Governo Perillo, que empreendeu uma série de ações e reformas no aparelho administrativo do estado, segundo princípios neoliberais, ocorreu incremento ou retração das políticas sociais em relação ao Governo antecessor, de Maguito Vilela. Isto é, a ideia era analisar se a reforma administrativa tinha significado constrangimento ou, ao contrário, contribuído para a ampliação das ações sociais por parte do governo estadual. Isto porque o discurso oficial (reproduzido a partir do discurso do governo FHC) era de que as reformas implicariam em eficiência da gestão dos gastos públicos que, por sua vez, contribuiriam para o aumento de investimento em políticas públicas (particularmente as de corte social).

O interesse pelo aprofundamento dos estudos e pesquisa nessa área não arrefeceram. Depois de terminar o Mestrado em maio 2005, surgiu a oportunidade de ir para Sinop, no Norte do estado de Mato Grosso, para trabalhar como professor interino na Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat). Pouco tempo depois, tive a felicidade de me efetivar na instituição como Professor Assistente na área de Sociologia no Campus de Sinop-MT.

Quando cheguei a Sinop, no ano de 2005, a cidade passava por um momento de crise. A indústria de base florestal (indústria madeireira), então sua principal atividade econômica, estava em declínio. A queda na exportação de compensados (um dos principais produtos da indústria madeireira do município) em razão do aumento da concorrência no mercado internacional (especialmente com produtos similares dos países asiáticos), a redução de matéria-prima na região e o aumento da regulação e fiscalização por parte dos órgãos ambientais (da União e do estado de Mato Grosso) sobre o processo de extração de madeiras, explicam, em grande medida, o declínio daquela atividade.

O agravamento da crise entre 2005 e 2007 levou ao fechamento de grande parte das empresas e à demissão de mais de dez mil trabalhadores do setor madeireiro. Por ser intensiva em mão-de-obra e, portanto, apresentar um emprego efeito-renda<sup>1</sup> importante, o declínio da atividade madeireira impactou especialmente o comércio local, que também experimentou redução e perda de postos de trabalho.

Todavia, a partir do final de 2006, Sinop passou a ser contemplada com um conjunto de políticas públicas por parte de programas empreendidos pelo Governo Federal que carrou, para esse município, uma quantidade significativa de recursos na forma de investimentos, especialmente na construção e implantação de infraestrutura social. Os impactos (diretos e indiretos) desses investimentos, somados à expansão do Agronegócio (por meio do aumento da produção de soja), desencadearam um novo ciclo de desenvolvimento a partir de meados dos anos 2000.

As mudanças impressas por esse novo ciclo de desenvolvimento foram de tal forma significativa que fizeram com que alguns moradores, residentes mais antigos (chamados pioneiros), afirmassem que “Sinop hoje é outra cidade, bem diferente da Sinop da época das madeireiras”.

Por ter mudado para Sinop um pouco antes do início do novo ciclo de desenvolvimento, pude acompanhar bem as mudanças (e continuidades) por que passou o município nos últimos 15 anos. A observação dessas mudanças, da amplitude e o impacto delas na realidade e condição de vida dos moradores de município e região, despertou-me o interesse por verificar e analisar o impacto (papel) das políticas de infraestrutura social implementadas no município no novo ciclo de desenvolvimento.

Tendo surgido a possibilidade de realização do Doutorado, como queria seguir na mesma área de pesquisa, optei, então, por estabelecer como questão da pesquisa o impacto das políticas de corte social no processo de desenvolvimento do município de Sinop entre os anos de 2006 e 2014. Não só isso, interessava-me também verificar/analisar se as políticas de corte social implementadas no município contribuíram para o processo de desmercantilização (redistribuição da riqueza) ou, antes, de mercantilização (favorecimento das forças de mercado).

---

<sup>1</sup> Efeito obtido a partir da transformação da renda dos trabalhadores em consumo.

Desde o início do Doutorado, em 2016, as mudanças ocorridas em relação à restauração dos princípios macroeconômicos de caráter ortodoxo têm provocado um impacto importante no investimento e empreendimento de políticas de corte social. Os efeitos desse processo já começam a ser sentidos em muitos centros urbanos e por uma parcela considerável da sociedade. Porém, embora ciente dessas mudanças, elas não foram abordadas por nosso estudo/pesquisa, dado o recorte temporal estabelecido.

Para a realização de nosso estudo, utilizamos, como instrumentos metodológicos, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa histórica, a pesquisa documental e a realização de entrevistas. Nosso trabalho está estruturado da seguinte forma, a saber: no primeiro capítulo, realizamos a apresentação do nosso objeto bem como dos objetivos da pesquisa e fazemos um balanço rápido em relação ao sentido da política social nos Governos Lula/Dilma.

Tendo em vista o fato de que a criação do município de Sinop resulta do processo de colonização da Amazônia mato-grossense desencadeado pelo projeto nacional desenvolvimentista dos anos 1960-1970, bem como a importância desse tema (desenvolvimentismo) para nosso estudo; no segundo capítulo, apresentamos um breve balanço sobre as diferentes vertentes do desenvolvimentismo brasileiro e delimitamos o conceito. No capítulo 3, por sua vez, realizamos uma breve análise do impacto das políticas desenvolvimentistas dos governos militares no processo de colonização da Amazônia mato-grossense, com destaque para o processo de colonização que originou a cidade de Sinop. No quarto capítulo, promovemos uma breve análise histórico-sociológica das primeiras décadas de desenvolvimento do projeto de colonização de Sinop.

No quinto capítulo, um breve esforço foi empreendido com vistas a reconstruir o sentido da política social do Governo Vargas (Estado Novo), até os Governos Lula/Dilma. O objetivo foi o de evidenciar os elementos de mudanças e de continuidade que a política social apresentou ao longo do referido período.

Por fim, no sexto capítulo, fazemos constar uma descrição das principais políticas de corte social implementadas no município de Sinop, bem como uma análise sobre o impacto delas no processo de desenvolvimento do município. E mais, apresentamos um debate sobre o papel das políticas sociais no processo de desenvolvimento ao longo do segundo Governo Lula e primeiro Governo Dilma.

## 1 - INTRODUÇÃO: UM ESTUDO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO LULA/DILMA A PARTIR DE SINOP

Sinop, município fundado há mais de 40 anos no Norte de Mato Grosso, fruto do processo de colonização empreendido durante o Regime Militar, tornou-se, nas últimas décadas, um importante centro produtor de *commodities* (particularmente a soja) que, por sua vez, deu sustentação ao crescimento econômico brasileiro na primeira década deste século e que permitiu a própria existência daquilo que André Singer (2012) chamou de Lulismo.

Sinop é, assim, um exemplo de cidade que, por seu dinamismo econômico propiciado pela monocultura da soja na década de 2000, foi eixo do “neodesenvolvimentismo” do Governo Lula/Dilma e, ao mesmo tempo, ao ser o centro urbano regional do Norte do Mato Grosso, fortemente marcada pelo setor de serviços, foi *locus* do desenvolvimento de diversas das políticas sociais que caracterizaram este período. Desta maneira, pensar o Lulismo e o Governo Lula/Dilma a partir de Sinop, mostra-se interessante e será um dos objetivos gerais deste trabalho.

Localizada na região Norte do estado de Mato Grosso, às margens da BR-163 (Rodovia Cuiabá-Santarém) e distante cerca de 500 km da capital Cuiabá, Sinop é a principal cidade da região e a quarta cidade do estado em número de habitantes, com uma população estimada de 139.935 pessoas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018). Desse total de habitantes, 83% residem na área urbana e 17% na área rural. O município apresenta uma densidade populacional relativamente baixa, de 28,69 hab/km<sup>2</sup>.

Ao mesmo tempo, o município de Sinop apresenta, desde o final da década de 1980, um crescimento populacional constante e bastante expressivo. Só a título de exemplo, do último Censo realizado no ano de 2010, quando a população total foi computada em 113.099 habitantes, até os últimos dados divulgados pelo IBGE, em 2018, a população do município aumentou mais de 22% nestes 8 anos.

Ao longo de sua história, o município de Sinop passou por três fases em relação à atividade produtiva que refletiram no seu desenvolvimento e aspecto demográfico. A primeira fase (ou ciclo) inicia-se nos primeiros anos da década de 1970, com o processo de colonização (fundação) e a chegada dos primeiros moradores (colonos). Durante essa

primeira fase, a agricultura (ainda não comoditizada) foi a única atividade econômica desenvolvida pelos colonos.

Porém, dado às dificuldades decorrentes das características do solo (pobre em nutrientes e de alta acidez) e da falta de recursos técnico-financeiros enfrentadas por grande parte dos colonos, a atividade agrícola entrou em declínio, sendo substituída, aos poucos, pela atividade madeireira. A abundância de matéria-prima de base florestal (madeiras nobres) na região, bem como o incentivo por parte do governo militar ao desflorestamento, tendo em vista o avanço da colonização e ocupação da Amazônia matogrossense, desencadeou o início da segunda fase ou ciclo produtivo por que passou o município.

O crescimento demográfico significativo de Sinop verificado nas décadas de 1980 e 1990 foi resultado de um conjunto de fatores. Dentre eles, destacamos dois em especial que, segundo nossa compreensão, foram fundamentais para o referido crescimento: em primeiro lugar, a expansão e consolidação da atividade madeireira que, por ser uma atividade econômica intensiva em mão de obra, teve um papel fundamental na atração de trabalhadores para a região nas décadas iniciais de colonização; em segundo lugar, destacamos a localização geográfica privilegiada como um dos fatores determinantes para seu crescimento demográfico.

Com efeito, a referida distância em relação à capital do estado, Cuiabá, e a localização privilegiada (às margens da BR 163), permitiram que a economia de Sinop se diversificasse<sup>2</sup> e que, em decorrência, o município se tornasse, ao longo das décadas seguintes, um polo de prestação de serviços para mais de 30 municípios da região Norte de Mato Grosso e sul do estado do Pará.

No início dos anos 2000, o “ciclo da madeira”, responsável pelo crescimento demográfico e desenvolvimento econômico do município nas duas décadas anteriores entra em declínio, colocando o problema da continuidade do referido processo. Porém,

---

<sup>2</sup> É importante destacar que a diversificação da economia de Sinop não ocorreu somente em razão da distância em relação a Cuiabá e de ser a última cidade do trecho pavimentado da BR 163 (Cuiabá-Santarém) até então. Na verdade, a diversificação da economia de Sinop está relacionada, em grande medida, à indústria madeireira, principal atividade econômica do município até a primeira metade dos anos 2000. Isto porque, além de encadear (gerar) outras atividades (transporte, comércio de peças e máquinas, manutenção, etc.), ao contribuir diretamente para o crescimento demográfico (por ser intensiva em mão-de-obra), fez com que surgissem novas necessidades de bens e serviços.

o declínio dessa atividade coincide com dois outros fatores que acabaram por refletir em um novo (terceiro) ciclo de desenvolvimento econômico e demográfico.

O primeiro desses fatores se refere ao desenvolvimento do Agronegócio, decorrente, em grande medida, do aumento da produção de soja que se verifica a partir do final dos anos 1990. O Avanço do Agronegócio no município bem como no estado (e no Brasil, de forma geral) se deve, entre outros fatores, a duas mudanças institucionais: (i) a sanção da Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996, que isentou o pagamento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) dos serviços e dos produtos primários e semielaborados destinados à exportação. Conhecida como Lei Kandir, a desoneração tributária proporcionada por ela reduziu o valor dos produtos agrícolas brasileiros em torno de 10%, gerando ganho de competitividade no mercado internacional; (ii) a promulgação da Lei 9.456/97, denominada Lei de Proteção de Cultivares, que instituiu a proteção dos direitos relativos à propriedade intelectual referente a cultivares (sementes). Essa Lei garantiu a criação de um ambiente institucional favorável aos investimentos de empresas nacionais e estrangeiras no desenvolvimento e ou adaptação de cultivares por meio da modificação genética (FARIA, 2014).

Estas mudanças institucionais casaram com um segundo fator que dinamizou a economia da região: o vertiginoso crescimento econômico chinês nas primeiras duas décadas do século (com média acima de 10% ao ano) que, ávido pelo consumo de *commodities* para se sustentar, levou a China a se tornar grande consumidora da soja produzida no Mato Grosso.

Aliado a estes dois fatores, um terceiro que contribuiu para o novo ciclo de desenvolvimento do município de Sinop, deveu-se à implementação de um conjunto de políticas públicas por parte do Governo Federal, a partir de meados dos anos 2000, voltadas para o investimento em infraestrutura econômica e social, tendo em vista o desenvolvimento e crescimento econômico bem como a redução das desigualdades regionais.

Com efeito, a partir do final de 2005, o Governo Lula (2003-2010), como forma de superar a crise política (decorrente do chamado “escândalo do Mensalão”) e a estagnação econômica que perdurava desde o governo anterior, implementou um conjunto de políticas de caráter desenvolvimentista e distributivista com o objetivo de

promover a aceleração do crescimento econômico (por meio do incentivo ao aumento da demanda) e, por meio deste, a geração de empregos e a inclusão social.

Pertencentes e organizadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), parte significativa dessas políticas (e dos investimentos delas decorrentes) estavam destinadas especialmente para criação e expansão de infraestruturas urbana e social. De fato, do total de R\$ 503,9 bilhões previstos pelo Governo Federal para realização de investimentos em infraestrutura por meio do PAC, R\$ 170,8 bilhões foram previstos para investimentos em infraestrutura social e urbana.

Por se tratar de um município relativamente novo, Sinop apresentava, no início dos anos 2000, um índice significativo de carência em relação à infraestrutura básica, particularmente em relação à área social. O crescimento demográfico acelerado, conforme citado anteriormente, pressionava e colocava em evidência a carência do município por infraestrutura, principalmente, em áreas como Saúde, Educação, Habitação e Saneamento Básico.

Em relação à área da Saúde, por exemplo, até meados dos anos 2000 o município ainda não tinha realizado a municipalização do Sistema Único de Saúde (SUS) e contava apenas com uma unidade de Pronto Atendimento (PA), aos cuidados da Secretaria Estadual da Saúde (SES), e duas equipes de Saúde da Família sob a responsabilidade do governo local. A relativa infraestrutura de Saúde existente até então era praticamente privada, composta por dois hospitais, uma maternidade e algumas clínicas particulares (SOUSA, 2004).

Em relação à área da Educação, o município apresentava carência significativa na área da Educação infantil em decorrência do número reduzido de vagas disponível pela rede pública municipal. Assim, até meados dos anos 2000, a infraestrutura pública do município, que contava com um número reduzido de creches e unidades escolares de Educação infantil, disponibilizava menos de 500 vagas para matrícula (IBGE, 2019).

Vale destacar que, em relação à área da Educação, o município também apresentava carência relacionada ao Ensino Superior. Embora o município contasse, na primeira metade dos anos 2000, com um Campus da Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat), um núcleo da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e três faculdades particulares, o número de cursos ofertados era restrito e quase sempre



coincidentes entre as instituições e não contemplavam todas as áreas de formação<sup>3</sup>. Com isso, muitos jovens acabavam por buscarem acesso à Educação superior na capital do estado ou em outras regiões do país.

Além das questões relativas à Saúde e à Educação, o município apresentava carências nas áreas de Habitação e Infraestrutura urbana. Em relação à Habitação, o município enfrentou, desde o início de seu processo de desenvolvimento, uma demanda sempre superior à oferta, problema que se agravou especialmente no período compreendido entre o final dos anos 1980 e início dos 2000, quando a atividade madeireira se intensificou e Sinop, transformada em importante pólo madeireiro, viu sua população crescer de forma acelerada. Já em relação à Infraestrutura urbana, a principal carência do município era por saneamento básico. Aliás, carência que o município compartilha ainda hoje com grande parte dos municípios do estado, sobretudo os da região norte mato-grossense de colonização mais recente.

Desta forma, por se tratar de um município relativamente novo e se localizar em uma região de colonização recente, Sinop apresentava, no final de 2005, um índice elevado de carência em infraestrutura básica em várias áreas, particularmente nas apontadas brevemente nos parágrafos anteriores. Tal índice de carência em infraestrutura básica colocava o município de Sinop como um dos que mais demandavam investimentos (tanto no estado como na região Centro-Oeste de forma geral) o que, dentre outros fatores, favoreceu que o município passasse a ser contemplado, a partir de 2006, com a implantação de um conjunto de políticas públicas por parte do Governo Federal, grande parte delas voltada para a construção e ou ampliação da infraestrutura social.

Conforme estudo realizado por Carvalho e Pinheiro (2012) sobre o impacto do PAC no desenvolvimento econômico, nas regiões e ou municípios onde o índice de carência de infraestrutura básica era alto, o multiplicador dos investimentos sobre a

---

<sup>3</sup> Com efeito, a Unemat ofertava seis cursos, sendo três Licenciaturas (Pedagogia, Letras e Matemática) e três bacharelados (Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas); a UFMT, que ofertava cursos modulares, de turma única, nas áreas de bacharelado (Administração e Ciências Contábeis) e licenciaturas (Biologia, Matemática e Educação Física); a Faculdade de ciências Aplicadas de Sinop (FASISAS), que ofertava dois cursos de Bacharelado (Administração e Ciências Contábeis) e um de Tecnólogo (Redes); A Unicen, que Ofertava dois Bacharelados (Administração e Direito); e a FASIP, que ofertava três Bacharelados (Administração em Gestão de Informação, Administração de Marketing e Turismo).

renda e o produto eram mais elevados<sup>4</sup>. Nesse sentido, além de ampliar o acesso da população a serviços essenciais, os investimentos na implementação de políticas de infraestrutura básica (decorrentes do PAC) contribuíam significativamente para o crescimento econômico dos municípios e ou estados contemplados.

Segundo nosso juízo, o multiplicador decorrente do referido conjunto de políticas públicas que passou a ser implementado em Sinop a partir da segunda metade dos anos 2000, juntamente com o avanço do Agronegócio (produção de soja), explicam a retomada do crescimento do produto interno bruto e início de um novo ciclo de desenvolvimento econômico por que vem passando o município desde então.

Destarte, considerando de forma mais específica as políticas de corte social que Sinop recebeu a partir de 2006, como por exemplo: instalação de um campus da UFMT, instalação de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA); instalação de 20 Unidades Básicas de Saúde (UBS), todas com uma equipe de Saúde da família; instalação de um hospital regional; ampliação do número de unidades escolares de Educação Infantil (Creches), que contribuíram para a ampliação significativa do número de vagas na rede pública municipal; instalação de um campus do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT); implantação de uma unidade do Restaurante popular; construção de 4770 residências populares (em nove conjuntos habitacionais) para famílias com renda familiar de até R\$ 1.600,00 mensal por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

E mais, considerando os objetivos expressos pelo Governo Lula, especialmente a partir do início de seu segundo mandato, o de promover a aceleração do crescimento econômico e a inclusão social por meio de políticas econômicas de caráter desenvolvimentista (voltadas ao aumento da demanda) e distributivista; entendemos que o município de Sinop se coloca como um espaço privilegiado para observação do impacto das referidas políticas, seja na promoção do desenvolvimento econômico, seja no processo de inclusão social e, portanto, na melhoria das condições da parcela mais pobre.

Em nossa análise, a implementação de um conjunto de políticas de corte social por parte do Estado (Governo Federal) Brasileiro nas últimas duas décadas (em grande parte decorrente dos preceitos constitucionais de 1988, mas intensificados no período do

---

<sup>4</sup> Por se tratar de uma breve introdução, não cabe aqui uma discussão mais detalhada sobre essa questão. Para uma discussão mais aprofundada, ver o trabalho de Carvalho e Pinheiro (2012).

Governo Lula e Dilma), apresentou em Sinop um sentido contraditório (dialético) em relação ao processo de desenvolvimento do município: de um lado, proporcionou à população, particularmente à parcela mais pobre, acesso ampliado a bens e serviços sociais (Saúde, Educação, Habitação, Assistência Social) anteriormente restritos; de outro, refletiu significativamente no processo de diversificação das atividades econômicas, favorecendo novas bases de acumulação de capital e seu consequente movimento como produtor de novas desigualdades.

Neste sentido, esta pesquisa tem como objetivo estudar este duplo e mutuamente determinante (dialético) processo: de um lado, analisar o sentido das políticas sociais no processo de desenvolvimento do município de Sinop no período compreendido entre os anos de 2002 e 2014; e, de outro, verificar se as políticas sociais implementadas no município têm apresentado caráter de desmercantilização (no sentido de repartição da riqueza) ou de mercantilização (isto é, convergente às forças do mercado).

Ao propor a análise do sentido das políticas sociais no processo de desenvolvimento socioeconômico do município de Sinop, nossa pesquisa se insere entre os estudos que consideram a política social não somente numa perspectiva avaliativa (alcance, efetividade, etc.), mas especialmente em relação a suas características (sentidos) principais.

A implementação em Sinop de algumas daquelas políticas, especialmente em áreas como a Saúde e a Educação, acabou por imprimir mudanças significativas no município, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo. Neste sentido, as políticas sociais se aliaram ao dinamismo da produção da soja e deram novo impulso ao ciclo de desenvolvimento do município de Sinop.

São estes processos de imbricamento entre desenvolvimento, urbanização, políticas sociais, democracia, direitos sociais e desigualdades, a partir de um olhar específico para a cidade de Sinop, que este trabalho buscará refletir.

A relação entre políticas sociais e desenvolvimento não é um tema que parece despertar a atenção dos pesquisadores como, ao contrário, a relação entre aquela e as questões relacionadas ao combate à desigualdade social e consolidação dos direitos sociais constitucionalmente determinados.

Destarte, em um número significativo de estudos sobre as políticas sociais, o sentido a elas atribuído se associa ora a questões relacionadas à assistência estatal a indivíduos e grupos sociais, ora a um sistema institucional de proteção social (convergentes aos direitos sociais). Pode-se dizer que, em grande medida, esse termo é tomado em um sentido positivo, isto é, em ações e intervenções realizadas pelo Estado no sentido de diminuir ou mesmo equacionar problemas relacionados às questões sociais, sobretudo as decorrentes das consequências oriundas da dinâmica econômica capitalista excludente e concentradora de riquezas, como a questão da miséria, do desemprego, da exclusão do mercado de trabalho por conta de doenças, por idade avançada, etc.

Neste sentido, as políticas sociais são conceituadas como políticas ou ações estatais que têm como objetivo o equacionamento ou ao menos a diminuição dos problemas sociais relacionados aos fatores econômicos (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Nas análises que tomam essa concepção como ponto de partida, o debate em relação às políticas sociais circunscreve a classificação dessas políticas, segundo critérios relacionados ao alcance ou efetividade delas em relação às questões sociais. Dessa forma, a discussão fundamental é em relação aos aspectos emancipatórios e ou compensatórios das referidas políticas. Assim, se as políticas e programas sociais expressam ações ou intervenções estatais menos ambiciosas, com objetivo - em princípio - de diminuir os impactos sociais decorrentes do sistema de acumulação capitalista, elas (as políticas) são, então, consideradas de natureza assistencialista e ou compensatória. Se, ao contrário, as políticas sociais expressam a objetivação ou materialização de direitos, são associadas ou consideradas políticas de natureza emancipatórias. Segundo tal perspectiva, a política social assume o seu caráter mais positivo justamente quando é associada à materialização dos direitos sociais relacionados à cidadania<sup>5</sup>.

Estudos partindo de uma perspectiva menos otimista relativa às políticas sociais, concebem-nas como ações ou intervenções por parte do Estado tendo como objetivo central não a amenização ou o equacionamento dos problemas sociais, mas antes a pacificação dos ânimos das classes e camadas mais vulneráveis e sofredoras com os

---

<sup>5</sup> Segundo a concepção clássica desenvolvida por Marshall (1967).

problemas decorrentes do processo de acumulação capitalista. Sendo assim, as políticas e programas sociais são mecanismos utilizados por parte do Estado para tornar os indivíduos passivos e subalternos frente a uma estrutura política fiadora dos interesses do capital (DEMO, 2002).

Além dos sentidos anteriormente mencionados, alguns estudos apontam para uma concepção de política social como ações em intrínseca relação com a política econômica, onde ela, a política social, é instrumentalizada no sentido de auxiliar no alargamento da acumulação capitalista. Aqui, o sentido atribuído à política social é mais complexo que nas perspectivas anteriores, na medida em que envolve tanto o aspecto que associa tais políticas à objetivação dos direitos sociais, como também as questões relacionadas à exigência de reprodução do capital próprios do sistema capitalista. Sendo assim, a política social apresenta (ou pode apresentar) um sentido (ou caráter) contraditório, na medida em que tanto pode expressar conquistas (direitos) por parte dos trabalhadores como pode também representar iniciativas públicas no sentido de favorecimento ou criação de meios para o alargamento da reprodução do capital (SANTOS, 1987).

Percebe-se que o termo política social apresenta sentidos distintos, isto é, assim como todos os termos utilizados para conceituar os fenômenos de natureza social, o termo política social apresenta um aspecto polissêmico. Segundo Faleiros (1991), as políticas sociais são vistas de várias formas distintas como, por exemplo, mecanismo de manutenção e reprodução da força de trabalho, conquista de direito por parte dos trabalhadores frente à exploração do capital, arranjos do bloco no poder ou bloco governante, doação das elites dominantes, instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão, administração dos pobres, etc. Sendo assim, essas diversas formas de manifestação (e de características), exige do pesquisador esforço analítico significativo na definição dos sentidos das políticas sociais, tendo em vista a pluralidade de ações e intervenções neste campo (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005).

Tendo em vista as contradições e mesmo ambivalências dos vários sentidos atribuídos às políticas sociais, um dos caminhos a seguir no processo de compreensão da política social é deter-se um pouco no aspecto social. Isto porque a ação pública ou política social está direcionada, em princípio, à questão social.

Com efeito, a questão social foi o fator que provocou inicialmente a intervenção do Estado nas relações econômicas (próprias da esfera do mercado, segundo o liberalismo clássico), isto é, na relação capital *versus* trabalho, tendo como objetivo equacionar os problemas de natureza social, originados e ou aprofundados a partir da referida relação. O reconhecimento da existência de uma questão social que não apenas justificava, mas que colocava também a necessidade de uma ação política por parte do Estado, segundo Castel (2001), manifestou-se pela primeira vez na Inglaterra no início do século XIX, com o aprofundamento das contradições entre o aumento da riqueza (representada pela acumulação capitalista), e o aprofundamento do empobrecimento da classe trabalhadora. A constatação dessa contradição fez com que a pauperização da classe trabalhadora, em detrimento do aumento crescente da riqueza dos industriais, fosse, então, vista não como natural, mas como um processo artificial produzido pelo modo de produção industrial-capitalista. Outro fator que, segundo Castel (2001), contribuiu para a manifestação da consciência da questão social foi, por um lado, o distanciamento existente entre a contradição apontada anteriormente; e por outro, uma ordem jurídico-política que reconhecia o direito dos cidadãos e uma ordem econômica que os negava.

Destarte, o surgimento das políticas sociais e a posterior constituição do Estado Social (Estado de bem-estar social) ocorreu de forma especial em decorrência do processo de industrialização e do surgimento da economia de mercado. Porém, além da industrialização e das questões sociais dela decorrentes, outros fatores influenciaram significativamente na constituição do Estado Social, como, de um lado, a organização sindical e político-partidária da classe trabalhadora (operariado); e, de outro, a insuficiência do paradigma *laissezferiano* (liberal) para garantir o processo de acumulação capitalista.

Os limites do liberalismo clássico para o processo de desenvolvimento econômico capitalista teve como marco a crise de 1929. Essa crise evidenciou a incapacidade da racionalidade das forças de mercado em conduzir o sistema econômico no sentido do alargamento do processo de acumulação. Assim, o esforço de superação dos limites ao crescimento econômico decorrente do paradigma liberal bem como da crise por ele provocada levou à constituição de um novo padrão de Estado nas economias capitalistas, especialmente nas economias centrais, a saber, um padrão de

Estado não só regulador, mas principalmente de caráter interventor que assumiu a prerrogativa de criação de meios e condições para favorecer o processo de acumulação do capital.

Esse novo paradigma de Estado surgido no pós-guerra tem seus marcos, de um lado, nas políticas de seguridade social instituídas na Alemanha (por Bismarck) no final do século XIX e na Inglaterra no início do século XX com objetivo de garantir um equilíbrio nas relações entre o capital e os trabalhadores de modo a impedir o surgimento de conflitos e outras formas de distúrbios que pudessem prejudicar a acumulação capitalista; e, de outro, na crise do liberalismo clássico materializado pela quebra da bolsa de Nova York que levou as instituições políticas a um novo estágio de protagonismo e intervenção social (por meio de políticas públicas de caráter econômico e sociais) com vistas ao alargamento da acumulação capitalista.

Nesse paradigma de Estado, as políticas sociais parecem apresentar um aspecto contraditório na medida em que podem expressar tanto o resultado da luta dos trabalhadores por direitos sociais, bem como mecanismos (instrumentos) voltados à realização dos interesses das forças de mercado (como de alargamento do processo de acumulação). Sendo assim, as políticas sociais podem apresentar desde um sentido de democratização (ou desmercantilização) das relações sociais, até o sentido de esforço produtivo (mercantilização) funcional ao processo de desenvolvimento econômico. O diálogo e o debate com essas questões orientarão nossas reflexões na análise sobre o sentido das políticas sociais no processo de desenvolvimento do município de Sinop no período de 2002 a 2019.

### **1.1 – Políticas Sociais e Direitos: um balanço das polêmicas**

Antes de mais nada, entendemos ser importante uma breve reflexão sobre o termo Política social. Normalmente, em determinados estudos e análises sobre as políticas sociais, esse termo é tomado quase como se o seu sentido ou o seu significado fosse autoevidente ou explícito, não sendo necessário, portanto, nenhuma reflexão ou questionamento sobre o seu sentido. O sentido implícito ou explicitamente atribuído ao termo política social fica mais patente quando ocorre a associação desse termo com questões relacionadas ao bem estar de indivíduos ou grupos sociais, ou a um sistema

institucional de proteção social convergente aos direitos sociais. Desta forma, em grande medida, pode-se dizer que esse termo é tomado em um sentido positivo, isto é, em ações e intervenções realizadas pelo Estado no sentido de diminuir ou mesmo equacionar problemas relacionados às questões sociais, sobretudo as decorrentes das consequências da dinâmica econômica capitalista excludente e concentradora de riquezas, como a questão da miséria, do desemprego, da exclusão do mercado de trabalho em razão de doenças, por idade avançada, etc.

Desta forma, portanto, políticas sociais poderiam ser conceituadas como políticas ou ações estatais que têm como objetivo ou razão de ser a resolução ou, ao menos, a diminuição dos problemas sociais que, diga-se de passagem, em grande medida estão relacionados aos fatores econômicos (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Desta feita, a política social assume o seu caráter mais positivo quando, por exemplo, é associado à consecução ou materialização dos direitos sociais e, portanto, da realização da cidadania (MARSHALL, 1967).

Neste sentido, a implementação de políticas sociais por parte do Estado toma o sentido (ou pode tomar), de avanço ou de objetivação e mesmo ampliação dos direitos sociais. No entanto, para outras perspectivas analíticas, concebem as políticas sociais a partir de ações ou intervenções estatais menos ambiciosas, tendo, no máximo, o objetivo de minorar ou diminuir os impactos sociais decorrentes do sistema econômico.

Ao contrário de associação com direitos, tais políticas passam, então, a serem associadas com ações assistencialistas e ou compensatórias. Outros, com um olhar ainda mais desconfiado em relação às políticas sociais, passam a relacioná-las mesmo como ações ou intervenções por parte do Estado com vistas não a amenizar ou equacionar problemas sociais, mas antes, com objetivo de pacificar as classes e camadas da sociedade mais vulneráveis e sofredoras dos problemas decorrentes das questões econômicas, como forma de tornar os indivíduos passivos e subalternos frente a uma estrutura política fiadora dos interesses do capital (DEMO, 2002). Para além desses sentidos, outro conjunto de pesquisadores concebem a política social como uma ação implementada em intrínseca relação com a política econômica, onde a política social é instrumentalizada para auxiliar no alargamento da acumulação capitalista.

Com efeito, o termo política social apresenta sentidos distintos, o que permite uma primeira afirmação sobre ela, a saber, o fato de que a política social é um conceito



genérico (FARIA, 1998). Essa mesma percepção aparece em Faleiros (1991), que afirma serem as políticas sociais vistas de várias formas distintas como, por exemplo, mecanismo de manutenção e reprodução da força de trabalho, conquista dos trabalhadores, arranjos do bloco no poder ou bloco governante, doação das elites dominantes e, ainda, como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão. Dado à sua natureza genérica, percebe-se a existência de certa dificuldade na definição do alcance da política social devido à pluralidade de ações e intervenções neste campo (CARDOSO JR e JACCOUD, 2005).

Mas um dos caminhos a seguir para a compreensão da política social, em toda sua contradição e mesmo ambivalência, é deter-se um pouco no aspecto social. A ação pública ou política está direcionada à questão social.

A questão social é, portanto, o fator a motivar ou provocar a intervenção do Estado por meio de uma ação, no caso, uma política social. O reconhecimento da existência de uma questão social, que não só justificasse como colocasse a necessidade de uma ação política por parte do Estado, segundo Castel (2001), manifestou-se pela primeira vez no início do século XIX (mais precisamente em 1830), na Inglaterra, com o aprofundamento das contradições entre o aumento da riqueza (representada pela acumulação capitalista) e o aprofundamento do empobrecimento da classe trabalhadora.

A constatação dessa contradição fez-com que a pauperização crescente da classe trabalhadora, em detrimento do aumento crescente da riqueza dos industriais, fosse, então, vista não como natural, mas como um processo artificial produzido pelo modo de produção industrial-capitalista. Outro fator que, segundo Castel (2001), vai contribuir para a manifestação da consciência da questão social é o distanciamento existente entre uma ordem jurídico-política que, por um lado, reconhecia o direito dos cidadãos e uma ordem econômica que, por outro lado os negava.

Todavia é importante destacar que o estabelecimento do chamado Estado liberal, originado a partir das revoluções liberais do século XVII (na Inglaterra) e o século XVIII (na França e nos Estados Unidos, especialmente), na medida em que reconhece inicialmente os direitos relacionados à liberdade, sobretudo de propriedade e de empreender e comerciar, ou justamente em razão disso, estabelece uma limitação da ingerência do Estado na Sociedade civil, isto é, na esfera das relações econômicas privadas. Com efeito, com o desenvolvimento da economia mercantil burguesa e a

revolução político-liberal empreendida por ela, “foi subtraído à esfera da política o domínio das relações econômicas, originando-se a contraposição da sociedade civil à sociedade política, da esfera privada ou do burguês à esfera pública ou do cidadão” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 960).

Com a consolidação do Estado liberal no século XIX, estabeleceu-se como limite para a intervenção do Estado, exclusivamente a esfera da política propriamente dita ou a esfera do poder coativo. Em contrapartida, definiu-se o espaço da sociedade civil ou do mercado como lugar em que os indivíduos se encontram e estabelecem relações e concorrência independentemente de qualquer imposição, contraposto ao ordenamento coativo do Estado (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998). Sendo assim, mesmo a partir da compreensão por parte de críticos e representantes das classes operárias da correlação intrínseca entre o modo de acumulação capitalista e a agudização e aprofundamento da pauperização dos trabalhadores, ocorre por parte dos liberais uma forte resistência à intervenção do Estado nas relações econômicas, responsáveis em última instância pelas questões sociais.

Tal reação ocorre de forma mais coordenada e sistemática justamente no momento em que o *laissez-faire*, que marca as relações econômicas entre burgueses e operários desde a consolidação do modelo liberal de Estado, começa a ser questionado, especialmente pela classe operária.

O processo de organização política dessa classe coloca uma pressão sobre o Estado para que este intervenha nas relações econômicas para além do aspecto coativo, isto é, para que o Estado deixe de atuar meramente como um ente fiador e garantidor dos direitos da propriedade privada e do cumprimento dos contratos realizados de forma livre pelos agentes econômicos (no caso proprietários e não proprietários, isto é, burgueses e operários), e passe a agir de forma a regular e, sobretudo, a garantir a proteção aos trabalhadores, polo mais fraco da referida relação, diante dos interesses e imposições (ou arbitrariedades) dos proprietários, polo mais forte.

Essa interferência, conforme afirmado acima, vai sofrer uma forte resistência e uma reação coordenada e sistemática por parte dos setores capitalistas, que não se restringirá ao conflito ou disputa política propriamente dita, mas transcenderá para o plano ideológico (no sentido utilizado por Marx) ou das ideias. O objetivo era reforçar os aspectos ideológicos que justificavam e, o mais importante, legitimavam a estrutura

social liberal baseada na separação entre Estado e sociedade civil e no *laissez-faire* nas relações econômicas.

Uma análise sobre o processo de surgimento e constituição desse novo tipo de Estado, que toma para si a responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos, é a clássica teoria de T. H. Marshall sobre o processo de evolução e consolidação da cidadania, que, em sua avaliação, foi um dos principais fatores responsáveis pela emergência do Estado de bem-estar. Além de destacar a sequência com que os direitos que compõem a cidadania se desenvolvem, é interessante destacar também que ele mostra que nenhum dos três direitos (civis, políticos e sociais) citados se desenvolveu repentinamente, de súbito. Ao contrário, da mesma forma que foi lento o desenvolvimento da cidadania, foi igualmente lento o desenvolvimento de cada um dos direitos que a compõem e a caracterizam. Isto corrobora com a afirmação feita pelo autor de que a sequência apontada no desenvolvimento dos direitos seria ditada mais pela história que pela lógica. Desta forma, Marshall (1967) associa o desenvolvimento da cidadania com o alargamento do processo democrático.

Para Marshall, a desigualdade social (econômica), inerente ao desenvolvimento do mercado, leva os grupos subalternos (desiguais econômica e politicamente) a se organizarem para lutar e pressionar por direito à representação política, isto é, pela possibilidade de expressão pública de seus interesses (que o autor entende como a consciência do direito a desfrutar do padrão de civilização), sobretudo para a redução ou superação das desigualdades econômicas e também de poder (políticas). Dessa forma, Marshall entende que esse conflito teria, assim, produzido uma sequência “natural” (e lógica), na qual os direitos políticos não só se estabelecem anteriormente, como são um pré-requisito fundamental para a consolidação dos direitos sociais. Isto porque, o conflito entre as forças antagônicas do mercado (empresários e trabalhadores) leva o Estado a intervir no sentido de equilibrar o jogo dessas forças por meio da implementação de políticas sociais (LEITE, 1991).

O direito de participação integral na comunidade, isto é, o direito político, na medida em que se consolida, reflete, dessa forma, na ampliação das políticas sociais que agora não mais têm como função regular ou diminuir as desigualdades sociais pela assistência pública, mas têm, como objetivo, alterar o padrão de desigualdade social para um padrão mínimo de bem estar-social, expresso por bens como Moradia e

serviços essenciais como Assistência médica, Educação ou, então, em uma renda mínima (ou salário mínimo) a ser gasta com tais bens e serviços. Os direitos sociais são incorporados ao status de cidadania e o mercado perde, decorrente disso, a primazia absoluta na regulação das relações econômicas, rompendo, assim, com o dogma do *laissez-faire* (MARSHALL, 1967).

De acordo com Marshall, os direitos sociais, então, funcionam como elemento de garantia de integração dos cidadãos à ordem social, na medida em que propiciam um sentimento de pertencimento à comunidade, importante elemento para a preservação da estabilidade política (LEITE, 1991).

Nesse sentido, a cidadania social, composta pelos três direitos referidos anteriormente, constitui o elemento fundamental para a mudança ou transformação do Estado liberal em Estado social. Não só o conteúdo da cidadania seria o elemento determinante para a formação de um Estado de bem-estar social, como ainda a sequência da implementação dos direitos, a saber, iniciando pelos direitos civis, passando pela conquista dos direitos políticos e, por fim, os direitos sociais. Ao estabelecer tal sequência como um caminho necessário para a criação dos Estados de bem-estar social, Marshall (1967) parece generalizar um processo histórico específico de expansão da cidadania, ocorrido na Inglaterra, atribuindo a este processo validade universal.

Contudo, a análise histórica de outras formações sociais mostra que não existe uma lei geral, ou um modelo geral de validade universal para desenvolvimento dos *welfare state*, como pressupõe Marshall. Uma das experiências históricas que contrariam a generalização apontada por Marshall, é o processo de estabelecimento do sistema de proteção social alemão, citado anteriormente. Outra experiência histórica de formação de um sistema de proteção social estatal, muito semelhante à experiência alemã, aliás, é a brasileira. Tanto no caso da Alemanha quanto no do Brasil, o estabelecimento dos direitos sociais não só ocorre antes do estabelecimento dos direitos civis e políticos, como na verdade é constituído como uma condição para limitação ou mesmo supressão desses dois direitos.

Entretanto, foram os conflitos, expressos pelas lutas sociais travadas pelas classes subalternas contra as forças dominantes do mercado (capitalistas), um dos fatores que levou à ampliação do Estado, e, portanto, à associação entre políticas sociais

e cidadania, conforme apontou Marshall, embora a cidadania tenha apresentado conteúdos diversos em cada contexto nacional. No caso do Brasil, por exemplo, no início do processo de constituição de um sistema nacional de proteção social às políticas sociais foram associadas estritamente a uma determinada categoria social, a saber, os trabalhadores com registro formal de trabalho (com carteira assinada), único grupo da sociedade reconhecido com o status de cidadão com direitos sociais. Dessa forma, o conteúdo da cidadania no Brasil, dado o caráter de limitação referido, apresenta-se inicialmente, esvaziado.

Apesar do esvaziamento e da limitação, a constituição de um sistema de proteção social levou à ampliação do Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito à criação e ampliação das estruturas burocráticas voltadas à administração e implementação das políticas sociais, bem como da produção de bens e serviços sociais definidos como direitos sociais. Conforme alguns autores, a ampliação da burocracia estatal moderna, aliás, é um dos elementos determinantes dos *welfare state*. Apesar das ressalvas, a importância da teoria de Marshall sobre o desenvolvimento da cidadania, deve-se ao fato de ter sido um dos primeiros estudos e explicação teórica sobre o processo de desenvolvimento dos *welfare states* modernos.

Antes de discutir somente a natureza ou característica dos *welfare state*, uma parte dos estudos tratou de apontar as prováveis causas do surgimento desse fenômeno. Conforme aponta Arretche, essa diferenciação entre as razões de emergência e as razões de desenvolvimento realizada na abordagem dos estudos sobre o *welfare state* são importantes, pois todo fenômeno histórico, uma vez tendo emergido e se consolidado, “passa a ter uma dinâmica de desenvolvimento próprio, conformando instituições e interesses particulares” (1995, p. 5). Neste sentido, a autora divide as teorias que tratam dos tipos de fatores causais para o surgimento do *welfare state* em duas correntes. A corrente das abordagens que explicam a origem desse fenômeno prioritariamente a partir do processo de modernização econômica (industrialização); e outra, para a qual o surgimento do *welfare state*, é atribuído a razões de ordem políticas e institucionais. Assim, no que diz respeito à primeira corrente de abordagens, esse fenômeno seria consequência necessária das substanciais transformações econômicas surgidas com o fenômeno da industrialização e do modo de produção capitalista. Já com relação à segunda, o surgimento dos programas e sistemas de proteção social teriam como causas

os fatores relacionados à luta de classes e estruturas distintas de poder político decorrentes do desenvolvimento do modo de produção capitalista, ou ainda a distintas estruturas burocráticas estatais e institucionais (ARRETCHE, 1995).

Wilensky, *apud* Aretche (1995), um dos principais autores da primeira corrente, afirma que o surgimento de programas sociais estatais voltados à garantia de padrões mínimos de garantia de renda, Saúde, Alimentação, Habitação e Educação de forma universal, está associado intimamente aos problemas decorrentes do processo de industrialização, porém, somente se tornaram possíveis dado o crescimento da riqueza econômica produzida pela industrialização.

Desta forma, haveria uma correlação direta entre o desenvolvimento industrial e os investimentos do Estado em programas sociais, com o detalhe de que aquele seria fundamental para esse investimento ou gasto social. Segundo o autor, o processo de industrialização tem efeitos profundos e amplos por toda extensão da sociedade onde ele ocorre. Afeta a estrutura da estratificação social, na medida em que torna mais complexa e aprofunda a divisão social do trabalho, o que, por sua vez, também afeta a estrutura de renda da sociedade. A industrialização tem profundos efeitos sobre os aspectos demográficos, em especial nas questões da taxa de natalidade, com a diminuição do tamanho das famílias, bem como no envelhecimento da população.

Assim, a correlação que, segundo Wilensky *apud* Aretche (1995), explica a emergência do *welfare state*, a saber, nível de desenvolvimento econômico e esforço de seguridade social (dado pelo gasto público em serviços à população), é mediada por dois fatores: a proporção de idosos da população e a idade da população, e a idade do sistema de proteção social. Afinal, como evidenciou o referido autor, é por meio da população idosa que os programas sociais teriam começado, pois, uma vez em situação de necessidade objetiva, essa população pressionou por programas sociais e esses então acabaram surgindo tendo em vista o desenvolvimento econômico ter aberto essa possibilidade.

Embora partam de metodologias e análises distintas, esses autores partilham de igual concepção em relação à origem dos programas sociais. Como destacamos, essa concepção advém das teorias da industrialização das sociedades. Sendo assim, apesar de apresentarem razões relativamente distintas sobre os fatores determinantes da expansão dos sistemas de proteção social, esses autores têm em comum, a ideia de que a origem e

a expansão dos referidos sistemas são mais um subproduto de forças intrínsecas ao processo de industrialização que o resultado de conflitos e de ações políticas (ARRETCHE, 1995).

Ainda na linha das abordagens que atribuem a emergência e o desenvolvimento do *welfare state* predominantemente a fatores de ordem econômica, tem alguns autores que afirmam que a emergência dos Estados de Bem-Estar social é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. James O'Connor, um dos autores a defender essa concepção, afirma, em estudo sobre a política fiscal norte-americana, que o Estado capitalista precisa desempenhar duas funções básicas e, muitas vezes, contraditórias. A primeira é criar ou manter condições que permitam a acumulação do capital. Porém, tendo em vista os efeitos sociais produzidos pelo processo de acumulação, o Estado precisa desempenhar uma segunda função, qual seja, a de legitimação do modelo capitalista de acumulação.

Com efeito, segundo O'Connor, um Estado capitalista que empregue a força de coação tão somente para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras, perderá legitimidade. E caso faça o contrário, isto é, preocupe-se só com a função de legitimação e não assista o processo de acumulação, sofrerá o impacto da redução da arrecadação fiscal, e, portanto, na sua capacidade de produzir excedentes econômicos (que é seu próprio poder). Para o autor, às duas funções estatais mencionadas, correspondem diferentes tipos de gasto estatal, a saber: capital social e despesas sociais.

Deste modo, os gastos por parte do Estado teriam como função, em última instância, atender às necessidades do capital, isto é, garantir o processo de acumulação. Os gastos sob a forma de capital social são os que garantem diretamente a acumulação e, portanto, são indispensáveis à expansão do investimento e consumo privados. Mas, na medida em que a atividade privada expande e aumenta o processo de acumulação, este acaba produzindo, dado seu caráter irracional, efeitos sociais (aumento da população excedente ou do desemprego, com a conseqüente diminuição da renda) que pressionam por gastos estatais sob a forma de despesas sociais como forma de garantir a harmonia social e, assim, a legitimação. Para O'Connor, portanto, os gastos na forma de despesas sociais, isto é, a legitimação do Estado e harmonia social são elementos igualmente necessários ao processo de acumulação do capital (ARRETCHE, 1995).

Assim, a origem e desenvolvimento dos programas sociais e, portanto, do *welfare state* é explicado por O'Connor a partir da lógica da expansão do capital, que presidiria as duas funções deste tipo de Estado: de acumulação e legitimação. Embora o autor faça referência à questão das classes sociais e da pressão dos trabalhadores por despesas previdenciárias, por exemplo, o conflito entre capital e trabalho (a luta de classes), ou ainda a existência de atores políticos, como os partidos, não são considerados como elementos ou variáveis explicativas seja para a emergência como para o desenvolvimento do *welfare state*. Para além de questões político-ideológicas, e, portanto, da existência de governos liberais, conservadores ou sociais-democratas, são os condicionantes de natureza econômica que determinam a origem e desenvolvimento do Estado de bem-estar social (ARRETCHE, 1995).

Já Claus Offe (1984), concebe o *welfare state* como uma forma tecnocrática e fundamentalmente apolítica de reação às pressões sociais emergentes. Em sua análise, o *welfare state* está sujeito a um contínuo processo de autoadaptação, desencadeado a partir dos problemas sociais postos pelo desenvolvimento do capitalismo. Sendo assim, a natureza do *welfare state* seria dada por essa sua característica de auto-adaptabilidade e não pela ordem política. Com isso, o autor defendia uma concepção funcionalista do *welfare state* em relação ao modo de produção capitalista, negando, pois, qualquer interferência do sistema político-ideológico.

Se de um lado a origem dos programas sociais é uma resposta funcional à necessidade de regulação do processo de proletarização (essencial para o desenvolvimento do capitalismo); de outro, a dinâmica das políticas sociais decorre da compatibilização entre as exigências da classe trabalhadora e as necessidades de acumulação do capital. Dessa forma, as políticas sociais não decorrem das necessidades ou exigências de qualquer grupo ou classe social, antes são expressões do processo de mediação de necessidades e exigências realizado no interior do próprio Estado.

Outra corrente de abordagens são as que atribuem à ordem política, a preponderância na emergência e desenvolvimento do *welfare state*. Nessa corrente, encontram-se autores que argumentam que o *welfare state* é resultado de uma ampliação progressiva de direitos, a saber, civil, político e social, que constituiria a cidadania moderna. A referência clássica dessa concepção baseada na relação entre origem e desenvolvimento progressivo do Estado de bem-estar social é o já citado



Marshall (1967). Como vimos, o surgimento do Estado de bem-estar social seria resultado do processo de realização ou conclusão do desenvolvimento da cidadania. Como em sua análise a essência da cidadania é dada pelo desenvolvimento ou efetivação de três direitos, civis, políticos e sociais, o Estado de bem-estar social só se torna possível, isto é, só emerge, na medida em que se constituem o conjunto dos referidos direitos, e, portanto, da cidadania na sua integralidade.

Apesar dos problemas da análise marshalliana (que permite conceber a cidadania como um processo evolutivo, isto é, fundamentalmente linear e incremental) (COIMBRA, 1987), a originalidade de Marshall (e daí a contribuição de sua análise) é a correlação que ele estabelece entre a origem do Estado de bem-estar social e os fatores de natureza política como, por exemplo, a correlação entre a constituição dos direitos políticos com o conseqüente alargamento do processo democrático-parlamentar.

Outro autor a relacionar o surgimento do *welfare state* como resultado progressivo da ampliação ou evolução dos direitos civis até a consolidação dos direitos sociais, é François Ewald. Em sua análise, ele procura destacar como se deu o movimento na França durante o século XIX, que implicou a gestação da lei que inaugurará o Estado de bem-estar nesse país. O movimento observado pelo autor diz respeito à evolução verificada no campo jurídico, do direito civil ao direito social. Segundo ele, esse movimento, dado pela evolução dos referidos direitos, foi resultado de uma mudança ocorrida no plano das ideias que levou à superação da racionalidade liberal por uma nova racionalidade, orientada pelo princípio de solidariedade.

De acordo com Ewald, a racionalidade moderna considerava que os riscos decorrentes da existência, de modo geral, deveriam ser de responsabilidade fundamentalmente individual. Mesmo com o advento do trabalho industrial e dos riscos ampliados (em relação ao modo de produção anterior), a racionalidade ou ideologia liberal seguia defendendo que a responsabilidade era da alçada individual. Isso não quer dizer, segundo o autor, que o pensamento liberal nega o problema da pobreza e mesmo a ajuda aos indivíduos que se encontram em situações de calamidade ou grande necessidade (como, por exemplo, a fome). O que a racionalidade liberal resiste e não aceita é que essa assistência e a ajuda aos indivíduos pobres se transformem em direitos dos pobres (EWALD, *apud* ARRETCHE, 1995).

Conforme aponta a análise de Esping-Andersen (1991), a implementação de políticas sociais representou, do ponto de vista histórico, a expressão de conflitos entre os liberais e socialistas e, principalmente, entre os liberais e os trabalhadores. Isto é, entre defensores da mercadorização da força de trabalho e os que defendiam a sua desmercadorização. Assim, pontua o autor, o caráter e natureza das políticas sociais implementadas por determinado país, isto é, a proximidade delas em relação a um dos princípios defendidos pelos referidos grupos em conflitos, revelará a forma como cada país resolveu (ou resolve) tal conflito.

Uma vez que as políticas sociais decorrem de um conflito de classe, as variáveis analíticas a se considerarem na análise do desenvolvimento dos *welfare states* são as de corte político e institucional: a capacidade de pressão ou mobilização da classe trabalhadora e as características institucionais desse Estado. Destarte, uma das questões a ser analisada é em que medida a mobilização da classe trabalhadora (que significa recurso político) influencia as características institucionais do desenvolvimento do *welfare state* (ESPING-ANDERSEN, 1985, *apud* FARIA, 1997).

De acordo com Esping-Andersen, a correlação entre as duas variáveis analíticas citadas acima não é necessariamente linear, isto é, de que quanto maiores forem os recursos de poder da classe trabalhadora, mais as políticas sociais terão um caráter desmercadorizante. Ao contrário, o caráter das políticas sociais e, em última instância, o tipo de *welfare state*, dependerá da forma de combinação e expressão dos recursos de poder da classe trabalhadora em cada país. Neste sentido, o autor destoa das conclusões lógicas apresentadas por Marshall que, como vimos anteriormente, afirmava que a consolidação dos direitos sociais decorria, necessariamente, da consolidação anterior dos direitos civis e políticos. Para Esping-Andersen, “o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.101).

Para o autor, estes três princípios são os mais importantes para o processo de especificação teórica do *welfare state*. Isto porque, considerar somente a questão dos direitos sociais, particularmente no seu aspecto quantitativo, isto é, a quantidade de políticas sociais (referente a tais direitos) implementados em certo país, como um elemento diferenciador ou definidor do *welfare state*, é insuficiente para se

compreender tal variedade ou diferença. Segundo o autor, na verdade o que falta é uma melhor definição do conceito de direito social, ou, antes, uma diferenciação dos direitos sociais em função de sua natureza ou característica intrínseca. Nesse sentido, os direitos sociais podem ser mais restritos ou, ao contrário, universais. Os direitos sociais mais restritos quase sempre estão condicionados pelo desempenho ou algum teste de meios para que os indivíduos possam dele participar ou ter acesso. Ao contrário, os direitos sociais universais são os que mais se aproximam da incondicionalidade e do status de propriedade (quando são considerados invioláveis) e são assegurados com base na cidadania (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Nota-se assim que, ao invés de uma análise quantitativa, Esping-Andersen faz opção por uma análise qualitativa das políticas sociais, tendo como referência a questão ou critério de desmercantilização (ou desmercadorização) das relações sociais. A partir dessa opção analítico-metodológica, o autor distingue três sistemas de proteção social (ou de *welfare states*), a partir do impacto que cada um deles apresenta em relação à referida desmercadorização. Isto é, segundo o autor, os Estados de Bem-Estar social modernos estão divididos em três sistemas ou tipos, definidos segundo o critério de desenvolvimento dos direitos desmercadorizados.

O primeiro tipo, segundo Esping-Andersen, é o *welfare state* liberal. Nesse tipo de Estado, predominam as políticas de assistência social que são concedidas aos indivíduos sob a necessidade de realização de testes de meios, isto é, de comprovação de pobreza ou condição de indigência. Dada tal necessidade de comprovação, os benefícios ou direitos alcançam principalmente os indivíduos com renda muito baixa, em geral trabalhadores, ou ainda os indigentes. Neste sentido, este tipo de *welfare state* se baseia na antiga Lei dos Pobres, pois reproduz basicamente as mesmas restrições para o alcance da assistência social estatal. Não só os testes de meios são um critério reproduzido da antiga Lei referida, como também o caráter ou valor modesto dos benefícios. Segundo o autor, o valor dos benefícios são modestos, pois é estabelecido um valor mínimo de bem-estar social, compreendendo basicamente o necessário à sobrevivência individual imediata.

Este mínimo de bem estar se aproxima muito da linha marginal que separa pobreza e indigência. Isto porque, segundo Esping-Andersen, uma vez que a reforma social nesse tipo de Estado foi limitada pela ética do trabalho de caráter liberal, se os

benefícios forem elevados podem provocar nos indivíduos falta de incentivo ao trabalho. O valor baixo dos benefícios, bem como a exigência da necessidade do teste de meios para sua concessão, não tem somente a finalidade (segundo a perspectiva liberal) de evitar a falta de incentivo ao trabalho, como também associar um estigma à assistência social.

Na perspectiva liberal, isto é uma forma de desencorajar os indivíduos a buscarem a sobrevivência por meio da assistência social e não no mercado, na medida em que isso representaria um signo de fracasso individual. Nesse modelo de *welfare state*, embora existam programas universais de transferência de renda e de previdência social, eles são igualmente modestos em seus valores e em seu alcance. Por outro lado, há uma preferência e mesmo incentivo por parte do Estado, inclusive por meio de subsídios, a seguros e sistemas de previdência privados. Desta forma, tal modelo apresenta um baixo grau de desmercadorização. Os países que possuem Estados de Bem-Estar social exemplar do tipo liberal são os Estados Unidos da América, Inglaterra, Canadá e Austrália.

O segundo grupo ou modelo de *welfare state*, segundo classificação feita por Esping-Andersen (1991), trata-se do modelo conservador. Esse tipo de Estado teve como precursor a institucionalização do primeiro sistema estatal de seguros sociais, na Alemanha de Bismarck, ainda no ano de 1873. Como afirmamos anteriormente, a motivação para implementação desse primeiro sistema de seguro social por Bismarck deveu-se a uma reação tanto a princípios ou ideologias liberais, como também a ideias sociais-democratas em ascensão nesse período. Desta forma, o referido sistema significou uma reforma de caráter conservadora. Não só isso, significou ainda, conforme afirma Esping-Andersen, uma ampliação do corporativismo estatal para atender a nova estrutura de classe com o advento da industrialização. Na verdade, esse sistema surge como uma preocupação em manter a diferença de status da sociedade pré-industrial. Essas características, conforme afirma o autor, estão presentes e marcam os Estados de Bem-Estar de tipo conservador.

Ao contrário do que ocorre nos *welfare states* de tipo liberal, nos de tipo conservador não se verificou uma obsessão liberal com a mercadorização das relações sociais. Neste sentido, a concessão de direitos sociais não enfrentou a mesma resistência ou negação como enfrentou nos de tipo liberal. Dado o objetivo de manutenção das

diferenças de status, os direitos sociais são concebidos principalmente aos trabalhadores e de forma condicional, isto é, para que tenham acesso a tais direitos, exige-se deles a realização de contribuições financeiras feitas anteriormente. Além dessa contribuição (contrapartida) obrigatória, outro critério necessário para que o trabalhador tenha acesso aos referidos direitos é o montante das prestações (das contribuições) efetuada. Dado que os trabalhadores contribuem proporcionalmente aos seus salários com o sistema de seguro social, os direitos sociais (previdenciários) reproduzirão as diferenças de renda dos trabalhadores mantendo, assim, o status social desses trabalhadores.

Desta forma, conforme pontua Esping-Andersen (1991), o impacto redistributivo desse tipo de *welfare states* é inexpressível. Não só isso, o grau de desmercadorização dependerá da base de cálculo para o trabalhador ter acesso ao benefício. Quanto maior o tempo necessário, menor será o grau de desmercadorização. Outrossim, como esse tipo de Estado direciona ou concede direitos sociais prioritariamente aos trabalhadores, é somente em relação a esses que aquele Estado vai substituir o mercado no que diz respeito à garantia dos meios necessários à sobrevivência. Em relação aos indivíduos que se encontram fora do alcance do referido sistema de seguridade social, a interferência do Estado, na forma de oferta de benefícios sociais, só ocorrerá quando a família não for capaz de garantir os meios de sobrevivência para seus membros. Os países que fazem parte ou que possuem Estados de Bem-Estar Social exemplar desse modelo conservador são a Alemanha (precursora e principal representante desse modelo), a França, a Áustria e Itália.

Por fim, o terceiro tipo ou modelo de *welfare state*, segundo classificação proposta por Esping-Andersen (1991) é o social-democrata. O autor também denomina esse modelo de Beveridge, fazendo referência à sua origem, a saber, o Relatório Beveridge, publicado pelo Governo Inglês em 1942. A inovação proposta por tal relatório foi a eliminação dos testes de meios, isto é, o acesso aos direitos sociais não devia depender da comprovação de estado de carência ou do desempenho no trabalho. De outro lado, o critério de elegibilidade deveria ser abolido e implantado a incondicionalidade, estendendo, assim, o direito a todo cidadão, independente de sua renda ou status. O único critério válido seria o status de cidadão.

De acordo com o autor, este modelo pode ser chamado de social-democrata, pois essa foi a força hegemônica por trás das reformas que originou esse modelo de *welfare*

*state*. Contrário aos princípios liberais, esse tipo de Estado procurou emancipar o cidadão em relação ao mercado, isto é, procurou realizar o processo de desmercadorização das relações sociais. Para tanto, estabeleceu, como passo para a busca da igualdade, padrões de qualidade de vida considerados os melhores pela sociedade. Contrário, portanto, do que fizeram os Estado de bem-estar social liberal, por exemplo, que estabeleceram padrões mínimos.

Com efeito, no tipo de Estado de bem-estar social de caráter social-democrata prevalecem, em grande maioria, programas sociais universalizantes de valores elevados e iguais para todos os cidadãos. Uma das exceções são os seguros, que, embora tenham um sistema universal, o valor dos benefícios decorre do valor dos salários. Desta forma, esse modelo exclui o mercado como fornecedor e garantidor dos recursos necessários à subsistência, e procura estabelecer uma solidariedade essencialmente universal. Ao mesmo tempo, procura emancipar o indivíduo também da família como instância de solidariedade última. Desta forma, argumenta o autor, o objetivo fundamental deste modelo de Estado é garantir a independência dos indivíduos, isto é, a sua emancipação em relação ao mercado. Portanto, dado seu caráter emancipador, esse tipo de Estado (entre os três modelos segundo classificação proposta pelo autor) é o que possui o maior grau de desmercadorização. Os Estados que são exemplares do *welfare state* de tipo social-democrata são a Suécia, Noruega e Dinamarca.

Apesar dessa classificação dos Estados de Bem-Estar Social, Esping-Andersan (1991) afirma que não existe um tipo puro que represente fielmente cada modelo estabelecido, como também não existe um tipo ideal único de *welfare state*. A configuração proposta procura agrupar Estados que possuam semelhanças em relação a critérios considerados por ele importantes na definição do modelo (como a qualidade das políticas sociais e o padrão dominante de relacionamento entre a família, o Estado e o mercado). Como defende o autor, a tarefa de definir as causas dos regimes de *welfare state* é mais complexa e árdua que estabelecer uma configuração dos modelos existentes, segundo a classificação apresentada.

De fato, como vimos ao longo da discussão sobre as várias teorias que procuram estabelecer as causas necessárias para a emergência e o desenvolvimento dos *welfare state*, há uma considerável divergência entre elas. Porém, tanto a industrialização como o crescimento econômico são variáveis importantes nas diferentes análises, seja na

emergência seja no desenvolvimento do *welfare state*. O problema, ou a grande questão, segundo afirma Esping-Andersen (1991), é determinar o peso ou o poder de cada uma das variáveis no processo de origem e desenvolvimento de tais estados.

## 1.2 – Lulismo: mercado ou direitos?

O debate sobre as políticas sociais ao longo dos Governos Lula (2003-2010) e o Governo Dilma (2011-2014) se concentraram, de um lado, em torno da questão do impacto de tais políticas sobre a histórica desigualdade brasileira e, de outro, sobre os limites e possibilidades delas para a consolidação dos direitos sociais no país. Esta última questão mobilizou um conjunto maior de reflexões, na medida em que procurava analisar até onde as políticas sociais implementadas durante o referido Governo dialogavam com a gramática dos direitos ou até que ponto elas eram funcionais ao desenvolvimento econômico.

Um dos principais fatores motivadores desses debates foi ampliação de políticas de corte social por parte dos Governos em tela, particularmente daquelas voltadas à parcela da população que se encontrava no limite (ou abaixo) da linha da pobreza. A ampliação de tais políticas bem como o consequente aumento do orçamento financeiro destinado à área social pareceu para uma parte dos analistas<sup>6</sup> que se tratava de políticas efetivas não só em relação à redução da pobreza (compensatórias) mas também de consolidação do sistema de proteção social (emancipatórias), conforme previsto na Carta Magna de 1988.

Já para outro grupo de pesquisadores<sup>7</sup> e estudiosos, partindo de uma perspectiva mais crítica, o relativo implemento de programas e políticas sociais estava longe de significar a consolidação de um sistema de proteção social significativo (e, portanto, longe de representar um avanço em relação ao padrão anterior). Com efeito, dado o caráter de focalização que marca grande parte das referidas políticas, voltadas prioritariamente para uma parte da população cujo critério de elegibilidade era

---

<sup>6</sup> Para análises nesse sentido ver, entre outros, os trabalhos de Neri (2011) e Campello e Neri (2013).

<sup>7</sup> Sobre uma perspectiva crítica dos programas sociais implementados nesse período, como o Programa Bolsa Família, e seus limites para a consolidação dos direitos sociais, ver, entre outros, Oliveira, Braga e Rizek (2010).

determinado prioritariamente pela renda familiar, elas se caracterizavam mais como políticas assistencialistas (redução da pobreza extrema).

Em relação ao primeiro grupo, considerado mais otimista<sup>8</sup>, um dos fatores objetivos que utilizam para corroborar seus argumentos é o fato de mais de trinta milhões de pessoas, segundo atestam algumas pesquisas, terem sido incluídas nos últimos anos na sociedade econômica ou no mercado<sup>9</sup>. A premissa da qual essas análises parece partir é a de que as políticas sociais, especialmente as de caráter distributivistas, implementadas entre 2003 e 2014, ao garantirem uma renda mínima a famílias que viviam abaixo da linha da pobreza, contribuiu não somente para garantir uma espécie de proteção social contra a pobreza extrema, mas especialmente para a dinamização econômica que se refletiu em geração de empregos, abrindo espaço para inclusão no mercado de trabalho formal a uma grande parcela da sociedade anteriormente excluída.

A expressividade do referido número de pessoas incluídas no mercado (comparável ou mesmo superior a populações inteiras de países latino-americanos e europeus), de fato, contribui para se compreender o otimismo por parte de alguns estudiosos em relação às políticas sociais distributivas. Esse fenômeno de inclusão acelerada de significativo contingente da população à sociedade de consumo e ao mercado de trabalho formal levou alguns a, até mesmo, considerarem que enfim o país estava caminhando para a superação do padrão de relações sociais autoritárias e excludentes que até então marcava e determinava a malfadada e abjeta desigualdade social brasileira, que condenava uma parte expressiva da população a uma condição de penúria e pobreza extrema.

Porém, as transformações objetivas verificadas e saudadas entusiasticamente por parte de algumas análises<sup>10</sup> se davam, sobretudo, nos aspectos relacionados ao consumo e ao mundo do trabalho formal. Nesse sentido, a questão econômica, pode-se dizer, foi tomada como um elemento central ou fundamental na mudança social verificada. Implicitamente, ao que parece, o sentimento ou a expectativa era de que,

---

<sup>8</sup> Para análises que estabelecem uma correlação entre a implementação de programas sociais de transferência focalizada de renda e a redução da miséria e consequente inclusão social ver, dentre outros, os trabalhos de Campello e Neri (2013); Pochmann (2011); Rego e Pinzanni (2013); Rocha (2011).

<sup>9</sup> Para uma apresentação dos dados referentes ver, entre outras, a pesquisa realizada por Neri (2013).

<sup>10</sup> Ver, nesse sentido, os trabalhos de Souza e Lamounier (2010); Pochmann (2012); Neri (2013); Costa (2013).



com as transformações ocorridas em razão da inclusão da maioria da população no mercado, levassem à redução significativa da pobreza, considerada, por essa corrente de análise, como um dos principais problemas do país.

Se por um lado, houve, de fato, um avanço significativo no combate à pobreza, por outro tem se colocado a questão acerca de como este combate à pobreza dialogou com a perspectiva de construção de direitos sociais. Ou mais diretamente observando, qual foi o significado do combate à pobreza na construção da cidadania.

Algumas análises mais críticas em relação ao relativo avanço na implementação das políticas de corte social e seus reflexos nas condições objetivas de existência da parcela historicamente excluída da sociedade brasileira, apontam os impactos na inclusão e na ampliação da sociedade de consumo (representado pela inclusão do contingente dos mais de trinta milhões de cidadão brasileiros, anteriormente excluídos, ao mercado de consumo) e da sociedade do trabalho a fatores relacionados mais à política econômica (expansão do crédito, aumento de financiamento e subsídios aos setores exportadores, especialmente o Agronegócio, etc.) e menos às políticas e programas sociais<sup>11</sup>. Mais do que isso, estes programas sociais funcionariam não em uma lógica de efetivação de direitos sociais, mas sim através, justamente, de uma resposta via mercado.

Serve de fundamento para essas análises a ampliação significativa verificada no período na esfera ou mundo do trabalho formal. Segundo dados oficiais, durante o período dos dois Governos Lula e parte do Governo Dilma, o contingente de trabalho formal no Brasil (empregos com carteira de trabalho assinada) cresceu 59,6% durante o período 2003-2012<sup>12</sup>. Mensurar o impacto de tal alargamento do trabalho regulado no Brasil foi um desafio a que se lançou um número considerável de pesquisadores nos últimos anos<sup>13</sup>. Contudo, o impacto dessa mudança na sociedade do trabalho produziu

---

<sup>11</sup> Segundo Singer (2012), a tentativa por parte do Governo Lula de diminuir a pobreza e a desigualdade por meio de uma combinação de políticas econômicas expansionistas (concessão de crédito e de financiamentos subsidiados) com políticas distributivistas (focalizadas) e valorização do salário mínimo, fazia parte da estratégia de proporcionar uma melhora das condições materiais de existência da classe trabalhadora sem contudo realizar transformações estruturais no padrão de relações sociais historicamente construído no país. Essa estratégia caracterizou o que André Singer (2012) denominou de Reformismo Fraco.

<sup>12</sup> Ver: IBGE: Pesquisa Mensal de Emprego - Evolução do Emprego com Carteira de Trabalho Assinada 2003-2012.

<sup>13</sup> Nesse sentido, ver os estudos de Mattos (2015); Neri (2013); e Pochmann (2010).

reflexos em todas as instâncias ou áreas da sociedade brasileira, não se restringindo ao mercado ou sociedade de consumo.

