

## A LONGA EVOLUÇÃO DAS IDEIAS SOBRE ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS – PARA ALÉM DAS POLÍTICAS E ABORDAGENS TERRITORIALMENTE CEGAS

Arilson Favareto<sup>\*,\*\*</sup>

Gabriela Lotta<sup>\*\*\*,\*\*\*\*</sup>

\*Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, SP, Brasil

\*\*Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, Núcleo de Sustentabilidade, São Paulo, SP, Brasil

\*\*\*Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Gestão Pública, São Paulo, SP, Brasil

\*\*\*\*Universidade de São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, SP, Brasil

### Resumo

*Na sociologia e na ciência política, a categoria território é subjacente a uma longa trajetória de estudos clássicos sobre o Estado – não há Estado sem território. Já a associação entre as ideias de território e políticas públicas, especificamente, é bem mais recente. O que se pretende demonstrar neste texto é que, apesar dessa inovação discursiva, ainda prevalece na literatura uma visão passiva dos territórios, na qual eles são vistos apenas como espaços nos quais incidem as políticas ou nos quais se materializam processos econômicos e sociais exógenos, como a financeirização ou o domínio do capital, dando forma ao que será chamado de políticas e abordagens territorialmente cegas. Para isso, são realizados dois movimentos: a análise da literatura sobre Estado e políticas públicas, para mostrar como, nela, evolui o tratamento dos territórios ao longo do tempo; e a análise da literatura sobre território para, inversamente, evidenciar como o Estado e as políticas públicas são nela tratados. Ao final, é apresentada uma agenda de pesquisas que visa completar essa transição nos quadros cognitivos voltados à análise das interdependências entre estes três domínios: o Estado, as políticas públicas e os territórios.*

### Palavras-chave

*Estado; Políticas Públicas; Territórios; Territorialização; Políticas Territorialmente Cegas.*

## ARTICLES

### DOSSIER PUBLIC POLICIES AND STATALITY

# THE LONG EVOLUTION OF IDEAS ABOUT THE STATE, PUBLIC POLICIES AND TERRITORIES – BEYOND TERRITORIALY BLIND POLICIES AND APPROACHES

Arilson Favareto<sup>\*,\*\*</sup>

Gabriela Lotta<sup>\*\*\*,\*\*\*\*</sup>

\*Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, SP, Brasil

\*\*Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, Núcleo de Sustentabilidade, São Paulo, SP, Brasil

\*\*\*Fundação Getulio Vargas, Departamento de Gestão Pública, São Paulo, SP, Brasil

\*\*\*\*Universidade de São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, SP, Brasil

## Abstract

*In sociology and political science, the category territory underlies a long trajectory of classical studies on the State – there is no State without a territory. The association between the ideas of territory and public policies, however, is much more recent. We intend to demonstrate that, despite this discursive innovation, a passive view of territories still prevails in the literature, in which they are seen only as spaces affected by policies or in which exogenous economic and social processes are materialized, such as the financialization or the dominance of capital, shaping what will be called territorially blind policies and approaches. For this, two movements are carried out: the analysis of the literature on the State, to show how, in it, the treatment of territories evolves over time; and the analysis of the literature on territory to, conversely, show how the State and the public policies are treated in it. At the end, a research agenda is presented, aiming at completing this transition in the cognitive frameworks for analyzing the interdependencies between the three domains: the State, the public policies, and the territories.*

## Keywords

*State; Public Policies; Territories; Territorialization; Territorially Blind Policies.*

# A LONGA EVOLUÇÃO DAS IDEIAS SOBRE ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS – PARA ALÉM DAS POLÍTICAS E ABORDAGENS TERRITORIALMENTE CEGAS

*Arilson Favareto*

*Gabriela Lotta*

## Introdução

Nas ciências sociais, a ideia de território é subjacente a uma longa trajetória de estudos clássicos sobre o Estado (ENGELS, [1884] 2014; WEBER, 1991-1992; LÊNIN, [1917] 2017) – não há Estado sem território. Já a associação entre as ideias de território e políticas públicas, especificamente, é bem mais recente, o que possibilita falar em duas gerações. O que havia prevalecido até então, ao longo de boa parte do século XX, era o uso de qualificativos que remetiam a dimensões espaciais dos fenômenos sociais, como o urbano, o regional, o rural ou o ambiental. A primeira geração de políticas com referência explícita a territórios emerge quando aqueles qualificativos passam a coexistir com iniciativas que usam a ideia de território para referir-se a interdependências entre o rural e o urbano, o ambiental e o econômico, e assim sucessivamente, sugerindo a necessidade de dar atenção às articulações entre diferentes domínios que tomam forma naquelas unidades espaciais determinadas: são as políticas explicitamente territoriais, como os programas de desenvolvimento territorial ou de ordenamento territorial (GALVANESE, 2021) experimentados na virada para o século XXI. Já nas últimas duas décadas uma nova geração começa a associar a ideia de territorialização à implementação de políticas setoriais (DIAS; SEIXAS, 2020). Desde então vem se tornando corriqueiro o uso de termos e expressões como espacialização ou territorialização de políticas. Mas não seria exagero dizer que é incipiente o conhecimento disponível sobre as articulações entre Estado, políticas públicas e territórios em uma perspectiva que confira um lugar explicativo concreto aos fatores de natureza territorial. Muitas vezes,

mesmo quando as políticas são explicitamente territoriais – isto é, quando trazem esse adjetivo no nome dos programas –, há um viés setorial nos investimentos, e os territórios são tomados apenas como unidade de planejamento, como escala. E, quando se fala em territorialização, raramente se explicitam quais aspectos dos territórios importam para a implementação e os resultados de uma política. O território é visto, assim, como espaço de realização da política pública, um elemento passivo, portanto, onde se realiza a ação do Estado. Quando muito, há algum grau de flexibilidade para que atores territoriais indiquem prioridades aos gestores públicos, adaptando eles mesmos a política a contextos territoriais distintos, mas sem que tais fatores sejam verdadeiramente incorporados no desenho dos programas ou sem que haja diferenciação do desenho para tipos distintos de território. Nelas, se incorpora a dimensão territorial ao vocabulário, mas o desenho e a implementação continuam seguindo a lógica *one size fits all*.

Algo similar acontece em parte da literatura sobre as transformações do capitalismo contemporâneo, na qual se usam expressões como territórios do capital, territórios da financeirização, territórios do agronegócio, como se nada mais ali houvesse além da manifestação espacial desses fenômenos de origem exógena. O território aparece com ênfase, mas apenas ilusória, pois a ele é reservado um papel passivo na lógica explicativa, ou, no máximo, um papel reativo, sob a lógica das resistências. O Estado e as políticas públicas aparecem, também nessa vertente, como meros instrumentos de dominação e de reprodução do capital exercidos nos territórios. O fator explicativo está predominantemente no que vem de fora, e o território é tomado apenas como palco, cenário do embate entre esse vetor externo e aqueles que a isso se contrapõem, em um reducionismo mecanicista que muitas vezes esvazia de conteúdo explicativo os fatores de natureza propriamente territorial e a riqueza multidimensional que a ideia de território comporta.

Neste artigo, utilizamos a expressão “territorialmente cegas” para denominar esse conjunto de políticas e abordagens analíticas que, embora por vezes incorporem os territórios ao seu léxico, não conferem aos atores e às estruturas sociais locais um lugar ativo nos esquemas explicativos sobre as relações entre Estado, território e políticas públicas, nem formulam conceitos e categorias de análise que permitam lidar com os fatores endógenos aos territórios. Território é uma categoria polissêmica, à qual cada tradição teórica pode atribuir determinado significado (HAESBAERT, 2014; SAQUET, 2020). No decorrer das próximas páginas, o território é apresentado como uma categoria-síntese, de natureza espacial, usada para delimitar uma unidade formada por sistemas sociais e pelos sistemas naturais dos quais eles dependem (FAVARETO et al., 2015; ABRAMOVAY; FAVARETO, 2008). Uma unidade cuja lógica é sempre dirigida pela disputa travada entre diferentes atores sociais

pelo controle e uso de seus recursos, tangíveis e intangíveis, na qual operam várias interdependências: entre fatores endógenos e exógenos (é, portanto, categoria-síntese multinível); entre sociedade e natureza (é, portanto, categoria-síntese multidimensional); entre formas de ação conduzidas por diferentes coalizões de forças sociais (é, portanto, categoria-síntese de processos multiatores). O peso relativo de cada uma dessas interdependências e de suas formas de articulação depende tanto dos contornos dos fenômenos em questão como da perspectiva analítica que se adote. O fundamental é que não se perca de vista a atribuição de um papel ativo a essas estruturas territoriais nas formas de interagir com investimentos, políticas ou processos que incidem sobre os territórios.

