

## **PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO: O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Antonio César Ortega<sup>1</sup>  
Cristiane Aparecida Cerqueira<sup>2</sup>  
Filipe Prado Macedo da Silva<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo visa, apresentar, de maneira sintética, como se materializou a evolução do papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista, mas capturando o fenômeno que se inicia nos anos 1930, quando o planejamento econômico passa a ser adotado como um dos principais instrumentos de intervenção do Estado, e se estende até que as propostas de descentralização estatal ganham, como resultado da visão econômica impulsionada pelo Consenso de Washington.

Para tanto, na primeira seção do trabalho, faz-se uma síntese do processo de incorporação do instrumento de planejamento às sociedades capitalistas, que ocorre a partir da grande crise do início dos anos 1930. Na seção seguinte, o objetivo é analisar os últimos trinta anos que foram denominados por Piketty (2014) como os “trinta desafortunados”. Nesse período de nova crise econômica que se abate sobre a economia capitalista mundial, ocorre o declínio do Sistema de Bretton Woods, disseminam-se os ideais do chamado Consenso de Washington, em que, o intervencionismo estatal passa a ser “satanizado”, com consequências sobre o planejamento centralizado.

Na terceira seção, analisam-se as recomendações de planejamento descentralizado, que apresentam como ideias protagonistas as formulações de propostas e gestão que transferem para às sociedades locais a responsabilidade pela construção e orquestração dos interesses envolvidos no projeto de desenvolvimento local. Seu sucesso, portanto, está ancorado no chamado capital social local. Por fim, realizam-se algumas observações conclusivas sobre a temática.

---

1. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE-UFU) e bolsista do Ipea. *E-mail*: <acortega@ufu.br>.

2. Professora assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e bolsista do Ipea. *E-mail*: <cckerqueira@uesc.br>.

3. Doutorado em economia pelo IEU-FU e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *E-mail*: <filipeprado@hotmail.com>.

## 2 O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA O CRESCIMENTO

No século XX, e, particularmente, a partir do início da década de 1930, o caráter intervencionista do Estado nos países capitalistas deixa de ser sinônimo de ação típica de país de regime comunista. Com a profunda crise econômica que se abateu sobre o mundo capitalista naqueles anos, era preciso, por parte dos governos, dar respostas mais incisivas aos milhões de desempregados no continente europeu, e, especialmente, nos Estados Unidos, que já não podia mais furtar-se em assumir o papel de nação hegemônica do mundo capitalista.

Com assessoria de Keynes, o democrata Franklin Delano Roosevelt, eleito presidente dos Estados Unidos, em 1933, implementa o *New Deal*, cujas ações visavam aos seguintes pontos principais: *i*) reativar os setores de atividades fundamentais (bancos, indústria, agricultura, energia elétrica, transportes); *ii*) estabelecer um novo contrato social, um novo pacto social com vista a retomar o crescimento e redução do desemprego; *iii*) instituir a semana de quarenta horas de trabalho e proibição do trabalho infantil; *iv*) reconhecer a liberdade de organização e o direito de greve; *v*) implementar um programa de grandes obras públicas; *vi*) instituir um sistema de “bolsa trabalho” para desempregados; *vii*) criar um programa de habitação popular; e, por fim, *ix*) implementar um programa de segurança alimentar, o *Food Stamps*, para reduzir a fome.<sup>4</sup>

A ideia subjacente às propostas do *New Deal* era transformar o Estado em agente indutor e planejador, com vistas a reduzir os impactos da crise econômica que se abateu sobre a economia norte-americana, desde a quebra da bolsa de valores de Nova York em outubro de 1929. Era preciso dar respostas às pressões sociais, pois, como justificar a superioridade do capitalismo *vis-à-vis* ao sistema comunista emergente. Dito de outra maneira: como um sistema econômico pretensamente superior ao comunismo podia conviver com taxas de desemprego e pobreza elevadas como aquelas que emergiram pós a crise econômica de 1929-1930? Conforme ressaltou Eric Hobsbawn em seu *A era dos extremos* (1995), era preciso fazer frente à “contrautopia” representada pelo mundo socialista, particularmente, a União Soviética, que em poucas décadas, com base em seus planos governamentais, conseguiu retirar da pobreza extrema amplas camadas da sua população.

