

**Revista**  
**PRAIAVERMELHA**  
Estudos de Política e Teoria Social

**v. 24 n. 1**  
**Janeiro/Junho 2014**  
**Rio de Janeiro**  
**ISSN 1414-9184**

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 24	n. 1	p. 01-288	Jan/Jun 2014
------------------------	----------------	-------	------	-----------	--------------

# Território e produção do espaço no contexto da ideologia neodesenvolvimentista no Brasil

*Maria Helena Elpidio Abreu*

## RESUMO

O artigo objetiva problematizar a ampliação do debate da categoria Território no contexto das políticas sociais na fase do Capitalismo Maduro ou Tardio. Priorizou-se retomar a crítica ao desenvolvimento das políticas sociais neoliberais no Brasil, marcado pela inserção dependente e subordinada à dinâmica do capital, a partir da reflexão acerca da produção do espaço. Adotou-se como recorte a abordagem crítica ao tema do Território, como este é tratado nos documentos do governo e orientações político-normativas, que evidenciam nesta quadra histórica, o direcionamento neoliberal das políticas sociais. Buscou-se analisar as tendências e contradições presentes na direção social deste debate, fortemente influenciado pelo discurso neodesenvolvimentista do Estado para gerir as expressões da Questão Social.

## PALAVRAS-CHAVE

Território.  
Política Social.  
Produção do Espaço.  
Neoliberalismo.  
Neodesenvolvimentismo.

Recebido em 30/04/14.

Aprovado em 03/09/14.

## Territory and production of space in the context of neo-developmentism ideology in Brazil

This paper aims to expand discussions about category "Territory" in the context of social policies at the stage of Late Capitalism or Mature Capitalism. It was prioritized to resume critical to the development of neoliberal social policies in Brazil, marked by dependent and subordinate insertion to the dynamics of capital, from the reflection on the production of space. It was adopted as a method critical approach to the subject of the Territory, as it is treated in government documents and its political and normative orientations, which evidences in this moment the neo-liberal directing of the social policies. It sought to analyze the tendencies and contradictions in social direction of this debate, strongly influenced by neo-developmental discourse of State in how to manage the expressions of Social Question.

**KEYWORDS** Territory. Social Policy. Production of Space. Neo-liberalism. Neo-developmentism.

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 24	n. 1	p. 233-249	Jan/June 2014
------------------------	----------------	-------	------	------------	---------------

## **Introdução<sup>1</sup>**

A temática do Território tem ocupado boa parte dos debates no campo das políticas sociais no Brasil nos últimos anos. Prova mais imediata do dimensionamento da questão, é que o mesmo comparece como eixo estruturante e de operacionalização das políticas de assistência social (por meio do Sistema Único da Assistência Social - SUAS), na saúde (com ênfase no Programa Saúde da Família - PSF) e na habitação (aspecto central na operacionalização do Trabalho Técnico Social e do Planejamento Urbano), além de se fazer presente em outras áreas, a exemplo da segurança pública, das políticas de trabalho e renda, de saneamento ambiental e de meio ambiente.

As inquietações para este artigo surgiram do interesse no debate crítico da categoria Território no Serviço Social, uma vez que além da escassez de produções que abordem o tema (o que por si, já demanda o seu aprofundamento); trabalho como o suposto de que estamos diante da lacuna na produção baseada na leitura marxista, coerente com os fundamentos teórico-metodológicos que orientam o Projeto ético-político da profissão. Esta constatação ocorre devido à predominância das abordagens tecnicistas, funcionalistas e estruturalistas como método de análise do Território, ao analisarmos as produções que versam sobre o tema. Localizamos abordagens que privilegiam os indicadores sociais, com base na estatística aplicada e georeferenciamento, e que em geral dão ênfase às desigualdades sociais, pobreza e “vulnerabilidade” e a à busca de sua superação pela via da cidadania, da ação dos sujeitos e do direito social. Via de regra, tais abordagens, hoje hegemônicas, têm como último horizonte a inserção ou “inclusão” de comunidades e sujeitos na dinâmica do capital e do Estado burguês.

Como a reprodução mais imediata do real se apresenta por meio de sua aparência, sob o viés da operacionalização das políticas sociais, tem

---

1 Artigo parte de pesquisa para tese de Doutorado em curso no PPGSS da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

se difundido orientações normativas (prescritivas) que reduzem o debate do Território ao mero sinônimo de “comunidade, espaço territorial, espaço local”, o que demonstra ainda, a funcionalidade e o pragmatismo deste debate nos dias atuais. Um primeiro levantamento bibliográfico das produções sobre o tema na área indica a ausência de crítica ao processo de funcionalização do debate sobre Território como estratégia do Estado neoliberal, mesmo quando este emerge institucionalmente orientado teórico-metodologicamente por uma mescla entre os referenciais franceses reformistas (Castel, 1998) e a predominância de metodologias desenvolvimentistas aplicadas pelo Banco Mundial para os países de economia dependente e subordinada ao grande capital. Outra nuance verificada na área de serviço social, dá conta na “crença revolucionária” do território e do poder local como base das formas de trabalho imaterial e produção da cultura para a superação da sociedade de classes.