No que diz respeito à gramática dos direitos, isto é, ao processo de alargamento da cidadania (consolidação de uma consciência de direitos), o aumento da taxa de trabalho formal parece não ter produzido nenhum impacto significativo. Se antes, quando se iniciou o processo de regulação do trabalho por parte do Estado a partir dos anos 1930, a despolitização da classe trabalhadora (bem como das camadas populares de forma geral) decorria, principalmente, do fato de que os direitos sociais se constituíam como concessão do Estado e prerrogativa exclusiva dos trabalhadores formais, hoje parece que a despolitização se deve a outros fatores

Com efeito, na medida em que a associação (vinculação) exclusiva dos direitos sociais ao trabalho formal foi superada pela Constituição Federal de 1988 (chamada de Constituição Cidadã), que transcendeu os direitos sociais no sentido da universalização, a despolitização atualmente parece decorrer de questões relacionadas a certas características das políticas e programas sociais implementadas recentemente, contrárias aos princípios de universalização consagrados pela Constituição.

A questão da focalização que marca as recentes políticas sociais distributivistas (como o PBF<sup>14</sup>), parece ser um fator de despolitização, pois, na medida em que tais políticas são direcionadas a indivíduos e famílias comprovadamente carentes e necessitadas, contribuem para reforçar - no imaginário social - uma concepção ou percepção em relação a tais políticas e programas distante da ideia de direitos. Fato que parece não se observar, especialmente, em relação às políticas sociais de caráter contributivista, como é o caso das políticas ligadas à Previdência Social.

Se antes, o fato de a maior parte das políticas de corte social estar associada ao trabalho formal (regulado) contribuiu para impedir ou serviu como um fator de constrangimento de um processo de politização dos trabalhadores via políticas sociais (TELLES, 2001), a posterior dissociação entre o mundo do trabalho e uma parte significativa daquelas políticas logrou alcançar um resultado semelhante. Ao ser marcado por um forte signo de assistencialismo, na medida em que são políticas direcionadas aos estratos mais carentes e necessitados da sociedade, parte significativa

---

<sup>14</sup> Programa Bolsa Família

das políticas e programas sociais implementados recentemente parece ter reforçado, no imaginário social, uma percepção de filantropia pública e ou clientelismo político-eleitoral.

Para além da preocupação relacionada aos impactos das referidas políticas nas questões referentes ao alívio e ou combate à pobreza, uma questão tem se revelado preocupação geral no debate atual, a saber, os limites e possibilidades das referidas políticas no processo de democratização da sociedade brasileira. Isto é, há um interesse comum em se analisar o impacto de tais políticas em questões que transcendem os aspectos materiais ou econômicos como, por exemplo, o impacto delas na percepção política dos beneficiários e da população de forma geral.

Contudo, talvez a histórica (e persistente) desigualdade social brasileira, marcada objetivamente pelas relações baseadas no autoritarismo, seja um dos fatores que explique o interesse de grande parte dos estudos em analisar os impactos das políticas de corte social na realidade socioeconômica das classes populares historicamente desprovidas de meios para o consumo. E o que os estudos, em sua maioria, parecem demonstrar são os limites das políticas sociais de caráter distributivo (como o PBF) em possibilitar a superação da situação de vulnerabilidade econômica e pobreza por parte dos beneficiários. O que pode ser constatado, por exemplo, a partir de dados que mostram que grande parte das famílias beneficiadas pelos referidos programas permanecem cadastradas por longo período no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico/MDS). De onde, portanto, muitos estudos têm concluído pela baixa efetividade do programa na superação da pobreza e ou exclusão social.

A correlação entre as políticas sociais e as condições materiais (econômicas) das famílias/grupos sociais beneficiários é importante, pois, conforme afirmação anterior, permite, dentre outros objetivos, avaliar os limites e possibilidades das referidas políticas em relação à redução da desigualdade social brasileira. As avaliações realizadas a partir da referida correlação tem suscitado debates não somente em relação à efetividade das políticas sociais distributivistas na emancipação dos beneficiários, como também sobre o impacto delas na redução da desigualdade (MAURIEL, 2010).

Vale lembrar, porém, que as políticas sociais distributivistas (como o PBF) foram desenhadas como políticas voltadas para o alívio das condições de carência de

renda por parte de indivíduos vivendo na pobreza extrema (miséria). Contudo, a natureza compensatória não parece aos pesquisadores mais otimistas, um problema que colocaria em questão tais políticas, uma vez que, em sua concepção, a função da política social parece ser fundamentalmente de realizar o combate à pobreza enquanto uma condição e um problema exclusivo dos indivíduos, ligados à ausência de condições e meios necessários para garantir a autonomia individual, e não a questões de ordem estrutural (WERNECK VIANNA, 2008).

Perspectivas analíticas com um viés mais crítico têm concebido o padrão de políticas sociais de ação focalizada, implementadas a partir da última década do século XX não só no Brasil, mas também em outros países da América Latina (como sugestão de políticas de combate à pobreza por parte dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e FMI), como uma forma neoliberal de gestar ou administrar a pobreza. Isso se dá, em grande medida, devido ao seu reduzido impacto redistributivista em relação às políticas sociais clássicas, de viés mais universal, e que apresenta maior capacidade de redistribuição da riqueza social e, portanto, de maior impacto na estrutura social desigual, como é o caso da Política de Educação e a de Saúde (WERNECK VIANNA, 2008).

Nessa forma de classificação, as novas políticas ou programas sociais aparecem sob o signo conservador na medida em que o objetivo consiste em amenizar ou reduzir a pobreza e, principalmente, a miséria extrema; isto é, administrar a parcela da sociedade que mais sofre com os efeitos colaterais das reformas e ajustes estruturais (econômicos) implementados sob o viés neoliberal a partir do final do século passado. Em última instância, ao realizar o alívio das necessidades e carências mais prementes da parcela mais vulnerável da sociedade, as políticas sociais distributivistas agiriam como um mecanismo de apaziguamento e/ou contenção de um possível sentimento de revolta ou anomia social (DAGNINO, 1998).

A partir dessa perspectiva de análise, parece ser possível concluir que o signo de assistencialismo das políticas sociais de caráter distributivista parece ser cada vez mais reforçado, em especial quanto mais focalizadas a grupos sociais e indivíduos, mais vulneráveis elas são. Um exemplo seria a forma com que essas políticas ou programas parecem ser representados no imaginário social: “as bolsas do Governo”. Essa forma de nomear as referidas políticas aparece na fala da maioria dos nossos entrevistados no

decorrer da pesquisa quando instigados a falarem sobre como veem as políticas ou ações implementadas pelo Governo Federal no sentido de garantir assistência social básica aos cidadãos mais necessitados.

Assim, em vez de serem associadas à garantia e realização dos direitos da cidadania, antes aparecem representadas ou são concebidas, muitas vezes, de forma pejorativa, isto é, como formas de assistencialismo e, no limite, paternalismo estatal. Ao nosso juízo, essas representações sobre as políticas sociais distributivistas são um elemento a mais que contribui para o constrangimento a uma possível mudança de percepção (politização) do imaginário social no sentido da cidadania.

Todavia, mesmo partindo da consideração de que as políticas referidas possuem um caráter conservador e que podem ser concebidas, segundo esse entendimento, como a maneira pela qual os governos, pressionados pelas desigualdades e pela imposição dos ajustes econômico-estruturais, procuram administrar as necessidades da população; o aspecto crítico com que são representadas parece dever menos à questão da focalização que à sua natureza esvaziada do sentido político relacionado à cidadania (cultura política dos direitos). Falando de forma mais direta, o problema das políticas distributivas implementadas mais recentemente não se deve tanto ao caráter focalizador que apresentam, mas sim à questão da despolitização que elas parecem reforçar e até mesmo promover.

Com efeito, dado que ao longo do processo de formação social e política nacional, a relação entre o Estado e a sociedade, em especial com a parcela menos privilegiada da sociedade, deu-se de forma autoritária, e que esse Estado foi, desde seu primórdio, controlado e instrumentalizado pelos interesses privados dos setores economicamente dominantes (hegemônicos), as demandas ou necessidades sociais, ou foram autoritariamente negadas, ou, quando a pressão difusa da sociedade sobre o Estado se fez sentir de forma mais evidente e ameaçadora, passaram a ser administradas ou gestadas pelo Estado. Como se deu, por exemplo, com a regulação do Estado sobre as relações entre capital e trabalho (CLT).

Nesse sentido, embora, ou apesar de as políticas sociais ganharem destaque no orçamento do Estado, e mesmo parecendo que, pelo menos no que tange aos governos do período aqui considerado, seja possível verificar uma intenção - embora relativa - no sentido de implementar políticas que tenham mais que o objetivo meramente de

administração das necessidades das parcelas mais vulneráveis da sociedade e, mesmo que relativamente, de contribuir para a diminuição da desigualdade; o que parece se verificar é que a relativa ampliação e inovação nos desenhos e implementação desses programas e políticas de corte social (como o Minha Casa Minha Vida, por exemplo) não significaram uma mudança objetiva na estrutura das relações sociais brasileiras. Não redundou, portanto, em alargamento dos direitos sociais e consolidação dos valores relativos à igualdade, fundamentais na criação de uma cultura (ou consciência) democrática e cidadã.

Em certa medida, como mostram alguns dados do período aqui considerado, com a relativa ampliação do conjunto de programas e políticas de corte social, ocorreu uma redução importante da pobreza extrema e da miséria. Contudo, tal redução não se mostrou uma variável suficiente para provocar uma mudança na representação social existente em relação às políticas sociais (particularmente nas focalizadas a determinadas parcelas mais carentes da sociedade), que são consideradas, em grande medida, como ações paternalistas e clientelistas.

## **2 - CONTEXTO POLÍTICO-IDEOLÓGICO: DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO EM SUAS DIFERENTES VERTENTES**

Nos países de desenvolvimento industrial tardio (ou retardatários), na ausência de uma classe burguesa organizada e com força política necessária para catalisar e levar à frente um processo de modernização econômica (industrialização) da sociedade, este se deu, na maior parte dos casos, a partir da coalizão (conciliação) de classes tendo à frente o Estado como agente mobilizador e dirigente.

Nestes contextos, o processo de modernização e transformação das forças produtivas, especialmente no que tange à industrialização, ocorreu, quase sempre, por decisão e deliberação por parte do Estado que, na ausência ou presença de uma restrita e pequena classe burguesa, tomou a liderança do processo de desenvolvimento econômico e social, tendo por base e fundamento uma coalizão de classes em torno de um projeto de modernização e desenvolvimento econômico e social.

Enquanto nos países capitalistas originários, o elemento ou fator mobilizador do desenvolvimento industrial foi a busca pelo progresso material e econômico, bem como o desenvolvimento da nação e sua liderança enquanto potência econômica e industrial entre as demais nações; nos países de industrialização tardia, o desenvolvimento será concebido como uma forma ou possibilidade de superação do seu atraso econômico e social em relação às nações industriais modernas.

Dessa forma, quanto mais distantes dos padrões produtivos (industrialização), políticos (democracia liberal burguesa) e sociais das nações capitalistas industriais, mais atrasado se encontraria um país. Tal atraso passou a ser concebido, a partir do final da primeira metade do século XX (após a segunda guerra mundial) como sinônimo ou condição de subdesenvolvimento econômico, fenômeno observável pelos intelectuais e classes dirigentes dos países pré-capitalistas e não industrializados quando da comparação das estruturas econômicas e sociais de seus países, com os de capitalismo originário, conhecidos como países desenvolvidos ou do centro do capitalismo.

Como forma de superar a condição de subdesenvolvimento ou de atraso (sobretudo em relação ao aspecto da industrialização), alguns países, orientados por ideias de desenvolvimento econômico e social, implementaram um conjunto de políticas econômicas com o objetivo de incentivar a industrialização, condição tomada como

fundamental para a resolução de problemas sociais (como a pobreza) e a redução ou superação da dependência econômica em relação às nações capitalistas industriais.

Essas políticas e ações, cujo objetivo era tornar uma nação industrializada (moderna), passaram a ser denominadas como desenvolvimentismo, e os Estados que passaram a lançar mão das ideias e políticas assim concebidas, passaram a ser denominados de Estados desenvolvimentistas<sup>15</sup>.

## 2.1 – Delimitando o conceito

Por ser o fator que nos interessa na discussão a que nos propomos nesse capítulo, entendemos ser necessário apresentarmos uma definição do termo desenvolvimentismo que orientará nossa reflexão. Antes de tudo, é importante dizer que, assim como acontece com a maioria (se não todos os conceitos) que procura definir os fenômenos sociais, o Desenvolvimentismo também é um dos conceitos que os autores afirmam ser de natureza polissêmica. Outrossim, como a discussão proposta nesse capítulo diz respeito à discussão sobre as teorias ou conjunto de ideias desenvolvimentistas que, em alguma medida, influenciaram o processo de desenvolvimento nacional, apresentaremos definições e reflexões sobre o conceito de desenvolvimentismo realizado por teóricos e pesquisadores brasileiros, posto que, ao nosso juízo, ajuda na compreensão do que foi (e ainda é) o desenvolvimentismo na sua especificidade nacional.

Na tentativa de um esforço de conceituação para o desenvolvimentismo, Fonseca (2003) argumenta que este conceito pertence à família de termos que servem para designar alternativamente duas coisas que não são exatamente coincidentes, seja do ponto de vista epistemológico, seja na esfera da prática cotidiana, embora sejam indissociáveis.

De acordo com o autor, desenvolvimentismo é um termo que serve para designar (i) um fenômeno da realidade objetiva (material), isto é, um conjunto de ações e de política econômica (entendidas no sentido lato do termo) planejadas e implementadas pelos tecnocratas do Estado (no caso do Estado Brasileiro, os agentes das instituições

---

<sup>15</sup> Para uma breve revisão da literatura teórica sobre os denominados Estados Desenvolvimentistas, ver Ianoní (2014).



ministeriais responsáveis pelas políticas econômicas), isto é, um conjunto de medidas objetivas (concretas) que têm um núcleo comum que as caracteriza como sendo desenvolvimentistas. Ademais, desenvolvimentismo serve para designar (ii) um fenômeno do mundo do pensamento, isto é, um conjunto de ideias que têm como objetivo expressar teorias, concepções ou, ainda, visões de mundo (FONSECA, 2003).

No que diz respeito a esse segundo aspecto, o desenvolvimentismo, entendido enquanto teorias ou visões de mundo, pode ser expresso, segundo Fonseca (2003), de um lado, como discurso político, isto é, como ideologia e, de outro lado, para designar uma determinada corrente de pensamento (escola) que abrange teorias e cânones reconhecidos como saber científico. Posto isto, o autor apresenta um conceito de desenvolvimentismo definido por ele como políticas econômicas que são formuladas e implementadas deliberadamente pelos governos (nacionais e subnacionais), tendo em vista a transformação da sociedade, ou seja, a superação dos problemas econômicos e sociais por meio do incentivo ao crescimento da produção e da produtividade sob a liderança do setor industrial (FONSECA, 2003).

Um fato que chama a atenção na definição do desenvolvimentismo apresentado pelo autor, embora aponte inicialmente para a questão dos fatores objetivos na conceituação do referido fenômeno, a saber, as políticas econômicas implementadas com vistas ao incentivo à produção e industrialização, o elemento ideológico aparece como variável determinante, na medida em que as referidas políticas são planejadas e implementadas, tendo em vista um projeto de superação e transformação da realidade objetiva (como a resolução das questões sociais, como pobreza, miséria, desemprego, etc.).

Bielschowsky (2004), outro autor estudioso do tema do desenvolvimentismo nacional, apresenta uma definição desse fenômeno, deslocando-o para o plano das ideias, fazendo com que o fator ou dimensão ideológica seja o elemento central e definidor do conceito de desenvolvimentismo. Segundo este autor, o desenvolvimentismo pode ser definido como o projeto de superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização integral, através de planejamento e forte liderança do Estado (BIELSCHOWSKY, 2004). Desta forma, pode se dizer que, para o autor, o desenvolvimentismo trata-se de uma ideologia, mais precisamente, de

uma ideologia de transformação da sociedade definida e orientada a partir de um determinado projeto de desenvolvimento econômico e social.

Ainda segundo Bielschowsky (2004), um projeto de desenvolvimento econômico e social deve ser composto (segundo sua análise) por alguns pontos fundamentais, como (i) convicção de que a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento é a industrialização integral da sociedade brasileira; (ii) a industrialização eficiente e racional do Brasil não é possível ser alcançada por meio das forças espontâneas do mercado, sendo portanto necessário que o Estado a planeje; (iii) o planejamento deve estabelecer a expansão desejada para os diferentes setores econômicos bem como os instrumentos (políticas) para promover essa expansão; (iv) o Estado deve estar à frente do processo, ordenando a execução da expansão, bem como realizando ações diretas de investimento nos setores em que a iniciativa privada se mostrar ou revelar-se ineficiente.

A partir dessa conceituação do desenvolvimentismo que o define como uma ideologia, Bielschowsky (2004) analisa o processo de industrialização e desenvolvimento econômico do Brasil ocorrido ao longo de grande parte do século XX como processo determinado pela ideologia desenvolvimentista, dividida por correntes que apresentavam entre si determinadas variações.

Já para Bresser-Pereira (2011), o desenvolvimentismo pode ser definido como uma estratégia. Segundo o autor, para que o desenvolvimento ocorra é necessária uma estratégia nacional de desenvolvimento. Para ele, isso pode ser observado historicamente, analisando a trajetória dos países que lograram alcançar os níveis dos países de capitalismo central (ricos). Segundo o autor, para realizar tal feito, os referidos países adotaram estratégias de desenvolvimento nacional ou de competição nacional. Posto isto, Bresser-Pereira (2011, p. 04) conceitua estratégia de desenvolvimento nacional como “um conjunto de valores, ideias, leis e políticas orientados para o desenvolvimento econômico, que levam à criação de oportunidades para que empresários dispostos a assumir riscos possam investir e inovar”.

Como se percebe pelos três conceitos de desenvolvimentismo apresentados, além de revelar o caráter polissêmico desse fenômeno, todos fazem referência à questão ideológica como um dos elementos fundamentais que define o referido fenômeno. Aliás, segundo afirma Bresser-Pereira (2016), ainda nos anos 1950, os estudiosos

(cientistas políticos e economistas) já definiam o desenvolvimentismo como um conjunto de ideias políticas e estratégias econômicas.

Dessa forma, ao longo do nosso trabalho, tomaremos como referência o conceito de desenvolvimentismo como sendo um conjunto de ideias (isto é, uma ideologia) e de políticas econômicas tendo em vista a transformação da sociedade brasileira a partir de um projeto de desenvolvimento nacional integral.

Importante dizer que o desenvolvimento nacional apregoado pelo desenvolvimentismo implicava mais do que meramente crescimento econômico, na verdade dizia respeito, entre outros aspectos, à expansão, integração e consolidação da atividade industrial, bem como o conseqüente aumento da produtividade e a criação e consolidação de um mercado interno nacional.

Mais do que isso, o desenvolvimento nacional implicaria em uma transformação estrutural não só econômica, como também política, social e cultural do país, e na autonomia (ou independência) econômica nacional em relação aos países do centro do capitalismo (industrializados).

Segundo as ideologias desenvolvimentistas, o desenvolvimento nacional não seria alcançado por meio da autonomia do setor privado, isto é, por meio da racionalidade econômica presente no mercado e que os defensores das ideias liberais defendiam como única forma de se regular a sociedade para se alcançar o desenvolvimento e o bem estar social. Antes, para os defensores de ideias desenvolvimentistas, a atuação do Estado era fundamental. A ele caberia o papel de promover a industrialização nacional, de fomentar a expansão e integração do mercado interno (incipiente, quando da época de elaboração das primeiras ideias desenvolvimentistas), de implementar políticas de proteção da indústria nacional, entre outros.

Os cinquenta anos entre a década de 1930 e os anos 1980 é o período, em que a literatura especializada reconhece a vigência, no Brasil, do que se convencionou denominar de nacional desenvolvimentismo<sup>16</sup>.

A década de 1930 é estabelecida como um marco para o início do desenvolvimentismo nacional, pois a Revolução de 1930 significou não somente uma

---

<sup>16</sup> Nesse sentido, ver, dentre outros, os trabalhos de Bielschowsky (2004), Bresser-Pereira (2003), Draibe (1985), Fonseca (2000) Ianni (1996) e Oliveira (2003).

ruptura política, mas especialmente uma ruptura com as ideias e políticas econômicas liberais, hegemônicas desde o início do período republicano. Contribuiu para esse fato, a crise do liberalismo, marcada pela quebra da Bolsa de Nova York em 1929, ocorrida um ano antes da referida Revolução. Com o liberalismo colocado em questionamento, o Governo Revolucionário que se inicia em 1930 dá início à implementação de um conjunto de ações e de políticas (particularmente na área econômica) orientado por ideias e princípios que contrariavam as orientações liberais.

Nosso objetivo a seguir é revisitar o conjunto das ideias que influenciaram, orientaram ou determinaram o surgimento e hegemonia do ideário desenvolvimentista no Brasil, materializado nas ações e políticas dos governos ao longo de mais de cinquenta anos do século passado, e analisá-las particularmente nas relações desse ideário com as questões sociais. Dito de outro modo, nosso interesse é verificar em que medida as ideologias (e políticas) econômicas desenvolvimentistas articularam o desenvolvimento com as questões sociais, articulação essa refletida ou expressa por meio de políticas sociais.

Durante o período em que o desenvolvimentismo passou a determinar, em grande medida, a orientação das ações e políticas econômicas implementadas pelo Estado brasileiro, estiveram em tensão e em disputa concepções e ou teorias desenvolvimentistas que, apesar de ter o desenvolvimento como elemento de consenso (portando, unificador), distinguiram entre si em relação às opções e políticas que o Estado deveria adotar para alcançar tal desenvolvimento. Na continuidade desse capítulo, pretendemos analisar os aspectos centrais de cada uma dessas ideologias que, mesmo em suas relativas (porém, significantes) discordâncias internas, compunham o ideário desenvolvimentista que logrou alcançar hegemonia na orientação da política econômica estatal, particularmente entre as décadas de 1950 e 1970.

Antes de entrarmos na discussão das diferenças que marcaram o ideário desenvolvimentista, apresentaremos uma breve discussão sobre as origens desse pensamento no Brasil. Embora grande parte dos estudos sobre o desenvolvimentismo parta da Revolução de 30, por considerarem que o início deste deu-se com a política econômica praticada pelo Governo Vargas, enquanto pensamento e conjunto de ideias é possível localizar sua origem nas últimas décadas do século XIX, mais especificamente na década de 1870 como consequência da crise mais aguda da ordem imperial.

## **2.2 – Efervescência intelectual e ímpeto modernizador no final do século XIX: gênese do pensamento desenvolvimentista brasileiro**

Embora a preocupação com o desenvolvimento tenha se materializado no inédito Estado desenvolvimentista inaugurado no início da década de 1930, enquanto ideia e/ou anseio, ele já se encontrava presente no final do século XIX nas análises críticas de uma geração de intelectuais, burocratas e políticos contrários à ordem social, econômica e política do Império. Isto porque, muitos dos aspectos ou ideias que contribuirão para a formação de um pensamento de desenvolvimento nacional aparecem, ainda que de forma difusa e não sistematizados, no conjunto das análises críticas empreendidas pelos referidos atores ao contexto da ordem pré-republicana em seus aspectos integrais.

De acordo com Fonseca (2004, p. 226), o ideário desenvolvimentista possui “um núcleo duro” que “o caracteriza em suas várias manifestações concretas, como a defesa: a) da industrialização; b) do intervencionismo pró-crescimento; e c) do nacionalismo”. Assim, ao analisar historicamente as discussões e críticas sobre a ordem política, econômica e social realizadas por intelectuais e políticos sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, é possível perceber, mesmo de forma fragmentada, a origem das ideias que vão compor, no século XX, o núcleo do ideário desenvolvimentista, segundo apontado por Fonseca (2004).

Com efeito, ao longo do século XIX, questões e ou preocupações relacionadas, entre outras coisas, à dependência econômica brasileira em relação à Inglaterra; a consolidação do país como uma economia agrário-exportadora; o atraso em relação aos países em processo de desenvolvimento técnico e industrial; à permanência do trabalho fundamentado na força de obra escrava que, cada vez mais, colocava-se como objeto de crítica e reflexão por parte dos intelectuais e políticos de todos os matizes, na medida em que a crise da ordem imperial se aprofundava<sup>17</sup>.

Para realização da crítica às questões apontadas acima, entre outras a elas relacionadas, os intelectuais da denominada geração de 1870 lançaram mão de ideias e

---

<sup>17</sup> Para uma análise mais sistemática sobre a crise imperial da última década antes do advento da República e o movimento de contestação e crítica por parte de um grupo de intelectuais militantes denominados de geração 1870, ver Alonso (2002).

teorias que consideravam inovadoras no universo europeu (KUGELMAS, 2003). Como se sabe, grande parte da juventude advinda da elite política e econômica do século XIX realizava seus estudos superiores em universidades europeias, sobretudo em instituições Francesas. Desta forma, os intelectuais pertencentes à referida geração acabaram, em alguma medida, sofrendo influências das ideias então em evidência no continente europeu, particularmente nos países europeus industrializados (Inglaterra e França), como o Liberalismo, o secularismo, o republicanismo, o Federalismo, o evolucionismo, o darwinismo social, o materialismo, o cientificismo e o positivismo, etc.

Destarte, a geração de 1870 era composta por um grupo de intelectuais heterogêneos. Analisando o conjunto das críticas e proposições produzidas por esses intelectuais, Fonseca (2004) divide o referido grupo em quatro correntes, tendo em vista a contribuição dada por cada um para a afirmação das ideias que, no século seguinte, contribuíram para o desenvolvimento do ideário desenvolvimentista. Neste sentido, Fonseca (2004, p. 228) classifica os intelectuais dessa geração em quatro correntes, a saber: “a) os nacionalistas; b) os defensores da indústria; c) os papelistas; e d) os positivistas”.

De acordo com o autor, a primeira corrente, dos nacionalistas, é a mais antiga uma vez que as primeiras manifestações de nacionalismo remontam ao período colonial. Se no início, as manifestações nacionalistas tiveram como questionamento o exclusivismo (monopólio) comercial e a centralização político-administrativa na metrópole; na segunda metade do século XVIII e início do século XIX, as manifestações nacionalistas tornaram-se cada vez mais recorrentes e se associaram à defesa e luta por independência política. Nesse momento, o nacionalismo representava o anseio de parte da elite político-econômica em dar os primeiros passos rumos à construção de uma nova nação. Desta forma, nas primeiras décadas após o início do Império, o nacionalismo significava não só a ruptura política com Portugal, mas a afirmação da soberania nacional e a manifestação de repúdio às leis, regulamentações, concessões monopolistas e outras instituições mercantilistas, como os Tratados com a Inglaterra de livre comércio (FONSECA, 2004).

Ao longo do século XIX, o nacionalismo se manifestou, no plano econômico, em defesa de políticas de caráter protecionista para o capital nacional empregado em

alguma atividade econômica, particularmente os que, naquele momento, já eram destinados a alguma atividade de caráter fabril<sup>18</sup>.

Outras manifestações de nacionalismos, porém mais radicalizadas, ocorreram sobretudo a partir do final do século XIX e início do século XX. O nacionalismo apregoadado por essas manifestações mais radicalizadas apresentaram uma forte característica antiliberal e, em alguns casos, um forte viés anticapitalista. Um dos intelectuais mais expoentes desse nacionalismo mais radical, Alberto Torres, manifestava-se veementemente contrário não só ao capital estrangeiro, como também a toda sorte de atividades econômicas exercidas por agentes estrangeiros no Brasil. Em sua análise, tais atividades estariam destruindo as fontes vitais do país (isto é, os recursos naturais) em troca de futilidades e variedade de coisas supérfluas (SOUZA, 2005).

Para Torres, a adoção de uma política nacionalista tratava-se de uma questão de sobrevivência nacional. Em seus termos, “a política de um povo moderno, para a paz ou para a guerra, consiste na arte de conservar, de obter e de aumentar riquezas. Tal é a política ofensiva de outros povos, tal precisa ser a nossa política defensiva (TORRES, 1982, *apud* SOUZA, 2005, p 320)”. Desta forma, o nacionalismo se colocava como uma proposta de defesa dos recursos naturais.

A referência ao pensamento desse autor é importante para os propósitos da discussão do presente capítulo, pois é um dos autores da geração de 1870 cujas reflexões e propostas nacionalistas exerceram influência significativa sobre o Governo desenvolvimentista de Vargas, iniciado em 1930. Isto porque Alberto Torres, desiludido e profundamente crítico da prática política oligárquica e do liberalismo vigente durante a República Velha, concebia, como única solução para quebrar o círculo vicioso da reprodução oligárquica vigente, a existência de um Estado forte, que se colocasse acima desses interesses e inaugurasse um círculo virtuoso de representação do verdadeiro interesse nacional (SOUZA, 2005)<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Para uma análise sobre as primeiras iniciativas de produção fabril (industrialização) durante o Segundo Império ver, entre outros, Luz (1975).

<sup>19</sup> Nosso objetivo neste capítulo não é discutir o conjunto das ideias dos intelectuais e políticos da chamada geração de 1870, mas tão somente fazer menção de alguns intelectuais e de algumas ideias que se mostraram determinantes na gênese do pensamento desenvolvimentista brasileiro. Para uma discussão mais sistematizada sobre o Pensamento de Alberto Torres, ver, entre outros, Fernandes (1979) e Souza (2005).

O que se verá durante o primeiro Governo Vargas, particularmente no Estado Novo, será a materialização de parte significativa do ideário proposto por Alberto Torres, com a constituição de um Estado Forte, de natureza marcadamente nacionalista, que vai assumir, para si, a prerrogativa na tarefa de construção de uma nação integrada e soberana. Destarte, Vargas imprimirá uma expressiva centralização política ao Estado (ante a descentralização que vigorava no período anterior) bem como uma ampliação da estrutura institucional-administrativa (criação de órgãos, ampliação da burocracia, etc.) para fazer frente às exigências ao papel de ator e promotor do desenvolvimento nacional.

Outro grupo de intelectuais da geração de 1870, destacado por Fonseca, que exerceu influência fundamental na constituição do ideário desenvolvimentista, foi o dos defensores da indústria. Embora a atividade industrial no Brasil tenha sido pouco expressiva durante o século XIX, fato que levou a uma parte da literatura especializada considerar que a industrialização se iniciou somente a partir do Governo Vargas, os poucos industriais e, principalmente, os defensores dessa atividade tiveram uma participação expressiva no debate político e econômico do último quarto do referido século.

É possível perceber um tom nacionalista, por exemplo, no fato de que todos eles colocavam a industrialização como condição para a independência do país. Isto porque, em se mantendo como uma nação de economia exclusivamente agrária, o país permaneceria economicamente dependente das nações industrializadas. A industrialização, então, era a única alternativa possível para o país romper sua situação colonial (FONSECA, 2004).

De acordo com Fonseca (2004), outra vertente que está na gênese do pensamento desenvolvimentista é a dos papelistas. A importância desse grupo se deve ao fato de proporem uma política de intervenção por parte do Estado nas políticas cambiais e monetárias, tendo em vista proporcionar ou favorecer o aumento da produção. Segundo Fonseca (2004), ao romper com os princípios liberais ortodoxos, e ao atribuir à política econômica a responsabilidade pelo crescimento que, por sua vez, abria a possibilidade ao Estado de atuar como agente anticíclico, os papelistas contribuíram profunda e fundamentalmente para o surgimento do desenvolvimentismo.



Por fim, outra corrente que influenciou significativamente o desenvolvimentismo do século XX foi a dos positivistas. Tendo surgido na França na primeira metade do século XIX, o Positivismo surge como um esforço e uma tentativa de encontrar explicações para problemas inéditos enfrentados pelas sociedades industriais europeias (francesa e inglesa), como os fenômenos da exploração e do pauperismo. Um dos principais responsáveis por tais fenômenos, apontados pelos pais do Positivismo (Saint-Simon e August Comte), será o liberalismo. Em particular, eram extremamente críticos em relação à questão do *laissez-faire*, um dos princípios fundamentais defendidos pelo liberalismo clássico. Em sua perspectiva (dos positivistas), o *laissez-faire*, ao contrário de promover o equilíbrio social e aumento do bem estar coletivo como afirmavam seus defensores, era o responsável pelo aprofundamento da pobreza e da miséria, bem como pela exploração intensa dos trabalhadores.

Os positivistas concebiam o Liberalismo como uma mera ideologia, isto é, uma abstração sem relação alguma com a realidade. Com efeito, Comte duvidava do caráter científico da economia política clássica, pois, em sua análise, ela ainda encontrava-se na fase da metafísica, apegada a categorias abstratas não empíricas como, por exemplo, as ideias de valor, preço natural, ordem natural, etc. Partindo da defesa da ditadura do cientificismo, os positivistas se colocavam, então, como pragmáticos e defendiam a necessidade de se livrar de preconceitos e de verdades apriorísticas, como, por exemplo, a crença liberal de que o livre mercado levaria ao bem estar do conjunto dos indivíduos (FONSECA, 2004).

É importante destacar esses pontos referentes ao Positivismo, pois, no Brasil, os adeptos desse pensamento exerceram papel fundamental nos principais eventos sociais, políticos e econômicos do país a partir do último quarto do século XIX, estendendo ao longo da primeira metade do século XX. Destarte, os positivistas brasileiros foram uma força importante na luta abolicionista, bem como pela constituição da República. Coerentes com os princípios positivistas organizados e sistematizados por Comte, os seguidores do Positivismo consideravam tanto a escravidão como o regime de governos monárquico arcaicos, e lutavam por sua superação através do então Partido Republicano (BOSI, 1992).

Em certa medida, os positivistas se aproximavam dos defensores da industrialização do país, pois também eram favoráveis a esse processo, bem como também podiam ser aproximados dos nacionalistas, na medida em que propunham a construção nacional como forma de superação da condição de atraso e dependência econômica. Porém, como afirma Fonseca (2004, p. 250), “mais que com idéias específicas, como o nacionalismo e a defesa da indústria, o positivismo contribuiu para algo mais sofisticado e definidor, que é uma mudança de postura dos governantes, pois supunha uma visão globalizante do processo histórico, a qual lhe dava um sentido”. Destarte, essa cosmovisão será a essência do desenvolvimentismo implementado por Getúlio Vargas após a revolução de 1930.

### **2.3 - O desenvolvimentismo de 1930-45:**

A Revolução de 1930 e o Governo Vargas (1930-1945) são temas bastante estudados, dispõe-se de uma farta literatura produzida sobre esse tema. Nosso objetivo ao revisar esse tema é no sentido de destacar, em um primeiro momento, os elementos principais que caracterizaram o Estado inaugurado pela Revolução de 1930 como nacional desenvolvimentista. Com isso, nos interessa particularmente analisar a forma como se deu a relação entre as políticas econômicas de natureza desenvolvimentista e as questões sociais.

A revolução de 1930 é um marco na história político-econômica do país, pois representou o início do processo de transformação da sociedade brasileira, isto é, de modernização das relações sociais e da sua estrutura produtiva. Com efeito, até a crise do liberalismo em 1929, a economia nacional se baseava fundamentalmente na atividade agrário-exportadora, e a vida social estava concentrada praticamente no meio rural. Ademais, dos centros urbanos existentes, poucos apresentavam certa dinâmica econômica, particularmente os que contavam com representações comerciais voltadas para o mercado externo, seja de importação, seja de exportação.

A permanência desses aspectos econômicos e sociais (herdados do regime anterior, isto é, do Império) ao longo das primeiras décadas do século XX caracterizava o Brasil como um país rural, baseado numa economia primária (agrária e extrativista) voltada para o mercado externo.

A prevalência do padrão de Estado liberal ao longo da República Velha obstruiu a ação das forças da sociedade que reclamavam por uma mudança de orientação política do Estado, particularmente no que dizia respeito a medidas de proteção e incentivo a iniciativas nacionais de produção industrial. Contudo, com a crise do liberalismo em 1929 e seu impacto na dinâmica do comércio mundial, que levou à redução da demanda e dos preços dos produtos exportados pelo Brasil, a estrutura político-econômica oligárquica se enfraquece diante do questionamento ainda maior da viabilidade do país em continuar se baseando na economia agro-exportadora.

Nesse sentido, a crise do liberalismo econômico somada à crise da oligarquia agro-exportadora nacional (em razão da diminuição da demanda e dos preços dos produtos agrícolas voltados para exportação, particularmente do café) abriu a possibilidade para que outros grupos de interesses da sociedade se articulassem em uma nova correlação de forças no sentido de conseguir o controle sobre o Estado e, portanto, sobre a direção da política econômica.

Nesse sentido, embora a crise de 1929 não tenha sido o fator determinante para o processo de desenvolvimento industrial por que passou o país a partir da década de 1930, ela, com certeza, permitiu que setores da sociedade, críticos do liberalismo, conseguissem que suas críticas alcançassem maior amplitude e legitimidade o que, por sua vez, possibilitou que uma nova correlação de forças se estruturasse e servisse de base para o novo padrão de Estado que se inaugurou com a revolução de 1930, e que passou a ter no desenvolvimento nacional um dos seus objetivos centrais.

Neste contexto, na medida em que a classe industrial não se apresentava com força suficiente para tomar a frente do processo de desenvolvimento capitalista nacional, esse processo ficou a cargo do Estado. É nesse sentido que Florestan Fernandes afirma que a Revolução burguesa no Brasil se deu não por iniciativa da burguesia (dada à relativa inexpressividade dessa classe no final da década de 1920), mas por iniciativa ou tendo o Estado como ator principal desse processo.

Em que pese o fato de a revolução de 1930 ter imprimido uma nova configuração à estrutura do Estado, ela não significou ou representou, em última instância, uma ruptura completa em relação à ordem político-econômica anterior. Tanto é assim que a correlação de forças que dá sustentação ao novo Governo ou ao Estado a partir da Revolução de 1930 era composta por grupos ou forças sociais que

apresentavam internamente interesses divergentes e não raro conflitantes. Dado o fato do relativo equilíbrio de forças entre os grupos ou setores da sociedade, o Estado organiza uma coalizão ampla e heterodoxa como base de sua sustentação. Destarte, na nova correlação de forças que dava sustentação para o Governo Vargas (1930-1945), encontrava-se, dentre outros, o setor ligado à atividade industrial, considerado como expressão moderna de produção bem como os setores considerados anteriormente anacrônicos, como o setor oligárquico, ligado à economia agro-exportadora.

Ao decidir por integrar em sua base de apoio representantes dos interesses agro-exportadores, juntamente a forças representativas da indústria nacional, o Governo Vargas expressa sua característica pragmática, bem como sua opção por uma política de conciliação de interesses. O caráter conciliatório, representado primeiramente pela integração do setor agro-exportador, deve-se ao fato de que naquele contexto o país não contava com outra possibilidade de financiar um projeto de desenvolvimento nacional baseado na industrialização, além da renda advinda da exportação de gêneros agrícolas e extrativistas. Desta forma, Vargas não menospreza esse setor, mas antes, ele o integra nos projetos de desenvolvimento nacional recebendo, desta forma, uma atenção especial por parte do Estado.

A opção por uma nova forma de Estado, voltado para a direção e controle do processo de desenvolvimento econômico nacional baseado prioritariamente na produção industrial, tratou-se de uma escolha deliberada por parte dos líderes das forças políticas que assumiram o controle do Estado a partir de 1930, especialmente por parte de Getúlio Vargas que, antes mesmo da revolução, já cultivava um ideário que defendia a industrialização como expressão de progresso ou desenvolvimento nacional.

Com efeito, vale ressaltar que Vargas não só era adepto ou seguidor do pensamento positivista, como chegou a aplicar, na prática, algumas das ideias pertencentes a essa corrente de pensamento quando foi Presidente do estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1928 e 1930.

Sendo assim, a opção pela instalação de um estado desenvolvimentista, além de tratar de uma escolha deliberada por parte de uma parcela das forças da sociedade que aproveitaram a oportunidade aberta com a revolução de 1930 para confluírem e se organizarem em uma nova correlação de forças para dar sustentação a um projeto nacional desenvolvimentista; correspondia também a iniciativas de ação política e

econômica que já vinham se constituindo ao longo das primeiras décadas do século XX em alguns estados<sup>20</sup> e que se antagonizavam cada vez mais com o liberalismo até então hegemônico.

O Estado de natureza desenvolvimentista que teve início em 1930 encontrou uma série de constrangimentos impostos pela estrutura sócio-econômica dominante do período anterior. Dentre tais constrangimentos, encontrava-se, por exemplo, a existência de uma estrutura estatal reduzida bem como a ausência de um corpo burocrático tecnicamente qualificado que pudesse vir a coordenar um processo de desenvolvimento econômico nacional. Tendo em vista a natureza liberal do Estado e a descentralização política (do poder) estabelecida pela Constituição de 1891, que esvaziou as atribuições do poder central, a estrutura burocrática estatal no período anterior era reduzida, com os órgãos estatais funcionando em grande medida como meras repartições públicas. Dada à orientação política não intervencionista, as decisões relativas às questões de política econômica eram mais concentradas nas instituições políticas como o Congresso Nacional e Assembleias Legislativas (DRAIBE, 1985).

Além da falta de uma estrutura burocrática necessária à direção e coordenação de um projeto desenvolvimentista, faltava também um mercado nacional integrado e substancial que pudesse dar sustentação a um projeto de industrialização nacional. Como a maior parte da população vivia no meio rural, os poucos centros urbanos que contavam com a existência de uma economia mais dinâmica se articulavam mais com o mercado externo do que com outras regiões do país. Sendo assim, o fomento (incentivo) ao desenvolvimento industrial teria que partir do Estado, pois, relegada até então aos ditames do mercado, a indústria nacional pouco tinha se desenvolvido. Assim, era preciso construir as condições tecno-burocráticas do Estado bem como fomentar a integração e expansão do mercado nacional.

É nesse sentido que afirmamos acima que a opção de se implantar um projeto de desenvolvimento nacional, a partir da ação, intervenção e condução direta por parte do Estado partiu de uma decisão deliberada (orientada em grande medida pelo conjunto de ideias de que tratamos no tópico anterior), pois existiam outras opções menos complexas e, portanto, mais fáceis de serem colocadas para se enfrentar a crise pós

---

<sup>20</sup> Para mais detalhes sobre políticas econômicas de caráter intervencionista, adotadas por governos de alguns estados durante a República Velha, ver, dentre outros, Fonseca (2004).

1929. Com efeito, era muito mais fácil deixar que a então estrutura econômica do país seguisse o seu curso (ou vocação) natural, adaptando-se aos contornos impressos pela dinâmica da economia internacional.

Com a decisão pelo desenvolvimento industrial em base nacional, têm início, a partir de 1930, mudanças políticas e econômicas profundas no país no sentido de criar as condições necessárias para a nova estrutura produtiva de base urbano-industrial.

Uma das principais decisões de Vargas ao assumir o governo em 1930 foi imprimir uma nova configuração ao Estado, sobretudo no que tange à questão da centralização do poder no Executivo Federal. A centralização política era importante para os objetivos de Vargas, isto é, de regular, controlar e dirigir o processo de desenvolvimento capitalista (industrial) brasileiro.

Ao longo do processo de montagem desse novo Estado, foi criado um conjunto de órgãos específicos, voltados para atribuições como de regulação e de planejamento, com o objetivo de dar suporte material à elaboração de políticas econômicas de caráter nacional, isto é, não direcionada diretamente a um setor ou grupo de interesse específico. Como Draibe (1985) destacou, ao longo do processo em que a estrutura desse novo Estado foi se constituindo, foi sendo inscrito em seus aparelhos os diferentes interesses que compõem o conjunto da sociedade. Com isso, tais interesses sofreram um processo de abstração e generalização, e foram transformados, pelos aparelhos do Estado, em interesses nacionais, passando, então, a constituir a substância das políticas estatais.

Assim, ao contrário do Estado oligárquico do período anterior, onde os representantes do setor agro-exportador ocupavam diretamente os órgãos da burocracia estatal como uma forma de privatizá-lo, isto é, de fazer com que seus interesses fossem atendidos pela máquina estatal; o Estado que se organiza durante o período de formação do capitalismo industrial no país, constitui uma burocracia técnica especializada que faz o papel de mediação entre os diferentes grupos de interesses presentes na sociedade e os centros de decisão do Estado, impedindo, assim, a ação direta dos grupos de interesses hegemônicos diretamente por meio da máquina estatal.

Como mostrou Florestan Fernandes (2006), na falta de condições políticas (ou de ímpeto) da burguesia nacional para tomar a frente do processo de desenvolvimento do capitalismo industrial (revolução burguesa), este ocorre a partir da iniciativa do

Estado, e mais, o processo de revolução burguesa se dá com o desenvolvimento concomitante do capitalismo industrial e do desenvolvimento do Estado Nacional de natureza capitalista.

Como afirma Oliveira (2013), dado o fato de o Estado estar comprometido intimamente com o processo de desenvolvimento do capitalismo industrial, era necessário, além da reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulação dos fatores, ou seja, da oferta e demanda dos fatores no conjunto da economia. Além dos fatores relacionados às questões econômicas e financeiras, a título de exemplo, Oliveira (2013) destaca como um dos mais importantes (se não o mais importante), o fator trabalho ou, mais especificamente, o preço do trabalho. A importância desse fator, segundo Oliveira (2013), deve-se ao fato de tratar da regulação, por meio de Leis, da relação entre o trabalho e o capital.

Na perspectiva do autor, a chamada legislação trabalhista tem uma importância fundamental no processo de produção urbano-industrial que se instaura e se desenvolve a partir de 1930 no Brasil.

### **2.3.1 - O desenvolvimento industrial e a conformação de um pensamento nacional desenvolvimentista no período entre os anos 1930 e 1945**

Na medida em que a opção por um projeto de industrialização, a partir da revolução de 1930, partiu de uma decisão deliberada por parte das lideranças de tal movimento (por parte de Vargas, em especial), esta foi tomada, tendo como pressuposto, um conjunto de ideias que já vinha ganhando força e conquistado cada vez mais espaço no imaginário social há pelo menos meio século<sup>21</sup>.

Nesse sentido, a associação do modelo econômico agrário-exportador ao atraso econômico e social ganhava força e expressão não só entre as camadas mais intelectualizadas da sociedade, mas junto à opinião pública em geral dos centros urbanos mais dinâmicos.

---

<sup>21</sup> As ideias que posteriormente irão formar o núcleo duro do ideário desenvolvimentista têm sua gênese, como mostramos no início desse capítulo, na última década do império e vão se consolidar ao longo do período da República Velha. Para maiores detalhes, ver Fonseca (2004) e Salomão (2017).

Uma das ideias principais que parece ter determinado a opção pelo desenvolvimento industrial pós-1930 foi a de que esse processo tiraria o Brasil da condição de economia atrasada e, conseqüentemente, dependente em relação aos países industrializados. Outra ideia ou argumento importante que justificava a referida opção devia-se ao fato da associação que então se fazia entre a pobreza e miséria de grande parte da população e o atraso econômico do país. Destarte, o processo de modernização econômica, por meio do desenvolvimento industrial, fazia-se necessário na medida em que teria como efeito o equacionamento da questão social. Isto porque, segundo tais ideias, a modernização produtiva (industrialização) do país teria como efeito o aumento da produção de riqueza e sua maior distribuição por meio da atividade (trabalho) industrial. Por fim, a decisão pelo desenvolvimento industrial pós-revolução de 1930 contemplava, como elemento fundamental, a ideia de que o processo de industrialização deveria ocorrer sob direção e apoio por parte do Estado.

Ao longo do período 1930-1945, esse conjunto de ideias (defesa da industrialização, da autonomia econômica nacional e intervencionismo estatal) consolida-se, segundo Fonseca (2004), como o núcleo duro do ideário desenvolvimentista e este, na medida em que ganhava consistência, tornou-se mais consciente para os atores sociais, especialmente os diretamente envolvidos em sua elaboração (técnicos dos órgãos governamentais e entidades da elite empresarial industrial).

Dessa forma, apesar de se iniciar a partir da orientação de um conjunto de ideias que posteriormente configurará seu núcleo duro, o desenvolvimentismo dos anos 1930-1945 não se fundamentou, a priori, em uma teoria do desenvolvimento, pois o surgimento de teorias desenvolvimentistas deu-se em período posterior. É nesse sentido que se afirma que os atores foram tendo consciência do processo de desenvolvimentismo nacional na medida em que ele foi se constituindo em termos de planejamento e também de execução.

Com efeito, durante a maior parte do período ou etapa desenvolvimentista entre 1930 e 1945 ainda não havia, no país, centros especializados de ensino e pesquisa na área econômica, voltados à elaboração e sistematização teórica. As primeiras instituições de ensino e pesquisa nessa área começaram a ser organizadas no país somente a partir da década de 1940 (SILVA, 2013). Dessa forma, o projeto de



desenvolvimento industrial que tem início a partir de 1930 se constitui, de um lado, tendo como base ou referência ideias nacionalistas e industrialistas surgidas no período anterior; e, de outro, a partir da reflexão por parte de técnicos das novas instituições ou organismos de Estado criados por Vargas para levar à frente o referido projeto (BIELSCHOWSKY, 2005).

Segundo Bielschowski (2005), no processo de constituição e implementação do projeto desenvolvimentista a partir de 1930, foram tomando forma quatro elementos ideológicos fundamentais para tal projeto: (i) a percepção da viabilidade de se implantar no país um setor industrial integrado com condições de produzir insumos e bens de capitais para indústrias de produção de bens de consumo; (ii) a convicção da necessidade de se instituir mecanismos de centralização dos recursos financeiros para possibilitar a acumulação industrial; (iii) a ideia de que o Estado deve planejar a economia, apoiar a iniciativa privada industrial e fazer investimentos diretos em setores estratégicos (indústria de base); e (iv) ideia de desenvolvimento em bases nacionalista, isto é, de um nacional desenvolvimentismo com prioridade ao capital nacional.

Desta forma, a questão da industrialização e do papel do Estado nesse processo parece definir o aspecto central do desenvolvimentismo varguista. Porém, colocado nesses termos, a afirmação de Fiori (1996), de que o desenvolvimentismo do Governo Vargas (1930-45), na verdade, resumiu-se a um projeto de industrialização, parece fazer sentido. No entanto, é preciso considerar não só os elementos relacionados às questões econômicas como também os aspectos ideológicos para se compreender melhor o projeto desenvolvimentista levado a cabo pelo Governo Vargas (1930-1945).

Nesse sentido, é preciso considerar a filiação de Vargas aos ideais (doutrinas) do Positivismo. Filiação essa que se expressava pelo fato de Saint-Simon ter sido um dos autores preferidos de Vargas (FONSECA, 2004). Ademais, analisando o projeto desenvolvimentista do período 1930-1945 por meio da chave positivista, é possível perceber que a preocupação não residia em promover meramente a atividade industrial, mas sim em promover uma industrialização integral do país por meio do desenvolvimento de todas as cadeias produtivas, desde as indústrias de base, passando pelas indústrias de bens de capital, até as indústrias de bens de consumo. Outrossim, o objetivo de Vargas era o de constituir um processo de desenvolvimento assentado em

capital nacional, pois isso garantiria ao país autonomia em relação aos interesses econômicos (capitais) estrangeiros (IANNI, 1986).

Assim, mais do que crescimento econômico acelerado, a preocupação de Vargas parece ser, antes, com o progresso, representado pela modernização econômica e produtiva do país. Vale dizer, porém, que o projeto desenvolvimentista de Vargas tratou-se mais de uma reforma econômica, que de uma revolução. O que quer dizer que a modernização econômica levada a cabo pelo Estado pós 1930 não realizou uma ruptura com a estrutura econômica agrário-exportadora hegemônica do período anterior e que era associada, por intelectuais e militantes, à condição do atraso do país.

Ao contrário, como se tratou de uma reforma feita pelo alto, buscou-se uma política de conciliação de forças da sociedade, que envolveu o setor econômico agrário (considerado mais atrasado), o setor industrial (considerados mais dinâmicos e modernos) bem como ainda outros grupos de interesse, reunidos num novo arranjo de forças para dar sustentação ao projeto de industrialização. Desta forma, o desenvolvimentismo pós-revolução de 1930 tratou-se, essencialmente, de um projeto de modernização conservadora, isto é, um projeto de desenvolvimento do capitalismo industrial sem romper, porém, com a estrutura econômica primário-exportadora do passado.

Além de representantes dos setores econômicos e de diversos grupos de interesse, a política de conciliação estabelecida por Vargas envolvia também os trabalhadores urbanos (especialmente os das indústrias), bem como seus órgãos de representação (associações, sindicatos). Como afirmamos em outra parte do trabalho, nas décadas iniciais do século XX, a produção industrial começa a se intensificar em algumas cidades, particularmente no Rio de Janeiro e São Paulo. Junto ao avanço da produção industrial, começam a surgir, nesses centros, os problemas decorrentes de tal atividade, como as questões relacionadas às condições de vida, de trabalho e remuneração dos trabalhadores. Assim, o conflito entre os industriais e os trabalhadores, verificado já no referido período, desencadeou uma série de protestos e greves gerais por melhores salários, melhores condições de trabalho e redução de jornada com a mobilização expressiva dos trabalhadores urbanos (PAOLI, 1992).

Como um positivista, Vargas enxergava na organização dos trabalhadores e na sua luta contra a exploração capitalista industrial, elementos que poderiam levar à

revolução proletária ou ao socialismo. Dessa forma, Vargas vai implementar uma política de conciliação, transferindo para a esfera do Estado a regulação das relações entre capital e trabalho. Porém, além do aspecto ideológico (o Positivismo), a política de conciliação imposta do alto pelo Governo Vargas tinha objetivos mais pragmáticos, a saber, de criação e garantias de condições para acumulação capitalista industrial, necessário para o desenvolvimento nacional pretendido pelo referido Governo.

Como apontou Oliveira (2013), além da regulação de fatores econômicos como distribuição de ganhos e perdas entre os diversos grupos das classes capitalistas, gastos fiscais com finalidade direta ou indiretamente reprodutivos, fixação de preços, subsídios para atividades produtivas, etc.; a regulação do fator trabalho era fundamental para criar as bases para que a acumulação capitalista industrial pudesse se reproduzir.

No entanto, em que pese o fato da política de conciliação estabelecida pelo Governo ter logrado ao país alcançar um significativo desenvolvimento do capitalismo industrial no período 1930-1945, esse desenvolvimento não proporcionou uma mudança significativa das condições de vida dos trabalhadores alcançados pela regulação estatal (trabalhadores com registro formal de trabalho). Nem tampouco redundou numa mudança das condições de vida da parcela mais pobre da população urbana e rural. A política de conciliação não tocou (e, portanto, não alterou) a questão da estrutura da propriedade (sobretudo da terra), além de ter privilegiado os interesses dos grupos econômicos envolvidos na produção industrial.

Com efeito, na perspectiva pragmática de Vargas esse processo de conciliação era necessário para poder se garantir a acumulação necessária para inversão no setor produtivo industrial. Isto porque, como o país não dispunha de poupança interna suficiente para investir no processo de industrialização, parte dos recursos necessários viria, então, do próprio processo de acumulação por meio da produção das indústrias então existentes.

#### **2.4 – A teoria desenvolvimentista dos anos 1945-1964: CEPAL e o método estruturalista**

O período de 1945-1964 é considerado de amadurecimento do desenvolvimentismo, principalmente no plano teórico. Isto porque, este vai ser o

período em que o desenvolvimentismo vai se tornar um objeto de análise e de pesquisa por parte de pesquisadores e estudiosos. É um momento, portanto, em que se verifica um esforço teórico e analítico do desenvolvimento econômico dos países periféricos ou rurais. É importante destacar que esse esforço não é especificamente sobre o desenvolvimentismo nacional. Na verdade, na década de 1950 surge, externamente, uma teoria do desenvolvimento para explicar o desenvolvimento verificado em vários países no período do pós guerra, baseado em teorias econômicas heterodoxas, marcadamente o Keynesianismo.

Nesse sentido, verifica-se, ao longo do referido período, um grande esforço teórico, por parte de pesquisadores e estudiosos de diversas áreas das Ciências Sociais, não só por parte de economistas, não só para explicar, mas também para ser aplicada no processo de desenvolvimento nacional que já vem ocorrendo desde a revolução de 1930, embora enfrentasse vários obstáculos e fortes reações por parte dos grupos ou forças liberais do país.

Com efeito, ao longo do período anterior, 1930-1945, embora o Governo Vargas tenha logrado avançar seu projeto de desenvolvimento industrial do país, não o fez sem resistências. Não havia ainda uma teoria do desenvolvimento para que o governo pudesse contrapor as críticas liberais ao projeto de industrialização; no final de 1945, diante da conjuntura de final da segunda guerra e retomada dos ventos liberais, o Estado Novo chega ao fim com Vargas deposto do poder, com as forças liberaristas assumindo a direção do Estado. Nesse momento, a política de desenvolvimento industrial sofre uma inflexão, com uma série de políticas econômicas no sentido de fazer refluir a intervenção estatal e permitir a regulação por parte das forças do mercado (VITAGLIANO, 2004).

Mesmo na falta de uma teoria econômica para fazer frente à teoria econômica neoclássica (liberalismo), o próprio Vargas, eleito senador da República pelo estado do Rio Grande do Sul, irá fazer, da tribuna do Senado, uma trincheira da defesa do projeto de desenvolvimento econômico nacional, e, ainda, um palco para suas críticas firmes às políticas contracionistas (e recessivas) implementadas pelo Governo Dutra (1946-1951) que sucedeu ao seu governo. Destarte, na oposição ao Governo Dutra, Vargas aproveita seu mandato de Senador para apresentar um balanço do seu governo e para fazer uma

defesa da política de desenvolvimento econômico por ele implementada ao longo do período em que esteve no poder. (BASTOS, 2011).

Contudo, em que pese a notável heterodoxia verificada no pensamento e crítica econômica esboçada por Vargas, ainda não havia, no final da década de 1940, como afirmamos anteriormente, uma teoria específica do desenvolvimento que servisse de fundamento para críticas e propostas de políticas econômicas de caráter heterodoxo frente à teoria econômica clássica. Vale lembrar, no entanto, que o Keynesianismo, teoria econômica oposta às concepções liberais e que apresenta um caráter heterodoxo (na medida em que defende o intervencionismo estatal na economia) já tinha sido elaborada ainda nos anos 1930. É possível que Vargas tivesse conhecimento dos aspectos principais de tal teoria, o que pode ser deduzido a partir de suas propostas de medidas de políticas econômicas anticíclicas defendidas em seus discursos enquanto senador<sup>22</sup>. Mas uma teoria que tenha o desenvolvimento econômico como uma questão central de reflexão e análise surgirá somente a partir da década de 1950<sup>23</sup>.

Um dos principais esforços de teorização do processo de desenvolvimento dos países latino americanos vai partir da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Essa comissão foi constituída em 1948, por meio de uma decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas realizada em 1947. A CEPAL surge por meio de uma proposta do Chile apresentada à recém Organização das Nações Unidas (ONU) e, de certa forma, sua criação parece uma forma de compensação às reclamações dos países latino-americanos por terem ficado de fora do Plano Marshall e, portanto, de acesso a recursos (dólares) que poderiam auxiliar em seus processos de industrialização (BIELSCHOWSKY, 2000).

O papel reservado à CEPAL que, em princípio, deveria funcionar por um tempo provisório de três anos, era de desenvolvimento de estudos que pudessem apoiar projetos de industrialização para países da América Latina. Como afirma Bielschowsky (2000), inicialmente não se tinha muito expectativa em relação aos trabalhos dessa

---

<sup>22</sup> Não é nosso objetivo aqui uma análise do programa (projeto) de Governo que Vargas esboça por meio de mensagens e discursos enquanto exercia o mandato de senador da República. Para uma análise mais sistemática de tais discursos, ver Bastos (2011).

<sup>23</sup> Um marco nos estudos de economia do desenvolvimento foi o trabalho desenvolvido por Rostow na década de 1950, em que o autor apresenta uma alternativa à teoria marxista sobre os rumos da história, considerando o desenvolvimento de cada economia em etapas. Para mais detalhes ver, entre outros, Conceição, Oliveira Souza (2016).

comissão e esperava-se que ela se tornasse inexpressiva como outras tantas agências burocráticas internacionais existentes.

Contudo, a chegada à comissão do economista argentino, Raúl Prebisch, em 1949, para ajudar nos trabalhos de preparação do relatório sobre o Estudo Econômico de 1948, contribuiu para uma mudança significativa na qualidade dos dados e das análises da comissão sobre o processo de desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. Aliás, no final do ano de 1949, Prebisch publica o estudo, no qual trabalha ao longo do ano, intitulado “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas”. Segundo Bielschowsky (2000), este trabalho seria chamado por economistas estrangeiros renomados de “Manifesto latino-americano”.

A importância desse documento deve-se ao fato de que nele Prebisch apresenta o questionamento das teorias ricardianas das vantagens comparativas da divisão internacional do trabalho, uma premissa da teoria do livre mercado. Segundo o pressuposto clássico (das vantagens comparativas), o fruto do progresso técnico tenderia a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade. Assim, segundo o referido pressuposto, por meio das trocas internacionais, os benefícios do progresso técnico seriam distribuídos a todos os países. No entanto, Prebisch argumenta que uma análise dos fatos mostra que, na verdade, isso ocorre somente entre o conjunto dos países altamente industrializados. Enquanto no que diz respeito à periferia da economia mundial, os benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram da mesma forma.

Dá se verificar, segundo Prebisch, diferenças acentuadas no padrão de vida das massas entre os dois grupos de países (os altamente industrializados e os periféricos), pois, enquanto nos países periféricos, a produção agrícola (dominante) ocorria com pouca incorporação de progresso técnico, a produção de manufaturas dominante nos países industrializados (centrais) agregava valor às mercadorias numa tendência cada vez mais crescente (VITAGLIANO, 2004).

Desta forma, segundo apontava Prebisch, justificava-se a industrialização dos países da periferia e, particularmente, os da América Latina, pois somente através de tal processo era possível agregar cada vez mais valor às mercadorias. Com efeito, enquanto os produtos industrializados apresentavam condições constantes para incorporação de

progresso técnico, os produtos agrícolas não contariam com as mesmas condições. Assim, os preços dos produtos industrializados tenderiam a se valorizar cada vez mais em relação aos produtos agrícolas (VITAGLIANO, 2004).

Diante de tal constatação, Prebisch afirma então que, ao contrário do argumento das teorias ricardianas e neoclássicas (das vantagens comparativas) de que o comércio internacional tenderia ao equilíbrio e à distribuição do progresso técnico, o que se verificava, de fato, era uma tendência constante para a deterioração dos termos de troca entre os produtos primários produzidos pelos países periféricos e os produtos manufaturados produzidos pelos países centrais (industrializados) (SILVA, 2013).

Desta forma, os países agrícolas encontravam-se em desvantagem crescente em relação aos países altamente industrializados, pois tinham mais dificuldade em adequar a produção à demanda do comércio internacional. Assim, possuíam muito menos instrumentos de manobra econômica que os países industrializados, os quais, diante de mudanças na demanda dos produtos manufaturados, podiam usar de recursos como cortar custos da produção ou incorporar progressos técnicos como forma de manter o nível da demanda.

Além dos aspectos relacionados à dinâmica econômica do mercado externo (inserção internacional), Prebisch e a CEPAL também analisaram as questões relativas às disparidades das estruturas econômicas internas dos países centrais (industrializados) e dos países periféricos e a questão do desenvolvimento. Em outras palavras, a CEPAL procurou ainda analisar as tendências e contradições internas apresentadas pelo processo de crescimento na periferia. Segundo Prebisch, as diferenças da estrutura socioeconômica dos países da periferia determinam um modo próprio desses países se industrializarem, introduzirem progresso técnico e crescerem. Na verdade, mais que determinado, o desenvolvimento industrial nos países periféricos seria condicionado pelas suas estruturas econômicas e institucionais subdesenvolvidas. Dessa forma, o processo de crescimento dos países periféricos mostrava-se problemático, fazendo com que a disparidade entre eles e os países centrais se mantivesse (BIELSCHOWSKY, 2000).

O argumento de Prebisch tinha como fundamento duas características centrais das estruturas socioeconômicas dos países periféricos. Primeiro, esses países apresentavam uma estrutura produtiva pouco diversificada, especializada em poucas

atividades de exportação e com reduzida complementariedade entre os setores econômicos então existentes. Segundo, verificava-se uma baixa produtividade de todos os setores, exceto o setor voltado à exportação. Dessa forma, quando ocorre a industrialização espontânea (isto é, a industrialização que não partiria de um processo de planejamento, como Prebisch e a Cepal passaram a defender) de determinados países da periferia, ela parte do uso de tecnologias modernas poupadoras de mão-de-obra.

Assim, Prebisch conclui que a presença constante de um grande excedente de mão-de-obra associado a uma produtividade baixa, faz com que os países periféricos apresentem, como resultado, uma dificuldade muito grande de elevar as taxas de poupança interna (decorrente do nível baixo de renda oriunda do trabalho), o que limita substancialmente a acumulação de capital e o crescimento. Somado a esse fato, a exportação de produtos primários (agrícolas) não gerava divisas em um patamar suficiente que permitisse a importação de tecnologias e bens de capital para o desenvolvimento da industrialização. Segundo resumiu Bielschowsky (2000, p. 32), “as economias periféricas enfrentavam-se com graves problemas de insuficiência de poupança e de divisas”.

Assim, ao demonstrar as diferenças existentes entre as estruturas socioeconômicas dos países industrializados (denominado por Prebisch de países centrais) e a dos países da periferia do capitalismo, bem como a forma em que a interdependência entre esses países com estruturas econômicas distintas interferem no processo de desenvolvimentos dos países periféricos, Prebisch estabelece um método de análise inovador que ficou conhecido como método estruturalista. A definição estruturalista para o método Cepalino deve-se ao fato de que, na perspectiva de Prebisch, a economia mundial deveria ser considerada como uma estrutura (semelhante ao que propôs Marx), porém uma estrutura dual, dividida em dois polos, isto é, em centro e periferia.

Além do elemento dual, centro-periferia, o estruturalismo cepalino apresentava também a história como um elemento fundamental para compreensão e busca de explicação para os fatores responsáveis pelas diferenças estruturais dos países da periferia em relação aos países centrais. Porém, é importante ressaltar mais uma vez que a análise histórica proposta pelo estruturalismo cepalino deveria considerar o processo



histórico de formação socioeconômica dos países periféricos não de forma isolada, mas em interação com a estrutura socioeconômica dos países centrais.

Destarte, o método estruturalista cepalino foi fundamental para as teorias do desenvolvimento que surgem a partir da década de 1950. Isto porque, segundo Cardoso (1993), a CEPAL “canalizou e difundiu um conjunto de teses a respeito das causas, condições e obstáculos ao desenvolvimento, tornando-se uma espécie de marca registrada do pensamento econômico latino-americano”.

Com efeito, por meio da análise dual estruturalista, a Cepal demonstrou que, ao contrário do que defendia Rostow (1956), o desenvolvimento (ou o subdesenvolvimento) verificado nos países periféricos da América-Latina, não seria uma etapa de um processo universal de desenvolvimento. Em outras palavras, o método estruturalista demonstrava que o desenvolvimento não ocorre de forma linear, isto é, não existem etapas pelas quais necessariamente todas as nações deveriam passar ao longo do processo de desenvolvimento. Não só isso, o elemento dual centro-periferia mostrava que o subdesenvolvimento dos países da periferia não seriam resultados de acasos ou fatalidades, mas antes, produto da dinâmica social, política e econômica interna desses países e, principalmente, da interação econômica deles com os países centrais.

Assim, além de explicitar o caráter ideológico da defesa da linearidade do processo de desenvolvimento, o estruturalismo cepalino mostrou que a questão do desenvolvimento (e do subdesenvolvimento) é resultado não só de fatores ou elementos econômicos (como afirmavam as teorias defensoras do livre comércio, como a teoria ricardiana das vantagens comparativas), mas fundamentalmente de fatores políticos. Com efeito, ao mostrar que nas interações econômicas comerciais entre os países do centro e os da periferia, verificava-se uma deterioração dos termos de intercâmbio (e não a ocorrência de vantagens comparativas) e que esta deterioração devia-se, em grande medida, ao capitalismo oligopolizado dos países centrais (que permitia às empresas controle sobre os preços e assim manter níveis de lucros satisfatórios) bem como à capacidade de organização e de ação política dos trabalhadores desses países para manterem um nível satisfatório de participação no ganho de produtividade, a Cepal enfatizava a questão política na determinação dos aspectos econômicos.

A Cepal afirmava que tanto o desenvolvimento como também o subdesenvolvimento não eram determinados por elementos ou fatores de ordem econômicos, como afirmavam os ortodoxos, defensores do livre comércio. Como fica evidente na análise cepalina, o comércio internacional não é regulado exclusivamente pelas leis do livre mercado, pois a concorrência não é perfeita, antes é determinada por interesses dos Estados centrais bem como por grandes e poderosos oligopólios. Com isso, a Cepal, semelhante ao que já tinham proposto outras teorias (como o positivismo e o marxismo), evidenciava o caráter ficcional (portanto, ideológico) da doutrina do livre mercado, defendida pelo liberalismo clássico.

Para a teoria cepalina, a ação política era fundamental para o processo de desenvolvimento industrial dos países da periferia. Sem uma vontade política firme e com capacidade para desvencilhar os fatores que atravancavam o processo de industrialização na periferia, o subdesenvolvimento não lograria ser superado. E cabia ao Estado o papel de ator político central no processo de superação dos entraves tanto internos quanto externos que impediam os países da periferia de se desenvolverem.

Como ator político central, cabia ao Estado a função de planificação da economia. Nesse sentido, o Estado deveria intervir na economia, por meio de uma série de ações, entre elas: o Estado deveria implementar políticas protecionistas para a produção industrial interna de modo a garantir condições para o seu desenvolvimento; o Estado deveria implementar políticas no sentido de regular as importações de modo a constranger a importação de produtos considerados supérfluos e criar condições para a importação de bens de capital (tecnologia); além dessas ações, cabia ao Estado desenvolver ações no sentido de promover a alocação racional de recursos no sentido de gerar e incentivar novas formas de produção industrial nacional; realizar investimentos em infraestrutura no sentido de criar condições (viabilizar) para o desenvolvimento da atividade industrial; realizar reforma da estrutura tributária no sentido de criar condições para o investimento estatal; implementar políticas de regulação da relação capital-trabalho de modo a garantir um nível de transferência de renda que favoreça a formação de poupança interna; e mais, implementar uma política de substituição de importações, de modo a desenvolver um processo de industrialização homogêneo internamente (CARDOSO, 1993).

A defesa da centralidade do Estado defendido pela CEPAL como elemento fundamental para o desenvolvimento dos países periféricos não significava a defesa de uma estatização da economia, como passou a ser acusada de fazê-lo principalmente por parte dos liberais e conservadores. O elemento principal da teoria do Desenvolvimento cepalino era o planejamento estatal, não havia uma discussão sobre a participação direta do Estado por meio da criação de empresas estatais. Como não havia também uma restrição à participação do capital externo no processo de industrialização dos países periféricos.

