

As políticas públicas como instrumento efetivo para o planejamento territorial e sua relação com o desenvolvimento sustentável

RESUMO

Atualmente, o campo de estudo das políticas públicas vêm ganhando notoriedade, especialmente em países em desenvolvimento, como o Brasil. Isto porque entende-se que o desenho de políticas públicas atrelado ao território, configuram-se como vias efetivas que podem impulsionar o desenvolvimento econômico, a promoção da inclusão social e proteção ambiental. Pilares importantes para a efetivação do desenvolvimento sustentável local e global. Assim, este artigo tem como principal objetivo promover uma reflexão acerca das políticas públicas como instrumento efetivo para o planejamento territorial e sua relação com o desenvolvimento sustentável. Para atingir essa finalidade, elencamos como objetivos específicos: compreender como as políticas públicas vinculadas ao território promovem o desenvolvimento sustentável a nível social e ambiental; realizar um breve histórico sobre as políticas públicas a fim de apresentar os principais conceitos assumidos por elas desde sua origem até os dias atuais; promover uma relação entre território, políticas públicas e desenvolvimento sustentável. O caminho metodológico adotado para esse trabalho foi à revisão bibliográfica apoiando-se em alguns teóricos, como: Frey (2000), Teixeira (2002), Sanches (2002), Faria (2003), Haesbaert (2004), Souza (2006), Brandão (2006;2008), Carvalho (2010), entre outros. Os resultados permitem inferir que as políticas públicas na contemporaneidade impactam de maneira efetiva no cenário local e global, uma vez que por meio delas é possível repensar o território a partir de diferentes dimensões. São as políticas públicas que viabilizam ações, processos de implementação e avaliação nas mais diversas áreas, especialmente nos contextos social e ambiental com ênfase para a promoção do desenvolvimento sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Sustentável. Políticas Públicas. Planejamento. Território.

Solange Alcântara Neves da Rocha

solrocha07@gmail.com

Universidade Católica do Salvador.
Salvador. Bahia. Brasil.

Silvana de Oliveira Guimarães

silvanaoguimaraes53@gmail.com

Universidade Católica do Salvador.
Salvador. Bahia. Brasil.

Carlos Frederico Bernardo

Loureiro

fredericoloureiro89@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Brasil

1 INTRODUÇÃO

No cenário contemporâneo é notório que a área de estudos sobre políticas públicas voltadas para o meio ambiente, vêm despertando o interesse de especialistas e de muitas nações, especialmente nos países em desenvolvimento. Estes mesmos países vêm esforçando-se para compreender como os modelos, regras que regem suas decisões, bem como os processos de elaboração, implementação e avaliação destas políticas públicas impactam na dinâmica organizacional de seus territórios, bem como nos processos de desenvolvimento dos mais diversos cenários atuais, seja a nível local e/ou global, especialmente após a década de 80.

Além disso, diversos estudos nesta área visam também compreender as relações existentes entre as políticas públicas e suas contribuições para o ajuste fiscal nas últimas décadas, uma vez que muitas delas são concebidas a partir da ideia de se promover a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa, bem como a restrição da intervenção do Estado nas questões de ordem econômica ou mesmo na esfera social. Nota-se, também, que além do apelo fiscal, as políticas públicas na atualidade focam na promoção do desenvolvimento econômico, inclusão social e proteção ambiental nestas mesmas nações, e diante de uma compreensão mais ampla são elas que efetivam ideias e viabilizam instrumentos mais consistentes para a promoção do território atrelado ao desenvolvimento sustentável, nos diferentes níveis de organização social.

Assim este artigo tem como principal objetivo promover uma reflexão acerca das políticas públicas como instrumento efetivo para o planejamento territorial e sua relação com o desenvolvimento sustentável. Para atingir esse objetivo, elencamos como objetivos específicos: compreender como as políticas públicas vinculadas ao território promovem o desenvolvimento sustentável a nível social e ambiental; realizar um breve histórico sobre as políticas públicas a fim de apresentar os principais conceitos assumidos por elas desde sua origem até os dias atuais; promover uma relação entre território, políticas públicas e desenvolvimento sustentável. O caminho metodológico adotado para esse artigo científico foi a revisão bibliográfica apoiando-se em alguns teóricos, como: Frey (2000), Teixeira (2002), Sanches (2002), Faria (2003), Haesbaert (2004), Souza (2006), Brandão (2006-2008), Carvalho (2010), entre outros. Os resultados permitem inferir que as políticas públicas na contemporaneidade impactam de maneira efetiva no cenário local e global, uma vez que através delas é possível repensar o território a partir de diferentes dimensões. São as políticas públicas que viabilizam ações, bem como processos de implementação e avaliação nas mais diversas áreas, especialmente nos contextos sociais e ambientais com ênfase para a promoção do desenvolvimento sustentável.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: REVENDO TERMINOLOGIAS, PROCESSOS HISTÓRICOS E DISCUSSÃO CONCEITUAL

