# O caráter neoliberal do Estado na política brasileira de desenvolvimento territorial

The neoliberal feature of the state in the Brazilian policy of territorial development

Leônidas de Santana Marques
Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe
Doutorando em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo
Professor Adjunto da Universidade Federal de Alagoas, Brasil
leonidas.marques@delmiro.ufal.br

#### Resumo

Ao longo dos primeiros anos do século XXI, a gestão nacional do Estado brasileiro teve como um dos seus principais reordenamentos a instituição de uma política de desenvolvimento territorial (PDT). O objetivo deste artigo é discutir a concepção neoliberal da PDT, argumentando teoricamente a partir de alguns dos conceitos estruturantes desta política. Neste sentido, também argumentamos segundo alguns dados da implementação da política. Compreendemos que, diferente do modo como se apresenta, a PDT não se opõe a uma leitura neoliberal de Estado, sendo necessário então discutirmos o que entendemos por Estado, bem como qual a especifidade do seu caráter neoliberal. Destarte, organizamos este artigo em quatro partes, a partir de um debate teórico-conceitual baseado em revisão bibliográfica e na análise de dados sobre o percurso histórico da PDT no início do século XXI. Problematizamos que o que aparece como descentralização na gestão se revela como uma ratificação, pelos agentes locais, do que já vem pronto do governo federal.

Palavras-chave: neoliberalismo; desenvolvimento territorial; Estado; política pública.

#### **Abstract**

Throughout the first years of the XXI century, the national management of the Brazilian State had one of its main reorganizations: the institution of a territorial development policy (TDP). The objective of this article is to discuss the neoliberal conception of the TDP, arguing theoretically some of the essential concepts of this policy. Thus, we also argue as of some data of the implementation of the policy. We understand that, unlike the way it is presented, the TDP does not oppose a neoliberal reading of the State, so it is necessary to discuss what we mean by State, as well as the specificity of its neoliberal feature. Thus, the article is organized in four parts, through a theoretical-conceptual debate based on a bibliographical review and the analysis of data on the historical path of TDP in the beginning of the XXI century. We discuss that what appears as decentralization in the management reveals itself as a ratification by the local agents of what comes ready from the federal government.

**Keywords**: neoliberalism; territorial development; State; public policy.

### 1. INTRODUÇÃO

Qualquer discussão sobre políticas públicas exige a análise mais detida sobre a mediação política que estrutura sua produção: o Estado. Neste sentido, considera-se aqui a natureza deste, que apresenta algumas mudanças ao longo das últimas décadas. O Estado deve ser compreendido através da sua importância no processo de produção material do espaço geográfico, com diferenciações que se estabelecem temporal e regionalmente, mas que não subvertem sua funcionalidade na sociedade moderna.

Existe toda uma gama de teóricos que problematizam a natureza do Estado ao longo dos séculos. As primeiras discussões remontam o período da Antiguidade, no qual não existia uma preocupação aprofundada sobre o que de fato representava e como esta organização teria surgido. Esses elementos de compreensão começaram a ser pensados principalmente a partir do século XVI, com autores como Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau e G. Hegel (GRUPPI, 1996). Ainda assim, por mais que todos esses autores tenham contribuições objetivas para as diversas concepções de análise do Estado atualmente, a perspectiva utilizada neste trabalho parte das discussões que foram de encontro às concepções liberais/conservadoras de Estado e o encararam de forma diferenciada diante da sociedade de classes.

No contexto do pensamento marxista, o Estado é analisado enquanto instrumento crucial na dinâmica da sociedade marcada pelo conflito capital x trabalho. Esse se apresenta no senso comum como organização capaz de representar a todos, e, por isto, isenta de parcialidade. Contudo, na concepção marxista, o Estado é colocado como instrumento de poder e, como tal, é uma mediação usada pela classe dominante no contexto do modo de produção capitalista. Assim, o Estado é um instrumento responsável pela manutenção da dominação de classe, mas para tanto se coloca como o representante da sociedade como um todo.

Contudo, se essas ideias dominantes têm de ganhar aceitação como representantes do "interesse comum", precisam ser apresentadas como idealizações abstratas, como verdades eternamente universais. Assim, essas ideias devem ser apresentadas como se tivessem uma existência autônoma. As noções de "justiça", "direito", "liberdade" são apresentadas como se tivessem um significado independente de qualquer interesse de classe específico. (HARVEY, 2005, p. 81).

Como ente independente das vontades individuais, é organizado de forma que possa oferecer serviços e, principalmente, agir dando garantias do pleno desenvolvimento do capital. Falamos em ações do ponto de vista geral, mas é preciso considerar que não se trata de algo homogêneo. Por meio dos diversos sujeitos que compõe a sociedade, a intervenção do Estado no processo de manutenção do sistema do capital se dá diferenciadamente.

Assim, o objetivo deste artigo é discutir a concepção neoliberal da política de desenvolvimento territorial presente no Estado brasileiro, argumentando teoricamente a partir de alguns dos conceitos estruturantes desta política. Neste sentido, também argumentamos segundo alguns dados da implementação da política, principalmente na primeira década do século XXI. Compreendemos que, diferente do modo como se apresenta, a política de desenvolvimento territorial não se opõe a uma leitura neoliberal de Estado, sendo necessário então discutirmos o que entendemos por Estado, bem como qual a especifidade do caráter neoliberal do Estado.

Considerando que as ações do Estado são voltadas para a manutenção da sociedade capitalista, é possível identificar como este intervém na produção do espaço, ao passo que estrutura

toda uma base para a livre reprodução ampliada do capital. Desta forma, Sweezy (1983, p. 189) afirma que o Estado é uma "instituição especial, capaz e disposta a usar a força necessária", e, sendo assim, "é essencial à manutenção desse estado de relações de propriedade". Esta forma de conceber o Estado como instrumento de poder se materializa na realidade de formas diferenciadas, se apresentando de modo mais incisivo na sua face repressiva.

Porém, é necessário fazer algumas ponderações. Mesmo representando os interesses de uma classe, o Estado traz consigo um caráter de flexibilização que, como demonstrado por Sweezy (1983), pode significar avanços concretos em diversos segmentos da sociedade. Contudo, estes avanços têm suas limitações, pois "a ação estatal pode chocar-se com os interesses econômicos imediatos de alguns, ou mesmo de todos os capitalistas, desde que isso atenda ao objetivo principal de preservar intacto o sistema" (SWEEZY, 1983, p. 193). Este aspecto é também reforçado por Harvey (2005), que discute como a questão do acesso à casa própria, por exemplo, tem, em seu contexto, aspectos ideológicos e econômicos que indiretamente reforçam a lógica do sistema de produção.

