

## Por uma Outra Relação Entre Administração Pública e Desenvolvimento: Retomando Espaço e Território Contra as Mazelas da Globalização

**Brulon, Vanessa**

Por uma Outra Relação Entre Administração Pública e Desenvolvimento: Retomando Espaço e Território Contra as Mazelas da Globalização

Administração Pública e Gestão Social, vol. 16, núm. 2, 2024

Universidade Federal de Viçosa

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351577342006>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

## Por uma Outra Relação Entre Administração Pública e Desenvolvimento: Retomando Espaço e Território Contra as Mazelas da Globalização

For Another Relationship Between Public Administration and Development: Resuming Space and Territory Against the Ills of Globalization

Por Otra Relación entre Administración Pública y Desarrollo: Retomando el Espacio y el Territorio Frente a los Males de la Globalización

*Vanessa Brulon*

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

vanessabrunon@facc.ufrj.br

Recepción: 27 Abril 2023

Aprobación: 07 Abril 2024

Publicación: 25 Abril 2024



Acceso abierto diamante

### Resumo

**Objetivo da pesquisa:** O presente artigo consiste em um ensaio teórico e tem por objetivo discutir de que forma a administração pública, ao se aproximar das concepções de espaço e território, pode ter avanços mais substantivos em direção ao desenvolvimento, superando ou mitigando as mazelas da globalização.

**Enquadramento teórico:** A administração pública toma para si a missão de levar as nações ao desenvolvimento, mas enfrenta obstáculos, que se aprofundam com o advento da globalização. Milton Santos (2008a) denuncia as contradições da globalização, revelando a existência de duas realidades antagônicas. Como fábula ou perversidade, a globalização espelha suas contradições nas vertentes de desenvolvimento. Na dialética entre global e local, o Estado se enfraquece. A administração pública tem no espaço geográfico sua principal arma para frear as perversidades da globalização (Santos, 2008a).

**Resultados:** Mostramos, por meio de cinco proposições, de que forma os conceitos de espaço e território podem contribuir para que a administração pública obtenha avanços no alcance do desenvolvimento.

**Originalidade:** O artigo aproxima a administração pública das concepções de espaço e território, relação esta que há muito se perdeu, e traz uma problematização do histórico da relação entre administração pública e desenvolvimento, à luz do fenômeno da globalização.

**Contribuições teóricas e práticas:** O artigo traz as contribuições da geografia para pensar como a administração pública pode reassumir seu papel frente ao desenvolvimento, ajudando a repensar o papel do Estado nesse processo.

**Palavras-chave:** Administração Pública, Desenvolvimento, Globalização, Espaço e Território.

### Abstract

**Objective:** This article consists of a theoretical essay and aims to discuss how public administration, by approaching the concepts of space and territory, can make more substantive advances towards development, overcoming or mitigating the ills of globalization.

**Theoretical framework:** Public administration takes on the mission of leading nations to development, but faces obstacles, which deepen with the advent of globalization. When discussing globalization phenomenon, Milton Santos (2008a) denounces its contradictions, revealing the existence of two antagonistic realities. As fable or perversity, globalization mirrors its contradictions in the strands of development. In the dialectic between global and local, the State weakens. Public administration has in geographic space its main weapon to curb the perversities of globalization (Santos, 2008a).

**Results:** We show, through five propositions, how space and territory can contribute for public administration to obtain advances in the scope of development.

**Originality:** The article brings public administration closer to the conceptions of space and territory, a relationship that has long been lost, and presents a questioning of the history of the relationship between public administration and development, in light of globalization.

**Theoretical and practical contributions:** The article brings the contributions of geography to think about how public administration can reassume its role in development, helping to rethink the role of the State in this process.

**Keywords:** Public Administration, Development, Globalization, Space and Territory.

## Resumen

**Objetivo de investigación:** Este artículo consiste en un ensayo teórico y tiene como objetivo discutir cómo la administración pública, al abordar los conceptos de espacio y territorio, puede lograr avances más sustantivos hacia el desarrollo, superando o mitigando los males de la globalización.

**Marco teórico:** La administración pública asume la misión de conducir a las naciones al desarrollo, pero enfrenta obstáculos, que se profundizan con el advenimiento de la globalización. Milton Santos (2008a) denuncia las contradicciones de la globalización, revelando la existencia de dos realidades antagónicas. Como fábula o perversidad, la globalización refleja sus contradicciones en los hilos del desarrollo. En la dialéctica entre lo global y lo local, el Estado se debilita. La administración pública tiene en el espacio geográfico su principal arma para frenar las perversidades de la globalización (Santos, 2008a).

**Resultados:** Mostramos, a través de cinco proposiciones, cómo espacio y territorio pueden contribuir para que la gestión pública logre avances en el ámbito del desarrollo.

**Originalidad:** El artículo acerca la administración pública a las concepciones de espacio y territorio, relación perdida hace mucho tiempo, y presenta un cuestionamiento a la historia de la relación entre administración pública y desarrollo, ante el fenómeno de la globalización.

**Aportes teóricos y prácticos:** El artículo trae los aportes de la geografía para pensar cómo la administración pública puede retomar su papel en el desarrollo, ayudando a repensar el papel del Estado en este proceso.

**Palabras clave:** Administración Pública, Desarrollo, Globalización, Espacio y Territorio.

## 1 Introdução

O discurso do desenvolvimento dissemina-se, no século XX, assumindo como um dos seus objetivos centrais a superação do problema da desigualdade (Seers, 1970). Como contrapartida, emerge também a noção de subdesenvolvimento, de forte caráter ideológico (Guerreiro Ramos, 2010). Essa díade traz com ela a crença na possibilidade do alcance de um mundo homogêneo e justo.

A administração pública, imbuída de um papel social, toma para si a missão de levar as nações ao desenvolvimento. Essa incumbência é reforçada com a produção de importantes intelectuais, que proclamavam as possibilidades de uma nação desenvolvida, alcançada por meio de uma forte atuação do Estado. Principalmente a partir da década de 1960, a área de administração pública passou a desempenhar tentativas de consolidar uma disciplina de “administração para o desenvolvimento” (Motta, 1972; Martins, 2006). Há décadas as questões centrais sobre as quais versam as discussões em torno da relação entre administração pública e desenvolvimento permanecem as mesmas (Oliveira, Jing & Collins, 2015).

Para além de um problema acadêmico, em suas práticas de gestão, a administração pública também não tem percorrido com facilidade os caminhos para o desenvolvimento. Os obstáculos apresentam-se como dilemas nas estratégias de ação (Abrucio, 2006; Araújo, 2006), cegueira advinda do predomínio de uma lógica de mercado (Motta, 1972; Misoczky, 2004), e até mesmo imprecisões em relação à própria noção de desenvolvimento que se quer perseguir.

Com o advento da globalização, os problemas se aprofundam. Ao discutir o fenômeno da globalização, Santos (2008a) denuncia suas contradições, revelando a existência de duas realidades antagônicas: se por um lado, a globalização como fábula faz-se crer como homogeneizadora do mundo, por outro, a globalização como perversidade fragmenta e desune.

Como fábula ou perversidade, a globalização espelha suas contradições nas vertentes de desenvolvimento que se propagam como remédios para os males do mundo. Algumas dessas vertentes fazem reverberar um discurso unificador que incentiva diferentes nações a galgarem degraus rumo a um modelo de desenvolvimento considerado o único e o correto. Alimentam, desta forma, a máquina ideológica da globalização, e sustentam sua fábula de um mundo global. Outras, por meio de uma supervalorização da escala local, talvez sem se dar conta, intensificam as forças fragmentadoras. Nessa dialética entre global e local, o Estado se enfraquece e perde sua capacidade de ação em sua luta pelo desenvolvimento (Haesbaert, 1999; Santos, 2008a; Vieira & Vieira, 2003).

