

O “DESENVOLVIMENTO” COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL: DESDOBRAMENTOS ESCALARES *

JORGE MONTENEGRO GÓMEZ**

Resumo: Nos 50 anos de institucionalização do “desenvolvimento”, a escala prioritária de atuação foi mudando. De uma implementação das políticas de “desenvolvimento” a escala nacional sob a força de um Estado-Providência, a políticas de escala local que refletem o esvaziamento das funções do Estado sob o neoliberalismo. Em todo caso, a função de controle social do “desenvolvimento” se mantém nestas 5 décadas, ainda que, da mesma forma, mudando de um controle geral e exaustivo a um controle sutil e modulado.

Palavras chave: desenvolvimento, escala, controle social.

* Uma versão deste texto foi apresentada no 4º Congresso Internacional de Geógrafos Críticos, celebrado na Cidade de México, em janeiro de 2005.

** Doutorando em Geografia na FCT/UNESP, Presidente Prudente. Membro do CEGeT. e-mail: <jorgemon00@hotmail.com>

Introdução: origem e sentido do “desenvolvimento”

No dia 20 de janeiro de 1949, em seu discurso de posse como presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman inaugura um poderoso instrumento de dominação: o “desenvolvimento”. De forma breve, mas contundente, Truman estabelece os fundamentos de um instrumento que reforçará as estratégias de controle social existentes e estabelecerá uma nova geografia política: a divisão do mundo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos; a consolidação de um modelo de “desenvolvimento” à imagem e semelhança dos países desenvolvidos, que os subdesenvolvidos deveriam seguir; e, a direção de todo o processo nas mãos dos organismos internacionais de controle (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização das Nações Unidas, etc.), dominados pelos países desenvolvidos (com os Estados Unidos na frente). De forma resumida, esses fundamentos, que aquele discurso seminal propunha, ainda hoje conformam as bases do mito/espectro/crença do “desenvolvimento”.

Hoje, meio século depois, o discurso do “desenvolvimento” mantém sua capacidade para impor-se como descrição e desejo do “melhor mundo possível”, a fim de aglutinar os anseios de aumento da qualidade de vida, e a prática do “desenvolvimento” se mantém diretamente sob a hegemonia dos países centrais, ou mediante políticas de “desenvolvimento” implementadas pelos organismos internacionais de controle. No entanto, durante esse tempo, a mensagem de fé absoluta no capitalismo, que subjaz às estratégias de “desenvolvimento” e ao tipo de controle a que este se associa, precisou de contínuas reformulações em virtude dos fracassos e mudanças que foi acumulando no contexto socioeconômico.

Neste texto, centramos nossa análise na articulação de uma leitura dessas mudanças em função das modificações da escala de atuação prioritária, que se adapta aos novos contextos que foram aparecendo.

Mudanças de escala no “desenvolvimento”: “desenvolver” para controlar

Desde sua institucionalização, a partir dos anos 1950, os discursos e as práticas do “desenvolvimento” sofreram diversos ajustes. Mudaram os indicadores que mediam o nível de “desenvolvimento” (do Produto Interno Bruto *per capita* para o Índice de Desenvolvimento Humano), os setores que deviam servir como motor da economia (da indústria para o setor informal), as áreas de atenção prioritária (pobreza, meio ambiente), o público objetivo (camponeses, mulheres, comunidades de base), e também mudou a escala em que se pensavam as políticas de “desenvolvimento”, passando da escala nacional à escala regional e, posteriormente, à escala local¹.

Num primeiro momento, ao longo dos anos de 1950 e 1960, a escala de intervenção para os programas de “desenvolvimento” promovidos pelos organismos internacionais de controle (especialmente o Banco Mundial) era a escala nacional. A confiança num Estado forte que, no contexto de um paradigma de política econômica keynesiana, assume funções diretas tanto na promoção econômica como na prestação de serviços sociais, marcou os primeiros passos da institucionalização do “desenvolvimento”.

Com esse ponto de partida, somado à crença² de que o “desenvolvimento” era uma função direta do crescimento do Produto Interior Bruto, as estratégias implementadas se centravam em mecanismos puramente quantitativos e era dimensionada a escala nacional, a partir de um planejamento de iniciativa estatal.

¹ Nossa leitura histórica do “desenvolvimento” se fundamenta na visão crítica oferecida principalmente por Escobar (1996 e 2000), Esteva (2000) e Rist (2002).

² Rist (2002, págs. 30 a 36) interpreta o “desenvolvimento” como uma crença, uma religião moderna, portanto, incontestável e que determina comportamentos obrigatórios para reforçar a coesão social.

Os anos de 1960 e 1970 mostraram, empiricamente, que tais teorias e modelos criaram mais problemas dos que resolveram (aumento das desigualdades, explosão urbana, incremento da fome). Opta-se, então, por uma nova orientação para o “desenvolvimento”, o enfoque das Necessidades Humanas Básicas³, e por uma nova escala, a escala regional.