Desta forma, as políticas públicas podem apresentar um duplo aspecto de retorno direto para o conjunto da sociedade historicamente excluído. Elas podem representar ganhos reais no sentido de avanço na luta dos camponeses, por exemplo, quando estes se organizam a ponto de exigir do Estado a garantia de certos direitos ou condições para sua reprodução (como no caso dos avanços na política de reforma agrária quanto ao número de assentamentos em certos períodos das últimas décadas, mesmo que ainda muito tímidos). Como também o Estado, em forma de resposta aos anseios sociais, pode criar mecanismos que aparentemente atendam aos setores populares, mas que tenham embutidos em sua lógica alguma forma de reprodução do capital, quando da inserção de novos sujeitos em parcelas mais amplas do mercado consumidor (como, por exemplo, nos incrementos de auxílio creditício, que tem se transformado em uma bolha de endividamento em todo o país).

Destarte, organizamos este artigo em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro momento, nos aprofundamos na discussão conceitual sobre Estado, apontando alguns dos seus desdobramentos históricos e geográficos ao longo do século XX. Em seguida, desenvolvemos esta discussão considerando o caráter neoliberal do Estado, situando-o no contexto do século XXI. Estes dois momentos do texto foram construídos a partir de um debate teórico-conceitual baseado em revisão bibliográfica. Na terceira parte, abordamos a política de desenvolvimento territorial brasileira, com dados sobre o seu percurso histórico no início do século XXI, bem como seus limites estruturais numa sociedade de classes. Por fim, discutimos a questão da política de desenvolvimento territorial enquanto endogeneização do desenvolvimento e

descentralização do Estado, debatendo conceitos associados a esta questão, tais como governança e capital social.

### 2. O ESTADO NO DECURSO DO SÉCULO XX

Diante de um acirrado contexto histórico de negação do Estado, é necessário fazer algumas considerações sobre uma série de discussões que emergiram, sobretudo, no final do século XX, sobre a crise do Estado ou a emergência de um novo Estado no século XXI. É preciso compreender como esta instituição, embora apresente diferentes arranjos ao longo do devir histórico, mantém sua natureza. Esta ponderação não pode ser desconsiderada inclusive no atual contexto de crescente descaracterização do Estado enquanto agente central para reprodução da sociedade, como discutido por Font e Rufi (2006, p. 105): "Na última década foram muitos e variados os discursos que argumentam que o Estado moderno é uma instituição em processo de dissolução, seja devido aos impulsos homogeneizadores da globalização, seja devido à fragmentação das identidades".

Analisando processualmente, a concepção sobre a funcionalidade do Estado na sociedade varia ao longo dos séculos. Hobbes e Locke, por exemplo, o compreendiam como algo necessário, essencialmente, para a manutenção da ordem social, posto que o pensamento liberal (*laissez faire*) acreditava que o mercado tinha capacidade de gerir suas questões. Esta concepção liberal de Estado foi quase inquestionável até a grande crise de 1929, quando se percebeu que "o sistema sóciometabólico do capital estava sujeito a perturbações, sendo infrutífero um Estado quase que absolutamente apartado da economia" (LIMA; CONCEIÇÃO, 2009, p. 6). Este contexto no qual o Estado se torna uma organização central para a própria reprodução do capital encontra eco principalmente no período pós-guerra, exatamente por ser esse um momento de intensa atividade de expansão capitalista. O próprio pensamento de John Keynes é anterior a este momento, mas só se torna hegemônico quando estas condições são estabelecidas (MÉSZÁROS, 2002).

Assim, a partir da crise de 1929 e principalmente no pós-guerra se consolidou o modelo do *Welfare State*, baseado principalmente na perspectiva keynesiana. Neste bojo, o Estado assumia centralidade no processo de reprodução social, assegurando uma série de direitos que viabilizassem o consumo. Ocorreu um intenso processo de investimentos em infraestrutura, além de políticas de incentivo à produção de forma geral, na busca do chamado pleno emprego. O regime de acumulação característico deste período foi o Fordismo/Taylorismo, baseado na produção em série e em grandes investimentos que levaram a uma redução dos valores de muitas mercadorias. Toda esta conjuntura também pode ser pensada como uma forma de resposta à efervescência de vários movimentos sindicais, que trouxeram preocupação ao Estado a ponto de forçá-lo na disponibilidade de políticas sociais que amenizassem qualquer situação de insurgência.

Mas uma nova crise do capital trouxe novos processos de reconfiguração em vários aspectos da sociedade. A partir dos anos 1970, novamente a situação da economia mundial apresentou processos de transformação da lógica de acumulação, com a emergência da produção flexível. A produção em série foi apontada como um dos problemas centrais que levaram à situação de crise, bem como a ingerência do Estado. O pensamento liberal foi resgatado neste contexto como o discurso capaz de solucionar os malefícios da desordem global generalizada. Através, sobretudo, dos escritos de Friedman e Hayek foi gestada uma nova forma de concepção do Estado, sob o princípio da descentralização da gestão do território e diminuição da participação desta organização nos mais variados setores da economia (LIMA; CONCEIÇÃO, 2009). É neste contexto que emergem as diversas discussões sobre o fim do Estado. Porém, é preciso analisar aquilo que se coloca como discurso e aquilo que de fato presencia-se na realidade.

Inicialmente, em todo este processo de mudanças na forma de gestão do Estado, este foi ora chamado como agente protagonista do desenvolvimento do capital, ora desconsiderado e apresentado como o mal a ser combatido. É claro que este tem sido o ponto de vista do pensamento social hegemônico quanto à interpretação do Estado em sua relação com a economia mundial. Contudo, estas várias oscilações não podem ser vistas de modo simplista no sistema mundo. "É possível, em alguns casos, até rir de maneira bastante jocosa do debate sobre a existência ou não do Estado-nação nos dias de hoje, já que para muitos, em diversos lugares do Planeta, o projeto liberal não passou de uma piada" (SOUSA NETO, 2008, p. 22).