Antes de apresentar alguns conceitos sobre políticas públicas, torna-se necessário iniciar esta seção diferenciando os termos policy – politics – polity, uma vez que são termos usados e oriundos da ciência política, com sentidos diferentes. De acordo com Frey (2000), a literatura sobre policy analysis diferencia três dimensões da política: a institucional, processual e material. Ainda segundo

este autor (2000) tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de *polity* para – denominar as instituições políticas; *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política, conforme diferenciação a seguir:

- a dimensão institucional '*polity*' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual '*politics*' tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material '*policy*' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. Resgatar um pouco de sua origem, a fim de melhor compreendermos a evolução dos significados assumidos ao longo da trajetória histórica e nos mais diversos contextos (FREY, 200, p. 216-217).

Assim, diante dessa diferenciação inicial de terminologia, resgataremos um pouco deste processo histórico das políticas públicas no âmbito internacional e nacional a fim de compreender melhor os conceitos e suas transformações ao longo da história até os dias atuais.

De acordo com Tude (2010) o estudo em relação ao papel e ações do Estado não é novidade na história humana, pois desde a antiguidade, filósofos e pensadores, refletem sobre o Estado, o papel das decisões políticas e os direitos e deveres dos cidadãos e do governo. Porém, o autor (2010) ainda afirma que nos últimos séculos essas discussões ganham força e vêm se modificando, uma vez que acompanham o próprio desenvolvimento do sistema político da sociedade e das formas de governo que foram surgindo ao longo da história.

Ainda, segundo Tude (2010), nos séculos XVIII e XIX o papel do Estado restringia-se a manutenção da segurança pública, a preservação das propriedades privadas e a defesa das fronteiras. Já no século XX, com a consolidação da democracia, as responsabilidades e funções do Estado se ampliaram, como também se diversificaram em prol da chamada promoção do bem estar social. Tude (2010) afirma que esta nova demanda social exigiu do Estado uma atuação diferenciada e diretamente relacionada aos problemas cotidianos da sociedade. Assim, é neste contexto que surgem as políticas públicas a fim de fornecer respostas e soluções para problemas específicos enfrentados pela sociedade.

Carvalho et al (2010) reforça que a importância do campo do conhecimento de políticas públicas surge, inicialmente, a partir de uma questão econômica, principalmente, no que se refere às políticas restritivas de gastos, só mais tarde a área social entraria na agenda dos governos.

Segundo Souza (2006, p. 22) é no meado do século XX que ocorre o primeiro registro de política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, nos Estados Unidos da América (EUA), porém “[...] sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos [...]”. Para a mencionada autora (2006) esse surgimento rompeu as etapas já definidas pela tradição europeia da época e concentravam-se nas análises sobre o Estado e suas instituições, deixando em segunda instância as análises dos planos de produção dos governos. Souza

(2006, p. 22), complementa afirmando que é na Europa que a área de política pública vai ser concebida como resultante dos “[...] trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas.”.

Desta forma, os fundamentos que constituíram e consolidaram os estudos sobre políticas públicas no cenário de regimes democráticos estáveis, baseia-se na credibilidade do que é firmado pelo governo, sendo passível de ser formulado cientificamente, bem como de ser analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006).

A trajetória das políticas públicas enquanto disciplina, surge da subárea da Ciência Política, possibilitando com seu surgimento em nação norte-americana caminhos para o estudo do mundo público, conforme Souza (2006, p. 22).

O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Nos EUA, em 1948 a introdução da “[...] política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas conseqüências [...]”, de acordo com Souza, (2006, p.22). Esta iniciativa governamental teve a influência direta das ideias de Robert McNamara (1916- 2009) que na ocasião estimulou a criação da chamada RAND Corporation, uma Organização Não-Governamental (ONG) apoiada por recursos públicos e considerada a antecessora dos think tanks. Assim, esta primeira iniciativa, ainda de acordo com Souza (2006) contou com a colaboração de especialistas, nas áreas de Matemática, Ciências Políticas, Análises de Sistemas, Engenharia e Sociologia que influenciados pela teoria dos jogos de Neuman (1903 - 1957), demonstravam que uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional.

Para Souza (2006) a aplicação de métodos científicos nas formulações e decisões governamentais no que se refere a problemas públicos replica-se em outras áreas da produção governamental, inclusive na política social.