Mas na busca por “uma outra globalização”, Santos (2008a) reacende as esperanças, ao contrapor a essas duas realidades, uma terceira, que revela o mundo como poderia ser. Mostra que os problemas que a administração pública precisa enfrentar por um mundo mais humano dizem respeito, em primeiro lugar, a uma questão geográfica, e que ela tem no espaço sua principal arma para frear as perversidades da globalização.

A administração pública afasta-se ainda mais de questões de âmbito geográfico, em um mundo globalizado que se diz também desterritorializado (Haesbaert, 2001). Para o reestabelecimento de uma relação que há muito se desfez, e tendo em vista a ampliação de horizontes na busca de um mundo mais igualitário, no presente ensaio teórico, temos por objetivo discutir de que forma a administração pública, ao se aproximar das concepções de espaço e território, pode ter avanços mais substantivos em direção ao desenvolvimento, superando ou mitigando as mazelas da globalização.

Para tal, o ensaio está dividido em cinco seções. Primeiro, é discutida a noção de administração pública e seu papel frente ao processo de desenvolvimento. Depois são apresentadas as principais vertentes de desenvolvimento. Na terceira seção, serão apontadas limitações das vertentes de desenvolvimento, mostrando de que forma elas reforçam as contradições impostas pela globalização. Em seguida serão discutidos os conceitos de espaço e território, mostrando, por meio de algumas proposições, de que forma essas concepções podem contribuir para que a administração pública obtenha avanços no alcance do desenvolvimento. Por fim, são feitas algumas considerações finais.

## 2 Administração Pública para o Desenvolvimento

Em 1970, Guerreiro Ramos já chamava atenção para a necessidade de se repensarem os pressupostos da administração pública, tendo em vista seu papel face ao desenvolvimento. Não obstante a falta de consenso em torno da definição de administração pública, há uma compreensão comum em relação à sua função social (Matias Pereira, 2009), que embasa a defesa por um projeto de desenvolvimento impulsionado pelo Estado.

Ao se propor a reconstruir historicamente o campo da administração pública no Brasil, Keinert (1994) localiza nos anos de 1946 a 1964 um período denominado de “administração para o desenvolvimento”, caracterizado pelo predomínio da ideologia desenvolvimentista, que via na administração pública um ator central para o processo de desenvolvimento. Em artigo sobre o tema, em 1972, Motta destaca os esforços despendidos à época para a formação da disciplina “administração para o desenvolvimento” pelos estudiosos de administração pública e chama atenção para a necessidade de mudanças urgentes nesse sentido.

Durante a década de 1980, o modelo de desenvolvimentismo é posto em xeque diante da grande crise econômica e social que assolou o país e o mundo (Keinert, 1994). A partir da década de 1990, Keinert (1994) descreve um período marcado pela redução da participação do Estado na economia e de seu papel desenvolvimentista.

No início do século XXI, a ênfase no papel do Estado na busca do desenvolvimento foi sendo retomada, especialmente em países latino-americanos, mas também em países africanos ou asiáticos, e alguns autores chegam a falar em um novo desenvolvimentismo, em referência à vertente desenvolvimentista da CEPAL, que se consolidou na década de 1960 (Cunha, Ferrari & Caldeira, 2007). No Brasil, a tendência não foi diferente, e principalmente a partir do governo Lula, em 2004, a ideia de desenvolvimentismo foi retomada (Morais & Saad-Filho, 2011).

Refletindo essa tendência, nas discussões acadêmicas em torno do papel da administração pública, referências a respeito de sua importância para o desenvolvimento voltaram a se tornar frequentes (Ex: Martins, 2006; Sousa, 2019; Oliveira, Jing & Collins, 2015). Sousa (2019, p. 15) defende que “os requisitos originalmente definidos por Motta (1972) para uma nova Administração para o Desenvolvimento permanecem relevantes”. Segundo Martins (2006), os problemas e soluções levantados por Motta (1972) perduram, abrindo espaço para uma nova administração para o desenvolvimento.

Um primeiro problema apontado por Motta (1972), que ainda se faz atual, é o fato de os países considerados menos desenvolvidos buscarem um modelo de desenvolvimento que se estabeleça como um reflexo daquele alcançado pelos países mais desenvolvidos. Outro problema que merece ser mencionado diz respeito à ênfase em um viés econômico e em uma lógica de mercado (Misoczky, 2004; Oliveira, Jing & Collins, 2015).

Em suas ações voltadas para o desenvolvimento, a administração pública enfrenta um dilema que diz respeito à questão da descentralização. Abruicio (2006) chama atenção para os aspectos negativos desta medida, como a excessiva fragmentação, o crescimento de desigualdades entre regiões, ou ações descoordenadas. Licio, Mesquita e Curraletto (2011) explicam que o processo de descentralização, que vem com a redemocratização do país, leva a uma perda de recursos tributários por parte da União, que a coloca em uma postura defensiva. Mas Bichir (2020) lembra que a noção de descentralização pode assumir muitos sentidos: há tipos diferentes de descentralização (de autoridade e de competências, por exemplo), que geram consequências diferentes.

No contexto de globalização, as dificuldades se aprofundam ainda mais. Tendo em vista que o processo de globalização se dá sob o comando de corporações e conglomerados transnacionais, são criados obstáculos à atuação do poder público no planejamento e na execução de estratégias de desenvolvimento (Nicolas, 2002).

As discussões contemporâneas apontam para a inovação e reinvenção das políticas públicas, bem como do planejamento governamental, como alternativas para uma nova “administração para o desenvolvimento” (Sousa, 2019; Oliveira, Jing & Collins, 2015). Sousa (2019), por exemplo, pautada no

pensamento de Guerreiro Ramos, investiga a inovação na gestão pública como uma possibilidade de desenvolvimento. Oliveira, Jing e Collins (2015) explicam que houve mudanças na forma de se pensar a relação da administração pública com o processo de desenvolvimento. Hoje as análises se dão sob a lente da governança: entende-se a importância de se pensar o papel da sociedade civil e as parcerias com o setor privado e o terceiro setor (Oliveira, Jing & Collins, 2015). Não obstante essas novas perspectivas, as questões centrais nas discussões contemporâneas sobre a relação entre administração pública e desenvolvimento há décadas permanecem as mesmas (Oliveira, Jing & Collins, 2015).

Diante dos obstáculos que foram se impondo, estabeleceram-se, ao longo dos anos, discussões em torno da noção de desenvolvimento que se pretende alcançar. Surgiram, assim, diferentes vertentes que abordam a temática, sem que hoje se tenha um consenso até mesmo sobre o que se entende por desenvolvimento.

### 3 As Vertentes do Desenvolvimento

É após a II Guerra Mundial que a ideia de desenvolvimento se torna popular, trazendo esperança para uma população marcada por desigualdades econômicas e sociais (Sunkel & Paz, 1971). A noção de desenvolvimento é reforçada diante de seu oposto histórico, o subdesenvolvimento, cunhado como uma realidade a ser superada. A dicotomia desenvolvimento/subdesenvolvimento foi inaugurada com o discurso do presidente Harry Truman, em 1949, no qual é apresentada uma visão de mundo análoga a uma pirâmide, em que as nações que se encontram no topo devem ser enxergadas como modelos a serem seguidos (Misoczky, Goulart & Moraes, 2010). Para resolver os problemas dos segundos, em busca de sucesso semelhante ao dos primeiros, muitas propostas foram elaboradas em torno de uma noção de desenvolvimento que assume múltiplos sentidos.

Diante da gravidade dos problemas econômicos que foram atravessados nos períodos entre guerras e pós-guerra, consolida-se uma vertente que pensa a ideia de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico e enfatiza os aspectos quantitativos atrelados ao conceito (Oliveira, 2002). O desenvolvimento é avaliado, assim, por meio de uma série de indicadores quantitativos, como o Produto Interno Bruto (PIB), a renda nacional ou a renda per capita (Oliveira, 2002).

Em uma tentativa de superar a visão simplista de desenvolvimento econômico, alguns intelectuais reuniram-se em torno da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), organismo criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), e fundaram uma perspectiva que ficou conhecida como desenvolvimentismo ou estruturalismo cepalino, que teve seu auge principalmente na década de 1950.