O que se pretende demonstrar é que, no decorrer da longa evolução das ideias sobre a tríade Estado, políticas públicas e territórios, há um deslocamento na base material dos fenômenos sociais que obriga a esse tratamento afirmativo, substantivo, ativo dos territórios por meio de suas articulações com o Estado e as políticas públicas. O período recente já mencionado, quando a ideia de território foi incorporada ao repertório de analistas e gestores, representa uma inovação apenas parcial, justamente porque o deslocamento epistemológico ainda não se completou. Isto é, se hoje há uma inovação discursiva, com a associação entre políticas públicas e territórios, ela ainda precisa ser aprimorada no âmbito científico com a criação de conceitos e quadros de análise que permitam operar substantivamente com esses vínculos, para além da mera justaposição ou da subsunção dos territórios como simples objeto ou espaço de incidência das políticas públicas, como se verifica ainda hoje.

Para explorar esse argumento, o artigo está organizado em três partes além desta introdução. Na primeira, é apresentada uma breve história das abordagens sobre Estado e políticas públicas, identificando o lugar nelas conferido aos fenômenos de natureza espacial, para demonstrar quando ocorre, por que e quais os limites da associação entre as ideias de território e políticas públicas. Na segunda, realiza-se o movimento inverso, com uma breve história das abordagens sobre os fenômenos de natureza espacial, identificando, nelas, o lugar conferido ao Estado, agora com o intuito de evidenciar como e por que desse campo emerge a necessidade de um enfoque territorial para as políticas de Estado. Na terceira parte, a conclusão, é apresentada uma agenda de pesquisas voltada ao avanço das fronteiras do conhecimento científico sobre esse fenômeno, algo que permita superar a visão predominante nas abordagens e políticas territorialmente cegas. A principal contribuição pretendida com esse triplo movimento é oferecer uma análise sistemática do tema, fundamentada na exposição da longa trajetória de seu tratamento nas ciências sociais e, com base nisso, indicar caminhos e temas sensíveis sobre

os quais será preciso um significativo investimento teórico e prático no próximo período.

## 1. A evolução das ideias sobre Estado e políticas públicas e o lugar dos territórios

### 1.1 Os clássicos: Weber e Marx

Marx e Weber fundaram duas tradições de pensamento sobre o Estado que seguem influentes nas ciências sociais até a atualidade. Em cada uma delas, à sua maneira, há uma concepção subjacente envolvendo a dimensão espacial de constituição e funcionamento das sociedades capitalistas modernas.

Em Weber, a constituição das sociedades modernas tem como um dos requisitos a concentração do monopólio do exercício legítimo da força, antes concentrado em segmentos específicos, como o clero e a nobreza, agora nas mãos do Estado. Sem isso, não poderia ocorrer a separação entre interesses públicos e privados, fundamental para o funcionamento de uma sociedade baseada na ideia de direitos; nem haveria garantia da liberdade, requisito para a mobilidade social, necessária aos processos de individuação e de racionalização coerentes com o espírito do capitalismo. O Estado moderno surge, assim, sob a aura da racionalidade em oposição à tradição, organizado sob um pressuposto de autonomia em relação à sociedade, no qual reside a possibilidade de sua função pública e de sua não captura por interesses particularizados, e tendo o território como espaço de expressão dessa soberania, exercida como defesa do interesse nacional, garantia de contratos e proteção da liberdade individual (WEBER, 1991-1992).

Interpretada literalmente, essa visão sobre Estado e território é coerente com a imagem afirmada pelo pensamento liberal. Mas Weber cunhou essa definição como um tipo ideal, algo abstrato e restrito ao plano conceitual, com propósitos exclusivamente analíticos, como forma de avaliar quanto determinada realidade concreta está próxima ou distante dessa concepção. E alertou que o tipo ideal não existe no mundo real nem deve servir de proposição normativa sobre como dado fenômeno deveria ser. Um século depois de Weber, sabe-se bem que a concentração do monopólio do uso legítimo da força nas mãos do Estado nunca é completa: sempre resta um *quantum* de poder disperso na sociedade. E essa dimensão não estatal do poder é exercida sobre o Estado, por um lado, e filtra a ação estatal, por outro, restringindo sua autonomia e limitando a racionalidade e a busca pelo interesse público pretendidas. Como explicar essa dinâmica conflitiva entre Estado e interesse social?

A resposta dada pelas abordagens dominantes na vertente marxista é relativamente simples: o sentido e o resultado da ação do Estado seriam explicados, em

última instância, pela dinâmica dos interesses das classes dominantes; em seus termos, a burguesia capitalista. O Estado é, nessa concepção, espaço de reprodução de interesses. Não há o que explicar em seu funcionamento, pois o resultado da ação estaria, de certa forma, predeterminado pela assimetria entre as classes sociais e com um desfecho incontornável: a prevalência dos interesses da classe dotada de maior poder para controlar o Estado e o conteúdo de sua atuação sobre a sociedade (MARX, 1984; ENGELS, [1884] 2014; LÊNIN, [1917] 2017).

É verdade que a tradição marxista constituída no decorrer do século XX guarda certa pluralidade. Em Poulantzas (1977; 1985) o conteúdo classista de funcionamento do Estado assume duas formas: i) organizando os interesses dos capitalistas por meio do monopólio do poder de definir e aplicar leis e o fundo público e ii) desarticulando os interesses dos trabalhadores, convertidos em uma categoria amorfa, cidadãos, esvaziada da distinção de interesses conflitantes. Entre os mecanismos reprodutivos usados pelas elites estão a influência sobre a agenda pública e sobre decisões do Estado; políticas públicas como instrumentos de reprodução de interesses, sobretudo as que versam sobre garantia da propriedade; a eleição de seus representantes; e, como corolário, a reprodução de valores e de visões de mundo como consciência invertida da realidade, ao mascarar os mecanismos de funcionamento do mundo social. Gramsci, Lukács e Althusser, entre outros, e em direções variadas, por vezes conflitantes, são autores que também contribuíram para sofisticar as análises sobre o Estado no campo marxista. Na impossibilidade, aqui, de explorar essa rica diversidade, para nossos propósitos basta assinalar que, mesmo neles, pouco ou nada há sobre territórios, a não ser como espaço de influência do Estado.

#### 1.2 A virada institucionalista e o Estado no centro da cena

A virada institucionalista do último quarto do século XX também pouco tem a dizer sobre os territórios, que seguiram tomados como unidade de análise passiva, como esfera de exercício do poder infraestrutural do Estado (MANN, 1984). Mas, nela, ocorreu uma mudança significativa, importante para entender as articulações entre território e políticas públicas nas etapas seguintes.

O projeto intelectual do institucionalismo tinha como imperativo compreender a diversidade de formas e de performance dos Estados e das políticas. Naquele período surgia um mundo novo. No meio do século XX, no período imediatamente posterior às grandes guerras mundiais, prevaleceram processos sociais e econômicos associados à sociedade industrial e seus conteúdos correspondentes: massificação das formas de consumo, expectativa de uniformização de padrões de produção e comportamento, a ilusão de que as dinâmicas do centro engolfariam a periferia

do capitalismo mundial. Em vez disso, o que se viu no último quarto do século, na passagem para a sociedade pós-industrial, foi um processo crescente de diferenciação nos resultados da ação do Estado, gerando diferentes estilos de capitalismo. Tornava-se incontornável entender como e por que, sob a ação da forma Estado em um mundo capitalista, se engendravam distintas sociedades.

