



ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO: UM DEBATE A PARTIR DA GEOGRAFIA POLÍTICA

State, public policies and territory: a debate based on political geography

Estado, políticas públicas y territorio: un debate a partir de la geografía política

Vanessa Teixeira¹
Rafael Freire de Paula²

RESUMO

Este estudo tem por objetivo discutir o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar); Bolsa Família; Minha Casa Minha Vida (MCMV) e PROUNI (Programa Universidade para Todos) enquanto políticas públicas desenvolvidas no Brasil (período de 2003), e que qualifique para uma abordagem do Estado e seu papel na sociedade, isto é, o Estado em ação por meio das políticas públicas que, por sua vez, não atingem um território homogêneo e/ou neutro, mas sim, diverso, heterogêneo e em disputa pelos grupos de poder que o integram. No intuito de atingir com os objetivos propostos foram utilizados os estudos de Melozzo (2010); Souza (2006; 2003) Trevisan; Bellen (2008); Frey Klaus (2000); Serpa (2011); Bobbio (2007); Harvey (2006); Steinberger (2013); Resende (2014), Castro (2012); Santos (2009), Gallaher (2009).

Palavras-chave: Estado. Políticas públicas. Geografia.

ABSTRACT

This study aims to discuss PRONAF (National Program for Strengthening Family Farming); "Bolsa Família"; "Minha casa minha vida" (MCMV) and PROUNI (University for All Program) as public policies developed in Brazil (2003), and that qualify for an approach to the State and its role in society, that is, the State in action through of public policies that, in turn, do not reach a homogeneous and / or neutral territory, but rather, diverse, heterogeneous and in dispute by the power groups that integrate it. In order to reach with the objectives proposed, the studies of Melozzo (2010) were used; Souza (2006; 2003) Trevisan; Bellen (2008); Frey Klaus (2000); Serpa (2011); Bobbio (2007); Harvey (2006); Steinberger (2013); Resende (2014), Castro (2012); Santos (2009), Gallaher (2009).

Keywords: State; Public policies; Geography

RESUMEN

Este estudio tiene por objetivo discutir el PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar); Bolsa Familia; Mia Casa Mi Vida(MCMV) y PROUNI (Programa Universidad para Todos) como políticas públicas desarrolladas en Brasil (período de 2003), y que califique para un enfoque del Estado y su papel en la sociedad, es decir, el Estado en acción por medio de las políticas públicas que, a su vez, no alcanzan un territorio homogêneo y / o neutro, sino diverso, heterogêneo y en disputa por los grupos de poder que lo integran. Con el fin de alcanzar con los objetivos propuestos se utilizaron los estudios de

¹ Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO, Campus Guarapuava - PR.
Email: vanessateixeira1904@hotmail.com

² Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO, Campus Guarapuava - PR. Professor concursado de Geografia no município de Tarabai - SP. Email: freire_depaula@yahoo.com

Melozzo (2010); (2006; 2003) Trevisan; Bellen (2008); Frey Klaus (2000); Serpa (2011); Bobbio (2007); Harvey (2006); Steinberger (2013); Resende (2014), Castro (2012); (2009), Gallaher (2009).

Palabras clave: Estado; Políticas Públicas; Geografia.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas constituem em diversos países uma importante ferramenta para a organização/gestão e planejamento território, no Brasil as mesmas só passaram a receber maior incidência nas últimas duas décadas, particularmente, pelas ações dos governos das questões sociais, mudanças da ampliação de experiências de participação popular, cidadania e gestões públicas a partir da década de 1980 no Brasil e na América Latina. Assim, são ações do Estado para promover o desenvolvimento em diferentes escalas e redefinidas em concordância ao cenário econômico/político e grupos de poder, isto é, estão longe de ser o resultado unicamente dos atores instituídos de poder, mas estão ligadas diretamente a uma espécie de arena de disputa, embates de ideias, preferências e interesses.

É fundamental ressaltarmos que uma mesma política pública pode ter alcance e objetivos diferentes ao longo de sua aplicação, ou inclusive ser capturada para responder a interesses não estipulados em sua origem.

Este estudo tem por objetivo discutir o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar); Bolsa Família; Minha Casa Minha Vida (MCMV) e PROUNI (Programa Universidade para Todos) enquanto políticas públicas desenvolvidas no Brasil (período de 2003), e que qualifique para uma abordagem do Estado e seu papel na sociedade, isto é, o Estado em ação por meio das políticas públicas que, por sua vez, não atingem um território homogêneo e/ou neutro, mas sim, diverso, heterogêneo e em disputa pelos grupos de poder que o integram.

