

## **Relações entre o Estado e a Sociedade Civil nas Políticas Territoriais: produzindo verticalidades e horizontalidades**

Agripino Souza Coelho Neto\*

O exercício que proponho aqui é pensar a concepção e a prática das políticas territoriais adotadas no Brasil, considerando as formas de relacionamento estabelecidas entre o Estado e a Sociedade Civil. O recorte temporal encontra-se subdividido em dois contextos da história política brasileira, mesmo admitindo, por um lado, as limitações deste recurso analítico, e por outro, a possibilidade rica de outras periodizações. Contudo, adotaremos esse recurso de periodização, como elemento de recortar o tempo e oferecer uma compreensão da história.

Esta reflexão toma emprestados os conceitos de verticalidades e horizontalidades, desenvolvidos por Milton Santos (1999), na obra “A Natureza do Espaço”, empreendendo um esforço de aplicação na interpretação do percurso das políticas territoriais no Brasil. Quero destacar que a reflexão que apresentarei não é uma proposta acabada, mas um exercício inicial que está sendo colocada muito mais para abrir o debate do que apresentar uma leitura definitiva sobre o assunto.

Estamos considerando políticas territoriais junto com Costa (2001, p.13), designando “[...] toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção de espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas”.

Segundo Santos (1999), nas condições atuais, os arranjos espaciais não expressam apenas figuras formadas por pontos contíguos, como se fossem manchas espaciais, mas também, configurações formadas por pontos descontínuos e interligadas, designando o que na concepção de Castells (1999) chama-se de espaço de fluxos. Nesse arranjo espacial, formado por um espaço de fluxos, de segmentações e partições, observam-se os fenômenos das verticalidades e das horizontalidades.

As horizontalidades, segundo Santos (1996, p. 225), são “extensões formadas de pontos que se agregam sem descontinuidade como na definição tradicional de região”. Trata-se de um tecido espacial conformado por relações de proximidade, de vizinhanças, de um acontecer homólogo, na qual é possível desenvolver uma solidariedade ativa e aumentar a eficácia política. Dessa forma, as horizontalidades se conformam através de relações econômicas, políticas, sociais e culturais que se estabelecem nas escalas locais e regionais, nas quais é possível convergir solidariedades locais.

As verticalidades, por sua vez, são “pontos no espaço que, separados um dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia” (SANTOS, 1996, p. 225). Seriam conformadas por relações que hierarquizam os espaços, nas quais imperam as racionalidades de origem distante, portadoras de ordens estranhas ao lugar, produzindo um efeito desintegrador das solidariedades locais e uma perda relativa da capacidade de gestão da vida local. Nesse sentido, as verticalidades são relações econômicas, políticas sociais e culturais que se estabelecem entre lugares e entre regiões, alcançando um espaço mundializado de relações.

---

\* Mestre em Geografia (UFBA). Professor de Geografia Humana e Econômica da Universidade do Estado da Bahia (UNEB/Campus XI).

Tomando a história como recurso, delimitamos temporalmente nossa análise em dois contextos: o primeiro abarca os momentos denominados pela literatura de Período Democrático (1945-1964) e a Ditadura Militar (1964-1985); o segundo se configurou após 1985 e vem sendo reconhecido como Nova República ou como período de redemocratização do país.

No primeiro contexto delimitado, predominaram duas concepções políticas empreendidas pelo Estado: (1) o Desenvolvimentismo, enquanto políticas com participação ativa do Estado, baseada no crescimento da produção industrial e da infra-estrutura como base da economia e o conseqüente aumento do consumo; (2) e as políticas de Desenvolvimento Regional fundadas nos pressupostos da Teoria dos Polos de Crescimento<sup>1</sup>, que buscavam implantar ações que pudessem fomentar o desenvolvimento nas regiões e reduzir as disparidades regionais.

Sob a égide desses modelos, um conjunto de ações marcou a condução das políticas territoriais:

- Ênfase no planejamento centralizado para gestão do território nacional, a partir dos Planos Nacionais de Desenvolvimento: Plano de Metas de JK, Plano Trienal de João Goulart e os diversos PND's dos governos militares.
- Criação de um forte aparato estatal (agências governamentais) para planejar e implantar as políticas territoriais: Banco de Crédito da Amazônia (1950), CVSF (1948), BNB (1953), SUDENE (1959), SUDAM (1966), SUDECO (1967).
- No âmbito do planejamento governamental, foi criada uma infinidade de programas e projetos pelo Estado, tentando implantar a idéia de pólos de crescimento;
- Criação de infra-estrutura territorial (nós, malhas e redes) para viabilizar a modernização capitalista difundida como um processo necessário de integração do território nacional: redes ferroviária, viária e elétrica; grandes obras hidráulicas, barragens, hidroelétricas e projetos de irrigação; projetos de mineração; construção de cidades.