Na área das políticas públicas destacam-se quatro grandes personalidades por serem responsáveis por elaborarem os princípios fundadores para estes conhecimentos que são: H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959; 1979) e D. Easton (1965).

Laswell introduz a expressão policy analysis (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. [...]. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (policy makers), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. [...]. Lindblom questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à

formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. [...]. Easton contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006, p.23-24).

De acordo com Frey (2000) os estudos sobre políticas públicas no Brasil são recentes, esporádico, e ainda, focam na análise das estruturas e instituições ou na caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, ressaltando que deve-se atentar para o fato de que programas ou políticas setoriais no Brasil foram examinados com respeito a seus efeitos e que esses estudos foram antes de mais nada de natureza descritiva com “[...] graus de complexidade analítica e metodológica bastante distintos. Predominam microabordagens contextualizadas, porém dissociadas dos macroprocessos ou ainda restritas a um único ‘approach’ e limitadas no tempo [...]”, complementa Perez (1998, p.70).

Diante desse panorama, percebe-se que os acontecimentos históricos e as influências de pensamentos e interesses, podem promover influências sobre o conceito de políticas públicas, tornando-o polissêmico, uma vez que gera impactos em diversas áreas, assumindo diferentes significados a depender dos diferentes períodos históricos e contextos.

Para Mead (1995) as políticas públicas são definidas como um campo dentro do estudo da política, com o intuito de analisar o governo a partir das grandes questões públicas. Já para Lynn (1980), as políticas públicas configuram-se como um conjunto de ações governamentais que irão resultar em efeitos específicos. Seguindo esta mesma linha de raciocínio, Peters (1986) afirma que a política pública é resultante das atividades dos governos, que agem diretamente ou indiretamente (através de delegação) e que apresentam impactos na vida dos cidadãos. Dye (1984) afirma que entende-se como política pública as decisões governamentais, ou seja “[...] o que o governo escolhe fazer ou não fazer [...]”. Observa-se nas quatro concepções aqui trazidas, que todas trazem em comum que as políticas públicas tem como ponto central as ações governamentais, e apenas se complementam e seu bojo geral.

Na concepção de Boneti (2007, p. 74) o Estado terá um papel fundamental e as políticas públicas são entendidas como:

[...] o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos.

Outra definição de políticas públicas que merece destaque é apresentada por Guareschi (2004, p. 180) como:

[...] o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.

Pode-se observar que os conceitos propostos para políticas públicas de Boneti (2007) e Guareschi (2004) são mais amplos e se complementam, pois além de destacar o papel do Estado, traz a tona as relações de poder para o estabelecimento de uma política pública, além da importância das ações coletivas no espaço público, trazendo a finalidade dessas políticas.

Porém, para Souza (2006, p.24) a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1902- 1978), em que as políticas públicas são definidas através de três questões básicas, ou seja, “[...] as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.”.

Porém, Souza (2006) alerta que as definições de políticas públicas que focam no papel dos governos acabam não evidenciando os aspectos conflituosos e os limites que cercam as decisões dos governos, além disso, negligenciam as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

As definições mais atuais sobre políticas públicas revelam os embates em torno de interesses, preferências e idéias no cenário governamental, permitindo-nos uma ampliação de olhar sobre esta área do conhecimento, conforme afirma Souza (2006, p. 25):

Uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Com esse panorama conceitual acerca de política pública, Souza (2006, p. 25) apresenta resumidamente como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

As políticas públicas após serem concebidas e elaboradas, resultam em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, ao serem implementadas ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação dos resultados destas ações (SOUZA, 2006).

De acordo com Tude (2010), tradicionalmente, as políticas públicas são compreendidas por um conjunto de decisões e ações propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transporte, etc), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil. No entanto, este conceito vêm se

modificando, e Faria (2003, p. 21) evidencia a complexidade das políticas públicas na contemporaneidade, especialmente pela participação de novos atores neste processo:

Nas duas últimas décadas, porém, os estudos acerca da interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas têm sofrido significativas reformulações. Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas.

O conceito trazido por Teixeira (2002, p. 03) sintetiza o significado de políticas públicas na atualidade, quando afirma que:

[...] são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Diante do exposto, as políticas públicas apresentam conceitos múltiplos e que dialogam a uma perspectiva holística, mesmo que formalmente seja oriundas de um ramo da ciência política, na atualidade configura-se como uma área mais abrangente, e multidisciplinar. Desta forma, as políticas públicas comportam diversas unidades que se organizam numa totalidade sob a influência de vários interesses e disciplinas, propondo assim diferentes teorias e modelos analíticos, dialogando com outras áreas, a exemplo da Econometria e da Avaliação. Vale salientar, que os estudos sobre políticas públicas estão cada vez mais difundidos em todo o mundo, uma vez que apresentam grande impacto no território e na promoção do desenvolvimento sustentável.