Em contraponto a esta perspectiva integracionista ou messiânica, sabemos que o tema do Território, se tratado à luz da crítica marxista da economia política, pode se constituir como central para a tensão em torno do alargamento das políticas públicas universais e “novo terreno” para o desenvolvimento da luta de classes. Este será o esforço intelectual neste artigo, como parte de uma pesquisa mais ampla, uma vez que, de forma muito incipiente, encontramos uma leitura do Território no campo crítico dialético, que leva em conta o aprofundamento da análise das relações capitalistas de produção do espaço nesta fase do capitalismo, indicando a indissociabilidade entre trabalho e questão social, além de outros conteúdos necessários no debate da dimensão territorial.

### **A Política Social no contexto da crise estrutural do capital**

Adotamos como suposto para a análise que *“as políticas sociais não podem ser analisadas somente a partir de sua expressão imediata como fato social isolado. Ao contrário, devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência.”* (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 39). Se este raciocínio é pertinente, cabe lembrar que no desenvolvimento das relações de produção expandidas às demais dimensões da vida social, temos como importante mediador o Estado, que se constitui historicamente no contexto do capital como um meio de apropriação do excedente da produção, sua ampliação e distribuição (WOOD,

2003). Nos termos de Mandel (1985), o “*Estado é produto da divisão social do trabalho. Surgiu da autonomia crescente de certas atividades superestruturais, mediando a produção material, cujo papel era sustentar uma estrutura de classe e relações de produção*”. (p. 333)

Conforme este importante autor marxista, o Estado tem como suas principais funções: a criação das condições gerais da produção que não podem ser garantidas pelo mercado ou setor privado; o uso da repressão e da força militar e policial diante de ameaças das classes dominadas; e, a promoção da integração dos trabalhadores por meio da difusão ideológica de aceitação da sua própria condição de explorado (conformismo e alienação). Desse modo, o Estado desde o capitalismo em sua fase concorrencial, se apresenta como “*parteiro do modo de produção capitalista*”. (MANDEL, 1985, p. 335)

Analisando esta última quadra histórica, marcada pela mundialização do capital e sua crise duradoura (Chesnais, 1996 e 2003), constata-se que por parte da burguesia a saída da crise prolongada do capital tem passado por um conjunto de medidas no âmbito da gestão da produção e do trabalho (exponencial exploração, intensificação do trabalho de forma combinada e formação de consensos e pactos<sup>2</sup>. Associadas às novas formas de organização da propriedade privada para além das fronteiras do nacionalismo (ocupação territorial de grupos internacionalizados com capital transnacional), ergueram-se novos padrões de acumulação, apoiados no desenvolvimento do monetarismo e do neoliberalismo como salvaguarda à taxa de lucros do capital mundializado.

O “regime de acumulação com dominância financeira” designa em uma relação estreita com a mundialização do capital, uma etapa particular do estágio do imperialismo, compreendido como a dominação interna e internacional do capital financeiro. [...] Esta dominação, cujo início remonta os anos 1990, já assumiu várias configurações sob o efeito conjunto de mudanças nas relações entre Estados e as frações do capital e nas relações políticas entre o capital e o trabalho. (CHESNAIS, 2003, p.46)

---

2 Estratégias forçadas por movimentos supra-classistas, que procuram responsabilizar o trabalhador e o capitalista no mesmo patamar, em nome da superação da crise – vale registrar que o pagamento desta conta tem sido maior para os trabalhadores. Esse elemento foi apontado na Análise de Conjuntura realizada pelo Prof. Mauro Iasi e outros palestrantes no XIII CBAS (2010).

Ao tratar em especial da relação do Estado com o mercado, Behring (2003 e 2009) elucida que este movimento representa uma contrarreforma presente no Brasil e no mundo, que é engendrada na medida em que o Estado amplia sua capacidade de implementar “reformas orientadas para o mercado”, direcionando o fundo público para as demandas do grande capital, por meio de ajustes fiscais, mercantilização de áreas antes não exploradas pelo capital (setor de serviços como educação, saúde, previdência e infraestrutura) e pelos aportes e investimentos diretos no setor financeiro e produtivo.

Diante dos argumentos expostos acima, a expressividade em torno do Território emerge, não coincidentemente, a meu ver, e está articulada ao contexto onde há um forte apelo do Estado em prol de um consenso social em torno do tema do Desenvolvimento.