## **2.5 – O ISEB e a ideologia nacional desenvolvimentista**

Além da discussão realizada pela CEPAL no âmbito das Nações sobre o desenvolvimento dos países latino-americanos; no contexto nacional, um grupo de intelectuais também se volta para a discussão do desenvolvimento nacional. Na verdade, esses intelectuais se reúnem para discutir o processo de desenvolvimento industrial que se iniciou a partir da revolução de 1930.

Com a perspectiva de um segundo Governo Vargas e da retomada do processo de desenvolvimento industrial, um grupo de intelectuais resolve se organizar em torno do objetivo de constituir um conjunto de ideias que servisse de base e de apoio ao Governo Vargas para implementação de um projeto de desenvolvimento nacional.

A organização desse grupo de intelectuais ocorre nos anos 1952-53. Ele resulta da reunião de intelectuais dedicados ao debate sobre a possibilidade de desenvolvimento para o país que, a partir de 1947, assinavam uma coluna no Jornal do Comércio, cujo objetivo era refletir sobre os problemas brasileiros. Como uma parte dos membros do grupo morava em São Paulo e outra parte no Rio de Janeiro, decidiram por reunirem-se inicialmente no Parque Nacional do município de Itatiaia (meio do caminho entre as duas capitais), o que fez com que ficassem conhecidos, então, como o “Grupo de Itatiaia”. Tratou-se, desde o início, de um grupo marcado pela pluralidade, composto por intelectuais não somente de origem diversa, mas sobretudo de várias especialidades. Dessa forma, conviviam, nesse grupo, filósofos, historiadores, economistas, sociólogos e cientistas políticos. Além da pluralidade em relação à especialidade, o grupo era

marcado por uma heterogeneidade ideológica, sendo composto, entre outros, por liberais, social-democratas, socialistas, católicos-progressistas (SILVA, 2013).

O ponto de convergência desse grupo composto por orientações teóricas e político-ideológicas tão diverso era a convicção de que o debate dos problemas então contemporâneo à luz ou sob enfoques variados, isto é, dos aspectos sociológicos, filosóficos, políticos, econômicos e culturais, conduziria à compreensão da situação nacional e, por conseguinte, à formulação de um projeto ideológico comum para o país, a saber, o nacional-desenvolvimentismo.

Tendo em vista o referido objetivo comum, além da intenção em dar continuidade aos estudos e debates, por iniciativa do cientista político Hélio Jaguaribe, o grupo cria, em 1953, na cidade do Rio de Janeiro, o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP). Órgão privado, que teve como principal publicação a Revista “Cadernos do Nosso Tempo”. Ao contrário de outras publicações, como as ligadas a institutos acadêmicos, os conteúdos dos Cadernos não nasciam de exercícios de reflexão solitária dos intelectuais que compunham o IBESP. Isto é, os artigos publicados, salvo raras exceções, não eram produções de autores particulares mas, antes, produto coletivo de uma rotina de debates sobre os problemas do então contexto econômico, social e político do Brasil<sup>24</sup>.

É importante destacar que, desde sua criação original, em 1952, um dos objetivos do Grupo era se vincular ao Governo Vargas como forma de conseguir que suas reflexões sobre os caminhos para o desenvolvimento nacional se objetivassem por meio da ação política institucional do Estado. No entanto, o objetivo de assessorar institucionalmente o Governo (defendido particularmente pela parcela de cariocas do grupo) só logrará sucesso três anos depois, em 1955.

Nesse ano, almejando uma estrutura melhor e mais recursos para auxiliar na continuidade dos estudos e debates realizados pelo IBESP, bem como condições de influenciar diretamente na implementação de políticas econômicas de caráter nacional-desenvolvimentistas, o grupo faz nova tentativa de se institucionalizar junto à

---

<sup>24</sup> Não é nosso objetivo aqui realizar uma discussão aprofundada sobre o IBESP bem como sobre a sua principal publicação. Antes, nosso objetivo é destacar os principais aspectos relativos ao conjunto de ideias nacional-desenvolvimentista formulado pelo IBESP e principalmente o seu sucessor, o ISEB. Para uma discussão mais específica e sistemática sobre a Revista Cadernos de Nosso Tempo, ver, dentre outros, o trabalho de Hollanda (2012).

burocracia estatal. Desta feita, o grupo tem sucesso e, por meio do Decreto nº 37.608, de 14 de julho de 1955, do Governo Café Filho, é criado o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) como órgão do Ministério da Educação e Cultura (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Após passar a fazer parte da estrutura ou do aparelho de Estado e com a eleição de Juscelino Kubitschek, o ISEB tornou-se o centro principal do pensamento nacionalista e desenvolvimentista brasileiro. Contudo, em que pese a importância e o alcance do pensamento isebiano no debate político e econômico nacional durante a segunda metade da década de 1950, o grupo não conseguiu se firmar como parte ativa do Governo Kubitschek (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Embora tivessem logrado alcançar a institucionalização almejada e passassem a fazer parte do jogo político como um ator oficial, os membros do ISEB não conseguiram exercer influência sobre as instâncias de decisão de políticas econômicas do governo.

Embora não tenha logrado uma influência direta junto às instâncias decisoras do Governo Juscelino Kubitschek, o ISBE não deixava de ser considerado pela presidência como um importante centro de cultura, estudo e pesquisa que se diferenciava dos demais institutos e órgãos universitários por estar voltado exclusivamente ao estudo e compreensão dos problemas brasileiros (ABREU, 2005).

De fato, em grande medida, o ISEB funcionou como uma escola de formação de servidores públicos indicados por órgãos públicos dos poderes Executivo, do Judiciário e do Legislativo, além de outras instituições estatais como forças armadas, autarquias e fundações (ABREU, 2005).

A tônica central do trabalho do ISEB era a identificação e compreensão dos problemas brasileiros, com o objetivo central voltado à formulação de um projeto de desenvolvimento capitalista (industrial) para o Brasil fundamentado no nacionalismo.

O ISEB surge quase concomitantemente à CEPAL e, assim como essa Comissão, tem na questão do desenvolvimento industrial dos países periféricos (no caso do ISEB, o Brasil, então em processo de transição da base econômica agro-exportadora para a industrial) seu principal objeto de estudo e análise. De fato, semelhante ao que defendia a Cepal, para os intelectuais do ISEB, o desenvolvimento estava relacionado fundamentalmente ao processo de industrialização. Porém, o ISEB qualificava o

processo de desenvolvimento de forma um pouco mais complexa. Para o ISEB, desenvolvimento significava industrialização, porém, mais que isso, “era o processo mediante o qual o país realizava sua revolução capitalista”. Assim, de acordo com Bresser-Pereira (2004), o conceito de desenvolvimento elaborado pelo ISEB tomava emprestado, além das ideias do estruturalismo Cepalino de Raul Prebisch e Celso Furtado, elementos do pensamento de alguns autores: de Marx, a ideia de desenvolvimento como um processo integrado, isto é, desenvolvimento econômico, social e político; e de Schumpeter, a ideia de que o desenvolvimento tinha como agentes principais o empresário e não era sinônimo do aumento de renda *per capita*.

Desta sorte, segundo a lógica do pensamento isebiano esboçado por Bresser-Pereira (2004), o desenvolvimento que resultaria do processo de revolução capitalista se sustentaria na busca de sobrevivência por parte das empresas, uma vez que a acumulação de capital e a incorporação do progresso técnico seriam condições *sine qua non* para tal sobrevivência. Assim, é razoável supor, como conclusão lógica do raciocínio isebiano (nesse caso também semelhante ao pensamento cepalino), de que uma vez realizado o processo de industrialização integral do país, o desenvolvimento se tornaria um processo praticamente automático.

A questão então que o ISEB busca responder ou propor é o processo necessário para se alcançar o referido desenvolvimento, representado pela revolução capitalista. E diferente do que ocorreria uma vez realizado o desenvolvimento, em que a ação das forças do mercado (no caso representado pelo agente do desenvolvimento, isto é, o empresário industrial e sua necessidade de sobrevivência) seria suficiente ou exclusivamente necessária para alimentar e manter o processo de desenvolvimento (o automatismo a que nos referimos no parágrafo anterior); ao contrário, para se alcançar o desenvolvimento, seria necessária fundamentalmente a ação do Estado como agente principal.

Para o ISEB, o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, como o caso do Brasil, só seria possível por meio de planejamento e de estratégia levados a cabo pelo Estado, principal agente do processo. Porém, como Bresser-Pereira (2004) chama a atenção, quando os isebianos se referem ao planejamento e à criação de estratégia para o desenvolvimento como ação do Estado para promover o desenvolvimento, eles não estão pensando sobre a mera criação de condições econômicas e institucionais

adequadas para tal. De acordo com o ISEB, nos países desenvolvidos o Estado Nacional não se limitou a estabelecer tais condições, antes, atuou como promotor do desenvolvimento.

Destarte, no caso dos países subdesenvolvidos (como o Brasil), que na década de 1950, encontravam-se em processo de revolução capitalista (estavam se industrializando), o ISEB afirmava que cabia ao Estado atuar como agente estratégico do desenvolvimento. Como tal, cabia ao Estado realizar algumas ações fundamentais, como, de um lado, garantir a proteção da indústria nacional, reservando o mercado interno a tais indústrias; e, de outro, planejar a economia, principalmente a questão do investimento do próprio Estado. Sendo assim, para o ISEB o desenvolvimento é planejamento, como afirmava a CEPAL, mas é também estratégia (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Para o ISEB, para a realização do desenvolvimento do Brasil, além de uma revolução capitalista, seria necessário que esta fosse completada por uma revolução nacional. Na verdade, no caso dos países em processo de desenvolvimento, essa última era fundamental para a realização da primeira, pois seria essa revolução que daria ao Estado condições materiais e ideológicas para o planejamento e criação de condições econômicas necessárias para o estabelecimento de um processo de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, para o ISEB, o desenvolvimento é sempre nacional, pois se realiza nos marcos do Estado nacional e sob o apoio de instituições garantidas por tal Estado. Ou seja, o desenvolvimento não acontece por um acaso, nem tampouco é resultado da livre ação das forças do mercado.

Ainda segundo o ISEB, desenvolvimento não significava também mudanças na estrutura produtiva, como o processo de industrialização que vinha ocorrendo no país desde 1930. No caso do Brasil, por exemplo, o avanço da industrialização podia representar a superação da condição de economia colonial, isto é, primário-exportadora, mas em ocorrendo de forma espontânea não levaria o país a um estágio superior de desenvolvimento. Se não se tratasse de um processo consciente, integrado, harmonioso isto é, produto de um planejamento estratégico, tal industrialização poderia, no máximo, produzir crescimento econômico, um resultado meramente quantitativo, que não redundaria em benefício para o conjunto da nação (TOLEDO, 1977).

Daí a necessidade, para o ISEB, de que a revolução capitalista seja também uma revolução nacional para que o desenvolvimento nacional ocorra. Na análise do Instituto, tanto na revolução capitalista quanto na revolução nacional, o poder político se concentra entre os atores principais, a saber, os empresários industriais, os burocratas estatais e os políticos que representam os interesses dos referidos grupos hegemônicos. Restando, aos trabalhadores assalariados, um papel secundário. Porém, segundo o ISEB, tais revoluções são marcadas por dinâmicas diferentes de relações entre as classes. Assim, na revolução capitalista, a relação prevalecente é sobretudo entre capital e trabalho e é marcada pelo conflito. Já na revolução nacional, o que ocorre é uma associação de classes (trabalhadores, dos empresários, da tecnoburocracia estatal) em torno de um projeto de nação (BRESSER-PEREIRA, 2004).

O nacionalismo, para os isebianos, implicava no reconhecimento da existência da dominação dos países desenvolvidos sobre os países subdesenvolvidos. Dominação esta que, embora ocorresse em grande medida na esfera econômica, não se reduzia a essa forma de dominação. Na verdade, a dominação dos países desenvolvidos sobre os subdesenvolvidos também se estendia para a esfera da cultura. Nesse sentido, os isebianos afirmavam que as características culturais e intelectuais de uma sociedade colonial ou mesmo de uma sociedade subdesenvolvida (que se encontra em transição entre a colonial e a industrializada), como era o caso da sociedade brasileira, normalmente expressava uma mimetização ou mesmo transplantação de ideias e valores próprios dos países desenvolvidos, refletindo, assim, a dependência cultural daqueles países face à produção cultural desses últimos (OLIVEIRA, 2006).

Assim, segundo o ISEB, o desequilíbrio de forças materiais que facilitava os interesses dos países desenvolvidos sobressaírem-se sobre os interesses dos países subdesenvolvidos era então potencializado pela subordinação cultural das elites desses países em relação àqueles. Uma elite, assim, subjugada, alienada, que reproduzia a cultura estrangeira de forma dissociada dos problemas reais do país se mostrava incapaz de refletir e pensar os problemas nacionais de forma autônoma e original (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Nesse sentido, Hélio Jaguaribe, *apud* Bresser-Pereira (2004, p. 60), afirmou que “os problemas do nosso tempo, inclusive aqueles que afetam diretamente o Brasil, são considerados segundo as perspectivas dos interesses alienígenas. Recebemos do



estrangeiro, juntamente com os problemas, sua interpretação pré-fabricada”. Assim, Jaguaribe, um dos fundadores e membro expoente do ISEB até o final da década de 1950, apontava para a necessidade de superação da consciência alienada e colonizada pela cultura e interesses alienígenas, bem como para a necessidade de desenvolvimento de uma cultura e de um pensamento (filosofia) nacionais autênticos (TOLEDO, 1977).

Sendo assim, o desenvolvimento de um país subdesenvolvido como o Brasil implicava, para o ISEB, não só na consolidação do Estado nacional. Antes, consistia em se desprender da subordinação cultural em relação aos países desenvolvidos e “transferir o centro de decisão para dentro do país”. Segundo a perspectiva iseibiana, portanto, desenvolvimento significava uma revolução nacional que levasse o país a se tornar autônomo e soberano, consciente dos interesses nacionais, sobretudo diante de relações com os demais países.

Nesse sentido, os membros do ISEB defendiam a necessidade da elaboração de uma ideologia que ajudasse a promover e incentivasse o desenvolvimento nacional. Era fundamental, antes de tudo, que essa ideologia fosse essencialmente nacionalista. Porém, segundo os membros do grupo, a ideologia do desenvolvimento nacional não tratava de um produto do idealismo nem tampouco de uma construção arbitrária. Ao contrário, concebiam a referida ideologia em conformidade com as condições objetivas do país (TOLEDO, 1977).

As ideias elaboradas pelo ISEB correspondiam, em grande medida, ao processo de desenvolvimento ocorrido nos Governos Vargas (1930-1945 e 1951-54). Com efeito, os membros do ISEB viam o consenso estabelecido pelo Governo Vargas para viabilizar o referido desenvolvimento como um modelo fundamental para a revolução capitalista e nacional de países periféricos (BRESSER-PEREIRA, 2005). Nesse sentido, parece ser possível dizer que a ideologia nacional desenvolvimentista elaborada pelos membros do ISEB, em especial durante a segunda metade dos anos 1950, em grande medida é resultado de um grande esforço de elaboração teórica do processo de desenvolvimento do país a partir do início do Governo Vargas, em 1930.

Como militantes do nacional desenvolvimentismo, os membros do ISEB apoiaram, com entusiasmo, o segundo Governo Vargas (1951-54), quando ainda formavam o IBESP, então uma instituição privada. Com o início do Governo Kubitschek (1956-1960), já tendo se tornado uma instituição pública ligada à burocracia

estatal, os membros do ISEB experimentaram sua fase de maior produção. Em grande medida, esse aumento produtivo do instituto estava relacionado ao entusiasmo de seus membros com o caráter desenvolvimentista do Governo de Juscelino Kubitschek. Contudo, em que pese a ampliação da produção, o instituto exerceu pouco influência sobre os centros de decisão de políticas econômicas, mesmo com a simpatia do presidente a muitas ideias elaboradas pelos seus membros.

A dificuldade em conseguir influenciar o cerne da política econômica do Governo Kubitschek decorreu, em grande medida, do fato de que o desenvolvimentismo implementado no período apresentava uma diferença essencial em relação ao desenvolvimento realizado no período anterior, durante o segundo Governo Vargas. Enquanto o desenvolvimento implementado por esse Governo foi eminentemente nacionalista, o desenvolvimento implementado pelo Governo Kubitschek foi realizado em grande medida em associação ao capital estrangeiro, portanto, dissociado do aspecto nacionalista que caracterizou o desenvolvimento até então.

Os membros do ISEB, ou pelo menos a maior parte deles, fieis aos propósitos de difusão da ideologia nacional desenvolvimentista, parecem ter demorado a se darem conta da hipertrofia do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento industrial do país a partir de meados da década de 1950. Na verdade, Jaguaribe percebe a expansão da participação do capital externo no desenvolvimento econômico acelerado pela implementação do Plano de Metas pelo Governo de Juscelino Kubitschek.

A questão nacionalista, assim, diferente do ocorrido no período anterior, deixará de ter a centralidade no projeto de desenvolvimento implementado no período pós 1956. O principal fator que expressa a referida perda de centralidade foi a utilização, pelo Governo Kubitschek, de poupança externa (capital estrangeiro) para a aceleração do processo de industrialização e do crescimento.

Dado à supressão do nacionalismo, a opção pela aceleração do crescimento econômico e da modernização produtiva com recurso ao capital estrangeiro permitiu a ampla instalação de empresas multinacionais no país, bem como a absorção de grande parte da nascente indústria nacional por empresas e ou capital estrangeiro. Com isso, o setor mais dinâmico da indústria nacional acabou dominado por empresas multinacionais. Estas monopolizaram o setor industrial mais sofisticado, particularmente o setor de produção de bens duráveis (como automóveis e

eletrodomésticos), enquanto a indústria nacional ficou responsável,, em grande medida pela produção industrial menos sofisticada, voltada para produção de bens de consumo não duráveis e os semi-duráveis (OLIVEIRA, 2003).

As circunstâncias econômicas e políticas mudam significativamente a partir de meados da década de 1950, tanto no plano interno quanto externo. No plano interno, o Produto da indústria supera o produto do setor primário-exportador e se consolida como o setor econômico mais importante da economia. A relativa consolidação desse setor reflete em uma mudança significativa não só na estrutura produtiva como também na estrutura sociopolítica, com o empresariado industrial se tornando um dos setores mais importantes econômica e politicamente do país (OLIVEIRA, 2003).

Além dessas, verifica-se uma mudança significativa também na máquina burocrática do Estado. O Governo Juscelino Kubitschek contribui significativamente para a criação e consolidação de uma tecnoburocracia estatal voltada para o planejamento e direção do processo de desenvolvimento. Altamente especializada, essa tecnoburocracia, controlando as instâncias decisórias, tem suas decisões baseadas cada vez mais em critérios racionais e técnicos, do que por elementos ideológicos e ou políticos (SILVA, 2013).

Na esfera econômica, outra mudança que se verifica a partir do referido período, foi a entrada no país de investimentos estrangeiros diretos, vindos por meio de empresas multinacionais e ainda por meio de financiamento à atividade produtiva.

\*. \*. \*

Todos esses fatores, somado a outros aqui não destacados, tornou o cenário socioeconômico e político do país mais complexo, o que fez com que a interpretação nacional-desenvolvimentista passasse a ser criticada por deixar de considerar, em suas análises, esses novos elementos que marcavam a realidade política e econômica nacional.

A principal crítica à interpretação nacional-desenvolvimentista virá por meio de intelectuais da Escola de Sociologia da USP (mas não somente) e, em especial, por parte da chamada Teoria da Dependência. De modo geral, essa teoria buscou explicar o subdesenvolvimento dos países periféricos da América Latina a partir de elementos ou

fatores empíricos não contemplados pelas análises nacional- desenvolvimentistas e ou estruturalistas. Estas duas, conforme mostramos anteriormente, destacavam como fator determinante para o subdesenvolvimento dos países periféricos a questão relativa às trocas desiguais entres esses países e os do centro do capitalismo desenvolvido. E tanto as interpretações estruturalistas (CEPAL) quanto nacional-desenvolvimentistas (ISEB) apontavam para a industrialização como fator fundamental para a superação do subdesenvolvimento.

Diante das referidas transformações ocorridas a partir da metade da década de 1950 e que se aprofundam no curso da década seguinte, as análises e interpretações ligadas à teoria da dependência irão procurar explicar o subdesenvolvimento como um processo para além da dualidade centro-periferia ou da relação de exploração entre os países do centro do capitalismo desenvolvido e os da periferia. De orientação marxista, as vertentes interpretativas da teoria da dependência procurou sofisticar suas análises, considerando elementos imbricados no processo de subdesenvolvimento que não foram objetos de investigação por parte das interpretações consideradas anteriormente.

A seguir, apresentamos uma breve discussão sobre as características da teoria da dependência, onde procuramos destacar os pontos centrais relativos à questão do subdesenvolvimento abordados pelas diferentes vertentes interpretativas que compõem aquela teoria. Assim como acontece em relação à denominada teoria imperialista, a teoria da dependência apresenta mais de uma vertente, duas delas particularmente divergentes. São essas as questões que trataremos a seguir.

## **2.6 - Desenvolvimento e Dependência: Duas perspectivas**

A teoria da dependência surgiu no final da década de 1960, portanto, após as transformações políticas decorrentes dos golpes militares ocorridos na América Latina, e constituía-se, em grande medida, em uma crítica à forma dependente do capitalismo se expressar ou se constituir na região. Nesse sentido, ela pode ser considerada resultado de uma percepção pessimista por parte de um grupo de intelectuais em relação à possibilidade, diante das mudanças, de desenvolvimento nacional com autonomia por parte dos países periféricos latino-americanos.

No caso do Brasil, em particular, a crise do consenso que deu sustentação ao projeto nacional-desenvolvimentista levado a cabo até o final da década de 1950, bem como o surgimento de um novo pacto político (decorrente da associação entre a burguesia nacional, parte do Alto comando das forças militares e membros da tecnoburocracia estatal, juntamente com os setores ligados às oligarquias rurais) representou, para uma parte dos intelectuais da época, o fim da possibilidade do desenvolvimento nacional e da conquista de autonomia econômica do país.

Destarte, a teoria da dependência surge a partir da análise crítica por parte desses intelectuais às transformações. Com efeito, a teoria da dependência, como a própria denominação sugere, surge a partir de análises que buscam explicar o fenômeno da dependência dos países periféricos em relação aos países do centro desenvolvido do capitalismo, bem como investigar as possibilidades e os limites do desenvolvimento dos primeiros no quadro do sistema capitalista mundial. Em termos de objetivos, ela se associa ao estruturalismo cepalino bem como à interpretação nacional-desenvolvimentista do ISEB. Porém, as respostas que a teoria da dependência produziu a respeito das referidas questões foram significativamente distintas tendo em vista os elementos e fatores tomados como objetos de investigação, que não foram considerados por aquelas duas perspectivas analíticas ligadas à teoria imperialista.

Conforme apontamos anteriormente, as interpretações associadas à teoria imperialista atribuíam o atraso e o subdesenvolvimento dos países periféricos da América Latina, majoritariamente, à exploração desses países pelos países centrais. Exploração essa que se realizava significativamente por meio do mecanismo (termos) de trocas desiguais no comércio entre os dois grupos de países (centrais e periféricos), através do qual os países centrais industrializados se apropriavam do excedente econômico dos países periféricos e subdesenvolvidos.

Embora crítica à teoria imperialista, a teoria da dependência não negava a referida exploração, contudo se diferenciava da primeira por defender que a dominação não era resultado necessariamente da relação econômica (comercial) assimétrica entre os países do centro desenvolvido e os da periferia (em desvantagem destes últimos) do capitalismo, nem tampouco podia ser atribuída somente aos países centrais (dominadores). Isto porque, segundo as interpretações da teoria da dependência, as relações econômicas entre os países centrais e periféricos ocorrem, em última instância,

entre as elites econômicas dos primeiros e as elites econômicas dos países periféricos. Sendo assim, parte significativa da responsabilidade pela dominação dos países da periferia pelos países centrais devia-se, particularmente, às elites daqueles países na medida em que se associavam às elites dos países centrais revelando, assim, sua dependência em relação a essas elites.

Desta forma, para a teoria da dependência, o problema da exploração decorria - acima de tudo - do fato de as elites dos países periféricos, particularmente a burguesia, apresentarem uma característica antinacional (cosmopolita), isto é, pela dificuldade dessas elites agirem e pensarem em termos nacionais. Assim, ao contrário da teoria imperialista, como a defendida pelo ISEB, que apontava para a possibilidade de uma burguesia nacional e do papel fundamental desta na afirmação das nações em desenvolvimento, a teoria da dependência vai se caracterizar pela negação da possibilidade da existência dessa forma de burguesia nacionalista nos países da periferia do capitalismo, bem como de uma consequente revolução nacional burguesa (BRESSER-PEREIRA, 2005).

A impossibilidade dessa forma de revolução burguesa nos países latino americanos da periferia do capitalismo decorria, segundo os teóricos da dependência, do caráter da burguesia desses países. Enquanto os teóricos do nacional-desenvolvimentismo viam a burguesia industrial que estava surgindo em alguns dos referidos países como uma classe cujos interesses eram antagônicos aos interesses das oligarquias agrário-exportadoras (tradicionais elites latino-americanas) e, portanto, como uma classe capaz de liderar o processo de desenvolvimento nacional, a teoria da dependência negava radicalmente tal hipótese. Para uma parte dos teóricos da dependência, porém, tal antagonismo não se verificava empiricamente, uma vez que a elite desses países, desde o período de colonização, sempre foram dependentes do centro do capitalismo mundial, e, nesse sentido, sempre se constituíram como uma burguesia mercantil. Assim, o que se verificava, de fato, em tais países eram uma confluência entre os interesses das oligarquias rurais e os dos setores mercantis e mesmo das nascentes indústrias (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Porém, segundo alguns teóricos de uma das versões da teoria da dependência, a saber, da dialética da dependência, em alguns países da América Latina em que ocorreu um processo de industrialização de forma mais substancial e ampla, como no caso da

Argentina, Brasil, Chile e o México, constituiu-se, efetivamente, uma significativa e pujante classe burguesa industrial. Nesse sentido, o surgimento de uma burguesia industrial diversa e vigorosa no Brasil ao longo das décadas de 1930 e 1950 pode explicar a hipótese defendida pelos teóricos do ISEB de que esta classe poderia liderar o processo de desenvolvimento ou revolução nacional burguesa no país. Contudo, como aponta Bamberger (2012), autora pertencente ao grupo dos teóricos da versão dialética da dependência, embora nos países referidos acima (particularmente no Brasil) tenha se constituído uma burguesia industrial nacional com capacidade de oferecer à sociedade um projeto próprio de desenvolvimento nacional, essa burguesia acabou se associando ao capital estrangeiro (em especial às multinacionais), abdicando, assim, das bandeiras anti-imperialistas e nacional-desenvolvimentistas.

De acordo com Bamberger (2012), a associação das burguesias industriais nacionais ao capital internacional como sócias menores das empresas multinacionais, deveu-se a um conjunto de determinações, tanto no plano interno quanto externo dos referidos países. Em relação ao plano externo, o principal elemento a determinar a decisão das burguesias industriais nacionais dos países periféricos de se associarem ao capital estrangeiro deveu-se ao processo de integração da economia mundial, ou, de acordo com Bamberger (2012), o processo de integração monopólica mundial.

A opção ou decisão política da burguesia industrial brasileira foi pelo abandono de um projeto de desenvolvimento alternativo, em base nacional, como o que vinha sendo implementado no país desde os anos 1930 e, em contrapartida, pela aquiescência em se tornar sócia menor do capital estrangeiro (burguesia dos países centrais) no processo de desenvolvimento industrial do país.

Embora o desenvolvimento industrial expressivo durante o Governo Kubistchek tenha representado uma mudança significativa no projeto de desenvolvimento, na medida em que foi realizado em grande parte por financiamento externo e ou pela instalação de empresas multinacionais no país, foi a partir de meados da década de 1960, com a realização do golpe de Estado civil-militar em 1964, que se concretizou o fim da hegemonia do pensamento nacional desenvolvimentista e a efetivação de um novo pacto que “cerrou a porta ao avanço nacional-democrático e colocou o país no caminho do desenvolvimento dependente, apoiado no capital internacional e num ajuste estratégico com o sistema de poder mundial” (SANTOS, 2000, p. 27).

Outro aspecto que a teoria da dependência problematiza em relação à teoria imperialista é a afirmação feita pelas interpretações ligadas a essa teoria de que os países centrais não desejavam a industrialização dos países periféricos e buscavam todas as formas de constrangê-la (essa industrialização). Ao tempo do surgimento da teoria da dependência, a saber, segunda metade da década de 1960, alguns países da América Latina, especialmente o Brasil e o México, passavam por um processo de industrialização acelerado e intenso. Contudo, em que pese o avanço e intensidade da industrialização do Brasil a partir de meados da década de 1950 e ao longo da década de 1960, por exemplo, esta não se traduzia em desenvolvimento nacional, pois, na medida em que, conforme vimos acima, grande parte da atividade e produção industrial nesse período ocorria por meio da inversão de capital estrangeiro via multinacionais e financiamento externo, parte significativa do excedente produzido era apropriado por empresas e instituições financeiras dos países do centro desenvolvido do capitalismo.

Com efeito, com a reorganização do mercado mundial no pós-guerra e com a revolução tecnológica a partir do final da década de 1940, a centralidade do capitalismo mundial, sob hegemonia dos Estados Unidos, orienta-se não somente para o controle de matérias-primas e mercados nos países da periferia (como ocorria no período anterior), mas cada vez mais pelo investimento nos setores manufatureiros. Com isso, a assimilação do setor econômico mais dinâmico dos países periféricos, a saber, o setor manufatureiro, pelo capital estrangeiro por meio de empresas (oligopólios) multinacionais acelerou o processo de desenvolvimento industrial nos referidos países.

No caso específico do Brasil, esse processo avançou a partir de meados da década de 1950, com a mudança de orientação das políticas de desenvolvimento nacional por parte do Governo Kubitschek, tendo em vista o seu plano de ação, intitulado “Cinquenta anos em cinco”. É a partir desse período que se verifica a instalação de um número significativo de empresas multinacionais no país, bem como o aumento do capital estrangeiro oriundo de empréstimos realizados pelo Governo Federal para financiamento da construção da infraestrutura necessária ao avanço da industrialização.

Esta diretriz foi explicitada durante um encontro dos ministros da Fazenda e ou da Economia dos países da América Latina na IV Sessão Extraordinária do Conselho Interamericano da OEA, ocorrida no Rio de Janeiro em novembro de 1954. Durante



essa reunião, foi sancionada a tese “de que o crescimento econômico da região só seria possível com a presença dos oligopólios internacionais, na forma de investimentos diretos ou em associação com os incipientes capitais privados locais” (MACHADO, 1999, p. 203).

Desta forma, segundo os teóricos da dependência, a presença do capital estrangeiro, seja na forma de investimento direto (como no caso das multinacionais), seja na forma de capital financeiro, não impediram o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos onde já se verificava um significativo processo de industrialização, como era o caso do Brasil e do México. Conforme afirmamos antes, no caso do Brasil, a presença do capital estrangeiro teve como efeito a aceleração e o alargamento do processo de industrialização e mesmo crescimento econômico, como o que se verificou no final dos anos 1960 e início da década de 1970, no período marcado como o do milagre econômico brasileiro.

Porém, para parte dos teóricos da dependência (da versão dialética da dependência), embora a presença do capital financeiro e das empresas multinacionais na região não impedisse o desenvolvimento econômico, condicionava-o perversamente. Isto é, além de caracterizar o desenvolvimento econômico como dependente, a presença do capital estrangeiro promovia a concentração de renda nas classes médias e altas, além de fomentar e ou incentivar o autoritarismo nos países da região (BRESSER-PEREIRA, 2005).

### **2.6.1 – Teoria da dependência associada**

A teoria da dependência tem mais de uma versão. Tanto que alguns autores, em vez de utilizarem o termo diferentes versões, preferem falar na existência de teorias da dependência. Isto posto, entre as teorias (versões) da dependência a que mais ressonância alcançou no Brasil e mesmo para além das fronteiras da América Latina foi a chamada teoria da dependência associada. Esta teoria, formulada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, surgiu em 1967 no Chile com a publicação da obra

intitulada "Dependência e Desenvolvimento na América Latina"<sup>25</sup>. Além da parceria com Faletto na formulação da referida teoria, Cardoso destacou em outras obras a implicação dos fatores internos nos processos estruturais de dependência.

Em suas análises, Cardoso, como de resto todos os teóricos da dependência, parte inicialmente de uma crítica sobre as concepções de desenvolvimento das formulações teóricas nacional-desenvolvimentistas, buscando realizar um contraponto à teoria dualista (oposição centro-periferia) da CEPAL, mas especialmente à teoria isebiana e sua explicação do subdesenvolvimento como um processo resultante da oposição entre o polo econômico dinâmico e o estático dos países latino-americanos.

Neste sentido, Cardoso defende a teoria da dependência como a forma mais apropriada para explicar o processo de desenvolvimento industrial nos países da América Latina posterior à década de 1950. Para o autor, era possível verificar, nos países latino-americanos que tinham passado por um relativo processo de industrialização ao longo da primeira metade do século XX, a ocorrência, sobretudo a partir da década de 1960, de um processo simultâneo de dependência e desenvolvimento. Assim, por meio da teoria da dependência era possível explicar a relação desse processo com a mobilização de novos interesses e uma nova hegemonia decorrente da articulação de representantes da burguesia ou, mais apropriadamente, do empresariado industrial nacional, dos setores monopólicos (multinacionais) e financeiros internacionais e de setores tecnocráticos do Estado (CARDOSO, 1976).

Destarte, segundo a teoria da dependência associada, o desenvolvimento industrial dos países subdesenvolvidos, como o Brasil, não só era possível como era determinado pelo processo de integração desses países às economias centrais do capitalismo mundial. Porém, embora tal desenvolvimento fosse possível no quadro de dependência e de determinação da estrutura produtiva nacional pelo mercado externo, a possibilidade de desenvolvimento nacional-autônomo por parte do Brasil (como igualmente dos demais países subdesenvolvidos), como defendiam os intelectuais do ISEB, tornava-se uma possibilidade significativamente limitada.

A origem marxista da teoria da dependência associada se expressa especialmente na abordagem que esta faz do sistema capitalista, apontando a estrutura econômica

---

<sup>25</sup> CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. 7ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

internacional (mercado externo) como determinante do processo de desenvolvimento, bem como do processo decisório interno dos países da periferia. Sendo assim, a perspectiva de Cardoso e Faletto (1984) parte do conceito de estruturas de dominação como chave para a análise da dependência, em que a estrutura econômica parece ter um peso maior que a ação política nos processos decisórios dos países periféricos de desenvolvimento dependente.

Com efeito, embora na perspectiva marxista da teoria da dependência associada, a estrutura é concebida como determinante em relação à ação política, esta não é desconsiderada nem esvaziada de sua importância. Ao contrário, para Cardoso e Faletto (1984, p. 114), “a política continua sendo o meio pelo qual se possibilita a determinação econômica”. Nesse sentido, o processo de determinação da dependência por parte da estrutura externa nos países periféricos não se dava de forma automática e direta, antes passava pelos centros decisórios desses países. Segundo os autores, isso ocorria de forma mais significativa nos países da América Latina que já tinham passado por um processo de industrialização e onde se verificava a existência de uma burguesia industrial nacional.

Nesses países, a estrutura social era marcada por uma relativa diversidade que se expressava por meio de conflitos decorrentes da presença de um conjunto de interesses antagônicos. Nos países da América Latina com essa característica sócio-estrutural, como o caso do Brasil, a determinação por parte da estrutura externa passava pelas instâncias decisórias internas, fundamentadas numa coalizão de forças antagônicas, o que conferia um equilíbrio precário a tais coalizões que controlavam o Estado, isto é, os centros decisórios. Com isso, o processo de dependência verificado nesses países ocorria de forma complexa e, portanto, menos direta e automática do que nas chamadas economias de enclaves<sup>26</sup>.

Com efeito, a complexidade decorria, entre outros fatores, da autonomia relativa que setores hegemônicos, como a burguesia agroexportadora e a industrial, bem como a burocracia estatal possuíam na direção do processo decisório relativo às políticas econômicas. No entanto, como se tratava de uma autonomia relativa, a orientação geral das políticas econômicas seguia, em última instância, determinação dada pelo mercado

---

<sup>26</sup> Para uma descrição sobre as características que diferenciam as economias industrializadas dependentes e as economias de enclaves latino-americanas, ver Cardoso e Faletto (1984).

externo. Destarte, mesmo a burguesia internacionalizada dos países latino-americanos industrializados não participando diretamente dos centros decisórios (coalizão governista), a diretriz das políticas econômicas seguia determinação da centralidade do capitalismo (CARDOSO e FALETTO, 1984).

Na medida em que as economias dos países latino-americanos encontravam-se integrados ao sistema capitalista internacional, não seguir as diretrizes econômicas da estrutura externa representava, segundo Cardoso e Faletto, uma atitude de irracionalidade. A atitude (ação política) correta, e, portanto, mais racional, seria os governos dos referidos países considerarem as diretrizes do mercado externo em suas decisões políticas.

Dessa forma, embora seja possível dizer que a teoria da dependência associada apresenta o antagonismo entre o econômico e o político, ou entre a estrutura e a ação, vale destacar, mais uma vez, que, para essa teoria, a política representa um fator importantíssimo no processo de dependência, pois é ela a responsável por garantir as condições favoráveis ou adequadas à ocorrência (realização) das determinações estruturais (mercado externo). Vale lembrar, no entanto, que a garantia de tais condições não é um processo simples. E é exatamente por isso que a política é o meio que vai possibilitar as referidas determinações, pois a estrutura social dos países economicamente dependentes emprestava um grau de complexidade que constringia a possibilidade de realização direta das determinações estruturais externas.

Em essência, na teoria da dependência associada proposta por Cardoso e Faletto (e reafirmada em trabalhos posteriores pelo primeiro), a política aparece como uma variável relativamente limitada, na medida em que tem sua abrangência circunscrita ao contexto interno dos países periféricos, enquanto o econômico, entendido como o mercado externo (estrutura econômica internacional) é considerado como elemento (variável) determinante na medida em que seus centros decisórios se encontram fora da área de interferência das instituições políticas nacionais da periferia capitalista.

Com efeito, na medida em que os mercados dos países da periferia (como os países da América latina) se internacionalizaram e se vincularam aos mercados dos países da centralidade do capitalismo, a estrutura produtiva nacional dos países periféricos passava a ser conformada em função do mercado externo, mais especificamente pela estrutura produtiva dos países centrais, tecnológica e

organizacionalmente mais desenvolvidos. Com isso, criava-se entre os países da periferia e os do centro, as vinculações estruturais dependentes onde o mercado externo passava a condicionar a estrutura produtiva dos países periféricos economicamente dependentes.

Nesse sentido, a teoria da dependência associada apresenta uma explicação mais complexa (sofisticada) à questão do subdesenvolvimento (compreendido como dependência) que as teorias cepalinas e isebianas. Isto porque, segundo essas perspectivas teóricas, a política é colocada como uma variável determinante, isto é, como o meio fundamental para se alcançar o desenvolvimento nacional.

Conforme afirmação anterior, embora a política não seja uma variável determinante, ela é o meio necessário para a realização dos condicionantes das estruturas de dominação (mercado externo). Isto é, embora o setor produtivo nacional seja condicionado diretamente pelas demandas acumulativas das economias centrais por estar vinculado ao mercado externo, caracterizando, pois, a dependência daquele a este, faz-se necessário que as instituições políticas permitam ao mercado externo (capital internacional) condições favoráveis à realização de seus interesses (ou seja, que permita ao capital a dominação política).

Assim, os constrangimentos que o populismo desenvolvimentista tentava implementar à realização dos interesses do capital internacional, como as reformas de base propostas pelo Governo Goulart (1961-64), explicam, em grande parte, a crise daquele modelo bem como a instauração subsequente do regime autoritário-corporativo (Regime Militar), como forma de superar os referidos constrangimentos. Isto porque, as exigências de acumulação por parte do capital externo, bem como igualmente por parte da burguesia internacionalizada dos países da periferia, como o caso do Brasil, impunha a necessidade de políticas que constrangessem ou impedissem que as demandas dos trabalhadores e demais setores populares urbanos pressionassem ou interferissem nas decisões por parte do Estado, como vinha ocorrendo, embora em grau bastante limitado, no populismo desenvolvimentista.

Com efeito, segundo afirmam Cardoso e Faletto (1984), a permanência de um certo grau de democracia liberal, mesmo com problemas relativos à participação<sup>27</sup>, abria a possibilidade para que as demandas dos trabalhadores e dos demais setores populares interferissem, por meio do processo eleitoral, nas decisões políticas tomadas pelos governos (o Estado) relativo às questões econômicas e sociais. Tais demandas iam de encontro aos interesses imperiosos do capital internacional, bem como dos seus sócios nacionais (a burguesia internacionalizada) por acumulação.

A supressão da democracia e a instauração do regime autoritário-burocrático no Brasil (bem como em outros países da América Latina) após a crise do populismo desenvolvimentista, em que pese não ter resultado no controle direto do Estado por parte da burguesia nacional internacionalizada e das estruturas centrais de dominação, teve, como efeito, a restrição coercitiva da participação dos trabalhadores e setores urbano-populares, mesmo de forma secundária, nas instâncias de decisão do Estado. E mesmo o Estado passando ao controle direto de organizações nacionais como as forças armadas e a burocracia pública, o centro de decisão (eixo de dominação) continuava sendo os interesses e anseios da burguesia internacionalizada (CARDOSO e FALETTO, 1984).

Contudo, apesar de funcional à estrutura de dominação externa (capital internacional) e, por conseguinte, à burguesia internacionalizada a ela associada, o modelo político autoritário-corporativo (Regime Militar) não seria, na perspectiva de Cardoso, a forma ou regime político mais adequado aos imperativos postos à dependência. Isto porque, a despeito do caráter técnico-racional da burocracia estatal, o regime autoritário-corporativo não significou, segundo o referido autor, a superação da interferência de elementos irracionais (isto é, contrários à racionalidade econômica) na orientação e decisão das políticas estatais. Em outros termos, não significou a superação de elementos tradicionais que marcavam as instituições políticas nacionais, ao contrário, reafirmou alguns dos mais característicos da tradição política nacional, entre eles, o clientelismo.

---

<sup>27</sup> O regime democrático em vigor no Brasil, entre 1945 e 1964, restringiu a participação de alguns partidos da política partidária nacional, como foi o caso do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

De acordo com Cardoso e Faletto (1984, p. 135), a presença de elementos tradicionais como o clientelismo, associado à pressão inclusive por parte de setores das Forças Armadas e da tecnocracia estatal por reformas no sentido de reduzir o caráter cada vez mais excludente do desenvolvimento capitalista nos países dependentes (como o Brasil), ameaçava colocar questões ao Estado como “a necessidade da reforma agrária, da distribuição das rendas, do desenvolvimento harmonioso entre as regiões do país etc”, que se adaptavam muito bem ao modelo precedente, isto é, populista desenvolvimentista.

Essas questões, segundo os autores, representava a possibilidade de decisões políticas por parte da tecnoburocracia governamental baseadas em aspectos não racionais, isto é, que não levassem em conta os limites impostos pelas estruturas de dependência e pelo mercado externo. Conforme afirmação anterior, a perspectiva teórica da dependência associada concebe as tentativas de ações políticas autônomas em relação aos limites e condicionamentos das estruturas de dominação como fatores responsáveis por estancamento e instabilidades políticas.

Isto posto, parece ser possível afirmar que, ao estabelecer a dependência como um fator inexorável e apontar não só como irracionais, mas insuficientes e ineficazes as ações políticas baseadas em convicções ideológicas e/ou valores como, entre outros, nacionalismo e justiça social; a teoria da dependência associada evidencia certa resignação em relação ao processo de dominação da centralidade do capitalismo sobre os países periféricos. Resignação que parece se confirmar na defesa implícita que essa perspectiva faz de um modelo (regime) político que privilegie a centralidade do mercado nos processos decisórios na esfera estatal. Talvez isso explique, em certa medida, a adesão dos futuros Governos Cardoso (1995-2002) aos princípios do neoliberalismo, particularmente aos estabelecidos no chamado Consenso de *Whashington*.

## **2.6.2 – Teoria dialética da dependência**

Destarte, se para a perspectiva teórica da dependência associada, dependência e desenvolvimento não são fenômenos necessariamente excludentes, isto é, se mesmo apesar das estruturas da dependência um relativo desenvolvimento econômico-industrial

dos países latino-americanos seria possível de ser alcançado; para a dialética da dependência (uma das versões da teoria da dependência), a inserção subordinada dos países latino-americanos no capitalismo internacional imporá limites consistentes para o desenvolvimento desses países.

Isto porque, segundo Marini (2000), uma vez que a relação dos países latino-americanos com a centralidade do capitalismo é determinada por uma estrutura definida a partir de uma divisão internacional do trabalho, as relações de produção naqueles países são modificadas ou recriadas tendo em vista assegurar a reprodução ampliada da dependência. Em outros termos, a inserção subordinada no capitalismo mundial condiciona os países latino-americanos ao papel ou à função prioritária de contribuir para o processo de acumulação do capital na centralidade do capitalismo.

De acordo com Marini (2000), num primeiro momento da divisão internacional do trabalho, entre economias primário-exportadoras e as economias centrais industrializadas, a condição de dependência era determinada pela diferença entre a dinâmica dos preços dos produtos agrários exportados pelos países latino-americanos e os produtos industrializados produzidos pelos países centrais. Com efeito, enquanto a tendência desses últimos era de manter ou aumentar o seu valor, a tendência dos preços dos produtos primários produzidos pelos países agro-exportadores era de redução, sobretudo quando a produção destes aumentava.

Assim, por meio desse “intercâmbio desigual” (ou deterioração dos termos de intercâmbio, conforme conceito cepalino), realizava-se a principal forma de transferência de valor dos países agrários-exportadores latino-americanos (dependentes) para os países centrais do capitalismo (MARINI, 2000).

Porém, embora essa fosse uma das principais formas de transferência de valor dos países dependentes para os países do centro desenvolvido do capitalismo, ela não era a principal responsável pela reprodução (acumulação) do capital nesses últimos. Marine menciona o fato de os produtos primários extraídos das então colônias latino-americanas terem contribuído para o início do processo de industrialização dos países europeus, em especial Inglaterra e França, mas a importância fundamental dos países dependentes para o desenvolvimento do modo de produção especificamente capitalista nos países centrais se deve por outros fatores.



Dentre eles, Marine destaca a produção e exportação de alimentos dos países agrário-exportadores para os países industrialmente desenvolvidos. Segundo o autor, a grande oferta de alimentos disponível aos países centrais por parte dos países latino-americanos a partir do final do século XIX permitiu ou favoreceu que a força de trabalho dos primeiros não precisassem se dedicar a atividades voltadas à produção de meios de subsistência, podendo esta se concentrar nas atividades industriais. E mais, o aumento crescente da oferta de alimentos por parte dos países latino-americanos permitia a diminuição do valor (custo) dos meios necessários à subsistência dos trabalhadores dos países centrais. Por conseguinte, o efeito da referida oferta de alimentos, somado à depressão dos preços dos produtos primários no mercado mundial, será o de redução do valor real do trabalho nos países industriais.

Segundo Marini (2000), a redução real do valor real do trabalho combinado ao aumento de produtividade resultante do desenvolvimento tecnológico das forças produtivas, será um fator extremamente relevante para o processo de reprodução (acumulação) do capital na medida em que proporciona não só a mais-valia relativa, como cotas cada vez mais elevadas dessa forma de mais-valia.

Posto isto, Marini (2000) busca explicar, então, o comportamento da burguesia das economias dependentes diante do mecanismo da troca desigual. Esse ponto é fundamental para a compreensão do porque do termo dialética da dependência. De acordo com o autor, tendo em vista o processo de intercâmbio desigual, uma parte do valor das mercadorias exportadas é transferida dos países dependentes para as do centro do capitalismo. Esse é um processo determinado pela estrutura baseada na divisão internacional do trabalho entre os países da periferia e os do centro do capitalismo. Salvo uma desejada superação da condição de dependência, os países da periferia não conseguem reverter tal transferência de valor.

Nesse sentido, resta - como alternativa (reação) - às burguesias das economias dependentes da América Latina, buscar compensar uma perda de mais-valia que ocorre nas relações de mercado com os países centrais. Para tanto, essa compensação vai ocorrer através do aumento da intensidade do trabalho tendo em vista o aumento de mais-valia, que será conseguida por meio de uma maior exploração do trabalhador, e não da ampliação de sua capacidade produtiva. De acordo com Marini (2000), além do aumento da exploração do trabalhador, dois outros fatores contribuiriam para

compensar a perda de mais-valia por parte das burguesias dependentes latino-americanas, a saber, a prolongação da jornada de trabalho e a redução do consumo do operário além do seu limite normal.

Para melhor explicar este mecanismo, Marini (2000) desenvolve o conceito de superexploração. Segundo ele, os três fatores citados acima (o aumento da intensidade do trabalho, o aumento da jornada de trabalho e a redução do consumo do operário além de seu limite necessário para subsistência), configurariam - nos países dependentes latino-americanos - um modo de produção capitalista com uma diferença específica em relação ao padrão que vigorava nos países da centralidade do capitalismo. Enquanto nesses países, o modo de produção capitalista tendia cada vez mais para se fundamentar no aumento da capacidade produtiva dos trabalhadores, nos países dependentes da América Latina se consolidava o modo de produção capitalista baseado no aumento da exploração do trabalhador, ou, nos termos do autor, na superexploração do trabalho.

Para Marini (2000), portanto, o modo de produção ou mecanismos de superexploração dos países latino-americanos caracteriza-se essencialmente pelo fato de negar ao trabalhador, as condições necessárias à reposição do desgaste de sua força de trabalho. Primeiro, porque, ao aumentar a intensidade e a jornada de trabalho, o trabalhador é obrigado a dispendir uma força de trabalho para além do que deveria normalmente, o que levaria, assim, ao seu esgotamento prematuro; segundo, ao reduzir, por meio de salários extremamente baixos, o consumo realizado pelo operário além de um limite considerado essencial, retira-se do trabalhador a possibilidade de consumir os gêneros indispensáveis à conservação de sua força de trabalho.

Além de procurar compreender a especificidade do modo de produção nos países dependentes latino-americanos, Marini (2000) buscou analisar a especificidade do ciclo do capital nesses países. Segundo o autor, o objetivo era explicar o fundamento da dependência das economias latino-americanas em relação à economia capitalista mundial.

Segundo Marini (2000), esses fatores somados determinarão, de maneira decisiva, o processo de industrialização das economias latino-americanas. Para o autor, a existência de um mercado consumidor insuficiente não só significará um elemento de constrangimento da expansão da atividade industrial, como determinará em grande medida o tipo de indústria que se desenvolverá nesses países. De acordo com o autor, a

relativa expansão do processo industrial verificado em alguns países latino-americanos, como o Brasil, entre a década de 1930 e o pós-guerra, ocorreu em razão da crise do capitalismo mundial verificado nesse período, que estimulou uma política de substituição de importações nos referidos países.

Assim, dada a inexistência de um mercado consumidor dinâmico, a maior parte das indústrias dos países latino-americanos se dedicará à produção de bens suntuosos ou supérfluos que não compõem o consumo popular e, portanto, não dependem das condições salariais dos trabalhadores. Segundo Marini (2000), isso vai resultar numa estratificação do mercado interno, com a maioria da produção industrial voltada para a alta esfera de circulação (consumo), e uma pequena parte voltada ao consumo da esfera baixa, composta, em sua grande maioria, por trabalhadores.

### **3. O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E A “MARCHA PARA O OESTE”: A COLONIZAÇÃO/INVASÃO DO NORTE DO MATO GROSSO<sup>28</sup>**

Conforme vimos anteriormente, a constituição dos chamados Estados de Bem estar social, ocorre a partir de um conjunto de fatores, dentre eles, de forma mais especial, o processo de industrialização. É partir do aprofundamento do processo de industrialização, bem como dos desdobramentos de tal processo, que o Estado vai se transformando, isto é, vai assumindo ou arvorando várias prerrogativas e passa a agir no sentido de regular e intervir na sociedade, tendo em vista o processo de acumulação do capital.

Conforme afirmação anterior, o município de Sinop, localizado no Norte de Mato Grosso, mais precisamente na Amazônia mato-grossense, é um município relativamente novo, tendo surgido a partir do processo de colonização da região amazônica e Norte de Mato Grosso, realizado pelos governos militares durante as décadas de 60 e 70 do século passado. Dessa forma, para se entender brevemente a história de Sinop e, para contextualizar os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais da região e mais especificamente do município, revela-se importante um breve resgate histórico dos processos que desencadearam na ocupação e desenvolvimento da região e no surgimento do referido município.

Conforme afirmamos acima, o surgimento e desenvolvimento não só de Sinop, mas de todos os municípios da região Norte de Mato Grosso, decorreram de um projeto de colonização que teve como incentivador e financiador os governos militares das décadas de 1960 e 70. Porém, a idealização da colonização das regiões Norte de Mato Grosso e da Amazônia Legal, consideradas regiões marcadas pelo “vazio demográfico”, na verdade, partiu do Governo do Estado Novo, mais especificamente de Getúlio Vargas. Foi durante o Governo Vargas e do projeto nacionalista que orientava esse governo, que surgiu o objetivo de integrar todas as regiões do país, tendo em vista um projeto de desenvolvimento econômico de cunho nacional.

---

<sup>28</sup> O Termo Invasão é utilizado aqui como crítica ao discurso oficial de que as regiões centro-oeste e a Amazônia legal eram marcadas pelo vazio demográfico, o que legitimaria o processo de colonização perpetrado pelo Estado brasileiro em tais regiões. Todavia, embora apresentasse baixa densidade demográfica, a região norte de Mato Grosso era habitada por pequenos produtores, seringueiros, posseiros e principalmente por vários povos (etnias) indígenas, que tiveram suas terras expropriadas para dar lugar aos projetos de colonização dos anos 1960-70. Para uma discussão mais aprofunda, ver Souza (2004).

É relevante, assim, breves considerações sobre o que representou a ascensão de Vargas ao poder, em 1930, bem como a instauração da ditadura do Estado Novo, em 1937. Isto porque o Governo Vargas e, mais especificamente o Estado Novo, surgiram num contexto internacional da crise do liberalismo como forma de ordem política (SCHWAB, 2009). Essa crise veio à tona por ocasião do que ficou conhecido como o crash da bolsa de Nova York, de 1929. O aprofundamento da crise levou uma parte dos países a abandonar o liberalismo, especialmente na sua versão mais clássica, isto é, de caráter *laissez-fairiano*. Em contrapartida, ganhavam força movimentos de caráter nacionalista, apelando para traços da história cultural de cada povo.

De fato, o desdobramento dos efeitos da crise nos vários países capitalistas resultou em transformação das políticas estatais, que imprimiram aos Estados um caráter muito mais interventor que o verificado na maioria desses países no período anterior. O aumento do intervencionismo do Estado, sobretudo na área econômica, decorreu, de um lado, da crise do modelo liberal anterior, que permitiu um maior protagonismo estatal nas decisões e políticas de caráter econômico; e, de outro, da necessidade de medidas de planificação racional das políticas econômicas com vistas à superação dos efeitos da referida crise e a retomada do desenvolvimento econômico.

Com efeito, a crise de 1929 contribuiu para a constituição de um novo padrão de Estado nas economias capitalistas, especialmente nas economias centrais, a saber, um padrão de Estado não só regulador, mas antes de tudo interventor e que passou a assumir, cada vez mais para si, a tarefa de criação de meios e condições para o processo de acumulação do capital. Como vimos anteriormente, na verdade, esse modelo de Estado tem seu marco nas políticas de seguridade social instituídas pela Alemanha de Bismarck, no final dos anos 1880. E dá seus primeiros passos na Inglaterra do início do século XX, com a implementação de várias reformas de caráter social, que tiveram como objetivo promover equilíbrio nas relações entre os representantes do capital e os trabalhadores, no sentido de impedir o surgimento de conflitos e outras formas de distúrbios que pudessem prejudicar a acumulação capitalista. Assim, a crise do liberalismo clássico que se materializou na quebra da bolsa de Nova York, levou as instituições políticas das economias capitalistas a um novo estágio, de mais protagonismo e maior capacidade de decisão e direção das políticas públicas (econômicas e sociais) tidas como fundamentais à acumulação capitalista.

No Brasil, conforme já afirmamos acima também, a referida crise do liberalismo refletiu na ruptura política que levou ao poder o Governo Vargas, de caráter mais intervencionista e nacionalista que os governos do período anterior, denominado de República Velha. A ruptura com o modelo político liberal anterior e o perfil nacionalista do novo Governo, somado aos efeitos propalados ou prolongados da crise econômica mundial por toda a década de 1930, levará a uma mudança significativa da política econômica, expressa pelo incentivo estatal ao processo de industrialização do país.

As consequências dessa crise impactaram significativamente a economia dos países industrializados com redução da produção, bem como uma consequente redução das trocas comerciais entre os países. Isto porque uma das alternativas encontradas pelos países para protegerem suas economias foi o fechamento do mercado interno, em especial para a entrada de produtos estrangeiros.

No Brasil, a crise econômica e, portanto, a crise do comércio mundial, que afetou sobremaneira o preço dos produtos exportados pelo Brasil, como o café, teve como consequência, o enfraquecimento das forças econômicas oligárquicas envolvidas na produção cafeeira, então nossa principal atividade econômica. O enfraquecimento econômico da cadeia produtora-exportadora do café foi um dos principais fatores que contribuíram para a revolução de 1930, que ascendeu ao poder central Getúlio Vargas, apoiado por setores econômicos e oligárquicos até então não participantes diretamente dos governos oriundos do arranjo de forças entre as oligarquias cafeeiras e pecuárias de São Paulo e Minas Gerais, denominada de República café com leite.

Como forma de superar os efeitos da crise sobre a economia nacional, o Governo Getúlio Vargas assumiu a tarefa de induzir e dirigir o processo de modernização econômica do país, estabelecendo, como prioridade para a superação da condição de atraso econômico em que se encontrava o país (até então uma economia fundamentalmente agrário-exportadora), um processo de industrialização voltado especialmente para a produção de bens e produtos até então importados de outros países. Dessa forma, teve início, no país, o que ficou conhecido como política de substituição das importações. Com essa política, o governo tinha como desenvolver e diversificar (modernizar) o setor manufatureiro nacional e, assim, resolver a dependência econômica do país em relação ao capital externo. Em última instância, o

objetivo expresso por tal política era o de modernizar e desenvolver a economia nacional em bases próprias. Assim, os efeitos da crise nas economias centrais, como Estados Unidos da América (epicentro da crise) e países da Europa ocidental, bem como a conseqüente retração do comércio mundial, mostrou-se uma oportunidade para o país desenvolver seu setor de manufatura voltado para o mercado nacional.

Até 1930, a estrutura do Estado brasileiro esteve voltada, em grande medida, de forma prioritária, para a garantia de condições para o complexo econômico cafeeiro, então principal produto da pauta de exportação do país. Tendo em vista a priorização do setor exportador, os outros setores da economia, como o manufatureiro, que começava a se desenvolver principalmente na cidade de São Paulo em função da acumulação de capital proporcionada pela exportação de café, pouco apoio e incentivo encontrava por parte do Estado brasileiro. Na verdade, o Estado encontrava-se privatizado e capturado pelos interesses dos setores econômicos relacionados à economia do café. Não havia até então, planos ou projetos de desenvolvimento econômico da economia nacional para além dos setores chaves da economia, isto é, da economia cafeeira.

Contudo, como observado anteriormente, a ascensão de um novo governo, no início da década de 1930, conjugado à crise econômica do final da década de 1920, desencadeará mudanças significativas não só na economia, como também nos aspectos político-sociais nacionais. De fato, esse momento ficou marcado como o período em que se iniciou um processo de modernização econômica, social, cultural e política do país que, devido ao caráter ideológico do grupo político que assumiu a direção do Estado, caracterizou-se como período de modernização conservadora. Até então, o país era essencialmente agrário, rural, com grande parte da sua população vivendo no meio rural, e a atividade econômica basicamente de caráter agroexportadora, sendo insignificante a atividade manufatureira.

O Governo Vargas ascende ao poder com a proposta de modernização do país, nas suas várias áreas, tendo em vista transformá-lo em uma economia moderna, urbana e industrializada.

O plano de modernização e desenvolvimento da economia nacional tinha como objetivo central, de um lado, a promoção e incentivo à industrialização dos grandes centros urbanos (os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, sobretudo), e, de outro, o incentivo ao desenvolvimento da produção agrária (de alimentos), pecuária e

extrativista das regiões que até então encontravam-se desvinculadas da economia nacional. Durante a República Velha, a economia e a população estavam concentradas nas regiões litorâneas, de modo mais especial nas regiões nordeste, sul e sudeste. Desta forma, as demais regiões, a Centro-Oeste e a Norte, encontravam-se desvinculadas da economia nacional, constituindo-se de regiões abandonadas pelo poder central. A desvinculação ou falta de integração dessas regiões com os centros econômicos e político nacional se manifestava não só por meio de elementos de ordem econômica e política, mas também na falta de elementos de integração física, como estradas e ou meios de navegação fluvial entre aquelas regiões e os referidos centros.

No plano do Governo Vargas, sobretudo durante o chamado Estado Novo, de modernização e desenvolvimento da economia, estava presente o objetivo de realizar uma integração de todas as regiões, particularmente entre as que se encontravam desvinculadas da economia nacional e os centros urbanos mais dinâmicos. Nesse sentido, o projeto era de desenvolvimento integral da economia nacional. E mais, um desenvolvimento que partisse ou se fundamentasse em bases nacionais. Uma vez que a crise econômica de 1929 enfraqueceu e provocou um refluxo das forças liberais, abriu-se espaço no Brasil (como igualmente em outros países) para a ascensão de um projeto de poder e de desenvolvimento econômico assentando em base ideológica de caráter nacionalista e intervencionista que, no entanto, não abdicava da participação do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento nacional.

Contudo, a revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao comando do Governo central não significou uma imediata vitória do grupo conservador, de caráter mais nacionalista e intervencionista, sobre as forças liberais *laissez-fairianas* anteriores. A superação às resistências de caráter liberal ao projeto de modernização e desenvolvimento econômico defendido pelo Governo Vargas só será em parte realizada com a emergência do Estado Novo, sete anos após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Só então o Governo conseguirá reunir forças suficientes para vencer as resistências oposicionistas e controlar efetivamente o Estado, em todas as suas instâncias, por meio de um golpe político (que levou à instauração da ditadura do Estado Novo) e assim começar a colocar em prática seus projetos de modernização e desenvolvimento econômico da sociedade brasileira, em bases conservadoras. A propaganda oficial do Governo, com vistas à legitimação da ditadura do Estado Novo,



afirma que só por meio de um Estado forte, de caráter não liberal, seria possível desenvolver uma racionalidade que efetivamente fosse capaz de levar o país à modernização e a se desenvolver e tornar uma grande nação<sup>29</sup>.

Destarte, na perspectiva dos ideólogos e defensores do Estado Novo, somente um Estado forte, de caráter nacionalista, teria condições de realizar a planificação necessária para o desenvolvimento econômico do país. A direção e o protagonismo econômico do Estado, dado pela intervenção direta na economia, antes de serem considerados como elementos de distorção ou perturbação das relações econômicas ou do mercado (como historicamente afirmam os liberais) passam, a priori, a serem defendidos como elementos efetivos para combater e resolver os problemas decorrentes das irracionalidades econômicas do liberalismo que, na verdade, seriam as causas do atraso brasileiro e do conseqüente baixo desenvolvimento econômico.

Conforme já se fez constar anteriormente, tem-se, então, no Brasil a constituição, semelhante ao que aconteceu nos países industrializados, de um padrão de Estado que assume para si a prerrogativa na criação e estabelecimento de condições para o desenvolvimento do processo acumulativo. Como vimos, os *welfare states* modernos, que se constituem no final da primeira metade do século, nas suas variadas formas, são Estados que, além da garantia do bem-estar social, mesmo que mínimo em alguns casos, tem como uma de suas funções principais a criação de meios para o processo de alargamento da acumulação capitalista. Nesse sentido, as políticas sociais de garantia de proteção e bem-estar aos indivíduos não seriam a característica central desse novo padrão de Estado, mas antes uma de suas facetas (SANTOS, 1987).

Desta forma, o Governo Vargas, durante o Estado Novo, assume a bandeira nacionalista que apregoava um desenvolvimento integral do país, com o fim de alcançar um desenvolvimento econômico nacional que garantisse uma real independência econômica e política, valorizando as características nacionais que consideravam reais, isto é, manifestadas pelos indivíduos que habitavam as diversas regiões do interior do país (SCHWAB, 2009). Para tanto, o Governo via nos recursos “esquecidos” nas regiões inexploradas uma possibilidade de geração de riqueza e de independência

---

<sup>29</sup> Sobre isso, ver o trabalho de Paulo Augusto de Figueiredo (1984), “Aspectos ideológicos do Estado Novo”. Figueiredo foi um importante intelectual que, durante os anos 1930 e 40, publicou vários artigos que traduziam e em certa medida legitimavam a política estabelecida por Getúlio Vargas para o país.

econômica para o país. Como afirmamos anteriormente, o Governo do Estado Novo baseava suas ações por meio de uma ideologia nacionalista que se pautava profundamente por uma racionalidade moderna. Desta forma, um dos traços do Governo Vargas durante o Estado Novo será o planejamento como um dos princípios orientadores e definidores das ações políticas e econômicas do Estado.

Na medida em que se estabelece um projeto de desenvolvimento integral, o Governo define o papel e a função de cada região no referido projeto. Em relação às regiões anteriormente desvinculadas do processo de desenvolvimento nacional, durante a República Velha, o Governo Vargas define um projeto para integração dessas regiões, no sentido de que elas pudessem não só participar, mas antes de tudo contribuir com o desenvolvimento econômico nacional. Para tanto, o Governo estabeleceria e financiaria projetos de colonização voltados ao povoamento dessas regiões, bem como à atividade da produção de gêneros alimentícios e de extração e produção de matéria-prima para os centros voltados à atividade industrial. O objetivo era interligar as regiões com potencial de produção agroextrativista e mineradora com as regiões voltadas à produção industrial, no sentido de que esses dois polos da economia nacional pudessem se articular em sintonia de modo a promover seu desenvolvimento e, em última instância, o desenvolvimento e independência econômica nacional.

Além da questão econômica, outro fator que constituía motivação para a promoção da integração, ocupação e povoamento das regiões Centro-Oeste e Norte do país, sobretudo as regiões de fronteira, dizia respeito a uma dimensão geopolítica, isto é, uma política de segurança nacional de garantia do território. Nesse sentido, o Governo Vargas, assim como os Governos seguintes, de modo mais destacado os Governos militares, vão considerar a ocupação e povoamento da região Norte, sobretudo da Amazônia, como um elemento fundamental de defesa e garantia de proteção do território nacional.

O Governo Vargas promove um programa de ocupação e colonização das regiões Centro-Oeste e Norte do país que então eram consideradas regiões de vazios territoriais, isto é, de densidade populacional extremamente baixa. Esse programa, denominado “Marcha para o Oeste”, tinha como objetivo inicial promover o desenvolvimento populacional e econômico das referidas regiões. Para tanto, o Governo se propôs a desenvolver projetos de colonização a partir do deslocamento de

trabalhadores rurais pobres, sem terra e ou desempregados, das regiões mais densamente povoadas, prioritariamente da região Nordeste, para povoá-las e desenvolvê-las. Esse projeto de colonização e povoamento, seguindo o princípio da racionalidade econômica a partir do qual o Governo se propunha a guiar, estabelecia que, nas regiões em que se implantassem os núcleos de colonização, fosse promovido o assentamento dos colonos em pequenos lotes de terra para que, com auxílio de órgãos estatais, pudessem desenvolver uma agricultura familiar e produzir gêneros alimentícios não só para sua subsistência, mas também para distribuição nos grandes centros urbanos industriais. Com essa política, o Governo demonstrava o objetivo de desmontar possíveis latifúndios existentes nas referidas regiões e assim promover uma espécie de reforma agrária.

Dado que se tratava de regiões “desvinculadas” da economia nacional e, portanto, a terra ainda não tinha se consolidado como um meio de produção econômica efetiva, o Governo acreditava que seria possível fomentar o desenvolvimento dessas regiões a partir da pequena propriedade (minifúndios), ao contrário do padrão das regiões consolidadas, isto é, de grandes latifúndios.

É importante destacar que a preferência do Governo Vargas para os projetos de colonização das referidas regiões era por voluntários que fossem trabalhadores pobres, mas que não fossem imigrantes europeus, pois estes eram vistos com reservas pelo referido Governo, tendo em vista a participação de trabalhadores imigrantes nos movimentos de greve durante as décadas de 1910 e 1920.

Assim, além de promover o desenvolvimento populacional nas referidas regiões, o objetivo era aumentar a produção agrícola do país, e integrar economicamente essas regiões com os centros urbanos mais dinâmicos que passavam por um processo de industrialização. Porém, para a realização dessa integração, fazia-se necessário, além do estabelecimento de núcleos de colonização, a criação de uma malha rodoviária para integração delas aos centros urbanos do litoral, de modo que tornasse possível a circulação e o escoamento dos produtos agrícolas produzidos pelos referidos núcleos de colonização para o litoral.

Assim, para a realização do Projeto Marcha para o Oeste, foram criadas instituições encarregadas de fornecer dados confiáveis para a ação do Governo, como o Conselho Nacional de Geografia, o Conselho Nacional de Cartografia, o Conselho

Nacional de Estatística e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), este datando de 1938. A criação desses órgãos revela não só o objetivo de imprimir à ação estatal um padrão de racionalidade, mas, também, a própria modernização e racionalização da máquina burocrática estatal, isto é, do próprio Estado.

### **3.1 – Colônias Agrícolas Nacionais (CAN) – Projetos de Colonização**

A Marcha para o Oeste estabeleceu ou se materializou por meio do decreto que institucionalizou as Colônias Agrícolas Nacionais (CAN), por meio do Decreto Federal nº 3.059, de 14 de fevereiro de 1941. A partir da publicação desse Decreto, foram criadas oito CAN ao longo da década de 1940. A primeira CAN criada logo em seguida à publicação do Decreto nº 3.059, foi a Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG).

A escolha do estado de Goiás, localizado na região Central do país, deveu-se, em grande medida, ao fato de que, para o Governo Vargas, a localização desse estado era estratégico para a implantação do projeto de interligação das regiões Norte e Centro-Oeste, principalmente as de fronteira, com as regiões Centro-Sul. Dessa forma, o Governo via como fundamental, para o projeto de integração a criação, no estado de Goiás, de meios físicos de ligação como, por exemplo, uma malha rodoviária, que permitisse a integração desejada bem como a escoação de produtos das regiões colonizadas para os centros urbanos dinâmicos do litoral (FREITAS; MELLO, 2014).

O caráter estratégico do estado de Goiás, dada a sua localização, no projeto de integração nacional do Governo Vargas, é expresso pelo planejamento e construção de uma nova capital para esse estado, a saber, Goiânia. Inaugurada em 1933, portanto, já durante o Governo Vargas, Goiânia inicia a materialização do projeto de povoamento das regiões consideradas distantes e “vazias”, como era o caso do estado de Goiás.