Assim, é preciso sempre fazer algumas ressalvas sobre as construções teóricas que tentam homogeneizar uma realidade bastante heterogênea. Exercícios de reflexão sobre como cada fração do espaço se organiza a partir deste processo é salutar e traz em si contextos bem diferenciados. Quanto a esta ponderação, é possível considerar as distinções presentes no sistema-mundo no início da segunda metade do século XX, que é geralmente associado ao *Welfare State*, o que de fato se concretizou nos países da Europa Ocidental. Contudo, esta não foi a realidade do Estado brasileiro (e na América Latina de forma geral), que se caracterizou, neste período, pela supremacia da perspectiva nacional-desenvolvimentista. Na década de 1990 também é possível ponderar a emergência do receituário neoliberal no continente americano simultaneamente a uma consolidação do Estado interventor no contexto de alguns países asiáticos (FIORI, 1992). Ainda assim, considerando o contexto nacional, é necessário levar em conta que é central analisar o processo de neoliberalização do Estado, que vem se desdobrando já há algumas décadas e se apresentando de formas variadas no âmbito da implementação das políticas públicas.

## 3. A NEOLIBERALIZAÇÃO DO ESTADO

Principalmente a partir da década de 1970, desenvolveram-se importantes reformas no modo como o Estado deveria operar na regulação da economia e na implementação de qualquer política pública. Em toda esta conjuntura, vários foram os sujeitos que pensaram em formas diferenciadas de intervenção na relação capital-trabalho, utilizando-se para tanto de uma construção ideológica sobre a noção de liberdade e como esta era cerceada pelo Estado. De lá para cá, diversas instituições do capital produtivo e/ou financeiro vem se utilizado do receituário neoliberal para instalar meios de redução da participação da intervenção estatal em setores considerados estratégicos aos seus interesses. A todo custo prega-se a maximização dos direitos individuais e a consolidação de um mercado verdadeiramente livre (HARVEY, 2008).

O contexto de aumento do desemprego e da inflação (estagflação) durante a década de 1970/80 abriu caminho para uma efervescência de proposições (com diversidades tanto na esquerda como na direita) para os rumos do Estado e sua real necessidade como promotor do desenvolvimento (pelo menos o modelo de Estado centralizado que predominava em vários países, incluindo o Brasil). Assim, é possível afirmar que, primeiramente, é equívoco enxergar o processo de neoliberalização como algo homogêneo em todo o mundo.

O desenvolvimento desigual do neoliberalismo, sua aplicação frequentemente parcial e assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não-elaborado das soluções neoliberais e as complexas maneiras pelas quais forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes moldaram em conjunto por que e como o processo de neoliberalização de fato ocorreu (HARVEY, 2008, p. 23).

A necessidade de ampliação do processo de reprodução do capital em todo o planeta, neste âmbito, não desconsiderou as assimetrias dos arranjos espaciais, as diversas formas de estruturação do poder de classe instituído e as formas de organização do trabalho. Estas diferenciações em várias partes do planeta, contudo, não se distanciaram de um ponto comum, de um aspecto convergente que, segundo Harvey (2008), aponta para a essência de todo este processo: a expressiva concentração de renda resultante da neoliberalização e a derivada reestruturação de classe decorrente. Como se pode identificar atualmente, o neoliberalismo não foi capaz de conter a crise de superprodução do capital que se desdobrou nos últimos anos em todo o planeta. Não obstante, é importante fator para compreensão de alguns mecanismos que são colocados hoje como redentores de uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade civil organizada.

Em todo o processo de neoliberalização, a pregação do indivíduo como unidade básica de interpretação dos fenômenos sociais/espaciais/econômicos/históricos foi, na prática, desconsiderada em essência. O nível elevado de centralização de capitais em todo o mundo demonstrou (e

demonstra) que a noção de "indivíduo" não é tão simples. Organismos multilaterais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial (notadamente o BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) foram agentes (não individuais) centrais para o alastramento do receituário em países da América Latina. No Brasil, isto se deu de forma paulatina em diversos setores do governo federal na aplicação das políticas públicas.

Talvez possa parecer que os elementos que permeiam a lógica neoliberal estejam restritos a alguns setores da sociedade, como a economia. Contudo, isto é justamente aquilo que se quer apresentar como vinculado à neoliberalização. A construção subjetiva/ideológica do "indivíduo neoliberal" está presente de diferentes formas no processo educacional e nos modos de elaboração do consentimento através da grande mídia. Este ponto da análise é tão central para a compreensão da problemática do Estado neoliberal, como as próprias implementações das políticas públicas. Mesmo com algumas resistências de grande parte da sociedade a medidas como as privatizações (reformas de primeira ordem), não se percebe a mesma repulsão para pacotes de inovação e empreendedorismo da forma como são colocados atualmente na sociedade brasileira. Estas reformas de segunda ordem (PEREIRA, 2009) são tão centrais para a neoliberalização quanto as primeiras e se apresentam de modo quase que natural para o conjunto da população, que já foi sensibilizada anteriormente por meio da construção ideológica do consentimento.

Um dos argumentos que é mais apontado como característica central do neoliberalismo é, exatamente, a negação do Estado como agente promotor do crescimento econômico. Contudo, Harvey (2008) aponta para algumas contradições do pensamento neoliberal que merecem destaque: 1) ao mesmo tempo em que o receituário neoliberal indica a necessidade do Estado ausentar-se da economia, este é sempre solicitado para a criação de condições favoráveis para o mercado; 2) mesmo que apregoe as liberdades individuais como fundamentais para uma sociedade melhor, o neoliberalismo necessita de mecanismos autoritários para sustentar-se, comprovado empiricamente pela incisiva ação policial nos últimos anos quando se trata de movimentos sociais reivindicatórios; 3) a própria desregulação financeira global tão propalada gera a necessidade de uma nova regulação, para que não ocorra uma intensificação das crises; 4) a implementação da livre competição como um princípio norteador tem se materializado em fortes processos de centralização de capital e oligopolização em diversos setores; 5) a liberdade de empreendimento, uma das liberdades centrais para o receituário neoliberal, tem gerado a negação de outras formas de liberdade e garantia de direitos.

Considerando tudo isto, é mais acertado afirmar que a neoliberalização não tem se mostrado como um processo que diminui o Estado em níveis mínimos, mas, muito pelo contrário, representa uma mudança fundamental que garante a redução de alguns setores simultaneamente à reafirmação de outros. As novas configurações do Estado neoliberal representam avanços centrais para a

reprodução do capital mais financeirizado e desregulado. Em vez de suplantar esta organização, a neoliberalização tem trazido um novo significado para os instrumentos do Estado, buscando a associação entre coerção e consentimento, capital e movimentos, e reforçando os poderes da democracia representativa. É a partir desta problematização que é possível construir relações analíticas entre a neoliberalização e a forma como se estabelece a política de desenvolvimento territorial no Brasil.