2.1 Relações que perpassam o território e desenvolvimento sustentável

Os últimos anos foram marcados por uma reemergência e proliferação das temáticas do desenvolvimento e do território, seja enquanto campos teóricos distintos, seja enquanto tentativa de unificá-los em um mesmo corpo analítico, constituindo a abordagem do desenvolvimento territorial, e ainda de acordo com Brandão (2008, p. 01):

A multiplicação de interpretações teóricas sobre o tema foi rápida e pervasiva. Também no âmbito da ação política, suas noções

gerais, de forma bastante disseminada, passaram a informar práticas, intervenções e estratégias, além de elaborações discursivas e referentes identitários dos mais variados atores sociais.

Evidencia-se que as discussões temáticas ligadas ao território e desenvolvimento no contexto atual da sociedade, exige um tratamento inter e transdisciplinar da questão, articulando as contribuições da Economia Política e da Geografia Crítica para uma melhor compreensão sobre este recorte temático, segundo os trabalhos de Brandão (2008, p.1-2), explicitando isso ao fazer a seguinte afirmação:

Considero que há uma importante literatura de economia política e da geografia crítica que tem procurado construir as mediações (históricas e teóricas) devidas entre a lógica da acumulação de capital, dos conflitos, coalizões e alianças de facções de classe em pauta, de um lado, e a construção social do espaço e do território, de outro.

O supramencionado autor (2008, p. 2), complementa que a complexidade deste desafio envolve as transformações sistêmicas do desenvolvimento do(s) capitalismo(s) e suas repercussões na produção do(s) território(s), manifestando-se em diferentes escalas. Este autor (2008), ainda enfatiza que não pode haver determinações lineares e fáceis, visto que são estabelecidas inúmeras mediações complexas e delicadas entre estas duas dinâmicas. Para Brandão (2008) a relação entre capitalismo e território nunca pode ser esquecida, e esta por sua vez deve ser vista, simultaneamente, no singular e no plural.

Diante dessas constatações, fica evidente à necessidade da sociedade contemporânea travar discussões sobre o desenvolvimento social e ambiental, seja nas múltiplas escalas, entre o local e o global, nas esferas públicas ou privadas e nos diversos níveis: acadêmicos, administrativos-políticos, organizações sociais civis, entre outros. Pois, é de compreensão geral que os territórios frente a um sistema capitalista e global vêm sofrendo grandes transformações, e na sua maioria, justificada pela lógica do desenvolvimento, e seus reflexos na modernização das configurações territoriais atuais. Diante deste cenário pode-se inferir que o desenvolvimento socioambiental encontra-se articulado a compreensão de território e das políticas públicas. Segundo Carvalho et al (2010) as políticas públicas surgem como uma forma de equacionar problemas econômicos e sociais de maneira a promover o desenvolvimento do país.

Para uma melhor compreensão dessa relação, faz-se necessário, primeiramente, conceituar o termo desenvolvimento nos cenários social e ambiental, bem como, sua articulação com os aspectos históricos e as políticas públicas.

Theis (2006) afirma que o conceito de desenvolvimento é recente, e sofre constantes processos de metamorfose, uma vez que se configura como um processo complexo, que tem lugar precisamente num dado espaço social e natural, e num certo tempo histórico. Este mesmo autor (2006), complementa, afirmando que o termo desenvolvimento se generaliza apenas em meados do século XX, pois anteriormente a idéia que predominou era mais otimista, e referenciava-se ao termo progresso.

Após o processo de industrialização global, e compreendendo as influências e mudanças nos cenários políticos, econômicos, culturais e ambientais que as sociedades contemporâneas vinham sendo acometidas nas últimas décadas, destaca-se a relação estado-sociedade-natureza, de forma intensificada, e conseqüentemente as discussões acerca do conceito de desenvolvimento, vêm passando também por sucessivas transformações nos últimos tempos. Segundo Fonseca (2005, p. 121) o conceito para desenvolvimento vem sendo entendido como “[...] eqüidade social [...], [...] erradicação da pobreza [...], e [...] participação popular [...]”.

Complementando esta linha de pensamento Brandão (2008, p. 3) afirma que:

O desenvolvimento enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade. Deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão.