Metodologicamente para elaboração deste artigo foi realizada um levantamento bibliográfico, uma revisão teórico-conceitual, utilizando também fontes de pesquisa como, periódicos, dissertações e teses, e dentro disso o uso da técnica de análise de conteúdo para compreender tais questões. Desta forma, para atingir aos objetivos proposto, foram utilizados os estudos de Melozzo (2010); Souza (2006; 2003) Trevisan; Bellen (2008); Frey Klaus (2000); Serpa (2011); Bobbio (2007); Harvey (2006); Steinberger (2013); Resende (2014) Castro (2012); Santos (2009), Gallaher, (2009).

O debate sobre a questão de políticas públicas territorial neste estudo se coloca para integrar uma discussão sobre uma das ações no território que é permeada por relações de poder. Assim, cabe ao geógrafo político, por sua vez, demonstrar como o poder é exercido, inescapável nas relações estabelecidas no território, e de modo algum é propriedade de um indivíduo, examinando o poder pela sua manifestação

espacial, na sua concentração, distribuição e suas formas de poder, sejam nos grupos e pelo contexto de governança (GALLAHER, 2009).

Poderíamos nos estender na conceituação de território neste ensaio, mas não é o objetivo do mesmo, então, discutiremos o conceito na forma como ele é entendido aqui. Lembramos que não tomamos como pressuposto o território como área jurídico-administrativa ou, de qualquer modo, mensurável no que se refere as dimensões e responsabilidades, mas sim, numa perspectiva próxima a autores como Souza (2012, p.79), em que o território “é um espaço definido por e a partir de relações de poder”, sendo ainda um instrumento de exercício de poder no espaço, de influência e dominação.

Há uma tendência, muito ligada a geografia tradicional, mas não exclusivamente, que trata o território próximo ao Estado-Nacional e, conseqüentemente, ao território nacional. Souza (2012) reconhece tal fato, mas alerta que

Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex., uma rua) à internacional; territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica. (SOUZA, 2012, p.81).

A diversidade de territórios, para além do território nacional, tem-se mostrado importante para as pesquisas em geografia interessadas nas disputas territoriais nas diferentes escalas. Fernandes (2013) diz que os conflitos no território geram territorialidades de dominação e territorialidades de resistência. Como exemplo de conflito, podemos mencionar as disputas em torno do direito a moradia, em especial nas grandes cidades, marcadas por violentas ações de reintegração de posse que tiveram uma resistência muito significativa por parte dos moradores e movimentos sociais, como o caso do bairro Pinheirinho, em São José dos Campos – SP, em 2012, cujas imagens da violência foram divulgadas por todo país³

As classes sociais, suas instituições e o Estado produzem trajetórias divergentes e diferentes estratégias de reprodução socioterritorial. A conflitualidade é portanto um processo em que o conflito é apenas um componente. Esse processo é formado por diversos componentes polarizados como uno – diverso; consenso – crítica; regra – conflito; padronização – variedade; centralização – centralidades; território – territórios. O âmbito da conflitualidade é a disputa pelos modelos de desenvolvimento⁴ em que os territórios são marcados pela exclusão das políticas neoliberais, produtora de desigualdades, ameaçando a consolidação da democracia (FERNANDES, 2013, p.174).

³ Para saber mais, acesse: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/01/21/moradores-dizem-que-violencia-na-regiao-do-pinheirinho-diminui-apos-reintegracao.htm>

⁴ O autor debate os diferentes modelos de desenvolvimento defendidos pelo agronegócio, de um lado, e dos camponeses, de outro.

Haesbaert (2013) aborda uma perspectiva multidimensional. Aponta três vertentes básicas para a compreensão do território: (i) Jurídico – Política, como um espaço delimitado e controlado, locus de poder, em geral do poder político do Estado; (ii) Cultural, marcada pela dimensão simbólica da apropriação e valorização desta territorialidade por um grupo; e (iii) Econômica, que enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas e da luta de classes, segundo o autor, é menos difundida.