Segundo a ideologia oficial que buscava legitimar o projeto de integração e desenvolvimento nacional do Governo do Estado, a criação de Goiânia representou um marco do novo bandeirismo, assentado em bases racionais. Isto é, um bandeirismo agora planejado, realizado por vias estatais e sob o controle e direção do Estado. Neste sentido, o Governo Vargas, e seus ideólogos, consideravam Goiânia como símbolo da política de integração nacional estatal, e, ainda, um exemplo da capacidade e da vontade realizadora do novo Governo (SCHWAB, 2009). Nas palavras de um dos ideólogos do

referido governo, Goiânia era “a cidade bandeirante por excelência, aquela que está traduzindo o verdadeiro sentido da nossa civilização, (...) um convite à inteligência. (...) novo símbolo do Brasil Novo” (FIGUEIREDO, *apud* SCHWAB, 2009, p. 7).

A importância de Goiânia para o processo de legitimação ideológica do projeto do governo de construção deste “Brasil Novo”, expresso por um esforço político-racional de integração nacional, levou Getúlio Vargas a escolher a cidade como palco para anúncio do seu projeto Marcha para o Oeste. O referido anúncio foi feito em 1940, por Getúlio Vargas, durante as comemorações da construção da nova capital.

Além da CANG, o Governo criou mais sete Colônias Agrícolas Nacionais. No mesmo ano da criação da CANG, foi criada a Colônia Agrícola Nacional do Amazonas. Além delas, a Colônia Agrícola Nacional do Maranhão, em 1942; a Colônia Agrícola Nacional do Pará, a Colônia Agrícola Nacional “General Osório” no Paraná e a Colônia Agrícola Nacional de Dourados, em 1943; a Colônia Agrícola Nacional do Piauí, em 1944; e a Colônia Agrícola Nacional de Jaíba, na Bahia, em 1948 (FREITAS; MELLO, 2014).

O Decreto-Lei 3.059, que estabeleceu a criação das CAN, definia, dentre outras coisas, que as despesas necessárias à fundação, instalação e manutenção das Colônias e das vias de acesso, seriam de responsabilidade da União. Além disso, estabelecia que a instalação das Colônias deveria ser feita por meio de um plano de colonização, que levasse em consideração aspectos como o clima, recursos hídricos e, principalmente, as características do solo para instalação das colônias. Definia, ainda, por exemplo, o tamanho dos lotes a serem distribuídos, que deveriam ter entre 20 e 50 hectares, e que em cada um dos lotes 25 % da vegetação original deveria ser preservada. O Decreto também apontava, como exigência, um conjunto de infraestrutura básica em cada colônia, como a fundação de uma sede, de uma instituição de ensino agrícola primário, bem como de instalação de indústria de beneficiamento dos produtos agrícolas. Além disso, afirma que deveria ser incentivada a criação de cooperativas para venda e consumos dos produtos por parte dos colonos. A estes, era garantida a doação dos lotes de forma gratuita, bem como a garantia de uma casa regional, típica, para cada família e, ainda, a garantia de empréstimo de material agrícola por parte do Estado (CASTILHO, 2012).

Embora sobre os auspícios propagados pelo governo relativos ao projeto de colonização e o desenvolvimento econômico das regiões mais interioranas e distantes do litoral, o que, de fato, parece ter resultado de concreto desse processo de colonização foi o crescimento do povoamento das regiões onde as Colônias Agrícolas Nacionais foram instaladas. Pesquisas sobre essas CAN destacam que a propaganda e o anúncio de implantação das Colônias Agrícolas Nacional, sobretudo em função da distribuição gratuita de lotes aos colonos, acabaram por atrair um conjunto de famílias de trabalhadores rurais sem terras, de outras regiões, em busca da possibilidade e promessa de serem assentados por esses projetos. Em decorrência do aumento do fluxo de migrantes que se dirigiram para as regiões onde foram instalados os projetos de CAN, e do aumento da ocupação nas regiões em torno das Colônias Agrícolas, o resultado quase sempre foi o surgimento de conflitos de disputa de terra, sobretudo entre os colonos pequenos proprietários com Empresas de Colonização privada e ou grandes proprietários como ocorreu, por exemplo, na CANG e na CANGO<sup>30</sup>.

Contudo, apesar de os resultados concretos dos projetos de CAN não terem correspondido aos objetivos declarados pelo Governo através da propaganda oficial quando da enunciação do projeto Marcha para o Oeste, é importante reconhecer que esse projeto (a despeito de um significativo viés ideológico de cunho nacionalista) representou um esforço real de desenvolvimento integral do país. Isto porque o projeto, segundo foi planejado, expressava a concepção e a visão político-ideológica que orientava a ação do Governo. Uma visão que, como afirmamos anteriormente, era contrária à ideologia liberal clássica, e que defendia a ação efetiva do Estado como único caminho possível para o desenvolvimento econômico, político e social do país. Segundo essa perspectiva, somente um Estado autônomo, isto é, autocrático, livre do controle e condicionamentos impostos pelas forças políticas, teria condições de implementar ações e políticas racionais fundamentais para o desenvolvimento do país.

Dessa forma, em que pesem os resultados não terem correspondido efetivamente aos objetivos, é importante perceber a racionalidade impressa no projeto das CAN, sobretudo em relação ao desenvolvimento econômico integral do país. Na racionalidade

---

<sup>30</sup> Sobre o processo de desenvolvimento e decadência da Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG), ver Castilho (2012). Já sobre o processo de constituição e extinção da Colônia Agrícola Nacional de General Osório (CANGO), ver Cattelan e Castanha (2016).

do Estado Novo, o desenvolvimento cabe à direção do Estado, e para que este aconteça, era necessário, dentre outras coisas, primeiro, o desenvolvimento e a integração das regiões menos desenvolvidas com as mais desenvolvidas, no sentido de produzir um equilíbrio entre as regiões industrializadas, mais dinâmicas economicamente, e as produtoras de gêneros agrícolas e matérias primas. De outro lado, era necessário realizar um equilíbrio entre o capital e o trabalho, como, por exemplo, com o estabelecimento de um arcabouço normativo, isto é, a consolidação das Leis do Trabalho que, a par de um sistema de seguridade social, garantiria, na visão estadonovista, a harmonia entre essas duas instâncias, necessária ao processo de desenvolvimento da acumulação capitalista.

De igual modo, percebe-se essa racionalidade nas políticas voltadas ao espaço e à população rural. A política de instalação de Colônia Agrícola Nacional nas regiões consideradas de vazio demográfico, antes de representar uma política eminentemente econômica, constituía também uma política de caráter social, pois “foram criadas para receber e fixar cidadãos brasileiros pobres, aptos à agricultura, dentre aquele amplo programa de superação das carências do modelo brasileiro de desenvolvimento” (DAYRELL, *apud* CASTILHO, 2012, p.119).

Nesse sentido, ao estabelecer a condição de pobreza como critério de elegibilidade para se ter direito ao acesso gratuito de lotes, é possível afirmar que essa política de assentamento representou, segundo os padrões de modernização conservadora que orientava o Governo, um meio de se realizar um processo de redistribuição limitado de terra (dado o tamanho dos lotes distribuídos aos colonos), isto é, uma espécie de reforma agrária limitada e planejada e executada pelo Estado.

Dessa forma, caracterizava-se como uma política de corte social na medida em que tratou de uma intervenção do Estado tanto na estrutura fundiária do país como também no mercado de trabalho, tendo em vista oferecer uma assistência à parcela de camponeses mais empobrecidos das regiões de exploração agrária mais consolidada do país, na forma de concessão de uma porção de terra para que essas pessoas pudessem ter condições de poderem gerar renda e, assim, garantir sua subsistência a partir de seus próprios esforços.

Dessa forma, as CAN representaram também essa outra faceta, a social, do modelo de Estado que estava se constituindo no Brasil a partir do início da década de 1930. Como já afirmado acima, é um padrão ou modelo de Estado mais interventor,

tanto nas questões econômicas como nas sociais, que emerge nos países capitalistas ocidentais após a crise de 1929, tendo em vista o processo de acumulação capitalista. Igualmente no Brasil, após a referida crise, é o Estado quem vai assumir a responsabilidade e a tarefa de promover, executar e gerenciar uma nova política tendo em vista o desenvolvimento econômico-industrial do país (SCHALLENBERGER e SCHNEIDER, 2010).

Porém, segundo observação anterior, a implementação das colônias agrícolas não correspondeu aos resultados esperados pelo Governo e apregoados pelas propagandas oficiais. Isto porque, em algumas regiões, os colonos enfrentaram grandes dificuldades dada a falta de infraestrutura e distância dos centros produtores de insumos e mesmo recursos necessários para sobrevivência. Além disso, faltaram recursos econômicos suficientes para financiamento dos recursos técnicos necessários para que os colonos pudessem implementar sua produção de gêneros agrícolas. Também faltavam recursos para investimento em infraestrutura necessária para o desenvolvimento das referidas colônias, como a criação de estradas rodoviárias ou mesmo a navegação fluvial. A soma desses fatores, acrescidos de outros que não é possível discutir aqui, contribuiu para que alguns desses projetos de CAN terminassem desativados ou descaracterizados como, por exemplo, por processos de re-latifundização dessas regiões com a incorporação dos lotes dos colonos por parte de fazendeiros e ou empresas agrícolas privadas<sup>31</sup>. Nesse sentido, é possível afirmar que a estrutura econômica incipiente desses projetos foi um fator importante para a descontinuidade bem como dificultou a disseminação deles pelo território nacional (LENHARO, 1986).

A falta de recursos necessários para investimento nesses processos de colonização implementados pelo governo do Estado Novo decorria, em grande medida, do modelo de desenvolvimento econômico que orientava as ações do Estado, fundado na concepção de um capitalismo nacional. Esse modelo econômico, de base nacionalista, tinha como pressuposto o desenvolvimento de um projeto de industrialização a partir de capital nacional interligado a uma produção agrícola diversificada e moderna com condições de produzir gêneros agrícolas necessários às

---

<sup>31</sup> É o que aconteceu, por exemplo, com a Colônia Agrícola Nacional de General Osório (CANGO), que acabou desativada pouco mais de uma década depois de ser implantada. Sobre esse processo, ver Cattelan e Castanha (2016).



necessidades das populações dos grandes centros urbanos bem como matéria-prima para as indústrias alimentícias. Na concepção do Governo Vargas, esse modelo de desenvolvimento permitiria ao país um fortalecimento próprio de sua economia, de modo a alcançar a libertação da influência ou determinações por parte do capitalismo estrangeiro nas decisões e políticas econômicas nacionais. Assim, de acordo com a doutrina nacionalista expressa e defendida por Vargas, somente o fortalecimento de um capitalismo nacional permitiria ao país autonomia para que os interesses nacionais pudessem determinar as políticas econômicas do Estado (IANNI, 1986).

No entanto, esse modelo de desenvolvimento demandava certo tempo para que pudesse produzir um excedente de capital para ser investido nos projetos propostos pelo Governo, sobretudo de modernização econômica da produção agrícola nas regiões do interior do país e nas de fronteira, distante do litoral e, portanto, das regiões economicamente mais dinâmicas. Desta forma, o Governo Vargas acabou privilegiando investimentos em infraestrutura necessária ao processo de industrialização do país, como a criação e implementação de indústrias de base, geração e produção de energia, em detrimento dos projetos de colonização agrícola (LENHARO, 1986).

### **3.2 - Colonização Pós Vargas**

Com o fim do segundo Governo Vargas, na década de 1950, ocorreu uma mudança na diretriz econômica, com o plano do novo Governo de acelerar o processo de desenvolvimento econômico industrial do país. Para tanto, era necessário romper com a política anterior, de cunho nacionalista, e permitir a livre entrada do capital estrangeiro no país, para explorar e investir na produção nacional (industrial e agrícola) (IANNI, 1986).

Na perspectiva do novo Governo, essa abertura para o investimento do capital estrangeiro era necessário para permitir a superação dos estrangulamentos da economia, na medida em que este capital seria destinado a investimentos em áreas como a construção da infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico nacional (que antes estava sob o encargo do Estado) e ainda na expansão industrial e modernização geral do sistema produtivo do país. Desta forma, esse modelo de capitalismo associado (ou dependente) permitiria ao país superar etapas no processo de desenvolvimento

industrial (na medida em que contaria com a produção tecnológica já produzida nos países industrializados) bem como acelerar seu processo de desenvolvimento econômico.

Essa mudança de diretriz do modelo econômico terá impacto significativo particularmente no processo de colonização, especialmente das regiões de fronteira do país, como a Amazônia.

Isto porque, a partir dos anos 1960, após a implantação do governo militar, em 1964, a política de colonização agrícola contará com estruturas de financiamento e investimento mais consistentes, decorrentes do aprofundamento do desenvolvimento dependente e/ou associado ao capital estrangeiro.

O modelo de desenvolvimento associado, que o Governo Militar dará seguimento, tem como característica a industrialização para exportação. Desta forma, os governos militares realizarão um forte incentivo à exportação de produtos agrícolas, minerais e manufaturados. Com efeito, essa orientação econômica voltada à exportação, associada ao processo de modernização do campo (decorrente do processo de mecanização da produção e da introdução de tecnologias que transformaram as práticas agrícolas, como a introdução do uso de técnicas químicas para dar mais resistência às plantações<sup>32</sup>), refletirá na política de colonização agrícola das regiões ainda não exploradas pela agricultura, especialmente as de fronteiras.

A mudança de diretriz da política de desenvolvimento econômico que resultou na abertura da economia nacional ao capital estrangeiro, bem como na priorização da produção com vistas à exportação, levou o Governo Militar a realizar uma ruptura em relação à política agrícola anterior, voltada para a produção para o mercado interno. A partir de então, a política agrícola de colonização passa a incluir, entre seus objetivos, o incentivo e financiamento à produção agrícola tendo em vista o mercado externo.

Assim como ocorreu no Estado Novo, durante o Governo Militar, a tarefa de decidir, controlar e dirigir o processo de desenvolvimento passa a ser realizado de forma autocrática pelo Executivo federal. O papel do Estado no processo de colonização das regiões de vazio demográfico e de fronteira durante o Regime Militar, será central. Mas ao contrário do que ocorreu durante o Governo Vargas, quando o objetivo principal do

---

<sup>32</sup> Essa modernização, especialmente relacionada ao uso de tecnologias químicas, foi chamada de Revolução Verde, por permitir o aumento da produção de gêneros agrícolas no mundo.

Estado com os processos de colonização era o de promover o desenvolvimento e integração das regiões outrora desvinculadas das regiões mais desenvolvidas, de modo a realizar o desenvolvimento nacional integrado; no Governo Militar, as políticas voltadas à colonização foram quantitativa e qualitativamente diferentes daquele Governo.

A diferença principal verificou-se em relação aos objetivos. O processo de colonização do período pós 1964 teve vários objetivos. Dentre eles, só um em comum com o processo anterior, a saber, a preocupação com a questão da segurança nacional nas regiões de fronteiras, de baixíssima densidade demográfica. Assim como aconteceu no Governo Vargas, o Governo Militar tinha como meta colonizar as regiões de fronteira, de forma a promover sua ocupação e aumentar sua densidade populacional, de modo a garantir a posse dos territórios e das riquezas neles presentes. Na perspectiva do Governo Militar, a colonização e ocupação da Amazônia tratava, portanto, de uma questão geopolítica estratégica, baseada nos princípios da Escola Superior de Guerra<sup>33</sup> e nas doutrinas de segurança nacional por ela formulada que pregava, dentre outras coisas, os princípios da seguridade e da integridade do território nacional.

Desta forma, o projeto de colonização das regiões de fronteira e principalmente da região amazônica, procurou mediar esse objetivo relacionado aos interesses geoestratégicos e de segurança interna do Estado com a valorização de capitais privados das empresas de colonização, um dos outros objetivos do projeto de colonização da Amazônia por parte do Governo Militar (SCHALLENBERGER e SCHNEIDER, 2010).

Conforme afirmamos anteriormente, uma parte significativa do projeto de colonização a partir de 1964 será realizada por empresas privadas. Em troca da execução dos projetos de colonização, o Estado garantia às empresas subsídios, financiamentos e isenções fiscais. Desta forma, parece que um dos objetivos do projeto de colonização dos Governos Militares, que não estava presente no projeto de colonização do Governo Vargas, era a valorização de capitais privados das empresas de colonização. Todos os incentivos e subsídios que as empresas receberam por parte do Estado fizeram com que a realização dos projetos de colonização se mostrassem um negócio extremamente lucrativo para elas. Além dos incentivos e subsídios, as empresas

---

<sup>33</sup> A Escola Superior de Guerra (ESG) foi criada em agosto de 1949, por meio da Lei 785/49, como um Instituto de Altos Estudos de Política, Defesa e Estratégia, integrante do Ministério da Defesa do Brasil. A Escola tem como finalidade principal o planejamento e elaboração de uma doutrina de segurança nacional (IANNI, 1979).

tinham ainda a possibilidade de lucrar com a extração dos recursos naturais das áreas por elas colonizadas, como a madeira, por exemplo.

Outro objetivo revelado pelo processo de colonização a partir de 1964 que também se mostrava inédito em relação ao projeto anterior, era a criação de novos espaços de produção para o avanço do processo de acumulação do capital. Nesse sentido, as fronteiras agrícolas, ao serem integradas ao espaço econômico nacional, permitiram que o capital avançasse sobre o campo, isto é, sobre a produção agrícola, como mais um meio para se reproduzir. Enquanto no projeto de colonização anterior o objetivo era o aumento e a diversificação da produção de gêneros agrícolas, no projeto de colonização do Governo Militar, a prioridade deixa de ser o aumento da produção e passa a ser, prioritariamente, a reprodução ampliada do capital. Capital este, é importante destacar, em sua grande parcela de origem estrangeira.

Por fim, outro objetivo relevante e que, em grande medida, relaciona-se ao objetivo citado anteriormente, diz respeito à realização do processo de colonização da região Amazônica como uma alternativa viável à resolução da questão agrária. Nesse sentido, o intento do Governo era diminuir a tensão decorrente dos conflitos pela posse de terra existentes no Centro-Sul do país, com a transferência do excedente de trabalhadores rurais e camponeses sem terra para projetos de colonização na região Norte. A diminuição ou mesmo eliminação desses conflitos era considerada pelo Governo Militar como fundamental para a manutenção do tamanho das propriedades rurais, fator essencial ao processo de acumulação do capital decorrente do desenvolvimento da produção agrícola em bases modernas.

O conflito pela posse da terra, decorrente da existência de um grande número de trabalhadores rurais e pequenos agricultores sem terra nas regiões agrícolas mais consolidadas, era particularmente um problema para o processo de expansão da agricultura moderna que avançava pelo país. Esse conflito em torno da disputa pela posse da terra apresentava um caráter contraditório, pois, ao mesmo tempo em que se apresentava como um fator constrangedor para a expansão da produção agrícola moderna como um meio para a reprodução do capital, em grande medida era resultado do processo de avanço do capital sobre o campo. Isto porque, com o processo de modernização e tecnificação da produção agrícola (decorrente da chamada Revolução Verde) a partir da década de 1960, a utilidade da terra enquanto um meio de produção

fundamental para a (re)produção de capital aumentou, levando, por conseguinte, à sua valorização, o que, por sua vez, levou ao aumento da demanda de terra por parte de empresas e grandes proprietários, processo este que teve como um de seus desdobramentos um aumento da expropriação de terra dos camponeses pequenos proprietários, bem como a expulsão de famílias de camponeses de terras sem propriedade legal definida e/ou terras do Estado, isto é, as chamadas terras devolutas. Em consequência, aprofunda-se a concentração fundiária, o que vai ao encontro dos anseios do capital voltado à produção especialmente de monoculturas, como de soja, que começa a ser inserida em algumas regiões, por exemplo, no Rio Grande do Sul, já na década de 1960.

Além do processo de expropriação de terras e o consequente aumento da concentração fundiária, outros fatos contribuíram para agravar o conflito no campo. De modo geral (uma vez que não é nosso objetivo aqui uma análise detalhada sobre esse fato histórico específico), para além do processo citado anteriormente, tiveram influência no referido conflito fatores, como por exemplo, a expulsão de posseiros, moradores, colonos, meeiros e agregados, de terras que, até o início da transformação provocada pela expansão da agricultura moderna no campo, tinham anuência por parte de seus proprietários para habitar e produzir os meios necessários à sua sobrevivência (MONTENEGRO, 2003).

Para agravar ainda mais a questão agrária, a mecanização cada vez mais intensa da produção agrícola contribuía, junto aos fatos citados anteriormente, para o aumento do excedente da força de trabalho no campo. O conjunto desse processo, desencadeado pelo avanço do capital no campo, gerou descontentamento e injustiças sociais que culminaram no desencadeamento de vários conflitos no campo nas regiões já colonizadas. Por sua vez, a luta dos agricultores pobres para manter sua autonomia ou para ter acesso à terra deu origem a movimentos sociais no campo como, por exemplo, associações e organizações de trabalhadores rurais e camponeses sem terra, as Ligas camponesas, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), o Movimento dos Agricultores sem Terra (MASTER), dentre outros, que pressionavam

por uma resolução das questões agrárias por parte do Estado a partir da realização de uma reforma agrária, de modo a garantir a democratização do acesso a terra<sup>34</sup>.

Em decorrência da eclosão de várias revoltas no campo ao longo da década de 1950 e início da de 1960, o Governo João Goulart promulgou, em 1963, o Estatuto do Trabalhador Rural atendendo reivindicação dos trabalhadores<sup>35</sup>. Baseado em grande medida na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) - legislação trabalhista destinada ao trabalhador urbano -, o Estatuto do Trabalhador Rural dispunha sobre as condições políticas e econômicas do contrato de trabalho na agricultura brasileira.

Dentre os seus principais aspectos, o Estatuto trazia a definição do status do trabalhador rural, a obrigatoriedade do registro formal e carteira profissional a todo trabalhador rural maior de 14 anos independente do sexo (segundo a Lei nº 4.214), a determinação da jornada de trabalho de oito horas diárias, a instituição do direito ao aviso prévio e à estabilidade, a determinação do piso mínimo da remuneração referente ao salário mínimo regional, além de estabelecimento do direito ao repouso semanal e às férias remuneradas. Além das determinações citadas, o Estatuto do Trabalhador rural estabeleceu o direito de organização aos trabalhadores rurais, semelhante ao concedido aos trabalhadores urbanos<sup>36</sup>.

Dessa forma, o referido Estatuto significou uma intenção, por parte do Estado, de regular as relações entre capital e trabalho no campo, semelhante ao que o Estado realizou (ou vinha realizando, desde o final da década de 1920 e, mais especificamente a partir da década de 1930) entre a relação capital industrial e trabalho no espaço urbano. Semelhante ao ocorrido quando da interferência do Estado nas relações trabalhistas, particularmente na produção industrial, os grandes proprietários de terra e empresários rurais não reagiram duramente contra a tentativa, por parte do Estado, de regular as relações trabalhistas no campo. Essa reação se traduziu de forma mais contundente na expulsão de trabalhadores das propriedades rurais para que os

---

<sup>34</sup> Para mais informações e dados históricos e bibliográficos sobre os movimentos sociais no campo e as resistências dos trabalhadores rurais no Brasil no período anterior ao Governo Militar, ver Welch (2006).

<sup>35</sup> Para maiores detalhes sobre as revoltas ocorridas no campo, nas décadas de 1950 e 60, ver Cunha (2004) e Prado Jr (1979).

<sup>36</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre o Estatuto da Terra, instituído por meio da Lei nº 4.214, de março de 1963, ver Ianni (1979) e Prado Jr (1979).

proprietários e empresários não fossem obrigados a arcar com os encargos trabalhistas determinados por aquele Estatuto.

Com o golpe de Estado pelos militares em 1964, apoiado especialmente pelos grandes proprietários de terra e pelas empresas voltadas à produção agrícola e extrativista, as lutas dos camponeses pela reforma agrária e mesmo a consolidação do Estatuto do trabalhador rural sofrerá uma importante interrupção (forçada) e mesmo um retrocesso. O novo Governo, de caráter autocrático, de modo semelhante ao Governo do período de 1930 a 45, assumirá integralmente a prerrogativa e o protagonismo ativo do planejamento, direção, execução e controle das políticas públicas. No entanto, a mudança do regime político não alterará a diretriz econômica hegemônica no país desde o Governo Juscelino Kubitschek (1956-61), a saber, o desenvolvimento econômico associado (IANNI, 91).

Conforme afirmamos antes, a perspectiva de desenvolvimento econômico do país em associação e com a livre participação do capital estrangeiro, implicava um modelo de desenvolvimento que priorizava antes a reprodução ampliada do capital, em detrimento de um desenvolvimento nacional independente. Neste sentido, o Governo Militar procederá com vistas a garantir a implementação de políticas e o estabelecimento de meios para que o processo de acumulação do capital possa se realizar. Na verdade, o Golpe civil-militar ocorre justamente em razão da possibilidade de a política econômica - baseada no desenvolvimento associado - perder a legitimidade para a perspectiva anterior, baseada na estratégia de desenvolvimento nacionalista<sup>37</sup>.

Embora tenha perdido a hegemonia com o fim do Governo Vargas, essa estratégia de desenvolvimento do capital nacional ameaçava retomar o espaço perdido durante o Governo João Goulart. Essa ameaça se dava, de um lado, pelo processo de nacionalização de algumas empresas estrangeiras realizado pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, apoiador do Governo Jango; e, de outro, pela intenção do Governo Federal em realizar as chamadas reformas de Base. Essas reformas apontavam para a defesa de medidas nacionalistas e uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica como, por exemplo, “a nacionalização das empresas

---

<sup>37</sup> Sobre a discussão acerca do conflito entre a denominada estratégia de desenvolvimento nacionalista, que predominou no país durante os anos de 1930-1945, 1951-54 e 1961-64, e a chamada estratégia de desenvolvimento associado, que predominou nos anos de 1946-50, 1955-60 e de 1964 em diante, ver Ianni (1986).

concessionárias de serviço público, dos frigoríficos e da indústria farmacêutica; a estreita regulamentação da remessa de lucros para o exterior; e a extensão do monopólio da Petrobrás” (FAUSTO, 2013, p. 382).

Entre as reformas de base propostas pelo Governo Jango, incluía-se a Reforma Agrária, como forma de resolver a tensão e os conflitos desencadeados no país durante as décadas de 1950 e início dos anos 1960, conforme citado anteriormente. De igual modo às anteriores, a proposta de reforma da estrutura fundiária brasileira ameaçava os interesses da elite agrária, isto é, dos proprietários de grandes extensões de terra bem como de empresas rurais voltadas às atividades agrícola e extrativista. A proposta de reforma agrária, especialmente nas regiões de maior concentração de camponeses e famílias de trabalhadores rurais sem terra como, por exemplo, na região sul, ameaçava diretamente os planos do capital de avançar sobre o campo por meio da expansão da agricultura mecanizada e tecnificada. Isto porque esse modelo de agricultura exigia grandes extensões de terras para a produção agrícola de monoculturas (como a soja) voltada para o mercado externo.

Com a instauração do Governo Militar, em 1964, ocorre uma reafirmação do projeto econômico associado ou dependente ao capital estrangeiro. O resultado da instalação desse governo de caráter autoritário, nas políticas relacionadas ao campo, que é o que nos interessa nesse momento na presente discussão, será a mudança de orientação da política tanto em relação aos camponeses e trabalhadores rurais sem terra, quanto em relação à estrutura fundiária do país.

Dado seu caráter autocrático, o Governo Militar assumiu ativamente o controle e a direção das políticas públicas voltadas ao campo. O marco da intervenção do Estado nas questões relacionadas ao espaço rural foi a promulgação do Estatuto da Terra, por meio da lei 4.504, do ano de 1964. Oficialmente, as metas estabelecidas pelo Estatuto da Terra eram basicamente duas: a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura. No entanto, para além da alegação oficial, o objetivo do referido estatuto era de refrear os movimentos sociais no campo que se intensificaram durante o governo anterior. Neste sentido, a promessa de Reforma Agrária, expressa naquele Estatuto, serviu para amainar os ânimos dos camponeses e trabalhadores rurais sem terra.



Além desse objetivo, o segundo, relacionado ao desenvolvimento da agricultura, recebeu grande atenção do governo, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento capitalista ou empresarial da agricultura. Assim, tendo em vista esse objetivo, o Estado assumia a incumbência da criação de meios para que o capital pudesse reproduzir-se através da produção agrícola. Como afirmamos no início, a partir dos anos 1930, constitui-se, no país, um padrão de Estado distinto do modelo Liberal clássico, vigente durante a República Velha. Esse padrão de Estado considerado mais interventor que o anterior tem, como uma de suas funções principais, a incumbência de implementar políticas ou criar meios para que o capital possa se reproduzir. Não se trata de determinação direta dos representantes do capital sobre os agentes do Estado, como afirmou Marx, isto é, que o Estado seria o comitê da burguesia. Na verdade, como vimos em outro momento, embora esse tipo de Estado, mais interventor na sociedade civil (isto é, no mercado, espaço das relações econômicas privadas), denominado de *welfare state* (dado sua faceta social), assumia a direção e o protagonismo do processo de acumulação ou reprodução do capital, através da criação de meios e infraestruturas necessárias a tal reprodução, ele não se confunde necessariamente com uma agência dos donos do capital.

Apresentada essa ressalva, e voltando à discussão sobre a política de modernização agrícola do Governo Militar, essa teve dois grandes objetivos ou propostas: a redução dos latifúndios improdutivos, e a eliminação do minifúndio, considerado incompatível com a modernização agrícola. Em relação à redução dos latifúndios improdutivos, o Estatuto apontava para uma tributação progressiva além da determinação da função social da terra, baseado na criação de um índice de produtividade. Na perspectiva do referido Estatuto, e do Governo, em última instância, o latifúndio improdutivo era contrário aos objetivos de modernização da agricultura.

Em relação à eliminação dos minifúndios, estes também eram considerados empecilhos à produção moderna e empresarial, na medida em que a produção nos minifúndios baseava-se na produção para subsistência. Além do que, dado o seu tamanho ou extensão, os minifúndios não permitiam a prática da mecanização e, portanto, a agricultura moderna. Dessa forma, o Governo Militar, por meio do Estatuto da Terra, propunha eliminar o latifúndio improdutivo e remembrar os minifúndios. Esta medida de remembramento atingiu especialmente os colonos minifundiários do Sul,

pois o Governo tinha como objetivo viabilizar a modernização da agricultura no Rio Grande do Sul onde, ratificando o exposto anteriormente, já se iniciava a monocultura da soja. Em consequência, esse processo de modernização provocou uma grande migração de camponeses e agricultores, proprietários de lotes de terra com extensão inferior a 36 hectares, para os projetos de colonização na região amazônica, particularmente em Mato Grosso e Rondônia.

Destarte, o processo de remembramento dos minifúndios, especialmente no Rio Grande do Sul e também no Paraná, embora em menor grau, explica, em parte, a presença majoritária de imigrantes sulistas nos processos de colonização da região Norte de Mato Grosso e parte da região amazônica. Isto porque as regiões de colonização mais antiga, particularmente do Rio Grande do Sul, realizada em grande medida por imigrantes europeus, já vinham passando por processos de parcelamento em decorrência da divisão das pequenas propriedades entre os herdeiros dos primeiros colonos, fato que contribuiu para a redução ainda mais do tamanho dos minifúndios que, inicialmente, já tinham uma área relativamente pequena. Com o aprofundamento do processo de parcelamento e a consequente redução do tamanho das propriedades familiares, muitas famílias de agricultores não conseguiam “retirar da terra” os meios necessários à subsistência das famílias. Assim, muitos pequenos proprietários, juntamente com seus filhos, viam-se obrigados a buscar trabalho nas cidades ou nas grandes fazendas, para poderem sobreviver (PRADO JR, 1979).

Esse fato contribuiu não só para desencadear a proletarização dos pequenos agricultores e para o aumento do excedente da mão de obra no campo, já significativo em razão da expropriação de terras e expulsão de camponeses de áreas com a propriedade não reconhecida oficialmente; mas também para o aumento ainda mais da tensão e conflitos em torno da disputa por terra. Assim, como forma de aliviar a tensão bem como os conflitos decorrentes do processo de remembramento dos minifúndios, o Governo incentivou a criação de projetos de colonização na região Norte de Mato Grosso e nos estados da região amazônica.

Desta forma, o Estatuto da Terra expressava a racionalidade e as diretrizes que guiariam as políticas do Governo Militar em relação às questões rurais ou agrícolas. Ao estabelecer a separação das áreas consideradas próprias para a agricultura de subsistência, isto é, agricultura familiar, das áreas destinadas à agricultura comercial ou

para produção para exportação, o Governo, por meio do referido Estatuto, deixava explícito o objetivo central de criar meios para a expansão e reprodução do capital por meio da produção agrícola voltada para a exportação. Desde então, e cada vez mais, a agricultura comercial, de grande escala, monocultora, ganhará relevância e priorização por parte dos governos.

Nesse sentido, a intervenção do Estado nas questões agrárias pós 1964, por meio do Estatuto da Terra, representou a manutenção da estrutura fundiária do país. Dado seu caráter extremamente conservador, este Estatuto propunha uma tímida reforma agrária, contrária à reivindicada pelos movimentos camponeses e de trabalhadores rurais sem terra. Estes pressionavam pela reestruturação fundiária (redução dos grandes latifúndios) nas regiões já consolidadas, isto é, nas regiões Sul e Sudeste. No entanto, na medida em que a modernização da agricultura torna a terra um bem cada vez mais valioso e exige mais áreas disponíveis para o investimento na produção para o mercado externo, as demandas pela reforma agrária nessas regiões são vistas cada vez mais como ameaça ao desenvolvimento e expansão da produção agrícola para exportação (SILVA, 1982).

Como forma de diminuir os conflitos e problemas resultantes da questão agrária no Centro-Sul do país, o Governo Militar implementou o processo de colonização na região Amazônica, como forma de absorver o excedente de trabalhadores rurais e famílias de pequenos proprietários de terras daquelas regiões para as áreas com terras disponíveis à colonização na Amazônia. Além de garantir a ocupação das áreas de fronteira na Amazônia e, assim, realizar o objetivo geopolítico de segurança nacional (conforme citamos anteriormente), através da colonização dessa região, o Governo almejava se contrapor à demanda por Reforma Agrária. Neste sentido, alguns autores afirmaram que o projeto de colonização da Amazônia Legal, implementado pelo Governo Militar, na verdade, significou um projeto de contra-reforma agrária<sup>38</sup>.

No entanto, tanto o objetivo geopolítico de ocupação e garantia do território, bem como o de esvaziamento dos conflitos agrários no Centro-Sul do país, faziam parte de um projeto maior de modernização rural que o Regime Militar buscava implantar.

---

<sup>38</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre o uso da colonização da Amazônia Legal por parte dos militares como um meio de enfraquecimento no combate à luta por reforma agrária nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste durante as décadas de 1960 e 1970, ver Ianni (1979).

Nesse sentido, a política de colonização do Governo Militar apresentará alguns ingredientes ou aspectos diferentes em relação ao Governo Vargas. Um dos elementos novos utilizados no processo de colonização das áreas de fronteiras e da região Amazônica, foi a participação de empresas privadas. Embora controlado e financiado pelo Estado, vários projetos de colonização na chamada Amazônia Legal foram executados, preferencialmente, por empresas privadas, que ficaram encarregadas da direção e administração das áreas por elas colonizadas.

Com efeito, a partir do início do Governo Militar, a Amazônia recebe uma atenção especial por parte do Estado, e sua integração social, política e econômica passa a ser uma das prioridades daquele Governo. Até então, a região era pensada a partir de cogitações sobre suas riquezas em potenciais guardados no subsolo e sobre o potencial de exploração de seus recursos naturais a partir do processo de colonização da região. E o novo Governo, tendo como objetivo promover a definitiva integração da região ao contexto socioeconômico nacional, lançou mão do que se denominou “Operação Amazônia”; na verdade, um complexo de leis e medidas administrativas que se materializaram na criação de planos, programas e superintendências para executar os projetos de colonização no espaço amazônico (SANTANA, 2009).

### **3.3 - Colonização da Amazônia Legal: Operação Amazônia**

O processo de colonização da Amazônia Legal, na realidade, pode ser explicado muito mais em função dos interesses do capital nacional e estrangeiro na exploração das suas riquezas (tanto minerais quanto naturais), que pelo objetivo de colonização da região como forma de garantia da segurança nacional. Na verdade, o que o Estado parecia querer garantir efetivamente era o controle e a exploração das riquezas dessa região, especialmente as de fronteira, que estavam sob o risco de serem exploradas pelos países vizinhos.

Dessa forma, o Estado que, desde o início da década de 1930, passava a desenvolver um padrão de intervenção econômica quantitativa e qualitativamente

superior ao modelo de Estado da República Velha<sup>39</sup>, assume, para si, a iniciativa bem como a tarefa de planejamento e criação das condições necessárias ao processo de colonização e exploração da região Amazônica.

O ponto de partida da ação do Governo Militar no processo de colonização dessa região, conforme afirmamos acima, é a chamada Operação Amazônia. Essa operação iniciou a partir da publicação de um conjunto de três leis específicas, quais sejam: a Lei de n.º 5.122, de 28 de setembro de 1966, que reestruturou o Banco da Amazônia S.A. (BASA); a Lei de n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966, que criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); e a Lei de n.º 5.174, de 27 de outubro de 1966, que concedia incentivos fiscais em favor da região amazônica (SANTANA, 2009).

À SUDAM, sucessora da antiga Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)<sup>40</sup>, foi estabelecida a função de planejar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia. Conjuntamente com o BASA, a SUDAM tinha como objetivo, estimular os projetos de ocupação da Amazônia, por meio de incentivos fiscais e creditícios, de forma que tornassem atrativa economicamente a ocupação para aqueles que pretendessem empreender projetos na região.

O processo de colonização da região amazônica e de fronteira, planejado e dirigido pelo Estado, ocorreu por meio de uma série de programas. No que diz respeito a esse aspecto quantitativo das políticas do Governo Militar voltados a essa colonização, é importante destacar o processo institucional e legal que marcam sua implementação e seu desenvolvimento. O marco da ação sistemática do Governo Militar no processo de colonização efetiva da região amazônica deu-se com a criação do Programa de Integração Nacional (PIN), através do Decreto Lei n.º. 1.106 de 1970.

Esse programa tinha como objetivos principais a implementação de obras de infraestrutura econômica e social no Norte e no Nordeste e a criação de duas rodovias,

---

<sup>39</sup> Conforme afirmamos anteriormente, em decorrência da crise capitalista de 1929, o Estado brasileiro, como de igual modo na maioria dos países capitalistas industrializados, passa de um modelo político liberal clássico para o que poderíamos chamar de liberal desenvolvimentista.

<sup>40</sup> Órgão criado pela Lei n.º 1.806, de 6 de janeiro de 1953, pelo segundo Governo Vargas, com a função de colocar em execução o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), definido pelo mesmo documento legal. Para informações mais específicas sobre o SPVEA e suas funções, ver Ianni (1979), e Prado Jr (1979).

de modo a realizar a integração dessas regiões ao Centro-Sul do país. Em setembro de 1970, no mesmo ano da implementação do PIN, iniciou-se a abertura e construção da rodovia Transamazônica, uma das rodovias que fazia parte do referido projeto. O objetivo com essa rodovia era o de ligar o Nordeste e Belém-Brasília à Amazônia ocidental, até Rondônia e Acre. Outra rodovia a fazer parte do PIN, a rodovia Cuiabá-Santarém, tinha como meta ligar o estado de Mato Grosso à Transamazônica e ao porto de Santarém (Pará), no rio Amazonas. A criação dessas rodovias era fundamental para a realização do objetivo mais importante do PIN, isto é, de colonização da região amazônica. Tanto é assim que o Decreto-Lei que instituiu o PIN determinava que uma faixa de terra de dez quilômetros ao longo das margens das referidas rodovias seriam reservadas para a colonização e a reforma agrária. Para tanto, o PIN previa a integração da iniciativa privada no programa, através do estabelecimento de incentivos fiscais para projetos de colonização na área de influência das referidas rodovias.

A criação ou abertura da rodovia Transamazônica, pouco depois da criação do PIN, deve-se ao fato de que o PIN foi elaborado, em primeiro lugar, segundo o Governo, como uma forma de ligar a região nordestina ao Planalto Central (por meio da ligação da Belém-Brasília com a referida rodovia) e principalmente com a região amazônica. Com isso, o Governo Militar procurava atingir dois objetivos: de um lado, implementar o processo de colonização e exploração econômica da região amazônica; e, de outro, atrair o excedente de força de trabalho ociosa existente no Nordeste (decorrente do fenômeno da seca e da concentração fundiária) para o referido processo de colonização.

Segundo o então Ministro do Planejamento e Coordenação Geral do Governo Militar, João Paulo Velloso, o objetivo do Programa de Integração Nacional (PIN) era “simultânea e integradamente, acrescer duas dimensões” ao processo de desenvolvimento brasileiro, até então restrito ao desenvolvimento do Centro-Sul: “a da ocupação econômica de cerca de 2 milhões de km<sup>2</sup> da Amazônia e a da incorporação à economia de mercado de aproximadamente 13 milhões de habitantes da região semiárida do Nordeste” (VELLOSO, 2017, p.15).

Dessa forma, a realização do PIN, segundo o então ministro Velloso, justificava-se na medida em que, por meio desse programa, o país aproveitaria dois fatores vitais de produção que até então estavam desperdiçados: “de um lado, a disponibilidade de terras

férteis não exploradas, no Planalto Central, na Amazônia, no Meio-Norte, nos vales úmidos do Nordeste; de outro lado, a existência de abundante mão-de-obra não qualificada, operando a níveis muito baixos de produtividade, em diferentes regiões, e, notadamente, na zona semi-árida do Nordeste” (VELLOSO, 2017, p. 16).

Neste sentido, é possível depreender que, com o PIN, o Governo Militar procurava equacionar dois objetivos: o primeiro e o mais fundamental, de criação de condições para a exploração econômica da região amazônica, isto é, para expansão da fronteira econômica nacional por meio da incorporação das riquezas minerais e vegetais da Amazônia ao mercado, respondendo, assim, aos anseios de expansão do capital nacional e, principalmente, estrangeiro; e, o segundo, de utilizar o excedente de força de trabalho existente no Nordeste no processo de colonização e exploração da Amazônia. Esse processo, além de investimentos financeiros e em infraestrutura, exigia força de trabalho. Assim, o Governo viu na possibilidade de transferência para a região Amazônica do excedente de mão de obra presente nos estados do Nordeste e do Sul, uma excelente oportunidade de esvaziar essas regiões do excesso de trabalhadores rurais no campo, diminuindo, desse modo, as tensões e conflitos.

A construção da rodovia Transamazônica, tendo iniciado no estado da Paraíba, acabou por atrair um grande contingente de trabalhadores do Nordeste. Grande parte dos projetos de colonização realizados ao longo dessa rodovia, contou com significativa participação de migrantes nordestinos, em busca das “terras úmidas e férteis” que as propagandas oficiais do PIN afirmavam existir na Amazônia, como forma de atração dos colonos. No entanto, as grandes dificuldades enfrentadas pelos colonos, como por exemplo, falta de infraestrutura, de recursos para abertura das áreas, falta de fertilidade da terra, falta de acesso à escola e a sistemas de saúde, enfrentamento de doenças como a malária e outras, fizeram com que muitos colonos que foram assentados, acabassem retornando para suas cidades de origens<sup>41</sup>.

Em 1971, ano seguinte à implementação do Programa de Integração Nacional, teve início a construção da rodovia Cuiabá-Santarém, que fazia parte da infraestrutura prevista pelo programa. Com a abertura e construção dessa rodovia, o Governo Militar

---

<sup>41</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre o processo de migração de nordestinos para a Amazônia a partir da construção da rodovia transamazônica, bem como as dificuldades enfrentadas pelos colonos nordestinos nos vários núcleos de colonização implantados ao longo da referida rodovia, ver os trabalhos de Ianni (1979), Prado Jr. (1979) e Oliveira (2010).

tinha, como objetivo, criar um meio que permitisse a integração da região Centro-Sul à Amazônia. A responsabilidade pela construção dessa rodovia ficou a cargo de dois Batalhões de Engenharia de Construção do Exército: o 9º BEC, sediado em Cuiabá, responsável pela execução da obra no sentido, Cuiabá-Santarém e o 8º BEC, sediado em Santarém, responsável pela execução da obra no sentido oposto, isto é Santarém-Cuiabá.

Até então, a região que seria cortada por essa rodovia era uma região de baixa densidade demográfica e praticamente inexplorada do ponto de vista econômico. Contudo, não era, segundo afirmava a propaganda oficial do Governo Militar, uma região de vazio demográfico, uma vez que era habitada por vários povos indígenas, bem como por posseiros, garimpeiros, catadores, etc.

Mas, como afirmamos anteriormente, dado o potencial de riquezas existentes na região amazônica (que abrange uma parte do território do estado de Mato Grosso), o Governo Militar tinha como objetivo assegurar a colonização e povoamento dessa região, como forma de “garantir a segurança do território”, bem como integração da região à economia nacional, para que suas terras bem como suas riquezas pudessem ser exploradas economicamente. A abertura e construção da rodovia Cuiabá-Santarém será fundamental para o processo de colonização e desenvolvimento econômico da região Norte do estado de Mato Grosso, particularmente da chamada região amazônica mato-grossense. Isto porque a construção dessa rodovia criou condições para a implementação de vários projetos de colonização ao longo de suas margens, os quais, por sua vez, deram origem a vários municípios.

O processo de colonização na região Norte de Mato Grosso, assim como nas demais regiões da Amazônia, iniciou-se sob a responsabilidade direta do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Este órgão, responsável pela execução da colonização disposta pelo PIN, foi criado logo após a implementação desse programa, como resultado da fusão econômica do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) com o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), pelo Decreto-lei nº. 1110, de 09 de julho de 1970.

Desta forma, o INCRA passou a ser responsável pela execução do processo de colonização ao longo das margens da rodovia Cuiabá-Santarém, na medida em que ela avançava para a divisa que separava o estado de Mato Grosso do estado do Pará. Como



mostram alguns estudos, a evolução dos esforços de colonização na Amazônia levou o INCRA a criar diversas modalidades de assentamento, numa tentativa de se adequar às circunstâncias e aos objetivos propostos pelo Governo (LE TOURNEAUL e BURSZTYN, 2010).

### **3.4 - Projeto de Colonização Particular (PAP) – A colonização pelo capital privado**

Para a realização dos projetos de colonização à margem da referida rodovia, o Governo Militar, por meio do INCRA, optou, prioritariamente, pela modalidade de colonização privada, denominada Projeto de Colonização Particular (PAP). Esta modalidade de colonização (ou de assentamento) tinha como objetivo ampliar a ação do Estado na realização da política de colonização por meio da transferência para empresas privadas, da execução dos projetos de colonização. Esta modalidade de colonização já estava prevista no Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, no seu artigo 81<sup>42</sup>.

No que diz respeito à realização da modalidade de colonização PAP, os projetos de colonização elaborados pelas empresas privadas que se propunham a executar a colonização particular deviam, obrigatoriamente, ser submetidos à aprovação e fiscalização por parte do INCRA. Uma vez selecionada pelo INCRA, a empresa colonizadora assumia o compromisso de realizar as obrigações mínimas previstas no artigo 61, parágrafo 4º do Estatuto da Terra, a saber: abertura de estradas de acesso e de penetração à área a ser colonizada; divisão dos lotes; manutenção da reserva florestal; prestação de assistência médica e técnica aos adquirentes de lotes e aos membros de suas famílias; fomento à produção de uma determinada cultura agrícola já predominante na região; entrega de documentação legalizada e em ordem aos adquirentes de lotes<sup>43</sup>.

A opção prioritária pela modalidade de colonização privada, o PAP, para os projetos de colonização realizados às margens da rodovia Cuiabá-Santarém (BR 163), pode ser explicada em razão de alguns fatores. Dentre os quais, parece ter pesado na decisão, a falta de recursos financeiros, por parte do Estado, necessários à realização de

---

<sup>42</sup> Para mais informações sobre as modalidades de assentamentos criadas pelo INCRA para realização do esforço de colonização da Amazônia, ver, dentre outros, os trabalhos de CAMPANHOLE e CAMPANHOLE (1993) e SCHIMIDT; MARINHO; COUTO ROSA (1998).

<sup>43</sup> Ver: BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Esta Lei Dispunha sobre o Estatuto da Terra, e dava outras providências.

modalidades de assentamentos oficiais realizados diretamente pelo INCRA, denominado Projeto Integrado de Colonização (PIC), quando aquele órgão assume todas as etapas de implantação e instalação da infraestrutura socioeconômica do projeto. Na medida em que o Estado abre duas frentes de colonização na Amazônia, com as rodovias Transnordestina e Cuiabá-Santarém, o volume de recursos necessários para a realização dos projetos era cada vez maior, ao mesmo tempo em que a capacidade de investimento por parte do Estado diminui.

Além da questão financeira, outro fator importante que parece ter influenciado na decisão por parte do Governo pelo projeto de colonização particular ou privado na região Norte de Mato Grosso, está relacionado ao fato de que a falta de infraestrutura bem como a distância da região dos grandes centros consumidores, inviabilizaria projetos de assentamentos próprios pelo INCRA, baseados em minifúndios. O modelo de colonização privada, ao contrário, abria possibilidade para a consolidação de uma estrutura fundiária que permitisse uma produção agrícola comercial e não meramente de subsistência (SCHALLENBERGER e SCHNEIDER, 2010).

Se até o início da década de 1960, a prioridade apontada pelo Governo era a de um processo de colonização com ênfase social, isto é, que privilegiasse o assentamento de camponeses mais pobres e sem terra das regiões Nordeste e Sul do país, visando à implementação de pequenas propriedades rurais; a partir da década de 1970, o processo de colonização ganha outra prioridade com o Governo Militar, tendo em vista as diretrizes do II Plano de Desenvolvimento Nacional (PND)<sup>44</sup>. Assim, a partir de meados da década de 1970, no processo de colonização especialmente da região Norte do Estado do Mato Grosso, o Governo adota um modelo de colonização fundamentado no espírito comercial, marcado pela venda de grandes extensões de terra a empresas colonizadoras (SCHALLENBERGER e SCHNEIDER, 2010).

Segundo Becker, *apud* Schallenger e Schneider, “o governo considera impraticável a colonização baseada em pequenos e médios proprietários frente à escala

---

<sup>44</sup> O objetivo do II era substituir as importações e abrir novas frentes de exportação. Um papel de destaque é dado à agropecuária, que era chamada a cumprir novo papel no desenvolvimento brasileiro, contribuindo para o crescimento do PIB. Nesse sentido, o II PND previa a ocupação produtiva da Amazônia e da região Centro-Oeste, a ser promovida pelo Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônia) e pelo Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais. O II PND previa ainda a integração do Brasil no mercado mundial graças à conquista de mercados externos, sobretudo para produtos manufaturados e produtos primários não-tradicionais (IANNI, 1991).

dos investimentos e de organização empresarial considerada necessária à ocupação rápida de uma área extensa como a Amazônia” (2010; p. 214). Desse modo, tendo em vista a pressa por colonizar e desenvolver a região amazônica, o Governo Militar concedeu o processo de colonização da Amazônia mato-grossense às colonizadoras privadas, que receberam subsídios e incentivos financeiros para dirigirem o referido processo.

Por sua vez, as empresas aprovadas para execução dos projetos privados de colonização iniciaram o processo de atração de pequenos produtores, particularmente da região Sul que, em função da política de remembramento (iniciado a partir da implantação do Estatuto da Terra, conforme afirmamos anteriormente), eram incentivados a vender suas pequenas propriedades no Sul e migrarem para os projetos de colonização no Norte de Mato Grosso, com a promessa de poderem adquirir uma quantidade maior de terra e, assim, conseguirem melhorar de vida.

Além da política de remembramento, outro fator explica a ida de pequenos agricultores do Sul para os projetos de colonização do norte mato-grossense: havia uma preferência, por parte do Governo e das empresas de colonização privada por colonos oriundos dos estados da região Sul, particularmente os de origem europeia, por estes possuírem experiência anterior em processos de colonização. Desta forma, as empresas colonizadoras e o Governo Militar utilizaram-se de propaganda massiva nesses estados sobre as oportunidades que, segundo eles, a nova fronteira agrícola no Norte do estado de Mato Grosso abria para quem desejasse ter acesso barato a uma quantidade significativa de terra e se tornar um produtor rural para além da produção para a subsistência. Para os colonos sulistas que se dispusessem a ir para algum dos projetos de colonização do Norte de Mato Grosso e que não dispusessem de recursos para comprar lotes de terra em algum dos referidos projetos, o Governo Militar, por meio do programa PROTERRA<sup>45</sup>, concedia financiamento de até 80% do valor da terra, com o prazo de pagamento de até 12 anos, com juros subsidiados de 7 % ao ano.

---

<sup>45</sup> Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (1971-78). Tinha como principais objetivos: promover o acesso do homem à terra, criar condições de emprego no campo, fomentar as agro-indústrias nas regiões de atuação da SUDAM e da SUDENE por meio de crédito agrícola, financiar o plantio de forrageiras (pasto), alimento, fibras e criação de animais. E mais, atender a projetos de colonização particulares, realizar empréstimos fundiários, financiar a agroindústria e prestar assistência técnica à modernização das propriedades rurais através do BASA e do Banco do Brasil (SOUZA, 2008).

Com isso, o objetivo era atrair essa força de trabalho com experiência para realizar a abertura das áreas e dar início ao processo de produção comercial nas regiões de colonização da nova fronteira agrícola. Neste sentido, a política de financiamento incluía, além da concessão de créditos, a promessa de mecanização agrícola, instalação de indústrias para produção de insumos agrícolas, bem como uma empresa de pesquisa agropecuária, a EMBRAPA (criada em 1973). Contudo, como mostram algumas pesquisas<sup>46</sup>, efetivamente muitos dos que migraram para os projetos de colonização do Norte do Mato Grosso não tiveram acesso a recursos técnicos e infraestrutura necessária para o processo de desbravamento dos lotes de terras comprados, que estavam a cargo de cada um dos colonos proprietários.

Além da modalidade de colonização privada PAP, outras duas modalidades de colonização foram utilizadas pelo Governo Militar nos projetos de assentamento realizados na região norte mato-grossense. A primeira forma foi a colonização oficial realizada diretamente pelo INCRA, a modalidade PIC, conforme citado anteriormente. Essa modalidade foi a menos utilizada no processo de colonização do Norte de Mato Grosso durante a década de 1970. Porém, o PIC foi a modalidade que inaugurou o processo de colonização na Amazônia mato-grossense. Por fim, a terceira modalidade de colonização utilizada pelo INCRA na referida região, foi a denominada Projeto de Assentamento Conjunto (PAC). Por meio dessa modalidade, o INCRA realizava parceria com cooperativas privadas de colonização para instalação e execução de alguns projetos de assentamento. Considerada uma modalidade privada, dado que realizada por cooperativas privadas de colonização, a modalidade PAC, juntamente com a PAP, foram responsáveis pela realização da maioria dos projetos de colonização na região Norte do estado de Mato Grosso, particularmente nos realizados ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém, atualmente BR 163 (BARROZO, 1997).

Como afirmamos anteriormente, a colonização privada no Norte de Mato Grosso inicia pouco tempo depois do começo dos trabalhos de abertura e construção da rodovia Cuiabá-Santarém, em 1971.

Ao decidir priorizar a colonização privada, o Governo Militar, como forma de atrair empresas colonizadoras e cooperativas para realização do processo de colonização

---

<sup>46</sup> Sobre as condições dos colonos nos projetos de colonização realizados por empresas privadas no norte mato-grossense, ver, dentre outros, os trabalhos de Barrozo (1997), Peripolli (2008) e Sousa (2008).

da referida região, decide por garantir às empresas selecionadas para tal propósito a concessão de incentivos fiscais e subsídios, como a venda de grandes extensões de terra a colonizadoras privadas a preços irrisórios. Cabe ressaltar que, no caso específico da colonização (ou assentamento) na modalidade PAC, em alguns casos, as áreas escolhidas para serem colonizadas eram concedidas pelo INCRA às cooperativas para execução da distribuição dos lotes aos colonos previamente selecionados por ela. Outrossim, ao adquirirem áreas para implantar projetos de colonização, além dos benefícios citados, as empresas e cooperativas recebiam, por parte do Estado, a concessão para a venda dos lotes. Como contrapartida, elas ficavam obrigadas a montar a infraestrutura básica para o assentamento dos colonos, uma vez que, para isso, é que eram beneficiadas por fundos públicos (MENDES, 2012).

Não sendo nosso objetivo aqui uma discussão mais detalhada dos projetos de colonização implementados na região norte mato-grossense, citamos porém, a título de exemplo, alguns dos projetos de colonização que mais se destacaram: em relação aos projetos de colonização por empresas particulares, destacamos empreendimentos como os realizados pelas colonizadoras INDECO (Integração, Desenvolvimento e Colonização), que teve início no ano de 1973 e que foi responsável pelo processo de colonização que deu origem ao município de Alta Floresta. A INDECO tinha como proprietário o Sr. Ariosto da Riva que, além de Alta Floresta, foi responsável pela Colonização de Paranaíta e Apiacás.

Outro processo de colonização privada na referida região, ficou a cargo da empresa COLÍDER (Colonização, Industrialização e Desenvolvimento Rural), responsável pela colonização da região onde originou o município batizado com a sigla da referida imobiliária, isto é, o município de Colíder. A ocupação e início do projeto de colonização teve início a partir dos projetos de colonização do Governo Federal na década de 1970, com a concessão de incentivos fiscais. Teve à frente desse projeto, o proprietário Raimundo Costa Filho, que já tinha experiência em processo de colonização no estado do Paraná durante a década de 1960. Este projeto teve início no ano de 1973.

Outro exemplo de colonização privada na região em questão foi o projeto que deu origem ao município de Sorriso, realizado pela Colonizadora Feliz. Esse projeto de colonização teve, como gerenciador, o colonizador Claudino Francio que, em março de

1975, juntamente a Claudino Frâncio, Demétrio Frâncio e Dorival Brandão, adquiriu terras na região pertencente anteriormente a um grupo norte-americano. Tendo em vista os benefícios e subsídios concedidos pelo Governo para empresas de colonização, decidiram por criar a colonizadora Feliz e fracionar a propriedade em lotes de variados tamanhos e comercializá-los na região sul para pequenos produtores. Inicialmente, a colonização se dá com imigrantes catarinenses e paranaenses, porém, a consolidação da se deu em grande parte por colonos gaúchos oriundos da região de Passo Fundo.

Outro projeto importante de colonização privada na referida região foi o que deu origem ao município de Nova Mutum. A colonização desse município foi realizada pela empresa Mutum Agropecuária S.A. A história dessa empresa colonizadora inicia-se em 1966, com a aquisição de uma área de terras de aproximadamente 169 mil hectares no município de Diamantino por um grupo de empresários paulistas capitaneados por José Aparecido Ribeiro. O processo de colonização propriamente dito iniciou em 1977 com a criação do Projeto de Colonização de Nova Mutum, em princípio numa área de 100 mil hectares reservada para o referido processo.

Em relação à outra modalidade de colonização privada denominada PAC, realizado por meio da parceria do INCRA com cooperativas, destacamos, dentre outros, o Projeto de Colonização de Peixoto de Azevedo. Esse projeto foi realizado pela Cooperativa Triticola de Erexim Limitada (COTREL), tendo como objetivo assentar 1.600 famílias de minifundiários a ela associados. Os associados se encontravam com dificuldades relacionadas à insuficiência de terra (decorrente do tamanho reduzido das propriedades) e de financiamento. Assim, com o projeto de colonização da região de Peixoto de Azevedo, a COTREL esperava resolver a questão da insuficiência de terra, com o remembramento dos minifúndios dos associados que migrassem para Mato Grosso por parte dos associados que permanecessem em Erexim. Tendo em vista tratar-se de um PAC, enquanto a COTREL se responsabilizava pela seleção dos colonos, a administração e execução do Projeto, o INCRA se encarregava da construção da infraestrutura, constituída por estradas, serraria, armazém, posto de saúde, escolas, igreja e a liberação dos recursos financeiros. O tamanho dos lotes a serem destinados para cada família seria inicialmente de 100 hectares, sendo a metade destinada à agricultura e a outra metade à reserva florestal (BARROZO, sd).

Outro exemplo de colonização realizada segundo a modalidade PAC, foi o projeto de colonização Terra Nova realizada pela Cooperativa Agropecuária Mista Canarana Ltda. (COOPERCANA). Esse projeto foi aprovado com urgência e teve como objetivos assentar 2.500 famílias de agricultores que tinham sido expulsos das terras que ocupavam nas reservas indígenas Nonoaí, Cacique Double e Guarita, territórios Kaingang, próximos de Tenente Portela, no município do Rio Grande do Sul. A COOPERCANA, dirigida pelo pastor Norberto Schwantes e pelo economista José Roberto, antes do projeto de colonização Terra Nova, tinham iniciado outro projeto de colonização, a saber, projeto de colonização Canarana, atual município de Canarana. A cooperativa estabeleceu o tamanho de cada lote em 200 hectares e garantia aos colonos que decidissem ir para Terra Nova, financiamento em 15 anos para compra dos lotes, além de crédito e infraestrutura básica como casas de madeira, estradas, escolas, hospitais.

### **3.5 – A colonização privada do Norte de Mato Grosso: a Sociedade Imobiliária do Norte do Paraná (SINOP)**

Por fim, destacamos o projeto de colonização que, na verdade, nos interessa, a saber, o projeto de colonização da Gleba Celeste, desenvolvido pela colonizadora privada Sociedade Imobiliária do Norte do Paraná, de propriedade de Ênio Pepino e João Pedro Moreira de Carvalho, que deu origem a quatro centros urbanos: Vera, Claudia, Santa Carmem e Sinop. Entre os quatro, Sinop, por estar localizado às margens da rodovia Cuiabá-Santarém (BR 163), se tornará o centro urbano ou município mais importante desse processo de colonização. Importância que pode ser percebida já pelo nome escolhido para o município que, na verdade, advém da sigla do nome da colonizadora, Sociedade Imobiliária do Norte do Paraná, isto é, SINOP.

A colonizadora SINOP ocupou, a partir de 1972, uma área de 645.000 hectares de terras devolutas concedidas pelo Governo Militar para a colonização, denominada inicialmente de Gleba Celeste, localizada no Centro Norte do estado de Mato Grosso, a 500 Km de Cuiabá. Para a realização da colonização da Gleba Celeste, a empresa trouxe a experiência adquirida em processos de colonização já realizados por ela no Noroeste do estado do Paraná, que deram origem, dentre outros, aos municípios de Formosa do

Oeste, Iporã, Ubiratã, Terra Rica. Neste sentido, a colonizadora dividiu a área em lotes de diferentes tamanhos e instalou quatro núcleos urbanos e de apoio dentro da área de colonização, citados anteriormente.

Como afirmamos anteriormente, a região norte mato-grossense, embora fosse uma região que, desde a década de 1950, começasse a atrair a atenção de especuladores e investidores privados para suas terras, em grande parte terras públicas ou devolutas, era, até o final da década de 1960, uma região desprovida de qualquer infraestrutura e marcada pela baixa densidade demográfica. Assim, o desenvolvimento da região, segundo proposto pelo Governo Militar, exigia a criação de condições estruturais fundamentais. Desenvolver essa região significava incluir suas terras, suas riquezas naturais e minerais, até então desvinculadas ou isoladas, no sistema (ou mercado) econômico nacional e principalmente internacional. Significava, em última instância, incluir essa região, com suas riquezas e potencialidades, no processo de exploração e reprodução capitalista.

Neste sentido, o Estado então se propôs a assumir a responsabilidade e iniciativa pela criação e estabelecimento das condições básicas fundamentais necessárias ao desenvolvimento econômico da referida região. Da mesma forma que a infraestrutura física, como a construção de estradas e da rodovia Cuiabá-Santarém, a colonização da região era fundamental para o processo de desenvolvimento econômico pretendido. Isto porque, para o desenvolvimento e expansão da atividade de exploração (extrativista e mineradora) e de produção agrícola, além da necessidade de uma infraestrutura básica (como estradas) e principalmente de investimento financeiro (isto é, de capital), é necessário, fundamentalmente, a existência e disponibilidade de força de trabalho, pois sem essa, como sabemos desde Marx, o Capital não se (re)produz. E uma vez que, para completar a equação necessária para o desenvolvimento econômico da região, isto é, a existência de capital e trabalho, faltava esse último elemento da equação (a força de trabalho), o processo de colonização teve como um dos seus objetivos centrais atrair para a região amazônica, a força de trabalho que se encontrava excedente tanto no Nordeste quanto na região Sul do país. É nesse sentido, de aproveitar o excedente da força de trabalho no campo nessas duas regiões para o processo de colonização e ocupação da Amazônia Legal, que se criou o lema “terra sem homens para homens sem



terras”, como forma propagandista de atrair os trabalhadores rurais, das referidas regiões, para os projetos de colonização da Amazônia.

Como dissemos antes, o modelo de Estado que se constitui no Brasil (assim como nos países capitalistas industrializados, de modo geral) a partir da década de 1930, expressa um modelo de Estado que tem como princípio ou padrão, a administração do capital, isto é, a intervenção direta nas questões econômicas (no mercado). Trata-se de um modelo de Estado que assume, para si, a iniciativa da criação de meios e implementação de políticas públicas com vista a garantir o desenvolvimento capitalista. Em última análise, de um modelo de Estado não *laissez-fairiano*. É desse modo que o processo de colonização da região Norte do Mato Grosso representa a ação (ou intervenção) ativa do Estado na criação de meios para possibilitar o desenvolvimento econômico (e a reprodução do capital) nessa região.

Contudo, particularmente no que diz respeito ao processo de colonização da Amazônia mato-grossense, o Governo Militar, ao contrário de executar diretamente os projetos de colonização, transferiu essa tarefa prioritariamente para empresas privadas<sup>47</sup>. Porém, procedeu a isso por meio da concessão de incentivos fiscais e subsídios às empresas selecionadas. Ademais, mesmo que as empresas privadas fossem as responsáveis pela execução da maioria dos projetos de colonização na região, elas estavam sob a fiscalização e controle do Estado, por meio de uma legislação e do INCRA, órgão responsável pela política de colonização e assentamento do Estado.

Desta forma, no processo de planejamento e estabelecimento das condições necessárias à expansão da atividade econômica (e do capital) nas novas áreas de fronteira agrícola no norte mato-grossense, o Governo procurou atrair, de um lado, empresas e proprietários de grandes extensões de terras na região para tomarem a frente do processo de colonização; e, de outro, pequenos agricultores e/ou trabalhadores rurais sem terra das regiões Nordeste e Sul em especial, de modo a compor a equação Capital versus Trabalho, necessária ao processo de desenvolvimento econômico capitalista.

Considerando que o objetivo do Governo Militar era, prioritariamente, promover os meios necessários ao processo de desenvolvimento intensivo da região amazônica, especialmente da região Norte do estado de Mato Grosso, o processo de colonização

---

<sup>47</sup> O estado de Mato Grosso foi onde houve o maior número de projetos de colonização privada.

dessa região apresentou contradições importantes. Uma dessas contradições se refere ao fato de que, apesar de oficialmente os projetos de colonização terem sido relacionados a políticas de assentamento nos moldes da reforma agrária; na verdade, os assentamentos foram efetivamente projetos de colonização disfarçados de reforma agrária.

Se de um lado é real a utilização dos projetos de colonização para atração dos excedentes de trabalhadores rurais nas regiões de conflitos como forma de diminuir as tensões decorrentes desse excedente de mão de obra e disputa pela terra; de outro, também parece evidente que os projetos de colonização não visavam ou não tinham como objetivo promover a reforma agrária nas regiões ainda praticamente não ocupadas.

A escolha por parte do Governo Militar pela realização da colonização privada da região Norte do estado de Mato Grosso evidencia, em grande medida, que o objetivo principal era o de promover o desenvolvimento econômico, pois, na perspectiva então hegemônica, esse desenvolvimento era imprescindível para a resolução de outros problemas, como os relacionados ao excedente de força de trabalho das regiões Nordeste e Sul do país. A opção pela colonização dirigida (privada), no entender do Governo Militar, tinha a vantagem de se aproveitar da experiência empresarial das empresas escolhidas (como o caso da Colonizadora Sinop S.A., que realizou colonização de várias cidades no oeste do estado do Paraná nas décadas de 1950 e 60).

Ademais, o processo de colonização privada, ao contrário do processo de colonização oficial (realizado diretamente pelo INCRA), tinha a vantagem de escolher e selecionar os colonos para os referidos projetos. Uma das principais formas de escolha ou seleção era a capacidade financeira do colono. Isto é, para os projetos de colonização privados eram selecionados prioritariamente famílias e ou trabalhadores com recursos para adquirir os lotes de terra oferecidos pelas colonizadoras. Assim, o acesso à terra pelos colonos pequenos e médios produtores atraídos para os projetos de colonização na região norte mato-grossense deu-se, majoritariamente, por meio da aquisição financeira. É importante destacar este fato, pois ele revela a característica comercial que marcou a

política de colonização dessa região durante o Governo Militar, particularmente a partir de 1974, com a implementação do II PND<sup>48</sup>.

Conforme afirmamos anteriormente, a escolha por pequenos produtores do Sul do país para os projetos de colonização privada no Norte de Mato Grosso, deu-se em razão da experiência anterior na atividade de produção agrícola, e também pelo fato de que o assentamento realizado por meio da compra de lotes por pequenos e médios proprietários seria mais eficaz na medida em que geraria um comprometimento maior por parte dos assentados. Isto é, na medida em que o acesso aos lotes nos projetos de colonização da região norte mato-grossense fossem realizados de forma monetizada (compra), os colonos despenderiam um esforço maior no trabalho de abertura e preparação da terra para o cultivo, fator essencial dado o fato de que essas terras eram recobertas por floresta densa.

Além da questão anterior, a escolha por pequenos e médios proprietários para colonizarem as áreas à margem da rodovia Cuiabá-Santarém (BR 163), entregues pelo Governo às empresas para projetos de colonização privados, tinha como objetivo promover a ocupação populacional e criação de centros urbanos (até então inexistente) no norte mato-grossense, que garantissem às empresas e produtores que fossem para aquela região, condições básicas, como a oferta de produtos agrícolas, instalação de instituições bancárias, de venda e assistência técnica de máquinas agrícolas, empresas de comercialização de produtos agrícolas, etc.

A iniciativa ou a criação de condições para o processo de desenvolvimento econômico da região, isto é, para a implementação de condições para que o capital pudesse se reproduzir, passava ainda pela criação de infraestruturas básicas para que os colonos e os trabalhadores pudessem ter condições de se fixar na região, como a construção de postos de saúde e de escolas, principalmente.