Dentre os vários conceitos utilizados por aqueles que propõem esta "nova forma" de relação entre Estado e sociedade, talvez o que aponte com mais contundência para a ótica neoliberal é o de governança. Não é à toa que hoje este termo ganha tanta força nos mais variados ambientes que discutem as políticas públicas no país, sendo colocado como horizonte de mudança em oposição ao que se chama de governo. Ao tempo em que este representaria o poder do Estado em si mesmo, a governança é uma configuração mais ampla, por conter elementos do Estado (principalmente na esfera local) e da sociedade civil organizada. Esta pretensa negação do Estado, contudo, camufla algumas contradições problematizadas ao longo do texto. A própria conformação dos momentos de governança obedece a induções das instituições de governo, ao mesmo em tempo em que as relações assimétricas estabelecidas podem servir de ingerência mais explícita de setores do capital a partir de estruturas de regulação e controle social. Isto sem esquecer das especificidades da formação territorial do Estado brasileiro, como argumentado por Santos:

O favorecimento do setor privado é tradição na sociedade brasileira, principalmente porque entre nós, a noção de público foi inaugurada acolhendo práticas patrimonialistas, na medida em que a gestão da coisa pública foi tratada como de interesse particular. Nesse sentido, a promoção da desnecessidade do público é atualmente empreendida por estratégias de reestruturação do Estado pelo aumento da governança e governabilidade (SANTOS, 2008, p. 318)

A ideia de constituição de arranjos produtivos que considerem os recursos territoriais/locais de cada lugar aponta para uma lógica nítida de desenvolvimento das forças do capital em pequenas escalas objetivando a competitividade internacionalizada. Resta saber onde se inserirão nesta dinâmica a qualidade de vida e o desenvolvimento social, tão presentes nos textos institucionais que discutem a questão.

Não se pode negar que o paradigma do Estado neoliberal pautado na valorização da gestão territorial descentralizada está presente no Brasil, colocando a necessidade de refletir sobre o que isto tem representado no contexto das políticas públicas. Assim como estas transformações não foram de forma homogênea nos diversos lugares do globo, também podem ser encontradas diferentes derivações destas transformações na concretização das políticas públicas, principal forma de intervenção do Estado no processo de produção capitalista do espaço.

# 4. O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Principalmente a partir do início do século XXI, estas novas formas de pensar sobre as políticas públicas foram estabelecidas em nível federal no Brasil e também nas unidades subnacionais como os estados e os municípios. Uma destas formas se concretizou no que hoje se chama de Programa Territórios da Cidadania (PTC). Porém, nem tudo começou com este programa, nem tampouco tudo se iniciou na gestão do Partido dos Trabalhadores (que assumiu o governo federal a partir de 2003). Do ponto de vista prático, é possível identificar que não só a política dos territórios rurais, mas também as orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial foram imprescindíveis para esta forma de programa. O PTC, estabelecido em 2008 e ampliado em 2009, conta hoje com 120 áreas delimitadas em todas as regiões do país, o que se traduz em 33% dos municípios brasileiros, 46% da população rural e 52% das terras indígenas registradas (BRASIL, 2009). Contudo, mesmo sendo dados oficiais, a prática de reuniões ordinárias varia muito entre os colegiados territoriais com mais ou menos organicidade de seus membros. Esta irregularidade aumentou ainda mais a partir do o ano de 2016, após o início do governo de Michel Temer, no qual algumas rubricas orçamentárias deixaram de exigir o posicionamento oficial dos colegiados territoriais para liberação dos recursos.

A primeira proposta oficial diretamente vinculada à concepção de desenvolvimento a partir de uma lógica territorial surgiu dentro do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>1</sup>, no início do governo Lula (Partido dos Trabalhadores). Contudo, faz-se necessário compreender até que ponto esta discussão surge como algo novo no bojo das políticas públicas de desenvolvimento. Considerando, de forma geral, a emergência de uma nova forma de concebê-las, uma nova ótica sobre o fazer do Estado, surge ainda na segunda metade do século XX, com as discussões que culminam no que se chama de desenvolvimento local/endógeno.

As políticas territoriais do então Ministério do Desenvolvimento Agrário associam-se a uma perspectiva metodológica advinda da OCDE, implementada no início dos anos de 1990. Segundo esta perspectiva, objetivava-se construir políticas voltadas para áreas rurais que pudessem ser estabelecidas em todos os países membros, com vistas a parâmetros que pudessem ser comparados entre esses, utilizando para tantos critérios de natureza populacional – tal como quantidade de habitantes em áreas rurais (LOPES, 2010).

<sup>1</sup>A partir de maio de 2016, com a reforma ministerial do governo de Michel Temer, o antigo MDA se torna Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada diretamente à Casa Civil da Presidência da República.

Em nível de Brasil, a assunção das políticas com viés territorial se relaciona à consolidação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Em meados da década de 1990 (ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso), com a criação de uma linha específica de financiamento de infraestrutura e serviços em municípios diretamente escolhidos (PRONAF-M), foram também criadas formas de execução do orçamento que consideravam as relações entre dois municípios ou mais, que se transformariam, a partir do governo Lula, na política dos territórios rurais. "Para promover esses objetivos, a partir de 2003 o Pronaf-M passou a ser gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), criada neste mesmo ano para incentivar a dinamização de territórios rurais" (LOPES, 2010, p. 5).

O programa dos territórios rurais se constituiu então dentro de um contexto em que a dimensão territorial, na tentativa de superação da dimensão setorial, se colocava cada vez mais como hegemônica na formulação das políticas públicas em nível federal. Em 2003, quando da sua formação, surgiu como uma forma de articular, promover e apoiar as diversas iniciativas advindas da sociedade civil organizada e do Estado, sempre tendo como cerne o chamado desenvolvimento rural sustentável. Vale salientar que cada vez mais este discurso foi tomando eco nos setores de esquerda (principalmente aqueles que atuam com a questão agrária), deixando progressivamente o debate sobre reforma agrária e concentração fundiária para segundo plano. Neste sentido, adotou-se o conceito de território como sendo

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005, p. 7).