Numa primeira impressão, poderíamos dizer que a postura de Fernandes (2013) enquadra-se na vertente econômica, porém, se observarmos a fundo as contribuições, veremos, nas entrelinhas, as outras duas vertentes sugeridas, pois a valorização do território, a identidade territorial é marcante nos textos da via campesina.

Apresentar sinteticamente o modo como pensamos o entendimento do território faz-se necessário para compreender algumas das políticas públicas brasileiras, sendo que elas são aplicadas em territórios distintos, onde a aceitação, os resultados e os *feedbacks* podem ser também diferentes.

A partir das leituras, arriscaremos defender a noção de inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território, como indica Steinberger (2013), ao mesmo tempo em que discutimos os novos desafios das políticas públicas na superação do alcance setorial para um quadro em que diferentes políticas públicas setoriais sejam dirigidas e caminhem juntas para a construção de um país mais justo e democrático.

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Discutir sobre a temática de política pública não é uma tarefa fácil, a começar pelas inúmeras definições que são atribuídas a ela. Celina Souza (2006) em seu estudo faz uma relação de vários pesquisadores e definições de políticas públicas defendidas por eles, apresenta a abordagem Lynn (1980); Mead (1995); Peters (1986); Dye (1984). Entretanto, a autora afirma que a definição mais conhecida permanece sendo a do pesquisador Laswell (1936), que partilha pela ideia que as “decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz” (SOUZA, 2006). Além disso, o pesquisador Harold Laswell, junto com Henry Simon; Charles Lindblom e David Easton são considerados os quatro principais pais fundadores da área de Políticas Públicas.

Considerando os pesquisadores apresentados acima, entendemos que não existe uma única e melhor definição sobre o que consiste como *política pública* (SOUZA, 2006). Desta forma, nossa reflexão busca enxergar a noção “políticas públicas” prioritariamente aos interesses do coletivo, assim, os interesses particulares e individuais não devem extrapolar esses limites, e ainda, deve ser um uma expressão em discussão pública/aberta a população, entretanto, para sua formulação e execução necessita-se de certo grau de legitimidade por parte dos autores (MELAZZO, 2010).

O debate sobre as questões das políticas públicas se coloca para integrar uma discussão sobre uma das ações no território de uma instituição política por excelência, o Estado. A propósito, este se vale e possui intencionalidade e interesses instituídos dentro de um sistema de objetivos, adquirindo materialidade no espaço a partir do sistema de ações (CASTRO, 2012). Para Santos (2009, p.95) as ações não acontecem sem “um objeto, e quando exercida, acaba por se redefinir como ação e por redefinir o objeto”, esta concepção pode ser segmentada no sentido da atuação do Estado na organização de um determinado território.

Aliás, as ações estão acompanhadas pelas intencionalidades, que a princípio, segundo Santos (2009), são uma espécie de corredor entre o sujeito e o objeto. Toda ação sobre o território contém uma intencionalidade, é uma conduta para atingir um objeto - revelam finalidades - um movimento consciente e voluntário que envolve diferentes agentes, são expressas nas estratégias de ação, práticas e discurso. A intencionalidade pode ser verificada nas formas das coisas, ideias, pessoas, etc (SANTOS, 2009).

De início, ao discutirmos a questão do Estado, devemos ir ao seu início, mesmo que alguns autores discordem uns dos outros sobre sua origem. Bobbio (2007), ao reconhecer tal fato, reduz a importância dessa discordância, afinal

O problema real que deve preocupar todos os que têm interesse em compreender o fenômeno do ordenamento político não é portanto o de saber se o Estado existe apenas a partir da idade moderna, mas sim o de saber se existem analogias e diferenças entre o assim chamado Estado moderno e os ordenamentos políticos precedentes, se devem ser postas em evidência mais umas do que outras, qualquer que seja o nome que se queira dar aos diversos ordenamentos. (BOBBIO, 2007, p.69).

Nessa perspectiva, podemos, por exemplo, entender o surgimento do Estado a partir da dissolução da comunidade primitiva fundamentada nos laços de parentesco e, a partir disso, da união de vários grupos familiares por razões outras, como o sustento ou a defesa. Por outro lado, historiadores contemporâneos relacionam o nascimento do Estado com o início da era moderna (BOBBIO, 2007).