Nesse sentido, é importante observar que a crise vivida no início da década de 1930 pelos países capitalistas avançados, colocou em xeque a capacidade do capitalismo de levar adiante o “progresso da humanidade”, como fora idealizado durante os anos dourados da era Vitoriana. O maior intervencionismo estatal dos anos 1930, como forma de enfrentamento da crise, leva a sobreposição da ideia de crescimento sobre a ideia de progresso idealizada na *Belle Époque*. Ganha, assim,

---

4. Documentos e referências históricas sobre o *New Deal* podem ser obtidos no *New Deal Network*, ver: <<http://newdeal.feri.org/>>.

um maior intervencionismo estatal na política econômica, ou seja, a centralidade necessária para fomentar taxas de crescimento mais elevadas para reverter o processo de crise econômica que deitou raízes por todo o sistema capitalista

Não se pode deixar de reconhecer que, depois do relativo sucesso dos planos quinquenais soviéticos, que transformou uma economia atrasada em liderança política e econômica mundial, o planejamento deixou de ser sinônimo de ação governamental dos países socialistas e passou a ser incorporado também no sistema econômico capitalista. Inclusive, o economista russo W. Leontief,<sup>5</sup> emigrado para os Estados Unidos, tornou-se uma grande referência para os métodos de planejamento a partir do desenvolvimento das matrizes de insumo-produto.

Desse modo, aquele intervencionismo estatal no mundo capitalista teve sua hegemonia em um período em que a existência de uma contrautopia,<sup>6</sup> representada pelo socialismo realmente existente na União Soviética, criava um contrapeso no sistema econômico capitalista, e levava os governos a enfrentarem de maneira mais decidida algumas mazelas geradas pelas crises do capitalismo por meio de uma maior intervenção do Estado. Dessa maneira, o planejamento, que nas primeiras décadas do século XX era entendido como a forma de gestão das chamadas economias planificadas (leia-se: economias comunistas), passava a ser incorporado como estratégia para intervenção das nações capitalistas em suas economias.

Portanto, o planejamento centralizado conduzido pelo Estado torna-se *socialmente necessário* nos países capitalistas. Isso significa que o “liberalismo econômico” – aquele defendido pela Inglaterra, enquanto exercia a hegemonia no mundo, até a Primeira Guerra Mundial – não era mais capaz de remover os pontos de estrangulamento da economia e atender os diversos interesses da sociedade.

O Estado capitalista não podia mais abster-se ou omitir-se de atuar como Estado, sob a pena de colocar em risco a sua própria legitimidade (Pedrão, 2002). Na prática, reconhecia-se, naquele momento, que os custos do não planejamento eram maiores do que *tomar a cabo* o planejamento. Esse não era apenas um dilema concreto, mas era igualmente ideológico, porque além de refutar a “contrautopia”, o planejamento capitalista reforçava as próprias bases do estilo de desenvolvimento capitalista.

Com um maior protagonismo do Estado, o prestígio do “liberalismo econômico”, que viu seu apogeu nos anos 1920, foi abalado, e contundentemente trocado pelo planejamento centralizado (Polanyi, 1980). No “mundo capitalista”, as ideias intervencionistas de Keynes ganharam destaque, particularmente, nas crises, em

---

5. Há indícios históricos de que W. Leontief tenha aprimorado as “técnicas de balanços de materiais” de G. A. Feldman, também russo. Isso revela que a União Soviética vinha desde a Primeira Guerra Mundial acumulando variados conhecimentos no campo do planejamento econômico (Pedrão, 2002). Uma das principais obras de W. Leontief é a *economia do insumo-produto*, publicada pela coleção Os Economistas, organizada pela Editora Abril Cultural.