Outro elemento importante a ser considerado são as quatro dimensões relacionadas à proposta dos territórios rurais, como forma de suplantar a setorialidade das tradicionais políticas de desenvolvimento regional. São elas: dimensão ambiental, vinculada ao uso racional dos recursos naturais; dimensão econômica, a partir da criação de redes de articulação em cadeias produtivas; dimensão sociocultural, como forma de maior equidade social, respeitando as diversidades culturais; dimensão político-institucional, com instituições mais democráticas e representativas. Todas estas dimensões se associam aos princípios de participação, descentralização, democracia e transparência (OLIVEIRA et al., 2011).

Acreditando que as políticas de desenvolvimento territorial deveriam ter um caráter mais amplo, o governo federal, a partir de 2008, implementou um franco processo de ampliação dos

territórios rurais, com a perspectiva de formação dos Territórios da Cidadania. Neste novo formato, a política pública deixa de ficar restrita ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, e passa a ter um caráter interministerial. De acordo com o documento "Territórios da Cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades",

[...] os Territórios da Cidadania tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia (BRASIL, 2009, p. 3).

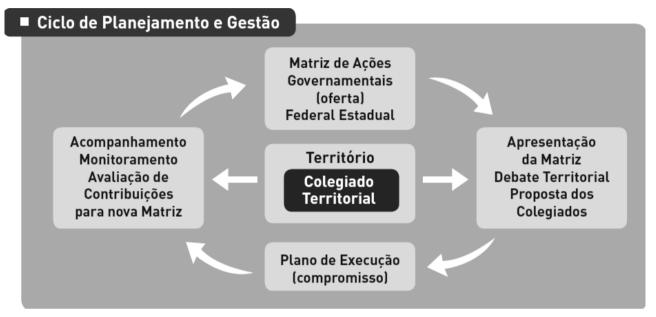
Neste documento também é apresentado o conceito de território, associado a um conjunto de municípios com características similares (aspectos econômicos, ambientais, culturais), não muito diferente do conceito apresentado pelos territórios rurais. Fica nítido nos textos oficiais que lidam com esta análise que se apresentam mais como uma proposta de regionalização que com qualquer outra coisa, mesmo que novas variáveis sejam consideradas neste processo.

O cerne do conceito de território que é apresentado nestas políticas concebe o mesmo como uma porção do espaço (o que não é um equívoco), mas deixam de considerar, na prática, o principal na abordagem territorial: a dimensão das relações de poder. Estas se dão de forma assimétrica no território e precisam ser diretamente problematizadas quando na elaboração dos referidos colegiados territoriais. Não parece aleatório que exatamente esta dimensão seja praticamente ignorada nos documentos que dão base à política dos territórios. Esta é uma problemática que permeia em toda a discussão sobre as prioridades do Estado no momento da construção de qualquer intervenção no espaço.

Para a Geografia, o território é uma totalidade, portanto é multidimensional. Para outras ciências o território pode ser compreendido apenas como uma dimensão. Alguns economistas tratam o território como uma dimensão do desenvolvimento, reduzindo o território a uma determinada relação social. Assim como o desenvolvimento, o território é multidimensional, portanto não existe uma dimensão territorial do desenvolvimento. A compreensão do território como espaço unidimensional trata-o como um setor, chamando-o equivocadamente de território. Essa é uma prática muito comum na implantação dos denominados projetos de "desenvolvimento territorial" (FERNANDES, 2005, p.28).

Após a instalação do PTC em 2008, a sua maior ampliação ocorreu no ano seguinte, onde o número de territórios duplicou (de 60 para 120), alcançando a meta estabelecida pelo Governo Federal. Ampliou-se também a participação dos órgãos federais parceiros, chegando a 24. A gestão dos Territórios da Cidadania acontece a partir da associação entre dois comitês e pelo Colegiado Territorial. O Comitê Gestor Nacional é composto por todos os Ministérios e tem como objetivo definir os territórios, aprovar diretrizes e viabilizar as ações a nível federal, além da avaliação do

Programa. O Comitê de Articulação Estadual é formado por órgãos federais e estaduais, e pelas representações das prefeituras; fomenta a articulação e a organização das políticas públicas e acompanha a execução das ações. O Colegiado Territorial é composto paritariamente pelo Estado e pela sociedade civil; é onde as ações são discutidas, planejadas e executadas (BRASIL, 2009). Todas estas instâncias se relacionam em um ciclo de planejamento e gestão (Figura 01).



**Figura 1** – Ciclo de planejamento e gestão dos Territórios da Cidadania. **Fonte**: Brasil, 2009.

A matriz de ações é o conjunto de proposituras apresentadas pelo governo federal/estadual para cada território, que é a propulsora do debate nos colegiados. Neste momento, os agentes do Colegiado Territorial discutem as problemáticas derivadas da matriz e apontam prioridades, definindo agendas para maior discussão nos municípios do território. Após esta etapa, os governos federal e estadual analisam o proposto e geram o Plano de Execução, que é a incorporação das demandas dos colegiados. O controle das ações deste plano é apresentado no Relatório de Execução, "que detalha os estágios da execução física e orçamentário-financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas" (BRASIL, 2009, p. 5). Estas ações, dependendo da porção do país em questão, envolvem diversos órgãos do governo federal, tal como apresentado na Figura 02.

#### Ministérios e órgãos do Governo Federal mobilizados para o Programa em 2009

:: Casa Civil :: Educação

:: Secretaria-Geral da Presidência da República :: Ciência e Tecnologia :: Secretaria de Relações Institucionais :: Comunicações

:: Planejamento :: Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial

:: Minas e Energia :: Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca

:: Saúde/Funasa :: Justiça/Funai

:: Integração Nacional :: Agricultura, Pecuária e Abastecimento

:: Trabalho e Emprego :: Cultura

:: Meio Ambiente:: Banco do Brasil:: Cidades:: Banco do Nordeste:: Desenvolvimento Agrário/Incra:: Caixa Econômica Federal

:: Desenvolvimento Social :: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**Figura 2** – Ministérios e órgãos federais envolvidos no Programa dos Territórios da Cidadania. **Fonte**: Brasil, 2009.

# 5. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ENDOGENEIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO

Dentro do campo da análise regional não são poucos os autores que apontam para algo novo no atual contexto das discussões sobre Estado, políticas públicas e desenvolvimento regional, conceitos que passam a ser ainda mais problematizados. Na tentativa de buscar os fundamentos deste *new regionalism*, Frinsken e Norris (2001) apontam para uma série de teóricos que veem nesta perspectiva o novo redentor para os problemas da desigualdade regional. Contudo, é sempre preciso fazer algumas ponderações sobre a aparência e aquilo que realmente se concretiza quanto aos modelos de acumulação e a forma como o Estado é chamado a intervir no momento histórico atual.