Os autores da CEPAL propunham que a superação da condição de subdesenvolvimento que assolava a América Latina poderia ser alcançada por meio do processo de industrialização apoiado pela ação do Estado (Colistete, 2001). O desenvolvimentismo cepalino é marcado, principalmente, pelas obras do economista brasileiro Celso Furtado e do economista argentino Raul Prebisch. Ao pensar o conceito de desenvolvimento, Furtado (2000) acrescenta à sua dimensão instrumental – entendida pelo autor como o aumento da eficácia do sistema social de produção –, uma dimensão substantiva, referente a um sistema de valores, que diz respeito à satisfação das necessidades humanas.

Diante do insucesso do desenvolvimentismo em alcançar as experiências “bem sucedidas” de desenvolvimento nos países periféricos, surgem, na década de 1960, novas propostas. Nesse contexto, aparecem os chamados estudos de dependência, que embora abarquem diferentes perspectivas, são comumente unificados em uma teoria da dependência. É a partir do cruzamento entre a corrente neo-marxista e o estruturalismo da CEPAL que surge a noção de dependência, com base na assimetria entre países periféricos e centrais (Machado, 1999).

Duarte e Graciolli (2007) sintetizam as diferentes vertentes que compõem a Teoria da Dependência em uma versão weberiana e outra marxista. A versão weberiana, representada pelo pensamento de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1975), defende que não existe uma relação metafísica de dependência entre uma nação e outra, e que as formas como essas relações se dão em cada situação de dependência devem ser interpretadas. Já para vertente marxista, representada principalmente por Rui Mauro Marini, André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra e Agustín Cueva, o desenvolvimento



capitalista desigual possui um caráter estrutural e permanente, e tem na revolução um elemento central para a atuação da classe oprimida (Traspadini & Stedile, 2005).

Diante de sua oposição ao pensamento dos autores marxistas, a vertente weberiana sofreu inúmeras críticas. Um de seus principais opositores, Marini (2005b) sustenta que a compreensão da relação de dependência como um fenômeno acidental é equivocada, já que esta é inerente ao sistema capitalista.

Mudanças fundamentais na forma de se entender o desenvolvimento passaram a ser observadas a partir do fim dos anos 1980, dando origem ao que hoje se entende como desenvolvimento humano. Essa nova perspectiva teórica tem como seu principal representante o economista Amartya Sen que forneceu suas contribuições ao Programa das Nações Unidas (PNUD), mais tarde publicadas no seu mais famoso livro *Desenvolvimento como liberdade* (Veiga, 2005).

Sen (2000) apresenta a sua visão de desenvolvimento como a expansão de liberdades substantivas, e defende a necessidade de remoção das principais barreiras à liberdade para que o desenvolvimento se dê. Formula, assim, uma visão de desenvolvimento que, como explica o próprio autor, é orientada para o agente, ou seja, acredita que, com as oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem sair de um lugar de beneficiários passivos de programas de desenvolvimento e passar a moldar seus próprios destinos. O pensamento do autor é bastante discutido e torna-se alvo de críticas, principalmente no que diz respeito à sua possível proximidade com a perspectiva do liberalismo econômico (Misoczky & Olivo, 2003).

Paralelamente a essa vertente, a noção desenvolvimento passa a incorporar uma nova dimensão, de caráter ambiental, e se apresenta sob o rótulo de desenvolvimento sustentável. Esse novo conceito tem como marco inaugural o documento “Nosso Futuro comum”, da comissão Brundtland, quando foi usado pela primeira vez, em 1987 (Diegues, 1992). Por meio de seu documento fundador, o conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser divulgado como estando atrelado à ideia de satisfação das necessidades do presente sem o comprometimento da possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas necessidades (Neves, Kleinmayer & Tocach, 2009). Essa noção foi reforçada na Agenda 2030 e nos objetivos do Desenvolvimento Sustentável, resultantes do Acordo de Paris, em 2015, coordenados pela ONU (Favareto, 2019).

Merece destaque o pensamento de Ignacy Sachs, de notável importância para a consolidação da noção de desenvolvimento sustentável. Sachs (2009) pensa o desenvolvimento de forma mais ampla, abarcando dimensões éticas, políticas, sociais, ecológicas, econômicas, culturais e territoriais. Embora atraente e conciliadora, a noção de desenvolvimento sustentável é questionada, colocando-se em xeque, principalmente, sua possibilidade de concretização.

Paralelamente às teorias de desenvolvimento que partem de uma perspectiva macro-analítica, também surgiram vertentes que preconizam a necessidade de se pensar o desenvolvimento atrelado ao lugar. Segundo Boisier (2000), o desenvolvimento local é um dos conceitos mais populares de desenvolvimento, sendo abordado por diversos autores como, por exemplo, Francisco de Oliveira ou Sérgio C. Buarque. No Brasil, o conceito é recente e ganha visibilidade a partir da década de 1990 (Kronemberger, 2019). Hoje há várias iniciativas no país, vindas de Organizações Não Governamentais (ONGs), governos municipais e federal, voltadas para o desenvolvimento local (Kronemberger, 2019).

Embora haja, muitas vezes, confusão em torno da expressão “desenvolvimento local”, uma definição comumente aceita, conforme apresenta Buarque (2002, p. 25), é “um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos”. É produto do aproveitamento das potencialidades de cada localidade (Kronemberger, 2019). Martins (2002) vai além, e aponta como o verdadeiro diferencial da noção de desenvolvimento local é o papel de agente que atribui à comunidade, destacando a questão da participação como central neste processo.

Em tempos ainda mais recentes, e em um contexto que alguns autores convencionaram chamar de pós-modernidade, surge uma nova perspectiva de desenvolvimento que se intitula de pós-desenvolvimento, e tem em Arturo Escobar e Gilbert Rist alguns de seus principais representantes (Radomsky, 2011). O que os autores do pós-desenvolvimento sugerem é a transformação do desenvolvimento como uma metanarrativa

(generalizante e atrelada à modernidade), possibilitando sua abertura a processos locais e heterogêneos de desenvolvimento (Radomsky, 2011).

As principais vertentes do desenvolvimento aqui apresentadas podem ser sintetizadas no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 Vertentes do desenvolvimento

Vertente	Principais Autores	Ideia central
Desenvolvimentismo ou estruturalismo cepalino	Celso Furtado e Raul Prebisch	Visão ampla de desenvolvimento que inclui o aumento da eficácia do sistema social de produção e a satisfação das necessidades humanas (Furtado, 1984).
Teoria da Dependência	Corrente weberiana Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto	Há uma dependência econômica dos países periféricos em relação aos centrais que decorre da maneira conservadora com que os empresários nacionais atuam no mercado (Traspadini & Stedile, 2005)
	Corrente marxista Rui Mauro Marini, André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra e Agustin Cueva	O desenvolvimento desigual tem caráter permanente, e há uma relação de subordinação entre nações independentes (Marini, 2005b).
Desenvolvimento humano	Amartya Sen e Mahbud ul Haq	Visão de desenvolvimento como a expansão de liberdades substantivas (Sen, 2000).
Desenvolvimento sustentável	Ignasy Sachs	O desenvolvimento abarca dimensões éticas, políticas, sociais, ecológicas, econômicas, culturais e territoriais (Sachs, 2009).
Desenvolvimento local	Sérgio Boisier, Sérgio C. Buarque e Francisco de Oliveira	O desenvolvimento é “um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos” (Buarque, 2002, p. 25).
Pós-desenvolvimento	Arturo Escobar e Gilbert Rist	Sugerem a transformação do desenvolvimento como uma meta-narrativa (generalizante e atrelada à modernidade), possibilitando sua abertura a processos locais e heterogêneos de desenvolvimento (Radomsky, 2011).

Não obstante a multiplicidade de perspectivas em torno da noção de desenvolvimento, as condições de pobreza e desigualdade perduram. No mundo globalizado, os desafios são ampliados, e essas vertentes merecem ser debatidas, repensando-se os papéis que assumem no processo de globalização.