6. Expressão utilizada por Hobsbawn (1995, p. 542).

que a ação do Estado foi essencial para que a economia saísse da depressão. Mas Keynes alertou para as consequências econômicas da paz, e que, inevitavelmente, provocariam um novo enfrentamento entre as nações, já que os acordos instituídos pelos vencedores significariam um alto ônus para as nações vencidas, especialmente, para a Alemanha. A previsão de Keynes se materializou, e rapidamente teve início a Segunda Guerra Mundial.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, estabeleceu-se um ambiente favorável ao crescimento econômico,<sup>7</sup> o qual foi impulsionado, pelo lado capitalista, pelo Plano Marshall que teve por objetivo reconstruir, sobretudo, as economias europeias e fortalecer as posições financeiras e produtivas norte-americanas nesse território. Além disso, o temor de novos enfrentamentos armados levou os líderes mundiais das potências vencedoras à mesa de negociações e à formulação de propostas que visavam ao bem-estar mundial. Foram constituídos ao fim da guerra organismos multilaterais para interceder, sempre que necessário, junto aos países, para impedir novos conflitos armados.

Depois da tentativa fracassada da criação da Liga das Nações em 1919, no âmbito dos acordos de Versalles no pós-Primeira Guerra Mundial, foi constituída a Organização das Nações Unidas (ONU), para zelar pela paz mundial. Além disso, foi estruturado todo um sistema de organismos multilaterais, coordenado pela ONU, com vistas à promoção do desenvolvimento. Por exemplo, é criada a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), com o objetivo de promover a elevação da produção agropecuária e reduzir a fome no mundo, a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização para Educação, Ciência e Cultura (Unesco).<sup>8</sup>

Além desses organismos, do ponto de vista econômico, duas outras instituições são constituídas, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). O principal papel destas instituições, no cenário internacional, foi estabelecer certa estabilidade ao sistema econômico capitalista, com vistas, a reconstruir o sistema monetário internacional, o qual foi abalado durante o período de guerra, como também, ofertar recursos financeiros para incentivar novos ciclos de investimentos seja no centro seja na periferia das economias capitalistas. É no bojo dessa nova arquitetura institucional internacional que é forjado o sistema de Bretton-Woods, que inaugura os “trinta gloriosos”. Nas palavras de Belluzzo (2009, p. 50):

---

7. Segundo Sunkel e Paz (1988), terminado o conflito bélico, que foi o resultado de fatores econômicos, políticos e históricos, o tema – do crescimento como desenvolvimento – foi encarado por todos os países, principalmente os aliados, que visavam livrar o mundo, e obviamente seus próprios territórios, dos problemas que os perseguiam – e ainda perseguem – nos períodos anteriores: guerra, desemprego, miséria, discriminação racial, desigualdades políticas, econômicas e sociais. Essa preocupação revelou os anseios de progresso e a melhoria das condições de vida das nações.

8. Atualmente, a ONU possui 193 países-membros e dezessete organismos ou agências multilaterais. Sobre a ONU e sua estrutura organizacional, ver: <<http://www.un.org>>.

A construção e a gestão desse ambiente internacional favorável encontraram resposta adequada nas reformas promovidas nas instituições e nas políticas dos Estados nacionais. As novas instituições e as políticas econômicas do Estado Social estavam comprometidas com a manutenção do pleno emprego, com a atenuação, em nome da igualdade, dos danos causados ao indivíduo pela operação sem peias do “mecanismo econômico”.

No caso do FMI e do BM, como destacou Belluzzo (2009, p. 51), mesmo com poderes de regulação inferiores ao que desejavam os representantes da Inglaterra e dos Estados Unidos nas reuniões que estabeleceram os acordos, particularmente, J. M. Keynes e Harry Dexter White, ainda assim, tiveram forte influência nos desígnios do capitalismo mundial nas décadas seguintes. No caso do FMI, seu papel de destaque encontra-se na imposição e no monitoramento de determinadas políticas econômicas impostos aos países socorridos como forma de enfrentamento de suas crises; por sua vez, o BM, que tinha como objetivo estabilizar o sistema monetário internacional, também vem influenciando esses países na disseminação de um determinado ideário econômico no enfrentamento das mais diferentes dificuldades dos países, como é o caso da pobreza. Como veremos adiante, esse ideário *bancomundista* foi importante na formulação das recentes políticas de desenvolvimento territorial adotadas pela maioria dos países latino-americanos, com destaque para o Brasil.<sup>9</sup>