O direcionamento dos recursos públicos para a manutenção da política econômica, incluindo aí, a garantia de rentabilidade nas aplicações do capital financeiro, seguem explicitamente as orientações dos organismos internacionais, diminuindo consideravelmente a autonomia dos estados nacionais na aplicação do volume de recursos para investimento estatal nas políticas sociais. Neste processo, que Harvey (2008), denominou de “mercadificação de tudo”, o neoliberalismo comprova a sua capacidade de destituição de direitos, banalização do humano para a garantia da recomposição do poder da classe dominante.

Com a emergência de respostas do Estado à *Crise Estrutural* do capital, as tentativas de planificação se aperfeiçoam e contemplam alterações nos instrumentos jurídicos, administrativos e políticos de ajustes monetário e fiscal; além de outras formas de intervenção direta para a ampla manutenção da classe dominante. Dessa forma, a função regulatória do Estado para garantia e ampliação da taxa de lucratividade do capital, se mantém como vital à manutenção das condições de valorização do capital e a apropriação de lucros e superlucros característicos da fase de financeirização, uma vez que: “*Quanto maior a intervenção do estado no sistema econômico capitalista, tanto mais claro torna-se o fato de que esse sistema sofre de uma doença incurável.*” (Mandel, 1985, p. 341)

Este é o elemento chave para a compreensão do aprofundamento do neoliberalismo e seus traços na particularidade brasileira, marcada pela inserção dependente e subordinada do país à dinâmica do capital-imperialismo (FONTES, 2010).

Diante da explicitação da direção das Políticas Sociais acima arroladas, procuramos trazer a sua relação com a temática do Território. Constatamos que o tema se institucionaliza com vigor junto à Estratégia de Desenvolvimento do país, sobretudo, no governo Lula, a partir da formulação de instrumentos de direcionamento estratégico de governo, expressos no documento *“Estratégia 2008-2027 (20 anos): Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”*, do qual extraímos trechos centrais que se relacionam aos argumentos de nossa problematização do tema.

Cabe mencionar que a capilaridade político-institucional das estratégias indicadas neste documento é bastante significativa, e pode ser confirmada no PPA 2008-2011, que tem em seu bojo o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, os Territórios de Cidadania, etc. O fluxo de continuidade deste Projeto está presente também no PPA 2012-2015, com diretrizes materializadas por meio do “Plano Mais Brasil”, “Brasil Sem Miséria”, PAC I e II, etc. Seguem alguns elementos para a articulação desta “armadilha” de ampliação pragmática do tema do Território no contexto do debate do neodesenvolvimento do Brasil, estratégia adotada nos últimos governos e amplamente incorporada no campo das políticas sociais.

### **O território como campo de contradições e “armadilhas” presentes no novo desenvolvimentismo**

Ao recuperar acima o breve diálogo com importantes autores marxistas, buscou-se observar como se inserem as Políticas Sociais na atual conformação do Estado neoliberal no atual estágio das forças produtivas, suas contradições e disputas presentes neste debate que envolve, sobretudo, as respostas da sociedade às aviltantes formas de agravamento da questão social.

Na busca de compreensão da relação do neoliberalismo com a proliferação de políticas sociais que enfatizam o *Território*, encontramos uma importante mediação para a apreensão deste fenômeno, que permite o trânsito da análise a partir da economia e da política de forma indissociável. Esta encontra terreno fértil na proliferação do debate em torno de neodesenvolvimento. Dessa forma, apresentaremos trechos de documentos institucionais do governo federal (período 2004-2010), centralmente aqueles responsáveis pelo suporte técnico-político da difusão da Estratégia do Território nas políticas de governo e como estes constituem os eixos fundamentais ao projeto (neo)desenvolvimentista no país, pois engendram

a própria lógica da dinâmica do *capital-imperialismo* por meio do movimento político do Estado neoliberal.

Interessa-nos, então, com este trabalho, iniciar uma aproximação teórico-metodológica que nos possibilite futuramente explicitar que o debate do Território apresentado no campo das políticas sociais, em especial, no governo Lula da Silva e Dilma Rousseff, embora tenha uma dimensão aparentemente “democrática e emancipatória”, se difunde como uma das mediações no amplo processo de manutenção da subordinação à mundialização do capital. Esta tese já vem sendo denunciada pelos segmentos sociais, políticos e intelectuais que resistem à capitulação à farsa do “capitalismo social” e da onda de crescimento enaltecida pelo governo e comemorada pelos investidores externos, que nadam no mar da superexploração e das garantias promovidas pelo Estado por meio do acesso ao Fundo Público.