Nesse sentido, o parcelamento dos lotes pelas colonizadoras em dimensões variando entre 100 e 400 hectares, foi um fator significativo para o processo de colonização, na medida em que contribuiu para atrair um contingente expressivo de colonos pequenos e médios produtores para a região ao longo da década de 1970 e

---

<sup>48</sup> Uma das diretrizes do governo Geisel, durante o qual vigorou o II PND, era de afastar o Estado da ação direta nas questões econômicas e transferir a iniciativa às empresas privadas. Neste sentido, é uma mudança significativa em relação ao Governo Médici e ao I PND, que apontava para uma ação direta do Estado nas questões econômicas e, particularmente, no processo de colonização da região amazônica.

1980, o que dificilmente ocorreria caso o processo de colonização da referida região tivesse se realizado a partir propriedades particulares com grandes extensões de área.

Contudo, se de um lado, o processo de colonização dirigido expressava o objetivo do governo de acelerar o processo de ocupação e desenvolvimento da região Norte do Mato Grosso; de outro, tal processo constituiu-se em um grande mercado privado de distribuição de terras (pela iniciativa privada), em que as empresas de colonização controlavam a distribuição, o acesso e a posse das áreas, além de selecionarem as demandas dos trabalhadores rurais (SOUZA, 2004).

Dessa forma, o Governo terceirizou não somente o processo de colonização, mas, em grande medida, terceirizou também o processo de abertura e preparação do território aos primeiros colonos que migraram para aquela região nas duas primeiras décadas do processo de colonização (1970 e 80), que tiveram ou ficaram com a responsabilidade de derrubar e preparar a terra para a futura produção em larga escala de monoculturas, como o arroz, o milho, o algodão e, de modo especial, a soja, que teve sua produção aumentada extraordinariamente a partir da segunda metade da década de 1990.

Tendo em vista que a maioria dos primeiros colonos não tinham recursos suficientes para sustentarem todo o investimento necessário para abrir suas terras e prepará-las para o cultivo, muitos acabaram tendo que se desfazer de seus lotes, vendendo para outros colonos mais capitalizados ou simplesmente entregando (devolvendo) para a colonizadora (quando não conseguiam pagar as parcelas do financiamento).

Assim, o processo de colonização da região norte mato-grossense, mesmo tendo sido realizado de forma dirigida, terminou por agravar a questão agrária na região amazônica, pois, na medida em que os incentivos fiscais e subsídios eram concedidos pelos órgãos do Estado (SUDAM, Banco do Brasil e Pró-Terra) somente às empresas ou proprietários com títulos de suas terras (portanto, proprietários mais capitalizados), os colonos, pequenos proprietários sem possibilidade de acesso a tais incentivos ou subsídios, dificilmente conseguiram manter suas propriedades. A título de exemplo da dimensão do financiamento concedido pelo Governo às empresas de colonização particular no norte mato-grossense, durante a década de 1970, citamos o caso da Colonizadora Sinop S.A.

Na medida em que o projeto de colonização da Gleba Celeste foi classificado como Zona de prioridade A (classificação mais alta de prioridade), a empresa recebeu financiamentos dos órgãos oficiais do Governo para a realização de todas as etapas do projeto de colonização, isto é, desde a implantação até a venda dos lotes de terra. Os estímulos fiscais da SUDAM foram “da ordem de 75% sobre o capital próprio aplicado, ou seja, de cada Cr\$100 investidos, Cr\$70 foram subsidiados” (SOUZA, 2004).

Dessa forma, a ocupação da região resultou em uma reprodução do padrão fundiário consolidado em outras regiões, a saber, na concentração da maior parte das terras nas mãos de poucos e grandes proprietários (SOUZA, 2008).

Além da repetição da mesma estrutura fundiária presente nas regiões economicamente mais consolidadas do país (Nordeste, Sudeste e Sul), o processo de colonização na região Norte de Mato Grosso reproduziu igualmente a situação dos trabalhadores rurais, porém, de certa forma, mais agravada. Isto porque a expansão da fronteira agrícola e da produção agrícola em bases modernas (utilização da mecanização e de insumos químicos) em grande medida eliminou formas de relações tradicionais presentes anteriormente no espaço rural como, por exemplo, a questão dos meeiros, dos parceiros ou mesmo dos posseiros. Com a nova fronteira agrícola aberta, e com a introdução de técnicas modernas na produção, as relações passaram a ser estritamente capitalistas, isto é, de exploração. Exploração que às vezes beira a relação de escravidão.

|

#### 4. SINOP – POLO DE DESENVOLVIMENTO NO NORTE DE MATO GROSSO

O processo de colonização de Sinop teve início no começo da década de 1970, mais precisamente no mês de maio de 1972, quando foi aberta a primeira picada na área que viria a ser o futuro município<sup>49</sup>. O projeto de colonização, no entanto, iniciou em 1970, quando a empresa Colonizadora Sinop S.A. adquiriu uma área no Norte do estado de Mato Grosso de aproximadamente 645 mil hectares, denominada inicialmente de Gleba Celeste. No ano seguinte à aquisição da área, a Colonizadora inicia o processo de colonização da Gleba, com a abertura da área da futura cidade de Vera, um dos quatro municípios que foram fundados pela Colonizadora na referida Gleba. Além de Vera, foram fundadas as cidades de Cláudia, Santa Carmem e Sinop, o município mais importante originado do processo de colonização da Gleba Celeste (SOUZA, 2004).

Assim, com a chegada dos primeiros funcionários da Colonizadora na área da atual localização do município de Sinop, estes iniciaram a derrubada da mata para a construção do primeiro acampamento do futuro município<sup>50</sup>. Tendo em vista que o acesso à referida área era precário e difícil, a Colonizadora determinou o desmatamento de uma área para ser usada como pista de pouso para aviões de médio e pequeno porte, que funcionou durante muito tempo como o primeiro aeroporto do município<sup>51</sup>.

Para a realização do projeto de colonização, a Colonizadora Sinop S.A. dividiu a Gleba celeste em lotes rurais, chácaras, sítios, setores e em núcleos urbanos (coloniais). Os lotes rurais tiveram suas áreas estabelecidas em diferentes dimensões, variando entre 10 e 300 hectares, enquanto as chácaras, que circundavam os núcleos urbanos, tiveram tamanho definido entre 5 e 10 hectares. O objetivo de envolver os entornos dos núcleos urbanos com um conjunto de chácaras era fomentar a criação de um cinturão verde que pudesse abastecer as cidades da Gleba Celeste com hortifrutigranjeiros.

Já em relação aos Lotes rurais, que apresentavam uma extensão de área maior, eram áreas destinadas ao cultivo de culturas permanentes, como o café. As chácaras e os lotes foram divididos em setores administrativos, cada setor com um centro de

---

<sup>49</sup> Ver Anexo 1 e Anexo 2 – Fotos da Abertura da Área Urbana de Sinop no Ano de 1972.

<sup>50</sup> Ver Anexo 3. Foto do Primeiro Acampamento na Cidade de Sinop – Ano 1972.

<sup>51</sup> Ver Anexo 4 – Foto do Primeiro Aeroporto de Sinop – Ano 1972.

convergência ou comunidade, onde deveriam ser construídos capela, escola, barracão de festas, armazém e um campo de futebol. Dada a função social das comunidades, a saber, um espaço de convivência e, portanto, de aproximação e de criação de vínculo entre os colonos, fator importante para a permanência deles na região (uma vez que encontravam-se distantes de seus círculos familiares e de amizades), a Colonizadora estabeleceu uma distância de seis quilômetros entre elas (TEIXEIRA, 2006; VIDIGAL, 1992).

#### **4.1 - SINOP como “Rurópolis” - Planejamento federal do “Urbanismo Rural”**

É importante destacar que o planejamento da estrutura urbana da Gleba Celeste seguiu os princípios definidos pelo Plano de Urbanismo Rural elaborado pelo INCRA e transformado em documento governamental em 1973. O projeto do INCRA, denominado de Urbanismo Rural, pretendia levar para o campo os benefícios desfrutados pelas cidades, para tanto, adaptando “ao meio rural as técnicas urbanísticas utilizadas na cidade” (CAMARGO, 1973, *apud* REGO, 2015, p. 90). Segundo Rego, “fortemente alicerçado na integração cidade-campo, o Urbanismo Rural propunha uma rede de núcleos urbanos hierarquizados, próximos, regularmente espaçados e conectados entre si” (2015, p. 90).

Neste sentido, o Plano de Urbanismo Rural elaborado pelo INCRA para os projetos de colonização da Amazônia Legal propunha a criação de um conjunto de cidades interligadas, organizadas a partir de uma estrutura hierárquica da seguinte forma: um conjunto de Agrovilas orbitando ao redor de núcleos urbanos maiores denominados de Agrópolis, que, por sua vez, se distribuiriam ao redor de uma Rurópolis, com todas elas circundadas por áreas agrícolas. Destarte, as três formas de urbanização rurais, a saber, a Agrovila, a Agrópolis e a Rurópolis, formariam uma hierarquia urbanística, segundo a infraestrutura social, cultural e econômica e teriam cada qual sua função específica (CAMARGO, 1973, *apud* REGO, 2016).

Deste modo, as Agrovilas, pequenos centros rurais, destinavam-se à moradia dos colonos bem como à sua integração social. Segundo Camargo, *apud* Rego, (2016), idealizador do Plano de Urbanismo Rural do Incra, a Agrovila seria uma espécie de “bairro rural” que deveria contar com escola, posto de saúde, pequena sede administrativa, centro social, pequeno templo ecumênico e certos equipamentos

recreativos (como campo de futebol e, no caso das colonizações de migrantes sulistas, cancha de bocha). O número de moradores de cada Agrovila deveria ser entre 500 e no máximo 1.500 moradores, ou de 100 a 300 famílias. Esse número, segundo o Plano estabelecido pelo INCRA, foi definido em razão do número de crianças necessário para o funcionamento de uma escola rural. As Agrovilas não deveriam ser implantadas isoladamente, mas antes de forma conjunta e integrada a fim de formarem um sistema de Agrovilas e deviam funcionar como satélites das Agrópolis, para que seus moradores pudessem complementar suas necessidades sociais e econômicas (REGO, 2016).

Por sua vez, a Agrópolis constituía o centro urbano agroindustrial, com influência socioeconômica, cultural e administrativa sobre uma área que englobaria de 8 a 12 Agrovilas. Além da estrutura básica nelas presente, a Agrópolis devia contar com escolas com ensino secundário, atendimento ambulatorial médico-odontológico, pequenas agroindústrias, cooperativa, comércio, posto telefônico, serviço de correio e telégrafos e outros serviços. Segundo o referido Plano, cada Agrópolis devia ter até 3.000 moradores ou entre 300 e 600 famílias. Por fim, a Rurópolis seria um núcleo urbano maior e mais diversificado, isto é, um polo de desenvolvimento com comércio diversificado, agroindústria, serviços públicos e privados, como agências de correio e telégrafo, agência bancárias, hospitais, atividades sociais, culturais, religiosos, etc. para atender às Agrópolis e Agrovilas sob sua área de influência, que deveriam estar num raio de 70 até no máximo 140 quilômetros de distância. Cada Rurópolis deveria contar com uma população de aproximadamente 20 mil habitantes<sup>52</sup> (IANNI, 1979, REGO, 2016).

Tendo em vista a determinação do INCRA, A Colonizadora dividiu a área do projeto de colonização da Gleba Celeste em Agrovilas, três Agrópolis (Santa Carmem, Cláudia e Vera) e uma Rurópolis (Sinop). A escolha de Sinop como Rurópolis ou cidade polo das outras três fundadas pelo referido processo de colonização deveu-se, principalmente, pelo fato de Sinop ser, entre as quatro, a única cidade originada do projeto a ser margeada pela rodovia Cuiabá-Santarém (BR 163). Assim, coube a Sinop

---

<sup>52</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre o Plano de Urbanismo Rural estabelecido pelo INCRA para os projetos de colonização da Amazônia Legal ver, dentre outros, os trabalhos de Camargo (1973), Ianni (1979), Rego (2015) e Rego (2016).



o papel de cidade polo de desenvolvimento, não só da região ou da área abrangida pela Gleba Celeste, mas da região norte mato-grossense de forma geral.

O Plano de Urbanismo Rural, como se pode perceber a partir da descrição acima sobre as exigências da organização espacial dos projetos de colonização a serem implantados na Amazônia Legal, foi elaborado, como pontuou Rego (2016), segundo uma perspectiva funcionalista baseada no ideário *garden city* e no urbanismo funcionalista pós-Brasília. Conforme o autor, a perspectiva funcionalista que fundamentou o Plano de Urbanismo Rural não se restringiu somente à organização hierárquica estabelecida entre os núcleos urbanos, onde cada um teria uma função específica no processo de colonização, mas se estendia também para questões relacionadas à organização da vida coletiva dos colonos. Nesse sentido, o parcelamento dos lotes rurais em tamanhos pré-determinados (e com um limite máximo de extensão permitido) e sua organização em Agrovilas, com centros de convivência para os colonos, tinha como objetivo ou função promover a coesão entre os colonos, pois, segundo Rego, com a estruturação urbano-rural idealizada pelo Urbanismo Rural, o Governo almejava, para além da ocupação planejada das áreas às margens das grandes rodovias abertas na Amazônia Legal (Transnordestina e Cuiabá-Santarém), “a formação de uma comunidade, de uma sociedade” (CAMARGO, 1973 *apud* REGO, 2016, p. 46).

Segundo Rego, o general Golbery do Couto e Silva, geopolítico e um dos principais teóricos da doutrina de segurança nacional da Escola Superior de Guerra (ESG), tinha como sonho “inundar de civilização a Hiléia amazônica” (SILVA, 1967 *apud* REGO, 2016, p. 46). Para tanto, o referido general defendia o povoamento da Amazônia (chamada por ele de deserto verde) com um perfil específico de colonos, a saber, preferencialmente brancos, originários do sul do país, jovens, trabalhadores e que apresentassem relevante grau de homogeneidade ética e especialmente ideológica (REGO, 2016).

Dessa forma, um dos objetivos implícitos do general e, por extensão, do Governo Militar, seria, dentre outros, promover a ocupação da referida região sem a “contaminação” ideológica presente nas regiões economicamente consolidadas do país (Nordeste e Sul em especial), que mobilizavam trabalhadores rurais e pequenos agricultores expropriados na luta por transformações estruturais no campo por meio de um processo de reforma agrária.

Nesse sentido, o Urbanismo Rural preocupava-se com a transferência de um grupo social com idênticas características sócio-culturais para as áreas de povoamento da região amazônica, pois isso implicava, segundo os idealizadores do Plano de Urbanismo Rural, na reprodução, nas novas áreas de colonização, dos costumes, vícios e tabus que acompanhariam os colonos, tornando difícil a mudança de comportamento (CAMARGO, 1973 *apud* REGO, 2016).

A preocupação com essa questão devia-se, como afirmamos anteriormente, em razão da perspectiva funcionalista que orientava os formuladores do referido plano. Como se sabe, na perspectiva funcionalista, o conflito é concebido como disfuncional particularmente em relação à questão do progresso material. Dessa forma, a planificação do processo de colonização da região amazônica deveria atender não só para o ordenamento funcional entre as áreas urbanas e rurais, mas, de modo mais destacado, para a questão do ordenamento social dos grupos sociais que se dirigissem para os projetos de colonização daquela região. A preocupação com o ordenamento funcional dos colonos pode ser verificada em afirmações do idealizador do Plano de Urbanismo Rural instituído pelo INCRA, de que “os colonos selecionados para compor a nova sociedade deveriam ser doutrinados, motivados e conscientizados sobre os benefícios sociais da vida em comunidade” (CAMARGO, 1973 *apud* REGO, 2016, p. 47).

Destarte, a perspectiva funcionalista por detrás do Plano de Urbanização Rural coadunava com os objetivos do Governo Militar que, de igual modo, concebia o conflito como evento ameaçador à ordem (e principalmente ao *status quo*) social e, por consequência, ao progresso econômico do país.

De acordo com pesquisas realizadas sobre o processo de colonização e ocupação da Amazônia Legal norte mato-grossense<sup>53</sup>, a tônica do progresso e da ordem como seu pré-requisito funcional, será presente de modo mais acentuado nas duas primeiras décadas de ocupação e exploração econômica da região, quando as condições extremamente adversas da região (então coberta pela floresta virgem<sup>54</sup>) exigiram dos primeiros colonos esforço e comprometimento coletivo e individual com valores como o trabalho e o progresso.

---

<sup>53</sup> Sobre essa questão, ver, dentre outros, os trabalhos de Souza (2004); Souza (2008); Falchetti (2010); Peripolli (2008).

<sup>54</sup> Ver Anexo 5 - Vista Aérea da Futura Área de Sinop – 1971.

No caso da colonização dirigida realizada no Norte de Mato Grosso, esses valores serão ainda mais fomentados tendo em vista a direção, organização e execução dos projetos de colonização estarem sob o controle de empresas privadas. Os dirigentes ou líderes dessas empresas serão usados como exemplos de homens de coragem, desbravadores e empreendedores, e, portanto, serão responsáveis pelo processo de “doutrinação” ideológica dos colonos em relação aos valores considerados fundamentais por parte do Governo e, particularmente, dos empresários colonizadores para o sucesso ou realização do progresso da região amazônica.

No caso específico de Sinop, o processo de “doutrinação” ideológica iniciou quando da chegada das primeiras famílias de colonos ao futuro município, em junho de 1972, pouco tempo depois da abertura da primeira área onde se fundaria o município, ocorrido um mês antes, em maio de 1972, na esteira da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém. Em princípio, a Colonizadora abriu uma área no formato de um quadrado<sup>55</sup> no meio da floresta, onde teve início a formação da área urbana da cidade. A parte aberta constitui o que veio a se tornar o centro comercial da futura cidade, de acordo com o Projeto<sup>56</sup> elaborado pela Colonizadora. Já no mesmo ano de início da abertura da área para criação do futuro município, instalaram-se, na cidade, duas serrarias, que dão início ao processo de derrubada de árvores para atender a demanda das famílias que estavam se instalando no município (FALCHETTI, 2011).

Os primeiros colonos a chegarem a Sinop eram oriundos da região Sul, principalmente do estado do Paraná, onde a Colonizadora tinha sua sede e onde tinha desenvolvido outros projetos de colonização. Dado ao fato de a abertura das áreas ter ficado a cargo ou obrigação dos colonos, os primeiros moradores inicialmente construíram suas residências na área aberta pela colonizadora relativa à futura sede do município, único espaço desmatado até então. Para os primeiros colonos que adquiriram lotes rurais, a Colonizadora doava um terreno urbano na área do futuro município.

Porém, as dificuldades enfrentadas pelos primeiros moradores eram inúmeras, tendo em vista a completa falta de estrutura da região. Essas dificuldades decorriam, em

---

<sup>55</sup> Ver Anexo 6 - Primeiras quadras Abertas - Sinop - 1972

<sup>56</sup> Como fruto de um processo de colonização dirigido, Sinop, como as demais cidades do Norte de Mato Grosso originadas daquele processo são cidades planejadas. Sobre o projeto da cidade de Sinop, ver Anexo 7.

grande medida, do fato de que a venda dos primeiros lotes de terra e a chegada dos primeiros colonos deu-se concomitantemente ao início do processo de abertura da área do projeto de colonização. Assim, os primeiros moradores não contavam com recursos básicos como posto de saúde, escola, energia elétrica, tampouco com comércio para aquisição de gêneros de primeira necessidade. Além dessas, os colonos enfrentaram as doenças tropicais inexistentes em suas regiões de origem, como a malária, e ainda dificuldades relacionadas ao clima, como extensos períodos de secas seguidos por extensos, e intensos, períodos de chuva.

De acordo com o INCRA, nos projetos de colonização realizados por meio da modalidade de colonização privada PAP, a empresa colonizadora assumia as obrigações mínimas previstas no Estatuto da Terra<sup>57</sup>, ficando responsáveis pela implantação da infraestrutura básica (demarcação do perímetro da área a ser colonizada e parcelamento dos lotes, construção de estradas de acesso); pela infraestrutura social (construção de escolas, postos de saúde, construção do perímetro urbano); prestação de assistência técnica e creditícia, bem como pelo fomento à produção. Porém, como afirmamos no parágrafo anterior, a Colonizadora Sinop iniciou o processo de colonização da Gleba Celeste, e particularmente de Sinop, sem a implantação das condições (infraestrutura) básica determinada pelo Estatuto da Terra.

Desta forma, os primeiros colonos que chegaram à região não tinham a quem recorrer senão uns aos outros e, em última instância, à Colonizadora. O Estado, ao optar pela modalidade de assentamento ou colonização privada (PAP), transferindo a responsabilidade pela implantação de condições básicas (infraestruturas) necessárias ao processo de ocupação daquela região às empresas, de certa forma, colocava-se à distância dos projetos, pelo menos em relação aos colonos. Nesse sentido, por exemplo, salvo disporem do título de suas propriedades, os colonos não podiam contar com nenhuma forma de financiamento por parte dos órgãos do Estado (SUDAM, BASA, Banco do Brasil, PROTERRA), como os que eram garantidos às empresas de colonização ou grande produtores.

Assim, ao se manter relativamente distante do processo de colonização dessas regiões, o Estado permitiu que as colonizadoras privadas, por meio de seus dirigentes,

---

<sup>57</sup> Ver artigo 61, parágrafo 4º do referido Estatuto, in: BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

constituíssem-se na autoridade de cada projeto de colonização. Isto é, que as empresas de colonização estabelecessem efetivamente o controle social nas áreas sob sua responsabilidade. Controle este que, segundo Santos (1993) *apud* Falchetti (2011, p.62), “tanto se fazia sobre os homens como sobre o espaço”. Em última instância, o Estado permitia que os interesses econômicos dos empreendimentos privados dirigissem as ações de colonização na região Norte de Mato Grosso. Com isso, os colonos ficaram sob o controle e direção das empresas de colonização que, dentre outras coisas, providenciava a organização social e definia a cultura a ser produzida pelos colonos. Além de constranger os colonos em relação à cultura que deviam produzir, as empresas colonizadoras controlavam ainda a comercialização de suas produções agrícolas. Como todo empreendimento de colonização devia possuir uma cooperativa, segundo determinação do INCRA, os colonos não podiam comercializar seus produtos a não ser por intermédio da cooperativa (FALCHETTI, 2011; SOUZA, 2004).

Mas tal controle passava também por criar estratégias para que os colonos permanecessem na região, apesar das condições adversas encontradas. Para tanto, não só os empresários, mas também o Governo Militar procuravam enaltecer a ideia do trabalho, da coragem, do progresso como forma de manter os colonos motivados e determinados a permanecer na região, minimizando os problemas e dificuldades enfrentadas por eles e suas famílias, as doenças, mortes, necessidades materiais, etc. A Colonizadora Sinop S.A., particularmente por meio seu dirigente, o Sr. Ênio Pepino, procurou conduzir o projeto de colonização, apresentando-se não somente como um empresário, mas, sobretudo, como um desbravador, um homem de coragem e determinação, um bandeirante do século XX.

Nesse sentido, buscava colocar-se como exemplo, fomentando junto aos colonos, desde o início do processo de colonização, o valor relacionado ao esforço individual, ao trabalhado duro e à determinação pessoal, como forma de superar as dificuldades e de realizar os sonhos de uma vida melhor que os trouxe para a região. Destarte, os colonos que, diante das grandes dificuldades enfrentadas, decidiam por desistir de continuar na região e retornar à sua localidade de origem, eram considerados, pela colonizadora e por parte de outros colonos, como fracassados, sem determinação, sem coragem para enfrentar adversidades; enfim, utilizava-se todo um conjunto de adjetivos para reafirmar o valor e a coragem dos colonos que decidiam por enfrentar

com trabalho duro, com determinação e força de vontade, as adversidades na nova região tendo em vista sua transformação (SOUZA, 2008).

Desde o início do projeto de colonização de Sinop, a ênfase foi dada à produção ou cultura do café. Isso se explica, em parte, pelo fato de que a maioria dos colonos que vieram do Paraná, já apresentavam tradição na produção cafeeira. Na verdade, em função da crise do café durante a década de 1960, quando em consequência de uma superprodução em face de uma demanda cada vez maior, o Governo Federal resolveu criar uma política de incentivo à produção de outras culturas, tendo como objetivo a diminuição da produção cafeeira. O objetivo do Governo era de reduzir em mais de dois milhões de pés de café principalmente no estado do Paraná, então um dos grandes produtores de café do país (IANNI, 1979).

Desta forma, os colonizadores, tendo em vista que também advinham do Paraná (a Colonizadora Sinop era uma empresa paranaense), tinham como objetivo implantar no processo de colonização da Gleba Celeste, a cultura cafeeira reproduzindo no norte mato-grossense a plantação de grandes cafezais. O café até o início da década de 1960 era o principal produto agrícola do estado do Paraná. No entanto, os colonos terminaram por descobrir que as novas terras não eram férteis, ao contrário, eram muito ácidas, e precisavam de correção. Além disso, o clima também era bem diferente do clima do Norte do estado do Paraná, sua região de origem, isto é, o clima tropical (portanto, mais quente) e com precipitações ou estação das chuvas durante o verão, nos meses de novembro a abril (seis meses seguidos), e estação seca no inverno, de maio a outubro (outros seis meses de seca), o que enfraquecia os cafezais e tornava-os vulneráveis às pragas. Dessa forma, muitos colonos, principalmente os pequenos produtores, tiveram prejuízos, sendo que alguns perderam tudo, isto é, o pouco que tinham, foram descapitalizados e acabaram tendo que vender seus lotes para pagar as dívidas ou tiveram as terras tomadas pela colonizadora por falta de pagamento dos financiamentos. Desta forma, muitos foram obrigados a seguir para outras frentes de colonização, sobretudo para os projetos oficiais do INCRA, em Rondônia (onde o INCRA cedia terras sem exigir a contrapartida financeira), outros resolveram retornar às origens, e alguns optaram por arrendar sua propriedade e passaram a vender sua força de trabalho para os que conseguiam produzir. Assim, dos primeiros que chegaram e puderam

comprar seus lotes no projeto de colonização da Gleba Celeste, cerca de 50% não permaneceram (PERIPOLLI, 2008).

Com relação a outros tipos de cultura, a chamada lavoura branca ou lavoura que não é perene (como as plantações de café são) e que precisa ser cultivada todos os anos como o milho, algodão, arroz, etc., em geral não produzia o equivalente à produção do Sul, com exceção do arroz e da mandioca (SHAEFER, 1985). Além de prejudicar a maioria das culturas, o período de estiagem - que compreendia metade do ano - prejudicava também o cultivo de pastos para os animais. Destarte, muitos prejuízos ficaram registrados na história cafeeira de Sinop. Como tentativa de superação, os colonos foram, então, incentivados a se dedicarem à produção de arroz e de mandioca.

O cultivo da mandioca, aliás, foi bastante incentivada a partir do projeto de instalação da usina de álcool da Sinop Agroquímica S/A<sup>58</sup> no núcleo urbano do que seria o futuro município de Sinop. O projeto foi aprovado pelo Governo Federal na segunda metade da década de 1970, pouco tempo depois da crise mundial do petróleo.

Em decorrência do Programa Nacional do Álcool (Proálcool<sup>59</sup>), criado pelo Governo Federal, a Colonizadora Sinop S.A. aproveita a oportunidade dos incentivos fiscais concedidos pelo Governo para quem produzisse álcool e decide, então, instalar uma usina de produção de álcool a partir da mandioca. Com a instalação da usina, a Colonizadora tinha, como objetivo, dentre outros, criar uma possibilidade para absorção da produção de mandioca dos colonos, como afirmamos, uma das poucas culturas que conseguiam produzir na região. Assim, ao abrir uma possibilidade de renda para o pequeno produtor, a Colonizadora esperava evitar que os colonos deixassem ou passassem para frente seus lotes, na medida em que não tivessem como comercializar as únicas culturas que conseguiam produzir.

Contudo, o projeto da Usina demorou a ser concretizado e só entrou em operação no início da década de 1980 (mais precisamente em 13 de dezembro de 1981), com capacidade de produção diária de 150 mil litros de álcool carburante. Para dar

---

<sup>58</sup> Ver Anexo 8 - Foto da AGROQUÍMICA – Indústria de Álcool (Etanol) – 1982

<sup>59</sup> O Programa Nacional do Álcool (Proálcool) foi criado pelo Governo Federal em 14 de Novembro de 1975 por meio do decreto nº 76.593. Com o Proálcool, o Governo tinha como objetivo diminuir a dependência brasileira em relação ao petróleo, que teve o preço disparado no mercado internacional em 1973, o que foi chamado de primeiro choque do petróleo. Por meio do Proálcool, o Governo Federal oferecia vários incentivos fiscais e empréstimos bancários com juros abaixo da taxa de mercado para os produtores de álcool.

conta dessa produção diária, a usina precisava de 850 toneladas de mandioca por dia. Com a inauguração da usina, os colonos intensificaram o plantio da mandioca, elevando a área cultivada a mais que o dobro da área anterior. Porém, embora fosse uma cultura que os colonos conseguiam produzir na região, o cultivo em escala ampliada exigia investimentos maiores, pois, embora se tratasse de uma cultura temporária, o seu ciclo é longo. As dificuldades de se conseguir financiamento da produção por parte de muitos colonos, somado a prejuízos enfrentados por outros com as plantações durante os períodos de chuva intensa, com os quais eles próprios arcavam, determinaram que a produção de mandioca fosse, aos poucos, paralisada. Com a diminuição do plantio dessa cultura, a usina tentou produzir álcool a partir de outras matérias-primas, como da batata doce e do sorgo, mas acabou paralisando definitivamente suas atividades no ano de 1992 (FALCHETTI, 2010; SOUZA, 2003).

A dificuldade de uma parte dos colonos em conseguir financiamento dos órgãos oficiais (SUDAM, BASA e Banco do Brasil) para a produção, devia-se ao fato de que não possuíam os títulos definitivos de seus lotes. Sem estes, as chances de um colono pequeno ou médio produtor conseguir um financiamento oficial eram praticamente nulas. Por outro lado, caso o colono possuísse o título definitivo da propriedade, a possibilidade de conseguir financiamento junto ao Banco do Brasil era significativamente alta. Em um relato de pesquisa realizada em Conceição do Araguaia em julho de 1976, região Norte do então Estado de Goiás (hoje Tocantins), Ianni (1984) cita a conversa com um gerente do Banco do Brasil. Diante de uma questão colocada pelo autor, a saber, se caso ele tivesse uma grande extensão com mata e quisesse desenvolver a atividade de pecuária e agricultura, o que o banco emprestaria, ele afirma que o gerente respondeu que o banco emprestaria tudo. Questionado sobre o que significava tudo, Ianni relata que o gerente respondeu que tudo significava tudo, isto é, empréstimos para cortar a mata, queimar a mata e plantar pastos; para a construção dos currais e das cercas, e ainda para a compra das rezes para o início da atividade de pecuária; enfim, significava tudo. Segundo Ianni, os créditos agrícolas nesse período eram “altamente generosos, e, nesses casos, excepcionalmente generosos” (1984, p. 150).

Além da questão relacionada ao título definitivo da propriedade como critério fundamental para se conseguir financiamento por parte dos órgãos do Governo Federal,



outro fator que dificultava o acesso de pequenos e médios produtores a financiamentos oficiais era que esses recursos eram voltados, preferencialmente, para grandes projetos de desenvolvimento da região amazônica como, por exemplo, o Polamazônia e o Polonoroeste<sup>60</sup>.

Nesse sentido, a política de financiamento estatal priorizava empresas de colonização e grandes produtores voltados à atividade pecuária. Como afirmamos anteriormente, com o II PND, o Governo Militar expressava claramente opção pelos grandes empreendimentos realizados com capitais privados, nacionais e estrangeiros, estimulados pelos incentivos fiscais do Governo Federal (IANNI, 1984; SOUZA, 2008; VIDIGAL, 1992).

Embora o II PND tenha sido lançado em 1975, é possível perceber, já em 1968, a opção do Governo pela realização do desenvolvimento da região amazônica através do apoio a empresas e grandes produtores, na declaração do Ministro Costa Cavalcanti, quando da visita ao Projeto Suiá-Missu, no Nordeste de Mato Grosso: “O papel do Governo no desenvolvimento da Amazônia é apoiar a iniciativa privada, auxiliá-la no que for necessário e, não, atrapalhá-la” (MULLER; CARDOSO, 1977, *apud* SOUZA, 2004; p. 155).

Vale destacar que o Governo Militar não elaborou uma política específica de financiamento voltada aos pequenos produtores que se deslocavam para os projetos de colonização da região amazônica embora, como afirmamos acima, com a posse do título de propriedade, muitos colonos conseguissem acessar financiamentos, particularmente no Banco do Brasil. Porém, como afirma Souza (2004), ao fazer financiamento junto aos bancos, os colonos acabavam ficando reféns, em grande medida, dos interesses de tais órgãos.

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos colonos para produzirem nas novas terras, muitos deles buscaram outras atividades como forma de acesso a alguma renda. Uma parte buscou trabalho como parceiros ou empregados para produtores mais capitalizados e que, portanto, conseguiam produzir, enquanto outros viram-see

---

<sup>60</sup> Programa de Desenvolvimento Integrado para o Noroeste do Brasil, criado em 1981, pelo decreto nº 86029 de 27/05/1981, com objetivos, entre outros: contribuir para maior integração entre as regiões; aumentar a produção e renda da população, além de diminuir as desigualdades entre as regiões; promover a ocupação demográfica da região noroeste do Brasil; e aumentar a produção da região. Executado com recursos do Governo brasileiro e do Banco Mundial, o programa estava sob a coordenação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). Para maior detalhe, ver Souza (2004).

obrigados a irem para os núcleos urbanos em busca de algum trabalho. Porém, as poucas oportunidades de trabalho existentes eram nas serrarias ou madeireiras, que se espalhavam principalmente às margens da rodovia Cuiabá-Santarém, próximo ao núcleo Urbano de Sinop.

Diante do fracasso do objetivo inicial de muitos novos colonos em desenvolver a cultura do café na região, que não deu certo em função do solo pobre e do clima adverso, e após o fracasso da segunda tentativa realizada com a cultura da mandioca, incentivada pela Colonizadora a partir da instalação da usina de álcool, as atividades de produção voltaram-se para a extração e industrialização da madeira. Tendo em vista que a Gleba Celeste (e Sinop) faziam parte da Amazônia Legal, a área era coberta por floresta densa, com abundância de madeiras nobres (mogno, itaúba, cerejeira) e outras, consideradas pela indústria, com significativo valor comercial. Com o início do processo de colonização e a consequente derrubada da floresta, as madeiras retiradas passaram a ser vendidas para madeireiras e serrarias que começaram a se instalar naquela nova área de colonização. Segundo uma lei federal do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal<sup>61</sup> (IBDF) que vigorava na época, 50% das áreas de florestas de propriedade rural deveria permanecer como reservas, e, portanto, preservadas. O objetivo, segunda a Lei, era evitar a destruição total do meio ambiente.

Assim, a derrubada de cinquenta por cento da área de mata de cada lote, exigido pela Colonizadora, ao mesmo tempo que permitia aos colonos uma possibilidade de renda com a venda das madeiras retiradas para as serrarias e madeireiras, também contribuía para o desenvolvimento da atividade madeireira que, na medida em que avançava o processo de colonização e da consequente derrubada da floresta, aos poucos ia se consolidando até se tornar, a partir do final da década de 1980, a principal atividade econômica do município de Sinop.

---

<sup>61</sup> O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) foi criado pelo Governo Federal por meio do Decreto Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, pela fusão de três entidades do Ministério da Agricultura, a saber: Conselho Florestal Federal (CFF), Instituto Nacional do Pinho (INP) e Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR). Era uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura encarregada dos assuntos pertinentes e relativos a florestas e afins (SOUZA, 2008).

Porém, até o final dos anos 1970, poucas e pequenas serrarias atuavam no município<sup>62</sup>, extraindo e serrando madeiras que, em sua grande maioria, eram usadas nas construções residenciais e comerciais. Tendo em vista a abundância de madeiras na região, bem como a dificuldade de acesso a materiais de alvenaria, as construções realizadas na cidade eram todas feitas de madeira. Nesse período, o ritmo de extração da madeira e derrubada da floresta foi relativamente lento, o que se explica, em grande medida, pelas condições precárias das estradas de acesso aos mercados do Sudeste (São Paulo, em especial), bem como pela falta de recursos como, por exemplo, energia elétrica, que só chegou ao município em 1978, com a instalação de um motor-gerador de energia elétrica pela então empresa estatal Central Elétrica Mato-Grossense (Cemat).

Com os incentivos fiscais e financiamentos subsidiados concedidos pela SUDAM e demais órgãos oficiais (BASA e Banco do Brasil) para empresas que se dispusessem a investir no processo de desenvolvimento da região, várias indústrias madeireiras vão aproveitar desses incentivos para se instalarem em Sinop no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Além do fator relacionado à política de incentivo financeiro às indústrias por parte do Governo Militar, o crescimento da atividade madeireira no município de Sinop, a partir do início dos anos de 1980, pode ser explicada ainda pela conjugação de alguns fatores como, por exemplo, a existência em abundância de madeiras de alto valor comercial na região<sup>63</sup>, disponibilidade de mão de obra, pavimentação do trecho da BR 163 entre Cuiabá e Sinop e ampliação do processo de colonização da Gleba Mercedes com a venda de Lotes de outras etapas desse projeto.

Como afirmamos antes, o processo de colonização da Gleba Celeste deu-se em várias etapas, vez que os lotes não foram vendidos de uma única vez. Ao contrário, a Colonizadora estabeleceu um prazo entre as etapas de venda dos lotes rurais, esperando que os terrenos se valorizassem de uma etapa para a outra (na medida em que o processo de colonização fosse se consolidando), para só, então, comercializá-los. Conforme alguns autores (IANNI, 1979; OLIVEIRA, 2005; PERIPOLLI, 2008; SOUZA, 2008), o processo privado de colonização da Amazônia mato-grossense representou a transformação da terra em mercadoria ou, mais especificamente, em terra

---

<sup>62</sup> Ver Anexo 9 - Vista Aérea da BR 163 e da Área Industrial de Sinop no ano de 1977.

<sup>63</sup> Ver Anexo 10 – Exemplo de Madeiras extraídas e beneficiadas pela indústria madeireira em Sinop no ano de 1979.

de negócios<sup>64</sup>. Uma vez transformada prioritariamente em mercadoria, seus proprietários (empresas de colonização e grandes investidores privados), passam a dispor dela como um meio de reserva de valor. Embora o Estatuto da Terra de 1966 apontasse para a desapropriação de latifúndios improdutivos, na prática é reconhecido, particularmente aos grandes investidores privados que adquiriam extensas áreas na região amazônica mato-grossense, o direito de não produzir e aguardar o processo de valorização da terra para então negociá-las (terra de negócio), reproduzindo, assim, o capital (PERIPOLLI, 2008; SOUZA, 2008).

Desta forma, na medida em que as terras começaram a se valorizar (sobretudo a partir da extração e comercialização da madeira), as empresas colonizadoras colocavam mais lotes à venda e, com a comercialização desses, mais áreas da floresta começaram a ser abertas. Com a abertura de mais áreas, ampliava-se, cada vez mais, a oferta de madeiras com valor comercial na região, o que se colocava como um fator importante na atração de empresas madeireiras e serrarias para a região.

De outro lado, a baixa produtividade das culturas cultivadas nas novas terras, fez com que vários colonos, descapitalizados em função da perda dos investimentos realizados (compra dos lotes e tentativa de cultivo de algumas culturas, como o café), se deslocassem com a família para os nascentes núcleos urbanos na região do projeto de colonização, particularmente para o município de Sinop, atrás de trabalho. Dessa forma, a indústria madeireira pode contar com a disponibilidade dessa mão de obra expulsa do campo que, somado à oferta de matéria-prima em abundância, resultaram em importante contribuição para a expansão da atividade madeireira em Sinop.

Outro fator importante a compor a equação que contribuiu para a expansão da indústria madeireira naquele município foi a pavimentação do trecho da BR 163 de Sinop até Cuiabá, no início dos anos 1980. A pavimentação da rodovia foi importante, pois permitiu às indústrias madeireiras de Sinop comercializarem as madeiras por elas beneficiadas nos mercados da região Centro-Sul do país. Antes da pavimentação, a

---

<sup>64</sup> O conceito terra de negócios é utilizado por José de Souza Martins para fazer referência ao fato de que o desenvolvimento capitalista transformou a terra em propriedade privada e, portanto, em um instrumento de exploração. Para contrapor a essa forma que a terra assume no capitalismo (a saber, em terra de negócios), Martins defende a ideia de terra de trabalho, onde a terra não é propriedade de quem explora o e expropria o trabalho dos despossuídos; antes, é propriedade direta do produtor. Portanto, terra de trabalho e não terra de negócio. Para uma discussão mais detalhada, ver Martins (1996).

circulação de veículos pela rodovia durante os períodos de chuva (que duravam cerca seis meses), principalmente por parte de caminhões, deixava a rodovia em condições precárias e, não raro, intransitáveis nos períodos de chuvas mais intensas, como ocorreu de forma mais dramática no final de 1979 e início de 1980<sup>65</sup> (nos meses de Dezembro e Janeiro), quando os municípios da região ficaram isolados em função das condições da rodovia. Em decorrência da falta de alimentos e de combustíveis resultantes do isolamento provocado pelas chuvas intensas e constantes no referido período, o Governo Federal viu-se obrigado a mobilizar a Força Aérea Brasileira (FAB) para socorrer a população, com o envio de gêneros alimentícios para as regiões mais isoladas (SANTOS, 2007; FALCHETTI, 2010).

Destarte, a pavimentação da BR 163 beneficiou significativamente o escoamento da produção da região norte mato-grossense (particularmente a madeira beneficiada) para o mercado consumidor das regiões Centro-Sul do país. Associada à generosa política de incentivos fiscais e de financiamento oferecidos pelos órgãos do Estado (SUDAM, BASA e Banco do Brasil), a melhora da infraestrutura rodoviária representou fator de forte incentivo para o deslocamento de empresas madeireiras para aquela região, particularmente para o município de Sinop.

O crescimento significativo da indústria madeireira a partir dos anos 1980, bem como a falta de políticas públicas (agrícolas<sup>66</sup>) voltadas aos pequenos produtores teve um papel importante para o aumento populacional do município de Sinop, como igualmente para o consequente esvaziamento da sua área rural.

Além desses fatores, a falta de políticas de corte social, como Saúde e Educação, também contribuíram para o esvaziamento do campo na região. Analisando particularmente a questão da Educação no campo no processo de colonização de Sinop, Peripolli (2008) afirma que em razão da falta de escolas nas comunidades rurais (Agrovilas), muitas famílias de migrantes decidiram por vir para a cidade em busca de escola para os filhos. Segundo o autor, os colonos sulistas atribuíam grande importância

---

<sup>65</sup> Ver Anexo 11 - Vista da BR 163 em Sinop – 1980

<sup>66</sup> Por políticas agrícolas, subentende-se políticas que têm como objetivo induzir mudanças desejadas pelo Governo no setor agropecuário, através de arranjos de instrumentos que estimulem a produção. Além disso, as políticas agrícolas são desenvolvidas tendo como objetivos atender setores específicos, como a agricultura familiar, com crédito rural, política de garantia de preços mínimos, garantia de compra da produção (BACHA, 2004).

à educação escolar dos filhos o que, em sua análise, explicava satisfatoriamente a decisão de muitas famílias de colonos em abandonarem o campo e irem para a cidade (PERIPOLLI, 2008).

Ainda segundo Peripolli (2008), um outro evento histórico que evidencia a importância que os colonos atribuíam à educação dos filhos, pode ser verificado quando do início do processo de colonização do município de Sinop. Apesar da determinação do INCRA, expressa no Estatuto da Terra, para que as empresas colonizadoras se responsabilizassem com a construção de escolas de ensino primário na sede de cada projeto de colonização, a Colonizadora Sinop iniciou o processo de colonização desse município sem a construção da infra-estrutura básica, o que levou os primeiros colonos, preocupados com a educação de seus filhos, a tomarem a iniciativa de construírem, já no ano de 1973 (um ano após o início da chegada dos primeiros colonos à região), a primeira “escola” da cidade. Na verdade, uma construção de madeira, de uma única peça, sem forro e sem assoalho, onde 21 crianças iniciaram as atividades escolares a partir de setembro do mesmo ano.

Conforme discussão anterior, o desenvolvimento inicial do município de Sinop ocorreu, em grande medida, a partir do desenvolvimento do setor primário extrativista baseado na extração e beneficiamento da madeira, que levou o município a se destacar, a partir do final dos anos 1980, como o maior parque madeireiro do estado e a ser conhecido nacionalmente pelo grande número de empresas ligadas à indústria de beneficiamento da madeira, chamada hoje de indústria de base florestal (COSTA e SILVA, 1994).

Segundo informações obtidas junto ao Sindicato das Indústrias Madeireiras do Norte de Mato Grosso (SINDUSMAD), o número de empresas madeireiras no município de Sinop, entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, chegava a mais de 400 (quatrocentas). A dimensão do crescimento da atividade madeireira no município a partir dos anos 1980, pode ser observada no fato de que, somente entre os anos 1985 e 1988, o número de empresas madeireiras quase triplicou, passando de 130 para um total de 322 empresas em apenas três anos (SOUZA, 2004). Com abundância de matéria-prima à disposição, a indústria madeireira (ou indústria de base florestal) caracterizou-se como a principal atividade econômica do município por quase 30 anos. Mas os anos de maior desenvolvimento do setor foram os anos 1980, especialmente

após a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, e os anos 1990. Por conseguinte, corresponde ao período de expansão e aceleração do processo de desmatamento da área relativa ao município.

Tendo em vista o fato de que a atividade madeireira demanda um grande contingente de força de trabalho (mão de obra), a expansão dessa atividade no município refletiu igualmente na expansão de sua população. Tal dinâmica pode ser verificada por meio dos dados apresentados na Tabela 1, que mostra a expansão populacional do município de Sinop entre os anos de 1980 e 2000, período marcado principalmente pelo forte desenvolvimento da atividade madeireira. Atentando-se para a Tabela 1, é possível verificar que entre os quatro primeiros anos da década de 1980, o aumento da população urbana do município acontece de forma lenta, ganhando intensidade a partir de 1984. Nesse sentido, é possível afirmar que o aumento mais intenso da população urbana do município a partir daquela data tem correlação direta com o fenômeno da expansão da indústria madeireira, verificado após a finalização da pavimentação da BR 163, no mesmo ano de 1984.

Da mesma forma, a correlação entre a expansão da indústria madeireira e o aumento da população urbana de Sinop pode ser verificada ainda na dinâmica semelhante dos dois fenômenos em questão entre os anos de 1984 e 1990. Isto é, enquanto o número de indústrias praticamente triplica, a população urbana acompanha o crescimento, aumentando para pouco mais do que o dobro da verificada no ano de 1984.

Tabela 1 – Dinâmica populacional no Município de Sinop (1980-2000)

<b>ANO</b>	<b>População Urbana</b>	<b>%</b>	<b>População Rural</b>	<b>%</b>	<b>População Total</b>
1980	7.865	53,20%	6.919	46,80%	14.784
1982	10.190	43,07%	13.466	56,93%	23.656
1983	11.113	43,08%	14.685	56,92%	25.798
1984	13.265	43,96%	16.908	56,04%	30.173

1990	27.635	68,27%	12.841	31,73%	40.476
1991	32.022	88,94%	3.983	11,06%	36.005
1996	46.489	85,60%	7.817	14,40%	54.306
2000	67.645	90,50%	7.096	9,50%	74.741

FONTES: Sinopse do Censo Demográfico IBGE/1996 (Adap. ARRUDA, 1997, p. 116), e Censo Demográfico IBGE/2000.

Ainda nesse sentido, outro dado importante que pode ser observado é em relação à população rural. Como se pode perceber na Tabela 1, até 1984, a porcentagem da população vivendo no espaço rural do município é relativamente maior que a população urbana. Porém, entre os anos de 1984 e 1990, vai se verificar uma inversão quantitativa entre a população rural e a urbana, com um significativo aumento dessa população em relação à primeira, fato que corrobora, mais uma vez, para a correlação apontada acima, entre a expansão da atividade madeireira e o aumento da população urbana no município.

Com efeito, a indústria madeireira é uma atividade tipicamente urbana e intensiva em mão de obra, principalmente no período anterior ao processo mais recente de mecanização e automatização da produção. Dessa forma, o processo de urbanização do município de Sinop acompanhou o ritmo daquele que será, durante quase trinta anos, o setor mais dinâmico da sua economia. Como mostra a Tabela 1, o processo de urbanização acelera a partir de meados da década de 1985, quando aumenta a concentração de indústrias madeireiras no município.

Por se localizar numa região de transição entre dois biomas (o Cerrado e a Amazônia), sendo o portão norte mato-grossense de entrada para a floresta amazônica, Sinop apresentava, inicialmente, sua área coberta por vegetação de floresta, condição que permitiu o desenvolvimento de uma base econômica sustentada na extração de madeira, e, conseqüentemente, um processo de urbanização mais acelerado em relação aos municípios próximos surgidos no mesmo período de colonização, como Sorriso, Lucas do Rio Verde e Nova Mutum. A atividade econômica desses municípios, desde o início do seu processo de colonização, esteve ligada à agricultura e pecuária. Com isso,



os referidos municípios apresentarão menos diversidade econômica do que Sinop ao longo de seu processo de desenvolvimento.

A força da atividade de extração e de beneficiamento da madeira na região de Sinop revelou-se, ainda na segunda metade da década de 1970, quando ela começa a centralizar a atividade econômica no município. Tal centralização ou força é evidenciada pelo fato de a indústria madeireira concentrar, até a década de 1990, a maior parte da população economicamente ocupada. Nos primeiros anos, o trabalho de extração e beneficiamento de madeira foi ocupado, conforme afirmamos anteriormente, por parte significativa de colonos que não conseguiram desenvolver as culturas desejadas (café, especialmente) nos lotes adquiridos por eles. Com a possibilidade aberta pela comercialização da madeira abundante na região, que se apresentava, inicialmente, uma atividade mais viável que a agricultura (que exigia investimentos significativos para tornar a terra apropriada para o cultivo), a indústria madeireira passa a concentrar a atividade econômica e a maior parte da população economicamente ocupada, suplantando, assim, o processo econômico inicial que se tentou desenvolver no município, a saber, a cultura do café e de outros gêneros agrícolas (como pimenta do reino, guaraná e cacau). Das culturas que se tentaram desenvolver inicialmente na região, o arroz foi uma das únicas com que os colonos conseguiram alcançar uma produção significativa, desde o início do processo de desenvolvimento do município (FALCHETTI, 2010; PERIPOLLI, 2008; SOUZA, 2004).

Em grande medida, o processo de extração e beneficiamento da madeira em Sinop representou um processo de acumulação primitiva, pois a exploração intensa dos recursos florestais, principalmente durante as décadas de 1980 e 1990, possibilitou a geração de recursos que viabilizaram o investimento e desenvolvimento de outras atividades econômicas (MACEDO e RAMOS, 2015). Nesse sentido, destacam-se, especialmente, os recursos que dizem respeito à renda decorrente dos salários do grande contingente de trabalhadores mobilizados pela indústria madeireira. Uma grande parte da renda advinda por meio dos salários circulava na economia local, propiciando, aos poucos, o desenvolvimento e diversificação da atividade econômica, que se ampliava para além de atividades fornecedoras de insumos para a agropecuária e para a indústria madeireira. A ampliação do número de indústrias de base florestal (madeireiras e serrarias) no auge do processo de exploração da madeira no município, final dos anos

1980 e durante a década de 1990, contribuirá, assim, dada a influência da referida ampliação no crescimento populacional, para a consolidação de Sinop, no final dos anos 1990, na condição de cidade polo da região norte-mato-grossense.

Conforme exposição anterior, a atividade econômica baseada na extração e beneficiamento da madeira (indústria de base florestal ou madeireira) será, então, um dos principais fatores para o desenvolvimento em Sinop de uma atividade econômica relativamente diversificada, principalmente quando comparada com municípios vizinhos, mais ou menos com a mesma idade de fundação, que tinham como base a atividade agropecuária. A título de exemplo, a dimensão da indústria madeireira em Sinop pode ser destacada por meio de alguns dados sobre o setor no início dos anos 2000. No que diz respeito ao aspecto quantitativo, dos 784 estabelecimentos industriais existentes em 2002 no município, 527 eram empresas do setor industrial de base florestal, o que tornava Sinop possuidora de um parque industrial madeireiro dos maiores do Brasil no início da primeira década do século XXI (VILARINHO NETO, 2002).

De acordo com Souza (2004), com o processo de modernização tecnológica da indústria madeireira, iniciado a partir da segunda metade da década de 1990, o processo de beneficiamento, que antes abrangia a madeira simplesmente serrada e beneficiada, estendeu-se para a industrialização de outros produtos mais elaborados e, portanto, de maior valor agregado, como portas, compensado, laminado, cabo de escova, pincel, vassoura, entre outros. Para tanto, segundo o autor, “o setor gerava em torno de 15 mil empregos diretos, com média salarial superior ao piso oficial” (SOUZA, 2004; p. 236). Além dos salários, as empresas garantiam, para parte dos trabalhadores, moradia com energia elétrica e água tratada de forma gratuita, nas colônias construídas no entorno das madeireiras.

Nesse sentido, é interessante destacar, para uma melhor compreensão do processo de desenvolvimento da indústria madeireira em Sinop, que desde o início da expansão da atividade, a partir dos anos 1980, as empresas construíram à sua volta (em seus pátios) casas para seus trabalhadores morarem. A construção dessas moradias devia-se, dentre outros fatores, à falta de casas disponíveis para os colonos e migrantes que se deslocavam para a sede do município para trabalhar nas serrarias e madeireiras, principalmente durante os primeiros anos de expansão da referida atividade. Desta

forma, diante da falta de oferta de casas na cidade, as empresas, então, construía­m pequenas vilas ou conjuntos de casas (chamados de colônia) próximo às suas instalações para servirem de moradia para seus trabalhadores<sup>67</sup>.

Mesmo com o aumento do processo de urbanização e da conseqüente expansão do número de residências no município a partir da década de 1980, a disponibilidade de moradia para aluguel era insuficiente para atender o contingente cada vez maior de trabalhadores vindos de outras regiões e estados para trabalhar na crescente indústria madeireira. Vale destacar que o aumento da necessidade de força de trabalho decorrente do crescimento do número de indústrias madeireiras acabou por atrair, para Sinop, trabalhadores de outras regiões para além da região Sul. Se para a realização do processo de colonização e exploração, especialmente nas duas primeiras décadas (1970 e 1980), foram atraídos, para a região de Sinop, colonos oriundos dos estados da região Sul (especialmente do Paraná), já para compor a força de trabalho (servir de mão-de-obra) demandada pela indústria madeireira cada vez em maior número, serão atraídos trabalhadores oriundos da região Nordeste, de modo mais destacado do estado do Maranhão. Desta forma, a partir do início da década de 1990, período este de maior expansão da indústria madeireira em Sinop, a maior parte dos trabalhadores das indústrias madeireiras será composta por trabalhadores “maranhenses”, também popularmente chamados de “nortistas” (SOUZA, 2004; FALCHETTI, 2010).

Diferentemente dos colonos e migrantes oriundos da região Sul, os trabalhadores vindos da região Nordeste (particularmente do estado do Maranhão) deslocavam-se para Sinop, inicialmente, sozinhos, sem trazerem a família junto. De acordo com um entrevistado, morador de Sinop desde 1994 e que trabalhou por quase dez anos em madeireiras do município, muitos trabalhadores vindos do estado do Maranhão só buscavam a família após conseguirem emprego em uma das centenas de madeireiras e ainda um lugar para morar nas colônias construídas por elas. Ainda segundo nosso entrevistado, outros trabalhadores oriundos do referido estado, ao contrário, esperavam juntar uma quantidade significativa de recursos que permitisse a eles comprarem uma casa para sua família em sua cidade natal, além de um “carrinho e então iam embora de volta pra casa”.

---

<sup>67</sup> Ver Anexo 12 – Foto de Colônia de casas dos trabalhadores da Indústria Madeireira – 1978.

Além da falta de disponibilidade de moradias de aluguel no município, outro fator que contribuiu para que as “colônias ou vilas” de moradores continuassem a ser construídas pelas indústrias madeireiras, deveu-se ao fato de que a grande maioria das madeireiras e serrarias se localizavam na periferia do município, sobretudo ao longo das margens da BR 163 no perímetro urbano. Com isso, tendo em vista a distância em relação à sede do município, as empresas, para fazer com que seus trabalhadores residissem o mais próximo possível, resolveram continuar a construir tais colônias ou vilas. De acordo com Souza (2004), no início dos anos 2000, as casas construídas para servirem de moradia a uma parte dos trabalhadores da indústria madeireira somavam mais de 4 mil unidades.

Se por um lado a indústria madeireira, como principal atividade econômica durante as três primeiras décadas do processo de formação do município, contribuiu para a consolidação de Sinop como uma cidade polo, isto é, com uma atividade econômica relativamente diversificada; por outro lado, a atividade madeireira ou de base florestal impactou significativamente não somente o ambiente ou ecossistema local, como também a vida das pessoas que trabalharam e dedicaram e mesmo desgastaram suas vidas no processo de levar o “progresso” para a região Norte de Mato Grosso (FALCHETTI, 2010; MARTA, 1999a).

Segundo Souza (2004), o que mais impressionava as pessoas que visitavam a região de Sinop durante as décadas de 1970 e 1980, em especial, era o ritmo de trabalho dos colonos e demais trabalhadores bem como suas crenças num futuro de progresso para a região e para o município. De fato, fazia-se necessária muita determinação e, sobretudo, esperança de alcançar uma condição de vida melhor no futuro, por parte dos primeiros colonos que se estabeleceram na região, para realizar o processo de derrubada da floresta e o esforço de tentar produzir algumas culturas nas novas terras. A região da Amazônia se colocava como uma oportunidade para os aventureiros que esperavam enriquecer, como também para o capital que via nas vastas riquezas mineral e vegetal da Amazônia oportunidade para sua reprodução.

A atividade madeireira, a despeito de ter contribuído para o processo de urbanização e desenvolvimento econômico de Sinop, representou um alto custo seja para o meio ambiente seja para parte dos trabalhadores envolvidos no processo de

extração e beneficiamento da madeira, seja, ainda, por fim, aos moradores do município.

Por concentrar a indústria madeireira da região da Gleba Celeste, o município de Sinop sofreu com vários problemas decorrentes dessa atividade. No que diz respeito aos trabalhadores, a atividade intensiva de extração da madeira, realizada em sua maioria de forma manual, segundo métodos arcaicos ou ultrapassados devido à falta de equipamentos e máquinas modernas, colocou em risco e levou muitos trabalhadores a sofrerem acidentes e muitos outros à perda de suas vidas (MARTA, 1999b). Realizada anteriormente ao surgimento das normas contemporâneas de segurança e sem a devida infraestrutura técnico-mecânica, a atividade era um processo de risco de acidentes e mortes extremamente altos. Há vários relatos em pesquisas realizadas das situações arriscadas da atividade de extração de madeira e das mortes de trabalhadores que essa atividade provocava (MARTA, 1999b; SOUZA, 2004; OLIVEIRA, 2005; TEIXEIRA, 2006; SANTOS, 2007).

Além das mortes ocorridas durante o trabalho de extração das madeiras, os trabalhadores enfrentavam alto risco de acidente também nas atividades de serragem e beneficiamento da madeira. Nos primeiros anos de desenvolvimento da atividade madeireira, tendo em vista a enorme disponibilidade de madeiras, as empresas, em sua grande maioria, somente serravam as madeiras e enviavam para os centros consumidores bem como para a construção civil local. Desta forma, nos primeiros anos de exploração florestal na região, as serrarias constituíram a maior parte das empresas madeireiras. Essa atividade, desenvolvida em equipamentos com baixa tecnologia e sem as regras contemporâneas de segurança do trabalho, foi responsável pela morte e ou mutilação de vários trabalhadores (SOUZA, 2004; MARTA, 1999b).

A situação precária dos trabalhadores decorria das condições objetivas da atividade madeireira nas duas primeiras décadas posterior à fundação do município, em 1974. Nesse período, a atividade se desenvolveu à margem dos regulamentos oficiais das relações de trabalho. A grande maioria das empresas do setor, principalmente as de pequeno porte, encontrava-se no campo da informalidade. Desta forma, as relações de trabalho que se desenvolvem no período, lembram muito as relações de trabalho pré-capitalistas. Isto é, o grau de expropriação do trabalho se aproximava em muito do trabalho escravo. Segundo Souza (2004), as relações de trabalho estabelecidas nesta

região são formas apenas permitidas na fronteira, sobretudo em seu momento de expansão.

Como o Governo Federal tinha transferido para a Colonizadora Sinop, a responsabilidade pelo processo de colonização da região, cabia a ela o papel de decisão e de acompanhamento das atividades econômicas realizadas, inclusive a atividade madeireira. Assim, nos primeiros anos de colonização e exploração dos recursos de base florestal, a fiscalização por parte do Estado era praticamente inexistente. Desta forma, não existem dados estatísticos oficiais disponíveis sobre as condições dos trabalhadores, nem sobre acidentes de trabalhos e número de trabalhadores mortos na atividade de extração bem como de beneficiamento da madeira durante os primeiros anos do processo de colonização de Sinop (PICOLI e SANTOS, 1998).

Na verdade, as empresas não registravam nem tampouco dados contábeis básicos, como estabelecimento dos custos, a apropriação de despesas, as margens de comercialização e lucro. De acordo com Souza (2004), as empresas não tinham clareza da participação de fatores de produção e relações de trabalho no conjunto da produção, em grande medida decorrente da falta de registros.

Com efeito, a informalidade da atividade madeireira nas suas duas primeiras décadas de desenvolvimento, em particular, estava relacionado, entre outros, ao fato de estar inserida numa região de fronteira e, ainda, pelo fato de estar de acordo com o objetivo geopolítico do Governo Militar, de ocupar e transformar a região da Amazônia Legal mato-grossense, a fim de inseri-la no mercado econômico nacional e estrangeiro. Desta forma, dado o objetivo e a pressa em se extrair os recursos vegetais (madeiras) e abrir as terras da região para a atividade agropecuária, o Estado deixou a cargo dos agentes privados (donos ou empresários do setor de madeira), a direção da atividade de exploração e abertura das áreas de florestas. Dito de outro modo, o Governo entregou ao capital, nacional e internacional, ansiosos de reprodução, a direção do processo de extração e beneficiamento da madeira.

Entregue ou deixado sob o controle dos agentes econômicos, inclusive com incentivos fiscais para que muitos pudessem ter condições melhores para realizar o processo de exploração dos recursos de base florestal, o processo de exploração seguiu a racionalidade exclusiva do lucro, isto é, a racionalidade hegemônica em situações onde impera o princípio do *laissez-faire*. Assim, o processo de extração e exploração da

riqueza se deu sem planejamento e sem a racionalidade mínima que transcendesse o objetivo imediato do lucro. Dessa forma, a atividade se realizará de forma irracional, o que produzirá um impacto profundo no meio ambiente, levando à degradação e exploração intensiva e descontrolada da riqueza florestal (madeiras com significativo valor comercial), que provocará, em pouco tempo, o início do seu esgotamento. No final da década de 1990, a indústria madeireira de Sinop já começa a enfrentar dificuldades em conseguir madeira de alto valor comercial nas matas que ainda restam nas proximidades do município (SOUZA, 2004; PICOLI, 2006; FALCHETTI, 2008).

Segundo Picoli (2006), a forma com que ocorreu a exploração dos recursos florestais na Amazônia, aparentemente realizada sem critérios racionais, na verdade seguia a estratégia de expansão e acumulação do capital. Nesse sentido, a falta de planejamento mais racional de exploração dos recursos vegetais, ao invés de revelar uma deficiência ou atraso por parte das empresas madeireiras, revela que a ausência de um planejamento criterioso, na verdade tratava-se do verdadeiro planejamento, tendo em vista que o objetivo era a acumulação mais rápida possível do capital com o menor custo e investimento possível. Um planejamento mais criterioso, que atentasse para processos que diminuíssem o máximo possível o impacto da atividade na floresta bem como a degradação ambiental, por exemplo, com políticas de manejo que impedissem a derruba descontrolada da floresta, demandaria um maior investimento e custo da atividade por parte das indústrias madeireiras, o que, conseqüentemente, reduziria o lucro, isto é, a dimensão de reprodução ou expansão do capital.

Destarte, o estabelecimento de exigências mais criteriosas e rigorosas para a atividade madeireira na Amazônia mato-grossense naquele período (décadas de 1970 e 1980), além da possibilidade de vir a se tornar elemento de constrangimento para o capital deslocado para a região à procura de reprodução, não teria feito muito sentido lógico, na medida em que ainda não estavam em voga os princípios e valores relacionados à preservação e exploração florestal sustentada, fenômeno que vai se tornar mais presente e constrangedor das formas de exploração predatórias dos recursos

naturais, sobretudo a partir da década de 1990, principalmente após a realização da Conferência Eco-92<sup>68</sup>, na cidade do Rio de Janeiro.

Ademais, a forma intensa e acelerada de exploração e abertura das terras nas regiões de colonização da Amazônia mato-grossense às margens da rodovia Cuiabá-Santarém (BR 163), estava relacionada diretamente aos objetivos do Estado de ampliar o processo de colonização da região, e de utilização das terras para a produção agrária e pecuária. Nesse sentido, se por um lado o processo de exploração deu-se de forma não criteriosa e em grande medida predatória, como afirma Picoli (2006; p. 167), que isso “foi possível ao longo dos tempos, e ainda é praticável na região graças à incompetência, à conivência e à omissão por parte do Estado brasileiro, pois este torna essa prática realizável em toda a região amazônica”; por outro lado, este processo fazia parte de um plano geopolítico por parte do Governo Militar de ocupação e integração da região ao centro econômico nacional e internacional.

Sendo assim, a avaliação de que a exploração sem critérios racionais da região decorreu da omissão e ou incompetência por parte do Estado não reflete, de fato, a realidade quando tem em conta que esse Estado participou do processo por meio de incentivos fiscais e financeiros às empresas, inclusive madeireiras, para se instalarem na região e realizar o processo de exploração e abertura das áreas de floresta para liberar a atividade da agricultura e pecuária. Uma aparente atmosfera *laissez-fairiana* existente, principalmente nos primeiros anos de exploração madeireira por parte das indústrias na região, na verdade, em última instância, não passavam, de fato, de aparência. Com efeito, o Governo Militar, tendo em vista especialmente seu caráter autoritário, efetivamente, tinha o controle efetivo do processo de exploração da região, e a relativa liberdade experimentada pelas madeireiras e serrarias nos primeiros anos de colonização e exploração dos recursos florestais da região, na verdade era concessão por parte do Estado, na medida em que tal liberdade garantia menos entraves à atividade e,

---

<sup>68</sup> Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, realizada entre os dias 3 e 14 de junho do ano de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Conhecida como a mais importante conferência sobre meio ambiente da história, a Eco-92 foi a largada para que a conscientização ambiental e ecológica entrasse definitivamente na agenda dos cinco continentes. A grande importância dessa conferência deve-se ao fato de ter sido nela que a comunidade política internacional admitiu, pela primeira vez, a necessidade de se conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza.



portanto, maior dinamismo do processo de abertura e, conseqüentemente, o início da atividade de exploração agropecuária das terras livres da cobertura vegetal original.

Desta forma, durante as primeiras décadas de exploração e desenvolvimento do município de Sinop, a presença do Estado vai se dar, sobretudo, por meio de políticas públicas de concessão de benefícios fiscais (isenções) e financeiros (financiamento, subsídios) por parte de órgãos oficiais (SUDAM, SUDECO, Banco do Brasil). Desta forma, as políticas públicas nesse período voltaram-se, especialmente, para o benefício de agentes privados e grandes investidores, ou seja, para o capital nacional e internacional que se dispusesse a investir no processo de colonização e exploração da Amazônia. Já em relação aos colonos, especialmente os desprovidos de recursos, bem como os trabalhadores das indústrias extrativistas, como a madeireira, o Estado mostrava-se praticamente ausente. Nesse período, verifica-se quase a inexistência de políticas públicas de corte social voltadas para garantia de assistência e proteção social dessa população. O sentimento, aliás, em grande medida propagado, no caso de Sinop, pela empresa colonizadora, era de que os indivíduos deviam contar, em primeiro lugar, com sua força de vontade e iniciativa própria, e, quando não suficiente, com a solidariedade dos outros colonos ou do dono da empresa colonizadora. A dependência da assistência ou da ajuda estatal, só era aventada, quando da possibilidade de se conseguir financiamento oficial, após o recebimento do título do lote junto à Colonizadora.

Dessa forma, no caso da região de Sinop, nas duas primeiras décadas, a presença do Estado na região por meio de políticas públicas de corte social praticamente não se fez sentir. Salvo a presença de escolas de ensino primário e secundário (atualmente fundamental e médio), a cidade demorou a contar, por exemplo, com a presença de um posto de saúde pública, o que só vai ocorrer a partir do início dos anos 1990, pouco tempo depois da regulamentação e implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo a Constituição Federal de 1988.

Além dos impactos relacionados aos trabalhadores, é importante citar o impacto da atividade madeireira no meio ambiente e nas condições gerais de vida dos moradores de Sinop. Durante grande parte de desenvolvimento da atividade madeireira, as empresas dedicaram-se, prioritariamente, à comercialização da madeira *in natura*, isto é, madeiras serradas, segundo padrões comerciais. Com isso, as várias madeireiras e

serrarias acabaram lidando com um problema sério, que era o pó de serragem resultante do processo de serragem e beneficiamento das madeiras. Como as empresas não tinham interesse comercial no aproveitamento desse resíduo do processo industrial, acabavam, então, queimando montanhas de pó de serragem, forma mais rápida encontrada pelos empresários para resolver a questão relacionada a tal resíduo.

Assim, a queima do pó da serragem, realizado por praticamente todas as empresas madeireiras do município, acabou por se tornar um problema grave de saúde para a população de forma geral. A fumaça resultante dessa referida queima, juntamente com pequenas partículas resultantes, cobria toda a cidade, constituindo-se um problema grave, principalmente durante o período da estiagem ou sem chuva, que durava seis meses.

Como afirmamos anteriormente, portanto, a atividade madeireira se realizou em um quase estado de *laissez-faire* completo. Os empresários desse setor encontraram poucas restrições ou constrangimentos de natureza regulatória ou fiscalizatória que interferissem em suas atividades e interesses. Por estarem em sintonia e, de certa forma, realizando os objetivos do Governo Militar, de levar o progresso e a modernidade econômica para a Amazônia Legal, essas empresas contavam não só com apoio do Estado como avalista do processo de exploração realizado por elas, mas também na forma de incentivos e subsídios para elas se fixarem na região.

O desenvolvimento econômico baseado na exploração da madeira, no geral, é concentrador de riqueza. Dessa forma, apesar do crescimento econômico advindo do processo de extração e beneficiamento da madeira, esse crescimento econômico acabou marcado pela concentração, não representando, portanto, a realidade objetiva da grande parte dos trabalhadores e moradores de Sinop. De certa forma, esse vai ser o padrão a verificar ao longo da história e desenvolvimento econômico do município. É um dos municípios com uma renda per capita significativa, mas que não reflete ou não traduz, na realidade, o padrão de renda do município.