Harvey (2006) relaciona o fato de que o trabalhador, mediante o trabalho, cria capital com instrumento de sua dominação, ao passo que a sociedade cria o Estado com esse mesmo propósito. Ainda na perspectiva marxista, o Estado é um instrumento de dominação de classe, portanto, dominado pela classe dominante burguesa que faz uso do poder para a manutenção do *status quo* e defende o discurso de união para o bem de todos, ou seja, cria um interesse geral ilusório (HARVEY, 2006). Todavia, analisar o Estado pela ótica marxista não o reduz a um estruturalismo imutável, o que ocorre, como indica Steinberger (2013), é predomínio do Estado Classista em Marx

O Estado que se origina da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle, mas que também se origina no meio da luta entre as classes, é, normalmente, o Estado da classe economicamente dirigente, que, por seus recursos, torna-se também a classe politicamente dirigente, e, assim, obtém novos meios de controlar e explorar as classes oprimidas. [...] No entanto, ocorrem períodos excepcionais – quando classes antagônicas quase se igualam em forças – em que o poder do Estado, como aparente mediador, adquire, naquele momento, certa independência em relação a ambas as classes (HARVEY, 1941, p. 157).

Para Lênin (2007), a existência do Estado é o *produto* e a *prova* de que as contradições entre as classes sociais são irreconciliáveis. Nesse sentido, vemos que o Estado é, na visão marxista, produto e produtor dos antagonismos de classe, ao passo que a classe dominante, em geral detentora do poder do Estado, utiliza-se de sua legitimidade (da coerção, elaboração e aplicação de leis, etc) para defender seus interesses, como o da propriedade privada. Ao defender a revolução, Poulantzas (2000) aponta a importância, a priori, da tomada do poder do Estado, mesmo que para boa parte dos teóricos marxistas, a necessidade do Estado desaparecia com a eliminação das classes, pois seu propósito (de instrumento de dominação) estaria acabado.

Steinberger (2013) cita outros “Estados” que não o Classista oriundo do marxismo, tais como o Estado Liberal em Locke, juiz dos conflitos sociais e instrumento de garantia da liberdade e direitos individuais e o Estado Contratualista, que delega a legitimidade ao Estado via contrato social, todavia, optamos por destacar a via do Estado Classista por sua semelhança ao atual momento político do Estado brasileiro.

Steinberger (2013) nos mostra as diferentes perspectivas a respeito do Estado e sobre como o mesmo deve posicionar-se frente a questões políticas, econômicas e sociais de um país diverge significativamente entre autores (e seus seguidores) que lidaram com esta questão direta ou indiretamente, tais como Weber, Locke, Rousseau e Marx.

Podemos partir das contribuições de Castro (2013) para entender o momento vivido pelo Estado brasileiro, pois “a política é a administração dos conflitos e não a promessa de eliminação deles, dentro do contexto democrático, a criação de uma lei não pode, então, pretender-se como um processo marcado pela neutralidade (CASTRO, 2013, p.61)”. Desse modo, a autora reconhece o antagonismo indissociável das classes sociais, mas, também, valoriza a experiência democrática e do embate político via partidos políticos ou movimentos sociais, além do destaque as três esferas político-administrativas: federal, estadual e municipal, sendo a última, lócus principal da atuação cidadã da sociedade civil em prol de melhorias relativas a questões locais (CASTRO, 2005).

O Estado é uma das mais importantes instâncias de poder no território, este último que confere substância ao Estado, isto é, sem o território o Estado é uma figura jurídica, uma intenção, mas não deixa de ser uma realidade histórica e social (CASTRO, 2009). Dessa maneira, o território é base de poder para o

mesmo na organização da sociedade, o Estado que possui característica funcionalista e institucionalista, na primeira faz referência a suas funções, estabelecendo medidas e ações para atender à população, a segunda perspectiva esta relacionada ao que compõem institucionalmente - o corpo de funcionário, instituições etc (RODRIGUES, 2013). É nessa primeira perspectiva que o estudo encontra-se pautado.

Quando pensamos a ação do Estado, motivada ou não pelas exigências da sociedade civil organizada, estamos nos referindo a políticas públicas que, assim como a elaboração de leis, estão distantes de representar (ou buscar) objetivos *neutros* (CASTRO, 2005).

Souza (2006) aponta o período pós 1930 como momento de emergência de ações estatais por meio de políticas públicas, algo que se intensificou no período pós-guerra devido à adoção do modelo keynesiano⁵ por parte dos países centrais. Para a autora, na área do governo “a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências (SOUZA, 2006, p.22)”.