Como se sabe, há diferentes correntes no institucionalismo (HALL; TAYLOR; 2003), mas qualquer variante se apoia na ideia de que instituições importam porque funcionam como “regras do jogo”, estruturas formais ou informais que estabilizam e oferecem parâmetros para a ação dos agentes sociais. Elas podem se expressar como normas, formas de coação e de coerção sobre o comportamento individual, ou como consenso contingente. O Estado é considerado ator importante na moldagem e na aplicação dessas regras. Mas se trata de um ator relacional, não autônomo. Há uma mescla de influências weberianas e marxistas em doses diferentes, a depender da vertente do institucionalismo. A burocracia estatal pode buscar aumentar sua autonomia, sob a forma do insulamento, usando mecanismos típicos do Estado para se proteger. Isso pode dar origem a um encastelamento de seus interesses, como grupo social específico, ou pode se traduzir em garantia da atuação do Estado em prol do interesse público, protegendo-o dos interesses dominantes na sociedade. A burocracia estatal também pode reproduzir tais interesses. E, principalmente, essas várias formas podem coexistir nos Estados contemporâneos. É isso que coloca essa perspectiva um passo além do que os clássicos haviam estabelecido. Não se trata de opor uns a outros, como fazem muitos, e sim de compreender que, para analisar esses processos, é preciso olhar para dentro do Estado e mobilizar categorias que permitam operar com esse domínio intraestatal: importam os incentivos, os arranjos institucionais, os mecanismos de enforcement de leis e regras, entre outros (SKOCPOL, 1985).

Para autores influentes da abordagem institucionalista, há uma tensão envolvendo instituições (regras) e organizações (como expressões coletivas de interesses de atores) (NORTH et al., 2009; NORTH, 1982). Se instituições estabilizam e oferecem parâmetros para a ação social, tornando possíveis as interações em sociedades complexas, isso nunca se dá sem atrito. Instituições são feitas por atores sociais e os menos favorecidos sempre tendem a buscar formas de ação coletiva para alterar as regras do jogo. A mudança, no entanto, apenas raramente acontece, por uma razão simples: há uma inércia institucional (*path dependence*) que faz com que as regras vigentes concentrem poder e, com isso, limitem a capacidade de influência de certos grupos menos favorecidos. Aqui está um segundo aspecto importante da abordagem institucionalista: é preciso olhar para as interdependências entre aqueles mecanismos intraestatais, destacados no parágrafo anterior, e suas



interdependências com fatores extraestatais, e que não se resumem à dinâmica das grandes classes sociais – é preciso identificar como se compõem os interesses de grupos sociais mais específicos e as formas de sua expressão.

### 1.3 Novos clássicos: Bourdieu e Foucault

No mesmo momento em que ocorria a virada institucionalista, dois autores ascendiam ao panteão dos clássicos: Michel Foucault e Pierre Bourdieu. A crítica que se fazia, à época, ao funcionalismo era que, nessa abordagem, o resultado da ação estatal seria a aplicação mais ou menos perfeita da norma e da função expressa por uma política pública, lei ou outro artefato de Estado, sem questionar sua origem ou as contradições a elas inerentes (BOURDIEU, 2012). A crítica que se fazia ao estruturalismo era de que, nessa tradição explicativa, o resultado da política é sempre dado pela correlação de forças sociais das quais o Estado seria, então, simples extensão (id., ib.). E a crítica que se começava a fazer ao institucionalismo era de que esse pensamento explicava bem a performance diferenciada dos Estados e das economias (o papel das regras moldando o comportamento dos indivíduos e seus efeitos), mas com pouca atenção para o modo como se mudam essas regras ou para os processos de mudança institucional (NORTH, 1982).

A contribuição principal de Foucault (2004) foi agregar um componente biofísico a um debate que, até então, ocorria em termos mecanicistas, como expressão de jogos de forças e contraforças em um palco organizado em termos formais ou de uma economia simples de interesses. Para ele, a prática dos Estados modernos se orienta predominantemente para o controle e é exercido por meio de uma miríade de técnicas. Os conceitos de biopoder – o governo dos homens, e não das coisas, e seu controle – e de governamentalidade – sendo o Estado o espaço de seu exercício, por meio de um conjunto de tecnologias de poder – traduzem essa abordagem. A microfísica do poder, a disciplina e o controle das pulsões seriam os aspectos a serem observados no funcionamento do Estado e das políticas públicas. Em certo sentido, volta à cena um Estado que reproduz e metaboliza exigências supraestatais. E há menções explícitas ao território, mas outra vez definido como espaço de exercício do poder estatal ou como fundamento de sua soberania. Há aqui, entretanto, uma novidade: o convite ao exame concreto das formas pelas quais o biopoder se exerce por meio da governamentalidade. Para isso, o Estado precisa ser visto como permeável e não apenas como esfera de reprodução mecânica. Importa compreender como ele absorve e traduz as exigências do biopoder em processos estatais e em políticas. Ao mesmo tempo, importa demonstrar como, ao fazê-lo, o Estado se converte em metainstituição, informando, no sentido genético, todas as demais instituições da vida social. Mais ainda: o território é visto como

materialização, no espaço, da governamentalidade: por exemplo, com a organização das cidades e como nelas se controlam e se dirigem comportamentos e fluxos, sob a forma do exercício da segurança, restringindo práticas e constringendo corpos (FOUCAULT, 2004).

Bourdieu, por sua vez, tenta reequilibrar as duas tradições que haviam dividido as ciências sociais ao longo do século XX: aquela que põe ênfase na reprodução das estruturas, e a que dá maior destaque ao espaço de agência que resta aos indivíduos, apesar dos condicionantes das estruturas. A solução da teoria bourdieusiana foi operar com uma explicação em dois tempos: não se trata de opor estrutura à agência, e sim de transformá-las em dois momentos de uma análise – pode-se começar por identificar os condicionantes sociais de uma prática e depois explicar como ela se efetiva dentro dessa pequena margem de liberdade existente; ou, ao contrário, explicar uma ação social para, em seguida, evidenciar quais são os condicionantes que funcionaram como limite a que ela se verificasse em tais termos (BOURDIEU, 2013).

O mesmo raciocínio é aplicado ao Estado. Bourdieu (2012) o define como “o espaço dos pontos de vista”; um metacampo, esfera da vida social que tem influência sobre todas as outras, que não pode ser entendido como mera expressão da sociedade. Seu conteúdo é uma invenção dos agentes de Estado que, no entanto, o apresentam como se fosse expressão da sociedade. Assim opera o que ele denominou como trabalho de “oficialização” – transformar em público, oficial, legítimo, aquilo que deriva, na verdade, de interesses particulares. Explicar o conteúdo da ação do Estado equivale, portanto, a entendê-lo em seu fazer-se, para além das determinações exógenas. De forma similar a Foucault, trata-se de olhar para dentro do Estado e evidenciar processos concretos de transmutação de interesses privados em interesses apresentados como públicos. Para além de Foucault, consiste em mostrar a multiplicidade de formas e funções que significam não apenas controle e disciplina, mas também podem resultar em subversão, inovação, mudança. Isso implica compreender as regras do jogo, como no pensamento institucionalista, contudo, para além disso, envolve explicar o jogo das regras. E esse fazer das regras comporta interdependências entre o campo estatal e outros campos da vida social. Assim, o Estado é visto em sua autonomia, porém uma autonomia apenas relativa, como algo que funciona por meio de mecanismos internos que precisam ser entendidos dessa maneira, mas igualmente em suas relações com os mecanismos externos, como o campo da política, da economia, da cultura, entre outros. Uma concepção relacional, enfim.

#### 1.4 Nova virada: os estudos da implementação

No fim do século XX e início do século XXI, ocorre nova virada explicativa, com a ascensão dos chamados estudos da implementação. Vale lembrar que é usual conceber políticas públicas como resultado de um ciclo, que começa com a definição de temas, a formulação de políticas com base neles, sua implementação e, por fim, seu monitoramento e avaliação. Em um momento anterior, uma onda de estudos havia se dedicado a compreender como se definem temas tidos como dignos de serem convertidos em políticas públicas. Mas o que se observou então foi que os resultados das políticas só em parte corresponderam àquilo para o qual haviam sido desenhadas. Elas podem produzir – e, de fato, produziram – resultados não previstos. Há sempre alto grau de variabilidade na entrega desses resultados. Algo acontece, portanto, após o desenho, na fase da implementação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; LOTTA, 2019).