## **5. POLÍTICAS SOCIAIS E ESTADO AUTORITÁRIO: REGULAÇÃO CONSERVADORA E CIDADANIA LIMITADA (1930-2002)**

A literatura mostra que, desde o início do período republicano, quando setores da sociedade civil se organizavam e começavam a agir no sentido de um protagonismo em relação a uma agenda que contemplasse seus anseios e demandas, o Estado brasileiro sempre interveio no sentido de assumir o protagonismo ou, o caso mais recorrente, de assumir a centralidade do processo político, mais especificamente de arvorar para si, de forma exclusiva, a proposição das pautas e das políticas a serem implementadas.

Esse processo deu-se, comumente, de forma autoritária, sem a realização de negociação direta com a sociedade civil ou seus setores mais organizados (CARVALHO, 2001; PAOLI, 1992). É o caso dos vários interstícios que tivemos em nossa história republicana quando vigoraram, efetivamente, regimes e ou governos declaradamente autoritários e ditatoriais - o Estado Novo (1937-45) e o Regime Militar (1964-85).

Esses períodos de agudização do padrão autoritário na relação do Estado com a sociedade deveu-se, de forma mais explícita e intensa, aos momentos em que a sociedade civil organizada passa a pressionar mais fortemente por maior participação e influência nas decisões políticas, bem como por uma conseqüente desprivatização do Estado. É o que acontece no início da década de 1960, por exemplo, quando a luta e pressão pela reforma agrária e democratização do acesso à terra por parte dos movimentos de trabalhadores camponeses alcança dimensão e visibilidade significativas.

Esta tradição autoritária do Estado brasileiro para com grande parte da sociedade deve-se, em grande medida, ao seu caráter historicamente privatista. Este caráter do Estado brasileiro, constituído desde o período do império, aprofundado e consolidado ao longo do período republicano, é um dos principais fatores que vai se revelar como um elemento de constrangimento e mesmo de impedimento, para a formação e constituição de valores e significados relacionados à participação política e, portanto, à cidadania (CARVALHO, 2001). Ao contrário, o que se verifica é um reforço recorrente do caráter ou padrão autoritário.

Nas disputas e conflitos de interesses objetivos entre setores da sociedade civil organizada e as classes dirigentes (com controle sobre o Estado) como, por exemplo, os conflitos trabalhistas e a referida luta pela democratização do acesso à terra, a ação histórica do Estado parece ter sido sempre distante da mediação. Antes, o padrão de atuação tem se mostrado no sentido do cerceamento e constrangimento de manifestações e reivindicações por parte dos grupos organizados da sociedade civil, realizados sempre sob o signo da ordem, intencional e arbitrariamente manipulado (recorrentemente) para legitimar, diante da sociedade como um todo, tais ações autoritárias. Como mostra Carvalho (2001), a manipulação arbitrária do sentido da ordem inicia-se quando da criação da República, e perpassa por todos os governos e períodos subsequentes. Tal manipulação marcará, desde então, no imaginário político-social brasileiro, de forma indelével, a ideia do conflito como um fator desestabilizador, que deve merecer sempre por parte do Estado uma resposta enérgica no sentido de sua eliminação ou equacionamento.

Neste sentido, os recursos utilizados pelo Estado apresentaram formas as mais variadas. Além do recurso recorrente da força e repressão a manifestações ou pressão mais contundente por parte da sociedade, um recurso utilizado foi o que alguns autores denominaram de populismo (WEFFORT, 1980). Assim, como uma forma de impedir o surgimento e desenvolvimento dos sentidos e valores relacionados à democracia, e continuar garantindo a legitimação diante da sociedade do caráter autoritário do Estado, em particular na forma de sua relação com a sociedade civil organizada, é realizada uma manipulação simbólica, tendo como objetivo a legitimação, isto é, o reconhecimento por parte da sociedade, da validade do padrão da referida relação. A operação realizada, no plano do simbólico, trata de associar ou de atribuir, de forma arbitrária, ao caráter autoritário do Estado, um novo sentido que, embora não completamente dissociado do anterior, consiga ressignificar a percepção da sociedade civil em relação ao Estado. Esse novo sentido produzido será a figura do paternalismo. O objetivo era fazer com que a imagem do Estado fosse percebida, no imaginário social, não mais como uma instituição repressora e arbitrária, mas revestida do caráter paternalista (PAOLI, 1992).

Assim, a centralidade do Estado, bem como seu protagonismo na formulação e implementação de políticas, especialmente nas áreas relacionadas às questões sociais (como, por exemplo, Previdência Social, Legislação Trabalhista, Assistência Social),

passaram, então, a ser instrumentalizados, paradoxalmente, no sentido de reforçar esse novo sentido dado à forma de relação (e por que não, reação) do Estado para com a sociedade.

### **5.1 - A construção do estado paternalista (populista) (1930)**

Conforme alguns autores (CARVALHO, 2001; PAOLI, 1992), essa construção simbólica do Estado como um ente de caráter paternalista inicia-se a partir da Revolução de 1930 e se consolida, no imaginário social, durante o período de vigência do Estado Novo (1937-1945). Segundo a literatura especializada, o ano de 1930 é um marco não só na nossa história política, mas também no que tange à dinâmica histórica do processo econômico nacional, pois é quando se inicia a industrialização brasileira propriamente dita, com as indústrias de substituição das importações. É também o período em que o número de trabalhadores urbanos nas indústrias aumenta consideravelmente. Esses dois processos, aumento da industrialização e o consequente aumento do contingente de trabalhadores urbanos nas indústrias, contribuíram para o aprofundamento dos conflitos entre industriais e trabalhadores (capital e trabalho), que já vinham ocorrendo desde o início do século, principalmente na cidade de São Paulo, que concentrava o maior contingente das indústrias na época (PAOLI, 1992).

Durante as duas décadas iniciais da primeira República, a repressão será o padrão fundamental de relação do Estado para com os movimentos sociais de forma geral e, mais especificamente, com o movimento operário ou dos trabalhadores, imiscuindo-se pouco nas questões oriundas da relação entre os trabalhadores e os industriais (donos das fábricas). A regulação da relação entre capital e trabalho, ou, mais propriamente, entre os trabalhadores e industriais (capitalistas), era, nessa época, monopólio desses últimos. Desta forma, as condições de trabalho, valor do salário, etc., eram negociados diretamente com os patrões, sem nenhum regramento legal para se ter como referência.

E o Estado, dado seu caráter intrinsecamente privatista, agia antes no sentido de referendar a regulação privada praticada pelos patrões, que na condição de uma instância mediadora. A forma repressora de ação em relação aos trabalhadores, de forma geral, e aos sindicatos, de forma específica, expressava - em grande medida - a

prevalência do caráter referendador da regulação privada do trabalho durante o início da primeira República. Durante esse período, só em poucos momentos, o Estado irá interferir nesse padrão privado de regulação.

Porém, a partir dos expressivos movimentos grevistas dos trabalhadores entre os anos 1917-1919, o Estado inicia sua interferência nas relações de trabalho, tomando para si a função de regulação da referida relação. O início desse processo data do ano de 1918, e tem como marco a criação, na Câmara dos Deputados, de uma Comissão de Legislação Social, e também da criação do Departamento Nacional do Trabalho. Do período em que se inicia o referido processo, até o ano de 1929, instaura-se o debate institucional sobre as questões operárias mais agudas, que se desencadeiam em várias medidas legais regulatórias, como por exemplo, condições de segurança e higiene dentro das fábricas, criação de caixas de aposentadoria e pensão para os ferroviários e posteriormente para outras categorias, férias, trabalho infantil, trabalho feminino (CARVALHO, 2001; PAOLI, 1992).

Esta mudança relativa na forma de atuação do Estado, passando do caráter exclusivamente repressivo para regulador das relações de trabalho, vai ser contestado profunda e duramente pelo empresariado (essencialmente industriais). Para tentar fazer frente a essa intervenção do Estado em questões sobre as quais eles acreditavam ter legitimidade para resolver e decidir, esses industriais passaram a se organizar e a contestar tanto a validade das reivindicações dos trabalhadores, quanto a ação reguladora do Estado. Assim, parece ser possível dizer que origina-se daí a constituição de um modelo de relação entre proprietários (capitalistas) e trabalhadores, no Brasil. Surge no plano das relações privadas, e, posteriormente, estende-se para o plano das relações públicas (no sentido de relações políticas), entre o Estado e os trabalhadores. Isso acontece, conforme citado anteriormente, quando os trabalhadores revoltam-se contra as condições de trabalho, como jornada diária extenuante, riscos e falta de segurança e falta de higienização dos locais de trabalho, do trabalho infantil, etc., bem como contra o baixo nível de remuneração.

No entanto, a entrada do Estado na regulação das relações trabalhistas não teve, como resultado, o alargamento e a consolidação da autonomia da classe trabalhadora, isto é, a superação almejada do paradigma da tutela ao qual o conjunto dos trabalhadores urbanos, em especial os da indústria, se viu preso durante os anos iniciais

do período republicano. Como foi se revelando ao longo do tempo, especialmente após a década de 1930, com o início do Governo Vargas, o Estado foi reforçando seu papel regulador, e principalmente seu protagonismo na iniciativa e formulação de Leis voltadas a tal atividade regulatória.

Em consequência, os movimentos e organizações dos trabalhadores (uniões operárias, sindicatos), que até então eram realizados e constituídos por meio da iniciativa autônoma dos próprios trabalhadores, tendo em vista a constituição de um ator político ativo com força significativa para ter condições de interferir no processo de regulação das relações trabalhistas (especialmente garantindo uma Legislação que contribuísse para diminuir os impactos da proletarização, não só do trabalhador individual, mas da família operária, e também remuneração maior para o trabalho), viram seu protagonismo diminuir na medida em que o Estado passou a submeter as organizações e sindicatos dos trabalhadores ao seu controle. Como consequência desse processo, os trabalhadores tiveram diminuída paulatinamente sua capacidade propositiva no processo de regulação do trabalho, e suas pautas e demandas cooptadas pelo aparato institucional do Estado.

São desse período os marcos fundamentais que evidenciam tal processo, dentre eles, destacamos a criação do Ministério do Trabalho, em 1930, o Decreto Lei 19.770 (que estabelecia, por exemplo, o controle financeiro dos recursos dos sindicatos por parte do Ministério do Trabalho, para que não fossem utilizados em períodos de greves, e, ainda, a participação do Estado, por meio do Ministério do Trabalho, nas assembleias sindicais e o veto à realização de atividade política aos sindicatos), o Decreto de fixação do valores do salário mínimo, em 1940, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943 (CARVALHO, 2001).

Esse novo modelo de Estado, portanto, buscará se afirmar e se diferenciar significativamente do modelo e sentido de Estado do período anterior a 1930, a saber, de um Estado autoritário, apesar da aparência formal liberal com que tinha sido instituído. Objetivamente, porém, o que se verificou é que a mudança operada na forma do Estado se relacionar com a sociedade civil, de modo geral, e com os trabalhadores, de forma mais específica, não redundou em mais liberdade e autonomia política, como esperavam e demandavam principalmente os movimentos dos trabalhadores. Se de um lado o Estado retirou os trabalhadores da esfera da negociação privada sobre as questões

relacionadas a condições e jornada de trabalho e o valor dos salários, realizada diretamente com os empresários, e trouxe as negociações trabalhistas para a esfera política/estatal, passando a atuar como um agente mediador; de outro, assumiu o protagonismo e a prerrogativa no processo normatizador/regulador.

O objetivo dessa ação interventora do Estado revelou-se menos preocupada e interessada em procurar produzir um relativo equacionamento dos conflitos de interesses entre os trabalhadores e os empresários, e, ao que parece, mais em agir no sentido de controlar e constringer o aprofundamento e consolidação do movimento operário.

Assim, o Estado getulista, de forte orientação positivista e que, portanto, concebe a questão do ordenamento social como fator prioritário a ser perseguido pela ação estatal, atuou no sentido de refrear o ímpeto democratizante desencadeado especialmente pelo movimento dos trabalhadores, e que ameaçava a se espalhar para outras instâncias da sociedade civil. Para tanto, os recursos utilizados não podiam ser unicamente a repressão, que tinha se mostrado insuficiente, mas deveria ser principalmente de outra ordem. É nesse sentido que há o reforço na construção da imagem do Estado paternalista, que protege os trabalhadores, concedendo-lhes direitos com vistas a melhorar suas condições de vida e trabalho. A operação realizada ocorre especialmente no plano simbólico, no sentido de fazer com que as legislações que garantiam direitos e proteção aos trabalhadores fossem concebidas e percebidas fundamentalmente como concessões do Estado (mais especificamente do Governo Getúlio Vargas) e não como respostas do Estado às demandas e pressões por parte do movimento operário organizado. O objetivo de tal operação era, portanto, dissociar, no plano do imaginário político-cultural, a Legislação e os Direitos trabalhistas implementados ao longo dos Governos Vargas, com a organização e as lutas políticas dos trabalhadores.

E mais, associar os direitos trabalhistas ou direitos sociais ao trabalho, isto é, a benefícios que só os trabalhadores tinham direito a ter acesso, pelo exclusivo fato de serem trabalhadores. Os direitos sociais passam, assim, a serem vistos como uma concessão do Estado aos trabalhadores, como uma espécie de benesse concedida pelo Estado. O critério, portanto, não era o fato de serem cidadãos, mas antes porque eram trabalhadores.



Ao estabelecer o trabalho como elemento ou critério fundamental para legitimação do acesso aos direitos sociais, estes tiveram seu conteúdo político esvaziado pelo Estado. E, em contrapartida, o Estado acrescentou, no lugar, um conteúdo moral, apresentando e reforçando a ideia de que os referidos direitos e políticas eram como se fossem um prêmio (uma benesse concedida pelo Estado) aos indivíduos que optavam por serem trabalhadores, e, portanto, não entregues a uma vida de ócio e “vagabundagem” (PAOLI, 1992).

Em contrapartida, a parcela restante da sociedade, excluída do mundo do trabalho regulado pelo Estado (trabalho formal, com carteira assinada), viu-se não só à margem da proteção social estatal, mas principalmente indigna e não merecedora de tal proteção. A essa forma restrita de garantia de direitos sociais por parte do Estado getulista, alguns autores utilizaram, como conceito explicativo, o termo cidadania regulada (SANTOS, 1979) não só em função do caráter restritivo, mas porque restrita e controlada no seu potencial latente para a participação e manifestação.

Assim, esse padrão de direitos sociais que tem, no critério do trabalho, o elemento moral (não político) legitimador, sedimentou-se no imaginário político-cultural brasileiro nas décadas seguintes e, em grande medida, mostrou-se um fator importante no processo de constrangimento à luta política pela cidadania democrática.

## **5.2 - A Ditadura Militar e as políticas sociais**

O esvaziamento do conteúdo político dos direitos sociais implantados no princípio da década de 1940, embora tenha dificultado, não impediu que reascendesse, nas décadas seguintes, em vários setores da sociedade, um desejo por mais liberdade, mais igualdade, por direito de participação na vida político-econômica nacional, de um anseio, enfim, por democratização das relações sociais e em especial do Estado.

Isso se verifica especialmente entre os anos finais da década de 1950, e os iniciais, da década de 1960, quando o país vive politicamente um momento até então singular de relativa democracia formal do sistema político-partidário. Nesse período, verifica-se o surgimento, por entre vários setores da sociedade, de movimentos e lutas políticas de afirmação de direitos, não só nos principais centros urbanos, mas também nas áreas rurais. O movimento e organização de luta política dos camponeses pela

democratização do acesso à terra, bem como a retomada do movimento dos trabalhadores pela ampliação dos direitos e da valorização e aumento dos salários, são expressões significativas da dinâmica política desse período (GONH, 2009).

Em grande medida, a dinâmica referida se deveu não só à relativa regularidade do sistema político-institucional, que garantia a disputa política partidária com realização de eleições livres e diretas, mas também ao processo acelerado de transformação econômica por que passava o país, que resultou em urbanização acelerada dos principais centros industriais. Essa transformação econômica deveu-se, em larga medida, ao avanço e aprofundamento do processo industrial do país, o que, por sua vez, refletiu em aumento da proletarianização de parcela significativa dos centros urbanos. Com isso, a reorganização do movimento dos trabalhadores (agora um contingente mais numeroso) decorrente das condições precárias e o baixo valor dos salários, somado à organização e à luta de vários setores da sociedade pela afirmação e conquistas de direitos, ganharam força e intensificaram a pressão pelo aprofundamento da democratização da sociedade e do Estado.

Essa luta política empreendida pelas forças populares (incluindo os movimentos dos trabalhadores) enfrentou uma forte resistência por parte dos grupos econômicos hegemônicos do país, em especial do empresariado nacional e estrangeiro, que enxergavam no processo de democratização da sociedade e do Estado um risco efetivo para a realização dos seus interesses. Risco esse representado, de forma mais aguda, pelas questões relativas às demandas do movimento popular pela ampliação dos direitos políticos (estender o direito de voto aos analfabetos), às demandas do movimento operário urbano por ampliação dos direitos trabalhistas (em especial o aumento do valor dos salários) e às demandas dos trabalhadores rurais pela reforma agrária. O auge dessa resistência se dá com o processo de ruptura do sistema político-partidário democrático, em 1964, e a tomada do poder pelas Forças Armadas, com apoio (e principalmente incentivo) dos setores econômicos e/ou empresariais hegemônicos (GONH, 2009).

Ao contrário das justificativas oficiais para legitimar a referida ruptura política (o Golpe Militar), a saber, a ameaça de implantação do comunismo no país, os motivos reais parecem estar relacionados aos riscos que a ampliação da participação política por parte da sociedade e de um consequente aprofundamento democrático representava aos interesses econômicos dominantes. Interesses econômicos esses que, como mencionado

anteriormente, não se reduziam a uma única área ou setor, mas antes, comportava interesses de setores diversos, desde as oligarquias rurais, empresariado nacional e também estrangeiro.

Destarte, o novo Governo surgido do golpe (Militar) retomou o processo de perseguição e cassação dos direitos civis e políticos, que caracterizou profundamente o período do Estado Novo, com o objetivo de impedir que o modelo político-econômico concentrador de renda e aberto ao capital internacional fosse prejudicado pelo aprofundamento democrático da sociedade. Além da utilização do autoritarismo e da violência como fórmula de cerceamento das lutas políticas por parte da sociedade, os Governos Militares se utilizaram também da questão social como espaço importante de atuação, como forma de garantir a legitimação do regime político de exceção.

Semelhante ao que vigorou durante o Estado Novo, os Governos Militares procuraram desvincular o caráter político dos direitos e das políticas sociais implementadas pelo regime, buscando, assim, reforçar novamente no imaginário social a imagem paternalista do Estado. Desse modo, o padrão anterior de regulação estatal da cidadania é aprofundado, fato que se constata pela ampliação de políticas de corte social ao longo dos 21 anos de duração do regime<sup>69</sup>.

### **5.2.1. – As políticas sociais do Regime Militar**

É interessante destacar algumas das principais políticas sociais implementadas durante o referido período, na medida em que o conjunto delas aponta para a amplitude da intervenção estatal nas áreas relacionadas à questão social, como forma de reforçar, no plano do imaginário social, a referida imagem em relação ao Estado.

Dentre as inovações introduzidas pelo Regime Militar no sistema de proteção social, destacamos, em primeiro lugar, a unificação e a universalização da previdência pública, realizada no ano de 1966, com a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Com a criação do INPS, extinguiram-se os Institutos de Aposentadorias e Pensões (instituídos em 1930 pelo Governo Getúlio Vargas) e unificou-se o sistema da Previdência, com as exceções dos institutos de algumas poucas categorias, como do

---

<sup>69</sup> Para uma discussão mais aprofundada em relação à questão dos direitos sociais e a consolidação do sistema de proteção social durante o Regime Militar, ver, dentre outros, Oliveira (2003) e Singer (1976).

funcionalismo público, civil e militar, que continuaram autônomos. Em segundo lugar, destacamos a inovação mais significativa no período, ao nosso juízo, na área da previdência pública, que foi a criação do Fundo de Assistência Rural (Funrural), que estendia aos trabalhadores do campo o direito à aposentaria e pensões, além de assistência médica (CARVALHO, 2001).

Além das políticas sociais relacionados à Previdência, o Governo Militar implementou várias políticas voltadas à área educacional. Dentre elas, destacamos a criação do salário-educação, uma fonte adicional de receita criada pelo Governo com o objetivo de consolidar a construção de um sistema nacional de ensino público que vinha se tentando constituir no país desde o final da década de 1940. Além da criação desse fundo, outra medida implementada pelo referido Governo foi a extensão da Educação básica de quatro para oito anos, obrigatório para as crianças e jovens de sete a 14 anos de idade, cujo marco foi a Lei nº 5.692/1971. É importante ressaltar que, além da obrigatoriedade, a referida Lei afirmava ainda a gratuidade (CARVALHO, 2001).

Outra área relacionada às questões sociais em que a atuação do Estado durante o Regime Militar se mostrou significativa, foi na área da Saúde. As políticas implementadas nessa área, inicialmente, tinham como objetivo construir um sistema racionalizado que articulasse as estruturas de saúde pública, desenvolvidas pelo Governo Federal, com as ações de estados e municípios, e também de medicina previdenciária, realizadas pelos serviços assistenciais vinculados ao INPS/INAMPS. O marco dessa iniciativa de unificação entre níveis de governo e tipos de atuação foi a lei nº 6.229, de 1975, que criou o Sistema Nacional de Saúde. Porém, como o Governo não conseguiu realizar o objetivo pretendido com a referida lei, passou a implementar políticas mais específicas, no sentido de conseguir a ampliação desejada com o Sistema Nacional de Saúde. A primeira delas foi o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (Piass), do Ministério da Saúde (MS), implementado no ano de 1979 através do Decreto nº 84.219. Dentre as diretrizes básicas desse plano, destacava-se o objetivo de desenvolvimento da regionalização dos serviços de Saúde, mediante a implantação da rede de Módulos Básicos e sua articulação com Unidades de maior hierarquia e atendimento mais especializado. No entanto, esse plano obteve resultados

relativos, principalmente em decorrência do fato de ter sido implantado em poucos municípios do país, quase todos localizados na região Nordeste<sup>70</sup>.

Posteriormente, o Governo tentou implementar o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (Prev-Saúde), que tinha como objetivo expandir a rede do PIASS e garantir, portanto, uma rede de serviços básicos que oferecesse, em quantidade e qualidade, os cuidados primários de proteção, promoção e recuperação da saúde à população. Porém, tal Programa acabou não implementado na prática em função principalmente de forte oposição sofrida por parte do setor privado de saúde. Diante do malogro na implantação do Prev-Saúde, o Governo tentou implementar as Ações Integradas de Saúde (AIS), que tinha como proposta integrar e racionalizar os serviços públicos de saúde bem como a articulação destes com a rede conveniada e contratada. Com isso, o Governo esperava ser possível consolidar a unificação do sistema.

Na prática, a proposta se limitava à realização de convênios entre o Inamps e os estados e municípios para a construção de unidades da rede com o compromisso dos governos de oferecerem assistência gratuita universal e não somente aos beneficiários do sistema previdenciário.

Por fim, no campo das políticas de assistência, o Governo Militar demonstrou, ao menos no plano dos programas e legislação, uma iniciativa em certa medida relevante. No sentido de superar uma atuação esporádica dos governos, nos seus três níveis, o Regime Militar procurou imprimir um caráter mais institucionalizado e regular das políticas de assistência social. Assim, um marco importante na área da política de assistência social foi a transformação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que tinha sido criada no ano de 1942 e atuava como uma organização da sociedade civil, na forma de uma fundação, chamada Fundação Legião Brasileira de Assistência, através do Decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969 (CARVALHO, 2001).

Seguindo o objetivo explicitado com a criação da fundação LBA, de instituição de uma política nacional de assistência social, o Governo Militar iniciou seu intento pela política de assistência e atendimento aos menores, com um programa que pretendeu traçar, pela primeira vez, diretrizes e orientações unificadas de alcance nacional. Assim, em dezembro de 1964, o Governo criou a Fundação Nacional do Bem-

---

<sup>70</sup> Para uma análise mais aprofundada da dinâmica da saúde pública durante os governos do Regime Militar, ver Paiva e Teixeira (2014).

Estar do Menor (FUNABEM), um órgão normativo que tinha o objetivo de elaborar e implementar a política nacional de bem-estar do menor do Governo Militar.

No entanto, a área de maior atuação do Governo, no campo da política de assistência social, foi na área da alimentação e nutrição, com a criação e implementação de um conjunto de Programas e projetos.

As ações estatais de combate à subnutrição têm início na década de 1940 e se estendem, de forma intermitente, pelos anos e décadas seguintes. Do período que tem início a implantação de ações e políticas voltadas ao combate da subnutrição, o destaque foi a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado pelo Decreto de nº 37.106, no ano de 1955, com o nome de Campanha da Merenda Escolar (SILVA, 1995). A importância desse programa se revela pela sua perenidade e duração, tendo completado sessenta e três anos em 2018.

Embora tenha iniciado nas décadas de 1940-50, a implementação de políticas e programas sociais voltados à diminuição e/ou erradicação da subnutrição apresentará uma ampliação significativa durante o Regime Militar (1964-1985). O marco inicial da política de assistência social para o combate à desnutrição e subnutrição dos governos militares foi a criação, no ano de 1972, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan). Este Instituto tinha como funções principais, auxiliar o governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição e apresentar uma proposição para o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Além disso, o Inan era responsável pela execução e fiscalização do Pronan, bem como pela avaliação dos seus resultados e pelo estímulo a pesquisas científicas de apoio ao referido programa (SILVA, 1995).

Assim, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) passou a ser a política organizadora de programas e ações de alimentação e nutrição dos governos do Regime Militar. A ele, estavam vinculados, dentre outros, os seguintes programas: Programa de Complementação Alimentar (PCA), Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie), Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes (Pnlcc), Programa de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab), e o Programa de Alimentação Popular e Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (Proab). Encontrava-se ainda vinculado ao Pronan,

o Programa de Nutrição em Saúde (PNS), que teve início no ano de 1975 e, por meio dele, realizava-se a distribuição de alimentos básicos (arroz, açúcar, feijão, fubá, farinha de mandioca e leite em pó) a famílias de baixa renda, com prioridade para as que contassem com gestantes, nutrizes e crianças até sete anos de idade. Os alimentos, que eram distribuídos pelas secretarias de saúde dos estados, eram adquiridos pela Companhia Brasileira de Alimentação (Cobal) com recursos do Inan (SILVA, 1995).

Esse conjunto de programas e, em alguns casos, de diretrizes básicas para programas e projetos na área da assistência social, compreendido pela LBA, pela Funabem, mas especialmente pelo Pronan e Inan, evidencia, de um lado, a situação dramática por que passava a maior parte da população, mergulhada num estado de miséria em muitos casos absoluta; e, de outro, o peso e a pressão que essa situação social (de miséria, de pobreza e desigualdade) brasileira, colocava sobre o Governo Militar, mesmo que de forma difusa.

Nesse sentido, esse conjunto de programas voltados à assistência social, associado aos recursos financeiros, burocráticos e administrativos relativamente significativos, principalmente a partir da segunda metade dos anos 1970, direcionados às políticas de assistência social, refletia a referida pressão, bem como o esforço do Estado em tentar equacionar, mesmo que minimamente, a questão social brasileira de desigualdade e exclusão e, assim, garantir legitimação por parte da sociedade.

Nesse esforço para tentar equacionar minimamente a questão social brasileira, explicitada por sua face mais dramática, que era a profunda desigualdade econômica, e apresentar de forma objetiva respostas, mesmo que relativas, à pressão que essa questão colocava sobre o Estado, o Governo Militar buscou ainda atuar, de forma mais consistente do que fizeram os Governos do período anterior, na área da política habitacional. A atuação do Governo nessa área iniciou já no ano de 1964, com a criação, por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (primeiro órgão federal direcionado ao planejamento urbano no Brasil), do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), bem como do seu órgão central, o Banco Nacional de Habitação (BNH). Por meio do SFH e do BNH, o Governo tinha como meta e objetivo estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda. Para viabilizar os financiamentos, o Governo garantiu, como fonte de

garantia, os recursos financeiros do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e também dos depósitos das cadernetas de poupança (CARVALHO, 2001).

Contudo, tendo em vista o objetivo de atuação do BNH de estimular não só a construção de habitações populares (de interesse social), mas também o mercado de acesso à casa própria (concebido segundo classes de renda distribuídas em três segmentos: popular, econômico e médio), bem como sua lógica de funcionamento (de transferência de suas funções para a iniciativa privada), sua criação e implementação se mostrou mais uma política econômica do que uma política social de habitação (voltada à busca de resolução da falta de moradia por parte da população mais pobre especialmente dos grandes centros urbanos), na medida em que se revelou mais um fator de dinamização da construção civil e da ampliação das oportunidades de emprego.

É possível depreender, desse conjunto de políticas e programas sociais implementados pelo Governo Militar, um incremento relativo da ação estatal na área social. A configuração desse sistema mínimo, e relativo, de proteção social que começou a ser implementado durante o Governo Militar fica mais nítida especialmente quando olhamos de forma mais detida e aproximada para as políticas na área da previdência e seguridade social, bem como para as políticas na área da saúde pública.

No caso dessas últimas, em particular, os dados sobre as políticas e programas implementados revelam uma iniciativa de institucionalização de um sistema que funcionasse de forma descentralizada e articulada entre as três esferas de governo, no sentido de ampliar o atendimento de saúde à população que estava à margem do mercado formal de trabalho e que, portanto, não contava com o serviço de saúde garantido pelos órgãos de saúde conveniados com os sindicatos das categorias profissionais. Nesse sentido, o objetivo não só por parte do Governo, mas dos grupos da sociedade civil envolvidos no planejamento e discussão de políticas de saúde pública, dos quais se destaca o movimento dos médicos sanitaristas, era a construção de um sistema público de saúde que garantisse atendimento universal à população (PAIVA e TEIXEIRA, 2014).

Outra área das políticas de corte social que contou com mudanças importantes durante o referido Governo e que, portanto, contribuiu para a configuração de um sistema mínimo de proteção social no país, foi o sistema de previdência social. Esse sistema teve um incremento significativo durante o referido período, evidenciado pela



ampliação do alcance dos seus beneficiários, com a inclusão principalmente dos trabalhadores rurais, grupo da sociedade brasileira historicamente marginalizada de alguma forma de proteção social por parte do Estado. Além desses trabalhadores, outros grupos sociais urbanos, que também se encontravam à margem do Sistema de Previdência Social, igualmente foram incluídos como, por exemplo, os empregados domésticos. Esse processo de ampliação resultou do projeto de universalização da previdência social, que se iniciou com a criação, pelo Decreto nº 72, de 21 de novembro de 1966, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INPS), e concretizado no ano de 1974, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (CARVALHO, 2001).

### **5.2.2 – Significado e papel das políticas sociais na ditadura militar**

Na medida em que se olha para esse conjunto de políticas de corte social implementadas no período do Regime Militar, a dimensão observada em relação ao número de programas e projetos implementados aponta para uma mudança significativa na ação do Estado em relação às questões sociais. Apesar de o início da atuação do Estado nessas questões datar do princípio do Governo Vargas, a partir de 1930, quando a ação do Estado nas questões sociais se destacou, sobretudo, na constituição dos direitos trabalhistas, é curiosamente durante o Governo Militar que se iniciará um processo de ensaio de organização de um sistema de proteção social, mesmo que mínimo.

No entanto, quando se tomam alguns indicadores em relação à implementação dessas políticas no referido período, e se realiza uma avaliação mais cuidadosa, a conclusão é no sentido de uma relativização do impacto delas na proteção social mínima para uma grande parte da sociedade brasileira, que sofria com as consequências da pobreza e/ou miséria extrema.

Na verdade, é possível mesmo concluir que o objetivo, de fato, não era garantir um sistema relevante, mesmo que minimamente, de proteção social para o conjunto da população mais vulnerável aos riscos sociais decorrentes da profunda desigualdade econômica que marcava o país, mas antes uma forma de garantir legitimação do regime

ou, ainda, como diria Francisco de Oliveira (2003), como uma funcionalidade para o próprio modelo de acumulação no período.

Isto porque, dado o quadro social e econômico brasileiro, marcado pelas desigualdades referidas, bem como por uma concentração de riqueza cada vez maior, a insatisfação de grande parte da sociedade faz com que a pressão dela sobre o Estado aumente, na mesma proporção em que aumenta a insatisfação. Assim, o regime se vê obrigado, de certa forma, a implementar algumas ações no sentido de buscar diminuir, mesmo que minimamente, os impactos da extrema concentração de renda sobre a parcela mais vulnerável da sociedade e, garantir, assim, legitimidade do regime perante a sociedade.

Ao segmentar ou focalizar os programas e políticas sociais aos grupos ou regiões que sofriam de forma mais dramática as consequências da profunda pobreza e/ou mesmo miséria absoluta, o objetivo do Governo Militar se revelava mais no sentido de um esforço do Estado para minorar o sofrimento dessa parcela da sociedade, e menos um objetivo concreto de uma intervenção no sentido da diminuição e/ou redução da desigualdade social. Isso se evidencia, por exemplo, quando olhamos para a porcentagem do orçamento que as políticas de assistência social em especial, receberam de investimento durante o referido período.

Além da questão do baixo investimento/financiamento estatal que a focalização de grande parte das políticas sociais do período a grupos específicos revelou, essa focalização contribuiu também para se reforçar, no imaginário social, a figura do paternalismo. Desta forma, ao se reforçar a imagem do Estado paternalista, que cuida dos mais fracos, dos que mais sofrem com as agruras da vida, que auxilia os mais necessitados, enfim, a imagem do “Estado que dá” (PAOLI, 1991), o regime promove uma forma de relação com a sociedade civil baseada no clientelismo: o Estado oferece socorro e ajuda à parcela mais carente da sociedade e, em contrapartida, essa sociedade garante legitimidade ao regime.

O objetivo de reforçar essa relação clientelista com a sociedade, em especial com a parcela mais vulnerável da que, nesse período, compunha a maioria, não se resumia à garantia da legitimação do regime, mas tinha como objetivo também servir como uma forma de antídoto para o avanço da pressão e organização de setores da sociedade por conquista e ampliação de direitos. Assim, ao reforçar o sentido das

políticas sociais como sendo concessões do Estado, o regime buscava combater o avanço dos ideais democráticos de direitos, como que dizendo às pessoas que as políticas sociais são coisa de quem não tem capacidade para cuidar de si próprio e que, portanto, precisavam do auxílio do Estado.

Assim, segundo essa lógica que o regime procurou reforçar no imaginário social, ser um beneficiário de políticas sociais, ao contrário de ser uma afirmação da cidadania, e um direito sobre o qual se deveria lutar, passou a ser visto, antes, como se fosse um atestado de pobreza, e, portanto, de incapacidade, de fraqueza e de falta de iniciativa para o trabalho.

### **5.3 - Políticas sociais entre a democratização (anos de 1980) e o período neoliberal (1990)**

Com o aprofundamento da desigualdade social durante o Regime Militar, a segunda metade da década de 1970 será marcada pelo re-nascimento das lutas políticas da sociedade civil contra o Estado e, mais especificamente, contra as forças políticas hegemônicas que controlavam esse Estado. Com efeito, as lutas e pressões políticas empreendidas pelos vários movimentos de grupos organizados da sociedade (movimentos sociais), a partir desse período, será no sentido da redemocratização política do país, que implicava no fim das perseguições políticas, na restituição dos direitos civis (de modo especial os de liberdade de expressão e pensamento) e na ampliação dos direitos políticos, sobretudo o direito de participação política e influência nas instâncias decisórias do Estado.

O ímpeto democrático que mobiliza amplos setores da sociedade civil, os mais variados possíveis, evidenciou, assim, um anseio da sociedade pela superação do abismo social que separava os setores privilegiados do restante da sociedade brasileira, e pela construção efetiva de uma sociedade mais justa e igualitária. Embora esse ímpeto não tenha alcançado a sociedade como um todo, foi um fenômeno extremamente importante, pois conseguiu mobilizar e organizar as várias forças da sociedade em torno do esforço de refundação do Estado, por meio de um novo pacto social baseado efetivamente na garantia dos direitos fundamentais e os relacionados à cidadania.

Os anseios e desejos dessas forças envolvidas e mobilizadas no sentido da democratização do Estado se condensaram na Constituição de 1988. Após um período extremamente significativo de discussão e debates na Assembleia Nacional Constituinte, com ampla e efetiva participação popular, principalmente por parte dos movimentos sociais organizados, aprovou-se uma nova Constituição baseada principalmente nos anseios da sociedade por cidadania. Fato que se expressou na forma como ela foi apelidada pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, a saber, de Constituição Cidadã.

O fato de ter uma constituição que garantia não só os direitos à cidadania, mas que também apontava para criação de mecanismos de participação da sociedade civil organizada nas decisões do Estado, por meio de espaços como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, permitia um otimismo em relação à possibilidade de democratização efetiva da sociedade e, sobretudo, do Estado. Os diferentes setores da sociedade civil se viram esperançosos de que, com esses mecanismos de democracia direta, aberto pela constituição, seria possível, enfim, a superação do paternalismo, autoritarismo e patrimonialismo, fenômenos que marcavam profundamente o Estado brasileiro.

Assim, com o avanço democrático representado pela constituição, emergiram novos atores políticos e sociais na arena pública que, juntamente com os atores (movimentos sociais e organizações trabalhistas) que protagonizaram o processo de redemocratização, passaram a pressionar o Estado pela implementação de políticas que materializassem os direitos garantidos na constituição, principalmente os relacionados às questões sociais.

Porém, no plano da ação política e de suas implicações, esses processos relacionados à implementação e consolidação dos direitos sociais, presentes na Constituição Cidadã, não se realizaram mecanicamente. Antes, foram constrangidos e determinados por uma série de fatores como, por exemplo, a cultura política, os aspectos econômicos e, sobretudo, pela estrutura político-social (estrutura de poder) da sociedade brasileira. Desses, os fatores econômicos foram os primeiros a serem tomados e apontados como constrangimentos para a expansão das políticas de corte social. Isto porque o país passava por uma crise que se estendia desde a segunda metade dos anos

1970, decorrente da chamada crise do petróleo e da alta internacional dos juros, e que se aprofundou durante a primeira metade da década de 1980 com a crise da dívida externa.

A utilização da referida crise, como uma forma de impedimento para materialização do Estado social, nos moldes definidos pela Constituição, partia em especial das forças econômicas nacionais e estrangeiras, associadas a grupos político-partidários conservadores, contrários a essa reconfiguração profunda do Estado brasileiro. Assim, uma vez que a união das forças democráticas tinham levado ao cabo o Regime Militar que dava sustentação e garantia aos interesses das forças econômicas dominantes (o grande capital nacional e internacional), e garantido a criação de uma constituição progressista, a elite viu-se obrigada a buscar meios de impedir o processo de democratização e de desprivatização do Estado. A crise econômica, então, mais tarde transformada em uma crise do Estado, por um deslocamento de sentido, será o recurso utilizado pela elite econômica nacional, em consonância com o capital transnacional, para constranger o processo de aprofundamento democrático do país.

No entanto, para realização do objetivo de constrangimento do processo de democratização do Estado inaugurado pela promulgação da Constituição, era fundamental, para a elite, sair vitoriosa na disputa eleitoral de 1989.

No Brasil, a crise do Estado é apresentada a partir da manifestação de fenômenos que a justificavam e a tornavam evidente, como o crescimento acelerado da inflação e o esgotamento da estratégia de substituição de importações que caracterizou o modelo de Estado desenvolvimentista implantado a partir da década de 1950. Assim sendo, a crise do Estado brasileiro inseria-se em um contexto mais amplo, de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado, vista como a principal responsável pela crise econômica no mundo capitalista.

Partindo desses pressupostos, o avanço social que as forças progressistas e a sociedade civil organizada tinham conseguido garantir na constituição, representava um sério obstáculo à referida reforma do Estado.

Todo o esforço que a sociedade tinha feito para superar o regime de governo autoritário e redemocratizar o Estado, no sentido da construção de uma sociedade mais justa (do ponto de vista dos direitos) e economicamente menos desigual, vai se deparar com outros obstáculos, não só relacionados à dinâmica político-econômica interna, como também externa.

Como mencionado acima, os principais constrangimentos que vão se levantar à constituição de um Estado social, isto é, de um Estado com um sistema de proteção social efetivo, nos moldes definidos pela constituição, serão colocados por elementos externos. Esses elementos decorreram do processo profundo de ajustes estruturais do capitalismo, segundo princípios econômicos neoliberais, cujos marcos importantes foram o Governo Thatcher (1979-1990), na Inglaterra, e o Governo Reagan (1981-89), nos Estados Unidos (além do Governo Pinochet -1973-1990, antes deles).

Tais ajustes eram produto, em especial, de uma crise das políticas keynesianas, de um lado, e de uma concomitante reação do capital justamente ao estado do bem estar social, de outro. A dinâmica desses ajustes e mudanças no plano do capitalismo transnacional colocava aos países a necessidade de mudanças igualmente estruturais no sentido de se adequarem ou entrarem em sintonia aos novos parâmetros internacionais de acumulação capitalista (NOGUEIRA, 1990).

Um modo de forçar ou levar os Estados capitalistas a mudanças estruturais no sentido da referida adequação, foi responsabilizá-los, ou, mais especificamente, responsabilizar seus padrões internos de relações com a sociedade (suas formas de intervenções sociais), pela estagnação e/ou crise da economia capitalista global. Nesse sentido, será perfeitamente lógico que a responsabilização do Estado como o principal agente causador da crise econômica global seja mais intensa por parte dos defensores do livre mercado que, por este argumento, justificam a materialização do ideal de “menos Estado e mais mercado”. A redefinição do papel do Estado e das suas relações com a sociedade e o mercado passa a ser concebida, portanto, como a solução para a estagnação econômica dos países capitalistas.

Por redefinição do papel do Estado, seus defensores referiam-se, principalmente, à questão das políticas de bem estar social garantidas pelos países capitalistas, principalmente pelos mais desenvolvidos. Nesse sentido, a diminuição da dinâmica (ou mesmo a estagnação) econômica do Estado era (e continua sendo) apontada como decorrente do crescimento acelerado das demandas sociais. Isso porque tais demandas levariam os Estados a uma intervenção no sentido de ampliação de benefícios sociais para além da sua capacidade orçamentária, aprofundando, por isso, o desequilíbrio fiscal (ROSANVALON, 1997).

Dessa forma, a crise (ou estagnação) econômica nos países desenvolvidos (centrais) foi explicada, em especial, como uma decorrência direta das políticas de bem estar social institucionalizadas pelo Estado. O argumento principal por parte dos defensores da reforma ou ajuste estrutural do Estado é o de que os gastos sociais teriam criado excesso de demandas para o sistema político, saturação da agenda governamental e um crescimento geométrico de custo incompatível com as capacidades fiscais dos *welfare states*. Sendo assim, para a volta do crescimento econômico, seriam imprescindíveis medidas profundas de ajustes que estivessem segundo o padrão de enxugamento institucional e desregulamentação do mercado (ROSANVALON, 1997).

Isto posto, a conclusão lógica para o equacionamento do problema apontado pela referida lógica neoliberal, será o desmonte do Estado e restauração da plenitude do mercado (BARBOSA DE OLIVEIRA, 1989). Isso implicava, pois, impor ao Estado diminuir a sua atuação social e restringir-se principalmente a funções consideradas essenciais como garantia da segurança pública, garantia da propriedade privada e assistência a uma parte restrita da sociedade (NOGUEIRA, 1990).

No Brasil, dada a existência de um sistema de proteção social relativamente institucionalizado (se comparado ao padrão dos países europeus e anglo-saxões), a crise do Estado será, então, debitada ao esgotamento do padrão desenvolvimentista, que caracterizava-se pela maciça intervenção direta do Estado na economia e no setor produtivo (AZEVEDO; ANDRADE, 1997).

Segundo esse diagnóstico, no Brasil, a forte presença do Estado no setor produtivo, por meio de empresas estatais, seria a principal responsável pelo enorme déficit econômico. Além disso, argumentava-se que a intervenção do Estado no setor produtivo, por meio das estatais, acabava por drenar soma considerável de recursos públicos de outras áreas, especialmente os das políticas de corte social. Nesse sentido, o ajuste preconizado ao Estado brasileiro pelos conservadores fixou-se, principalmente, na privatização do setor produtivo do Estado, como forma de pôr fim aos prejuízos causados pelas empresas estatais ao tesouro. Ademais, argumentavam os conservadores, os recursos obtidos com as privatizações propiciariam ao Estado maior capacidade de produção de bens e serviços sociais para a sociedade de modo geral.

Para Azevedo e Andrade (1997), diferentemente dos conservadores do Norte, os do Sul apontam que a “saída” do Estado da esfera econômica teria como corolário o

aumento de sua participação na esfera social. Mas de fato, as próprias políticas sociais entraram na onda “privatista” e seu deslocamento da esfera dos direitos de cidadania e da democracia, para a concepção de meros “serviços”, não mais para cidadãos portadores de direitos, mas sim para “beneficiários”.

No caso do Brasil, apesar de o ataque conservador centrar num primeiro momento ao padrão de Estado desenvolvimentista e na sua forte intervenção no setor produtivo, num segundo momento esse ataque também vai se voltar para os processos que implicavam ou pressionavam o Estado no sentido de sua democratização. Um dos instrumentos utilizados pelos conservadores para pressionar os ajustes estruturais do Estado brasileiro, de forma a criar meios propícios à realização de seus (dos conservadores) interesses, foi o Consenso de Whashington.

Para tanto, apresentaram à sociedade as recomendações elaboradas pelo referido consenso como única forma para o equacionamento da crise econômica e fiscal por que passava o Estado brasileiro no final dos anos 1980. Desta forma, impunha à sociedade aceitação de um ajuste estrutural que implicaria, que teria como consequência temporária, uma diminuição momentânea da capacidade do Estado em implementar políticas de corte social, segundo determinava a constituição. Diminuição essa advinda, sobretudo, da necessidade de redução dos gastos públicos e do consequente ajuste fiscal, apontadas pelos conservadores como fundamentais para recuperação da capacidade de investimento do Estado.

### **5.3.1 – Políticas sociais nos Governos Collor e Itamar**

A agenda da reforma no Brasil foi introduzida em 1990, pelo Governo Fernando Collor de Mello (1990–1992). A euforia e esperança da sociedade em relação ao aprofundamento da democracia e de seu reflexo na melhora das condições de vida da maior parte da sociedade, começará a se desvanecer já no início desse governo. Isto porque o Governo Collor se caracterizará como um governo que, além de implementar reformas econômicas que produziram uma grave desorganização financeira do país, se esforçará por constranger e mesmo impedir a efetivação (regulamentação) dos direitos sociais codificados na constituição (CASTRO, J.; CARDOSO JR., 2005).



Para alcançar seu intento, seu Governo realizará várias manobras políticas e mesmo administrativas. Com relação às primeiras, realizará veto integral a legislações de caráter social aprovadas pelo Congresso, ou então, vetos parciais a dispositivos essenciais como forma de descaracterização dos projetos. Em relação às manobras administrativas, além de ações como descumprimento das regras estabelecidas pela constituição, o Governo realizou cortes profundos do orçamento destinado à área social (FAGNANI, 1997).

Com efeito, o Governo Collor (1990-92) realizou a desativação de praticamente todos os programas de alimentação e nutrição construídos nos anos 1970 e 1980, destinados ao combate à subnutrição das crianças oriundas de famílias pobres ou miseráveis. A redução foi de tal monta, que o ano de 1993 iniciou-se tão somente com o programa da merenda escolar ainda vigente e dispondo de recursos para apenas quarenta dias (DRAIBE, 1995).

Assim, esse Governo não só obstruiu a realização institucional do sistema de proteção social, conforme consignado pela constituição, como, não satisfeito, acabou por colocar termo a uma série de programas e políticas (além de reduzir e descaracterizar outras mais), que advinham ainda do Regime Militar e que constituíam um relativo sistema de proteção social.

É reveladora, nesse sentido, a redução do orçamento social realizado nesse período. Dados sobre o gasto social especificamente da esfera federal, durante o Governo Collor, mostram uma queda significativa, que reduziu o orçamento destinado à área social a valores verificados no final do Governo Militar e no período anterior à promulgação da Constituição. Só em relação à Saúde, por exemplo, entre os anos de 1990 e 1992, a redução dos gastos foi da ordem de trinta por cento, passando do equivalente a onze bilhões de dólares, para pouco mais de sete bilhões de dólares (MÉDICI; MACIEL, 2005).

No Governo de Itamar Franco (1992–94), a inflexão da ação do Governo Federal na área social será relativamente atenuada, na medida em que se retomará, em parte, as mudanças preconizadas pela constituição. Destarte, o Governo procurou organizar e aplicar a legislação social infraconstitucional, constituída pelas chamadas Leis Orgânicas, como a da Previdência Social e da Assistência Social. Porém, a ação política expressiva desse Governo na área social foi a aprovação de uma nova legislação

da Previdência Rural, que possibilitou o aumento de 2,4 milhões de benefícios no período do governo, passando de quatro milhões em 1992, para seis milhões e quinhentos mil benefícios em 1994 (CASTRO, J.; CARDOSO JR., 2005).

Apesar dessas mudanças relativas verificadas durante o referido Governo, o orçamento para a área social permaneceu contingenciado, fato que prejudicou o financiamento das políticas sociais, levando, por exemplo, à eclosão da crise do financiamento da saúde, no ano de 1993 (CASTRO, J.; CARDOSO JR., 2005).

O contingenciamento dos recursos advinha da permanência da aplicação da agenda neoliberal iniciada no Governo anterior, que passou a limitar os gastos principalmente nas áreas sociais. No entanto, a redução significativa na oferta de bens e serviços públicos à sociedade, em razão da política de ajuste fiscal, juntamente ao agravamento das questões sociais decorrentes do aprofundamento da crise econômica, fez com que a pressão e a tensão entre o Estado e a sociedade aumentassem.

### **5.3.2 – Políticas sociais no Governo FHC - Consolidação do recorte neoliberal**

Com a nova vitória do bloco conservador nas eleições de 1994, representado pela coligação PSDB-DEM, a agenda econômica neoliberal de ajuste estrutural do Estado, de disciplina e ajuste fiscal e de corte e/ou redução de gastos públicos (particularmente na área social), seguiu prioritária no novo Governo. Desde o início dessa nova gestão, os esforços centraram-se na manutenção da estabilidade monetária, alcançada por meio do Plano Real, realizado pelo Governo do período anterior.

Com isso, todas as demais áreas do governo passaram a ser submetidas ao crivo da área econômica, que tinha, no equilíbrio fiscal, o principal instrumento de avaliação da viabilidade (ou não) de suas ações. Desta forma, assim como ocorreu durante o Governo anterior, a área social continuará enfrentando resistências e constrangimentos por parte de setores do governo, sobretudo de grupos mais conservadores contrários à expansão e consolidação, por meio de políticas públicas, de recursos destinados aos direitos sociais inscritos na constituição.

Mas o agravamento das questões sociais, como o aumento do desemprego, da miséria e da fome, colocava um impasse aos objetivos do projeto conservador de redução da intervenção e, sobretudo, do gasto do Estado nas áreas sociais. Somado a

esses fatores, que expressavam as consequências da aguda desigualdade social do país, uma parte do sistema de proteção social consolidado e que, portanto, decorria de determinações constitucionais, ajudava a limitar o intento conservador de redução dos gastos sociais por parte do Estado.

Em um contexto de pressão decorrente do referido quadro social em que se encontrava o país, bem como de movimentos sociais que pressionavam pela ampliação de políticas que materializassem os direitos sociais garantidos pela constituição, o Governo respondeu com uma proposta de Reforma Administrativa, realizada no início do período do Governo FHC, segundo princípios de concessão à iniciativa privada (ONGS e organizações da sociedade civil) da execução das políticas sociais (com recursos do estado, obviamente).

Essa opção de reforma baseou-se em uma retórica de que a administração pública pautada na lógica gerencial constituía rompimento e avanços face ao padrão de administração burocrática vigente até então. Seguindo essa bandeira de uma gestão moderna e eficiente, o referido Governo procurará, pelo menos no que tange à organização da administração pública e, portanto, no aspecto formal, distinguir-se, ao máximo, dos Governos precedentes.

Ele vai ser particularmente aplicado, e de forma sistemática, nas políticas relacionadas à área social. Desde o seu início, o Governo FHC procurará imprimir a elas os conceitos oriundos das técnicas gerenciais modernas, sob a justificativa de que isso permitirá dar mais eficiência aos gastos sociais. Contudo, o objetivo principal não era propriamente a eficiência e eficácia na produção de resultados, mas antes, ao que parece, a redução dos gastos.

Um dos marcos da aplicação dessa perspectiva modernizante de gestão pública será a reforma da Previdência, realizada no ano de 1998. Embora o argumento legitimador da reforma tenha sido o de tornar a Previdência mais eficiente e, portanto, mais racional para que ela continuasse existindo e garantindo os benefícios, ao que parece a intenção principal era promover ajustes que levassem à redução dos gastos previdenciários do governo.

De igual modo, o Governo se valerá dessa bandeira de modernização da gestão pública para racionalizar os recursos para demais políticas da área social e, assim, garantir os objetivos da prioridade política de controle ou redução dos gastos do Estado,

especialmente nessa área. A racionalização nessa área seria conseguida, segundo o Governo, pela organização e planejamento dessas políticas, de forma a evitar superposição de ações, seja entre setores do próprio executivo nacional, como entre esses e os entes da federação. Além disso, seria fundamental a definição clara das prioridades bem como a determinação dos grupos ou populações e indivíduos alvos do programa.

Desta forma, o Governo optou, dentre outras coisas, pela focalização (DRAIBE, 2002). De acordo com o Governo, o direcionamento das políticas e programas sociais para as pessoas que mais necessitavam deles levaria ao aumento da eficiência dessas ações. A ideia da focalização de políticas de caráter assistencial a grupos ou indivíduos específicos não era inédita na nossa história política e remetia, particularmente, aos Governos Militares. Conforme vimos, a focalização das políticas sociais, em especial as destinadas ao combate à fome e à desnutrição, revelou-se uma forma de estes governos conseguirem certa legitimação na medida em que reforçava o caráter clientelista da relação entre o Estado e a parcela mais empobrecida da sociedade.

Porém, como meio de superação do peso do clientelismo e do paternalismo político, tão determinante na cultura política brasileira e reforçado pelo caráter centralizador e autoritário dos Governos Militares, as forças democráticas inscreveram na constituição de 1988 o processo de descentralização político-administrativo como forma de democratização da gestão em suas diversas dimensões e de mudança, portanto, do padrão de relação entre Estado e a sociedade (JACOBI, 2001).

No entanto, apesar de se colocar sob a égide de uma gestão moderna, o Governo FHC dará pouca atenção à descentralização vertical (com os demais entes da federação) dos serviços sociais, apesar da grande possibilidade que ela abre para a consecução de objetivos de ampliação da efetividade, universalização e democratização dos serviços públicos, como tinham pensado os constituintes (SOUZA, 2001).

Embora a descentralização de funções e de atribuições de responsabilidades seja um dos principais princípios definidores de uma administração moderna, gerencial, e embora o Governo Cardoso orientasse suas ações segundo tais princípios, o fato de não investir na descentralização das políticas sociais aos demais entes da federação, parece evidenciar menos uma contradição interna no governo, como a permanência de convicções centralizadoras, e mais, uma preocupação com as possibilidades que a

descentralização poderia abrir para uma participação maior da sociedade civil, ressignificada agora como ONG's e fundações que executariam as políticas.

Nesse sentido, o fato de o Governo não investir na descentralização não revela um centralismo anacrônico, mas antes a opção por encontrar soluções para as questões sociais por meio da racionalidade técnico-administrativa nas instâncias burocráticas do Estado. Revela, portanto, uma priorização dos aspectos técnicos em detrimento dos aspectos políticos, relegados a um segundo plano, como se fossem um empecilho para a eficiência da administração pública. Em última instância, revela tentativa de despolitização da administração do aparelho de Estado na medida em que desejava fazer crer que grande parte dos problemas sociais decorre de uma gestão ineficiente e atrasada, e não de questões políticas, como a privatização do Estado pelas forças econômicas nacionais.

Com efeito, o planejamento e decisões sobre que políticas sociais (voltadas ao enfrentamento das questões sociais, como a fome e a pobreza, por exemplo) seriam implementadas passaram a ser realizados por técnicos – e fundamentalmente baseados em critérios técnicos –, sem a participação da sociedade civil organizada, deslocando a política para um segundo plano. Essa submissão da política à lógica empresarial gerencial é uma das principais características do projeto neoliberal, por meio do qual o Governo se pautava (AZEVEDO e ANDRADE, 1997).

Além de despolitizar a formulação e o planejamento das políticas sociais, o Governo Cardoso procurou fazer o mesmo em relação à sua implementação. Para tanto, restringiu o alcance de tais ações, delimitando a população-alvo através do estabelecimento de critérios de elegibilidade (ligados, sobretudo, à renda familiar), seguindo, assim, também nesse ponto, determinação do projeto neoliberal da seletividade ou focalização na prestação de serviços públicos de caráter social, receitado por organismos Multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial<sup>71</sup>.

Ao restringir as políticas sociais, em particular as de caráter assistencial, ao atendimento emergencial dos grupos sociais mais vulneráveis, o Governo procurava

---

<sup>71</sup> Para uma análise sobre os pontos centrais da agenda do Banco Mundial para a reforma dos Estados nacionais na América Latina, no período de 1980 a 2017, ver, dentre outros, os trabalhos de Mauriel (2009), Pereira (2018) e Werneck Vianna (2008).

reforçar o caráter moral tanto da sua ação (por meio das referidas políticas), quanto das questões sociais como a fome e a miséria. O objetivo, com isso, era reafirmar uma concepção social em que a miséria e a fome seriam decorrentes de fatores de ordem individual ou acidental e que, portanto, não tinham nenhuma relação com a dinâmica política e econômica que historicamente concentra renda e poder e isola grande parte da população dos ganhos auferidos pelo esforço nacional (TELLES, 2001).

Dessa forma, essa operação simbólica implicava ainda em esvaziar dos indivíduos beneficiados (alvos) seu valor ou conteúdo ético-político, isto é, sua condição de cidadãos, portanto, de sujeitos com “direito a ter direitos”, dentre eles, o direito à proteção social por parte do Estado (DAGNINO, 2004); e assim reduzi-los à condição genérica de ser humano, ou, conforme diz Agambem (2002), à vida nua, à vida enquanto existência biológica, animal.

Com isso, as ações do Governo estariam, então, carregadas de sentido moral, na medida em que expressariam o seu cuidado para com os mais pobres, principalmente para com os que estavam com sua existência (vida) biológica mais ameaçada, isto é, para os que enfrentam a fome.

Nesse sentido, as políticas de assistência social apareciam mais uma vez na cena política nacional revestida de um caráter de caridade e filantropia oficial, reproduzindo o que já tinha ocorrido durante os Governos Militares. Desta forma, essas iniciativas não representavam nenhuma novidade.

Ao contrário do Regime Militar, que procurou instrumentalizar as políticas e programas sociais tanto no processo de fortalecimento do clientelismo e do paternalismo, quanto na busca de legitimação do regime; o Governo Cardoso, por sua vez, orientado por princípios neoliberais, introduzirá um elemento novo no campo das políticas sociais, ao transferir a responsabilidade pelas questões sociais para a própria sociedade civil (leia-se, conforme afirmação anterior, ONG's e Fundações). Esse elemento novo será a solidariedade enquanto um valor, que recriará o caráter da filantropização das políticas assistenciais, produzindo, como resultado, a despolitização da questão social (YASBEK, 2004).

Com efeito, a solidariedade será instrumentalizada pelo Governo Cardoso para, de um lado, mobilizar a sociedade civil em torno dos problemas sociais decorrentes do avanço das políticas de caráter neoliberal realizado pelo próprio Governo; e, de outro,

impedir que a participação da sociedade, decorrente da referida mobilização, fosse de alguma forma politizada. Como resultado, a solidariedade torna-se o elemento principal das medidas pontuais de assistência aos mais pobres implementadas pelo Governo (COHN, 1995; DAGNINO, 2004; DRAIBE, 1997).

Tanto é assim que o principal instrumento de organização das políticas sociais voltados à assistência, proposto no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, será o Programa Comunidade Solidária. Baseado em princípios da descentralização e da solidariedade, esse programa tinha como objetivo coordenar as ações de parcerias do Governo com os demais entes da federação e, sobretudo, com a sociedade. No caso específico da parceria com a sociedade, foi criado o Conselho do Programa Comunidade Solidária, como instrumento de articulação entre o Governo Federal e a sociedade civil, com vistas à mobilização desta última (DRIBE, 2002). Para representação da sociedade civil, eram convidados, para fazer parte desse conselho, indivíduos que tivessem grande visibilidade na sociedade, como artistas e apresentadores de TV, dada a convicção pressuposta (por parte do governo) de que teriam mais capacidade de mobilizar a sociedade em torno das ações vinculadas ao Programa Comunidade Solidária (DALAGNINO, 2004).

Além do objetivo da mobilização solidária da sociedade, a escolha, para o referido Conselho, de representantes da sociedade civil sem vínculo e, portanto, sem representatividade em relação aos grupos sociais ou indivíduos alvos das ações sociais do Governo evidenciava o objetivo de se evitar a politização do enfrentamento das questões sociais. Isto porque a politização das questões sociais poderia aumentar a pressão sobre o Governo para ampliação das políticas sociais e, conseqüentemente, do orçamento a elas destinado. Tudo, portanto, que a política minimalista (no sentido da diminuição ou corte de gastos públicos especialmente nas áreas sociais) do referido Governo queria evitar.

Essa forma de enfrentamento da questão social colocada pelo Governo Cardoso representa, em última instância, o avanço do projeto neoliberal que, dentre outros, tem como objetivo produzir uma profunda inflexão na cultura política brasileira (DAGNINO, 2004). Conforme afirmamos anteriormente, o objetivo principal do projeto neoliberal, tendo em vista a ampliação das bases de acumulação do capital, será o de combater o aprofundamento da democracia nos países capitalistas, tanto nos do centro

como nos da periferia. E a institucionalização de grande parte das demandas (cada vez mais ampliadas) da sociedade, pelo Estado, que o alargamento democrático possibilitava, será visto como o principal empecilho aos objetivos do projeto neoliberal.

É correta, portanto, a avaliação que considera conservador o padrão das políticas de corte social implementadas no Brasil, em especial a partir da década de noventa, sob os auspícios e influência do ideário neoliberal, que impõe a seletividade e a focalização das políticas e programas de caráter social. Essa restrição no escopo dessas políticas, determinado pelo paradigma neoliberal, advém da imposição do contingenciamento de recursos em razão do processo de ajuste fiscal, que acaba por constranger os gastos sociais do Governo Federal.

Não obstante a redução dos gastos econômicos, ao implementarem reformas liberalizantes a partir da década de 1990, o Brasil e os países emergentes, de forma geral, comprometem uma parte expressiva de seus orçamentos com ajustes fiscais e com pagamento de serviços da dívida externa. Restando, com isso, uma margem reduzida do orçamento para ser destinado para áreas como a das políticas de corte social. A título de exemplo, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98), os gastos da União com políticas sociais diminuíram 31%. Entre 1995–1998, a participação desse tipo de despesa no orçamento federal diminuiu 65%, em grande medida em virtude dos cortes drásticos promovidos pelo Governo para poder pagar juros e encargos da dívida pública (JACOBI, 2001).

Porém, é importante destacar que o caráter conservador das novas políticas e programas de corte social, implementados a partir da década de 1990, não se deve tão somente à questão da focalização e da seletividade que passam a marcar tais políticas. Advém também, em especial, do reduzido impacto que essas políticas vão evidenciar na redução da desigualdade.

Neste sentido, é possível afirmar que ocorre um reforço do caráter autoritário da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade civil (com exceção dos setores mais privilegiados economicamente, dado o caráter privatista do Estado brasileiro desde a sua formação), de modo mais evidente com relação à sociedade civil organizada. Esse reforço autoritário pode ser explicado, em certa medida, pelo processo de redução e ou mesmo uma tentativa de eliminação dos espaços e mecanismos institucionais de participação da sociedade civil organizada. Em grande medida, tal reforço está



relacionado a uma inflexão na relação do Estado com a sociedade civil, imposta pela agenda ou ideário neoliberal, segundo os princípios colocados pelo Consenso de Washington (DAGNINO, 2004).

Mas, apesar de importante e significativa, a imposição e adoção de uma agenda neoliberal pelos governos brasileiros a partir do início dos anos 1990, não parece ser o único fator determinante na inflexão da relação do Estado com setores organizados da sociedade. A reação por parte dos setores conservadores interessados na restrição do processo de democratização da sociedade e do Estado (processo esse que se iniciou no final dos anos 1970 e que alcançou grande ressonância social na segunda metade dos anos 1980, durante o processo de construção da Constituição Federal de 1988) ajuda a compor o quadro que explica a referida inflexão.

#### **5.4 - Políticas Sociais no Governo Lula/Dilma: Combate à desigualdade ou gestão da pobreza**

Assim como ocorreu em relação à política econômica com a vitória do presidente Lula nas eleições de 2002, em que a ruptura ou inflexão esperada (e desejada) por muitos, com o início do governo, não se realizou e a política ortodoxa não só foi mantida como, em alguns aspectos, foi mesmo aprofundada (como no caso do aumento do *superávit* primário e da taxa básica de juros); o mesmo se sucedeu em relação à política social. Ao contrário da ruptura com o paradigma neoliberal de política social baseada na focalização aos mais pobres (esperada pelos analistas e desejada por grande parcela da sociedade brasileira), o que se viu, no início do governo, foi igualmente a continuidade do padrão anterior.

Porém, se em relação à política econômica, o Governo Lula, nos três primeiros anos, mostrou-se “mais realista que o rei” (CASTELO, 2013; p. 123), em relação à política social, o continuísmo do padrão neoliberal que vigorou no período anterior, mostrou-se menos literal. Isto pode ser observado em relação ao Programa Bolsa Família, implementado no final do primeiro ano de mandato na condição de principal estratégia do Governo para o combate à fome e à miséria (objetivos enraizados no

núcleo de apoio do Governo Lula e do Partido dos Trabalhadores)<sup>72</sup>. Em um primeiro momento, a criação do PBF, a partir da unificação dos programas sociais de caráter focalizador empreendidos pelo Governo anterior (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás), foi avaliado por muitos como marca da continuidade da política social neoliberal (CASTELO, 2013; BOITO JUNIOR, 2005; DRUCK, e FILGUEIRAS, 2007).

Todavia, se comparado com as políticas focalizadas do período anterior, observa-se que o PBF apresenta mudanças especialmente em relação à amplitude do alcance e do valor dos benefícios (que passou a ser maior), o que muitos avaliaram como um comprometimento maior ao combate à pobreza e, portanto, um esforço no sentido de ir além do residualismo e caráter compensatório das políticas sociais neoliberais (KERSTENETZKY, 2013; MELO, 2009; PASSOS e GUEDES, 2015).

A inflexão apontada acima e o fato de o Governo Lula mostrar, logo no início do mandato, um comprometimento mais ativo em relação à parcela economicamente desprivilegiada (os mais pobres) que o Governo anterior (MELO, 2009), não significou uma mudança de paradigma das políticas sociais. Conforme Fagnani (2001) chama atenção, na medida em que a política macroeconômica ortodoxa foi mantida, permaneceu, no interior do governo, uma antinomia entre a estratégia econômica e o desenvolvimento social.

De fato, ao longo de quase todo o primeiro mandato do Governo, verificou-se uma tensão interna entre o grupo neoliberal que controlava o núcleo econômico e os defensores de uma atitude mais ativa por parte do Estado tanto na economia como em relação à área social. Para os primeiros, as políticas sociais tinham que ser cada vez mais focalizadas enquanto as universais, reduzidas.

Segundo Fagnani (2011), essa disputa ficou evidente por meio de um documento divulgado pelo Ministério da Fazenda, no final de 2003, que apontava para uma reduzida focalização dos gastos sociais em relação às políticas universalistas. Controlado por defensores da ortodoxia liberal, o Ministério defendia, então, que os gastos sociais se dessem prioritariamente por meio de políticas distributivistas diretas em detrimento das políticas de caráter universalistas.

---

<sup>72</sup> Ver Bastos (2012).

A disputa entre os dois grupos fez com que o debate focalização *versus* universalização dominasse os primeiros anos do Governo na área social, o que acabou por gerar tensões nos rumos da política social. Isto porque, a manutenção da política ortodoxa e o ajuste econômico realizados no primeiro ano de governo limitou o crescimento, o que restringia o financiamento da política social. Somados a isso, fatos como a realização da Reforma da Previdência em 2004, além da pressão por parte do núcleo ortodoxo no controle da política econômica por mais reformas liberalizantes, entre elas a reforma trabalhista e tributária, contribuía para uma indefinição da estratégia social do Governo Lula (FAGNANI, 2011).

Com efeito, como observou Sallum Jr. (2013), em razão da crise inflacionária dos anos 1980-90, a estabilidade tornou-se um valor importante e, ciente desse valor, o Governo Lula fez a opção pragmática pela continuidade da política macroeconômica ortodoxa, o que acabou tendo implicações em sua estratégia na área da política social. Segundo Fagnani (2011), diante dos constrangimentos impostos pelos ajustes e reformas requeridas pela ortodoxia econômica à área social, o Governo, pragmaticamente, procurou reformular sua política econômica (em relação ao proposto enquanto programa de governo).

Sendo assim, o pragmatismo adotado também em relação à área social levou a política social do primeiro Governo Lula a expressar uma indefinição e/ou um sentido ambíguo, não podendo ser caracterizada como continuidade, mas nem tampouco implicava em mudança em relação à agenda (padrão) liberalizante anterior (FAGNANI, 2018).

Por conta da indefinição decorrente da tensão e constrangimento anteriormente referidos, e tendo em vista a postura pragmática adotada, o Governo fez opção inicialmente por políticas sociais que apresentassem baixo potencial de conflito ou de tensionalidade. Isso parece explicar a substituição do Programa Fome Zero, que abrangia e centralizava um conjunto de ações que lhe davam um conteúdo mais substantivo e complexo<sup>73</sup>, pelo Programa Bolsa Família, essencialmente mais simples e que, em muito, assemelhava-se às políticas empreendidas no período anterior.