Com o desgaste da economia mundial em fins dos anos 1970 e início dos anos 1980 temos o incremento de uma maior racionalidade no que se refere aos investimentos públicos, isto é, com o enxugamento da máquina pública defendido pelos neoliberais desse período, houve, por conseguinte a diminuição de recursos destinados a serviços públicos, muitos alvos da privatização, bem como a redução de políticas públicas.

Junto à racionalidade na elaboração e aplicação de políticas públicas vem a eficiência, que passou a ser o principal objetivo de qualquer política pública, acompanhado ainda da credibilidade que seria alcançada devido a delegação das políticas públicas a instituições com “independência política”, isto é, neutras (SOUZA, 2006).

A racionalidade aplicada aos recursos públicos passa a ser defendida, desse modo, “o ajuste fiscal implicou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesas e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais (SOUZA, 2006, p.20)”. Tal contribuição se assemelha muito ao momento em que vive o Brasil, cujo papel atual do ministério da fazenda, ao menos aparentemente, é reequilibrar as contas públicas, que para os partidos de oposição ao governo foram solapadas por políticas públicas de cunho social, tais como o PROUNI⁶, FIES⁷, Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família, etc.

Podemos então, apoiados em Souza (2006), sintetizar a área de políticas públicas

⁵ O Keynesianismo é a corrente de pensamento fundamentada na obra do Economista John Maynard Keynes, que contestou algumas premissas da organização liberal da economia, destacou a importância do papel do Estado na correção dos “desequilíbrios” do mercado, de modo que o Estado seria responsável em realizar fortes investimentos, especialmente em áreas de desinteresse para o capital privado, capazes de aquecer a economia e ao mesmo tempo disponibilizar grandes remessas de crédito a juros baixos ao capital privado. O modelo keynesiano começa a ser adotado pós 1930 nos Estados Unidos e expande-se para a Europa no período pós II Guerra Mundial.

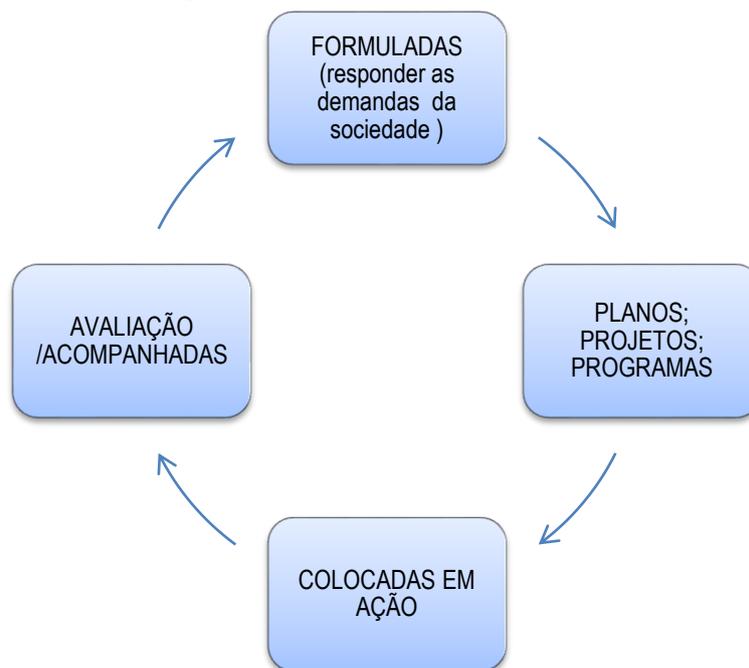
⁶ Programa Universidade para Todos.

⁷ Fundo de Financiamento Estudantil.

[...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Tendo em vista a independência do Estado no que se refere à elaboração e implementação de políticas públicas, Souza (2006) esclarece que não podemos estabelecer reducionismos, isto é, tomar como parâmetro um Estado produtor apenas de políticas públicas elitistas ou apenas favoráveis às classes subalternas. Para a autora, a produção de políticas públicas é plural e varia segundo a atuação dos diferentes grupos de poder que compõem a sociedade. Além disso, as políticas públicas são organizadas em um ciclo (figura 01) cujos estágios são: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Figura 01. Ciclo das políticas públicas.



Fonte: Souza, 2006. Organizado pelos autores.