A reestruturação produtiva ocorrida a partir da crise do capital na década de 1970 se desdobrou em intensos processos de reorganização de diversos segmentos da sociedade, tanto públicos quanto privados. Vários teóricos, principalmente dentro da Geografia e da Economia se propuseram a explicar o processo que levava à derrocada do modelo de Estado keynesiano como promotor ideal do desenvolvimento regional. Busato e Pinto (2004) apontam que, de uma forma geral, três foram os principais paradigmas científicos que se colocaram como explicativos desta nova realidade. Um destes seria aquele formulado pelo grupo dos neo-schumpeterianos², que, a partir de uma interpretação funcionalista dos ciclos de Kondratieff, acreditam que a crise se estrutura como algo cíclico dentro da lógica do capital, considerando que este se apresenta com fases de ascendência e de crise. Para esta perspectiva, novos paradigmas tecnológicos são

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Perspectiva de análise funcionalista do desenvolvimento econômico, que interpreta o crescimento através de ciclos de ascensão e queda do ritmo de acumulação de capital, ciclos estes desencadeados por induções de instinto inovador. Este viés parte de uma reinterpretação dos ciclos de Kondratieff, economista russo que analisou o sistema capitalista a partir de fases de expansão e retração.

fundamentais para a recuperação do estado de queda da lucratividade, e setores como a biotecnologia e a bioeletrônica teriam papel central na difusão de ambientes de inovação (BUSATO; PINTO, 2004).

Outra perspectiva apresentada por estes dois autores é a da escola regulacionista<sup>3</sup>, que acredita que "a crise ocorre em virtude do descompasso temporal entre as estruturas econômicas e os seus elementos de regulação" (BUSATO; PINTO, 2004, p.504). Para esta perspectiva, a principal característica encontrada nesta nova fase de acumulação do capital é a hegemonia da financeirização como processo básico de reprodução metabólica do sistema. Nesta ótica, o que se presencia atualmente é uma intensificação da especulação nos mercados ativos financeiros, que, progressivamente, se engendra a partir de crises cada vez mais intensas. A terceira perspectiva apresentada é a dos "teóricos dos distritos", que atualmente se sobressai sobre as demais como o discurso hegemônico presente na problematização do processo de reestruturação produtiva no interior do Estado. Vários são os conceitos apresentados para instrumentalizar essa análise, que tem como principal concepção a emergência do local/territorial diante do novo contexto da globalização. São discutidos aqui alguns dos conceitos que perpassam esta perspectiva sobre a atual relação entre Estado e políticas de desenvolvimento, sendo este o discurso que dá lastro aos textos institucionais.

Para Vázquez Barquero (1995, p.236), "a estratégia de desenvolvimento local deve ser concebida como uma resposta do sistema sócio institucional aos desafios colocados pelas mudanças no modelo de acumulação". Desta forma, as novas políticas de desenvolvimento (territorial e/ou local e/ou endógeno) são pensadas como uma resposta espontânea ao processo de globalização, que tem como uma de suas principais características o aumento da competitividade global. Assim, os processos em nível local, na concepção dos teóricos que propõe a endogeneização do desenvolvimento, são analisados como a nova solução para os problemas econômicos contemporâneos, posto que assumem papel central como elementos que podem dinamizar a produção a partir de uma relação de cooperação entre empresas, além de parcerias público-privadas (aspecto muito presente nas orientações do Grupo Banco Mundial).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>Construída principalmente a partir de teóricos franceses, esta perspectiva considera as problemáticas da crise capitalista podem ser interpretadas a partir do descompasso entre estruturas econômicas e seu modo de regulação. Assim, se torna central a análise da emergência da concepção neoliberal de Estado para a compreensão das questões que envolvem a atual crise estrutural.

O surgimento da política de desenvolvimento local e sua evolução representam uma resposta espontânea às mudanças produtivas, tecnológicas e comerciais ocorridas desde a metade dos anos 70. As políticas regionais e setoriais tornaram-se obsoletas e não acompanharam os processos de reestruturação produtiva, induzindo os gestores públicos locais a lançarem iniciativas visando promover o ajuste produtivo. Esse processo de mudança foi estimulado pelas adaptações a que tiveram de se submeter as instituições e pelo aparecimento de novas teorias e abordagens do desenvolvimento econômico. (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 210)

Considerando o contexto de experiências ocorridas principalmente na Europa (a exemplo da chamada Terceira Itália<sup>4</sup>), estes teóricos enxergam a sua proposta como algo quase que natural. Esta assertiva se coloca como tal por vislumbrar o modelo de desenvolvimento a partir de distritos industriais (e congêneres) como o ideal para inserção das comunidades locais no contexto produtivo global. Contudo, paulatinamente, o que era colocado como espontâneo, vem se tornando cada vez mais induzido, com destaque para os países subdesenvolvidos.

É válido aqui ressaltar a questão de como o Estado vai mudando ao longo do tempo permanecendo o mesmo em sua essência. Como colocado anteriormente em uma citação de Harvey (2005), um dos fundamentos da natureza do Estado é a ideia de que este deve transparecer como representante do interesse comum. Contudo, contraditoriamente, esta mesma organização é posta como limitada para ser o representante deste interesse, considerando as novas questões trazidas pelos teóricos dos distritos, dada a pouca capacidade do Estado de agir no local a contento. Mas a ideia da construção do interesse nacional comum não foi completamente descartada por esta perspectiva, e sim transvestida como interesse territorial, que nada mais é que uma construção assimétrica do que é "melhor para todos", mesmo que neste não caiba todo mundo (na verdade a maioria).

No arcabouço que sustenta esta nova forma de conceber o desenvolvimento, vários conceitos surgem, seja como algo novo, seja como uma releitura de aspectos já correntes nas discussões de caráter regional. Uma das releituras apresentadas é a de que não é mais válida a noção de desenvolvimento desigual e combinado. Neste caso, emerge uma concepção que encara o desenvolvimento como fragmentado, no qual os fluxos econômicos se articulam em redes que reverberam em diferenciados arranjos territoriais (COELHO, 2001). Também é neste contexto que se propõe uma análise que supere uma concepção econômica setorial e se construa uma perspectiva territorial. Segundo Coelho (2001, p. 62), essa nova lógica "é necessariamente, territorial, porque trabalha com uma política pública mais horizontal, não verticalizada de cima para baixo, e

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>O próprio termo "teóricos dos distritos" se remete ao contexto da Itália na segunda metade do século XX, onde a presença de distritos industriais induziram a reflexão de autores que vislumbravam estes como formas claras do que veio a ser reconhecido como desenvolvimento local/endógeno (hoje transvestido de territorial).

incorpora uma ação integrada e de cooperação de atores sociais". Neste caso, territorial seria sinônimo de horizontal, ou melhor, aquilo que considera os interesses locais.