As concepções e as práticas políticas no âmbito do Planejamento e Gestão do Território assumiram uma linha centralizada, autoritária e vertical, conforme destacam diversos estudos (FAORO, 1999; LEAL, 1997; OLIVEIRA, 1981; BURZTYN, 1987)<sup>2</sup>. O caráter centralizador pela concentração das decisões no poder estatal, sobretudo, na escala do poder central. As agências federais se impunham sobre os estados da federação e a instância municipal, produzindo conflito de competências entre as escalas da gestão pública.

O caráter autoritário se manifestava no processo de condução das decisões que ocorriam sem ouvir, consultar ou discutir com a sociedade civil. O governo federal decidia os objetivos e metas, executando as ações, independente das aspirações e necessidades das diversas comunidades territoriais. Os planos, programas e projetos eram concebidos nos gabinetes e pranchetas técnicas e impostas às diversas regiões e lugares do país.

---

<sup>1</sup> Sobre a teoria dos Pólos de Crescimento, de François Perroux, ler: SILVA, S. C. B. M. Teorias de localização e de desenvolvimento regional. Geografia. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-23, out. 1976; SANTOS, Milton. Economia Espacial: críticas e alternativas. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

<sup>2</sup> As obras clássicas de Victor Nunes Leal e de Raimundo Faoro foram publicadas originalmente em 1949 e 1958, respectivamente.

As relações verticalizadas, se manifestam pelo distanciamento físico e de interesses, entre o lugar da decisão e os lugares da materialização das ações. As relações verticais caracterizam-se pelas soluções externas ao contexto regional/local, criando interdependência estrutural, de ordem política e econômica.

As políticas territoriais adotadas nos moldes destacados produziram uma série de repercussões no plano da economia, da política, do espaço e da sociedade. A ação do Estado produziu a chamada modernização conservadora (BECKER e EGLER, 1992), elevando os índices de crescimento econômico e modernizando a estrutura técnica de produção à custa do endividamento externo, concentração de renda e produção de desigualdades sociais.

O modelo político favoreceu os esquemas de controle e dominação política, oligárquica e coronelista, de caráter autoritário, paternalista, clientelista e conservador, (BURZTYN, 1987). Engendrou uma concentração espacial do aparato produtivo e de circulação no país, conformando o que Santos (2001) chama, por um lado, de “zonas de densidade e de rarefação”, devido à elevada ou reduzida concentração dos fixos (objetos geográficos), e por outro, os “espaços de fluidez e de viscosidade”, em função da intensidade ou pequena incidência dos fluxos de pessoas, mercadorias, capitais e informações.

Ocorreu uma redistribuição espacial da população, concentrando-a em algumas regiões do país e criando um intenso processo de urbanização (BECKER, EGLER, 1992; SANTOS, 1993). Por fim, promoveu a construção de territórios superpostos entre as escalas nacional, estadual e municipal, sob a jurisdição das agências governamentais do poder central.

Considerando esses elementos, as políticas territoriais durante o primeiro contexto demarcado eram produtoras de verticalidades, pois imperavam racionalidades de origem distante, com finalidades estranhas às demandas, peculiaridades e interesses dos lugares. O Estado atuava a partir de outras perspectivas, seguindo um modelo hegemônico e autoritário fundado na idéia de unidade nacional; orientado por uma lógica de patrocínio ao desenvolvimento capitalista, fortemente influenciado e dirigido pelos interesses do grande capital; e moldado pelos interesses particularistas e privados das elites regionais.

Nesse sentido, as políticas territoriais implantadas inserem-se no movimento das verticalidades enquanto “vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado” (SANTOS, 2002, p. 227). Produziram um efeito desintegrador das solidariedades locais, inviabilizando as possibilidades e capacidade de gestão da vida local. As políticas territoriais operavam de forma vertical, com relações espaciais hierárquicas entre os níveis hegemônicos, global e nacional, e os níveis hegemonzados, regional e local; estabeleciam relações sociais verticalizadas entre Estado (agências governamentais) e sociedade civil (comunidades territoriais), criando verticalidades como na idéia de lugares que mandam e lugares que obedecem (SANTOS, 2001).