Entretanto, sabemos que a ilusória noção de desenvolvimento do capitalismo nacionalista, não se sustenta mediante ao (o) atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas até aqui alcançadas. Além da clara ausência de um projeto de transformação social o que poderia ser talvez alimentado pela via de uma possível *Revolução Permanente*<sup>3</sup>; mas, negado historicamente, já que o processo de “traição” da classe promovido pelo afastamento/ruptura programática do Partido dos Trabalhadores (PT) com a esquerda e a sua ocupação institucional, já deram provas da impossibilidade de um compromisso de classe, a ser capitaneado por este partido (Oliveira et al: 2010; Gonçalves e Filgueiras, 2007; Castelo, 2010).

Nesta direção do “liberalismo periférico” (Gonçalves e Filgueiras, 2007), as diretrizes do Plano Plurianual de Aplicações – PPA (2012-2015), confirmam a opção claramente neoliberal, ao expressar que

O Brasil que se vislumbra para as próximas décadas já vem sendo construído, sobretudo nos últimos 8 anos: um país que elegeu um projeto de desenvolvimento inclusivo com políticas públicas de transferência de renda, intensificação da extensão e do alcance dos programas sociais e constantes aumentos reais do salário mínimo.

---

3 “A revolução permanente, na concepção de Marx, significa uma revolução que não transige com nenhuma forma de dominação de classe, que não se detém no estágio democrático e, sim, passa para as medidas socialistas e a guerra contra a reação exterior, uma revolução na qual cada etapa está contida em germe na etapa precedente, e só termina com a liquidação total da sociedade de classes.” (TROTSKY, 2007, p.62)



Utilizaram-se, ainda, instrumentos de geração de emprego e renda com vistas à ampliação de um mercado de consumo de massa, trazendo maior autonomia ao nosso processo de desenvolvimento com a expansão do mercado interno. Como outro fator de incentivo ao crescimento econômico e à expansão do mercado de trabalho, os investimentos públicos foram retomados, sobretudo em infraestrutura, a exemplo do verificado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Estes investimentos públicos reduziram os entraves para o desenvolvimento sustentável ao induzir o investimento produtivo privado e contribuir para a geração de empregos para os mais variados níveis de qualificação da força de trabalho, reforçando o dinamismo de nossa economia. ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em 23/09/2011)

Nesta esteira, se analisarmos a efervescência do tema do Território no campo das políticas sociais, na direção teórica que não isola os fenômenos de sua base real concreta (o que implica na indissociabilidade entre produção-reprodução; política e economia), nota-se inicialmente, que o tema está sendo funcionalmente atualizado mediante aos interesses do Estado, com a retomada do (Neo) Desenvolvimentismo como proposta de superação da condição de desigualdade e subordinação brasileira ao capital internacional financeirizado. A afirmação abaixo aponta para esta refuncionalização do debate,

O território ganha agora maior expressão para ajudar a promover, neste país de grandes contrastes e desigualdades, uma substantiva reversão de valores e um refinamento de estratégias que condicionam e fazem convergir as escolhas associadas à trajetória desejada de desenvolvimento.

Pensar o desenvolvimento brasileiro futuro implica lidar com as trajetórias prováveis de evolução do país à luz de imperativos globais, determinantes nacionais, escolhas estratégicas e fatos portadores de futuro que podem moldar essa jornada. A atual organização territorial do Brasil pode ser superada pela ação decidida dos seus cidadãos, a partir de uma estratégia que organize as ações de desenvolvimento no todo e em cada fração do Território Nacional e se oriente pelas configurações futuras desejáveis e viáveis no horizonte adotado. Para isso é necessário estabelecer objetivos claros e pactuá-los amplamente com a sociedade.

Na condução dessa tarefa, algumas referências importantes podem ser invocadas. Um conjunto de instrumentos normativos e de pla-

nejamento, oriundos de processos constitucionais ou iniciativas governamentais recentes, podem servir a esse propósito, emprestando maior solidez às orientações contidas na visão estratégica nacional. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008, p. 33)

Diante da dimensão pragmática e conservadora revelada nos documentos governamentais acerca do Território, carece o aprofundamento de uma concepção de Território no campo da crítica marxista associando o tema à análise da *Produção do Espaço*, como mediação fundamental para a luta de classes e sua superação no contexto atual. Pois, compartilhamos do pressuposto de que

A acumulação do capital sempre foi uma ocorrência profundamente geográfica. Sem as possibilidades inerentes da expansão geográfica, da reorganização espacial e do desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo, há muito tempo, teria deixado de funcionar como sistema econômico político. Essa mudança incessante rumo a um “ajuste espacial”, referente às contradições internas do capitalismo (registrada, de modo mais perceptível, como superacumulação de capital numa área geográfica específica), junto com a inserção desigual de diversos territórios e formações sociais de mercado mundial capitalista, criaram uma geografia histórica global da acumulação do capital, cujo caráter precisa ser mais bem entendido. (HARVEY, 2006, p. 193)

Este posicionamento teórico se coloca como aporte para se contrapor ao ufanismo (neo)desenvolvimentista, que prolifera para além dos discursos e práticas governamentais, ganhando espaços na reprodução da vida social. É necessário evidenciar com rigor teórico-metodológico, que o debate difundido hegemonicamente com o apelo às políticas sociais *territoriais e territorializadas* estão carregados da expressão ideológica e política pós-moderna, para a formação de novos pactos e consensos sociais, em prol da manutenção do *status quo*.