### 3 OS “TRINTA DESAFORTUNADOS”, O FIM DA CONTRAUTOPIA E O IDEÁRIO NEOLIBERAL

Nos últimos trinta anos, denominados como os “trinta desafortunados” por Piketty (2014), em que um novo período de crise, pode-se dizer, representa o declínio do Sistema de Bretton Woods, sob o ideário do chamado Consenso de Washington,<sup>10</sup> um novo ideário é imposto. Particularmente, aos chamados países em desenvolvimento.

Nesse sentido, o intervencionismo estatal passou a ser “satanizado”. E, como consequência, as recomendações dos organismos multilaterais, particularmente, Banco Mundial e FMI, foram adotadas as medidas de desregulamentação da economia, de privatizações, maior abertura comercial, política fiscal e monetária restritivas, submissão às pressões do mercado para o pagamento da dívida pública, abandono do planejamento público etc. (Belluzzo, 2011; Belluzzo e Almeida, 2002).

9. Ortega (2008), particularmente, capítulos de 7 a 10.

10. O termo Consenso de Washington foi cunhado por Williamson (1990) para caracterizar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais. Entretanto, seu uso transcendeu esse significado dado pelo autor e passou a ser adotado como sinônimo de neoliberalismo. Apesar de sua imprecisão, adotamo-lo como “um conjunto de reformas que reforçam o papel das forças de mercado, mediante medidas que foram sendo adotadas amplamente nas décadas recentes, ainda que com variações, nas economias em desenvolvimento e em transição” (Ocampo, 2005, p. 8).

Nesse contexto, propagaram-se as políticas de desenvolvimento territorial rural, a partir da indução de arranjos socioprodutivos para que, de maneira autônoma e endógena, fossem deflagrados projetos de desenvolvimento virtuosos. Nestes termos, documentos do Banco Mundial (World Bank, 2001) recomendavam a criação de novas institucionalidades – arranjos socioprodutivos locais – como forma de alcançar a boa governança, aproveitando, assim, a sinergia cooperativa entre os atores locais, que propiciaria ganhos de escala, para uma nova inserção em circuitos econômicos regionais, nacional e internacional.

A proposta de uso do enfoque territorial como estratégia de política pública de desenvolvimento rural pode ser encontrada pela primeira vez, enquanto, recomendação do Banco Mundial, em seu relatório anual de 1996. A ideia central dessa nova proposta de desenvolvimento rural era a defesa da constituição de novos modelos institucionais, nos quais o enfoque setorial rural perderia proeminência para o enfoque territorial (World Bank, 1997).

Desse modo, observa-se que o objetivo da nova proposta do Banco Mundial era construir processos de desenvolvimento que apresentassem caráter autônomo e endógeno e cuja participação do Estado se objetivasse de forma auxiliar e complementar aos mecanismos e instrumentos privados de financiamento ao investimento, induzindo arranjos socioprodutivos como espaço de governança responsáveis pelo diagnóstico, pela elaboração e gestão de projeto idealizado territorialmente. Assim, desobrigava-se o Estado de maiores responsabilidades com o processo de desenvolvimento, transferindo, assim, para a sociedade, a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso das experiências de desenvolvimento local.

Essa mudança de estratégia de desenvolvimento aconteceu no bojo das transformações que ocorreram, em nível internacional, quando o mundo socialista viu suas bases materiais e ideológicas ruírem, em 1989, com a queda do Muro de Berlim. Com o arrefecimento da Guerra Fria e o fortalecimento do sistema capitalista no jogo internacional, os elementos objetivos que sustentavam o uso do planejamento centralizado, como instrumento de intervenção no sistema econômico, foram postos definitivamente em questionamento e, como consequência, uma nova ideologia é instituída em seu lugar, ganhando, assim, no transcorrer dos anos, força para se tornar uma ideologia dominante e reduzir o papel do Estado na economia.