---

<sup>73</sup> O Programa Fome Zero, proposto como um programa transversal, além de envolver diversos ministérios, envolvia um conjunto de ações/políticas. Do conjunto de ações propostas, uma parte era composta por ações e/ou políticas de ordem estrutural (Políticas de geração de trabalho e renda;

Na mesma linha, a indefinição referida levou o Governo a abandonar a proposta de reforma agrária (que tinha sido proposta ao longo da campanha) e a se decidir pela ampliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), uma política implementada no Governo anterior. No entanto, assim como ocorreu em relação ao PBF, que teve o alcance e os benefícios ampliados em relação aos programas de transferência de renda do Governo anterior que ele unificou, o Governo Lula ampliou o volume de créditos direcionados à agricultura familiar por meio do Pronaf, o que tornou o programa mais efetivo sem, contudo, alterar a sua essência. Além da ampliação de créditos, o Governo criou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>74</sup> como um elemento a mais de ajuda e promoção à agricultura familiar, bem como o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) que, assim como os demais programas de garantia de renda, não provocava grandes tensionamentos com a ortodoxia econômica (FAGNANI, 2011; PASSOS e GUEDES, 2015).

De acordo com Fagnani (2011), as indefinições na estratégia social do Governo Lula foram menores em áreas nas quais as políticas sociais já vinham sendo consolidadas, principalmente em razão de garantia e determinação constitucional. Assim, as áreas da Saúde e da Educação foram as que experimentaram inovações no sentido de aprofundar a consolidação dessas áreas enquanto políticas sociais universais. Na área da Saúde, por exemplo, os avanços institucionais empreendidos pelo Governo se deram, em grande medida, em função do Plano Nacional de Saúde, instrumento norteador das ações de saúde no país que integra as propostas dos atores sociais envolvidos no debate e formulação da Política Nacional da Saúde (GUIMARÃES; RIBEIRO, 2009).

Destacamos, como inovações importantes na área da saúde no primeiro Governo Lula, entre outras, as seguintes ações e/ou políticas: o fortalecimento do Programa de

---

Intensificação da Reforma Agrária; fortalecimento da agricultura familiar; desenvolvimento territorial), e outra de ordem emergencial (transferência direta de renda – cartão alimentação; programa de alimentação do trabalhador; desoneração tributária dos alimentos da cesta básica; bancos de alimentos; restaurantes populares; merenda escolar; cozinhas comunitárias). Para uma descrição mais detalhada do Programa Fome Zero ver, entre os outros, o trabalho de Silva; Del Grossi e França (2010).

<sup>74</sup> Criado por meio da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) apresenta dos objetivos básicos: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Tendo em vista atingir esses objetivos, o Governo, por meio do programa, realiza compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar e distribui às pessoas em situação de insegurança alimentar, bem como à rede pública e filantrópica de ensino.

Saúde da Família; a reestruturação da atenção de urgência e emergência com a criação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu); a criação do Programa Farmácia Popular e do Programa Programa Brasil Sorridente (PASSOS e GUEDES, 2015). A importância referida deve-se, especialmente, à contribuição de tais inovações para o processo de universalização do Sistema Único de Saúde no país e, por conseguinte, para a consolidação do direito à saúde, conforme o princípio constitucional (GUIMARÃES; RIBEIRO, 2009).

Em relação à Educação, os avanços institucionais também decorreram em grande parte por meio de um esforço coletivo materializado no Plano Nacional de Educação e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996. Dentre os avanços referidos, destacou-se: a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); a Reforma da Educação Superior, que assegurou 75% dos recursos do MEC ao Ensino Superior por um período de 10 anos; a Reforma Universitária (também chamada de Lei Orgânica do Ensino Superior) que tinha como objetivo, entre outros, o financiamento da expansão das instituições (FAGNANI, 2011).

Além dessas inovações institucionais importantes, empreendidas visando à expansão do ensino superior, o Governo criou ainda o Programa Universidade para Todos (PROUNI), com o objetivo de conceder bolsas de estudos integrais e parciais em cursos de graduação em instituições privadas do Ensino Superior. Porém, ao contrário das ações e/ou políticas mencionadas acima que, ao contribuírem para a ampliação do acesso ao ensino superior público, apontava para o alargamento da democratização da Educação; o PROUNI, criado segundo o paradigma da focalização, buscou no mercado a realização da inclusão das camadas sociais menos favorecidas ao ensino superior.

O recurso a políticas sociais antagônicas não só reforçava a indefinição entre as estratégias focalização *versus* universalização como provocava críticas à política social do Governo Lula. No geral, as críticas direcionavam-se às políticas sociais focalizadoras baseadas no paradigma ortodoxo. O PBF, tido como o principal programa do Governo Lula, foi um dos que mais receberam críticas em razão do caráter conservador a ele atribuído. Nesse sentido, por exemplo, quando substituiu-se o Programa Fome Zero pelo PBF, Yazbek (2004) afirmou que, ao contrário daquele, o PBF apresentava forte caráter humanitário, além de não fazer referências claras a direitos. Na mesma linha, Boito Junior (2005) afirmou que, além da política social do Governo Lula seguir na

linha neoliberal-compensatória do período anterior, contribuía para estigmatizar os direitos sociais como privilégios.

Todavia, Fagnani (2011; p. 10) chama atenção para uma questão interessante, a saber, que “a plataforma da campanha eleitoral do PT/Lula não estava prioritariamente ancorada nas conquistas de 1988”. Segundo o autor, o núcleo da estratégia social era o combate à fome. De fato, com o início do Governo Lula, o combate à fome deixa de ser um problema moral (alvo de solidariedade) e torna-se um problema essencialmente de natureza política. Desta forma, e conforme Tomazini e Leite (2016), ao colocar a questão do combate à pobreza e à fome no centro da agenda, o início do Governo Lula representou uma inflexão nas políticas sociais em relação às do período anterior.

Além da questão apontada acima, outra igualmente relevante para consideração da estratégia e do sentido da política social dos Governos Lula/Dilma foi apontada por Bastos (2012), ao chamar a atenção para o núcleo da estratégia econômica presente no programa de governo da candidatura Lula /PT. De acordo com esse documento, o programa econômico estava estruturado a partir de duas dimensões: a social e a nacional. E mais, a dimensão social constituía o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento. Ainda de acordo com o referido documento, a constituição do novo modelo priorizaria três aspectos: (i) o crescimento do emprego; (ii) a geração e distribuição de renda; (iii) a ampliação da infraestrutura social<sup>75</sup>.

Como afirmamos inicialmente, a opção por políticas distributivistas focalizadoras por parte do Governo Lula normalmente é tomada como elemento de comprovação da continuidade da estratégia de combate à pobreza de caráter neoliberal. No entanto, as duas questões apontadas nos parágrafos anteriores relativizam as conclusões que apontam o continuismo nas políticas sociais do Governo Lula em relação ao período anterior. Em primeiro lugar, porque evidencia o fato de que, ao ser definida como o centro da estratégia social do Governo, a pobreza deixa de ser considerada como um problema desvinculado das relações econômicas e de responsabilidade dos indivíduos por ela atingidos (como fazem os neoliberais) para se

---

<sup>75</sup> Para mais detalhes sobre o Programa de Governo da então candidatura Lula /PT às eleições presidenciais de 2002, ver Silva (2002).

tornar uma questão política <sup>76</sup>; segundo, porque aponta para o fato de que, diferentemente do que ocorreu no período anterior, a política social é alçada ao objetivo central da política econômica.

Todavia, embora pareça reconhecer o fundamento estrutural da pobreza (e da fome), o Governo decide optar pela estratégia econômica (políticas desenvolvimentistas) como forma de promover a redução da pobreza e a inclusão social. Desta forma, o sentido da política social no Governo Lula (como no Governo Dilma) parece se aproximar mais de um instrumento ou meio para o desenvolvimento, do que o sentido de direitos. Talvez seja esse o motivo por que não se deu ou não se realizou aquilo pelo qual muitas vezes tais Governos são criticados (especialmente a esquerda), que é a questão da politização dos problemas sociais. Parece que, ao fazer a opção pela instrumentalização da política social para a promoção do desenvolvimento econômico e social, acreditou-se (inconscientemente, talvez) que a politização das políticas sociais não seria tão importante, na medida em que o desenvolvimento (aceleração do crescimento) econômico e expansão da infraestrutura social daria conta (teria como efeito) do processo de inclusão e distribuição de renda, o que, em certa medida, contribuiria para a realização do objetivo central do Governo: a redução da fome e da pobreza.

É possível conjecturar, ademais, que talvez essa opção tenha sido tomada por representar um caminho mais fácil por evitar menos enfrentamento e tensões com o neoliberalismo que, ainda, continuava hegemônico. Ou, então, o que explica tal fato é que, na verdade, os formuladores do programa econômico do governo (citado anteriormente) são herdeiros e estão vinculados com as ideias (ideologia) nacional-desenvolvimentistas.

---

<sup>76</sup> Para uma discussão sobre a diferença entre pobreza como uma questão social e pobreza enquanto um problema decorrente das relações econômicas (estruturais), ver Montañó (2012).

## 6 - SINOP, *COMMODITIES* E A ERA LULA – DESENVOLVIMENTO SOCIAL OU UM ENSAIO DESENVOLVIMENTISTA?

### 6.1 – SINOP: cidade sede do boom da *commodities*

Nos últimos quinze anos, após o declínio significativo da indústria de base florestal (a partir de 2004), o crescimento populacional do município ocorreu, de um lado, em razão do crescimento da atividade agrícola (produção de soja e milho, principalmente) e da cadeia de atividades por ela engendrada; e, de outro, em decorrência da implantação de um conjunto de políticas públicas que fez com que Sinop se consolidasse como um polo de serviços especialmente na área de Saúde e Educação (nível superior).

Essa dinâmica que favoreceu o crescimento demográfico nos últimos anos, pode ser verificada pela significativa expansão do Produto Interno Bruto (PIB) do município. De 1999 a 2013, por exemplo, o PIB do município cresceu a uma média de 8,7% ao ano em termos reais (descontada a inflação), taxa superior ao crescimento do PIB nacional no período, o que coloca Sinop entre os municípios de médio porte do país que apresentam crescimento econômico expressivo (DANIEL, 2018).

O crescimento econômico constante não só se manteve como aumentou significativamente na década atual, o que pode ser constatado pela variação positiva do PIB entre os anos de 2010 e 2016. Segundo o IBGE<sup>77</sup>, em 2010, o município apresentou um PIB de R\$ 2,24 bilhões, passando para R\$ 5,11 bilhões em 2016, na última série histórica divulgada pelo Instituto. A variação de 128,91% no PIB global no intervalo de seis anos expressa a dinâmica econômica do município que, conforme afirmamos anteriormente, vem se mantendo em crescimento constante.

Para uma visão mais profunda da dinâmica econômica do município, bem como dos fatores que a favorecem, é importante destacar a contribuição de cada setor da economia para a constituição do PIB. Segundo dados do IBGE<sup>78</sup>, em 2010, o setor que mais contribuiu com a formação do PIB foi o de Serviços, com 52,97% de participação, seguido pelo setor secundário (indústria), que representou 14,85% do PIB, e, em

---

<sup>77</sup> IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 14 de Junho de 2019.

<sup>78</sup> IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 14 de Junho de 2019.



terceiro lugar, a atividade agropecuária, que contribuiu com 3,27%. Já em 2016, última série divulgada pelo IBGE<sup>79</sup>, a participação percentual de cada um dos setores referidos na participação do PIB de Sinop foi da seguinte ordem: atividade agropecuária representou 6,19%, Indústria 12,34% e Serviços 64,86%.

Conforme se percebe a partir desses dados, entre os anos de 2010 e 2016 houve um aumento relativo da participação do setor de serviços no PIB do município e uma redução igualmente relativa do setor industrial. Chama atenção, porém, o desempenho da atividade agropecuária, que praticamente dobrou sua participação no PIB do município durante o referido período. Esse dado é importante, pois revela a evolução desse setor que tem se tornado, nos últimos anos, uma das atividades econômicas mais importantes do município. A título de ilustração dessa evolução, no ano de 2010, conforme dados do IBGE<sup>80</sup>, a atividade agropecuária contribuiu com R\$ 73,3 milhões para o PIB, contribuição que, no ano de 2016, saltou para R\$ 279,3 milhões, o que representou um aumento de 381% em seis anos.

O crescimento expressivo da atividade agropecuária deve-se ao aumento que vem ocorrendo nos últimos anos, na produção de grãos, especialmente da soja e do milho. Conforme afirmamos anteriormente, até o início dos anos dois mil, a principal atividade econômica do município era a indústria madeireira (de base florestal). Até então, Sinop era o principal polo madeireiro do estado e um dos principais do país (SOUSA, 2004).

Contudo, com a formalização e maior regulação da atividade por parte do Governo Estadual e Federal e, principalmente, com o esgotamento da matéria-prima (isto é, madeiras de valor comercial) decorrente da exploração intensiva e sem planejamento dos recursos florestais, a atividade madeireira experimentou forte declínio a partir de meados dos anos 2000.

Com isso, muito dos esforços e recursos financeiros que anteriormente eram destinados à atividade madeireira, passaram a ser direcionados para outras atividades, principalmente para a atividade agropecuária. A disponibilidade de grandes extensões de áreas abertas em decorrência da atividade madeira e o aumento da demanda por soja

---

<sup>79</sup> IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 14 de Junho de 2019.

<sup>80</sup> IBGE. Cidades. IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 14 de Junho de 2019.

no mercado internacional a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, decorrente particularmente do crescimento econômico chinês (período que ficou conhecido como o do *boom* das *commodities*<sup>81</sup>), favoreceu o direcionamento dos investimentos e a atenção de parte do empresariado do setor madeireiro local (em declínio), bem como de produtores agrícolas de outras regiões, para o cultivo da soja e do milho.

A produção agrícola no município, até o início dos anos 2000, era voltada prioritariamente para o cultivo do arroz, condição que decorria do fato de essa cultura ser indicada para áreas novas (abertas recentemente) e também por ter sido uma das culturas que se adaptaram mais facilmente com o clima e com o tipo de solo da região desde o início do processo de colonização. A importância da produção de arroz para o município motivou a realização de uma festa anual voltada para a celebração do cultivo do arroz, a saber, Festa do Arroz (SOUSA, 2004).

Além de festejar a safra anual, essa festa também se organizava como uma feira agropecuária voltada, principalmente, para o fortalecimento da produção, isto é, para permitir aos produtores conhecimento de novas máquinas, bem como de tecnologias e técnicas novas de plantio. O auge da produção do grão ocorreu nos anos de 2004 e 2005, quando a produção foi de 100.706 e 132.711 toneladas, respectivamente<sup>82</sup>.

Por sua vez, a produção de soja, que se iniciou no final da década de 1990, passou por uma rápida expansão, alcançando, já em 2004, um total de 243.395 toneladas, numa área plantada de 84.495 hectares. Com o crescimento da produção de soja, o cultivo do arroz perdeu espaço, registrando, em 2017, a quantidade de 10.800 toneladas em uma área planta de 3.000 hectares.

Por outro lado, a produção de soja praticamente dobrou no período compreendido entre o ano de 2004 e 2017, chegando nesse ano a um total de 495.855 toneladas produzidas, em uma área plantada de 143.726 hectares. Esse aumento expressivo da produção de soja representou, para o município, R\$ 442,63 milhões relativos ao valor da produção, no ano de 2017<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Sobre o *boom* das *commodities*, ocorrido durante os anos 2000, e o seu impacto na economia brasileira, particularmente nas regiões produtoras, ver, dentre outros, Black (2015) e Delgado (2012).

<sup>82</sup> IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 16 de Junho de 2019.

<sup>83</sup> IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 16 de Junho de 2019.

Conforme afirmação anterior, além da soja, a produção de milho também aumentou significativamente, passando de uma produção de 53.228 toneladas em 2004, para 685.570 toneladas em 2017. O aumento da produção decorreu, em grande medida, da utilização, pelos produtores, da estrutura produtiva já instalada para realização do plantio do chamado milho safrinha (uma segunda safra, portanto) logo após a colheita da soja. Outro fator a favorecer o crescimento da produtividade do milho na região foi o aumento da área plantada, que passou de 17.526 hectares em 2004, para 107.794 hectares em 2017<sup>84</sup>.

O crescimento significativo da produção de soja e de milho nos últimos anos levou Sinop a se destacar entre os municípios com maior produção de grãos do estado e também do país. Segundo dados do IBGE de 2017, o município ficou em décimo segundo lugar no estado em relação à produção de milho e em vigésimo terceiro na produção de soja. Já em relação ao *ranking* nacional, Sinop ficou em décimo nono lugar na produção de milho e na trigésima nona posição na produção de soja<sup>85</sup>.

Semelhante ao ocorrido em outras regiões do estado e do país voltadas essencialmente para a produção agrícola (monoculturas da soja e do milho), o aumento da produção de soja em Sinop, deu-se a partir de um processo que ficou conhecido como “modernização conservadora”. Isto é, o aumento da produtividade agrícola no município foi determinado pelo uso crescente de técnicas e tecnologia (pesquisa científica) que possibilitou o desenvolvimento de uma variedade de soja adaptáveis às regiões de baixa altitude (como as do norte mato-grossense, onde se localiza o município), somado ao uso intensivo de insumos e de máquinas. Além desses, outro fator associado ao padrão de modernização conservadora do campo que vem ocorrendo e que parece contribuir para o referido aumento da produção de grãos, é o processo de concentração fundiária. Com o capital excedente decorrente do declínio da atividade madeireira, muitos empresários do setor passaram a direcionar seus recursos para a produção agrícola, adquirindo e incorporando áreas, o que acentuou o processo de

---

<sup>84</sup> IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 16 de Junho de 2019.

<sup>85</sup> IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 16 de Junho de 2019.

(re)concentração fundiária, ensejando o aumento do número de médias e grandes propriedades<sup>86</sup>.

A produção de soja é uma atividade que demanda investimentos expressivos em razão da necessidade do uso intensivo de insumos (sementes, adubos, defensivos, etc.) e de recursos técnicos (máquinas). Dadas as características do clima (quente e úmido) e do solo (ácido e pobre em nutrientes) de Sinop e região, a quantidade de insumos necessários para o cultivo da soja é maior que em outras regiões, como, por exemplo, no Sul do país, o que exige maior investimento por parte dos produtores. Desde o início do processo de modernização agrícola (e pecuária) do país, na década de 1960, o Governo Federal estabeleceu políticas de subsídios e de financiamento voltados para a produção. Após um período de políticas de financiamento e de subsídios generosos para a produção agropecuária durante o Governo Militar, a crise fiscal dos anos oitenta e os ajustes estruturais do Estado nos anos 1990, reduzem significativamente a política de financiamento agrícola (BELIK, 2015).

Porém, segundo Belik (2015), o crédito agrícola, depois de cair ao seu menor patamar em 1996, inicia uma curva ascendente no início dos anos 2000 alcançando, em 2011, quase 50% do PIB do setor agropecuário do país.

Uma das explicações do autor para o crescimento do volume de crédito foi o aumento dos custos com insumos necessários à produção da soja (e de outros grãos) decorrente do câmbio apreciado durante os anos 2000. É importante destacar ainda o fato de o crescimento da produção desse grão ter ocorrido, não só no município como no país de modo geral, concomitantemente ao aumento do crédito rural para os produtores.

Assim, além do aumento da demanda do grão pelo mercado externo, é possível concluir que o aumento do crédito agrícola contribuiu significativamente para o crescimento da produção (safra) do país, beneficiando particularmente os municípios

---

<sup>86</sup> Para realização do processo de colonização do município, a empresa colonizadora, segundo critérios definidos pelo INCRA, dividiu o espaço relativo à área rural em chácaras e lotes rurais. A área das chácaras possuíam no máximo 10 hectares enquanto os lotes rurais foram divididos entre 10 e 300 hectares. Com o fracasso das primeiras tentativas de produção agrícola no município e com o desenvolvimento da atividade madeireira, o tamanho médio das propriedades foi se ampliando com a diminuição diretamente proporcional do número de proprietários. Fato que se acelerou nos últimos anos após o início da produção de soja no município (TEIXEIRA, 2006). Sobre a mudança da estrutura fundiária em Mato Grosso, a partir da década de 1990, especialmente nas regiões produtoras de grãos (soja e milho em especial), ver Cavalcante (2008).

produtores. Nesse sentido, o crescimento da produção de soja em Sinop parece estar relacionado, de um lado, ao aumento da demanda do grão no mercado mundial e, de outro, ao aumento da disponibilidade de crédito agrícola a partir da metade dos anos 2000.

Além da política de financiamento, a atividade agrícola do município (e da região) foi beneficiada com outra política pública voltada para o setor, a saber, a instalação de uma unidade da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)<sup>87</sup>, que iniciou as atividades em maio de 2009, embora tenha sido inaugurada em 6 de julho de 2012. Primeira unidade da Embrapa instalada em Mato Grosso, segundo a página eletrônica da Empresa<sup>88</sup>, a escolha de Sinop para sediar uma de suas unidades, deu-se em razão da representatividade da região para o setor produtivo (Agronegócio) e da infraestrutura da cidade, como a presença de universidades<sup>89</sup>.

A expansão da atividade agrícola representou uma mudança significativa na estrutura econômica do município, que deixou de ser essencialmente um polo industrial extrativista madeireiro, e tornou-se uma economia mais diversificada, baseada em grande medida no Agronegócio. Nesse sentido, o alargamento do setor de serviços verificado nos últimos anos (segundo dados mencionados anteriormente), está relacionado, em grande medida, ao aumento da atividade agrícola (*commodities*) voltada para exportação e, de modo mais destacado, à cadeia de atividades por ela engendrada como, por exemplo: serviço de transporte, vendas de insumos, vendas de máquinas e de peças, assistência técnica a implementos agrícolas, serviços de armazenagem, implantação de uma empresa pública de pesquisa para melhoramento da produção da soja e demais grãos (como o milho), etc.. Essa cadeia que se constitui em torno da produção de grãos contribuiu, no caso de Sinop, para o aumento da diversificação econômica bem como pela expansão do setor de serviços, que se refletiu no crescimento expressivo do PIB nos últimos anos.

---

<sup>87</sup> A unidade da Embrapa instalada em Sinop é denominada Embrapa Agrossilvipastoril.

<sup>88</sup> Disponível em: <https://www.embrapa.br/agrossilvipastoril/historia>

<sup>89</sup> O município conta com quatro instituições de ensino superior, sendo duas universidades públicas – um campus da Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat) e um campus da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)-, e duas faculdades privadas – Faculdade de Sinop (FASIPE) e Universidade de Cuiabá (Unic)-, o que faz com que seja conhecida como uma cidade universitária.

Porém, apesar do peso significativo da atividade agrícola na economia do município mencionado acima, a diversificação da economia, a expansão demográfica bem como o crescimento do PIB do município não é resultado exclusivo dos fatores relacionados ao Agronegócio<sup>90</sup>.

A expansão do setor de serviços verificado a partir da segunda metade dos anos 2000, foi favorecida, de forma significativa, por um conjunto de políticas públicas de corte social, particularmente na área da Saúde e Educação.

## 6.2 Políticas Sociais em SINOP

Na área da Educação, uma das políticas sociais que representou maior impacto para o desenvolvimento econômico e para a dinâmica demográfica do município, foi a instalação de um *Campus* da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT-Sinop), no ano de 2006. Na verdade, a UFMT já tinha instalado provisoriamente, em Sinop, o núcleo Pedagógico Norte Mato-Grossense no ano de 1992. Nesse núcleo, foram oferecidos seis cursos em regime de turmas especiais, a saber: Ciências Contábeis, Ciências Biológicas, Direito, Educação Física, Engenharia Florestal e Geografia. Mas, em decorrência da política do Governo Lula (2003-2010), de recuperação do orçamento das universidades federais, que até 2006, tinha aumentado os recursos em 30% no tocante à execução orçamentária de 2002 (último ano do Governo FHC), o campus de Sinop foi reconhecido como uma extensão da Universidade Federal de Mato Grosso, passando a ofertar cursos regulares. Inicialmente, foram ofertados oito cursos de graduação regulares com 100 vagas anuais cada, e, atualmente, são oferecidos onze cursos; Agronomia, Enfermagem, Farmácia, Medicina, Medicina Veterinária, Zootecnia, Engenharia Florestal, Engenharia Agrícola e Ambiental, Licenciatura em Ciências Naturais e Matemáticas com habilitação em Química, Física e Matemática<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Termo utilizado para denominar um conjunto (cadeia) de atividades que envolve desde a produção agropecuária (sobretudo de *commodities*), distribuição e comercialização de insumos (sementes, adubos, fertilizantes, etc.), comercialização de maquinários e implementos agrícolas, agroindústrias (refrigeríficos, produção óleos vegetais, de álcool, de ração animal), serviços de comercialização, de armazenamento, transporte, desenvolvimento de tecnologias, etc., bem como suas formas de gerenciamento. Para uma problematização da concepção de *Agronegócio*, ver, dentre outros, Leite *et al* (2010).

<sup>91</sup> Ver: <http://www.ufmt.br/ufmt/site/secao/index/Sinop/2125>

Além de um campus da UFMT, Sinop conta ainda com mais uma instituição pública de ensino superior, a saber, um Campus da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Instalada no município desde o ano de 1990, a UNEMAT iniciou suas atividades, oferecendo três cursos regulares na área de licenciatura (Pedagogia, Letras e Matemática). Durante os anos 2000, a Universidade ampliou a oferta de cursos, primeiramente na área das Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas), e, posteriormente, na área de Engenharia (Engenharia Civil, Engenharia Elétrica). Nos últimos anos, a Universidade recebeu dois novos cursos regulares, Sistemas da Informação e Licenciatura em Geografia, passando a contar com dez cursos regulares de graduação.

Somado às duas universidades públicas, o município conta também com duas instituições de ensino superior privadas, a Faculdade de Sinop (FASIPE) e a Universidade de Cuiabá (UNIC). Essa última iniciou suas atividades no ano de 1999, com a oferta de dois cursos na área de gestão: Administração e Ciências Contábeis. Já a primeira, a FASIPE, iniciou suas atividades no ano de 2002, também com a oferta de dois cursos na área da gestão: Turismo e Administração. Ao longo dos últimos 15 anos (de 2004 até o período atual), essas instituições expandiram a oferta de cursos regulares de graduação, fato que se verificou particularmente no período posterior à expansão do financiamento estudantil a partir do ano de 2010, em decorrência de mudanças realizadas pelo Governo Federal no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

Tendo em vista a política de expansão do Ensino Superior no país (tanto em relação à oferta de cursos como do número de alunos universitários), não só nas universidades públicas como também nas instituições privadas, em relação a essas últimas (instituições privadas), o Governo Lula (2003-2010) criou o Programa Universidade para Todos (Prouni), no ano de 2004 e, em 2010, alterou significativamente a política de financiamento público estudantil, reduzindo a taxa de juros de 6,5% para 3,4% ao ano (abaixo da SELIC). Além do financiamento subsidiado concedido aos estudantes das instituições privadas, o Governo estabeleceu carência de 18 meses (1 ano e meio) após a conclusão do curso para o início da cobrança e ampliou

o prazo para pagamento para o período correspondente até três vezes relativo ao tempo de duração do curso<sup>92</sup>.

A política de expansão do Ensino Superior desenvolvida pelo Governo Lula favoreceu significativamente as duas instituições privadas de Ensino Superior presentes no município. Dos dois cursos ofertados no início de suas atividades, a FASIPE atualmente conta com a oferta de 20 cursos de graduação regular. A Unic, da mesma forma, dos dois cursos com que iniciou suas atividades no final dos anos 1990, conta atualmente com 19 cursos regulares disponíveis nas suas duas unidades no município.

Com isso, considerando as quatro instituições de Ensino Superior (duas públicas e duas privadas), o município, atualmente, oferta 60 cursos de graduação regular, somando um total superior de 12.000 acadêmicos (DANIEL, 2018).

Assim, além da contribuição das políticas de expansão do Ensino superior para as instituições presentes no município (especialmente para as instituições privadas, que tiveram um crescimento espetacular), tais políticas, ao permitirem que Sinop se constituísse como um polo educacional, produziram impactos significativos no município. Isto porque, ao atrair estudantes e profissionais (professores, pesquisadores, profissionais técnicos), o polo educacional de Sinop favoreceu significativamente o crescimento demográfico verificado nos últimos anos o que, por sua vez, refletiu na dinâmica econômica do município, particularmente na área de comércio e da construção civil.

Na área da construção civil, além dos impactos indiretos decorrentes da política de expansão do Ensino Superior, a dinâmica do setor foi favorecida ainda pela implementação de outra política social por parte do Governo Lula, a saber, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Programa habitacional implementado pelo Governo Federal por meio da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com objetivo de garantir subsídio para a aquisição da casa ou apartamento próprio para famílias com renda (na época) de até 1,8 mil reais e facilitar as condições de acesso à moradia para famílias com renda de até dez salários mínimos, parece ter refletido significativamente no setor imobiliário e especialmente da construção civil de Sinop. A título de ilustração, no período compreendido entre os anos de 2009 (ano de lançamento do programa MCMV)

---

<sup>92</sup> Para uma discussão sobre a política de expansão do Ensino Superior privado do Governo Lula (2003-2010), ver, dentre outros, os trabalhos de Chaves e Amaral (2016) e Corbucci *et al.* (2016).



e o de 2012, a prefeitura de Sinop emitiu (concedeu), mais de 7.000 alvarás de construção, o que correspondeu a uma média de 1.750 alvarás concedidos a cada ano ao longo do referido período. Comparado com a média dos quatro anos imediatamente anteriores a 2009, que foi de 874 alvarás concedidos a cada ano, o período posterior à implementação do programa MCMV, representou um aumento de quase mil alvarás emitidos por ano pela prefeitura do município.

Além das políticas de expansão do Ensino Superior e do Programa Minha Casa Minha Vida, outros dois programas do Governo Federal (Governo Lula e Governo Dilma) parecem ter desempenhado papel importante não só em relação à dinâmica econômica do município, mas também na ampliação de serviços sociais básicos à população, sobretudo à parcela menos privilegiada.

Na área da Educação, por exemplo, a rede básica passou por um processo de estruturação e ampliação do número de unidades nos últimos anos, particularmente em relação à Educação infantil, que permitiu ao município poder contar, atualmente, com 16 unidades públicas de Educação infantil (creches). Até o início dos anos 2000, Sinop contava com um número restrito de vagas na área da Educação infantil. Em 2002, por exemplo, a quantidade de matrículas disponíveis pela Secretaria de Educação do município foi de 463 vagas. Em 2006, ano em que a Secretaria de Educação de Sinop assume, de fato, a Educação infantil, as matrículas nessa área já tinham subido para 913, porém ainda era grande a quantidade de crianças no município sem acesso à creche<sup>93</sup>. No ano seguinte, em 2007, o município aumentou um pouco mais o número de crianças matriculadas na creche, chegando a 1.019. Já entre o ano de 2008 e 2010, a Secretaria de Educação aumenta em 50% o número de matrículas nas creches, chegando em 2010 com 1.500 crianças com acesso à creche pública no município. A ampliação do número de crianças com acesso à creche é ainda mais significativo no período compreendido entre o ano de 2010 e 2018, passando de 1.500 crianças matriculadas em 2010, para o total de 3.500 em 2018 (IBGE, 2019).

Esse aumento significativo da Educação infantil no município verificado a partir do final dos anos 2000 corresponde, em grande medida, à implementação da política

---

<sup>93</sup> Para mais detalhes, ver: Sinop (2019).

nacional de expansão da Educação infantil, o Proinfância<sup>94</sup>, pelo Governo Federal no ano de 2007. Por meio desse Programa, a Prefeitura de Sinop conseguiu aprovação de financiamento do Ministério da Educação para a construção de várias unidades de creches no município, o que permitiu a ampliação da oferta do número de vagas, embora segundo a Secretaria de Educação, Esporte e Cultura ainda exista uma demanda reprimida por creche no município.

Além da Educação, a área da Saúde também passou por uma expansão significativa nos últimos anos. Nesse sentido, o município de Sinop vem apresentando uma relação entre unidades de saúde e leitos por habitante que tem aumentando consideravelmente desde meados da última década. Contudo, até o início dos anos 2000, o acesso a serviços na área da Saúde no município era restrito, sobretudo na área pública. Até o ano de 2001, o município contava basicamente com serviço de saúde privada, que eram oferecidos pelos dois hospitais particulares que existiam na época. Nesse mesmo ano (2001), passou a funcionar, no município, uma unidade regional de Pronto Atendimento (PA), implementado com recursos da Secretaria Estadual de Saúde, e duas equipes de Saúde da família sob a responsabilidade do governo local (SOUSA, 2004). A ausência de Saúde pública no município decorria do fato de que, até o início dos anos 2000, Sinop não tinha realizado o processo de municipalização da saúde e, portanto, ainda não tinha aderido ao Sistema Único de Saúde (SUS). Na verdade, foi um dos últimos municípios a fazê-lo (CANESQUI e SPINELLI, 2008).

Embora a municipalização (e a criação da Secretaria de Saúde do município) tenha ocorrido a partir do início dos anos 2000, a estruturação da Saúde básica só ocorreu de forma mais significativa a partir do início da atual década. Essa estruturação correspondeu, em grande medida, à criação do Programa Requalifica pelo Governo Federal, em 2011. Segundo o Ministério da Saúde, o objetivo desse programa era promover a estruturação e o fortalecimento da Atenção Básica por meio de melhorias da

---

<sup>94</sup> Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 durante o Governo Lula. O Proinfância tinha o objetivo de garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. O Programa atuava sobre dois eixos principais: (i) Construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes; (ii) Aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros. Para mais detalhes sobre o programa, ver Brasil (2019).

infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde (UBS). Para tanto, o Ministério da Saúde buscava criar incentivo financeiro para a reforma, ampliação e construção de novas unidades.

Além da implantação de UBS, a estruturação do serviço de Saúde pública no município, deu-se, também, pela implantação de uma unidade de atendimento de urgência, ou Unidade de Pronto Atendimento (UPA). As UPAs fazem parte da Política Nacional de Urgência e Emergência (PNAU), implementada pelo Ministério da Saúde em 2003, e tem como objetivo integrar a atenção básica e os serviços de média e alta complexidade. Sendo assim, o objetivo da PNAU era integrar a rede de atenção básica, sob responsabilidade dos municípios, com a rede de média e alta complexidade, sob responsabilidade dos governos regionais (estaduais), buscando, assim, uma gestão compartilhada (regime de cogestão) entre os três entes da federação (FARIA, 2017).

Isto posto, a rede atual de serviços de Saúde do município se divide entre serviços de Saúde privados e públicos. Tanto a rede privada quanto a pública (conforme mencionamos anteriormente) vêm passando por significativa expansão nos últimos anos. No que diz respeito à primeira, atualmente o município possui três hospitais particulares (sendo que um deles realiza atendimentos conveniados com o SUS), e várias clínicas médicas particulares. Em relação à rede pública, o município possui um hospital público regional (antigo Pronto Atendimento, primeira unidade pública de saúde implantada no município) e uma unidade de Pronto Atendimento (UPA). Além do Hospital Regional (sob responsabilidade do governo estadual) e da UPA, a estrutura do serviço público de Saúde do município apresenta ainda um conjunto de 20 Unidades Básicas de Saúde (UBS), constituídas, cada uma, por uma equipe de atendimento da Saúde da Família, além de um Centro de Especialidade Médica (CEM).

A expansão do sistema de Educação e de Saúde no município, decorrente em grande medida de políticas sociais implementadas pelo Governo Federal - Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) -, além de resultarem em ampliação da oferta de serviços de Saúde e Educação (principalmente de nível superior), produziram impactos significativos na dinâmica socioeconômica do município. Em relação aos aspectos econômicos, um dos setores favorecidos com o referido processo de expansão da Saúde e Educação, foi o de Serviços.

No que tange aos Serviços, o peso significativo desse setor na economia de Sinop expressa, ao nosso juízo, além da relativa diversificação econômica por que passou o município nos anos 1990 durante o auge do desenvolvimento da indústria madeireira, as transformações ocorridas nos últimos anos decorrentes tanto da mudança da matriz econômica como da consolidação da cidade como um polo educacional e de saúde - processos que contribuíram para alargar ainda mais a diversificação econômica do município. O peso desse setor é expresso pelos dados de 2018 relativos à divisão das empresas por setor de atuação, a saber: 13,9% na indústria, 35,5% no comércio e 51,6% na prestação de serviços e autônomos (DANIEL, 2018).

Outro dado importante que expressa os impactos das transformações ocorridas no município (mencionadas anteriormente), sobretudo em relação ao dinamismo econômico, é o referente ao PIB per capita. Em 2016, segundo os últimos dados divulgados pelo IBGE<sup>95</sup>, o PIB per capita do município foi de R\$ 38.499,31, o que conferiu uma taxa mensal de R\$ 3.208,27. Assim como ocorreu em relação ao PIB global, os dados divulgados pelo IBGE mostram que o PIB per capita do município apresentou variação significativa nos últimos anos. A título de ilustração, entre os anos de 2010 e 2016, por exemplo, o PIB per capita passou de R\$ 19.814,30 para os referidos R\$ 38.499,31, uma variação de 94,3% ocorrida em seis anos. Segundo nossa análise, isso mostra que, apesar do expressivo crescimento demográfico por que passa o município nos últimos anos (fato que interfere no cálculo do PIB per capita), o crescimento econômico tem se mostrado até agora sustentado.

Contudo, se os dados referentes à dinâmica econômica (PIB) têm mostrado uma variação expressiva ao longo dos últimos 15 anos, em relação a outros indicadores (ou aspectos) da realidade socioeconômica, eles apontam para variações mais modestas. Com efeito, em relação ao salário médio dos trabalhadores formais, ao contrário do que ocorreu em relação ao PIB, a variação não foi significativa. Entre 2006 e 2018, por exemplo, o salário médio dos trabalhadores no município oscilou entre 2,3% e 2,4%. Segundo aponta o IBGE, em termos de salário médio mensal, na comparação com outros municípios do estado, Sinop ocupava, em 2016, a 42º posição e, em comparação às demais cidades do país, a 684º posição. Como se percebe, posições bem distintas em

---

<sup>95</sup> Disponível em: IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 16 de Junho de 2019.

relação às que o município ocupa em relação ao PIB, a saber, 5º posição no estado e 178º, no país.

Esses dados chamam a atenção ainda pela discrepância existente no município entre a dinâmica da produção de riquezas e a dinâmica da remuneração do trabalho. Assim, além de apontar para questões relativas à baixa remuneração do trabalho como, por exemplo, a possível prevalência de atividades com baixo nível de exigências técnicas, tais dados apontam ainda para uma questão mais substantiva, qual seja, uma dinâmica econômica concentradora de renda e de riqueza.

Outros indicadores parecem corroborar o caráter concentrador da economia no município. Dentre eles, destacamos os dados divulgados pelo IBGE referentes aos indicadores de rendimento nominal mensal. Segundo esse Instituto, no ano de 2016, o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita<sup>96</sup> de até meio salário mínimo correspondia a 30.1% da população. Esse dado é importante para favorecer uma dimensão da estrutura de renda no município, na medida em que aponta para o fato de que quase um terço da população do município participa (detêm) de uma pequena parte do produto da renda nominal do município. Fato que colocava Sinop na posição 135º no estado e 4650º no país, em termos da referida faixa de rendimento nominal per capita.

Posto isto, outro indicador que ajuda a ter uma noção geral sobre a estrutura de renda no município é o relativo à classe de rendimento nominal mensal domiciliar. Sem levar em conta o número de pessoas por domicílio, os dados do IBGE referente ao censo de 2010 mostram que cerca de 40% dos domicílios do município apresentavam rendimento nominal mensal entre 2 a 5 salários mínimos, enquanto outros 20% apresentavam rendimento nominal mensal de 1 a 2 salários mínimos. Considerando que 10% dos domicílios apresentavam, no referido período, rendimento nominal mensal total de até um salário mínimo, tem-se um quadro em que a maior parte (70%) dos domicílios (e, portanto, a maior parte dos moradores) do município, encontrava-se

---

<sup>96</sup> A renda per capita de cada indivíduo é definida como a razão entre o somatório da renda (em termos nominais) de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos. São considerados os rendimentos de trabalho e de outras fontes de todos os moradores, inclusive os classificados como pensionistas, empregados domésticos e parentes dos empregados domésticos (IBGE, 2019).

localizada numa faixa de rendimento nominal mensal que pode ser classificado de médio com tendência a baixo.

Para auxiliar na composição de um quadro geral da dinâmica socioeconômica do município, é importante destacar ainda os dados relativos ao trabalho e rendimento. Nesse sentido, de acordo com o IBGE<sup>97</sup>, em 2017, a população ocupada do município foi relativa a 30,6% da população total, o que correspondia a 41.621 pessoas ocupadas. Esse percentual referente à população ocupada colocou Sinop na 10º posição entre os municípios do estado e na 447º posição entre as cidades do país. Em relação ao rendimento, os dados do IBGE mostram que o salário médio mensal dos trabalhadores formais no referido período foi de 2,4 salários mínimos. Fato que levou Sinop a ocupar a 42º posição em relação aos demais municípios do estado e a 684º posição entre as cidades brasileiras. Conforme afirmamos anteriormente, os dados apresentados mostram uma disparidade expressiva entre a dinâmica significativa do Produto Interno Bruto do município, que se destacou como o 5º PIB do estado e o 178º do país, e os dados referentes aos rendimentos per capita e à remuneração do trabalho, os quais fazem com que o município ocupe posições bem menos expressivas tanto entre os municípios do estado quando entre os do país.

O panorama geral sobre o município pode ser complementado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma unidade de medida importante atualmente utilizada para aferir o grau de desenvolvimento humano de uma determinada sociedade a partir de três principais indicadores sociais, quais sejam, Educação, Saúde e Renda.

Nesse sentido, segundo dados do IBGE relativos ao censo de 2010, Sinop apresentou um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,754, que a colocou em quinto lugar no estado entre os municípios com maior índice de desenvolvimento humano. Alguns fatores podem ser apontados como responsáveis pelo nível do referido índice, considerado de desenvolvimento alto. Dos três conjuntos de indicadores, o que mais contribuiu para o IDH de Sinop foi o relativo à Saúde, que é calculado a partir da análise da longevidade, cujo indicador é a expectativa de vida ao nascer. Em Sinop, esse índice foi, em 2010, de 0,832<sup>98</sup>. Ao nosso juízo, ele expressa, em grande medida, o

---

<sup>97</sup> Disponível em: IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 16 de Junho de 2019.

<sup>98</sup> Ver: Mato Grosso (2018).

processo de municipalização e expansão da Saúde pública no município, sobretudo da atenção básica, verificada a partir de 2002.

Por outro lado, o indicador referente à Educação foi o que teve o peso menor na consolidação do IDH. Para realização do cálculo desse indicador, são considerados indicadores como, por exemplo, o percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo e a taxa de alfabetização da população de 6 a 14 anos. Sendo assim, embora o município apresente um índice de 98% da população de 6 a 14 anos alfabetizada e tenha quase 100% das crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, o fato de que mais de 50% da população estejam classificados na faixa dos que não possuem instrução ou não possuem o ensino fundamental completo<sup>99</sup>, influencia negativamente o cálculo desse indicador, que ficou em 0,682<sup>100</sup>.

Assim, apesar de um IDH considerado de desenvolvimento bom ou alto, bem como de um PIB per capita significativo, Sinop apresenta estatísticas reveladoras das desigualdades socioeconômicas que marcam o município<sup>101</sup>. Segundo dados do Ministério da Cidadania (antigo Ministério do Desenvolvimento Social, MDS), em 2010, um total de 1.718 pessoas, moradoras do município, encontravam-se em situação de extrema pobreza, o que correspondia a 1,5% da população do município. Relatório do mesmo Ministério revela que, em de Abril de 2019, um total de 14.870 famílias encontravam-se cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico). Destas, um total de 1.376 famílias apresentavam renda per capita familiar de até R\$ 89,00, enquanto outro total de 2.106 famílias apresentava renda per capita familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00. O restante das famílias cadastradas apresentava renda per capita familiar entre R\$ 178,00 e meio salário mínimo. Tendo em vista os requisitos do Programa Bolsa Família, segundo últimos dados disponíveis no sítio do Ministério da Cidadania, 3.205 famílias moradoras do município foram beneficiadas no mês de Maio de 2019.

Segundo o referido relatório, o PBF alcançou uma cobertura de 97,3% da estimativa das famílias do município cadastradas no CadÚnico e consideradas aptas a

---

<sup>99</sup> Disponível em: IBGE. Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/sinop/pesquisa> Acesso em 16 de Junho de 2019.

<sup>100</sup> Ver: Mato Grosso (2018).

<sup>101</sup> Por ser um índice sintético de três indicadores e, portanto, facilmente calculado, o IDH acabou se tornando um consenso como um parâmetro efetivo para se representar o desenvolvimento humano. Para uma discussão sobre os limites do IDH para aferir (mensurar) o desenvolvimento humano de um país, região ou município, ver: Machado e Pamplona (2008).

receber o benefício. Se considerarmos que a composição de cada família é estimada, em média, por quatro pessoas, o PBF beneficiou na referida data, uma média de 12.336 pessoas ou, segundo dados do Relatório do Ministério da Cidadania, a um total equivalente a 7,96% da população do Município. Ainda de acordo com o referido relatório, um total de 2.431 pessoas recebeu o Benefício de Prestação Continuada (BPC) no mês de abril de 2019. Assim, somando os beneficiários desses dois Programas, PBF e BPC, o total corresponde a mais de dez por cento da população total do município.

Quando tomamos o número total de famílias cadastradas no Cadastro Único do Ministério da Cidadania, isto é, um total de 14.870 famílias, se considerarmos, igualmente, uma média de quatro pessoas por família, o resultado é um número equivalente a mais de um terço da população total do município que se encontra no perfil de baixa renda. Segundo nossa análise, esse dado reforça nosso argumento anterior, sobre a desigualdade socioeconômica que marca o município.

### **6.3 – Desenvolvimentismo e desenvolvimento social na era Lula**

Como é consenso na literatura especializada, o desenvolvimentismo, ou o conjunto de ideias voltadas para o desenvolvimento nacional, permaneceu hegemônico no país até o início da década de 1980. Mas a perda de força ou de hegemonia das ideias desenvolvimentistas ocorre já a partir de meados da década anterior, de 1970, entre outros motivos, em decorrência das crises do petróleo de 1973 e 1979. Essas crises provocaram recessão na centralidade do capitalismo que levou à diminuição da liquidez externa e ao consequente aumento dos juros, o que impactou sobremaneira o financiamento externo das políticas desenvolvimentistas ao longo da referida década.

Com efeito, o encarecimento do crédito externo a partir da crise de 1973 levou ao aumento crescente da dívida externa, o que passou a constranger as políticas de financiamento e oferta de subsídio estatal à iniciativa empresarial de caráter industrial. O reflexo do impacto dessa crise se fez sentir no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado no final de 1974. Ao contrário do primeiro PND do período anterior (o do chamado Milagre Brasileiro), o II PND combinava ação do Estado, da iniciativa privada e do capital externo para a execução das diretrizes e metas de desenvolvimento



e integração da indústria nacional nele estabelecidas. Assim, com a recessão nos países centrais, o II PND passou por revisões e ajustes nos valores previstos para financiamento das metas propostas, o que limitou significativamente a realização dos objetivos estabelecidos pelo Governo Geisel (1974-1979).

Além das limitações apresentadas diante dos objetivos propostos, o financiamento externo necessário para realização do plano, feito por meio de créditos com juros elevados, impactaram fortemente o volume da dívida externa brasileira, o que contribuiu significativamente para a crise da dívida que veio à tona em 1983.

A crise externa da década de 1970 e seus impactos no plano interno serviram de instrumentos para que uma fração da classe burguesa nacional, contrária ao monopólio e controle do Estado sobre as políticas econômicas durante o Regime Militar bem como à participação direta do Estado no mercado (em especial por meio da criação de empresas estatais com monopólios em áreas específicas), passassem a contestar o que eles denominavam de risco de estatização da economia (GASPARI,2004).

A crítica ao protagonismo do Estado e ao suposto processo de estatização da economia tratava-se, em última instância, de uma crítica liberal realizada por parte de uma fração da burguesia nacional, defensora do livre mercado, às políticas e/ou Estado desenvolvimentista. Isto é, o que essa fração liberal-burguesa contestava era, em especial, o forte intervencionismo estatal nas relações econômicas (por meio do planejamento e controle dos centros decisórios das políticas econômicas) bem como a participação direta do Estado no setor produtivo como um ator (agente) econômico (via empresas Estatais).

Essa fração liberal da burguesia nacional, composta em grande medida por representantes do setor agro-exportador, na verdade, sempre se opuseram às ideias desenvolvimentistas, particularmente a versão nacional-desenvolvimentista hegemônica no período dos governos denominados populistas. Embora tenha composto o bloco de forças responsável por instalar, no poder, o Regime Civil-militar em 1964, aquela fração da burguesia nacional se manteve reticente e preocupada em relação ao padrão desenvolvimentista de caráter autoritário implementado pelo referido regime.

Assim, a crise enfrentada pelo padrão de desenvolvimentismo levado a cabo pelo regime será a ocasião para que a fração mais liberal da burguesia nacional, incluindo a parcela da burguesia industrial internacionalizada (integrada à centralidade

do capitalismo), coloque-se na trincheira contra a hegemonia das ideias e políticas desenvolvimentistas.

Nos anos 1980, em razão do acirramento do processo inflacionário (decorrente, entre outros fatores, do crescimento da dívida externa), o debate deixa de centrar-se na questão do desenvolvimento (desenvolvimentismo) e volta-se para discussão sobre políticas de estabilização econômica, ou seja, para políticas de curto prazo. Destarte, o combate à inflação passa a dominar o debate político ao longo da década de 1980 e a primeira metade da década seguinte, mais propriamente até a implementação do plano Real em 1994, pelo Governo Itamar Franco (CORRÊA; FEIJÓ, 2017).

Com o aprofundamento dos efeitos da crise externa ao longo da década de 1980 (como o alargamento do processo inflacionário), começa a ganhar força, não somente entre os críticos como também entre os desenvolvimentistas, a ideia de que o processo de desenvolvimento nacional baseado no modelo de substituição de importações tinha se esgotado. Porém, segundo os liberais, o desenvolvimento tinha falhado e, como alternativa, propunham não o protecionismo e sim a concorrência para dinamizar o crescimento da economia brasileira (CORRÊA; FEIJÓ, 2017).

Com efeito, os liberais se aproveitam da crise para responsabilizar as políticas econômicas do Estado desenvolvimentista (como financiamentos subsidiados e isenções fiscais, bem como de investimento direto no setor produtivo) pelo crescimento da dívida e, conseqüente, desequilíbrio orçamentário das contas públicas.

Além do impacto das crises ao desenvolvimentismo então vigentes, as críticas eram reflexo também da retomada do liberalismo nos países centrais, no final da década de 1970. A retomada da hegemonia liberal levou a uma pressão da centralidade do capitalismo sobre os países latino-americanos por uma maior abertura de suas economias, as quais se encontravam sob o controle de políticas protecionistas.

Somada à resistência surgida internamente no bloco de poder que controlava o Estado, a mobilização e greves realizadas pelos operários metalúrgicos da região do ABC, então centro industrial mais dinâmico do país (localizado no Estado de São Paulo), levaram ao enfraquecimento das políticas desenvolvimentistas bem como a uma crescente perda de legitimidade do Regime Civil-militar por elas responsável. Sem poder contar com o apoio orgânico do bloco de poder que lhe dava sustentação, e ainda enfrentando uma forte oposição e pressão por parte expressiva do movimento operário

(sobretudo em razão do grande arrocho salarial), o Regime Civil-militar e o desenvolvimentismo entram em ocaso no início da década de 1980.

A mudança de regime político ocorrida em 1985 e a inauguração de um novo período democrático, não se traduziram em mudança significativa no bloco de poder a controlar o Estado. Contudo, a incorporação da franja financeira da burguesia, que ganhou expressão e densidade política a partir das crises mencionadas (quando o Estado passou a emitir volumes crescentes de títulos públicos para financiar a política desenvolvimentista), contribuiu para o avanço e fortalecimento dos princípios liberais em detrimento do enfraquecimento do desenvolvimentismo. Conforme mencionado anteriormente, a preocupação política voltada cada vez mais à questão da estabilidade econômica, ficando a questão do crescimento em segundo plano, expressa essa virada ideológica.

A consolidação do ideário liberal no país ocorre de forma mais substancial a partir de 1990, com o início do Governo Fernando Collor (1990-92). Esse Governo inicia o processo de reformas de caráter neoliberal do Estado Brasileiro que se aprofundará ao longo da referida década e metade dos anos 2000, e que terá como objetivos, entre outros, a redução do tamanho do Estado bem como do seu perfil, isto é, de um Estado intervencionista para um Estado regulador.

Com efeito, o ajuste estrutural por que passou o Estado brasileiro a partir de 1990 implicou em alterações materiais bem como de natureza político-regulatória. No que diz respeito às transformações de natureza material, a estrutura do Estado sofreu uma forte redução decorrente da política de privatização (desestatização) perpetrada pela franja liberal hegemônica no bloco de poder que controlava o Estado. Assim, ao longo da década de 1990 foram privatizadas, entre outras, as Estatais do ramo da siderurgia (Companhia Siderúrgica Nacional) e mineração (Vale do Rio Doce) bem como as empresas Estatais de telecomunicações (O Sistema Telebrás). A ideia básica por trás desse ajuste estrutural do Estado, particularmente no setor produtivo e de tecnologia, advinha de uma das diretrizes do chamado Consenso de *Whashington*.

O objetivo era retirar o Estado do setor produtivo, como de infraestrutura, e transferir para a iniciativa privada de modo que esta tivesse predomínio sobre todos os setores. Como justificativa para legitimar esse ajuste, além da referência à questão do desequilíbrio orçamentário e da necessidade de redução da dívida pública externa, o

argumento utilizado é o da falta de eficiência da gestão estatal frente à performance correspondente da gestão das empresas privadas.

Além da redução da dimensão produtiva, os ajustes estruturais realizados tinham como objetivo a alteração do papel do Estado, isto é, a mudança do padrão de Estado empreendedor (empresário) e em grande medida interventor, para um Estado regulador. Para tanto, uma série de mudanças e alterações na estrutura burocrática bem como da dimensão jurídico-normativo são realizadas, no sentido de limitar ou criar constrangimentos para a intervenção estatal. O principal instrumento nesse sentido virá por meio da implementação do plano de estabilização da economia pelo Governo Itamar Franco (1992-1994), a saber, o Plano Real.

Além de um plano de estabilização, o Plano Real não só logrou a redução e o controle da inflação, como instituiu um conjunto de diretrizes de política econômica que implicou na reconfiguração da ação estatal na dimensão macroeconômica. Um desses conjuntos de diretrizes foi o tripé macroeconômico, baseado em três medidas fundamentais: (i) câmbio flutuante; (ii) metas fiscais; e (iii) metas de inflação. Em vigor até hoje, esse conjunto de medidas determinou grandemente a natureza e o alcance das políticas econômicas implementadas desde então.

De orientação neoliberal, o tripé macroeconômico teve como objetivo, para além do anunciado, a saber, a garantia da estabilidade e do equilíbrio das contas públicas, a redefinição da estrutura da política econômica do Estado brasileiro. Com efeito, ele representou a materialização e sistematização, em forma de legislação (pelo Decreto n.º 3088, de 21 de junho de 1999), de um conjunto de princípios e diretrizes de caráter neoliberal proposto pelo Consenso de *Washington*<sup>102</sup>.

Embora a sistematização e materialização, em forma de legislação, dos preceitos de caráter liberal condicionadores das ações do novo Estado brasileiro tenha ocorrido praticamente no final da década, eles orientaram, desde o início, o processo de ajuste estrutural imposto ao Estado pelo novo bloco de poder. Como afirmamos anteriormente,

---

<sup>102</sup> Dentre as premissas básicas estabelecidas no Consenso de *Washington*, destaca-se, entre outras, as que preconizam a disciplina fiscal, com o Estado devendo cortar gastos e reduzir os custos, em particular com a redução ou eliminação das suas dívidas e com salários dos servidores; e as que determinam a Reforma Fiscal e Tributária, em que os governos devem simplificar suas estruturas tributárias de forma que as empresas paguem menos tributo. Para uma análise crítica do Consenso de *Washington*, ver, dentre outros, Bresser-Pereira (1991).

o principal desses preceitos era a questão do ajuste fiscal necessário para o equilíbrio das contas públicas.

Na medida em que a responsabilidade do desequilíbrio das contas públicas era atribuída ao crescimento vertiginoso da dívida externa para financiamento do processo de desenvolvimento baseado no modelo de substituição de importações, bem como de investimento em empresas estatais voltadas para participação no setor produtivo, o ajuste fiscal deveria passar, necessariamente, pela transformação do modelo de Estado.

Contudo, embora o desequilíbrio das contas públicas fosse, de fato, um problema a ser enfrentado, a reforma do modelo de Estado, posta como imprescindível pelo novo bloco no poder; na verdade, expressava o objetivo real que era o de garantir ao mercado a capacidade da autorregulação. Assim como essa retomada da hegemonia liberal na centralidade do capitalismo deu-se a partir da crítica ao intervencionismo do modelo de Estado de bem-estar social, o fortalecimento das forças liberais nacionais deu-se a partir de críticas ao modelo de substituição de importações (MSI) e ao Estado desenvolvimentista.

Em sintonia com os princípios neoliberais propagados pela centralidade do capitalismo e em resposta à pressão norte-americana para que os países periféricos abrissem seus mercados às empresas dos países centrais, o Governo Collor inicia abrindo o mercado brasileiro à concorrência externa, pondo fim à política de proteção à indústria nacional que vigorava há mais de três décadas. Além de por termo ao protecionismo, o Governo Collor decretou, ainda, o fim dos subsídios estatais às empresas nacionais, particularmente as do setor industrial. Com isso, o Governo atacava dois aspectos fundamentais das políticas desenvolvimentistas.

A reorganização das forças que compunham o bloco liberal após o *impeachment* do presidente Collor em 1992, levou à implementação de um plano de estabilização (Plano Real) que permitiu, finalmente, a redução e o controle da inflação, depois de quase uma década de tentativas. O sucesso do Plano Real na estabilização da economia (eliminação da hiperinflação) contribuiu substancialmente para a consolidação da hegemonia do bloco liberal no poder. A força desse bloco pôde ser constatada com a vitória expressiva de Fernando Henrique Cardoso, que liderou a implementação do Plano Real, no primeiro turno das eleições presidenciais de 1994.

Pelo fato de ter sido identificado como o criador do plano de estabilização (Plano Real) que conseguiu controlar a inflação que tinha se tornado, a partir da crise da dívida externa de 1983, o principal problema econômico para a maior parte da população, o Governo Fernando Henrique Cardoso contou com ampla base de apoio popular que lhe permitiu dar continuidade ao programa liberal que vinha sendo implementado ao longo do quinquênio anterior. Além da garantia de apoio popular, o Plano Real foi utilizado pelo Governo Cardoso para legitimar as ideias e princípios neoliberais a partir dos quais suas políticas eram orientadas.

Um dos objetivos expressos de Fernando Henrique, ao iniciar seu mandato presidencial, era por fim à Era Vargas, que ele identificava como o Estado desenvolvimentista. Nesse sentido, propunha um conjunto de reformas de caráter liberalizante para a modernização do Estado e da economia brasileira. Essa modernização implicava num processo de ajustes estruturais (reengenharia) no sentido de redefinição das funções (tarefas) do Estado, que deveria se concentrar nas funções regulatórias e fiscalizadoras, e abdicar, por meio da transferência à iniciativa privada, das ações de investimento e competição realizadas por intermédio de empresas estatais (SALLUM JR.,2000).

Na análise do Governo Cardoso, embora o Estado desenvolvimentista tenha contribuído para a transformação do país após a Segunda Guerra, ele já tinha cumprido seu papel no processo de desenvolvimento nacional e, diante da estagnação e das transformações econômicas no cenário externo, deveria ser reformulado dando lugar a um Estado com uma estrutura menor e mais eficiente, concentrado em ações e funções coadunadas com os anseios advindos das referidas transformações e dinâmicas do mundo contemporâneo.

Assim, ao chegar ao poder, Cardoso estabelece, como principal tarefa do seu Governo, a modernização da economia e do Estado brasileiro, tendo em vista o país se encontrar bastante atrasado em relação às transformações econômicas (como novas técnicas de gestão) decorrentes do processo de liberalização e integração (mundialização) econômica e financeira.

Contudo, a ampliação da liberalização econômica ao longo do Governo Cardoso acabou não produzindo os resultados prometidos, ao contrário, levou ao aprofundamento da estagnação da economia. Como a promessa de desenvolvimento

econômico por meio das reformas de caráter liberalizante (neoliberais) não se realizou, começaram a surgir, dentro mesmo do bloco do poder de sustentação do Governo, demandas (por parte do conjunto de forças representantes do setor produtivo nacional) pela implementação de políticas voltadas à promoção do crescimento econômico. Sallun Jr. (2000), em análise sobre a dinâmica das políticas liberalizantes no Governo Cardoso, é um dos primeiros autores a identificar um ressurgimento do anseio de políticas pró-desenvolvimento, não somente externamente como, inclusive, no interior do próprio bloco de poder no controle do Estado.

Segundo Sallun Jr. (2000), ao longo do Governo Cardoso, o bloco político no poder se polarizou entre duas versões de neoliberalismo, que ele denomina de fundamentalismo neoliberal e liberal-desenvolvimentista. De acordo com o autor, essa divisão fica mais nítida na medida em que as consequências negativas das políticas liberalizantes, como o aprofundamento da estagnação econômica e aumento do desemprego, vão sendo evidenciadas. Segundo ele, tais consequências provocaram a reação por parte do grupo identificado como liberal-desenvolvimentista, que passaram, então, a tensionar o grupo defensor do fundamentalismo neoliberal, hegemônico no Governo, por políticas econômicas ou medidas compensatórias às consequências da estagnação<sup>103</sup>.

O controle da política macroeconômica por parte dos defensores do fundamentalismo neoliberal (incluído o próprio presidente) ao longo de todo o período de Governo, impediu que políticas de promoção do crescimento econômico fossem implementadas, o que levou ao referido aprofundamento da estagnação. Vale destacar que este resultou não somente das políticas de caráter neoliberal, mas também das políticas de controle da inflação instituídas ainda com o Plano Real, a saber, juros elevados e controle do câmbio (câmbio fixo). Essa política foi especialmente danosa para a atividade industrial, que sofreu no período um forte impacto decorrente da concorrência estrangeira promovida pela política de câmbio apreciado.

Com a crise da dívida da Argentina em 2001, somada à crise energética interna (apagão do sistema elétrico), o Governo Cardoso chega ao final do período sem realizar

---

<sup>103</sup> Para uma discussão mais sistematizada sobre os efeitos socioeconômicos da adoção dos princípios neoliberais como determinantes da política macroeconômica por parte do Governo Fernando Henrique Cardoso, e da polarização entre duas versões do liberalismo, a saber, o fundamentalismo neoliberal e o liberal-desenvolvimentismo, ver Sallun Jr. (2000).

as promessas de crescimento econômico e com alguns indicadores socioeconômicos piores que aqueles do início do governo (como o índice de desemprego, por exemplo).

Essa conjuntura econômica levou um setor do empresariado, principalmente da parcela mais prejudicada com as políticas macroeconômicas do Governo Cardoso, a apoiar Luís Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002, por representar a candidatura mais associada ao desenvolvimentismo e, portanto, de oposição às políticas liberalizantes.

Com o início do Governo Lula, a expectativa, principalmente por parte daquela parcela do setor produtivo nacional bem como por parte dos movimentos organizados dos trabalhadores, era por mudanças na política macroeconômica e pela retomada de políticas voltadas para a promoção do crescimento econômico. Além desses setores, os movimentos sociais organizados (como o MST) bem como parte do conjunto das forças políticas de esquerda tinham expectativa de que o Governo Lula rompesse com as políticas neoliberais e promovesse transformações estruturais no Estado e no aparato institucional-legal no sentido de reduzir a histórica e persistente desigualdade que marca a sociedade brasileira.

Todavia, as medidas adotadas pelo Governo Lula na área econômica, especialmente na esfera macroeconômica, nos primeiros anos de mandato, produziram decepção tanto no conjunto da sociedade (esperançosas do fim da recessão/estagnação econômica e volta do emprego), como do setor empresarial produtivo que empenhou apoio à eleição. Vale lembrar que um setor das forças de esquerda já tinha se decepcionado com a candidatura Lula antes mesmo da eleição, quando o Partido dos Trabalhadores divulgou carta aberta ao mercado (intitulada Carta ao Povo Brasileiro), fazendo um aceno positivo ao setor financeiro e se comprometendo a respeitar os contratos.

Porém, assim como ocorreu nas eleições anteriores, a franja da burguesia nacional mais liberal e, particularmente, o mercado financeiro internacionalizado, viam numa provável eleição de Lula e do PT uma ameaça ao processo de liberalização da economia brasileira. Às vésperas das eleições de 2002, a provável vitória de Lula provocou instabilidade macroeconômica decorrente do receio do mercado com a consumação da referida vitória (SALLUM JR., 2013).



Desta forma, o Governo Lula enfrentou, logo em seu início, o problema da necessidade da estabilização econômica. O Governo lançou mão dos mesmos recursos ou políticas ortodoxas legadas do Governo anterior. A manutenção da política macroeconômica nos primeiros anos, além de gerar mal estar em setores mais progressistas da coalizão governista identificados com políticas pró-crescimento econômico, fez com que muitos analistas considerassem o governo como sendo de continuidade e não de mudança.

Com efeito, para restaurar a confiança do mercado (isto é, dos investidores), Lula nomeou uma equipe econômica adepta da ortodoxia para o Ministério da Fazenda e entregou a administração do Banco Central para um ex-agente do mercado financeiro. O preciosismo ou, antes, a afinidade à ortodoxia econômica por parte da área econômica elevou os juros a taxas maiores que a do Governo anterior, além de promover um ajuste fiscal que alcançou um superávit primário maior que o recomendado pelo FMI (ANDERSON, 2011).

Mesmo com uma tensão interna no bloco de sustentação do Governo, inclusive com protestos públicos por parte do vice-presidente (representante das indústrias têxteis) em relação à política econômica ortodoxa de juros altos que contribuía para a apreciação do câmbio e impactava fortemente a indústria nacional, quase todo primeiro período do governo Lula, teve a direção da política macroeconômica determinada pela ortodoxia liberal (NOVY, 2009).

Além de contribuir para a apreciação cambial, a política de juros drenava recursos do orçamento do Estado para os financiadores da dívida pública (rentistas) e para o mercado financeiro, o que provocava a diminuição da capacidade de investimento estatal. Contudo, se de um lado o governo Lula dá continuidade e mesmo aprofunda as políticas econômicas e fiscais liberais-restritivas herdadas do Governo anterior; de outro, passa a implementar uma série de políticas com o objetivo, entre outros, de aumentar a demanda interna como forma de promover o crescimento econômico.

Dois programas em especial, implementados nos primeiros anos de Governo, manifestam a importância dada por este à demanda como elemento fundamental para a produção do crescimento econômico. Um desses programas foi o Programa Bolsa Família (PBF).

Embora o objetivo principal do Governo com a implementação do PBF fosse a realização de uma transferência direta de renda (uma espécie de renda mínima) às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza tendo em vista garantir a elas o direito a uma alimentação básica (além do acesso à Educação e à Saúde), tal transferência acabou por produzir um impacto significativo no aumento da demanda que, por sua vez, impactou expressivamente o comércio local dos municípios, principalmente das regiões com maiores índices de pobreza e extrema pobreza, como a região Norte e o Nordeste.

Outro programa implementado no início do primeiro do Governo Lula foi o Crédito Consignado<sup>104</sup>. Ao contrário do PBF, aquele tinha como principal objetivo a expansão do crédito com a finalidade de impulsionar a demanda agregada, o que, por sua vez, contribuiria para o aumento do crescimento econômico (MORA, 2015).

Todavia, em que pese o fato de os dois programas destacados acima serem de naturezas distintas (isto é, enquanto o PBF trata-se de uma política social, o Crédito Consignado é uma política de natureza econômico-financeira), indireta ou diretamente acabaram por contribuir, juntamente a outras políticas, para o retorno, aos poucos, do crescimento econômico.

Destacamos a importância dada pelo Governo Lula à demanda, desde o início de seu período, para evidenciar o fato de que, enquanto, de um lado, a área econômica do Governo dava continuidade a políticas de naturezas restritivas (recessivas); de outro, o Governo implementava políticas que já evidenciavam a prioridade do novo Governo com o crescimento econômico. Prioridade esta que fica mais clara à medida que os constrangimentos fiscal e orçamentário foram se reduzindo (o que ocorreu em grande parte pelo aumento da demanda e do preço das *commodities* no mercado exterior) e o Governo passou a dispor de maior capacidade de investimento.

Contudo, a verdade é que pelas políticas liberalizantes adotadas ao longo do período inicial, o Governo Lula provocou críticas tanto dos setores mais progressistas (à esquerda) quanto dos setores liberais. Por parte dos primeiros, a crítica decorria do fato de que esperavam que este realizasse uma ruptura com a política macroeconômica

---

<sup>104</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre a evolução do crédito no Brasil ao longo dos dois períodos do Governo Lula ver, entre outros, Mora (2015).

neoliberal e criasse condições institucionais-legais para o controle do Estado (ou da política) sobre a política econômica (isto é, o mercado) (NOVY, 2009).

Do lado dos setores liberais, a crítica em relação ao primeiro Governo Lula (onde dominaram os ortodoxos da área econômica) era de que, na verdade, tratava-se de uma continuidade dos governos peessedebistas. Até mesmo em relação às políticas sociais implementadas inicialmente, como o PBF, e que foram apresentadas como um dos elementos de distinção em relação às gestões anteriores, a crítica por parte dos liberais era de que também dominou nessa área a continuidade.

Vale destacar, no entanto, que, se em relação à política econômica do primeiro Governo Lula, a crítica de continuidade por parte da oposição liberal (PSDB/DEM) talvez encontre pouco óbice; em relação às políticas sociais, a crítica liberal de continuidade parece não corresponder completamente à realidade. Isto porque, se de um lado o Governo Lula dá continuidade às políticas sociais focalizadas (de orientação liberal e recomendadas pelas agências multilaterais FMI e Banco Mundial), implementadas pelo Governo Cardoso; de outro, ele amplia consideravelmente o alcance delas para além da população-alvo atendidas no Governo anterior. Segundo afirma Novy (2009), a ampliação da parcela da população alcançada pelas políticas sociais representou uma mudança qualitativa em tais políticas (como o caso do PBF).

Além dessa mudança qualitativa, o Governo realizou experimentos sociais como a criação de uma secretaria voltada à economia solidária e outras formas de qualificar o trabalho conjunto entre Estado e sociedade, como, por exemplo, o fomento às escolas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a criação do Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis<sup>105</sup> (NOVY, 2009).