Por isso, este movimento, apoiado na retórica do “Desenvolvimento”, precisa ser elucidado à luz do movimento do real, sem perder de vista os novos elementos que constituem esta fase do capitalismo maduro.

Uma das estratégias previstas na Declaração da visão estratégica do “País que queremos em 2027” elegeu como uma das prioridades a “*Redução das desigualdades via políticas sociais*”, que visa arbitrar e hierarquizar prioridades em relação às políticas de saúde, educação básica, ensino superior e

*assistência social, a partir da perspectiva de redução das desigualdades sociais e regionais*”. ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), acesso em 23/09/2011)

Nesses documentos, fica patente a estratégia de ampliar a cobertura de políticas sociais focalizadas na população mais empobrecida, a fim de conquistar a inserção da massa de trabalhadores no mercado de consumo. Neste processo, a ampliação e dinamização da economia, passa pela inserção, refuncionalização e potencialização econômica de regiões (territórios) na dinâmica produtiva do capitalismo, criando novas centralidades e fluxos para valorização do capital. Como explicita o *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*:

A definição de uma estratégia territorial para o desenvolvimento brasileiro pode buscar referências em diversas composições de valores, fundamentos e objetivos. A concepção aqui defendida, inspirada na Agenda Nacional de Desenvolvimento elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, toma por base quatro fundamentos principais, [...]:

O modelo de consumo de massas;

A composição entre os princípios de equidade e eficiência;

O papel do Estado;

O significado do território.

Os quatro fundamentos apresentam estreita articulação entre si. Não há como promover o consumo de massas no país sem estimular, simultaneamente, uma redução das desigualdades; tampouco, não há como avançar na direção de conciliar dinâmica e igualdade, sem a cumplicidade ativa e o respaldo do Estado; ou ainda, não há como efetivamente obter resultados nesses campos, sem que se utilize largamente o território como ponto de articulação das iniciativas.

É importante assinalar que o Brasil, já há alguns anos, tem um desempenho geral convergente com esses quatro fundamentos da estratégia territorial. (Grifo nosso) (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008, p.37-38)

Tais estratégias servem inclusive para retardar os impactos mais deletérios da crise estrutural do capital, já que o aumento do PIB após um longo ciclo recessivo e inflacionário no país, associado às taxas de crescimento do acesso ao consumo, emergem como um “placebo” diante do trágico quadro

que envolve o cotidiano dos trabalhadores que formam a superpopulação relativa, ajudando a camuflar as origens da miséria persistente em meio à sociedade de abundância, dissimulando a gênese da compreensão das desigualdades, que são geradas pelo capitalismo e não pela sua ausência.

Ao se valorizar o debate em sua imediaticidade, sem adensar ou “encharcar” tal conteúdo da pesquisa com o exame crítico do real, que na tradição marxista só se faz possível na busca da essência do fenômeno que é forjado no movimento de produção e reprodução da vida social, podemos cair na armadilha do controle e da produção de reflexões e ações voltadas para a mera execução e a operacionalização de políticas sociais (NETTO, 2005).

No caso do Território, esta imediaticidade se materializa pela inclinação ao tecnicismo, como estratégia de “gestão da pobreza”, baseada no uso de indicadores e leituras diagnósticas da situação socioeconômica, política e cultural da população, objetivando o gerenciamento e a melhoria das condições consideradas desfavoráveis do “público/segmentos sociais”, visando a sua contingência.

Este viés encontra ainda vigor nas tendências ao regionalismo, à municipalização e ao poder local, que são facilmente capturados como elementos de apologia da cultura da “gestão, da democracia e da participação”, capitulados muitas vezes, pela via das normativas institucionais fortemente influenciadas pelos Organismos Internacionais. (IANNI, 2009; DURIGUETTO e MONTAÑO, 2010). Esta constatação do conservadorismo presente no debate ganha materialidade ao analisarmos o documento da “Dimensão Territorial para o Planejamento”, como podemos observar na afirmação a seguir:

Furtado está certo em valorizar a instância regional num país de dimensões continentais. Isso possibilita um espaço efetivo para articular iniciativas que precisam mobilizar as mais variadas forças sociais. A integração nacional, peça inquestionável do sonho de desenvolvimento, não pode mais se fazer sem que se produza um equilíbrio mínimo das unidades federadas. E o planejamento territorial, no sentido defendido por Furtado, pode vir a ser uma ferramenta importante na costura de um projeto de desenvolvimento adequado.