No Brasil, por exemplo, verificamos essa dualidade do Estado, pois de um lado intensificou, nos últimos 18 anos, suas políticas públicas de cunho social e, de outro, responde aos interesses do capital privado e da elite nacional, sendo um Estado defensor e comprometido com a reprodução do capital.

Quando pensamos o Estado democrático atual verificamos que suas ações nem sempre são contínuas ou semelhantes ao longo dos anos, tendo em vista as orientações de cunho político ideológico que orientam o grupo de poder dominante em determinados períodos. É possível citarmos os partidos políticos

nesse sentido, mas de modo algum reduzir a questão dos grupos de poder a apenas grupos partidários. Como exemplo, Steinberger (2013) cita a retomada, por parte do Estado, na elaboração, controle e aplicação de políticas públicas no Brasil pós 2003, desse modo, temos, segundo a autora, uma forma de agir do Estado antes e após 2003, algo que veremos com mais detalhes posteriormente.

Os atuais debates no cenário político nacional ocorrem justamente nesse sentido, de responsabilidade fiscal, redução ou reorganização de políticas de cunho social, dificultando assim o acesso às mesmas e, desse modo, reduzindo os gastos, além de, por outro lado, buscar formas de fomentar o setor privado, produtivo ou especulativo.

POLÍTICAS PÚBLICAS: PRONAF, BOLSA FAMÍLIA, MINHA CASA MINHA VIDA E PROUNI

A postura do Estado na elaboração e aplicação de políticas públicas gera contradições no seio do território alvo da mesma, pois pode contemplar um segmento da sociedade em detrimento do outro. Em relação à política energética adotada pelo governo federal, estados como o Rio Grande do Norte, por exemplo, possui suas incoerências, tal como a elucidada na figura 2.

Figura 2. Cartaz de protesto contra a implantação de usina eólica na região das dunas.



Fonte: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/09/08/moradores-debtem-sobre-instalacao-de-aerogeradores-em-dunas-no-rio-grande-do-norte.htm>.

Como podemos perceber, a demanda local seria por moradias populares e não a implantação de uma usina eólica (há debates sobre as prioridades). Outro ponto interessante é o local de implantação, que seria uma área a ser protegida e não utilizada por moradias ou atividades econômicas, porém, para o último a área foi liberada, para as moradias não.

Desta maneira, “em uma sociedade de conflitos e interesses de classe, elas [políticas públicas] são o resultado do jogo de poder determinado por leis, normas, métodos e conteúdos que são produzidas pela interação de agentes de pressão que disputam o Estado” (TRAVASSOS; SOUZA; SILVA, 2013, p.148). Tais agentes são identificados como: políticos e partidos políticos, empresários, organizações, sindicatos etc. cada um fazendo parte de um conjunto de perda/ganho com a política em debate, dentro do conjunto de interesses afetados pelas decisões/ações da política pública.

Dentre as políticas públicas adotadas no Brasil, algumas se destacam e serão analisadas brevemente neste ensaio, são elas: PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida (MCMV) e PROUNI (Programa Universidade para Todos).

As políticas públicas aqui mencionadas possuem alcance nacional, porém, sua atuação não é uniforme no território e os alvos dessas políticas públicas não respondem da mesma forma as mesmas, pois a partir da noção de território usada, defendida por Steimberger (2013), a sociedade faz diferentes usos do que lhes é colocado, como os recursos do PRONAF, que são voltados para diferentes dinâmicas de acordo com as demandas regionais e/ou locais.

Ainda sobre o PRONAF, devemos problematizá-lo do ponto de vista dos recursos a ele direcionados, em torno de 29 milhões na safra 2015/2016, sendo que os financiamentos ao agronegócio chegam a patamares muito maiores, entre 180 e 190 milhões⁸. Desse modo, mesmo uma política pública da importância do PRONAF, ainda possui aplicação limitada em relação aos recursos, ou mesmo nos critérios estabelecidos para repasse dos recursos, que geram contradições, como aponta Resende (2014), quando diz respeito à liderança da região sul no acesso aos recursos do PRONAF, mesmo estando a maior parte dos agricultores familiares concentrados na região nordeste.