Assim, como reconhece Fiori (1995), “hoje há um total consenso (...) de uma nova idade descentralizadora”, que ganhou extensão universal e ocupa um espaço cada vez maior nos programas de todos os partidos políticos, independentemente de sua posição no espectro político-ideológico. Nesse sentido, a descentralização das instâncias decisórias e administrativas emerge como alternativa necessária e o planejamento centralizado perde muito do protagonismo exercido no período de hegemonia keynesiana de orientação das políticas governamentais.

#### 4 A ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO DESCENTRALIZADA

As políticas públicas que adotam o enfoque territorial como estratégia de planejamento, tanto no Brasil quanto em outros países latino-americanos, aceitaram as recomendações bancomundistas, tomaram como referência, principalmente, as experiências europeias da chamada *Terceira Itália*<sup>11</sup> e da iniciativa *Leader* (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) da União Europeia. No caso italiano, trata-se de uma experiência de desenvolvimento territorial relativamente autônoma, enquanto, no caso do *Leader*, tem-se uma política de desenvolvimento territorial dirigido às zonas rurais de seus países-membros. Em ambos, entretanto, a pedra de toque para o sucesso está ancorada no elevado capital social encontrado em seus territórios.

No caso da iniciativa *Leader*, entretanto, há que se reconhecer que, além de induzir a constituição de territórios e de estruturas de governança para a seleção de projetos em uma perspectiva *bottom-up*, as ações *top-down* – de governos nacionais e da União Europeia – foram fundamentais para o sucesso da iniciativa. Portanto, tem-se uma combinação de ações de orquestração de interesses políticos – de baixo para cima com as de cima para baixo – que reflete o reconhecimento da importância da participação da sociedade civil e das ações governamentais, particularmente, com a transferência de recursos públicos, na constituição e no desenvolvimento dos projetos de desenvolvimento local.

Pode-se identificar, portanto, desde então, duas estratégias de planejamento com vistas à adoção de políticas de desenvolvimento territorial: *i*) uma orientada desde cima (*top-down*), em que o desenvolvimento local é planejado pelas esferas superiores; e *ii*) outra de baixo para cima (*bottom-up*), em que os planos de desenvolvimento local são elaborados de forma descentralizada, por meio da participação das esferas públicas e privadas locais e remetidas para as instâncias superiores.

A segunda estratégia, portanto, se caracteriza pelas parcerias governo-sociedade local e requer maior organização da comunidade para as propostas de planejamento. Desta forma, nesse segundo tipo de estratégia: *i*) emergem propostas com maior preocupação com aspectos sociais da localidade; *ii*) um maior conhecimento das necessidades das famílias e das características locais, podendo-se aumentar a eficiência na exploração de suas potencialidades; e *iii*) um maior comprometimento da comunidade com o êxito dos programas implementados. Dessa maneira, como um de seus benefícios, a elaboração de um plano de baixo para cima fomenta relações locais mais democráticas, conferindo, dessa maneira, maior legitimidade e eficácia aos projetos pactuados na formulação de seu planejamento.

De Janvry e Saudolet (2002) destacaram, estudando as políticas de desenvolvimento local na Bolívia, que lá houve uma forte descentralização na atuação

11. Para mais detalhes sobre o tema, consultar: Putnam (2000), Becattini (1999) e Bagnasco (1999).

governamental a partir de 1994, com o incremento na quantidade de projetos de educação, saúde, saneamento básico, comunicação, qualidade da água, entre outros. No entanto, os projetos relacionados com a geração de renda – tais como: energia, indústria, turismo, transporte e agricultura – estagnaram ou regrediram.

Estudando o caso da Colômbia, os autores verificaram que, em 1993, este país seguiu o mesmo caminho da Bolívia, registrando resultados semelhantes, com ganhos principalmente na área de serviços sociais básicos e em infraestrutura de pequena escala. Em geral, os autores atestam que, nos dois casos, houve muito progresso na formação de capital social local, principalmente na expansão das organizações de sociedade civil, passando esta a defender seus interesses de forma mais direta e intensiva. Entretanto, projetos de infraestrutura relacionados com a geração de renda apresentaram resultados pouco satisfatórios.