O papel de políticas ativas de desenvolvimento organizadas sob a liderança do Estado e comprometidas pelos vários segmentos sociais parece um componente importante para a redefinição de novos

rumos para o país no contexto de uma sociedade que se democratiza. Os sinais de mudança são positivos nesse cenário. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008, p. 45)

Neste processo, perde-se a dimensão da construção do Espaço pela via do movimento das forças produtivas na dinâmica das classes sociais, reforça-se a fragmentação e a segmentação das demandas dos trabalhadores a partir da orientação socioespacial dada pela dinâmica dos investimentos para o capital.

Chama-nos a atenção que o crescimento deste oportuno e importante tema vem carregado de contradições, e que é tratado de forma imediata. De acordo com a dimensão econômica acima apresentada, o capitalismo é reforçado como modelo civilizatório livre de uma lei geral de acumulação e seus determinantes históricos. Tenta-se negar inclusive os resquícios do modelo colonizador que marcou a própria história da formação socioeconômica do Brasil, com a “velha edição da tese de superação do atraso”, um revisionismo da modernização conservadora, agora permeada pelo capital na era das finanças. Nesta direção, o trecho abaixo é elucidativo

Se a estratégia territorial para o desenvolvimento brasileiro está perfeitamente amparada pelos preceitos do modelo de consumo de massas, a abordagem territorial o qualifica, ajustando-o às múltiplas realidades que o país congrega.

Os investimentos em infra-estrutura e inovação constituem, igualmente, seus instrumentos preferenciais de ação. E, por fim, reivindicar prioridade relativa circunstancial para a redução das desigualdades contribui para aumentar a probabilidade de que o Brasil possa se transformar em um país desenvolvido. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008, p.41)

Como resultado deste esvaziamento crítico, enfatiza-se as dimensões das especificidades e potencialidades do local e seus sujeitos para superação de obstáculos e/ou fragilidades econômicas, sociais, culturais e políticas no processo de inserção na dinâmica social. Muito embora, não estejamos desconsiderando a relevância da particularidade e singularidade no processo de análise do real e para a transformação social, sabemos que estas dimensões, quando desarticuladas do movimento da totalidade histórica, não passam de retórica, uma vez que

O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento

como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. (MARX, 1978, p.116)

Dessa forma, a discussão do Território se torna funcional, na medida em que reproduz o integracionismo, quando muito, moldado por propostas de formuladores como Castel (1998), que reclama um sistema de proteção social visando à inserção imediata das comunidades e seus sujeitos na dinâmica e nos fluxos da produção e da reprodução da vida social no atual estágio do capitalismo.

No material organizado até o presente, foi possível constatar que a reprodução desta perspectiva integracionista se manifesta claramente na condução das políticas setoriais (*a exemplo: na assistência social, na saúde, na segurança pública e nas políticas de desenvolvimento urbano e outras*).

Não obstante esta análise, temos novamente a confirmação desta tese no que diz respeito à relação entre Política Social e o Território, como estratégia articulada do (neo)desenvolvimentismo

Um primeiro ponto a realçar é o da revalorização das regiões. As regiões não são mais tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento. Agora, consideradas como estruturas sócio-espaciais ativas, dispõem de capacidade para aprender (*learning regions*) e podem ser orientadas para ajustar-se aos ditames mutantes da competição. O ambiente socioeconômico e os traços histórico-culturais e sócio-geográficos da região são decisivos para o sucesso competitivo (Simmie, 1997; Landabaso, 1997; Cooke e Morgan, 1998).

A capacidade de inovar e de gerar ganhos suplementares com a maior eficiência produtiva não são considerados atributos apenas das empresas, mas de todo o tecido social e da teia de colaboradores, territorialmente situados, que amparam as virtudes e debilidades de uma estrutura produtiva. Desenvolver um ambiente de negócios favorável à obtenção de ganhos econômico-financeiros é um dos principais desafios das políticas públicas (Galvão, 2005). (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008, p.46)

Como observa-se, o germe do conservadorismo liberal se faz presente nestes preceitos, uma vez que, as novas formas de regulação se apóiam na lógica da máxima eficiência e produtividade, que hoje moldam a máquina pública. São os resquícios da forte influência do estruturalismo e do positivismo, presentes nas estratégias de planificação dos instrumentos de

gestão e controle do Estado, que marcaram o século XX e se expandiram ao período pós 2ª Guerra, oriundos do modelo tecnicista do fordismo-taylorismo, muito bem trabalhados por Antônio Gramsci, já na década de 1920, no seu *Americanismo e Fordismo*.