Essa dubiedade evidenciada pelas políticas e ações do Governo Lula ao longo dos anos iniciais do mandato, começa a desaparecer após a crise do chamado mensalão em 2005 e com a mudança no Ministério da Fazenda no ano seguinte. Essa mudança foi importante, pois, com a troca do titular da pasta, houve um deslocamento das relações de poder no interior do bloco de sustentação do Governo no sentido de fortalecimento do grupo desenvolvimentista. Com efeito, a saída de Antônio Palocci, um dos avalistas

---

<sup>105</sup> Para uma análise da inserção desse tema na agenda governamental nacional, a partir de 2003, ver, entre outros, Pereira e Teixeira (2011).

da ortodoxia econômica, e a posse de Guido Mantega, de orientação desenvolvimentista, contribuiu significativamente para inflexão da política econômica do segundo período do Governo Lula no sentido de uma maior heterodoxia. Isso não quer dizer que a política macroeconômica tenha abandonado os princípios liberais, mesmo porque vale lembrar que a direção do Banco Central permaneceu até o fim do Governo nas mãos de um autêntico representante do mercado financeiro (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Com a reeleição, o segundo período do Governo Lula se inicia com mudanças significativas na área econômica e aprofundamento das políticas sociais. Em relação à primeira, verifica-se uma reorientação clara da política monetária, expressa pela retomada do investimento e do planejamento voltado para a promoção do crescimento econômico que se materializou com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que se tornou o núcleo da política econômica.

Além da criação do PAC, outra mudança importante na área econômica foi a reorientação (mudança) no papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) em relação ao financiamento de longo prazo da economia brasileira, que tinha sido constrangida pela política econômica liberalizante do Governo Cardoso (NOVELLI, 2014).

Tais mudanças, juntamente à ampliação das políticas de corte social, distanciam o Governo Lula dos governos liberalizantes da década de 1990 (Collor e Cardoso) e fazem com que seja retomado o debate sobre as políticas econômicas desenvolvimentistas que marcaram grande parte dos Governos brasileiros ao longo do século XX.

Com efeito, as lembranças e, principalmente, as políticas econômicas implementadas pelo Governo a partir de 2007, levou ao surgimento de um debate entre especialistas e estudiosos com o objetivo de caracterizar o Governo Lula. Ao longo dessa discussão, vêm sendo propostas e defendidas várias caracterizações possíveis, dada a complexidade e contradições entre muitas das políticas implementadas, o que dificulta uma definição mais precisa sobre a característica essencial do governo. Dessa forma, as caracterizações, muitas vezes, estão relacionadas aos aspectos do governo que são priorizados. As que enfatizam mais as decisões relacionadas às políticas macroeconômicas acabam por classificar o Governo como liberal ou social-liberal (em

decorrência do destaque dado às políticas sociais); já as que destacam as políticas de desenvolvimento, classificam-no de neodesenvolvimentista ou Novodesenvolvimentista; e outros, considerando a relação entre as políticas de caráter distributivistas e o crescimento econômico no período, classificam-no de social-desenvolvimentista.

### **6.3.1 - Neodesenvolvimentismo?**

Nosso objetivo, nesse tópico, é mapear esse debate procurando destacar, de forma sintética, os principais argumentos que justificam as distintas caracterizações do Governo Lula. Como afirmamos acima, um determinado grupo de autores e estudiosos, ao analisarem as características das políticas econômicas do segundo Governo Lula, identificam-no com um projeto político que eles denominam de social-liberalismo. Segundo tais autores, o social-liberalismo, enquanto um projeto político, surgiu na centralidade do capitalismo como uma resposta à crise conjuntural por que passou o capitalismo nos anos 1990 (mais especificamente as crises financeiras dos países da periferia). Tendo em vista reduzir as tensões sociais e políticas decorrentes das referidas crises, a centralidade do capitalismo bem como as agências multilaterais procuraram dotar o neoliberalismo de uma agenda social como forma de dar fisionomia mais humana ao desenvolvimento e à internacionalização dos mercados ou à mundialização do capital (CASTELO, 2013).

De orientação neoliberal, o social-liberalismo reconhece ou aceita o pressuposto de que apesar das falhas episódicas e localizadas, o mercado ainda é a melhor forma de organização social existente no que diz respeito à alocação de recursos para a produção de riqueza. E mais, reconhece ainda que tais falhas, como, por exemplo, a distribuição desigual (concentração) da renda e a degradação e destruição ambiental, normalmente tendem a se agravar em períodos de crise e que, portanto, necessitam de regulação estatal (CASTELO, 2013).

Desta forma, ao contrário do Estado mínimo propalado pelo fundamentalismo neoliberal, o Estado social-liberal é chamado a empreender uma atuação mais ativa no sentido de tentar equacionar ou amenizar as tensões decorrentes dos aspectos mais explosivos da questão social, como aumento da pobreza, da violência, etc. Nesse

sentido, o social-liberalismo, na verdade, trata-se dos ajustes em certos aspectos do neoliberalismo com o objetivo de preservar a sua essência e a sua hegemonia (CASTELO, 2013).

Com efeito, a maioria dos países da periferia, especialmente os da América Latina, que implementaram o receituário neoliberal proposto pelo referido Consenso de *Washington*, não logrou experimentar um processo de crescimento e/ou desenvolvimento econômico, segundo o prometido pelos seus formuladores. Ao contrário, os países latino-americanos, que seguiram mais integralmente o receituário neoliberal entre os países dependentes, enfrentaram, após os ajustes estruturais realizados, recessão e, em alguns casos, estagnação econômica que aprofundaram problemas sociais já existentes como o desemprego, a desigualdade e a exclusão social, a degradação ambiental, etc.

Vale ressaltar, no entanto, que os preceitos do pós-consenso de *Washington* não advogam uma mudança na essência do neoliberalismo materializado no Consenso de *Washington*. Antes, representam, no máximo, flexibilização ou relativização de algumas medidas do receituário neoliberal como, por exemplo, o papel do Estado na política industrial, na segurança social e no bem-estar. Desta forma, se o Consenso de *Washington* propugnava a não intervenção do Estado, para os formuladores do pós-consenso de *Washington*, a questão não é mais se o Estado deve ou não intervir, mas sim, saber de que forma ele deve intervir. Isto porque, segundo esse pós-consenso, não se deve considerar o Estado e o mercado como substitutos um do outro, antes, o Estado (ou o Governo) deve ser considerado um complemento aos mercados, devendo atuar no sentido de corrigir suas falhas para que eles possam cumprir melhor suas funções, isto é, para que sejam eficientes (STIGLITZ, *apud* GONÇALVES, 1998).

Assim, o social-liberalismo teria desembarcado na América Latina no início dos anos 2000 com o objetivo de amenizar as consequências mais nefastas das políticas liberalizantes implementadas pelos governos dos países da região ao longo da década de 1990, por meio da adoção de medidas ou políticas no sentido da promoção do desenvolvimento (leia-se, crescimento econômico). Com isso, o social-liberalismo dissimulava sua verdadeira intenção, a saber, a garantia da hegemonia neoliberal na região. Ou, conforme Castelo (2013; p. 122), “tudo mudou para permanecer o mesmo, em uma nova etapa da longa revolução passiva latino-americana”.

Para os autores que advogam tal classificação, os Governos Lula e Dilma talvez fossem os melhores exemplos do social-liberalismo latino-americano. Segundo esses autores, o caráter social-liberal atribuído aos referidos Governos, deve-se às políticas econômicas adotadas por eles. Para essa corrente de análise, a decisão por parte daqueles Governos de darem continuidade à política macroeconômica herdada do Governo Cardoso, representou a adesão deles ao neoliberalismo.

Analisando a política econômica dos Governos Lula e Dilma, Castelo (2013) destaca a dinâmica da dimensão fiscal ao longo dos seus mandatos, tendo em vista evidenciar o processo de continuidade do caráter neoliberal da política econômica. Nesse sentido, o autor toma, como exemplo, a meta de superávit primário estabelecida pelo Governo Lula ao longo de todo o período. O autor destaca que, nos primeiros anos, o Governo estabelece uma meta de superávit primário acima mesmo do patamar exigido pelo FMI quando da negociação de um empréstimo realizado ao Brasil em 2002, último ano de mandato do Governo Cardoso. Com isso, o Governo Lula buscava acalmar os ânimos do grande capital, garantindo altas taxas de rentabilidade para a plutocracia (CASTELO, 2013).

Mesmo com a redução posterior da meta de superávit primário, Castelo (2013) destaca que tal redução não implicou em ruptura ou mudança no tocante ao padrão neoliberal. Isto porque, além da manutenção dos mecanismos de produção de superávit primário, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Desvinculação de Recursos da União (DRU) que drenam recursos em especial das políticas sociais, o Governo continuou a manter uma poupança estatal (superávit) em torno de 3% para o pagamento dos juros das dívidas.

Assim, embora a participação dos gastos com as políticas sociais tenha aumentado no Orçamento Geral da União ao longo do Governo Lula, Castelo (2013) chama a atenção para o fato de que o aumento proporcional da parcela do Orçamento destinado ao pagamento dos juros e amortizações da dívida foi ainda maior. Isto é, enquanto uma pequena redução do superávit primário abria espaço para reajustar os valores dos benefícios sociais e salários dos servidores, a poupança forçada oriunda de tal superávit, somado às políticas de desonerações fiscais e tributárias para os setores produtivos (sem esquecer os aportes financeiros ao BNDES), operava uma transferência

de renda para o grande capital (em particular para sua franja financeira) em proporção muito maior que a renda distribuída pelas políticas sociais (CASTELO, 2013).

Além da política fiscal, na política monetária também não se verificou uma ruptura em relação aos princípios neoliberais. Embora tenha ocorrido uma queda significativa da taxa SELIC (juros nominais) bem como dos juros reais (descontado a taxa de inflação) ao longo do Governo Lula e primeiros anos do Governo Dilma, parte expressiva do orçamento nacional continuou a ser drenada para a fração financeira detentora dos títulos da dívida pública. A queda significativa dos juros ao longo do período referido também não significou a redução do rendimento dos grandes bancos. O aumento das operações de crédito ( muito em razão da política de crédito consignado e das mudanças da legislação que garantiu mais segurança para as instituições financeiras na concessão de empréstimos) e a manutenção do *spread* bancário permitiram aos grandes bancos nacionais recordes de lucros sucessivos ao longo dos Governos Lula e Dilma (CASTELO, 2013).

A continuidade da liberalização financeira dos fluxos externos de capital é outro mecanismo a permitir que a riqueza produzida pela força de trabalho nacional seja drenada para o grande capital, nesse caso específico por meio da remessa de lucros, pagamentos de *royalties*, patentes, juros, entre outros. Assim, a permanência desses fatores ao longo dos Governos Lula e Dilma seria a evidência de que o social-liberalismo continuava no domínio do núcleo duro da política econômica, garantindo a transferência de renda e riqueza para as frações rentistas da burguesia financeira e demais frações da burguesia, aliadas do bloco de poder dominante (CASTELO, 2013).

Além dos mecanismos financeiros de transferência de renda e riqueza para o grande capital, o aspecto social-liberal dos Governos em questão seria determinado, ainda, pela política econômica de promoção do desenvolvimento implementada por tais Governos, que atuaram como uma espécie de socorro para o capital monopolista nacional que apresentava sinais de crise.

Com efeito, a inflexão na política econômica após a crise do mensalão, em 2005, e a consequente adoção de medidas econômicas que caracterizaram, segundo analistas, um novo desenvolvimentismo, teria por objetivo garantir as condições necessárias à produção, em especial, a questão relativa ao financiamento. As medidas liberalizantes adotadas ao longo do período anterior suprimiram as condições para a garantia e



promoção do desenvolvimento, particularmente o financiamento e subsídios ao setor produtivo. A estagnação provocada por tais medidas levaram, como vimos, a uma reavaliação do receituário liberal e a novas proposições, como uma postura mais ativa por parte do Estado.

Respondendo a essas proposições do novo consenso liberal (pós-Consenso de *Washington*), o novo desenvolvimentismo posto em ação pelo Governo Lula a partir de 2007, teria buscado oferecer uma resposta à questão do baixo crescimento econômico e da acumulação por parte do capital produtivo nacional. Nesse sentido, Castelo (2013) chama atenção para o fato de que a materialização das teses que caracterizam o novo desenvolvimentismo (como intervenção estatal na economia e na questão social para estimular o crescimento e distribuição de renda e investimento em infraestrutura) em políticas econômicas, passaram a encontrar menor resistência nas instâncias ideológicas da burguesia.

O setor do Estado em que o novo desenvolvimentismo ganha maior destaque ou materialidade, é o BNDES. Castelo (2013) destaca a reorientação dada pelo Governo Lula ao BNDES, que passou a receber aportes bilionários por parte do Tesouro Nacional e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para que pudesse financiar, além do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>106</sup>, a formação de grandes oligopólios nacionais (os chamados campeões nacionais) principalmente no setor agroindustrial, em que o país possui vantagens comparativas. Segundo o autor, com a mudança da política do BNDES, os recursos do banco saltaram de R\$ 35 bilhões, no início do Governo Lula, para R\$ 150 bilhões em 2013 (já no Governo Dilma), o dobro dos recursos que o Banco Mundial tinha disponível para financiamento no mesmo período. E mais, dos empréstimos realizados pelo BNDES no período, aproximadamente 75% foram destinados às grandes empresas.

O novo desenvolvimentismo implementado pelos Governos Lula e Dilma produziu um significativo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) que contribuiu efetivamente para o aumento da renda do trabalho (expresso pelo aumento do salário

---

<sup>106</sup> O Programa de Aceleração Econômica (PAC) foi lançado em Janeiro de 2007, início do segundo mandato do presidente Lula. Englobava um conjunto de ações e medidas tendo em vista aumentar o investimento público, desonerar e incentivar o investimento privado e aperfeiçoar a política fiscal. Segundo o Governo, tais medidas tinham como objetivo promover o crescimento econômico com o fim de gerar empregos, reduzir as desigualdades regionais e melhorar as condições de vida da população brasileira (BARBOSA e SOUZA, 2010).

mínimo e do emprego formal), bem como para a renda do capital. Contudo, os autores que classificam os referidos Governos como social-liberais, como Castelo (2013), a quem estamos fazendo referência, chamam a atenção para os aspectos que, segundo eles, evidenciam as contradições do novo desenvolvimentismo. Isto é, tais autores procuram destacar, como elemento central, o fato de que o crescimento da renda do trabalho após a implementação das políticas econômicas novo-desenvolvimentistas, aumentou em um ritmo muito menor em relação ao aumento da renda do capital.

A enorme vantagem da renda do capital em relação à renda do trabalho caracterizaria, então, o novo desenvolvimentismo como uma política a serviço, prioritariamente, dos interesses do capital financeiro nacional (e internacional) em suas frações produtivas (indústria, logística, comércio, agronegócio). Assim, ao invés de ruptura, o novo desenvolvimentismo significava a reafirmação do neoliberalismo sob a forma de um social-liberalismo que, embora parecesse preocupado com as consequências socioeconômicas mais dramáticas e agudas (que provocam tensões difusas que colocam em risco as políticas liberalizantes) dos ajustes estruturais de caráter liberal, realizados ao longo dos anos 1990, procurava, na verdade, dar uma resposta à questão relativa à acumulação.

Partindo igualmente de uma perspectiva marxista, Oliveira (2009), embora não caracterize os Governos em tela de social-liberais, procura demonstrar, por meio de suas análises, as contradições que marcaram os governos petistas e que contribuíram para a reafirmação do neoliberalismo. Segundo o autor, o Partido dos Trabalhadores, ao chegar à presidência por meio da eleição de Lula, abriu mão das propostas reformistas-progressistas (como alargamento dos espaços de participação política, reforma política, reforma agrária, reforma tributária, etc.), isto é, de uma ruptura com o modelo econômico liberalizante do período anterior, optando pela continuidade.

Segundo Oliveira (2009), a opção pela continuidade e, portanto, pela reafirmação e mesmo aprofundamento do modelo econômico neoliberal fica evidente pelos resultados ou efeitos de tais políticas para o trabalho e para o capital. Nesse sentido, se por um lado, os dados mostravam, de forma incontestável, que o crescimento econômico (baseado grandemente em exportações de *commodities* agropecuárias, isto é, no boom das *commodities*) ao longo do Governo Lula teve um efeito positivo na redução da pobreza absoluta, o mesmo não é possível dizer em relação à redução da

desigualdade. De acordo com o autor, embora a disparidade entre a renda do capital e a renda do trabalho seja difícil de ser mensurada de forma exata (dada à dificuldade em se calcular a renda do decil superior da estrutura de renda), análises sobre dados indiretos como, por exemplo, o número de contribuintes rentistas que recebem os serviços da dívida (que totaliza em torno de 200 bilhões de reais por ano) e a comparação com os dados referentes ao valor total destinado ao PBF (bem como do número de pessoas em média atendidas pelo Programa), podia demonstrar que a desigualdade de renda aumentou ao longo do período do referido Governo.

Contudo, o caráter central que, segundo Oliveira (2009), evidencia a continuidade do ciclo liberal ao longo do Governo Lula é a cooptação dos movimentos sociais e das centrais sindicais, realizada por esse Governo. A cooptação política das forças sociais e trabalhistas representou, na perspectiva do autor, um processo de despolíticação com a consequente substituição da política pela administração. Ao reduzir o valor da política em prol da valorização das técnicas administrativas (gerencialismo), o Governo restringia a possibilidade do dissenso, isto é, a possibilidade de ocorrência do conflito como meio para a redução da desigualdade social.

De acordo com Oliveira (2013), a valorização das técnicas administrativas em detrimento do dissenso (da política) pelos Governos petistas pode ser revelada, entre outros aspectos, pela análise das políticas sociais implementadas por tais Governos. Segundo o autor, as políticas sociais focalizadas, que já vinham sendo implementadas ao longo do Governo Cardoso, expandem-se significativamente nos Governos Lula e Dilma. Ao contrário das políticas sociais de caráter universal, marcadas fortemente pelo aspecto distributivista (e, portanto, de caráter manifestamente político), as políticas focalizadas, com o objetivo de promover uma compensação social para os que se encontram próximo ou no nível da indigência se constituiria, segundo o autor, em formas de gestão (administração) da pobreza e da questão social.

Para Oliveira (2013), embora o impacto das políticas sociais focalizadas implementadas nos Governos petistas não deva ser desconsiderado, sobretudo no que tange à redução da miséria, não se deve perder de vista o caráter neoliberal que marca tais políticas e que é expresso no limite que apresentam no processo de redução das desigualdades sociais. E mais, ao dar continuidade a tais políticas, os Governos petistas

optaram pela utilização de instrumentos próprios do mercado (como as técnicas de gestão) para a busca de resolução dos problemas sociais, contribuindo, assim, para a permanência da desmobilização popular que já vinha ocorrendo desde o período anterior. Assim, ao contrário de politização e consolidação do ideário dos direitos sociais no imaginário social, o resultado tendia à reafirmação da cultura do favor (OLIVEIRA, 2009).

De acordo com Oliveira (2009), ao esvaziar a política de seu caráter essencial (isto é, da prática do dissenso) que possibilita o alargamento da participação democrática, o Governo Lula contribuiu para o aumento (ou a permanência) da autonomia do capital. Neste ponto, aliás, reside o cerne da crítica do autor em relação ao caminho adotado pelo Partido dos Trabalhadores ao chegar à presidência.

Com a chegada ao poder por meio da eleição de Lula, os quadros mais destacados do partido passaram a ter o controle sobre a administração federal e líderes sindicalistas assumiram a gestão dos bilionários fundos de pensão estatais. Já afastado e desconectado da classe trabalhadora mesmo antes de chegar ao poder, a cúpula partidária e a aristocracia operária, que Oliveira denomina como uma nova classe, acabaram sugados “para dentro do vórtice da financeirização que engole indistintamente o mercado e a burocracia” (ANDERSON, 2011).

Com efeito, ao assumirem a gestão dos fundos estatais e da administração do Estado, essa nova classe passou a ter o controle sobre o acesso ao fundo público. No papel de gestores dos fundos de pensão e instituições do Estado, como o BNDES, suas decisões não se orientavam a partir dos interesses da classe trabalhadora (à qual já não se conectava mais), conforme seria o esperado, mas antes pelos interesses financeiros que caracterizam a razão de ser daquelas instituições. Desta forma, ao cumprir o papel de gestores do capital portador dos juros (capital financeiro), atuavam como seus representantes, apoiando medidas como reformas previdenciárias e desregulamentação dos direitos trabalhistas, que têm, como efeito, “a superexploração da força de trabalho” e que são defendidas como necessárias para garantir o retorno dos investimentos (CASTELO, 2013; p. 133).

A decisão (ou capitulação) por parte do Partido dos Trabalhadores e da aristocracia operária em gerir a política econômica e os fundos de pensão tendo em vista garantir as condições para o retorno dos investimentos, sobretudo do capital financeiro,

foi caracterizada, por Oliveira (2010), como uma nova forma de dominação baseada numa hegemonia às avessas. Isto é, uma forma de dominação em que os dominantes (capitalistas ou o capital financeiro) consentem com a condução política por parte dos dominados (trabalhadores), com a condição de que os interesses econômicos reais não sejam afetados e nem questionada moralmente a forma de exploração capitalista (OLIVEIRA, 2010).

Assim, em que pese a significativa redução da miséria decorrente das políticas sociais e econômicas, como a valorização real do salário mínimo implementadas ao longo dos Governos petistas, na perspectiva marxista de autores como Castelo (2013) e Oliveira (2010), tratada aqui de forma bastante sucinta, os Governos Lula e Dilma são governos essencialmente neoliberais e, portanto, de continuidade em relação aos governos anteriores. Sendo assim, segundo a referida perspectiva, os Governos petistas estariam comprometidos não com transformações econômicas estruturais tendo em vista a redução das desigualdades sociais, mas prioritariamente com a garantia de condições para a expansão do capital financeiro nacional e internacional.

Assim, no debate relativo ao fato de o Governo Lula, especialmente a partir do segundo mandato, bem como o Governo Dilma, terem implementado um conjunto de políticas que permitiriam caracterizar tais governos de desenvolvimentistas, os autores vinculados à perspectiva marxista consideram que as políticas que definiriam uma agenda desenvolvimentista nos referidos Governos, na verdade, seria uma apropriação das medidas neoliberais, com algumas atualizações ou aperfeiçoamento.

Enquanto a perspectiva anterior procura analisar as políticas macroeconômicas ou o fato de o Governo não ter feito as reformas ou realizado transformações estruturais de modo a desconcentrar não somente a renda, mas sobretudo a riqueza e o patrimônio, tendo em vista reduzir a desigualdade, outras análises vão em uma perspectiva que busca analisar as políticas econômicas tendo em vista o sentido objetivo dessas políticas no processo do desenvolvimento. Essas análises voltam-se mais para um esforço de tentar evidenciar ou analisar empiricamente as políticas macroeconômicas.

Analisando as políticas econômicas implementadas, especialmente a partir do início do segundo mandato do presidente Lula, bem como tentando evidenciar o impacto de tais políticas no crescimento do produto Interno Bruto nos anos subsequentes, essas análises voltam-se para busca de compreensão ou de procurar

explicar se se tratam de uma política de desenvolvimento ou, se seria uma forma de monetarismo neoliberal.

Com efeito, a política econômica do Governo Lula sofre uma inflexão a partir de 2006, último ano do primeiro mandato. Em grande medida, essa inflexão pode ser atribuída a fatores como a crise política (do chamado mensalão) que redundou, entre outras consequências, na queda do Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, uma das trincheiras do liberalismo no Governo. Outro fator importante a se considerar foi o crescimento do PIB que havia se desacelerado em 2005, em razão de políticas contracionistas (como a política monetária), que elevou os juros da taxa Selic a partir de meados de 2005 como forma de desacelerar a atividade econômica que tinha crescido acima do que o Banco Central considerava sustentável para a economia nacional. Ou seja, em 2004, o crescimento do PIB tinha sido de 5,7%, acima dos 3,5% que o Banco Central considerava um crescimento sustentável para a economia nacional.

Assim, a queda do PIB em 2005 em relação ao ano anterior, de 5,7% para 3,2%, somada à referida crise política e à eleição em 2006, ajudam a explicar, em grande parte, a inflexão política do Governo Lula a partir do final do primeiro mandato. Mas conforme afirmamos anteriormente, o Governo internamente era marcado por uma disputa entre defensores de uma política econômica mais ortodoxa, e que controlava as instâncias de decisão econômica, como o Ministério da Fazenda e o Banco Central; e um grupo que defendia políticas de caráter desenvolvimentistas (heterodoxas).

A saída de Palocci e a chegada de Guido Mantega ao Ministério da Fazenda em março de 2006, favoreceu ao grupo interno da coalização governista, defensores de uma política desenvolvimentista. A partir de então, a política econômica vai sofrer uma inflexão significativa com uma atitude aos poucos cada vez mais ativa por parte do Estado na economia. Como afirmamos anteriormente, na verdade o Governo já tinha ensaiado uma atitude mais pró-crescimento desde o início (com a política de transferência direta de renda e de crédito consignado), embora a orientação liberal na política econômica tenha se sobressaído até 2005 (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Segundo alguns autores, como Barbosa e Souza (2010), a inflexão da política econômica do Governo Lula no sentido do desenvolvimentismo ocorre já no final de 2005, com o Programa Tapa Buracos. Até então, o Governo ainda não tinha implementado nenhuma política que apontasse no sentido da retomada do investimento

estatal em área como a infraestrutura. Porém, para outros autores, a referida inflexão ocorre com a implementação de um programa amplo de investimento plurianual, denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse programa propunha realizar investimentos nas áreas de energia, transportes e investimentos em infraestrutura social, por meio da articulação do investimento público e privado, de parcerias e realização de concessões, além de financiamento por parte de instituições públicas (Bancos públicos) e o BNDES (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

A retomada de um amplo programa de incentivo ao crescimento, isto é, um amplo programa de investimento estatal em infraestrutura depois de 30 anos sem investimentos estatais relevantes, faz com que o debate sobre o desenvolvimentismo seja retomado. Nesse sentido, uma parte do debate se dará, de um lado, sobre as características que um novo desenvolvimentismo deveria apresentar, em relação ao chamado velho desenvolvimentismo (dos anos 1960 e 1970); e de outro lado, um debate sobre a questão de o Governo Lula ser ou não um governo desenvolvimentista. Isto é, um debate sobre o padrão de desenvolvimento brasileiro apresentado pelo segundo mandato do presidente Lula.

O primeiro a retomar o debate sobre o novo-desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo foi Bresser-Pereira, que fazia parte do Governo anterior e talvez fosse o único representante original do grupo desenvolvimentista do referido Governo (BASTOS, 2012). Bresser-Pereira foi um dos primeiros a cunhar a expressão novo desenvolvimentismo. Conforme destacou Sallum Jr. (1999), a defesa de ideias características do Novo-desenvolvimentismo já estava presente no Governo Cardoso, denominado pelo autor de liberal-desenvolvimentismo. Essa denominação, segundo Sallum Jr. (1999), deve-se ao fato de que é um desenvolvimentismo limitado pelo molde liberal. Embora os formuladores desse novo-desenvolvimentismo façam críticas à política macroeconômica neoliberal, não advogavam ou não propunham uma retomada do desenvolvimentismo com predomínio ou protagonismo (ativismo) do Estado, mas antes, uma forma ou variação de desenvolvimentismo com predomínio liberal.

Dessa forma, pode se caracterizar o novo-desenvolvimentismo como um conjunto heterogêneo de ideias econômicas que, em alguma medida, são defensoras de ideias econômicas desenvolvimentistas como a importância do processo de

industrialização, bem como do papel relevante do planejamento e do investimento estatal para realização de tal processo (NOVELLI, 2014).

Como pertencente ao grupo desenvolvimentista do Governo Cardoso, Bresser-Pereira propõe uma síntese do novo-desenvolvimentismo que representasse uma estratégia nacional de desenvolvimento (uma espécie de terceira via) alternativa à ortodoxia liberal (segundo o Consenso de *Whashington*) bem como ao (considerado pelo autor) populismo latino-americano (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Bresser-Pereira, *apud* Novelli (2014), sintetiza o novo desenvolvimentismo da seguinte forma: i) não é protecionista (como o velho desenvolvimentismo), porém defende uma taxa de câmbio competitiva; ii) ao Estado cabe um papel chave de regulador (tendo em vista incentivar a atividade econômica e a competição) e não de produtor, embora deva garantir serviços básicos como Educação, Saúde, Transporte e Infraestrutura; iii) preconiza uma política industrial, porém de forma estratégica e não permanente; iv) defende a responsabilidade fiscal e é contrário a déficits públicos crônicos como recurso para incentivar o crescimento via demanda; v) por fim, o novo-desenvolvimentismo não consente com a existência de inflação.



## 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sinop, por ter surgido a partir da estratégia nacional de desenvolvimento do Regime Militar que, para manter o crescimento econômico acelerado, decidiu-se por incentivar a expansão da fronteira agrícola e a modernização da agricultura voltada para exportação como forma de gerar divisas para o país (necessárias ao financiamento do crescimento); e, portanto, por ter seu processo de colonização determinado por um conjunto de ações e políticas empreendidas por órgãos e agências do Estado que viabilizaram não só a gênese, como também a consolidação do referido processo, coloca-se como um espaço privilegiado para o estudo do processo de modernização conservadora do Regime Militar.

Ademais, por ter sido contemplada (em razão das muitas carências apresentadas pelo fato de ser um município relativamente jovem) mais recentemente com um conjunto de políticas empreendidas pelo Governo Federal, voltadas para a criação e expansão da sua infraestrutura social, Sinop, igualmente, coloca-se como um *locus* privilegiado não só para a avaliação do novo ciclo de desenvolvimento voltado para a aceleração do crescimento por que passou o país recentemente, mas também por se colocar como um espaço interessante para análise das diferenças (e continuidades) entre o modelo desenvolvimentista do qual a cidade originou-se e o modelo de desenvolvimento mais recente, denominado neodesenvolvimentismo.

A partir das análises sobre o impacto dos dois modelos de desenvolvimentismo em Sinop, é possível concluir que o modelo de desenvolvimento econômico implementado pelos Governos Lula e Dilma, que priorizou o mercado interno e as políticas de corte social como meio de promoção da aceleração do crescimento, mostraram-se consistentes não só em relação a este (crescimento), mas especialmente em relação à melhoria da distribuição da renda e na redução da exclusão social (miséria).

De fato, embora o desenvolvimento do período dos Governos Militares tenha logrado promover a aceleração do crescimento, especialmente no final dos anos 1960 e inícios da década 1970 (no período chamado milagre econômico), ele se mostrou concentrador e excludente. Esses elementos marcaram o processo de desenvolvimento

de Sinop, especialmente em relação à concentração que se deu tanto em relação à riqueza produzida por meio da exploração dos recursos de base florestal (madeira, sobretudo), como em relação à propriedade da terra. Esse modelo de colonização visando, de forma prioritária, a reprodução do capital acabou por excluir, do processo, os agricultores familiares despossuídos de recursos para empreender na região. Com os benefícios e incentivos do governo direcionados, prioritariamente, aos empreendimentos empresariais, o resultado foi um processo de colonização que favoreceu a criação de latifúndios.

Ao contrário, a análise dos possíveis impactos das políticas decorrentes do recente processo de desenvolvimento, a partir de Sinop, permite-nos observar alguns aspectos positivos quando as políticas públicas priorizam o social. Em relação ao desenvolvimento econômico, por exemplo, os investimentos realizados em infraestrutura social no município, mostraram-se fundamentais para a retomada da atividade econômica. Não somente em razão dos investimentos diretos realizados por meio da implementação de tais políticas, mas especialmente pelos seus efeitos dinamizadores no conjunto da atividade econômica do município.

Como muitos estudos mostram, percebemos esse fenômeno de forma ampliada em todo país entre os anos de 2007 e 2014. Pela primeira vez, a área social foi colocada como prioridade pela política econômica, o que permitiu um avanço inédito para a sociedade brasileira marcado, de um lado, por uma ampla inclusão econômica; e, de outro, por uma ampliação significativa da infraestrutura social que contribuiu de forma relevante para a consolidação das políticas universais constitucionais. Mesmo relativizado por muitos estudos, esses avanços significaram, se não uma mudança, uma inflexão importante (e bem vinda!) no rumo da consolidação das referidas políticas.

Retomando novamente Sinop como elemento exemplar, as políticas de corte social empreendidas no município permitiram não somente a municipalização do SUS como a consolidação de uma estrutura significativa de Saúde pública, que praticamente inexistia até 2005. Embora esses avanços possam sofrer retrocessos ou serem desconstruídos, o mais provável é que a pressão por parte da sociedade force a sua consolidação.

O mesmo ocorre em relação à Educação. Até 2005, o município ainda não tinha assumido a prioridade em relação à Educação infantil e o número de vagas e creches

disponíveis era insignificante em relação à demanda. Com as políticas do Governo Federal voltadas ao incentivo e financiamento de construção de unidades escolares de Educação infantil, esta se consolidou na rede pública municipal. E a pressão da sociedade tem sido por ampliação do número de vagas disponíveis no sistema.

No entanto, embora a priorização do social tenha representado um avanço importante que implicou não somente em inclusão econômica e aumento de renda, mas especialmente em ampliação de serviços sociais constitucionalmente determinados, ao enfatizar os aspectos econômicos (aumento da renda e capacidade de consumo) decorrentes de suas políticas econômicas desenvolvimentistas e distributivistas, os Governos Lula/Dilma acabaram não contribuindo para o fortalecimento das ideias relativas aos direitos sociais constitucionais.

Ademais, ao serem instrumentalizadas para a promoção da aceleração do crescimento, as políticas de corte social empreendidas pelos referidos Governos parecem apontar mais para um aspecto de mercantilização (como no caso do Programa Minha Casa Minha vida) que de desmercantilização. Destarte, tais políticas parecem ter se constituído mais em instrumento de desenvolvimento que em afirmação de direitos.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABREU, Alzira Alves de. A ação política dois intelectuais do ISEB. In: TOLEDO, Caio Navarro de (org.). Intelectuais e política no Brasil. A experiência do ISEB. Rio de Janeiro: Revan, 2005, pp. 97-117.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALMEIDA, Candido Mendes de. “ISEB: fundação e ruptura”. In: TOLEDO, Caio Navarro de (org.). Intelectuais e política no Brasil. A experiência do ISEB. Rio de Janeiro: Revan, 2005, pp. 14-30.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

ALONSO, Ângela. Ideias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil Império. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos*. Nº 91, Novembro, 2011.

ANDRÉ, M. E. D. A. Estudo de Caso em Pesquisa e avaliação educacional. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Trad. de Roberto Raposo, Rio de Janeiro: Forense, 1983.

ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Trad. de Fernando Didimo. São Paulo: Ática-UNB, 1988.

ARENDT, Hannah. *O Que é Política?* Trad. Reinaldo Guarany. 6.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995.

ARRUDA, Zuleika Alves. Sinop: território(s) de múltiplas e incompletas reflexões. Dissertação de Mestrado – UFP/Recife-PE, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de. e ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A Reforma do Estado e a Questão Federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli. e

AZEVEDO, Sérgio. (Orgs.) Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: ed. UNB, 1997.

BACHA, Carlos José Caetano. Economia e política agrícola no Brasil. Editora Atlas, São Paulo, 2004.

BAMBIRRA, Vânia. O Capitalismo Dependente Latino-Americano. Florianópolis: Insular, 2012.

BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda'. in: SADER, E. e GARCIA M. A. (orgs.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

BARBOSA, P. H. B. As Tarifas Alves Branco: entre o protecionismo e a preocupação fiscal. Em Tempo de Histórias, n. 24, 30 ago. 2014.

BARROS, Alexandre Rands; ATHIAS, Diloá. Salário Mínimo, Bolsa Família e desempenho relativo recente da economia do Nordeste. Revista de Economia Política, vol. 33, nº 1 (130), pp. 179-199, janeiro-março/2013.

BARROZO, João Carlos. O Remenbramento dos Minifúndios no Rio Grande do Sul e a Colonização em Mato Grosso. Sem data. Disponível em: Disponível em: [http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/6037\\_joao\\_carlos\\_barrozo.pdf](http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/6037_joao_carlos_barrozo.pdf) (Acesso Abril de 2019).

BARROZO, João Carlos. Políticas de Colonização: as políticas públicas para a Amazônia e o Centro-Oeste. In: BARROZO, J. C. (Org.), Mato Grosso: do sonho à utopia da terra (15-26). Cuiabá: EdUFMT/Carlini&Caniato Editorial, 2008. BECKER, Berta Koiffmann. Amazônia. 5ed. São Paulo: Ática, 1997.

BASTOS, Daniel S..O Direito à Subsistência em Xeque: A Formação do Pensamento Liberal Britânico e sua Relação com a Lei dos Pobres. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2017.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Qual era o Projeto Econômico Varguista? Est. econ., São Paulo, v. 41, n. 2, p. 345-382, abril-junho, 2011.

BASTOS, Pedro P. Z.. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. Economia e Sociedade, no. 21, p. 779-810, 2012.

BELIK, Walter. O Financiamento da Agropecuária Brasileira no Período Recente. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). Cinquenta anos de pensamento na Cepal –2 volumes, co-edição Record-Conselho Federal de Economia-Cepal, R.Janeiro/S.Paulo, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. Seminário Brasil-Chile: Una Mirada Hacia América latina y sus Perspectivas. Santiago, jul. 2005.

BLACK, Clarissa. O Boom de Preços de Commodities e a Economia Brasileira nos anos 2000. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Ciências Econômicas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicolas; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 11º ed. Brasília: UNB, 2004.

BOITO JUNIOR, A. A burguesia no governo Lula. *Crítica Marxista*, São Paulo, v. 21, p. 52-76, 2005.

BOURDIEU, Pierre. Razões práticas: sobre a teoria da ação. São Paulo: Papirus, 1996.

BOSI, Alfredo. Dialética da colonização. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BRASIL: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013. In: <http://www.cidades.ibge.gov.br> (Acessado 18/09/15)

BRASIL: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei4504-30-novembro-1964-377628-norma-pl.html>> Acesso em: 16 Março de 2019.

BRASIL: Ministério da Educação – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: Programas: Proinfância. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao> Acessado em 19 de Junho de 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise da América Latina: Consenso de *Washington* ou crise fiscal? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21 (1), abril 1991: 3-23.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. *Dados – Revista de Ciências Sociais* 47 (1), 2004: 49-84.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência”. In: TOLEDO, Caio Navarro de (org.). *Intelectuais e política no Brasil. A experiência do ISEB*. Rio de Janeiro: Revan, 2005, pp. 201-232.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Antigo ao Novo Desenvolvimentismo*. 2010. Disponível In: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do\\_velho\\_novo\\_desenvolvimentismo.CCF.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_desenvolvimentismo.CCF.pdf)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Modelos de Estado Desenvolvimentista*. FGV-EESP. Texto Para Discussão 412, Fevereiro de 2016.

CAMARGO, J. G. C. *Urbanismo rural*. Brasília: Ministério da Agricultura; INCRA, 1973.

CAMPANHOLE, A. e CAMPANHOLE, H. L. *Legislação Agrária: Estatuto da Terra e legislação complementar , Código Florestal e leis posteriores*. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 1993.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

CANESQUI, Ana Maria; SPINELLI, Maria Angélica do Santos. *A Implementação do Programa Saúde da Família em municípios do Estado de Mato Grosso, Brasil*. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(4):862-870, abr, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Originalidade da cópia: a CEPAL e a ideia de desenvolvimento*. In: CARDOSO, Fernando Henrique. In: *As ideias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

CARDOSO JR., José Celso. e JACCOUD, Luciana. *Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal*. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. 7ª ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

CASTELO, Rodrigo. *O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro*. EM PAUTA, Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, p. 119-138, 1º semestre de 2013.

CASTILHO, Denis. A Colônia Agrícola Nacional de Goiás (cang) e a formação de Ceres-go - Brasil. In: *Élisée, Rev. Geo. UEG - Goiânia*, v.1, n.1, p.117-139, jan./jun. 2012.

CASTRO, J.; CARDOSO JR. José Celso,. Políticas Sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 A 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.); SILVA, Frederico B. da Silva [et al.]. *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, nov. 2005.

CATTELAN, C. e CASTANHA, A. P. A Colônia Agrícola Nacional General Osório (CANGO) e o Processo de Escolarização no Sudoeste do Paraná: 1948 – 1957. *Oficina do Historiador, Porto Alegre, EDIPUCRS*, v. 9, n. 1, jan./jun. p. 285-304, 2016.

CAVALCANTE, Matuzalem Bezerra. Mudanças da estrutura fundiária de Mato Grosso (1992-2007). Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Geografia - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), Presidente Prudente, 2008.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. & AMARAL, Nelson Cardoso. Política de Expansão da Educação Superior no Brasil: o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. *Educação em Revista Belo Horizonte*, v.32, n.04 - p. 49-72 - Outubro-Dezembro 2016.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas*. São Paulo: Cortez, 2000.

CHOMSKY, Noam. Noam Chomsky on 1968. *New Statesman*, May 8, 2008. Disponível em: <https://www.newstatesman.com/politics/2008/05/iraq-war-chomsky-1968-vietnam> (Acessado em outubro de 2018.)

COHN, Amélia. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Nº 12, Dez. 1995.

COHN, Amélia. As Políticas Sociais no governo FHC. In: *Tempo Social; Rev. Sociologia. USP, São Paulo*, 11(2): 183-197, out. 1999.

COIMBRA, Marcos S. Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais. In: ABRANCHES, Sérgio; *et al.* *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

CONCEIÇÃO, Ariane F. da; OLIVEIRA, Cíntia G. de; e SOUZA, Dércio B. de. Rostow e os Estágios para o Desenvolvimento. In: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme F. W. (Orgs) *Introdução às teorias do desenvolvimento*. UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

CORBUCCI, Paulo Roberto. *et al.* *Evolução da Educação Superior Privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010*. *Radar*, 46, ago. 2016.

CORRÊA, Mariana F.; FEIJÓ, Carmem A.. O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL: O Debate Atual. *Análise Econômica*, v. 35, n. especial, p. 233-262, jul. 2017.



COSTA, L. C. “Classes médias e as desigualdades sociais no Brasil”. In: BARTELT, D. D. (org). A “Nova Classe Média” no Brasil como Conceito e Projeto Político, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

COSTA e SILVA, Paulo P. Breve história de Mato Grosso e de seus municípios. Cuiabá/MT, 1994.

CRESWELL, John. Projeto de Pesquisa – métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: ARTMED, 2010.

CUNHA, Paulo Ribeiro da (Org.). O Camponês e a história: a construção da ULTAB e a fundação da CONTAG nas memórias de Lyndolfo Silva. São Paulo: IPSO, 2004.

Dagnino, Evelina “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DAMATTA, R. Relativizando: uma introdução à Antropologia Social. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.

DELGADO, Guilherme. C.. Do ‘Capital Financeiro na Agricultura’ à Economia do Agronegócio: Mudanças Cíclicas em Meio Século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2012.

DEMO, Pedro. Solidariedade como Efeito de Poder. Cortez, São Paulo, 2002.

DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DRAIBE, Sônia M. O ‘Welfare State’ no Brasil: características e perspectivas. In: Ciências Sociais Hoje: ANPOCS, 1989.

DRAIBE, Sônia M. Repensando a Política Social: dos anos 80 ao início dos 90. In: SOLA, Lourdes. e PAULANI, Leda M. (orgs.). Lições da Década de 80. São Paulo: edusp e UNRISD, 1995.

DRAIBE, Sônia M. A Política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reforma? In: DINIZ, Eli. e AZEVEDO, Sérgio. (orgs.) Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: ed. UNB, 1997.

DRAIBE, Sônia M. Brasil, a Proteção Social Após 20 Anos de Experimentação Reformista. Políticas Públicas: proteção e emancipação, 2002.

DRUCK, Graça e FILGUEIRAS, Luiz. Política Social Focalizada e Ajuste Fiscal: as duas faces do Governo Lula. In: Rev. Katál. Florianópolis, vol. 10, N 1, Janeiro de 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do *Welfare State*. Lua Nova, n 24, p. 85-116, 1991.

FAGNANI, E. Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992. Economia e Sociedade, n. 8. Campinas, p. 183-238, jun.1997.

FALCHETTI, Sirlei Ana. Percepções sociais do desenvolvimento e impacto ambiental: Sinop/MT 1979-2009. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Universidade do Vale do Rio do Sinos (Unisinos), São Leopoldo, 2010.

FALCHETTI, Sirlei Ana. Transformações Socioculturais e Espaciais no Norte do Estado de Mato Grosso: um processo de colonialidade. In: Tempo da Ciência (18) 36:, 2º semestre 2011.

FALEIROS, Vicente de Paula. O Que é Política Social. 5º edição. São Paulo: editora brasiliense, 1991.

FARIA, Carlos. A. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem Estar Social. In.: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, Nº 46, pp. 39- 71, 1998.

FARIA, Tamara Lima Martins; *et al.* A Política Nacional de Urgência e Emergência sob a Coordenação Federativa em Municípios Paraenses. Saúde Soc. São Paulo, v.26, n.3, p.726-737, 2017.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: EDUSP, 2013. p. 382.

FERNANDES, Florestan. Mudanças Sociais no Brasil. São Paulo: DIFEL, 1979.

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FIGUEIREDO, Paulo de. Aspectos ideológicos do Estado Novo. Brasília: Senado Federal, 1984.

FILGUEIRAS, L. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico. In: MASUALDO, B.; ARCEO, E. (Org.) Neoliberalismo y sectores dominantes – tendencias globales y experiencias nacionales, Buenos Aires: CLACSO, p. 179-206. 2006.

FILHO, José Roberto Scandiucci. Hegemonia britânica e o debate entre protecionismo e livre-cambismo no Império brasileiro (1843-1866). Revista Múltipla, Brasília, vol. 9, n. 13, p. 61-90, dez. 2002.

FIORI, José Luís. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises. Physis: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, vol.7, n.2, pp.129-147. 1997.

FLEURY, Sônia. Estado sem Cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FONSECA, Pedro Cezar D. As origens e vertentes do pensamento cepalino. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333-358, 2000.

FONSECA, Pedro Cesar D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, R., org. Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

FONSECA, Pedro Cezar D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. Revista Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.

FREITAS, Wagner Abadio de; MELLO, Marcelo de. A Colônia Agrícola Nacional de Goiás e a Redefinição nos Usos do Território. Soc. & Nat., Uberlândia, 26 (3): 471-482, set/dez, 2014.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba : UFPR, 2004.

GASPARI, Elio. A Ditadura Encurralada, São Paulo:Cia da Letras, 2004.

GEORGES, Isabel P.H., RIZEK, Cibele S., CEBALLOS, Marco. AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS - o que há de novo? CADERNO CRH, Salvador, v. 27, n. 72, p. 457-461, Set./Dez. 2014.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Revista Saúde e Sociedade, v.13, n.2, p.20-31, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos e lutas sociais na história do Brasil. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

GOLDENSTEIN, Lídia. Repensando a dependência. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GONÇALVES, Marcos Augusto. Neoliberalismo em Choque: O pós-Consenso de Washington. Folha de São Paulo. São Paulo, 12 de julho de 1998.

GUIMARÃES, R. B.; RIBEIRO, E. A. W. Plano Nacional de Saúde e o lugar social em disputa. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 609-619, 2009.

HABERMAS, J. Mudança Estrutural da Esfera Pública. Trad. Flávio Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. Os Cadernos do Nosso Tempo e o Interesse Nacional. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 3, 2012, pp. 607 a 640.

IANNI, Octavio. Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia. Petrópolis: Vozes, 1979.

IANNI, Octavio. Ditadura e Agricultura: O desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964-1978. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IANNI, Octavio. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IANON, Marcus. Teoria do Estado Desenvolvimentista: uma revisão da literatura. Sinais Sociais, Rio de Janeiro | v. 9 n.24 | p. 81-105 | jan.-abr. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE): Pesquisa Mensal de Emprego - Evolução do Emprego com Carteira de Trabalho Assinada 2003-2012. Disponível in: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/Evolucao\\_emprego\\_carteira\\_trabalho\\_assinada.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/Evolucao_emprego_carteira_trabalho_assinada.pdf)

JACOBI, Pedro. Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania. São Paulo, FGV: 2001.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Welfare State* e Desenvolvimento. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, pp. 129 a 156, 2011.

KERSTENETZKY, C. L. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

KUGELMAS, Eduardo. Revisitando a geração de 1870. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 52, jun. 2003.

LE TOURNEAUL, François-Michel; BURSZTYN, Marcel. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. In: Ambiente & Sociedade - Campinas v. XIII, nº 1, p. 111-130, jan.-jun. 2010.

LEITE, Márcia da Silva Pereira. Políticas Sociais e Cidadania. PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva, Vol. I, Número I, 1991.

LEITE, Sérgio Pereira *et al.* Sociedade e Economia do “Agronegócio” no Brasil. RBCS Vol. 25 nº 74 outubro/2010.

LENHARDT, Gero; OFFE, Claus. Teoria do Estado e Política Social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

- LENHARO, Alcir. Colonização e Trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste. Campinas: EdUnicamp, 1986.
- LIPIETZ, A. Miragens e Milagres: problemas de industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988.
- LOCKE, John. Segundo Tratado Sobre o Governo Civil. Trad. Magda Lopes, Editora Vozes, 4ª Ed, 2004.
- LOVATTO, Angélica. A utopia nacionalista de Helio Jaguaribe: os tempos do ISEB. São Paulo: Xamã, 2010.
- LUZ, Nícia Vilela. A luta pela industrialização do Brasil. 2. ed. São Paulo: AlfaÔmega, 1975.
- MACEDO, Fernando César De. E RAMOS, Pedro. Formação, Expansão e Diversificação Econômica: o caso do município projetado de Sinop/MT. In: Anais do VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: Globalização em Tempos de Regionalização – Repercussões no Território Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 2015.
- MACHADO, João Guilherme R.; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. Economia e Sociedade, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008.
- MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. Estudos Avançados 13 (35), 1999.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In. SADER, Emir (org.). Dialética da Dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Vozes, Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- MARSHALL, Tomas Humprey. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTA, José Manuel de Carvalho. Fumaça e progresso, um drama de treva e luz. In: Revista de Estudos Sociais. Universidade Federal de Mato Grosso, FAECC. Ano 1, n. 1. Cuiabá/MT: EdUFMT, 1999a.
- MARTA, José Manuel de Carvalho. Sobre o desenvolvimento sustentável na Amazônia Meridional. In: PIGNATTI, Marta G. & MARTINS, Domingos T. de Oliveira. (Orgs.). Simpósio sobre saúde e ambiente na Região Amazônica. Cuiabá: EdUFMT, 1999b.
- MARTINS, Carlos Eduardo Martins; VALÉNCIA, Adrián Sotelo. Teoria da dependência, neoliberalismo e desenvolvimento: reflexões para os 30 anos da teoria. Lutas Sociais, n. 7 (2001).

MARTINS, H.H.T.S. 2004. Metodologia qualitativa de pesquisa. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MARTINS, José de Souza. O cativo da terra. São Paulo: Hucitec, 1996.

MATO GROSSO: Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN). Caderno de Indicadores Demográficos, 2018.

MATTOS, Fernando Augusto M. de. Avanços e Dificuldades para o Mercado de Trabalho. Estudos Avançados 29 (85), 2015.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. Praia Vermelha, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, v. 14/15, p. 48-71, 2006.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Relações internacionais, política social e combate à pobreza. Em Pauta, Rio de Janeiro: UERJ, Revan, n. 23, v. 6, p. 43-67, jul. 2009.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, Seguridade e Assistência Social: desafios da política social brasileira. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010.

MÉDICI, A. C.; MACIEL, M. C. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-1992. Pesquisa sobre o Federalismo no Brasil. São Paulo: Fundap, 1995.

MELO, C. A. F. O governo Lula e o sistema político: inércia econômica, ativismo social e inação política - avaliando e buscando hipóteses. Revista Liberdade e Cidadania, Brasília, v. 2, n. 6, p. 1-23, out./dez. 2009.

MENDES, M. A. História e geografia de Mato Grosso. Cuiabá: Cafarnaum, 2012.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

MONTENEGRO, Antônio Torres. Ligas Camponesas e sindicatos rurais em tempo de revolução. In Ferreira, Jorge e Delgado, Lucila A. O Brasil Republicano. O Tempo da Experiência democrática. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

MORA, Mônica. A Evolução do Crédito no Brasil Entre 2003 e 2010. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Rio de Janeiro, 2015.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011.

NERI, Marcelo Côrtes. A Nova Classe Média: o lado brilhante da base da pirâmide. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2011.

NERI, Marcelo Côrtes; *et al.* Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Reforma Administrativa ou Reforma do Estado? Perspectivas. Revista de Ciências Sociais. São Paulo, 12/13: 1-17, 1990.

NOVELLI, José Marcos Nayme. O Neodesenvolvimentismo no Brasil: ideias econômicas sem poder político. GT12 - Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs, 2014.

NOVY, Andreas. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. Indicadores Econômicos FEE. v. 36, n. 4, 2009.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. BR-163 Cuiabá-Santarém: Geopolítica, grilagem, violência e mundialização. In: TORRES, Mauricio (organizador). Amazônia revelada. Os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A geografia agrária e as transformações territoriais no campo brasileiro. In: CARLOS, A. F. A. (org). Novos caminhos da Geografia. São Paulo: Contexto, 2010.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Triangulação metodológica e abordagem multimétodo na pesquisa sociológica: vantagens e desafios. Ciências Sociais Unisinos, v. 51, n. 2, 2015, pp. 133-143.

OLIVEIRA, Francisco de. O primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (Debate). Novos Estudos, 44: 47-72, março. 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco. São Paulo, Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. O avesso do avesso. Piauí, São Paulo, n. 37, p.60-62, out.2009.

OLIVEIRA, Francisco de Oliveira, BRAGA, Ruy e RIZEK, Cibele (Orgs.). Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Maria Tereza C. de. A “educação ideológica” no projeto de desenvolvimento nacional do ISEB (1955-1964). Tese (Doutorado em Educação). Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2006.

PAIVA, Carlos Henrique A.; TEIXEIRA, Luiz Antonio. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. *Hist. cienc. saude-Manguinhos* vol.21 no.1 Rio de Janeiro Jan./Mar. 2014.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos Sociais, cidadania, espaço público: perspectivas brasileiras para os anos 90. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 33, São Paulo, 1991.

PAOLI . Maria Celia A família operária: notas sobre sua formação histórica no Brasil. *Tempo soc.* vol.4 no.1-2 São Paulo jan./dez. 1992.

PASSOS, Luana; GUEDES, Dyeggo. O social economicamente orientado: políticas sociais do governo Lula. *Universitas Relações Internacionais*. Brasília: UniCEUB, v. 13, n. 2, 2015.

PEREIRA, João M. Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(7):2187-2196, 2018.

PEREIRA, Maria Cecília Gomes; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cad. EBAPE.BR*, v. 9, nº 3, artigo 10, Rio de Janeiro, Set. 2011.

PEREIRA, Potyara A. P. Política Social: temas e questões. 3º edição. São Paulo: Cortez, 2011.

PERIPOLLI, Odimar João. Expansão do Capitalismo na Amazônia Norte Mato-grossense: a mercantilização da terra e da escola. Porto Alegre: UFRGS, 2008. 267 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PICOLI, Fiorelo; SANTOS, Josivaldo Constantino dos. Educação para a segurança no trabalho. Relatório final. UNEMAT - Sinop/MT, 1998.

PICOLI, Fiorelo. O Capital e a devastação da Amazônia. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

PRADO Jr. Caio. A Questão Agrária no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1979.

POCHMANN, Marcio. Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil : avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

POCHMANN, Marcio. Políticas Sociais e Padrão de Mudanças no Brasil durante o Governo Lula. *SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

POCHMANN, Marcio. Nova classe média?: o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.



POLANYI, Karl. A grande Transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

RAGIN, Charles. *La Construcción de la Investigación Social: Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá, Colômbia: Siglo del Hombre Editores, 2007.

RANCIÈRE, Jacques. O Desentendimento. São Paulo: Editora 34, 1996.

RANCIÈRE, Jacques. O Ódio a Democracia. Trad. Mariana Echalar. 1º Ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

REGO, W. L; PINZANNI, A. Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania. Campinas: Editora da UNESP, 2013.

REGO, R. L. A integração cidade-campo como esquema de colonização e criação de cidades novas: do norte paranaense à Amazônia legal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. ANPUR, Vol. 17, Nº 1, Maio 2015.

REGO, R. L. Utopia e urbanismo funcionalista na Transamazônica. *Anais do XIV SHCU*. São Carlos: IAU, 2016. Disponível em: <<http://www.iau.usp.br/shcu2016/anais/>> Acesso em 10.03.2019.

RIZEK, C. S., SANTOAMORE, C. e CAMARGO, C. M. POLÍTICA SOCIAL, GESTÃO E NEGÓCIO NA PRODUÇÃO DAS CIDADES: o programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, p. 531-546, Set./Dez. 2014.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família: Evolução e efeitos sobre a pobreza. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 20, n.1, p. 113-139, abr. 2011.

ROSANVALLON, Pierre; A Crise do Estado Providência. Goiânia: UFG, 1997.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000).

SALLUM JR., Brasílio. O Desenvolvimentismo e o Estado brasileiro Contemporâneo. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O Que Esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SALOMÃO, Ivan Colangelo. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. *Nova Economia*; v.27, n.3 p.421-442, 2017.

SANTANA, Arthur Bernady. A BR-163: “ocupar para não entregar”, a política da ditadura militar para a ocupação do “vazio” Amazônico. In: ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais - o caso das políticas de saúde. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 23, 1987.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. *Matuchos, exclusão e luta. Do Sul para a Amazônia*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1993.
- SANTOS, Luiz Erardi. *Raízes da História de Sinop*. Grafitec: Sinop, 2007.
- SANTOS, Luiz Erardi. *Raízes da História de Sinop*. Grafitec: Sinop, 2007.
- SANTOS, Theotônio dos. *Teoria da Dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCHALLENBERGER, Erneldo; SCHNEIDER, Iara Elisa. Fronteiras agrícolas e desenvolvimento territorial – ações de governo e dinâmica do capital. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, no 25, set./dez. 2010.
- SCHIMIDT, B. V.; MARINHO, D. N. C.; COUTO ROSA, S. L. *Os assentamentos de reforma agrária no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- SCHWAB, Mariana de Castro. Nacionalismo, políticas sociais e Marcha para o Oeste nos artigos de Paulo de Figueiredo durante o Estado Novo (1937-1945). ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009.
- SECCHI, Leonardo; ITO, Leticia Elena. Think Tanks e Universidades no Brasil: análise das relações na produção de conhecimento em Política Pública. *planejamento e políticas públicas*, n. 46, jan./jun, 2016.
- SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do *habitus* em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. *Revista Brasileira de Educação*, Nº 20, Maio/Jun/Jul/Ago, 2002.
- SCHAEFER. José Renato. *As migrações rurais e implicações pastorais: um estudo das migrações campo-campo do Sul do país em direção ao norte do Mato Grosso*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.
- SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estud. av.* vol.9 nº 23 São Paulo Jan./Apr. 1995.
- SILVA, José Graziano da. *A modernização Dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de; (orgs.). *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, Leandro Ribeiro. Os Ciclos desenvolvimentistas brasileiros (1930-2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2013.

SINGER, André. Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo, Cia. das Letras, 2012.

SINGER, Paul. A crise do “milagre”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SINOP. Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura: Plano Municipal de Educação Sinop - 2008/2018. Disponível in: [http://www.sinop.mt.gov.br/sme/fotos\\_downloads/18.pdf](http://www.sinop.mt.gov.br/sme/fotos_downloads/18.pdf) Acesso em 19 de Junho de 2019.

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Vol. I e II.

SOUZA, Celina. Federalismo e Gasto Social no Brasil: tensões e tendências. In: Lua Nova 52: 5-28. 2001.

SOUZA, Edison Antônio de. Sinop: História, Imagens e Relatos. Um estudo sobre sua Colonização. Cuiabá/MT: EdUFMT, 2004.

SOUZA, Edison Antônio de. O poder na fronteira: hegemonia, conflitos e cultura no norte de Mato Grosso. Rio de Janeiro. 2008. Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em História – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

SOUZA, Ricardo Luiz de. Nacionalismo e Autoritarismo em Alberto Torres. Sociologias, Porto Alegre, ano 7, nº 13, p. 302-323, jan/jun. 2005.

SPOSATI, Aldaíza (Org.), Renda mínima e crise mundial: Saída ou agravamento, São Paulo, Editora Cortez, 1997. p. 123

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). A participação em São Paulo. São Paulo: Unesp, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, Luciana. A Colonização no Norte de Mato Grosso: o exemplo da Gleba Celeste. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Geografia da

Faculdade de Ciências e Tecnologia - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Presidente Prudente, 2006.

TOLEDO, Caio Navarro. ISEB: fábrica de ideologias. São Paulo: Ática, 1977.

TOLEDO, Caio Navarro de (org.). Intelectuais e política no Brasil. A experiência do ISEB. Rio de Janeiro: Revan, 2005, pp. 97-117.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e Cidadania. São Paulo, editora 34, 2001.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. Rev. Sociol. Polit., [s.l.], v. 24, n. 58, p.13-30, jun. 2016.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. A Estratégia de Desenvolvimento e o Programa de Integração Nacional. De JP dos Reis Velloso - 2017. Disponível in: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/2569/1418>. Acessado em: 15 de Março de 2019.

VIDIGAL, Circe da Fonseca. Sinop: a terra prometida. Geopolítica de ocupação da Amazônia. Dissertação de Mestrado – São Paulo: USP, 1992.

VILARINHO NETO, C.S. .Metropolização regional, formação e consolidação da rede urbana do Estado de Mato Grosso. Tese (Doutorado em Ciências Sociais: Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

VITAGLIANO, L. F. A CEPAL no fim do milênio: a resposta aos programas de ajustes neoliberais. Campinas, 2004. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WELCH, Clifford Andrew. Movimentos sociais no campo até o golpe militar de 1964: a literatura sobre as lutas e resistências dos trabalhadores rurais do século XX. In. Lutas & Resistências, Londrina, v.1, p. 60-75, set. 2006.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? Praia Vermelha, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 18, p.120-144, jan./jun. 2008.

YASBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 18 , n. 2, p. 105, 2004.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os Programas Sociais sob a Ótica dos Direitos Humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 4, . ano 3, . p. 144 a 159, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto e SILVA, Marina da Cruz. O princípio da desmercantilização nas políticas sociais. *Cad. CRH*, v. 22, n.56, p. 345-358, 2009.

**ANEXO**

Anexo 1 – Figura 1 - Foto Aérea da Abertura da Área Urbana de Sinop – 1972



Fonte: Museu Histórico de Sinop

Anexo 2 – Figura 2 - Abertura da Área Urbana de Sinop – 1972



Abertura da Área Urbana de Sinop - 1972

Fonte: Museu Histórico de Sinop



Anexo 3 – Figura 3 - Primeiro Acampamento na Área de Sinop – 1972



**1º Acampamento na cidade de Sinop**

Fonte: Museu Histórico de Sinop

Anexo 4 – Figura 4 - Foto do Primeiro Aeroporto de Sinop – Ano 1972



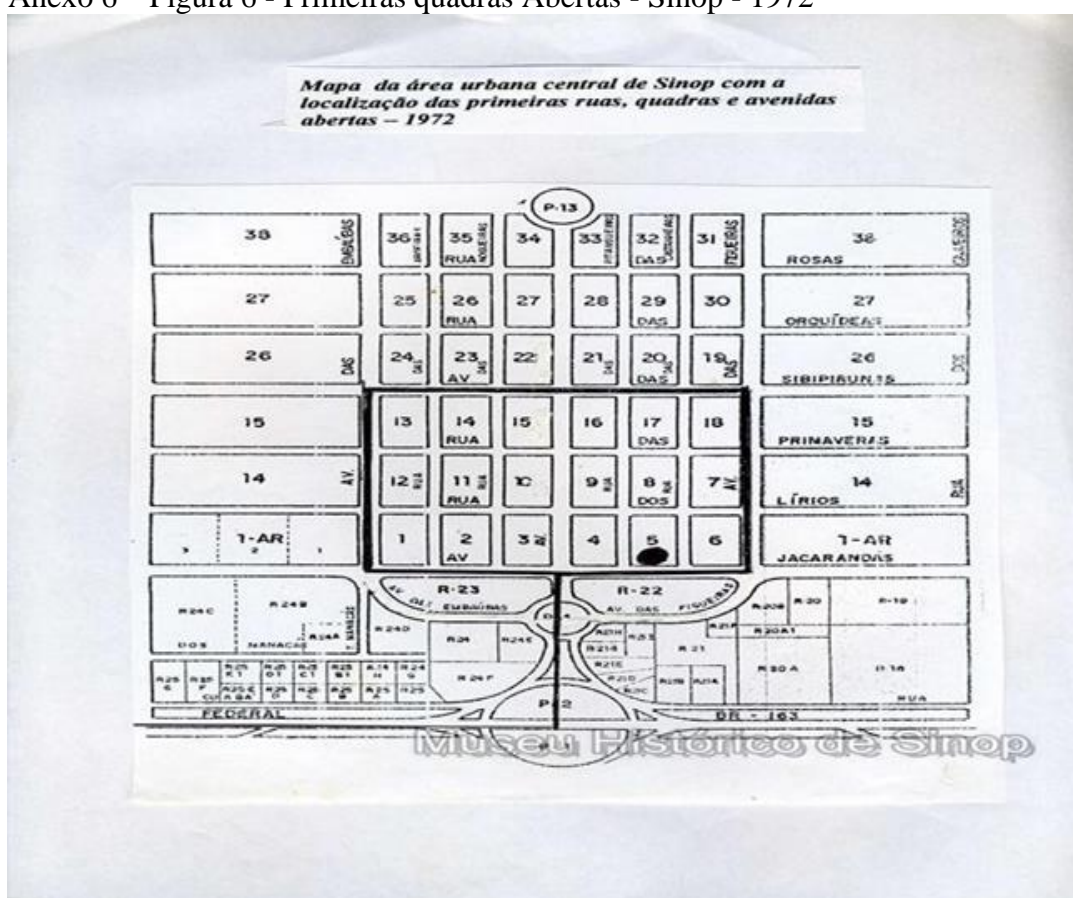
Fonte: Museu Histórico de Sinop

Anexo 5 – Figura 5 - Vista Aérea da Futura Área de Sinop – 1971



Fonte: Museu Histórico de Sinop

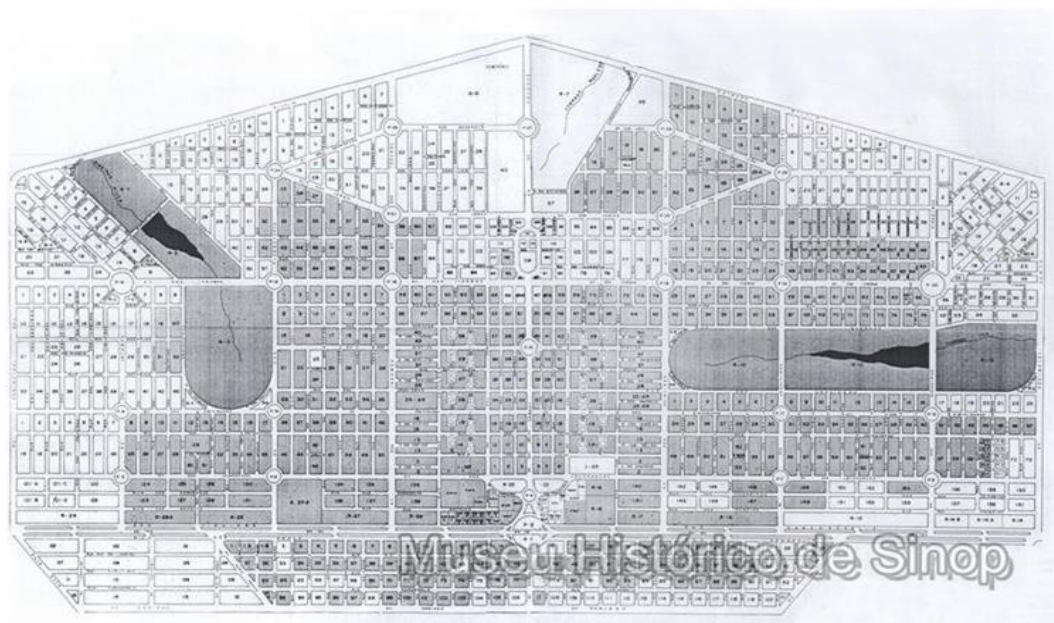
Anexo 6 – Figura 6 - Primeiras quadras Abertas - Sinop - 1972



Fonte: Museu Histórico de Sinop

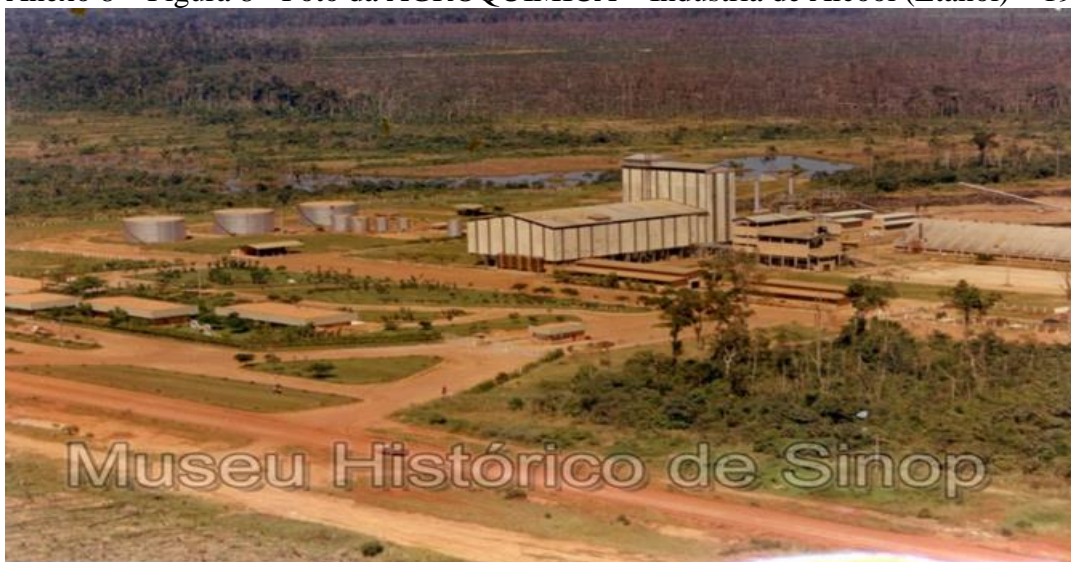


Anexo 7 – Figura 7 - Projeto Original da cidade de Sinop – 1971



Fonte: Museu Histórico de Sinop

Anexo 8 – Figura 8 - Foto da AGROQUÍMICA – Indústria de Álcool (Etanol) – 1982



Fonte: Museu Histórico de Sinop

Anexo 9 – Figura 9 - Vista Aérea da BR 163 e da Área Industrial de Sinop – 1977



Fonte: Museu Histórico de Sinop

Anexo 10 – Figura 10 - Madeiras extraídas e beneficiadas pela indústria madeireira em Sinop no ano de 1979



Fonte: Museu Histórico de Sinop



Anexo 11 – Figura 11 - Vista da BR 163 em Sinop – 1980



Fonte: Museu Histórico de Sinop

Anexo 12 – Figura 12 - Foto de Colônia de casas dos trabalhadores da Indústria Madeireira – 1978



Fonte: Museu Histórico de Sinop