Em outro estudo, agora no México, De Janvry e Saudolet (2002) concluíram, entretanto, que os governos municipais possuem limitada capacidade em promover o crescimento do emprego rural em seus mais diversos setores – agrícola, serviços, manufaturados etc. –, sendo necessária, para isso, a atuação do governo central.

De acordo com Moyano-Estrada (1999), para que esse tipo de estratégia seja bem-sucedido, é necessário que a comunidade esteja integrada de forma sólida em torno de um objetivo comum, que existam solidariedade, cooperação e confiança entre os agentes. Tudo isso, sem que se desconsidere ou minimize a existência de conflitos políticos sociais – intra e interclasse – nos territórios onde tais políticas são implementadas. Porém, além disso, Ortega (2005) destaca outros quatro equívocos comumente verificados na implantação dos modelos descentralizados que dificultam alcançar o sucesso que se espera deles: *i)* desconsideração do ambiente macroeconômico; *ii)* minimização da existência de diferentes estruturas das classes sociais; *iii)* minimização dos papéis do espaço e das políticas nacionais; e *iv)* necessidade de levar em consideração a história e a inserção na ordem capitalista.

De uma forma geral, Graziano da Silva e Takagi (2004) apontam que o principal contraponto entre as estratégias centralizadas e descentralizadas encontra-se no fato de que, na primeira, seus objetivos eram centrados no provimento de infraestrutura, enquanto, a segunda, se concentram no fortalecimento da organização social, acreditando-se poder trazer maiores benefícios às comunidades.

A possibilidade de combinação entre essas duas estratégias, entretanto, não deixa de apresentar suas dificuldades, constituindo-se em um desafio bastante complexo e difícil, como ressalta Woolcock (1998). Por exemplo, para seu sucesso, é preciso que o governo central esteja disposto a reconhecer o protagonismo da sociedade local na identificação e priorização de determinados problemas.



De acordo com Schejtman e Berdegué (2003), há que se observar, ainda, que apesar da necessária descentralização na aplicação de políticas públicas para a adoção daquela estratégia que combina ações *bottom-up* com as *top-down*, é essencial, por mais paradoxal que pareça, um poder central forte,

não apenas pelas razões óbvias que sua materialização envolve a difícil devolução de parte de seu poder em favor de entidades subnacionais e de organizações da sociedade civil, mas também porque a sua ação é necessária para contrabalançar o poder de um pequeno grupo de membros da elite local, ou para inibir os esforços de desperdício de obter dividendos políticos de curto prazo e à violação dos equilíbrios fiscais (Schejtman e Berdegué, 2003, p. 26).

Desse modo, as políticas descentralizadoras demandam uma forte atuação do governo central, não somente em função de sua capacidade superior em financiar a infraestrutura básica de desenvolvimento local, como, também, de exercer o seu poder junto aos grupos políticos locais fortes que podem fazer valer seus poderes para uma distribuição assimétrica dos investimentos governamentais. Isso não significa, porém, a exclusão desses grupos sociais. Ao contrário, os arranjos socioprodutivos que vêm sendo induzidos desde cima, pelos governos centrais por meio de suas políticas de desenvolvimento, requerem, para seu êxito, a participação concertada de todos os segmentos sociais locais. Pois, como afirma Buarque (2002, p. 30):

mesmo quando as decisões externas tenham um papel decisivo na reestruturação socioeconômica do município ou localidade, o desenvolvimento local requer sempre alguma forma de mobilização e iniciativas dos atores locais em torno de um projeto coletivo. Do contrário, o mais provável é que as mudanças geradas desde o exterior não criem raízes no local e não se traduzam em efeito desenvolvimento e não se internalizem na estrutura social, econômica e cultural local ou municipal, reduzindo as possibilidades de irradiação e transbordamento das oportunidades no dinamismo econômico e no aumento da qualidade de vida de forma sustentável.