As chamadas abordagens analíticas da implementação olham para essa dimensão e mesclam as influências anteriores em novos enfoques, que têm como principal característica despir-se de pressupostos normativos ou das influências das metanarrativas para entender a política pública “como ela é” (LOTTA, 2019). A alusão à obra rodrigueana, dedicada a demonstrar “a vida como ela é”, não é mero acaso. Assim como o dramaturgo brasileiro marcou época ao escancarar os bastidores da vida privada e ao estabelecer a quebra das convenções como regra e não como exceção, também aqui se trata de olhar para esse lado oculto, não formalizado, não previsto das políticas públicas, e, por isso mesmo, absolutamente crucial, para compreender por que ela produz aqueles resultados muitas vezes inesperados, para o bem e para o mal.

Há distintas abordagens analíticas da implementação: as clássicas, como a top down, que busca analisar a clareza dos objetivos de uma política e a disposição dos mecanismos de controle sobre sua execução; as abordagens bottom up, que intentam compreender a política desde a dinâmica local e as maneiras segundo as quais ela é apropriada pelos atores no momento em que chega aos usuários ou beneficiários de um serviço (BARRETT, 2004). Nos anos 1990 e 2000, foram desenvolvidas diversas outras abordagens, como aquelas que analisam conflito e ambiguidade, coalizões de atores, a lógica de governança e instrumentos de implementação, como os arranjos institucionais e as análises multinível (SAETREN, 2014). Todas têm como pressupostos a ideia de que a formulação e a implementação de uma política não são fases, e sim processos decisórios que envolvem diversos atores. Decisões são fenômenos complexos e que precisam ser compreendidos tendo em vista suas interdependências relacionais. Isso implica olhar para o domínio das práticas concretas e não formalizadas, deslocando a lente de análise para além da dimensão

normativa das regras e instrumentos formais (leis, portarias, espaços formalmente constituídos e outros).

#### 1.5 A implementação (re)descobre o território

No mesmo momento em que se afirma o campo dos estudos da implementação, emerge o reconhecimento, na literatura sobre políticas públicas, de que o “contexto” importa e de que há uma negligência histórica em relação a isso: ele seria um *missing link* que precisaria receber atenção mais explícita (POLLITT, 2013). Mas o que seria esse contexto? O caráter vago dessa afirmação é evidente: “*the context is everything out there that may influence the thing we are studying in here*” [o contexto é tudo o que está ali fora e que pode influenciar o que estamos estudando aqui] (id., *ibid.*, p. 63). Alguns autores vão preencher essa lacuna fazendo referência a aspectos tão distintos como os sistemas políticos nacionais, os contextos organizacionais ou outras variáveis relativas às áreas específicas de cada política pública; e um número crescente de pesquisas busca nos fatores de natureza territorial as variáveis que influenciam os resultados de uma política pública. Alguns exemplos de como isso é feito em análises aplicadas são dados a seguir.

Na tradição dos estudos de implementação influenciados pela perspectiva foucaultiana, Sobering e Ayuero (2019) analisaram um caso na periferia de Buenos Aires. Os autores partem da crítica à tradição anterior dos estudos sobre a atuação do Estado em zonas marginais, segundo eles marcada ou pela ausência do Estado, ou pela presença de um Estado que cumpre uma única função, a de opressor. Em substituição a essas abordagens dicotômicas, eles utilizam a categoria “conluio” para descrever e analisar as formas de atuação dos agentes estatais e não estatais diante da fragilidade do Estado no exercício do monopólio da violência. Por nunca conseguir exercer seu poder completamente, pois parte da violência está dispersa na sociedade, o agente estatal opera por meio de uma seletividade que acaba funcionando como “instituição informal” – toleram-se certos comportamentos e a presença de certos grupos que operam à margem da lei, e se demonstra intolerância para com outros grupos e práticas igualmente ilegais. Sob que critérios é feita essa seleção? Não é somente um critério de classe, como preconizado nas abordagens tradicionais. Da mesma forma, essa seletividade é manejada pelos grupos sociais locais e passa a ser objeto de uma negociação recíproca e contingente, e, portanto, móvel, adaptável, sujeita às estratégias dos agentes – os “arranjos” locais revelam um Estado muito mais ambivalente, operando um “cinismo legal”, que só pode ser compreendido quando enraizado (*embedded*) em dinâmicas territoriais locais.

Na tradição dos estudos influenciados pela perspectiva bourdieusiana, por sua vez, Wacquant, Slater e Pereira (2014) cunharam a categoria “estigmatização

territorial” para se referirem aos nexos entre espaço físico, espaço social, espaço simbólico e espaço de poder. Em estudo sobre populações de periferia em grandes cidades, os autores mostram como atores carregam em si o lugar, como território incorporado e que se traduz, aos olhos dos outros, como estigma, marca indelével da qual não é possível se desvencilhar. Ao identificar-se como moradora de um bairro, uma pessoa é automaticamente classificada por seu interlocutor como potencial (com efeito de real) portador de atributos usualmente associados ao seu lugar de origem, como violência, pobreza, precariedade e privação de trunfos e habilidades necessárias à participação em certas interações sociais. Espera-se desse agente uma forma de comportamento condizente com seu lugar de origem, e, de partida, isso limita possibilidades de inserção em outros espaços. Os autores também revelam, contudo, que as formas de lidar com tal estigmatização são variáveis e há, mesmo, aqueles que conseguem desafiá-las e, no limite, transformá-las ou até usá-las em favor próprio, o que acontece, por exemplo, nas práticas que valorizam as estéticas da periferia. Para compreender essa diversidade de estratégias diante do estigma, é preciso, de maneira coerente com a teoria social bourdieusiana, analisar a posição e a trajetória social dos agentes e o modo pelo qual, nelas, se acumulam capitais e experiências práticas (*habitus*) que permitem a diferenciação, e não a mera reprodução social. Algo, uma vez mais, que só pode se verificar com base em formas de vida social enraizadas territorialmente.

Lotta, Lima-Silva e Favareto (2021), em abordagem que mescla influências da literatura institucionalista, bourdieusiana e sobre implementação, nesse caso pelo viés das análises sobre burocracia, analisam como trabalhadores envolvidos com a implementação de políticas sociais lidam com a violência em territórios de alta vulnerabilidade, mostrando como os “territórios importam” para o resultado das políticas. Um fator que influencia as diferentes maneiras de confrontar, negociar ou se adaptar à violência neles existente é o tipo de vínculo desses trabalhadores com os territórios – se são membros da comunidade, se são pessoas que apenas os visitam para sua prática profissional, ou outras modalidades híbridas; e se as políticas são ou não “territorialmente cegas” – isto é, se deliberadamente, em seu desenho e implementação, preveem mecanismos de diferenciação e interação ativa com estruturas sociais locais e seus agentes. É certo que tudo isso afeta decisivamente o resultado da política.

Apesar do relevo crescentemente conferido à dimensão territorial na implementação das políticas públicas, tais fatores ainda são ignorados pelo *mainstream* das abordagens analíticas e interpretativas ou no desenho de políticas e programas, mesmo quando eles vêm acompanhados do adjetivo *territorial* ou da busca por adaptação espacial das políticas públicas. Nesses casos, o que mais se tem visto

é a tentativa de diferenciar as prioridades de uma política para territórios diferentes: metas específicas a serem atingidas neste ou naquele local (um bairro, uma região); ou a adoção de algum grau de adaptabilidade para que os agentes locais selecionem ou indiquem prioridades à aplicação de uma política. Em todos esses casos, as políticas não se diferenciam para melhor adesão a diferentes tipos de território, nem preveem mecanismos para operar com os bloqueios à sua implementação, correspondentes a certos tipos de território; prevalece o *one size fits all*. O Quadro 1 tipifica as maneiras como a dimensão territorial ou espacial, em alguns casos, vem sendo adotada em programas e políticas públicas, com alguns exemplos nos quais há um uso fraco ou forte desse enfoque.