#### 4 O Desenvolvimento como Fábula e como Perversidade

A complexidade e as contradições que dão identidade ao mundo contemporâneo, e que as teorias de desenvolvimento se propõem a organizar e superar, tem como pano de fundo o fenômeno da globalização, que se assume como o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista (SANTOS, 2008a). Dando destaque ao pensamento de Milton Santos, Melgaço (2013) lembra que o autor traz uma teoria alternativa para se pensar a globalização, uma teoria que não vem do ocidente, onde esse processo emergiu, mas sim do chamado “terceiro mundo”. Assim, Milton Santos traz uma nova forma de pensar a globalização, que não está disponível aos países dominantes (Melgaço, 2013).



Inquieto com as contradições que se apresentam no mundo, e assumindo o seu imbricamento com o fenômeno da globalização, Santos (2008a, p. 18) sustenta a existência de três mundos em um só: “o primeiro seria o mundo tal como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: uma outra globalização”.

Ao tratar daquilo que chama de globalização como fábula, Santos (2008a) denuncia o papel central que assume a ideologia na produção, disseminação, reprodução e manutenção do fenômeno da globalização. Tem-se um aprofundamento das diferenças locais e a intensificação da desunião (Santos, 2008a), fragmentações e contradições, produzindo desenvolvimentos desiguais e contraditórios (Ianni, 2002a). A emergência de novos problemas globais traz novos desafios à administração pública em seu papel frente ao desenvolvimento, e a exigência de respostas que se deem de forma consensual em âmbito internacional (Oliveira, Jing & Collins, 2015).

Embora diferentes formas de se pensar o desenvolvimento tenham surgido ao longo dos anos, inseridas nesse contexto elas acabam por contribuir para que a globalização se sustente como fábula. Os autores cepalinos, com suas boas intenções, tocam em pontos importantes e trazem contribuições valiosas para se pensar o desenvolvimento. Esse pensamento, entretanto, ainda se encontra preso à hierarquia piramidal à qual se referiu o presidente Truman em seu discurso, em 1949. A distinção centro e periferia, proposta pela CEPAL, mostra que o que se busca é ainda subir os degraus em direção ao topo da pirâmide (Misoczky, Goulart & Moraes, 2010). Vale lembrar que a CEPAL se constitui como uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU), que, segundo Ianni (2002a), tem se voltado para o incentivo da modernização, seguindo o modelo ocidental.

Santos (2008a) chama atenção para outro componente importante na sustentação da fábula da globalização: a falsa ideia de que a “morte do Estado” e a ampliação das liberdades (de consumir, produzir, viver,...) melhorariam a vida dos homens e a saúde das empresas. Esse componente pode ser encontrado nas vertentes que identificam o desenvolvimento à expansão das liberdades, como é o caso da proposta do economista Amartya Sen. Para Santos (2008a), a ideia de ampliação das liberdades, que o autor qualifica como neoliberal, não traz benefícios concretos para as empresas e aprofunda a desigualdade entre os indivíduos.

No que diz respeito especificamente ao discurso ambiental que permeia a lógica de desenvolvimento, Haesbaert (2001, p. 37) lembra que esse tipo de discurso é multifacetado e também vem sendo utilizado “como ideologia a serviço da dominação e da manutenção do atual estado de desigualdade social”. Conforme defende Diegues (1992), o novo conceito de desenvolvimento sustentável ainda se baseia na necessidade de atingir o estágio de desenvolvimento dos países considerados avançados, mesmo que já se tenha claro que o estilo de desenvolvimento por eles adotado é insustentável.

Essas vertentes de desenvolvimento que tenderam a predominar estão inseridas, portanto, na lógica da globalização e tendem a reforçá-la. Ao assumir a homogeneização do mundo como possibilidade, o discurso de desenvolvimento ajuda a alimentar a máquina ideológica de que falou Santos (2008a), possibilitando a continuidade do sistema e a manutenção da fábula da globalização

O ensinamento moral desta fábula é desvelado por Santos (2008a). Ao descrever o mundo como é, o autor mostra como a globalização se impõe como uma fábrica de perversidades para a maior parte da humanidade. A globalização como perversidade transforma os espaços geográficos, gerando o que Santos (2008a) chama de uma esquizofrenia do território. Embora a compartimentação sempre tenha existido, a sua nova forma, a fragmentação, impõe-se com toda força, porque não há regulação que dê conta de detê-la (Santos, 2008a). Como as empresas apenas se preocupam com seus próprios interesses, o que existia antes de sua instalação deve a elas se adaptar, gerando distorções e a quebra da solidariedade social (Santos, 2008a).

O discurso de desenvolvimento local ou regional que emerge em tempos mais recentes, embora com a boa intenção de desvelar a fábula da globalização, acaba por reforçar as consequências negativas que essa fábula traz, uma vez que leva à fragmentação e ao desmantelamento do Estado Nacional. Santos, Souza e

Silveira (2002) chegou a afirmar que o local é uma fragmentação em sentido próprio, rompendo com laços político-territoriais.

As propostas de descentralização administrativa, que decorrem das vertentes de desenvolvimento local ou regional, levam a um encolhimento das funções sociais e políticas do Estado (Santos, 2008a). Como consequência desse processo, há um enfraquecimento dos Estados nacionais, já que as forças hegemônicas precisam de um Estado flexível aos seus interesses para a manutenção da globalização (Santos, 2008a). Para Santos (2008b), o Estado-nação é uma totalidade, e, portanto, deve ser assumido como unidade de estudo.

Brandão (2007), por sua vez, denuncia como um dos problemas mais graves das abordagens de desenvolvimento local ou regional a negligência da questão da hegemonia e do poder político. Para o autor, essas novas abordagens pautadas no “local” são apenas modismos que não reconhecem a complexidade social. Ao valorizarem o “local”, essas vertentes abandonam a perspectiva crítica da sociedade, e retomam o conceito de comunidade, em detrimento da noção de classes sociais, negando os condicionantes estruturais da situação de desigualdade (Brandão, 2007).

Para Haesbaert (2001, p. 45), a fragmentação que com essa lógica se impõe “chega a tal ponto que hoje já se podem antever espécies de soluções político-culturais ‘pós-modernas’ que produzem até mesmo territórios completamente dilacerados”. Isso também se reflete na discussão sobre desenvolvimento, que vê surgir a nova vertente do pós-desenvolvimento. Embora partam de críticas contundentes à metanarrativa do desenvolvimento, mantenedora da fábula da globalização, os autores do pós-desenvolvimento instauram um debate que traz a crença no reinado da fragmentação, da descontinuidade, da dissolução do tempo e do espaço, do fim da geografia (Ianni, 2002a).

Para Santos (2008b), hoje se passa de uma ideia de Estado territorial para uma noção pós-moderna de transnacionalização do território. Segundo o autor, os pós-modernistas apropriam-se de palavras da geografia para sugerir que o espaço, a região, o lugar não existem mais. Mas nem tudo hoje é transnacionalizado: “Mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, o território habitado cria novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche” (Santos, 2008b, p. 138).

Embora retrate um cenário aparentemente pessimista ao tratar da globalização como fábula e como perversidade, Santos (2008a) expressa seu otimismo e sua crença nas possibilidades de transformação social ao propor que se busque uma outra globalização, e aponta para a noção de espaço geográfico como central nesse processo. A importância de se pensar o espaço geográfico, também é sustentada por Haesbaert (2001), que defende o “mapeamento” das dinâmicas territoriais como via para o desvelamento das contradições e ambiguidades trazidas pela globalização.

Assume-se aqui uma concepção de desenvolvimento como um processo multifacetado de intensa transformação estrutural (Brandão, 2004), incluindo mudanças de ordem econômica, política, mas principalmente humana e social (Oliveira, 2002), com base no contexto sociocultural e histórico do território onde esse desenvolvimento se dá. É nesse sentido que aqui se defende a relevância das concepções de espaço e território para que a administração pública tenha avanços em direção ao desenvolvimento, tendo em vista que, como enfatiza Santos (2008a), a nação deve ser construída por intermédio de seu território, pois nele está representado tudo o que é vida.