O segundo contexto se configurou após 1985 e tem sido reconhecido como Nova República ou como período de redemocratização do país, não apenas pelo retorno das eleições presidenciais, como por uma série de fatores e pelas transformações ocorridas na sociedade, na concepção do Estado, nas novas formas de relação entre o Estado e a Sociedade Civil, conforme tem demonstrado diversos estudos (PEREIRA, 1999; TEIXEIRA, 2001; AVRITZER, 2004; NOGUEIRA, 2005; FONSECA, 2006).

Verifica-se um processo de descentralização administrativa e dos recursos públicos promovida pela Constituição de 1988, conferindo maior autonomia aos Estados federativos e,

sobretudo, aos municípios, juntamente com a emergência e ampliação de instrumentos de planejamento e gestão participativa e democrática na esfera pública, a exemplo do Plano Diretor das Cidades, do Orçamento Participativo, da criação dos Conselhos Municipais, e da Agenda 21. A implantação dos novos instrumentos tem criado mecanismos e aberto possibilidades de transparência e controle social sobre as decisões e sobre as contas públicas.

Observa-se também, o fortalecimento da atuação da sociedade civil organizada, que se manifesta através do aumento do número dos movimentos sociais lutando por direitos de cidadania; pela ampliação dos fenômenos de associativismo e cooperativismo; pela ampliação das redes sociais de solidariedades em escala global entre movimentos sociais, ONG's e a população; pela ampliação dos fóruns sociais de debate sobre relevantes questões públicas, com a participação de diversos segmentos representativos da sociedade e com a presença de integrantes do Estado. Relevante destacar que os diversos movimentos têm conseguido colocar suas pautas reivindicatórias nas políticas públicas, mesmo que ainda de forma bastante tímida, e que os avanços estão ocorrendo em função da atuação e da luta de segmentos da sociedade civil e não como uma dádiva oriunda de um processo de amadurecimento do Estado.

No novo contexto tem predominado a concepção de desenvolvimento local, que é definido por Boisier (1996), a partir de alguns pressupostos: (1) crescente processo de autonomia regional de decisão – capacidade de definição de seu próprio estilo de desenvolvimento e encaminhar instrumentos políticos nessa direção; (2) crescente capacidade regional para apropriar de parte do excedente econômico produzido revertendo-o para própria região; (3) crescente movimento de inclusão social: i) melhoria da repartição do que é gerado; ii) possibilidade de participação da população nas decisões de competência regional; (4) crescente processo de conscientização e mobilização social para a proteção ambiental e manejo racional dos recursos naturais regionais; (5) crescente autopercepção coletiva de pertencimento regional e identificação da população com sua região. Esses pressupostos nos permitem pensar no reforço das horizontalidades, o lugar/região empreendendo ações localmente construídas, formando uma base que possibilite a coesão da sociedade civil, a serviço do interesse coletivo.

Esses princípios e experiências em curso apontam possibilidades de construção de horizontalidades, mas se colocam também como desafios para as novas políticas territoriais e sinalizam algumas preocupações sobre os novos arranjos participativos, pois, apesar dos avanços, ainda persistem práticas de conservadorismo político e estratégias de esvaziamento do espaço público, viabilizadas pelas novas estratégias da acumulação do capital contidas nas políticas neoliberais e na ideologia perversa da globalização.

Outra preocupação é com o produto das solidariedades e construções locais, que podem e vêm sendo capturadas por interesses específicos, promovendo, em certos casos, um processo de participação acrítica que possibilita o uso da população e dos movimentos sociais como massa de manobra. A formação de novos grupos dominantes mascarados por um falacioso discurso democrático (esvaziado de prática), que usam os esforços das comunidades locais e dos movimentos sociais em favor de interesses particularistas e projetos de hegemonia política.

No passado próximo, coabitávamos com a negação da participação e até com a dominação violenta, seja no plano físico, seja no plano simbólico. Atualmente, convivemos com a emergência de novas práticas de dominação simbólica, mascarada por uma pseudo-participação. Observa-se também, a restritividade de certos segmentos da sociedade civil que

lutam por interesses pontuais, exclusivistas, conjunturais e fragmentados, ignorando a possibilidade de incorporar em suas pautas questões universais e estruturais da sociedade.

### Referências

- AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na Economia-mundo**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1993.
- BOISIER, S. Modernidad y Territorio. **Cadernos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social**, n. 2, ILPES, Santiago do Chile, 1996.
- BURZTYN, M. **O Poder dos donos**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.
- FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 1999.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- PEREIRA, L. C. B. et. al. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.
- SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- \_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.