Outro elemento muito colocado nas novas discussões sobre o desenvolvimento é o caráter endógeno fundante da nova lógica de crescimento econômico. Assim, não basta apenas desenvolver uma região, é preciso também que este desenvolvimento surja da própria localidade que está desenvolvendo-se, ou seja, "de baixo para cima". Nesta perspectiva, Amaral Filho (2001) aponta que o desenvolvimento regional endógeno, embora não seja um conceito estático, tem como característica principal a consideração de um certo consenso relativo à própria região.

Do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região. (AMARAL FILHO, 2001, p. 262)

A emergência do local, somado às discussões sobre a endogeneização do desenvolvimento a partir de um caráter territorial, se coloca como aspecto fundante desta nova concepção de crescimento econômico. Outros conceitos também se apresentam como centrais em toda esta discussão, principalmente os de governança e capital social. Mesmo não se referindo a este último conceito de forma explícita, Vázquez Barquero (1995) já colocava, ainda em meados da década de 1990, que o desenvolvimento endógeno se processa a partir de critérios qualitativos que envolvem capacidade empresarial e o caráter inovador no processo produtivo. De forma geral, ele aponta que "o desenvolvimento necessita criar seu próprio ambiente cultural, seja de forma espontânea, seja induzida, a partir da atuação dos agentes públicos e/ou privados" (VÁZQUEZ BARQUERO, 1995, p. 234).

Relacionando a discussão sobre capital social e território, Muls (2008) aponta como este elemento, de caráter eminentemente qualitativo, pode ser mensurado de uma forma que seja possível sua compreensão e comparação. Baseado sobretudo nos trabalhos desenvolvidos por Putnam, que analisou as diferentes organizações sociais na Itália para identificar diferentes níveis de capital social, Muls coloca que

[...] o capital social é a base sobre a qual se instauram as formas de manifestação da reação autônoma, que por sua vez se expressam através da construção de redes. As formas assumidas pelo capital social em um determinado território são a síntese da reação deste território às forças heterônomas que sobre ele se impõem. A densidade de capital social em um território é medida pela quantidade de redes duráveis e coesas de relações econômicas, sociais e institucionais entre os atores locais, que por sua vez são institucionalizadas através das formas intermediárias de coordenação. A densidade das redes que se estabelecem entre o poder público local, as firmas e a sociedade civil e, principalmente, a qualidade das redes entre essas formas intermediárias de coordenação, é que nos dá uma medida do estoque de capital social existente em um determinado território. (MULS, 2008, p. 13-14)

Assim como capital social, o conceito de governança tem servido como um dos sustentáculos da discussão que concebe o desenvolvimento local como o novo redentor no processo de inserção competitiva em tempos de globalização. Assim, para além dos órgãos governamentais, a regulação do território deve ser construída a partir de uma relação entre o público e o privado com objetivos concatenados e voltados para a competitividade global. Como analisado por Frisken e Norris (2001), o termo governança tenta transmitir uma nova noção de regulação que traz consigo novas instituições e formas de controle do território de forma horizontal. A cooperação neste sentido é voltada para a competitividade, e tem como foco principal a inserção do local no global. "In other words, in the current period voluntary cooperation will suffice as a device for achieving regional objectives" (FRISKEN; NORRIS, 2001, p. 468). No geral, estes dois autores questionam a forma como a governança é colocada neste "new regionalism", onde está é vista como capaz de solucionar uma série de obstáculos próprios da inserção regional.

Apresentados os principais elementos que podem ser relacionados às chamadas políticas de desenvolvimento territorial, é possível compreender como o próprio Estado vem passando por processos de transformação. As políticas públicas também se enquadram neste contexto, assumindo novas características na contemporaneidade. Sobre este aspecto, Steinberger (2006, p. 30) coloca que "urge levar em conta que o Estado de agora não pode ser mais aquele que desconhecia a existência de poderes plurais". Neste sentido estariam presentes os poderes dos movimentos sociais, tanto urbanos como rurais, o que aponta para esta instituição uma forma de intervenção que possa inserir de algum modo esta complexidade na qual se encontra. "Enfim, a expectativa é que se adote um planejamento compartilhado entre o Estado e a sociedade, por meio da construção de pactos e compromissos enunciados em políticas públicas nacionais cuja finalidade última seja promover transformação social" (STEINBERGER, 2006, p. 30). Se for considerada a perspectiva desta autora, estar-se-ia diante de um momento em que o Estado se apresenta praticamente como agente que nega toda a sua condição de instrumento da classe dominante, conforme discutido antes.

Contudo, as novas políticas públicas surgidas no processo de descentralização do Estado – a partir de um caráter neoliberal – se afirmam na verdade como continuidade do velho modelo de gestão que tem como foco não os interesses reais da população historicamente marginalizada, mas o desenvolvimento dos diversos setores do capital. Assim, em vez de simplesmente afirmar-se que a sociedade está atualmente na era do desenvolvimento territorial, poder-se-ia acrescentar que estamos na verdade é na era do desenvolvimento territorial do capital com base nos elementos da escala local de forma ainda mais intensa.

O discurso do desenvolvimento local com justiça social ignora a lógica da competição e do lucro sempre crescente. Ao assumir esta leitura, observa-se que a produção do lucro pela apropriação dos lugares é a forma da produção da pobreza, confirmando a tese de que o domínio do espaço se realiza de forma perversamente desigual e combinadamente contraditória, o que inviabiliza a possibilidade de um modelo de desenvolvimento mais justo. (LISBOA; CONCEIÇÃO, 2007, p. 131)

Sendo assim, como compreender então que o Estado vem mudando na gestão das políticas públicas? Fica claro que toda a afirmação de uma pretensa ruptura não passou de retórica e hoje, no período em que os desdobramentos da crise se aguçam, percebe-se que o Estado, mesmo em escala nacional e/ou local, é o centro gestor do território. Não se quer com isso desconsiderar o seu caráter mutável, que ao longo da história se instituiu de diferentes formas, embora com características que permaneceram e permanecem até os dias atuais. O Estado é ainda mais necessário para a reprodução ampliada do capital e seja como Estado-nação, seja como Estado local, será ainda a instituição capaz de concentrar em si o interesse geral da sociedade, e a ela representar como mantenedor do *status quo*.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta forma, encoberto pelo discurso da nova forma de gestão dos recursos públicos a partir dos interesses locais, o que presenciamos na verdade é uma insistência na lógica perversa de criação de condições para reprodução do capital. O próprio Vázquez Barquero (1995) coloca que a discussão apresentada sobre o desenvolvimento local é de caráter eminentemente econômico, posto que o que se busca na verdade é tornar os sistemas locais e regionais mais competitivos e eficientes.