Assim, pode-se afirmar que é preciso que haja uma combinação da atuação local e central para que os benefícios sejam potencializados. Porém, “o problema é compatibilizar a flexibilidade e a centralização de tal forma que o exercício do primeiro não signifique a dispersão dos objetivos e recursos e a centralização não implique excessiva burocratização nem sufoque as iniciativas de administração local” (Silva, 1989, p. 123).

No mesmo sentido, como destaca Moyano Estrada (1999, p. 28), “em muitas ocasiões, o fracasso dessas políticas se deve ao fato de que não se resolve adequadamente os dilemas que acompanham os níveis do processo de desenvolvimento: em alguns casos, se concentram em resolver os dilemas *bottom-up*, mas esquecem os dilemas *top-down* e vice-versa”.

Estabelece-se, dessa maneira, um grande desafio: combinar as duas formas de planejamento para que se detone o processo de desenvolvimento. Desde cima, com políticas estruturantes para a realidade local, e desde baixo, com projetos viáveis, elaborados de maneira participativa com base em um pacto territorial. Tudo isso, num contexto de grande complexidade de alternativas de desenvolvimento, de multiplicidade de interesses dos sujeitos locais, numa participação democrática que permita que se use o planejamento como ferramenta para organização da ação do próprio Estado.

Nesse sentido, Buarque (2002, p. 23) argumenta que “o planejamento deve ressurgir como um processo técnico de construção do futuro, como base para uma ‘utopia-realista’ ou um ‘pragmatismo utópico’”. E, portanto, ainda de acordo com esse autor, “alguma forma de mobilização e iniciativas dos atores locais em torno de um projeto coletivo” para que os investimentos públicos gerem de fato desenvolvimento.

Para além da problemática da crise do planejamento centralizado, certos cientistas, entretanto, são mais céticos, e apontam para a própria crise do desenvolvimento como obstáculo que dificulta a superação do subdesenvolvimento. Alguns deles voltaram a questionar, inclusive, se a busca pelo desenvolvimento não seria um mito.

Chang (2004), por exemplo, usa a imagem de que os países desenvolvidos “chutaram a escada”, ou seja, depois de alcançarem o topo impedem que outros cheguem lá. Zaoual (2006, p. 23), no mesmo sentido, mas numa outra perspectiva, chama a atenção para o fato de que as experiências “mostram que não podemos mais conceber os processos de desenvolvimento como simples exportação de um ‘vulgar sistema econômico’ de um espaço para outro”. Não se pode, portanto, segundo esse autor, ignorar a diversidade de contextos, e, acrescentaríamos, em determinados momentos históricos. Ou seja, espaço e tempo não poderiam ser analisados separadamente.

## 5 OBSERVAÇÕES FINAIS

Como foi destacado anteriormente, o objetivo desse capítulo foi traçar, de maneira sintética, como se materializou a evolução do papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista dos anos 1930 até a visão impulsionada pelo Consenso de Washington.

*Grosso modo*, os anos 1930 foram marcados pelo fortalecimento das ideias intervencionistas na economia, sobretudo, em decorrência da crise econômica e da tensão existente entre os sistemas econômicos capitalistas e comunistas. As tensões se afluam ainda mais no período posterior a Segunda Guerra Mundial (1945) e as ideias de intervenção na economia ganharam força nos governos centrais e

periféricos, sobretudo, colocando o planejamento econômico como instrumento para se atingir o desenvolvimento.

Não obstante, as bases de sustentação do modelo de desenvolvimento alicerçado sobre os postulados de Bretton Woods debilitam-se com a crise dos anos 1970, cuja persistência vai explicitando sua incapacidade de estabilizar o sistema econômico capitalista e recolocá-lo na rota de crescimento.