Ainda, de acordo com o supramencionado autor (2008), é fundamental que esse processo transformador seja promovido, simultaneamente, em várias dimensões - produtiva, social, e tecnológica, entre outros - e em várias escalas espaciais - local, regional, nacional, e global -, robustecendo a autonomia de decisão e ampliando o raio de ação dos sujeitos concretos produtores de determinado território.

Partindo-se da premissa, que a definição sobre desenvolvimento social e ambiental é operacionalmente difícil, no sentido de que se trata de algo complexo em nossa sociedade, uma vez que é oriunda de ações políticas, econômicas, culturais e mesmo da compreensão e valorização do patrimônio natural na contemporaneidade.

Para Dallabrida (2012) existe diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico, uma vez que o crescimento econômico se expressa como uma simples variação quantitativa nas atividades produtivas, enquanto o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas.

O desenvolvimento econômico é visto como processo de mudança social e econômica que ocorre em uma determinada região, contribuindo para o bem estar da população, ratificado por Dowbor (2007, p. 5) ao afirmar que:

O desenvolvimento sempre foi visto como processo que chega a uma região ou desce de esferas superiores, sob a forma de investimentos públicos ou instalação de empresas privadas. A modernização, no sentido amplo de geração de emprego e renda, valorização da pequena e média empresa, combate à pobreza, redução das desigualdades, provimento de políticas públicas de qualidade, tende a ser vista como dinâmica que vem de fora e que a comunidade espera de forma passiva.

Corroborando com esse pensamento Buarque (1999, p.9) enfatiza que o desenvolvimento local então é definido como:

[...] um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

Ante o exposto, pode-se dizer que a capacidade de auto-organização local, a riqueza do capital social, a participação cidadã e o sentimento de apropriação do processo pela comunidade, são elementos vitais na consolidação do desenvolvimento de uma sociedade. O desenvolvimento não é, apenas, um conjunto de projetos voltados ao crescimento econômico, é uma dinâmica cultural e política que transforma a vida social. Partindo desta premissa, Righi; Pasche; Akerman (2006, p. 11), fazem menção ao conceito de desenvolvimento social, fazendo um contraponto com o desenvolvimento econômico, afirmando que:

Promover o desenvolvimento social é refutar a idéia de que somente o crescimento econômico possa gerar melhorias nas condições de vida através da teoria do “gotejamento”, ou que, “só com o crescimento do bolo” é que se pode levar benefícios aos mais pobres. Com isso entende-se o desenvolvimento não só como melhoria do capital econômico (fundamentos da economia, infra-estrutura, capital comercial, capital financeiro, etc) e do capital social (valores partilhados, cultura, capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade).

Desta maneira, as concepções acerca de desenvolvimento social e econômico, articulam-se com o que foi proposto por Singer (1997), pois vislumbram a promoção de uma condução política em prol da globalização, ou seja, o desenvolvimento compreendido como potencial promotor de condições sociais de produção, tendo na mobilização democrática o papel de promover e transformar as relações globalizadas organizadas em torno da dependência, para uma possível interdependência cooperativa. Assim, pensar na promoção do desenvolvimento social implica, também, repensar as relações de poder e reorganização sócio-espacial dos territórios.

Percebe-se, que mesmo diante de uma nova compreensão de desenvolvimento social, as questões e problemas ambientais dos territórios começam a se intensificar frente às sucessivas transformações econômicas e tecnológicas nas esferas locais e globais. Diante deste cenário, de profundos impactos ambientais, segundo Godard (2002) iniciou-se a partir dos anos 70, discussões sobre esta temática, bem como, o estabelecimento das relações entre os problemas ambientais e o desenvolvimento tecnológico e econômico, suscitando assim, mudanças no modelo de desenvolvimento até então adotado socialmente. Assim, de acordo com Godard (2002, p.201), as chamadas políticas de meio ambiente não podem ser tratadas “[...] à margem dos processos de ação coletiva e de organização econômica [...]”. De acordo com alguns autores, a exemplo de Sachs (1980) e Godard (1994) as políticas de meio ambiente passaram

a ser a base das referências feitas, usualmente, às noções de ecodesenvolvimento ou de desenvolvimento sustentável.