<p><b>Políticas territorialmente cegas</b> (abordagem territorial inexistente).</p>	<p>Toda política setorial e que se aplica desconsiderando fatores de natureza territorial e que não se abre a formas de adaptação a lógicas territoriais distintas. São exemplos o Proinfância, destinado à construção de creches padronizadas e com contornos definidos de modo totalmente centralizado; a política de construção de Unidades Básicas de Saúde, que têm o mesmo desenho; mas também as políticas de investimentos em infraestruturas, que incorporam os territórios apenas sob a lógica da mitigação ou da compensação de impactos.</p>
<p><b>Políticas explicitamente territoriais, mas operadas de forma territorialmente cega ou míope</b> (abordagem territorial fraca).</p>	<p>Toda política que, mesmo carregando o adjetivo territorial em sua formulação, é desenhada de maneira única para os diferentes territórios, apenas com alguma abertura para que agentes locais apontem prioridades ou escolham investimentos em um leque limitado de ofertas, que é, contudo, elaborado e implementado centralizadamente. Constitui exemplo o extinto Programa Territórios da Cidadania, que se apoiava em fóruns territoriais, aos quais era apenas permitido optar por programas e recursos que compunham um cardápio organizado pelos ministérios setoriais e por eles implementados.</p>
<p><b>Políticas setoriais espacializadas</b> (abordagem territorial fraca).</p>	<p>Toda política pública setorial que afeta uma única dimensão da vida social ou econômica, mas que é implementada com alguma diferenciação espacial. É exemplificada por políticas estaduais de saúde, que estabelecem prioridades distintas, a depender da maior ou menor incidência de certas enfermidades e vulnerabilidades em territórios distintos, mas que continuam sendo implementadas de maneira <i>top down</i>.</p>
<p><b>Políticas territoriais ou que to-mam fatores territoriais como elemento ativo em seu desenho e implementação</b> (abordagem territorial forte).</p>	<p>Toda política pública que busca adaptarse às especificidades dos territórios em sua implementação, apoiandose em fatores locais de maneira substantiva e ativa, e não meramente reativa ou instrumental. É exemplificada por políticas de gestão de bacias hidrográficas, quando operam com várias dimensões da apropriação e uso do espaço, e não somente com as variáveis ambientais; ou a política de desenvolvimento territorial europeia, quando buscava fortalecer capacidades institucionais dos territórios e apoiava a elaboração e a implementação de projetos de reestruturação produtiva baseados na valorização de ativos locais e conduzidos por agentes locais.</p>

Quadro 1. As diferentes formas de incorporação da dimensão territorial nas políticas públicas

Fonte: Elaborada pelos autores.

A próxima seção faz o movimento inverso àquele experimentado nestas primeiras páginas. O olhar se desloca para a literatura sobre vários domínios da dimensão espacial dos processos de desenvolvimento ao longo do último século para interrogar como, nela, Estado e políticas públicas aparecem.

## 2. A evolução das ideias sobre territórios e o lugar do Estado e das políticas públicas

### 2.1 O Estado ausente

Embora a associação entre território e políticas públicas seja relativamente recente, há uma larga trajetória de análise sobre a dimensão espacial dos processos de desenvolvimento que se traduz em tentativas de explicar certos domínios, como a questão regional, urbana ou agrária.

Uma primeira geração de estudos sobre a questão regional é marcada pela influência de paradigmas que vigoravam até então em outros domínios científicos, como a ideia de equilíbrio. As análises inspiradas nos estudos clássicos de Christaller (1933) e Losch (1940) elaboraram modelos apoiados na teoria dos lugares centrais, segundo a qual a localização das empresas, e, portanto, da atividade econômica, é resultado da atuação de duas forças. De um lado, o poder de atração dos lugares centrais, sob a forma de menores custos de transporte, efeitos positivos de proximidade com outras empresas, acesso a trabalhadores qualificados e mercados consolidados. Essa primeira força atuaria no sentido de concentrar a atividade econômica, mas, com o tempo, pode gerar deseconomia, com fatores como aumento dos preços dos terrenos, elevação dos salários na disputa por trabalhadores mais qualificados, estresses de infraestrutura. A decorrência natural seria o deslocamento das empresas para o entorno, em um ponto no espaço no qual custos mais baixos compensam outros custos derivados da distância dos maiores centros, como custos de transporte para obter matérias-primas ou acessar mercados. Os novos pontos, com aglomeração de investimentos, tenderiam a se converter em novos lugares centrais, conformando gradativamente uma rede espacial policêntrica e hierárquica. O resultado seria, no longo prazo, um equilíbrio espacial, com crescente deslocamento de empresas e investimentos em direção à periferia. Essa ideia pressupõe um espaço plano, sem rugosidades nem interferências alterando a dinâmica dos preços relativos. As desigualdades se resolveriam sem a necessidade de intervenção do Estado.

Nas análises sobre a questão agrária tampouco havia, no início do século XX, lugar de destaque conferido ao Estado. O que prevalecia era a explicação marxista, que posicionava esse tema nos marcos dos requisitos postos para o desenvolvimento das forças produtivas. Em Marx (1984), isso é tratado sob a forma da renda

da terra, além de aparecer na análise da dinâmica das classes, com a afirmação taxativa de que o campesinato não poderia se converter em agente da transformação por apresentar condição atomizada e por se tratar de produtores autônomos, desinteressados na abolição do capital, ao contrário dos assalariados (MARX, [1852] 2018). Na tradição que se formou a partir de Marx, em Lênin ([1899] 1985) a questão agrária aparece também sob o conceito de diferenciação social do campesinato: os camponeses tenderiam a transformar-se em proletários e só assim se desprenderiam da propriedade individual da terra, passando a comportar-se como membros da classe trabalhadora, ou se converteriam em pequenos capitalistas e, nessa condição, inimigos de classe do operariado. Kautsky ([1898] 1986) já havia negado teoricamente um lugar ao campesinato porque este tenderia a sucumbir diante do caráter irrevogável do desenvolvimento das forças produtivas.

## 2.2 O Estado é tudo

Nesse mesmo momento, há, também, uma protossociologia urbana. Trabalhos clássicos haviam produzido críticas vigorosas sobre as condições da classe trabalhadora em grandes centros, como a Londres do século XIX (ENGELS, [1884] 2014). Cidades como Paris passavam por processos de reorganização e modernização que viriam a influenciar a geração seguinte do planejamento espacial, com papel de destaque para o Estado como agente dessa modernização. A organização das cidades é um tema que, a depender do recorte utilizado, pode remeter à Antiguidade (MUMFORD, 1988), mas o importante a destacar é que a consolidação do planejamento urbano ao status de disciplina acontece no momento em que a expansão industrial leva a um crescimento acelerado das cidades e à necessidade de lidar com seus problemas em pleno século XX (VILLAÇA, 1999). A teorização da questão urbana se consolidaria com o pensamento modernista, segundo o qual a arte de planejar as cidades é tarefa eminentemente técnica, com a expectativa de que o Estado desenhe e molde o território.

No período do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, a questão regional, as ideias de desequilíbrios e desigualdades substituíram a expectativa de equilíbrio que dominava o panorama explicativo até então. O custo social e econômico das duas grandes guerras enfraqueceu a perspectiva de acordo com a qual, no longo prazo, as assimetrias poderiam ser corrigidas naturalmente, com a tendência natural à convergência de desempenho entre regiões. Em vez disso, prevaleceu a ideia de que crises precisariam ser evitadas e que distorções não corrigidas poderiam resultar no aprofundamento das fraturas sociais e econômicas, transformando-se em conflitos e riscos. Hirschman (1958), Myrdal (1957) e outros demonstraram como há inércia na reprodução de desvantagens entre regiões – locais marcados



por pobreza apresentam problemas de qualificação da força de trabalho e mercados pouco promissores, por isso são pouco atrativos a investimentos, o que impede a dinamização de mercados e o aumento da renda. Essa espiral negativa só poderia ser corrigida, pois, mediante intervenções provenientes do Estado.

No Brasil produziu-se, nesse mesmo período, um pensamento original sobre a questão regional por meio da obra de Celso Furtado ([1959] 1987; [1959] 2009, [1974] 2005), em cujo âmago estava a afirmação de que a condição de subdesenvolvimento não era algo transitório, e sim resultado de um bloqueio estrutural. Este só poderia ser resolvido por meio da ação do Estado, alterando os termos da inserção do país na ordem internacional, nesse caso promovendo-o, de exportador de bens primários e importador de bens manufaturados, a outra condição, com maior autonomia, alcançada por meio de uma política de substituição de importações. Mais do que isso, no plano interno a questão regional também precisaria ser resolvida, senão o mercado consumidor interno não seria forte o suficiente para sustentar uma economia industrializada.