Busca-se um re-equilíbrio do território nacional, a partir de entidades territoriais menores: as regiões. Se na etapa anterior, os centros econômicos mais potentes continuaram concentrando os recursos, a atividade produtiva, a mão de obra, as infraestruturas, etc., nas décadas de 1960 e 1970, promoveu-se a escala regional como estratégia descentralizadora e equilibradora das economias. Dessa forma, se impulsionaram certos centros, focos de dinamismo a frente de uma região determinada, desde os quais se difundisse regionalmente o “desenvolvimento”. Segundo a nomenclatura da época, se criaram *pólos de desenvolvimento* que,



partindo de uma especialização produtiva (química, siderurgia, metalurgia, etc.), funcionariam como contraponto para as tendências centrípetas dos grandes centros urbanos de alcance nacional (e até

internacional), os quais já se consolidaram, na época anterior, como motores do desenvolvimento.

Apesar das mudanças, essa ênfase na escala regional não conseguirá, de forma geral, reduzir os desequilíbrios territoriais próprios da dinâmica fortemente concentradora da acumulação capitalista. Nessa fase, se criaram os grandes “elefantes brancos” do “desenvolvimento”: custosos investimentos em regiões periféricas que, ao mesmo tempo em que dilapidavam os escassos recursos e/ou “engordavam” a dívida externa, não conseguiam diminuir as diferenças inter-regionais.

O colapso financeiro, que põe termo a essa etapa, desemboca, a partir dos anos de 1980, numa visão mais pragmática (e cínica⁴) do “desenvolvimento”, já dentro de um contexto progressivamente dominado pelo neoliberalismo. A respeito das escalas de intervenção, a escala local substitui a regional, mantendo o papel de protagonista até o momento atual. Essa eleição da escala local complementa-se com o remate do Estado keynesiano, substituído por uma administração mais descentralizada (ainda que sem os recursos nem as competências necessárias para assumir um controle efetivo), mais próxima à iniciativa privada (de quem assume seus critérios de funcionamento e a quem entrega várias de suas funções e de seu patrimônio) e mais aberta à participação da população (ainda que limitada a escolher entre alternativas que em nenhum caso afetam a orientação e o funcionamento central do sistema socioeconômico).

³ Seu objetivo era identificar as necessidades humanas essenciais (alimentação, saúde, educação, etc.) e enfrentá-las prioritariamente. Ver Illich (2000) e Rist (2002, págs. 189-197) para uma visão crítica.

⁴ Segundo Illich (2000), os planejadores do desenvolvimento, nessa época, impulsionam o setor informal como motor da economia (mercado negro, economia de escambo), indicando que a cobertura universal das necessidades básicas não seria mais uma política de Estado e, sim, um projeto individual.

Ao trasladar à escala local os problemas do “desenvolvimento”, sem que, ao mesmo tempo, fossem trasladados os médios para encontrar autênticas soluções, assistimos, mais uma vez, a uma estratégia de “mudança para que tudo continue igual”, mantendo-se a reprodução do capital e a matriz de dominação fora de qualquer questionamento. As reivindicações, que antes tinham como objetivo o Estado (trabalho, saúde, educação, etc.), diluem-se numa confusão de instâncias, sem poder decisório, mas de fácil acesso, que mediam e filtram os conflitos sociais.

O *local* do qual agora parte a formulação de políticas de “desenvolvimento”, apesar da promessa de soluções mais apropriadas em função da proximidade, articula parcelas de poder, de recursos e de interesses, que não lhe permitem constituir-se numa alternativa válida para enfrentar as desigualdades e os desequilíbrios que, supostamente, uma política de “desenvolvimento” deve eliminar ou, como mínimo, reduzir⁵.

Esse processo de reestruturação e de fracassos contínuos do “desenvolvimento”⁶ confirma que os ingentes recursos disponíveis, a assessoria de profissionais reputados e a participação de poderosas organizações servem mais para reforçar o controle social do que para solucionar os problemas sociais. O objetivo que se almeja seria ajustar a dinâmica social à ordem capitalista vigente, dando-lhe um sentido de melhora, de progresso. Uma utopia... reificada.

Considerações finais: do nacional/exaustivo ao local/modulado

A análise das escalas articuladas nos discursos e nas práticas do “desenvolvimento” durante os últimos 50 anos nos mostra uma

⁵ Em Mattos (1990), encontramos uma crítica aguda nesse sentido.

⁶ “Cabe surpreender-se de que, cinqüenta anos depois de sua extensão aos países do Sul, figure, na ordem do dia da comunidade internacional, o ‘desenvolvimento’ não tenha se conseguido” (RIST, 2002, p. 35).

seqüência nas prioridades de intervenção: da escala nacional à local, passando pela regional. De igual forma, essas mudanças se complementam com a transformação no paradigma político-econômico dominante, do keynesianismo do Estado-Providência ao neoliberalismo do Estado reduzido.