De acordo com Sachs (2002, p. 475), o conceito de sustentabilidade, ecodesenvolvimento, ou desenvolvimento sustentável, apresenta cinco dimensões:

1. "Sustentabilidade social", aspecto que deve ter como base o estabelecimento de uma proposta de desenvolvimento que assegure um crescimento estável, com distribuição equitativa de renda, garantindo o direito de melhoria de vida das grandes massas da população.
2. "Sustentabilidade econômica", possível a partir de um fluxo constante de inversões públicas e privadas, além do manejo e alocação eficiente dos recursos naturais.
3. "Sustentabilidade ecológica", através da expansão da capacidade de utilização dos recursos naturais disponíveis no planeta terra, com menor nível de impacto ao meio ambiente. Impondo-se, ainda, a necessidade de redução do volume de substâncias poluentes, a partir da adoção de políticas de conservação de energia e de recursos, entre outras medidas.
4. "Sustentabilidade geográfica", uma vez que a maioria dos problemas ambientais tem sua origem na distribuição espacial desequilibrada dos assentamentos humanos e das atividades econômicas. Dois exemplos citados, para ilustrar tal questão, é a excessiva concentração da população em áreas metropolitanas, e a destruição de ecossistemas frágeis, de fundamental importância, pela falta de controle nos processos de colonização. Estes exemplos revelam a necessidade de se buscar uma nova configuração para questão rural-urbano de forma mais equilibrada.
5. "Sustentabilidade cultural", esta se apresenta de forma mais complexa para efetivação, uma vez que exigiria pensar o processo de modernização de forma endógena, trabalhando as mudanças de forma sintonizada com a questão cultural vivida em cada contexto específico. Deste princípio, emerge a hipótese de um acesso a modernidade a partir de múltiplas vias de acesso, onde segundo Touraine (1988), "além da necessidade de se traduzir o conceito normativo de desenvolvimento sustentável numa pluralidade de soluções locais, adaptadas a cada ecossistema, a cada cultura e, inclusive, soluções sistêmicas de âmbito local, utilizando-se o ecossistema como um paradigma dos sistemas de produção elaborados pelo homem [...]".

Diante da complexidade de conceituar o desenvolvimento social e ambiental, busca-se na contemporaneidade a superação desta indesejável fragmentação, e da forte influência da hegemonia do econômico na redefinição destes conceitos. Procura-se, dessa forma, compreender o desenvolvimento socioambiental como algo indispensável para a promoção da qualidade de vida e conservação do patrimônio ambiental, nas diversas escalas territoriais.

Retoma-se, nesse sentido, as ideias de Haesbaert (2004) que explora a perspectiva integradora, na qual os territórios se posicionam, segundo suas especificidades, em "algum lugar" de um contínuo entre os ideais de funcionalidade e simbolismo, tendo por fios condutores do complexo processo de reordenamento territorial, as questões ambientais e o novo papel do estado enquanto gestor, controlador e mediador das demandas que emergem da sociedade civil.

Com base nestes conceitos iniciais sobre desenvolvimento social e ambiental, relação ideológica e condições históricas, vale lembrar que segundo Brandão (2007) as diversas transformações ocorridas no Brasil entre os períodos de 1980 e 1990 aliadas ao aumento das desigualdades estruturais internas nas diversas porções do território nacional, possibilitaram o surgimento de novas formas de pensar e agir no campo das políticas públicas. Diante deste novo pensar, as políticas públicas, especialmente aquelas destinadas à promoção do desenvolvimento, passaram a ser mais descentralizadas, ou seja, não tinham mais uma base de concepção no planejamento nacional, e sim sua gênese nos planos regional e local. Ainda, segundo este mesmo autor (2007) esta mudança na concepção das políticas públicas tinham como foco a dimensão territorial ou escala espacial para a concepção e implementação de políticas e programas de desenvolvimento, especialmente, no plano local.

Brandão (2007, p.36) alerta que esta revalorização do território e da dimensão espacial do desenvolvimento, deve ter se consolidado numa visão cega, uma espécie de romantismo ou "[...] pensamento único localista [...]". Segundo ele (2007) nesta nova lógica assumida pelas políticas públicas, a concepção do local como espaço privilegiado de intervenção política, para a solução de todas as mazelas socioeconômicas, em detrimento das demais escalas territoriais não viabiliza o desenvolvimento esperado, e necessário a sociedade na contemporaneidade. Para Brandão (2007, p.36) esta concepção política valoriza em demasia o local, como se este pudesse tudo, "[...] dependendo de sua vontade de auto-impulso [...]" para promover o desenvolvimento. Ressalta-se que esta nova lógica, faz com que as escalas intermediárias entre o local e o global, a exemplo da microrregional, mesorregional, macrorregional e nacional, sejam desconsideradas, ou percam sua importância na articulação para a promoção do desenvolvimento.

Diante desse cenário, Brandão (2006), alerta que faz-se necessário reconstruir a escala nacional, elaborando, contudo, políticas públicas e ações transversais nas demais escalas, que deverão ser devidamente articuladas e integradas pelo estado, para a efetivação de um projeto de desenvolvimento, levando-se em consideração as peculiaridades de cada porção do território brasileiro, a diversidade e as assimetrias existentes entre elas.