## 5 O Desenvolvimento como Possibilidade: Superando as Mazelas da Globalização

No cenário de globalização, a administração pública, que desde seus primórdios carrega consigo a missão de desenvolvimento, dela se afasta. Os discursos de desenvolvimento produzidos dentro desse contexto por um lado servem de alimento à máquina ideológica da globalização – ou são por ela alimentados - e, por outro, reforçam sua face perversa que leva à fragmentação. Com as crises que colocam em xeque a economia global, a importância das questões territoriais é reforçada (Lacerda, 2021).

Ao pensar o mundo como ele poderia ser, Santos (2008a) aponta para uma outra globalização, uma globalização mais humana, e sinaliza para a centralidade do espaço geográfico na imposição de limites à globalização perversa. A noção de espaço, como a pensou Santos (2009a, p. 63), pode ser compreendida

como “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”. O espaço é resultado sempre parcial da interação entre os dois sistemas: materialidade e ação humana são inseparáveis nesse processo (Santos, 2009a).

Embora estreitamente relacionados, os conceitos de espaço e território podem ser diferenciados: o território é entendido como uma produção a partir do espaço, como um espaço territorializado por meio do trabalho (Raffestin, 1993), e, portanto, amplamente associado à noção de poder (Geiger, 2002; Corrêa, 2002). Sendo assim, o espaço é compreendido como uma categoria mais ampla da qual o território deriva (Raffestin, 1993; Geiger, 2002; CORRÊA, 2002; Haesbert & Limonad, 2007).

Conforme explica Raffestin (1993), é quando uma população se instala em um território e passa a exercer soberania que o Estado surge e marca a sua presença. Nesse sentido, o Estado nacional está intimamente ligado ao território, a tal ponto que, Milton Santos, em muitos momentos de sua obra, estabelece uma correspondência entre território e Estado-nação (Saquet, 2007).

Mas as forças perversas da globalização afetam Estado e território de forma indiscriminada. O fato de o território não ter mais fronteiras rígidas leva ao enfraquecimento e à mudança de natureza dos Estados nacionais (Santos, 2008a), que passam a ter seu papel reformulado, e uma relativa perda de poder no ordenamento territorial (Haesbaert, 1999).

O processo de globalização transpõe fronteiras e leva à mundialização do espaço, aumentando a tensão entre localidade e globalidade (Santos, 2008b, p. 142). Este processo define uma nova realidade na qual “entre o espaço local e o espaço global se estabelece uma dialética que une e fragmenta ao mesmo tempo” (Vieira & Vieira, 2003, p. 22). Nesse contexto, os espaços tornam-se espaços globais, sem fronteiras, e o Estado nacional é enfraquecido.

Se, como defendem Vieira e Vieira (2003), o desenvolvimento deve ser estimulado dentro dos grandes signos nacionais, e o papel do Estado e da administração pública se faz central nesse processo, é imperativo que se pense em estratégias capazes de superar as mazelas da globalização, que se apresentam como obstáculos para que a administração pública cumpra sua tarefa de desenvolvimento.

Entretanto, as forças ativas da globalização impõem, hoje, transformações aos elementos componentes do território, de forma que a atuação de organismos públicos é abatida diante do fortalecimento de organismos transnacionais. É por meio da análise e compreensão da nova ordem (ou desordem) territorial assim imposta, que a administração pública tornar-se-á apta a reordená-lo de forma socialmente equitativa.

Uma política efetivamente redistributiva, por meio da qual as pessoas deixem de ser discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode se dar sem um componente territorial (Santos, 2007). Como mostrou Santos (2012), a organização espacial tende a contribuir para o aumento da pobreza, e “há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada um se encontra” (Santos, 2007, p. 151). Portanto, é necessário que se reconstrua o espaço para que este não seja veículo de desigualdades sociais (Santos, 2009b).

Ferretti e Pedrosa (2018) chamam atenção, em particular, para a importância do pensamento de Milton Santos para lançar luz sobre as desigualdades territoriais no combate à “ideologia do desenvolvimento”. Os autores mostram como pensadores do Sul Global, na segunda metade do século XX, trouxeram contribuições importantes, muitas vezes desconhecidas, para a vertente da geografia crítica, em especial para ajudar a pensar o chamado “subdesenvolvimento”. Destacam, nesse sentido, o pensamento de Milton Santos e a relevância de sua geografia para as discussões de desenvolvimento.

No Brasil, a constatação de que os indicadores de desenvolvimento são muito diferentes nos diferentes municípios, levou a uma incorporação recente da dimensão territorial nas discussões sobre políticas públicas (Lotta e Favareto, 2016). Hoje surgem novos formatos institucionais que buscam dar ênfase à dimensão territorial (Lotta e Favareto, 2016; Lotta e Vaz, 2015; Pereira, Chagas e Bankuti, 2019; Silva Jr, 2016). Entretanto, como mostram Lotta e Favareto (2016), tais arranjos ainda não conseguem dar ao território uma posição ativa, e estes acabam por se apresentar apenas como repositórios de investimentos. Em sua pesquisa sobre o Vale da Ribeira, Silva Jr (2016) também aponta as fragilidades das políticas

territoriais e mostra seus limites. Nesse sentido, Lotta e Favareto (2016) defendem que para a garantia da efetividade das políticas públicas, os territórios precisam ser de fato mobilizados.

Tomando por base a importância das noções de espaço e território para o alcance de uma sociedade igualitária, e tendo em vista a centralidade da superação das desigualdades sociais no projeto de desenvolvimento (Seers, 1970), pretende-se aqui apresentar algumas proposições que ampliem os horizontes da administração pública de forma que, aproximando-se das concepções de espaço e território, ela possa ter impactos mais substantivos sobre o desenvolvimento, contornando as mazelas da globalização.

*Proposição 1: A administração pública tornar-se-á mais próxima do seu objetivo de desenvolvimento quando desempenhar esforços para reorganizar o território incentivando a formação de novos recortes horizontais.*

A tensão entre global e local reflete-se no território, possibilitando o reconhecimento de novos recortes: as horizontalidades e as verticalidades (Santos, Souza & Silveira, 2002). Como explicam Goulart *et al* (2010, p. 397), horizontalidades e verticalidades são dois cortes simultâneos e complementares do espaço geográfico, “são as fragmentações do espaço, suas funcionalidades e reordenações dos lugares em continuidades geográficas ou não”. Milton Santos apresenta os conceitos como processos que coexistem, de forma a expor a relação dialética entre as ordens que estão em disputa (Lacerda, 2021). A respeito dos conceitos, Santos (2008b, p. 139) explica que “as horizontalidades serão os domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros”, assegurando o funcionamento global da sociedade e da economia (Santos, 2009a). As horizontalidades são fundadas no exercício de uma existência solidária e estão postas a serviço da sociedade civil, levando ao aumento da produtividade econômica, mas também da produtividade política (Santos, 2008b; Santos, 2009). Já as verticalidades geram descontinuidades devido à adaptação dos comportamentos locais aos interesses globais, com a prevalência dos interesses corporativos em detrimento dos interesses públicos (Santos, 2008a). Enquanto as verticalidades fragmentam os vínculos locais, as horizontalidades geram conexões (Lacerda, 2021).

Com o fenômeno da globalização, são impostas regulações verticais às regulações horizontais preexistentes, levando à tendência atual de que os lugares se unam verticalmente, trazendo desordem às regiões onde se instalam, pois a ordem que criam é apenas para seu próprio benefício (Santos, 2008b; Santos, 2009a). Segundo Santos (2008b), essa tendência é reforçada em toda parte, por meio, por exemplo, da concessão de créditos internacionais aos países mais pobres, formando redes a serviço do grande capital.