Na questão agrária, ocorreu algo similar. Na realidade europeia e nos Estados Unidos, o Estado foi chamado a atuar como elemento ativo da organização dos sistemas alimentares, evitando ou corrigindo desequilíbrios e riscos. Por meio de políticas de subsídios, ampliação de infraestruturas, correção de falhas de mercado, viabilizou-se um padrão de modernização que eliminou, naqueles países, o risco da fome, característica marcante de períodos anteriores, e gerou enorme salto de produtividade, responsável pela geração de excedentes inéditos (VEIGA, 1992; ABRAMOVAY, 1993). Nos países da periferia do capitalismo, a atuação do Estado teve outro tom (WANDERLEY, 2019): proteger a velha classe dos proprietários agrários, o que acabou por limitar as possibilidades de se completarem processos de transformação capazes de inserir esses países nos marcos de um capitalismo urbano e industrial. E uma das formas de proteger o capital agrário foi, justamente, a criação de formas estatais de indução da modernização agrícola: o financiamento público, a pesquisa pública, a difusão tecnológica por meio de empresas públicas.

Nos espaços urbanos, por fim, o auge do capitalismo industrial coincidiu com o ápice do planejamento modernista, com o Estado atuando para diminuir custos de reprodução da força de trabalho mediante a oferta de habitação com financiamento público ou subsidiado, a expansão de redes de transporte público, a adoção de investimentos em saneamento e o provimento de serviços que estabilizavam a oferta de trabalho para uma atividade industrial em expansão. Também nesse aspecto a realidade dos países da periferia do capitalismo foi cópia imperfeita do que se passava nos países centrais: cidades como São Paulo e Rio de Janeiro experimentaram projetos de transformação urbana suficientes para adaptá-las aos requisitos

da industrialização e de um crescimento acelerado, mas sem prover melhores condições de vida e sem diminuir os custos de reprodução social em suas periferias (VILLAÇA, 1999).

### 2.3 O Estado em xeque

O fim da sociedade industrial abalou os termos da atuação do Estado nos vários domínios da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista (CASTEL, 1998). O padrão anterior se assentava em um movimento de expansão física da produção, com efeitos encadeadores positivos para investimentos públicos e privados. A revolução da microeletrônica foi um dos fatores que desorganizaram esse modelo. Na virada para o último quarto de século, tornava-se possível produzir cada vez mais com menos gente: o trabalho humano viria a ser progressivamente substituído pela artificialização do processo produtivo; do mesmo modo, não era mais necessário expandir crescentemente mercados consumidores, pois o ritmo das inovações se tornava muito mais acelerado e a obsolescência tecnológica praticamente obrigava atualizar bens e equipamentos em um horizonte mais curto de tempo pelos mesmos consumidores. Tampouco se requeria mais uma expansão espacial, visto que, com menos regiões produtoras, diante da elevação da produção e da produtividade pelo progresso técnico, seria possível suprir mercados (KRUGMAN, 2013). Com a competição entre trabalhadores e regiões, mais tarde também entre nações com a emergência da globalização, o Estado perdia capacidade de financiamento e as empresas passaram a se mover para lugares onde seus custos fossem menores (MATTEO, 2011). Nos países da periferia, os efeitos dessa transição foram ainda piores, porque, neles, aquele círculo virtuoso que então se quebrava nem sequer existiu nesses termos. O processo de urbanização e industrialização foi incompleto (OLIVEIRA, 2003), com frágil expansão do mercado consumidor e da incorporação dos trabalhadores à vida econômica. Na periferia, a crise da sociedade industrial se manifestava com dupla força, portanto.

No centro e na periferia do capitalismo mundial, o Estado passou a ser objeto de questionamento. Nos países europeus, os ventos do maio de 1968 francês trouxeram o questionamento àquilo que os anos dourados haviam entregado, ao homem unidimensional (MARCUSE, 1982), produto da modernidade e da sociedade industrial, que correspondia a uma imagem de futuro na qual a padronização da vida social não conferia lugar ao verdadeiro prazer e bem-estar, para além da inserção no mundo do trabalho e do consumo.

Lefebvre (1999; 2010; 2000) capturou bem esse espírito de época e o traduziu em suas obras, dando forma a algo que se converteria em outro slogan, até hoje presente no pensamento social aplicado ao fenômeno urbano: a ideia de

“direito à cidade”. Para esse autor, a sociedade industrial representava o ápice do desenvolvimento capitalista. Mas seu sucedâneo não seria a sociedade socialista, pois, naquele mesmo momento, a versão industrial do chamado socialismo real havia produzido o autoritarismo soviético, também questionado nas ruas de Praga. Em Lefebvre, a sociedade industrial seria sucedida pela sociedade urbana. O campo de lutas se deslocaria então das reivindicações típicas da sociedade salarial para uma sociedade de direitos, e, em um mundo urbanizado e industrializado, na disputa pelo locus central das decisões e da vida social: as cidades. Não mais a produção do valor, mas a produção do espaço, sob uma urbanização extensiva, envolvendo todos os demais tipos de espaço, passaria a ser a preocupação central, uma vez que ali estaria a fronteira de ampliação das possibilidades das pessoas, para além do mundo do trabalho (LEFEBVRE, 1999).

O que Lefebvre não teorizou, nem poderia fazer em face do momento histórico em que escreveu suas principais obras, é que a sociedade industrial daria lugar a uma sociedade pós-industrial. O capital produziria o desemprego estrutural e a disputa no mundo do trabalho continuaria a ter centralidade na virada para o século XXI, embora em bases bem mais desfavoráveis aos trabalhadores (ANTUNES, 1995). Castells (2020) compreendeu bem o sentido dessa mudança. Em alusão ao livro clássico de Kautsky, *A questão agrária*, Castells publicaria nos anos 1970 seu *A questão urbana*. Nele, um argumento importante era o de que, nos marcos de uma sociedade na qual o pleno emprego vinha deixando de existir, as disputas se deslocariam para a reivindicação por uma espécie de salário indireto, materializado no acesso à habitação e a outras condições para a reprodução da vida social, não mais providas pelas empresas, via salários, em função do desemprego estrutural, e sim pelo Estado. A população marginalizada, e não mais o operário industrial, se converteria então em agente das transformações. A organização do espaço urbano e, nele, a atuação do Estado voltavam a ganhar centralidade; uma visão convergente com a leitura de Lefebvre, porém adaptada aos moldes marxistas daquela etapa do pensamento de Castells. Anos mais tarde, Harvey (2005) introduziria aí mais um elemento. Dessa vez, em alusão ao livro de Lefebvre, *A produção do espaço*, Harvey resgata a centralidade do componente capitalista na explicação das dinâmicas do mundo contemporâneo e introduz esse adjetivo no título de seu livro: *A produção capitalista do espaço*. Um de seus principais argumentos recuperava algo de Marx que havia sido secundarizado mesmo pela tradição marxista ao longo do século XX: o espaço havia se convertido em nova fronteira de realização do valor, transformando-se, também ele, em mercadoria por excelência.

O núcleo dessa explicação de Harvey já podia ser encontrado também, e mesmo antes dele, em uma geração das mais ricas análises sobre a questão urbana e

regional no Brasil: aquela empreendida por um grupo de intelectuais reunidos na Universidade de São Paulo (USP) e no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) nos anos 1970 (OLIVEIRA, 2003; SINGER, 1973; KOWARICK et al., 1975; MARICATO, 1979), entre outros. E com uma vantagem: havia em algumas dessas obras uma crítica à forma como o Estado na periferia do capitalismo havia se convertido em instrumento capturado por elites associadas ao capital internacional. Elas mostravam também como, diante da impossibilidade de fazer do processo produtivo a principal fronteira de valorização do capital, no Brasil este se valia da produção da periferia como vetor de acumulação.