Diante dessa lógica, Brandão (2006, p. 209) propõe uma abordagem transescalar do desenvolvimento, que pode ser concretizada, na prática, por meio da consolidação de um novo pacto federativo entre os níveis de governo, buscando-se "[...] articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes escalas político-administrativas [...]". Esta concepção coaduna com as ideias propostas por Goulart; Vieira; Carvalho (2005, p. 70) que afirmam que esta nova maneira de pensar em políticas públicas, visando o desenvolvimento, promoverá "[...] modos de pensar e agir capazes de produzir efetivas transformações das estruturas sociais, em todas as escalas [...]", isto é, pensar num novo modelo de desenvolvimento nacional, considerando e trabalhando de forma conjunta e articulada, entre as diversas escalas promoverá mudanças mais efetivas em relação ao território e ao desenvolvimento socioambiental local, sem perder de vista a integração do país em escala e desenvolvimento global.

Território, escalas e desenvolvimento são construtos sociais conflituosos – são produções humanas coletivas, dinâmicas,

multidimensionais, contando com variados agentes e trajetórias históricas em disputa, em movimento processual e em aberto. Está-se diante de um campo complexo de determinações: paradoxos, tendências e contrarrestação de tendências, um jogo de negações e reafirmações que envolve a enorme contradição dialética entre fixidez-fluidez do movimento concreto do capital e o uso que este faz do território em suas múltiplas e variadas escalas espaciais (BRANDÃO, 2008, p.10).

Desta forma, fica evidente que o desenvolvimento socioambiental, encontra-se estreitamente articulado a compreensão de território e das políticas públicas, uma vez que é a partir destas relações de poder que ocorrerá a promoção de iniciativas políticas para se repensar e efetivar um território desenvolvido, promotor de qualidade de vida aos sujeitos, desde o estabelecimento de relações profundas e verdadeiras de pertencimento, até a preocupação de conservar o patrimônio ambiental enquanto bem coletivo de uma sociedade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário contemporâneo é notório que a área de estudos sobre políticas públicas vêm despertando o interesse de especialistas, bem como de muitas nações, especialmente nos países em desenvolvimento. Estes mesmos países vêm implementando esforços na compreensão dos modelos, e regras que regem suas decisões, bem como os processos de elaboração, implementação e avaliação destas políticas públicas que impactam na dinâmica organizacional de seus territórios, como também nos processos de desenvolvimento, especialmente a do desenvolvimento sustentável.

Com esse caminhar, observou-se ao longo desse artigo científico que o conceito de políticas públicas sofreu diversas modificações ao longo do tempo, uma vez que a partir da consolidação da democracia, o Estado teve suas funções ampliadas e diversificadas, a fim de assegurar a promoção do bem estar social aos sujeitos de uma nação. Em nome desse bem estar social, o Estado deixou de ter políticas públicas que restringiam-se a segurança pública, defesa das fronteiras e preservação das propriedades privadas, e começou a conceber e adotar políticas públicas de alcances diferenciados e diretamente relacionadas aos problemas cotidianos da sociedade civil. Parafraseando Souza (2006) a formulação de políticas públicas expressa a fase em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

O artigo também aponta que o território, na contemporaneidade, é objeto de estudo em diversas áreas, como a política, social, cultural, e ambiental, entre outras, e que todas as relações que perpassam políticas públicas e território são de elevada importância no cenário político, administrativo e acadêmico. Além disso, evidenciou-se que a relação entre desenvolvimento socioambiental, território e políticas públicas é de suma importância, uma vez que é a partir das relações de poderes inerentes a um território que as políticas públicas são concebidas, visando o desenvolvimento socioambiental de uma sociedade.

O presente trabalho buscou promover uma reflexão acerca das políticas públicas como instrumento efetivo para o planejamento territorial e sua relação com o desenvolvimento sustentável, através de uma discussão histórica e

conceitual apresentar as políticas públicas não apenas como um ramo do campo das ciências políticas, mais enquanto área bastante abrangente e de grande interesse na atualidade, pois configura-se como um campo de convergência de diferentes áreas e interesses, assumindo na atualidade uma posição de destaque no cenário governamental.

A concepção e formulação de políticas públicas viabilizam propostas, projetos, planos e programas nas mais diversificadas áreas, como saúde, educação, e transporte, dentre outras, bem como o desenvolvimento das políticas públicas, prever etapas de implantação, acompanhamento e avaliação dos resultados destas diversas ações, e conseqüentemente, os seus impactos nos cenários econômicos, políticos, sociais, e ambientais, promovendo assim desenvolvimento nas esferas municipais, estaduais e federais, ou seja, em âmbito local e/ou global.