Cabe ao Estado organizar o território nacional por intermédio de novos recortes (Raffestin, 1993). Quando o Estado se preocupa sobretudo com o desempenho das macroempresas, que oferecem regras de natureza geral e desconhecem as particularidades do meio geográfico, as verticalidades são ampliadas (Santos, 2008a). Prática, assim, uma regulação subordinada, destinada a favorecer os atores hegemônicos (Santos, 2008a), mantendo as condições de desigualdade.

É necessário, conforme Santos (2008b), que mecanismos capazes de levar a uma nova horizontalização das relações sejam explorados, de forma que tais relações não se coloquem apenas a serviço do econômico, mas também do social, criando normas locais e regionais que afetem as normas nacionais e globais (Santos, 2009a). As novas horizontalidades permitirão, “a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que nos libere da maldição da globalização perversa que estamos vivendo e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização, capaz de restaurar o homem da sua dignidade” (Santos, 2008b, p. 144).

É possível que a administração pública reorganize o território, incentivando a prevalência dos interesses públicos sobre os interesses corporativos e a criação de regulações a partir do próprio território. A administração pública pode se aproximar do desenvolvimento, por meio do incentivo à formação de recortes horizontais, devolvendo às nações os elementos de seu próprio comando.

*Proposição 2: A administração pública terá avanços consideráveis em sua busca por desenvolvimento, ao investigar as relações de poder reveladas pelo território, tendo em vista a superação das condições estruturais mantenedoras das desigualdades.*



Acompanhando os novos recortes que a dialética entre global e local impõem ao território, com o processo de globalização também se multiplicam os atores e os interesses que nele coexistem. A heterogeneidade de atores e interesses implica uma multiplicidade de relações sociais, que também se configuram como relações de poder. Sob a ótica dos estudos organizacionais, Lacerda (2021) reforça o papel do território em ações organizadas e mostra como as relações de poder reveladas pelo território são contraditórias ao envolverem, ao mesmo tempo, práticas de resistência e a reprodução de regimes econômicos e políticos. Os territórios são espaços de poder (Neves, 2002).

Mas a globalização fragmenta o território, obnubilando as relações de poder mantenedoras das desigualdades do mundo. O modismo da valorização do local, leva à negligência dos determinantes estruturais. Ou, como defende Brandão (2007), a tendência do mundo contemporâneo de ressaltar microprocessos e microdecisões tem por consequência a negação dos conflitos e das classes sociais.

Santos (2008a) explica que a crise que se vive hoje, imposta pela globalização, é uma crise estrutural, e por isso precisa ser tratada com soluções estruturais. A pobreza, segundo Santos (2008a, p. 59), também assim se constitui, pois “ser pobre não é apenas ganhar menos do que uma soma arbitrariamente fixada; ser pobre é participar de uma situação estrutural, com uma posição relativa inferior dentro da sociedade como um todo”. Para Brandão (2007), deve-se estar atento para a existência de processos assimétricos nos quais um agente privilegiado detém o poder sobre outros, e para a persistência de assimetrias estruturais entre regiões e classes sociais.

Tendo em vista que a pobreza e a desigualdade, problemas estruturais da sociedade contemporânea, são preocupações primeiras da demanda de desenvolvimento (Seers, 1970), é importante notar também, como já mostrava Marini (2005a), que a própria condição de subdesenvolvimento se constitui a partir de um problema estrutural. Para Brandão (2007, p. 201), o desenvolvimento traz inerente a ele um estado de tensão, e implementar um projeto de desenvolvimento implica “colocar o dedo nas feridas” e “distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder”.

A tendência que se tem de discutir a questão do desenvolvimento sem que se discutam as transformações sociais no espaço territorial leva à negligência das relações de poder que ali ocorrem e à naturalização da reprodução de modelos hegemônicos (Goulart, 2006). Quando os governos se pautam em abordagens de desenvolvimento local ou regional, sem pensar em questões espaciais e territoriais, caem no grave problema da negligência da questão da hegemonia e do poder político (Brandão, 2007).

Ressalta-se, assim, a importância de se considerar os conflitos políticos e sociais que o território revela, de se resgatar as determinações estruturais para que mudanças sociais ocorram. A administração pública deve enxergar a situação que se entende por subdesenvolvimento como um problema estrutural, que não será superado com soluções paliativas, atenuantes de problemas pontuais, mas apenas por meio de soluções também elas estruturais. Nesse sentido, para que a administração pública tenha um impacto mais substantivo sobre o desenvolvimento, é necessário que se investiguem as relações de poder reveladas pelo território, de forma que as causas das heterogeneidades estruturais que se projetam no espaço sejam desveladas e mais facilmente superadas.

*Proposição 3: A administração pública terá avanços no sentido da formulação e implementação de um projeto de desenvolvimento adequado ao contexto nacional, quando recuperar a identidade presente no território.*

Haesbaert e Limonad (2007) sustentam que, em um sentido simbólico, o território pode moldar identidades e por elas ser moldado, sendo, portanto, um importante referencial para a coesão de grupos sociais. A identidade constitui-se como um componente tão importante do território, que Santos (2008a, p. 96) chegou a afirmar que o território, composto de chão e população, pode ser, ele próprio, pensado como “uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence”.

Acontece que, invadidos pela lógica da globalização, os espaços locais, detentores de uma identidade própria, são hoje fortemente influenciados por uma cultura global, que gera miscigenação cultural (Vieira, Vieira & Knopp, 2010). A impossibilidade de se chegar ao desenvolvimento por meio da formulação de uma teoria geral, sem que as identidades nacionais sejam reconhecidas, foi apontada por muitos autores



(Motta, 1973; Guerreiro Ramos, 2010; Furtado, 1984). Santos (2008a), por exemplo, defende a necessidade imperiosa de que as mudanças em direção a uma outra globalização partam dos países chamados de subdesenvolvidos e não dos países centrais. Para o autor, cada país deve elaborar, a partir de características próprias, modelos alternativos.

Diante de sua importância no processo de desenvolvimento, as identidades precisam ser asseguradas por meio do fortalecimento do território, de forma que os indivíduos se sintam a ele pertencentes. Para tal, a administração pública precisa promover ações que reatem os laços entre território, política, economia, cultura e linguagem, levando a uma territorialidade absoluta, e criando um sentido de identidade entre as pessoas e o seu espaço geográfico (Santos, 2008a). Como lembram Pereira, Chagas e Bankuti (2019), a identidade é inerente ao território e pode ser potencializada por meio de programas ou projetos voltados para sua valorização.

*Proposição 4: A administração pública terá avanços substantivos na superação dos obstáculos ao alcance do desenvolvimento, ao recuperar outras dimensões do território (social, cultural, política), superando a primazia da dimensão econômica.*

Como mostra Saquet (2007), o território possui várias dimensões – social, econômica, política, cultural. Embora estas dimensões estejam no mesmo nível, em cada período histórico há o predomínio de uma perante as outras, por meio de alterações no arranjo territorial (Saquet, 2007).

Com as transformações na concepção de espaço, advindas da globalização, há um triunfo do econômico, em detrimento do social, que passa à categoria subalterna, e a sociedade do social transforma-se em sociedade do econômico (Vieira & Vieira, 2003). No cenário de globalização, a centralidade das ações é ocupada pelo dinheiro, distorcendo o sentido da vida em todas as suas dimensões (Santos, 2008a).

Em 1973, Motta (1973) já apontava como um dos principais fatores impeditivos para que a administração pública levasse ao desenvolvimento o fato de esta se guiar por uma lógica de eficiência econômica e eficácia, sem deixar espaço para a efetividade, critério social. Ao longo dos anos, muitos autores discutiram esta questão ao tratar da temática do desempenho da administração pública (Ex: Misoczky, 2004).

Com a submissão do poder público à transnacionalidade dos interesses multicorporativos externos (Vieira & Vieira, 2003), a administração pública hoje passa a estar subordinado ao poder econômico, e torna-se embebida em uma lógica de eficiência econômica que não a deixa enxergar outras dimensões. Para Santos (2012), tudo está a indicar que o subsistema do mercado está sobreposto ao subsistema governamental.