Uma decorrência dessa explicação consistia em ver na democratização do Estado uma condição para a superação das contradições inerentes ao capitalismo brasileiro. Para isso, populações periféricas, alijadas do mercado de trabalho mais dinâmico, teriam que ser ator central das transformações, ao lado da classe trabalhadora tradicional, restrita aos poucos centros mais urbanizados. Em certo sentido, foi isso que se viu no Brasil na virada dos anos 1980, quando novos personagens entraram em cena (SADER, 1988). Veio a democratização, e com ela a criação de formas participativas na estrutura do Estado, mas as mazelas sociais permaneceram: desigualdades regionais, precarização na periferia, desestruturação do mundo do trabalho com a chegada da reestruturação produtiva que já havia ocorrido na Europa duas décadas antes.

#### 2.4 Para além do Estado e contra o Estado

Na virada do século XX para o século XXI, verifica-se uma fragmentação das abordagens sobre a dimensão espacial do desenvolvimento capitalista. Em quase todas, um traço comum é a redescoberta dos territórios como unidade explicativa essencial em um mundo marcado por fragmentação e heterogeneidade. Mas há enorme variação e antagonismo quando se trata de identificar que fatores importam nas dinâmicas territoriais e qual é o papel que o Estado desempenha nelas.

Essa redescoberta dos territórios tem como marco a publicação, em 1977, do livro *Tre Italie – la problemática territoriale dello sviluppo italiano* (BAGNASCO, 1977). Nele, o autor se pergunta se haveria, naquele momento de crise, localidades que estariam conseguindo gerar empregos e dinamizar suas economias, apesar da crise que atingia o país e a Europa. A resposta foi positiva, mas de maneira surpreendente não se tratava nem do Norte italiano, com sua economia industrial, nem do Sul agrário, onde os custos de produção mais baixos poderiam estar atraindo investimentos. A região central da Itália, com economias diversificadas e uma rede de pequenas e médias empresas, é que apresentava melhor desempenho. A explicação estaria na maior flexibilidade e adaptabilidade desse tecido social e econômico a

contextos de crise, ativando laços locais de cooperação, fazendo deles a base para soluções inovadoras, e transformando a complementaridade entre setores e entre áreas rurais e urbanas em um fator de amortecimento de choques externos. Em uma frase: era o tecido social dos territórios que explicava o dinamismo.

A partir daí, uma geração de estudos pôs ênfase nos fatores intraterritoriais, considerando-os fundamentais para a explicação do desenvolvimento em um mundo pós-industrial, mesclando influências da literatura neoschumpeteriana sobre inovações e da literatura neommarshalliana sobre distritos industriais. Alguns identificaram esses fatores na dimensão cívica e cultural (PUTNAM, 1993). Outros o fizeram nas economias de escopo em oposição às economias de escala típicas da sociedade industrial (PORTER, 2000; PIORE; SABEL, 1984). Outros ainda os associaram à capacidade de inovação (MAILLAT; CAMAGNI, 2006; PECQUEUR, 2000). Houve também estudos que enfatizaram a combinação entre fatores endógenos e o tipo de relação mantida com espaços extralocais (VELTZ, 2012).

E o Estado? A verdade é que ele pouco aparece nessas abordagens, talvez porque elas surgiram em solo europeu, em países já razoavelmente dotados de infraestrutura e de proteção social. Quando transformadas em políticas de Estado, a política regional europeia ou sua política para as regiões rurais buscaram criar condições para que os atores locais pudessem exercer protagonismo e acessar fundos públicos, transferindo responsabilidades e basicamente disponibilizando recursos (GALVANESE, 2021).

Isso ajuda a entender por que a retórica territorial, quando chega à América Latina, se limita a uma inovação discursiva, sem uma transformação verdadeira na arquitetura das políticas públicas (FAVARETO, 2007; BERDEGUÉ; CHRISTIAN; FAVARETO, 2020). Programas como Territórios da Cidadania não faziam mais do que ofertar um cardápio de ações planejadas desde o Estado central, para que atores territoriais reunidos em fóruns participativos apontassem prioridades. Ou, quando se fala em territorialização de políticas, nada mais se faz do que flexibilizar o desenho de uma política pública para que ela pudesse adaptar-se melhor a contextos territoriais distintos (LOTTA; FAVARETO, 2016a; 2016b). Não há, propriamente falando, políticas públicas deliberadamente desenhadas para ativar ou se acoplar a capacidades nos territórios, ou desenhadas de maneira diferenciada para territórios com morfologias distintas. Mesmo quando carregam o adjetivo territorial, elas são, em geral, “territorialmente míopes ou cegas” (LOTTA; FAVARETO, 2016b). Míopes, quando admitem que há atores no território que podem ser importantes para definir prioridades, porém não dispõem de mecanismos para fortalecê-los a fim de incorporá-los ativamente no desenho e na implementação. Cegas, quando

pressupõem que o território é apenas o espaço onde um investimento é feito, sem desarmar bloqueios, armadilhas ou formas locais de dominação e captura que limitam ou impedem a implementação.

No outro extremo, ganharam muita projeção nos anos recentes as abordagens que se apoiam em certo desencantamento com a promessa de democratização do Estado por meio de estruturas e formas participativas de gestão das políticas públicas (VILLAÇA, 1999). A retórica da insurgência (MIRAFTAB, 2016) ou do planejamento subversivo (RANDOLPH, 2008) critica os limites dos conselhos, consultas públicas e outros instrumentos criados para tornar o Estado mais permeável a influências das forças sociais contestadoras. Segundo essa vertente, tais espaços apenas legitimam processos de tomada de decisão que continuam a reproduzir a lógica de uma ordem social desigual.

De fato, a aposta na participação social pressupunha que a abertura à participação cidadã contribuiria para democratizar o Estado de duas maneiras: i) ao prover o gestor público de informação qualificada sobre como e onde realizar investimentos públicos, aumentando sua eficiência; e ii) ao compartilhar com a burocracia governamental algum poder decisório, evitando a captura do Estado por interesses de grupos poderosos. Trinta anos de experiência participativa mostram que apenas em parte essa promessa se cumpriu: houve maior transparência no gasto público e ganho de eficiência em certas áreas; mas tudo isso foi pouco para alterar o conteúdo da ação do Estado e promover a revisão de grandes prioridades no uso do fundo público (COELHO; FAVARETO, 2008).

Se o Estado, à maneira foucaultiana, converte até mesmo estruturas participativas, criadas por demanda da sociedade, em mecanismos de governamentalidade e exercício do biopoder, a solução apontada por essa literatura seria a subversão desses rituais e processos e a insurgência. Estariam na sociedade, e nunca no Estado, os atores capazes de induzir mudanças. Trata-se, pela lógica, de uma visão antiestatal: a insurgência sempre se faz contra algo – nesse caso, o Estado e seus mecanismos (MIRAFTAB, 2016; RANDOLPH, 2008).

Embora muito sedutora, há um problema prático na abordagem da insurgência. Ela ignora que, apesar dos limites, em muitos lugares o Estado não tem sido de todo impermeável à pressão social. Ignora também que parte da burocracia estatal atua tentando defender interesses públicos ou de segmentos marginalizados, pois há disputas internas no aparato estatal. E há, por fim, um problema lógico: como grupos sociais dominados podem acumular poder para transformar o Estado, se, segundo essa visão, ele atua sempre concentrando ainda mais poder nas mãos das classes dominantes?

Conclusão: fronteiras do conhecimento e a agenda de pesquisas e de práticas sociais sobre as relações entre Estado, políticas públicas e territórios

As duas seções anteriores mostram um duplo movimento: da parte da literatura sobre Estado e políticas públicas, a descoberta de que é preciso dar atenção à dimensão territorial nos processos de desenho e implementação; da parte da literatura sobre as várias dimensões da questão territorial, a constatação de que, no capitalismo contemporâneo, o espaço e seus atores são parte fundamental do processo de heterogeneização e de constituição de estilos de desenvolvimento ou de formas de uso e apropriação da terra e dos demais recursos naturais. Em comum às duas tradições, um novo *slogan*: os “territórios importam” (FAVARETO et. al., 2015).

Mas as duas seções mostraram também que esse deslocamento cognitivo ainda exige significativa atualização dos quadros conceituais e normativos. Apesar da inovação discursiva, boa parte das abordagens contemporâneas segue territorialmente cega ou míope e toma os territórios como espaços passivos, nos quais se realiza o conteúdo das políticas ou dos investimentos públicos ou privados, sem conferir a eles dispositivos e sem formular categorias ou conceitos que valorizem a dimensão ativa dos fatores territoriais na conformação das dinâmicas de desenvolvimento ou no resultado da implementação das políticas públicas. Em ambos os domínios – da ciência e das práticas –, o desafio é duplo.