Nessa análise da agricultura familiar, é significativo apontar o fato que a mesma “nunca apresentou organização e força a ponto de influenciar as instituições governamentais que tomam as principais decisões de política agrícola” (DENARDI, 2001, p.57). Assim, mesmo tendo problemas reconhecidos na agenda política, por confluir a interesses e lideranças dominantes (ao agronegócio), não são implementados e sofrem com limitações em grandes medidas a distribuição de recursos.

Criado em 2003, o programa Bolsa Família atende milhões de famílias por todo o Brasil, seu foco é o combate à fome e à miséria, sendo fundamental para a retirada do Brasil do mapa da fome mundial divulgado

⁸ Ver PRONAF em <http://www.mda.gov.br/> e sobre os créditos destinados ao agronegócio em <http://www.agricultura.gov.br/>.

pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura). O custo anual do programa Bolsa Família aproxima-se de 27 bilhões de reais ao ano, o que representa menos de 0,5% do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro.

O programa funciona, na grande maioria dos casos, como um complemento de renda para as famílias que se enquadram nos critérios estabelecidos pelo órgão estatal responsável, o Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome. Neste ano, em específico, discussões relacionadas a possíveis cortes nos benefícios foram recorrentes no cenário político nacional, uma clara ameaça as conquistas sociais dos últimos anos, pois mesmo que parte da sociedade não apoiasse o programa, desde sua criação o mesmo não fora tão ameaçado.

Ainda, a espacialização dos recursos destinados a este programa é variada⁹, mesmo que concentrada obviamente na faixa litorânea brasileira e suas proximidades, onde a maioria da população reside. Lembramos isso porque essa espacialização auxilia no combate à disseminação de preconceitos ou inverdades sobre o programa, como os posicionamentos que indicam que o mesmo “só atua no nordeste brasileiro”, “em São Paulo o povo trabalha e não precisa” etc.

O programa Minha Casa Minha vida teve início em 2009, tem como objetivo combater o déficit habitacional do país por meio de construção de casas populares ou facilidade para financiamento habitacional. Há diferentes critérios segundo a faixa de renda das famílias, facilitando para aqueles cuja renda é menor, pois não conseguiriam se adequar aos padrões de financiamento exigidos pelo mercado.

De acordo com o estudo de Resende (2014) referente ao MCM, vemos que a quantidade de recursos envolvidos é imensa, impactando a economia de diversas formas, geração de emprego, formação técnica, inclusão social, especulação financeira no solo urbano, necessidades de novos equipamentos sociais, etc. Atualmente, o programa sofre pressões para que os critérios sejam mais duros, o que diminuiria o acesso aos financiamentos ou ao próprio benefício da casa própria subsidiada pelo governo federal.

Para um país cujo déficit habitacional é muito representativo, especialmente nas grandes cidades, frear este programa é um impasse importante a ser pesquisado, assim como sua aplicação tem sido alvo de estudos em diversas áreas da ciência, inclusive para a geografia.

Em relação ao PROUNI, criado em 2004, é voltado à concessão de bolsas a estudantes da rede pública ou particular, sejam elas integrais ou parciais. Até o segundo semestre de 2014, o programa atendeu 1,4 milhão de estudantes, sendo 70% deles com bolsas integrais. A criação desta política pública alterou o quadro geral dos cursos de graduação no Brasil, tal como é mostrado por Resende (2014).

⁹ Consultar a pesquisa de Resende (2014).

Figura 3: Matrículas em cursos de graduação presenciais por região (1995-2010).

		Matrículas em cursos de graduação presenciais (números absolutos)					Taxa de crescimento médio anual (1995-2010) (%)
		1995	2000	2005	2010	Variação 1995-2010	
Norte	Pública	48.386	71.412	124.763	152.469	104.083	8,0
	Privada	15.806	43.646	136.384	199.889	184.083	18,4
Nordeste	Pública	183.872	271.795	352.757	438.090	254.218	6,0
	Privada	85.582	141.914	385.505	614.071	528.489	14,0
Sudeste	Pública	255.762	304.691	377.053	493.881	238.119	4,5
	Privada	717.686	1.093.348	1.832.580	2.162.350	1.444.664	7,6
Sul	Pública	160.525	161.729	223.378	242.367	81.842	2,8
	Privada	169.531	380.706	621.963	650.763	481.232	9,4
Centro-Oeste	Pública	51.995	77.399	114.238	134.889	82.894	6,6
	Privada	70.558	147.605	284.535	360.351	289.793	11,5
Brasil		1.759.703	2.694.245	4.453.156	5.449.120	3.689.417	7,8

Fonte: Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Fonte: RESENDE, 2014.