No entanto, Santos (2007, p. 122) lembra que a sociedade é mais do que a economia, “a sociedade também é ideologia, cultura, religião, instituições e organizações formais e informais, território, todas essas entidades sendo forças ativas”. Cada uma das dimensões que estão para além da economia, contém elementos ímpares para um projeto de desenvolvimento, como a justiça social, a noção de pertencimento, os valores de solidariedade, ou a legitimidade das representações. Assim, ao enxergar a multidimensionalidade do território, a administração pública pode recuperar outras dimensões, e superar a cegueira que a ditadura do econômico a impõe, obstruindo seu percurso rumo ao desenvolvimento.

*Proposição 5: A administração pública estará mais apta a enfrentar os problemas impeditivos do desenvolvimento, que se dão em múltiplas escalas, ao recuperar as escalas espaciais intermediárias entre o local e o global, com especial atenção para a escala nacional.*

Para além de sua multidimensionalidade, o território é também multiescalar (Saquet, 2007; Brandão, 2007). Entre o “local” e o “global” existem outras escalas, que compõem a dinâmica territorial. Dentre elas, uma hoje merece destaque: a escala nacional.

Entretanto, com a globalização, a sociedade nacional torna-se província da sociedade global (Ianni, 2002b), e as escalas intermediárias entre o local e o global são acusadas de perderem o sentido. Segundo Brandão (2007), o sistema capitalista tem a capacidade de manipular as escalas espaciais para seu benefício próprio, e principalmente os projetos em escala nacional perdem sua força

Diante do desafio que se impõe à administração pública de levar em conta as múltiplas escalas no planejamento e implementação das políticas públicas, para a consolidação de uma descentralização

coordenada (Araújo, 2006), torna-se sumária a recuperação das escalas espaciais intermediárias. Hoje, no Brasil, a distribuição da autoridade política entre as diferentes áreas de intervenção se dá de maneira diferente de acordo com as diferentes formas de relações intergovernamentais (Arretche, 2004). Brandão (2007) defende a importância das escalas intermediárias entre o local e o global, para que as políticas sejam implementadas levando-se em consideração a escala específica dos problemas que se pretendem enfrentar. As forças que levam ao atraso estrutural estão em todas as escalas, e em todas as escalas devem ser combatidas (Brandão, 2007).

É ressaltada dentre as múltiplas escalas o papel basilar da escala nacional (Araújo, 2007; Arretche, 2004). Na visão de Araújo (2007), ainda que as propostas venham de baixo para cima, elas devem se articular em uma política em escala nacional. Arretche (2004) mostra que a concentração de autoridade no governo federal é vantajosa em termos de formato de gestão na coordenação das políticas públicas. Arretche (2010, 591) defende que “estados federativos que combinam regulação centralizada e autonomia política dos governos locais tendem a restringir os patamares de desigualdade territorial”. É importante lembrar também que os Estados que concentram muita autoridade no governo central correm o risco de autoritarismo e de instabilidade nas políticas (Arretche, 2012). Como explica T. Santos (2002), a constituição das nações se faz importante, porque se opõe, por um lado, ao local, mas também se opõe ao global.

Destaca-se, assim, a importância de um projeto nacional de desenvolvimento e este não pode ser formulado automaticamente a partir do projeto hegemônico e limitativo da globalização atual (Santos, 2008a). Para Santos (2008a, p. 95), a solução se dá por meio da construção de uma federação de lugares, “feita de forma a que o território nacional venha a conhecer uma compartimentação que não seja também uma fragmentação”. Mas para que esse projeto possa se concretizar, a administração pública precisa recuperar as escalas que foram perdidas em meio ao processo de globalização, com destaque para a escala nacional, reconstruindo novas escalas para as políticas de desenvolvimento, dado que os problemas a serem enfrentados para a execução de seu projeto apresentam-se em múltiplas escalas.

As proposições apresentadas acima podem ser sintetizadas na Figura 1 a seguir.



Figura 1. Administração pública para o desenvolvimento

Como representa a Figura 1, no contexto da globalização, a tensão entre global e local é ampliada, levando à homogeneização e, simultaneamente, à fragmentação do território. Mas o espaço geográfico é composto por recortes territoriais (horizontalidades e verticalidades), por múltiplos atores, que estabelecem relações de poder, por uma identidade que lhe é própria, e é, ao mesmo tempo, multidimensional e multiescalar. Como um ator inserido nesse espaço, e agindo em conjunto com esses elementos, a administração pública se consolidará como um agente de desenvolvimento no espaço e a partir dele.

## 6 Conclusão

As reflexões teóricas que se apresentaram neste ensaio tiveram o propósito de discutir de que forma a administração pública, ao se aproximar das concepções de espaço e território, pode ter avanços mais substantivos em direção ao desenvolvimento, superando as mazelas da globalização.

Com base nos argumentos aqui colocados, pode-se concluir que a administração pública, em meio aos obstáculos que a globalização lhe impõe, tem nas concepções de espaço e território uma via profícua para a fortificação do impacto de suas ações voltadas para o alcance do desenvolvimento. Diante da pluralidade de elementos que abarcam espaço e território, e da complexidade dos conceitos, por meio das proposições teóricas aqui apresentadas e debatidas, defende-se que a administração pública tornar-se-á mais próxima do seu objetivo de desenvolvimento, ao despender seus esforços em um reordenamento territorial, que lhe possibilite desvelar relações de poder, produzir horizontalizações territoriais, recuperar a multiplicidade espacial de dimensões e escalas, com o fortalecimento da identidade cultural.

Nesse sentido, o ensaio teórico aqui empreendido contribui para o debate sobre a relação entre administração pública e desenvolvimento, trazendo luz para a importância das dimensões espacial e territorial nesse processo. Dá-se destaque, em especial, ao pensamento de Milton Santos, importante geógrafo brasileiro, que em tempos recentes vem sendo retomado e lembrado por suas importantes contribuições para se pensar temas como globalização (Melgaço, 2013), relações de poder (Lacerda, 2021), desenvolvimento (Ferretti e Pedrosa, 2018).

A administração pública obtém muitas benesses, portanto, ao se voltar para o espaço e o território, repensando-os, reorganizando-os, e atentando-se para os problemas que eles denunciam em voz alta: o mundo não é de todos. Espaço e território servem, enfim, como facilitadores na luta secular que a administração pública trava para a superação das desigualdades, rumo ao desenvolvimento.

## Referências

- Abrucio, F. L. (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Fleury, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento*: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV.
- Araújo, T. B. Apresentação. In: Brandão, C. A. (2007). *Território e desenvolvimento*: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Unicamp.
- Araújo, T. B. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: Fleury, S. (Org.). (2006). *Democracia, descentralização e desenvolvimento*: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, 18, 17-26.
- Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53, 587-620.
- Arretche, M. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz.
- Bichir, R. (2020). Agendas de reformas e descentralização de políticas: um balanço das trajetórias da saúde e da assistência social. In: Cavalcante, P. L.; Silva, M. S. *Reformas do Estado no Brasil*: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Boisier, S. (2000). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?, *Estudios Sociales*, 103, Santiago de Chile, C.P.U..
- Brandão, C. A. (2007). *Território e desenvolvimento*: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Unicamp.
- Brandão, C. (2004). Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 1(107), 57-76.
- Buarque, S. C. (2002). *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Cano, W. (2007). Prefácio. In: Brandão, C. A. *Território e desenvolvimento*: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Unicamp.
- Cara, R. B. (2002). Territorialidade e identidade regional no sul da província de Buenos Aires. In: Santos; M., Souza, M. A., & Silveira, M. L. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. Ed. São Paulo: Hucitec.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1975). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*: ensaio de interpretação sociológica. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Colistete, R. P. (2001). O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos Avançados*, 15(41), 21-34.
- Corrêa, R. L. (2002). Territorialidade e corporação: um exemplo. In: Santos; M.; Souza, M. A.; Silveira, M. L. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. Ed. São Paulo: Hucitec.
- Cunha, A. M., Ferrari, A., & Caldeira, M. M. (2007). A Argentina e o novo desenvolvimentismo. *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia*, Belo Horizonte, Anpec.
- Diegues, A. C. S. (1992). Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. *São Paulo em Perspectiva*, 6(1-2), 22-29.
- Duarte, P.H., & Graciolli, E.J. (2007). A Teoria da Dependência: Interpretações sobre o (Sub)Desenvolvimento na América Latina. *Anais do V Colóquio Internacional Marx e Engels*.
- Escobar, A. (1988). Power and visibility: development and the invention and management of the third world. *Cultural Anthropology*, 3(4), november.
- Ferretti F., & Viotto Pedrosa B (2018) Inventing critical development: A Brazilian geographer and his Northern networks. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 43(4), 703–717.