A partir da dinâmica da produção capitalista industrial organizada no século passado, ergueu-se a racionalização do Estado, por meio da elaboração de planos e metas de crescimento econômico e social para ordenar a vida social, diante da então, ameaça do socialismo. A lógica do “Desenvolvimento”, serviu como estratégia de hegemonia do capitalismo, para a consolidação de um movimento trabalhado por Lênin, que já, no início do século XX, tratava por Imperialismo. Tese fundamental destes escritos é que o modelo desigual de crescimento é indissociável do processo de acumulação capitalista e seu desenvolvimento. Por isso, ilusória/abstrata é a concepção de que a ampliação e conquista de novos mercados (bases de produção, circulação e consumo), contém a promessa futura de que o crescimento capitalista é capaz de gerar melhores condições de vida para os países considerados “atrasados”.

É emblemática a apresentação do Planejamento Estratégico de 2008, por parte do então Ministro, Paulo Bernardo da Silva em relação à questão do Território como estratégia de governo. A citação é necessária para a compreensão da articulação da questão com o (neo)desenvolvimentismo.

Inserir a dimensão territorial no planejamento significa eleger o território como plataforma de integração das políticas públicas e, assim, situar-nos no cerne do debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos. Para isso, precisamos incorporar metodologias, ferramentas e práticas modernas orientadas para resultados e foco no cidadão.

Da mesma forma, o planejamento territorial favorece o diálogo federativo focado no enfrentamento das fragilidades e potencialidades de cada um dos entes, além de abrir canais de participação com a sociedade, cobrando nova postura dos movimentos sociais, agora co-responsáveis pelas políticas públicas. [...]

Espera-se com a publicação dos principais resultados do “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, estar contribuindo para que o Estado avance o seu olhar estratégico sobre os rumos que se deseja para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que se municia para alcançar maior qualidade do gasto público. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008, p. 11 – Vol I)

Nota-se que os adeptos desse novo desenvolvimento partem da concepção de que ajustes nas políticas e ações de governo, são mecanismos de distribuição dos recursos, para enfrentar a questão da desigualdade, agora com foco na discussão da *oportunidade*. Por isso, a necessidade de promover a redução da desigualdade com redistribuição de renda, valorização dos sujeitos individuais por meio de investimentos em políticas sociais e educacionais, como fatores estratégicos da inclusão econômica formal de segmentos da população com baixíssimos rendimentos para a melhoria da distribuição de renda, no sentido de minimizar os abismos das desigualdades causadas pela globalização do mercado. (MOTA, 2010)

### Considerações finais

*Os Deuses vendem quando dão.  
Compra-se a glória com desgraça.  
Ai dos felizes, porque são  
Só o que passa!*

*(Fernando Pessoa)*

Diante desta nova face do (neo)desenvolvimentismo no Brasil, expresso nos documentos oficiais e materializados no cotidiano do “desenho” dos Territórios por meio de um conjunto de intervenções nos centros urbanos, com destaque para as obras de infraestrutura do capital (PAC I e II, Megaeventos, usinas hidrelétricas, (Madeira e Belo Monte), super portos, estradas intercontinentais, ampliação de portos e aeroportos, etc) em detrimento dos parques investimentos na seguridade social, buscou-se nesta aproximação do tema captar a sua dimensão política programática mais ampla da estratégia do Território, assim indicar a direção social que tem orientado também o debate no campo das políticas sociais. Nos limites deste artigo, foi possível apenas tecer linhas gerais sobre as possibilidades de análise e a complexidade que envolve esta temática, principalmente, diante dos objetivos a que se propõe.

Com as considerações até aqui arroladas fica latente que os limites do modo de produção capitalista encerra qualquer possibilidade de *Desenvolvimento* destinado ao humano em função da lei geral própria da acumulação do capital. As tragédias da fome, do desemprego, dos conflitos am-



bientais e urbanos confirmam todos os dias o esgotamento deste sistema como indutor de uma sociabilidade, sequer sustentável. O que está em jogo é o esgotamento deste modo de produção ou a própria existência da humanidade, não em seu sentido catastrófico ou ilustrativo, mas na dimensão das possibilidades concretas de realização do humano genérico. Vale lembrar ainda que as desigualdades são geradas pelo capitalismo, e não pela sua ausência; como tentam sugerir os apologetas do desenvolvimento.

Fica o alerta de que o debate do território, uma vez distanciado da análise do processo de produção do espaço, emerge como mais um dos argumentos ideológicos conveniente à manutenção das formas de dominação presentes no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, a partir do reforço de uma suposta “flutuação” de mercados locais, que se deslocam em uma “economia global” supostamente sem fronteiras. Nesta perspectiva, a visão “pós-moderna” marcada pelo pensamento único, encontra o solo para criar neste contexto, elementos que preconizam a sociabilidade pautada em valores individualistas do “cidadão de novo tipo”, o empreendedor/consumidor.

### Referências Bibliográficas

BEHRING, Elaine R. e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. Biblioteca Básica do Serviço Social – Vol. 2. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. *Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil*. In Serviço Social: direitos e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST, SER/ UnB, 2001.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELO, Rodrigo (org). *As encruzilhadas da América Latina no século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 12 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2006.

IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social em tempo de capital fetiche*. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. Coleção “Os economistas”. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, Karl. *O método da economia política*. in *Para a Crítica da economia política*. Coleção “Os pensadores”. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume I - Estratégia 2008-2027 (20 anos)*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2008.

MOTA, Ana Elisabete (org). *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2005. OLIVEIRA, Francisco et al (orgs). *Hegemonia às Avessas*. São Paulo: Boitempo: 2010.

TROTSKY, Leon. *A revolução permanente*. 2 ed. Expressão Popular: São Paulo, 2007.

WOOD, Ellen M. *Democracia contra capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2003.

www.planejamento.gov.br. Acesso em 23/09/2011.

\* Maria Helena Elpidio Abreu é assistente social, professora adjunta do Departamento de Serviço Social da UFES, mestre em educação e doutoranda do programa pós-graduação em Serviço Social da UERJ. <lenaeabreu@gmail.com>

**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO DE JANEIRO**

**REITOR**

Carlos Antônio Levi da Conceição  
PRÓ-REITORA DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
Débora Foguel

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
DIRETORA**

Mavi Pacheco Rodrigues

**VICE-DIRETOR**

Marcelo Braz

**DIRETORA ADJUNTA  
DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Rosana Morgado

**EDITORES**

José María Gómez (ESS - UFRJ)

José Paulo Netto (ESS - UFRJ)

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes  
(ESS - UFRJ)

Myriam Lins de Barros (ESS - UFRJ)

**COMISSÃO EDITORIAL**

Gabriela Maria Lema Icasuriaga  
(ESS-UFRJ)

Rosemere Santos Maia (ESS-UFRJ)

**CONSELHO EDITORIAL**

Alcina Maria de Castro Martins (ISMT, Coimbra-Portugal), Ana Elizabete Mota (UFPE-PE), Antonia Jesuíta de Lima (UFPI-PI), Berenice Couto (PUC-RS), Casimiro Balsa (CESNOVA/UNL-Portugal), Cibele Rizeck (USP-SP), Cleusa dos Santos (UFRJ-RJ), Consuelo Quiroga (PUC-MG), Denise Bomtempo Birche de Carvalho (UNB-DF), Edésio Fernandes (University College London - Inglaterra), Elizete Menegat (UFJF-MG), Helena Hirata (GEDISST-GNRS-França), Ivete Simionatto (UFSC-SC), José Fernando Siqueira da Silva (UNESP-SP), Júlio de Assis Simões (USP-SP), Leilah Landim (UFRJ-RJ), Liliane Capilé Charbel Novaes (UFMT-MT), Marcelo Badaró (UFF-RJ), Margarita Rosas (Universidad de La Plata-Argentina), Maria Carmelita Yasbeck (PUC-SP), Maria da Ozanira Silva e Silva (UFMA-MA), Maria das Dores Campos

Machado (UFRJ-RJ), Maria Liduína de Oliveira e Silva (UNIFESP-SP), Maria Lúcia Carvalho Silva (PUC-SP), Maria Lúcia Martinelli (PUC-SP), Maria Lúcia Weneck Vianna (UFRJ-RJ), Michael Lowy (EHESP-França), Monica Dimartino (Universidad de La Republica de Uruguay-Uruguai), Neli Aparecida de Mello (USP-SP), Potyara Amazoneida Pereira (UnB-DF), Ricardo Antunes (UNICAMP-SP), Rogério Lustosa Bastos (UFRJ-RJ), Salviana Pastor Santos Sousa (UFMA-MA), Sérgio Adorno (USP-SP), Sueli Bulhões da Silva (PUC-RJ), Sulamit Ramon (London School of Economics-Inglaterra), Valéria Forti (UERJ-RJ), Vera da Silva Telles (USP-SP), Vera Lúcia Gomes (UFPA-PA), Vicente de Paula Faleiros (UnB-DF).

**ASSESSORIA TÉCNICA**

Fábio Marinho

Márcia Rocha

**PRODUÇÃO EXECUTIVA**

Márcia Rocha

**REVISÃO**

Andréa Garcia Tippi

Maria de Fátima Migliari

**PESQUISA DE IMAGENS**

Márcia Rocha

**DESIGN EDITORIAL  
E DIAGRAMAÇÃO**

Fábio Marinho

**WEB DESIGN**

Fábio Marinho

Escola de Serviço Social - UFRJ  
Av. Pasteur, 250/fundos (Praia Vermelha)  
CEP 22.290-240 Rio de Janeiro - RJ  
(21) 3873-5386  
ess.ufrj.br/praiavermelha

Foto de Capa: Fábio Rodrigues Pozzebom/  
Agência Brasil