É perceptível que o aumento das matrículas em instituições privadas é muito superior às matrículas nas instituições públicas em todas as regiões do país. Tal fato recebe muitas críticas atualmente, que argumentam em uma suposta terceirização do ensino superior no Brasil, pois são repassados montantes de recursos públicos para instituições privadas de ensino, o que também levou ao surgimento de grandes grupos empresariais no ensino superior brasileiro.

Entretanto, temos de valorizar a inserção de milhões de pessoas no ensino superior nos últimos anos, seja via PROUNI, FIES ou por ingresso em universidades públicas. A expansão do ensino superior é fundamental para a melhoria da educação do país e para avanços na área ciências e tecnologia. Estes dados representam resultados das principais ações sobre a ampliação dos quadros da máquina do Estado e o retorno do planejamento nacional (aliança Estado e sociedade civil) (STEINBERGER, 2013).

Nesse sentido, a política pública está inserida em um contexto amplo e interligada a vários atores. Olhar as políticas públicas é se deparar que os fundamentos de sua relação são políticos, estabelecendo estratégias e táticas frente aos outros membros da sociedade para impor critérios e formas de atuação. Desta maneira, é inegável que a mesma impõe um conjunto de interações e estratégias em ações para o desenvolvimento do território, como explica Castro (2013) quando afirma que a produção territorial correlacionada a aplicações de recursos públicos demonstram o fazer político no espaço, evidenciam uma visibilidade das organizações da sociedade e suas decisões, que procedem em políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi estabelecer um diálogo entre algumas das políticas públicas atuais no Brasil. Não optamos por focar em uma ou outra política pública em específico, pois tratamos de um panorama geral enquanto ações políticas promotoras para o desenvolvimento, buscando garantir acesso a bens, serviços públicos aos habitantes (RODRIGUES, 2014) atuando para minimizar as desigualdades sócio-espaciais, primando por um desenvolvimento local, regional ou nacional a áreas que estavam inconscientes na agenda pública.

A discussão de notícias veiculadas pela mídia e o trabalho de campo realizado em Brasília-DF¹⁰, auxiliaram nas análises que fizemos aqui, de modo a valorizar os pontos positivos e mostrar as contradições, limites ou deficiências da ação do Estado brasileiro por meio das políticas públicas, geridas por ministérios ou secretarias diferentes que nem sempre dialogam durante as diversas fases de suas ações.

Faz-se necessário, enfim, o devido destaque ao território na elaboração, aplicação e avaliação das políticas públicas brasileiras, pois a diversidade territorial brasileira, pensando-a a partir dos embates entre classes sociais e/ou grupos de poder, interfere diretamente nas diferentes fases dessas políticas públicas. O Estado, sua ação, por intermédio das políticas públicas, e o território não podem ser analisados separadamente, são contraditórios, espaços de disputa e reflexos imperfeitos uns dos outros.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norbert. **Estado, governo e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- CASTRO, I.E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CASTRO, I. E (org). **Espaços da Democracia: para a agenda da geografia política contemporânea** – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Faperj, 2013.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico**. Presidente Prudente, Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT/UNESP, p. 398, 2013.
- HAESBAERT, Rogério. Da Desterritorialização à multiterritorialidade. **Boletim Gaúcho de Geografia**, 29: 11–24, jan., 2003.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução**, V. 1, Ed 1., São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- LOW-BEER. J. O Estado e as políticas públicas: uma revisão histórica (1950 a 1997) **Espaço & Geografia**, V.5, n 2, p.65 -100, 2002.

¹⁰ Trabalho de Campo realizado em Brasília-DF no mês de novembro no período de 2015.

- MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, Presidente Prudente/SP, v. 4, p. 9-32, 2010.
- POULANTZAS, Nicos. As lutas políticas: o Estado, condensação de uma relação de forças. In: POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. São Paulo: Graal, 2000.
- RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. v. 1.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço**. 2. Ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O território e a sociedade no início do século XXI**. 15 ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20- 45, 2006.
- SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista brasileira de ciências Sociais**, v18, n 51, 2003
- SOUZA, Marcelo José Lopes. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.E. et al. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- STEINBERGER, Marília (org). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**, Marília Steinberger et al, Brasília: Ler Editora, 2013.