Em relação à política de desenvolvimento territorial no Brasil, de um modo geral, alguns representantes do Estado colocam que talvez seja ainda precoce identificar os elementos fundantes desta perspectiva, principalmente no que tange aos colegiados territoriais e toda forma de problematização do direcionamento dos recursos de forma descentralizada e pretensamente participativa. Mesmo assim, um elemento que pode ser aqui problematizado é a forma como se estrutura o ciclo de planejamento e gestão dos Territórios da Cidadania. Na Figura 01 foi possível notar que, embora existam dois momentos em que o colegiado territorial (que também é composto pelo próprio Estado) possa discutir algo, muita coisa já vem pronta do governo federal, sendo basicamente ratificada pelos agentes locais, o que aponta para as limitações do programa quanto à concretização de uma real gestão social dos territórios.

No caso brasileiro, a formação de colegiados territoriais se apresenta, por vezes, como um engodo para a população que se vê convocada a participar da gestão do local e associar-se ao interesse territorial (noção aqui quase que abstrata), seja lá de onde venha este interesse. Assim, não são consideradas as assimetrias de classe dos sujeitos (e as correlatas relações de poder) dentro de

uma panaceia de vontades, na busca de um tal interesse comum – que acaba por ser aquele advindo do grupo que teve a capacidade de se hegemonizar diante dos demais, dentro e, principalmente, fora dos espaços colegiados.

No atual contexto político, com o andamento do governo de Michel Temer a partir de 2016, identificamos uma clara redução no ritmo de implementação da política de desenvolvimento territorial. Ainda assim, avaliamos que isto mais tem a ver com ajustes típicos de rupturas políticas que tentam descaracterizar ações de governos que não dão continuidade direta. Lembremos que a concepção de desenvolvimento territorial presente no Estado brasileiro surge ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso e se apresenta como um desdobramento das reestruturações da forma como o Estado pode continuar sendo funcional à reprodução do capital em diferentes escalas geográficas. Compreendemos que a política de desenvolvimento territorial persistirá como reforma neoliberal de segunda ordem no Estado brasileiro, com diferentes nunces conforme gestões governamentais, mas mantendo o cerne do processo de (des)centralização política.

## REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília, nº 23, p. 261-286, 2001.

BRASIL. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para a gestão social de territórios rurais. **Documento Institucional Nº 3**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Novembro de 2005.

BRASIL. **Territórios da Cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, março de 2009. Disponível em < <a href="http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf">http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf</a>>. Acesso em 15 dez 2017.

BUSATO, M. I.; PINTO, E. C. Uma opção à globalização. Localismo: alternativa ou passividade? **Bahia Análises & Dados**, Salvador, v. 14, n. 3, p. 501-513, dez. 2004.

COELHO, F. Desenvolvimento local e construção social: o território como sujeito. In: SILVEIRA, C. M. (org.); REIS, L. C (org.). **Desenvolvimento local**: dinâmicas e estratégias. Rio de Janeiro: RITS/Rede DLIS, 2001.

FERNANDES, B. M. Movimentos socio territoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. **Revista NERA**, v. 8, n. 6, p. 24-34, jan/jun 2005.

FIORI, J. L. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. **Revista de Economia Política**, vol. 12, n. 1 (45), p. 76-89, jan/mar 1992.

FONT, J. N.; RUFI, J. V. Geopolítica, identidade e globalização. São Paulo: Annablume, 2006.

FRISKEN, F.; NORRIS, D. F. Regionalism Reconsidered. **Journal of Urban Affairs**, Michigan, Urban Affairs Association, v. 23. n.5, p. 467–478, 2001.

GRUPPI, L. **Tudo começou em Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.

HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

LIMA, L. G.; CONCEIÇÃO, A. L. O Estado e o desenvolvimento territorial como suportes para a dominação do capital. **Scientia Plena**, São Cristóvão, v. 5, n. 12, p. 1-11, 2009.

LISBOA, J. B. de; CONCEIÇÃO, A. L. Desenvolvimento local como simulacro do envolvimento: o novo-velho sentido do desenvolvimento e sua funcionalidade para o sistema do capital. **Revista Terra Livre**, São Paulo, v. 2, n. 29, p. 115-132, ago-dez 2007.

LOPES, E. B. de M. A abordagem territorial do desenvolvimento: Estado e sociedade no Norte Pioneiro Paranaense. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUANDOS EM SOCIOLOGIA, 3, 2010. **Anais...** São Paulo: USP, 2010.

MÉSZÁROS, I. Para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2002.

MULS, L. M. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. **Revista Economia**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-21, jan/abr 2008.

OLIVEIRA, J. R. de; ALLENBRANDT, S. L.; SAUSEN, J. O.; TENÓRIO, F. G. A gestão social no contexto do Programa Territórios da Cidadania: os casos dos municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco – RS. **APGS – Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 3, n.1, p. 43-65, jan./mar. 2011.

PEREIRA, J. M. M. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). 2009. 382f. Tese (Doutorado em História) — Programa de Pós-Graduação em História do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2009.

SANTOS, A R. dos. **O desvelar das contradições do modelo de descentralização: as interfaces escalares na conformação do sistema único de saúde em Sergipe**. 2008. 348f. Tese (Doutorado em Geografia) — Núcleo de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2008.

SOUSA NETO, M. F. de. Os ventos do norte não movem moinhos. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 28, n. 2, p. 15-32, jul./dez. 2008.

STEINBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15/LGE, 2006.

SWEEZY, P. M. **Teoria do desenvolvimento capitalista**: princípios de economia marxista. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desenvolvimento local: novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital. **Ensaios FEE**, v. 16, n. 1, p. 221-241, 1995.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: UFRGS/FEE, 2001.

Trabalho enviado em 24/02/2018 Trabalho aceito em 26/05/2018