- Favareto, A. (2019). A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente e os vetores de uma transição ecológica nos marcos da Agenda 2030. *Informe Gepec*, 23, 172-190.
- Furtado, C.. (1984). *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, C. (2000). *Introdução ao desenvolvimento – enfoque histórico-estrutural*. 3ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Geiger, P. P. (2002). Des-territorialização e espacialização. In: Santos, M., Souza, M. A., & Silveira, M. L. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. Ed. São Paulo: Hucitec.
- Goulart, S. (2006). Uma abordagem ao desenvolvimento local inspirada em Celso Furtado e Milton Santos. *Cadernos EBAPE.BR*, IV(3).
- Goulart, S., Vieira, M. M. F., Costa, C. F., & Knopp, G. C. (2010). Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *Cadernos EBAPE.BR*, 8(3).
- Guerreiro Ramos, A. (2010). A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: Heidemann, F. G., & Salm, J. F. (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2. Ed. Brasília: Universidade de Brasília.
- Guerreiro Ramos, A. (1970). A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista da Administração Pública*, 4(2), 7-45.
- Haesbaert, R. (2001). Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo. In: Haesbaert, R. (Org.). *Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo*. Niterói: EdUFF.
- Haesbaert, R. (1999). Região, diversidade territorial e globalização. *GEOgraphia*, ano 1, n.1.
- Haesbaert, R., & Limonad, E. (2007). O território em tempos de globalização. *Etc... Espaço, Tempo e Crítica*, 2(1).
- Ianni, O. (2002a). *Teorias da globalização*. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ianni, O. (2002b). Nação: província da sociedade global? In: Santos, M., Souza, M. A., & Silveira, M. L. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. Ed. São Paulo: Hucitec.
- Keinert, T. M. M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900 – 92). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3), 41-48.
- Kronemberger, D. (2019). *Desenvolvimento local sustentável: uma abordagem prática*. São Paulo: Editora Senac.
- Lacerda, D. S. (2021). Investigating the political economy of the territory: The contradictory responses of organisations to spatial inequality. *Organization*, 13505084211061239.
- Licio, E. C., Mesquita, C. S., & Currello, C. R. B. (2011). Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, 51, 458-470.
- Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 49-65.
- Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 171-194.
- Machado, L. T. (1999). A teoria da dependência na América Latina. *Estudos Avançados*, 13(35).
- Marini, R. M. (2005a). Dialética da dependência, 1973. In: Traspadini, R., & Stedile, J. (Orgs.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular.
- Marini, R. M. (2005b). Sobre a dialética da dependência, 1973. In: Traspadini, R., & Stedile, J. (Orgs.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular.
- Martins, H. (2006). Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca de disciplina. In: Levy, E., & Drago, P. A. *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edições Fundap, p. 40-56.



- Martins, S. R. O. (2002). Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 3(5), 51-59.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 2. Ed. São Paulo: Atlas.
- Melgaço, L. (2013). Security and Surveillance in Times of Globalization. *International Journal of E-Planning Research*, 2(4), 1-12.
- Misoczky, C., Goulart, S., & Moraes, (2010). A ditadura do discurso do desenvolvimento em questão: das críticas proscritas a concepções emergentes. *Anais do VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD*.
- Misoczky, M. C. (2004). Uma Defesa da Reflexão Teórico Crítica na Pesquisa e Prática da Administração Pública. *Anais do I Encontro de Administração Pública e Governança*, ANPAD, Rio de Janeiro.
- Misoczky, M. C., & Olivo, V. M. F. (2003). Sob a égide do mercado, em busca da égide da emancipação: reflexões críticas sobre o referencial desenvolvido por Amartya Sen. *Anais do XVII Encontro Nacional de Administração da ANPAD*, ENANPAD, São Paulo.
- Morais, L., & Saad-Filho, A. (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, 31(4), 507-527.
- Motta, P. R. (1972). Administração para o desenvolvimento – A disciplina em busca de relevância. *Revista de Administração Pública*, 6(3), 39-53.
- Neves, G. R. (2002). Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). In: Santos, M.; Souza, M. A., & Silveira, M. L. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. Ed. São Paulo: Hucitec.
- Neves, L. S., Kleinmayer, L. A. M., & Tocach, R. (2009). A transição do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. *Anais do II Seminário de Sustentabilidade*, Curitiba.
- Nicolas, D. H. (2002). Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização? In: Santos, M., Souza, M. A., & Silveira, M. L. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. Ed. São Paulo: Hucitec.
- Oliveira, G. B. (2002). Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, 5(2), 37-48.
- Oliveira, J. A. P., Jing, Y., & Collins, P. (2015). Public administration for development: trends and the way forward. *Public Administration and Development*, 35(2), 65-72.
- Pereira, J. A., Chagas, P. B., & Bánkuti, S. M. S. (2019). Perspectivas do território no sistema agroalimentar localizado: o caso da uva no município de Marialva-PR. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2).
- Radomsky, G. F. W. (2011). Desenvolvimento, pós-estruturalismo e pós-desenvolvimento: a crítica da modernidade e a emergência de “modernidades” alternativas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26(75).
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática S.A..
- Sachs, I. (2009). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Santos, M. (2009a). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. Ed. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Santos, M. (2009b). *Pensando o espaço do homem*. 5. Ed. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Santos, M. (2008a). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record.
- Santos, M. (2008b). *Da totalidade ao lugar*. 1. Ed. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Santos, M. (2012). *Espaço e método*. 5. Ed. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Santos, M. (2007). *O espaço do cidadão*. 7. Ed. São Paulo: Universidade de São Paulo.

- Santos, T. (2002). A globalização reforça as particularidades. In: Santos, M., Souza, M. A., & Silveira, M. L. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. Ed. São Paulo: Hucitec.
- Saquet, M. A. (2007). *Abordagens e concepções de território*. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular.
- Seers, D. (1970). O desafio às teorias e estratégias de desenvolvimentistas. *Revista Brasileira de Economia*, 24(3).
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silva Jr, J. A. (2016). Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: o caso do Vale do Ribeira (SP). *Revista de Administração Pública*, 50(3), 513-527.
- Sousa, J. R. F. (2019). Inovação na Gestão Pública como “Possibilidade Objetiva”: O Caso do Pacto pela Educação de Pernambuco sob a Ótica da Administração para o Desenvolvimento. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4), 1-16.
- Sunkel, O., & Paz, P. (1971). *El subdesarrollo latinoamericano y La teoría Del desarrollo*. 2. Ed. México: Siglo Veintiuno Editores, S.A..
- Traspadini, R., & Stedile, J. (2005). Introdução. In: Traspadini, R., & Stedile, J. (Orgs). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular.
- Veiga, José Eli da. (2005). O prelúdio do desenvolvimento sustentável. In: Pedro Mercadante Oliva. (Org.). *Economia Brasileira - Perspectivas do Desenvolvimento*. São Paulo: Centro Acadêmico Visconde de Cairu.
- Vieira, E. F., & Vieira, M. M. F. (2003). *Espaços econômicos: geoestratégia, poder e gestão do território*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto.
- Vieira, M. M. F., Vieira, E., & Knopp, G. C. (2010). Espaço global: território, cultura e identidade. *Revista Administração em Diálogo*, 12(2), 01-19.