Primeiro, trata-se de criar formas de interpretar os territórios e traduzir essa interpretação em conceitos (no caso das análises) e em dispositivos (no caso das políticas públicas) que permitam incorporar ativamente nos modelos e esquemas interpretativos ou de intervenção os aspectos relativos às variáveis-chave que organizam as estruturas de dominação dos territórios. Se, como foi dito no início, territórios são espaços de dominação e de disputa por recursos, o papel do Estado e das políticas, para ampliar o bem-estar das pessoas, só pode ser, com base no recorte de cada iniciativa, o de atuar sobre esses bloqueios: seja para desarmá-los, seja para operar com eles de forma a favorecer a implementação do que se espera com uma política.

Segundo, trata-se de entender que o Estado é relacional e dinâmico. Não é apartado da sociedade. E essa dinâmica relacional envolve disputas internas e externas. Uma delas justamente diz respeito a qual é o estatuto e a quem são os atores, territorialmente enraizados, que incidem ou podem incidir sobre processos decisórios e de implementação. Em certo sentido, isso significa analisar não só as políticas nos territórios, como também o território das políticas públicas: como elas são elaboradas, por quem, mobilizando que tipo de recursos, sob que estratégias, e com que enraizamento espacial.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec; Edusp; Anpocs: 1993.
- ABRAMOVAY, R.; FAVARETO, A. Pode a teoria dos campos de Pierre Bourdieu ser aplicada aos estudos territoriais? In: SEMINÁRIO DO PROJETO DE PESQUISA TERRITÓRIOS RURALES EN MOVIMIENTO. Salvador. 2008. Notas. Salvador: [s. n.], 2008.
- ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1995.
- BAGNASCO, A. *Tre Italie – la problemática territoriale dello sviluppo italiano*. Torino: Il Mulino, 1977.
- BARRETT, S. M. Implementation studies – time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82. n. 2, p. 249-262, 2004.
- BERDEGUÉ, J.; CHRISTIAN, C.; FAVARETO, A. (org.). *Quince años de desarrollo territorial rural en America Latina – que nos muestra la experiencia*. Buenos Aires: Teseo. 2020.
- BOURDIEU, P. *Sur l'État*. Paris: Seuil. 2012.
- \_\_\_\_\_. *O senso prático*. Petrópolis: Vozes. 2013.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes. 1998.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2020.
- CHRISTALLER, W. *Central places in Southern Germany*. Jena: Fischer. 1933.
- COELHO, V.; FAVARETO, A. Questioning the relations between participation and development. *World Development*, v. 36, p. 2937-2952, 2008.
- DIAS, R. C.; SEIXAS, P. C. Territorialização de políticas públicas – processo ou abordagem? *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 55, 2020.
- ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Bestbolso, [1884] 2014.
- FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Iglu; Fapesp, 2007.
- \_\_\_\_\_. et al. Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas do Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, n. 1, 2015.
- FOUCAULT, M. *Sécurité, territoire, population*. Paris: EHESS: Gallimard: Seuil, 2004.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 22. ed. São Paulo: Ed. Nacional, [1959] 1987.
- \_\_\_\_\_. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, [1959] 2009.
- \_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1974] 2005.



- GALVANESE, C. *Paradigmas do planejamento territorial em debate – contribuições críticas a um campo emergente*. Santo André: Ed. da UFABC. 2021.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização – do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2014.
- HALL, P. A; TAYLOR, R. C. R. *As três versões do neoinstitucionalismo*. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume. 2005.
- HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- KAUTSKY, K. *A questão agrária*. São Paulo: Abril, [1898] 1986.
- KOWARICK, L. et al. (org.). *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1975.
- KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99, p. 483-99. 1991.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG. 1999.
- \_\_\_\_\_. *La Production de l'espace*. 4. ed. Paris: Anthropos. 2000.
- \_\_\_\_\_. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2010.
- LÊNIN, V. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia. O processo de formação do mercado interno para a grande indústria*. São Paulo: Nova Cultural, [1899] 1985.
- \_\_\_\_\_. *O Estado e a revolução*. São Paulo: Boitempo, [1917] 2017.
- LOSCH, A. *The economics of location*. Jena: Fischer. 1940.
- LOTTA, G. (org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: Enap. 2019.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. *Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil – uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento*. Brasília, DF: IPEA, 2016a. (Texto para discussão n. 2.253).
- \_\_\_\_\_. *Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, 2016b.
- LOTTA, G.; LIMA-SILVA, F.; FAVARETO A. *Dealing with violence: Varied reactions from frontline workers acting in highly vulnerable territories*. *Environment and Planning C – Politics and Space*, 2021.
- MAILLAT, D.; CAMAGNI, R. *Milieux innovateurs – théorie et politiques*. Paris: Ed. Anthropos-Economica, 2006.
- MANN, M. *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie/Europäisches Archiv Für Soziologie*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.
- MARCUSE, H. *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

- MARICATO, E. (org.). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- MARX, K. *O capital. Crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- \_\_\_\_\_. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, [1852] 2018.
- MATTEO, M. Teorias de desenvolvimento territorial. In: CRUZ, B. O. et al. (org.). *Economia regional e urbana – teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2011.
- MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 3, 2016.
- MUMFORD, L. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MYRDAL, G. *Economic theory and under-developed regions*. London: Gerald Duckworth & CO., 1957.
- NORTH, D. *Structure and change in economic history*. New York: W. W. Norton & Co. 1982.
- \_\_\_\_\_. et al. *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- OLIVEIRA, F. de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PECQUEUR, B. *Le Développement local*. 2. ed. Paris: Syros, 2000.
- PIORE, M.; SABEL, C. *The second industrial divide – possibilities for prosperity*. New York: Basic Books, 1984.
- POLLIT, C. (ed.). *Context in public policy and management: The missing link?* Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2013.
- PORTER, M. Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, v. 14, n. 1, 2000.
- POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- \_\_\_\_\_. *O Estado, o poder, o socialismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. São Paulo: Ed. da FGV, 1993.
- RANDOLPH, R. A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional o caso brasileiro. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v. 12, p. 94, 2008.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.
- SAQUET, M. *Abordagens e concepções sobre território*. 5. ed. Rio de Janeiro: Consequência. 2020.

- SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- SKOCPOL, T. *Bringing the state back in: strategies of analysis in current research*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SOBERING, K.; AYUERO, J. Collusion and cynicism at the urban margins. *Latin American Research Review*, v. 54, n. 1, p. 222-236, 2019.
- VEIGA, J. E. *O desenvolvimento agrícola – uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- VELTZ, P. *Des lieux et des liens – Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. Paris: Ed. de l'Aube, 2012.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.
- WACQUANT, L.; SLATER, T.; PEREIRA, V. Territorial stigmatization in action. *Environment and Planning A – Economy and Space*, v. 46, n. 6, 2014.
- WANDERLEY, M. N. B. A questão agrária, uma questão para a sociedade brasileira. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 39, n. 1, p. 15-30. 2019.
- WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília, DF: Ed. da UnB, 1991-1992. v. 1. e 2.

### **Arilson Favareto**

Sociólogo. Doutor em Ciência Ambiental. Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Bolsista produtividade do CNPq.

**Email:** arilson.favareto@ufabc.edu.br; arilson@uol.com.br

**ORCID:** 0000-0003-1825-7165

**Contribuição de autoria:** conceituação, metodologia, investigação, análise formal, investigação; redação; revisão.

### **Gabriela Lotta**

Administradora pública. Doutora em Ciência Política. Professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Bolsista produtividade do CNPq.

**Email:** gabriela.lotta@gmail.com

**ORCID:** 0000-0003-2801-1628

**Contribuição de autoria:** conceituação, metodologia, investigação, análise formal, investigação; redação; revisão.

**Submissão:** 5 de outubro de 2021.

**Aprovação:** 6 de maio de 2022.

**Como citar:** FAVARETO, A.; LOTTA, G. A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios – para além das políticas e abordagens territorialmente cegas. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 24, E202229, 2022. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202229>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons CC BY 4.0.  
[https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)