Em meio a esse processo, e o risco de enfrentar a contrautopia socialista, passa-se a questionar a capacidade do planejamento econômico em enfrentar o longo período de crise que se abate sobre o mundo capitalista. Assim, são constituídas as bases para o Consenso de Washington, que passa a hegemonizar o ideário econômico, com a satanização do Estado intervencionista

É em meio a esse processo que uma nova visão sobre o desenvolvimento rural passa a protagonizar as recomendações do BM e FMI. Nela, o desenvolvimento local, levado a cabo de maneira autônoma e endógena, torna-se a principal estratégia para o enfrentamento da pobreza e a integração das comunidades aos mercados globalizados. Nesse sentido, a visão do desenvolvimento com enfoque setorial perde proeminência e, em seu lugar, surgem as ideias de desenvolvimento territorial, as quais são alicerçadas em arranjo socioprodutivos locais que são induzidos por projetos de cooperação entre os atores locais, com indução do Estado para seu estabelecimento, mas sem uma participação ativa e estruturante como era preconizada anteriormente. Portanto, o Estado, enquanto, agente planejador é substituído por arranjos socioprodutivos, os quais se alicerçam no capital social da localidade.

Mais recentemente, entretanto, o fracasso dessas experiências, tem levado alguns países a rever essas estratégias e passar a combinar ações complementares, isto é, ações *bottom-up* e *top-down*, entrelaçando ações do Estado, desde cima, com a participação da sociedade civil, desde baixo.

No próximo capítulo, apresentaremos como o processo do desenvolvimento territorial foi estabelecido no Brasil e como foram construídas as bases materiais das ações do governo federal para os territórios rurais brasileiros.

## REFERÊNCIAS

BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. *In*: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A Editores, p. 33-43, 1999.

BECATTINI, G. Os Distritos industriais na Itália. *In*: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**: o caso da terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A Editores, p. 33-43, 1999.

BELLUZZO, L. G. M. **Antecedentes da Tormenta**. Campinas: Facamp, 2009.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Consenso do Rio**. Ideias gerais para uma política macroeconômica desenvolvimentista dos países da América do Sul. Rio de Janeiro: Intersul, 2011.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CHANG, H-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

DE JANVRY, A.; SADOULET, E. World Poverty and the Role of Agricultural Technology: Direct and Indirect Effects. **Journal of Development Studies**, Taylor & Francis Journals, v. 38, n. 4, p. 1-26, 2002.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JANVRY, A. de; SOUDOULET, E. Toward a territorial approach to rural development. *In*: **Fourth Regional Thematic Forum in Latin American**. San José, Costa Rica, 2004.

MOYANO ESTRADA, E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economia ensaios**, Uberlândia, v. 13, n. 2, p. 3-39, jul./dez. 1999.

\_\_\_\_\_. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 14, n. 1, jul./dez. 1999.

OCAMPO, J. A. **Más allá del Consenso de Washington**: una agenda de desarrollo para América Latina. México: Cepal, 2005.

ORTEGA, A. C. **Agronegócio e representação de interesses rurais no Brasil**. Uberlândia: Edufu, 2005.

\_\_\_\_\_. **Territórios deprimidos**. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

PEDRÃO, F. O planejamento socialmente necessário. **Bahia Análise & Dados**, v. 12, n. 2, p. 23-36, set. 2002.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POLANYI, K. **A grande transformação**. As origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 1980.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2. Ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

SCHEJTMAN, A; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Santiago, Chile: Rimisp, 2003.

SILVA, G. J. da. Mas, qual reforma Agrária? **Revista da ABRA**, Campinas. 1989.

SILVA, G. J. da; TAKAGI, M. **Desenvolvimento territorial e controle social**. Seminário sobre Desarrollo Regional, Santiago, Chile, 2004.

SUNKEL, O.; PAZ, P. **El sudesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. 22. ed. México: Siglo XX Editores, 1988.

WILLIAMSON, J. **Latin american adjustment**: how much has happened? Washington: Institute for International Economics, 1990.

WORLD BANK. Rural well-being – From vision to action: *In*: PROCEEDINGS OF THE FOURTH ANNUAL BANK CONFERENCE ON ENVIRONMENTALLY SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Washington: World Bank, 1997.

\_\_\_\_\_. **Rural development strategy and action plan for the Latin American and Caribbean region**. New York: World Bank, set. 2001. v. 1.

ZAOUAL, H. **Nova economia das iniciativas locais**. Uma introdução ao pensamento pós-global. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

WOOLCOK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and society**, n. 27, 1998.