Aprofundar as leituras sobre políticas públicas, território e desenvolvimento sustentável na perspectiva socioambiental, e todas as suas implicações nas dinâmicas sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais permitem uma compreensão mais realista dos problemas enfrentados na sociedade atual, uma vez que o território é compreendido como uma relação de poder entre diversas instâncias que regem nossas próprias dinâmicas cotidianas.

Public policies as an effective instrument for territorial planning and its relationship with sustainable development

ABSTRACT

Currently, the field of study of public policies has gained notoriety, especially in developing countries, such as Brazil. This is because it is understood that the design of public policies linked to the territory, are configured as effective ways that can boost economic development, the promotion of social inclusion and environmental protection. Important pillars for the realization of local and global sustainable development. Thus, this article's main objective is to promote a reflection on public policies as an effective instrument for territorial planning and its relationship with sustainable development. To achieve this goal, we list as specific objectives: to understand how public policies linked to the territory promote sustainable development at a social and environmental level; carry out a brief history of public policies in order to present the main concepts assumed by them from their origin to the present day; promote a relationship between territory, public policies and sustainable development. The methodological path adopted for this work was the bibliographic review based on some theorists, such as: Frey (2000), Teixeira (2002), Sanches (2002), Faria (2003), Haesbaert (2004), Souza (2006), Brandão (2006; 2008), Carvalho (2010), among others. The results allow us to infer that contemporary public policies have an effective impact on the local and global scenario, since it is possible to rethink the territory from different dimensions. It is public policies that enable actions, implementation and evaluation processes in the most diverse areas, especially in the social and environmental contexts with an emphasis on promoting sustainable development.

KEY WORDS: Sustainable Development. Public policy. Planning. Territory.

REFERÊNCIAS

BONETI, L. W. Políticas públicas por dentro. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

BRANDÃO, Carlos. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

_____. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. Salvador: EDUFBA, 2008.

BUARQUE, Sergio C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/TICA, Brasília. 1999

CARVALHO, M L. et al Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. X Coloquio internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. Mar del Plata, diciembre, 2010.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento Regional. Porque algumas regiões se desenvolvem e outras não? 1. ed, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

DOWBOR. Política Nacional de Apoio ao desenvolvimento local. 2007. Disponível em: <<http://dowbor.org/artigos.asp>> Acesso em: 06 de maio de 2018.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2003, vol.18, n.51, pp.21-30. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso : 16 de novembro de 2018.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Políticas Públicas n. 21, jun. de 2000.

GODARD, Olivier. O desenvolvimento sustentável: paisagem intelectual. In: Castro, Edna; Pinton, Florence (Orgs.). Faces do trópico úmido – conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente. Belém: Cejup/UFPA-NAEA, 2002.

GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A. Universidades e desenvolvimento local: uma abordagem institucional. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2005.

GUARESCHI, N. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, Marlene (Org.). Violência, gênero e políticas públicas. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

RIGHI, L. B; PASCHE, D. F.; AKERMAN, M. Saúde e desenvolvimento: interconexões, reorientação dos serviços de saúde e desenvolvimento regional. Santo Andre, 2006.

SINGER, P. Globalização: afinal, de que se trata? Cadernos da escola do legislativo. Belo Horizonte, 3(6): 3-191, p 25-61, jul/dez. 1997.

SOUZA, C. A Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura, Sociologias: Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel do Poder Público no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. 2002, Ed: AATR- BA. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso : 16 de novembro de 2018.

THEIS, Ivo M. Desenvolvimento, Meio Ambiente, Território: Qual Sustentabilidade? Editora Unijuí, ano 4, n. 8, jul./dez. 2006.

TUDE, João Martins ; Ferro, Daniel ; Santana, Fabio Pablo de A. Políticas Públicas, Curitiba:IESDE Brasil S.A., 2010. Disponível em : <http://www2.videolivrraria.com.br/pdfs/24132.pdf> Acesso : 16 de novembro de 2018.

Recebido: 13 jul. 2020.

Aprovado: 23 ago. 2020.

DOI: 10.3895/rbpd.v9n4.13002

Como citar: ROCHA, S. A. N.; GUIMARÃES, S. O.; LOUREIRO, C. F. B. As políticas públicas como instrumento efetivo para o planejamento territorial e sua relação com o desenvolvimento sustentável. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 9, n. 4, p. 547-564, Edição Especial V Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento, out. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Solange Alcântara Neves da Rocha

Av. Prof. Pinto de Aguiar, 2589 - Pituçu, Salvador - BA

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