Quando observamos a faceta do desenvolvimento como mecanismo poderoso de controle social, também percebemos uma transformação paralela e complementar às anteriores. A economia no governo do social dos últimos tempos, com a diminuição dos recursos e das funções do Estado, reflete mudanças nas formas de controle social⁷. O forte Estado keynesiano, com suas escalas macro de atuação, representa a última fase de uma disciplinabilidade exaustiva e individualizada. O controle social de um Estado mínimo neoliberal se configura modulado, atento às diferenças, às escalas micro.

A mudança de um “desenvolvimento” de escala nacional, quantitativo, que toma a sociedade e o território nacional como indiferenciados e que administra grandes investimentos de recursos financeiros públicos,

⁷ Em Foucault (1991) e Deleuze (1992), fundamentamos nossa aproximação às mudanças que se produzem nas formas de controle social. Foucault (1991) afirma que a disciplina exaustiva, que se dá no século XIX e parte do século XX, já não seria mais possível frente à crise do Estado-Providência. Nessa situação, o Estado deveria economizar seu próprio exercício do poder, com o qual advêm novas formas de controle social. Foucault (1991) esboça brevemente as características do controle social (localização de zonas vulneráveis, onde o Estado não quer que nada suceda, tolerância com certas ilegalidades inofensivas, sistema de informação geral, um consenso geral de autocontrole espontâneo por parte dos indivíduos). Deleuze (1992) realiza uma reinterpretação do controle social com que Foucault trabalha, no sentido de definir fases históricas para o controle social (sociedade de soberania, sociedade disciplinar e sociedade de controle). Segundo Deleuze (1992) estaríamos diante de um processo de crise da sociedade disciplinar (rígida, individualizada) e de sua reconversão numa sociedade de controle (flexível, modulada).

para um “desenvolvimento” de escala local, preocupado com as necessidades sociais (pelo menos no discurso), que incorpora a diversidade local e recorre à iniciativa privada como forma de conseguir os recursos financeiros que lhe permitam levar adiante seus objetivos, é também a mudança de um controle social, que se faz mais sutil, ainda que não menos estrito, menos ostensivo, ainda que não menos eficaz, menos massivo, ainda que igualmente preocupado com o movimento geral do sistema.

O “desenvolvimento”, fracassado como instrumento de melhora social consolida-se como instrumento de controle, num momento em que esse controle caracteriza-se por seu domínio de técnicas sutis, pela modulação de intensidades, pela economia de meios, pela construção de um discurso opaco e freqüentemente tergiversador, que utiliza uma idéia como a de “desenvolvimento”, relacionada com melhora e progresso, para promover a reprodução da ordem social capitalista, que restringe esses efeitos positivos para uma minoria.

Referências bibliográficas

- DELEUZE, Gilles. *Post-scriptum* sobre as sociedades de controle. In: _____. **Conversações**. Rio de Janeiro: ed. 34, 1992. p. 219-226.
- ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo**. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Santafé de Bogotá: Norma, 1996.
- _____. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. (ed.) **Dicionário do desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 211-228.
- ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (ed.) **Dicionário do Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 59-83.
- FOUCAULT, Michel. Nuevo orden interior y control social. In: _____. **Saber y verdad**. Madrid: La Piqueta, 1991. p. 163-165.
- ILLICH, Ivan. Necesidades. **Dicionário do desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 155-172.
- LEWIS, W. Arthur. Economic Development with Unlimited Supply of Labor. In: AGARWALA, Amar Narin; SINGH, S. P. **The Economics of Underdevelopment**. Bombay: Oxford University Press, 1958 [1954].
- MATTOS, Carlos A. de. La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?. **Estudios Regionales**, Madrid, n. 26, p. 49-70, 1990.
- NURKSE, Ragnald. **Problems of Capital Formation in Underdevelopment Countries**. Oxford: Oxford University Press, 1953.
- PERROUX, François. La economía del siglo XX. Barcelona: Ariel, 1964.
- RIST, Gilbert. **El desarrollo**: historia de una creencia occidental. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2002.



El “desarrollo” como mecanismo de control social: desdoblamientos escalares

Resumen

Durante los 50 años de institucionalización del “desarrollo”, la escala prioritaria de actuación fue mudando. De una implementación de las políticas de “desarrollo” a escala nacional bajo la fuerza de un Estado-Providencia, a políticas de escala local que reflejan la reducción de las funciones del Estado bajo el neoliberalismo. En todo caso, la función de control social del “desarrollo” se mantiene en estas 5 décadas, aunque, de la misma forma, mudando de un control general y exhaustivo a un control sutil y modulado.

Palabras-clave: desarrollo, escala, control social.