

ISSN 15169111

**PAPERS DO NAEA Nº 338**

**INFLUÊNCIA DO DISCURSO DO BANCO MUNDIAL NAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL  
NO BRASIL**

**Edilson Almeida de Souza**

**Belém, Dezembro de 2014**

**O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)** é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

**Papers do NAEA - Papers do NAEA** - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



## **Universidade Federal do Pará**

### **Reitor**

Carlos Edilson de Almeida Maneschy

### **Vice-reitor**

Horacio Schneider

### **Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação**

Emmanuel Zagury Tourinho

## **Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**

### **Diretor**

Durbens Martins Nascimento

### **Diretor Adjunto**

Ana Paula Vidal Bastos

### **Coordenador de Comunicação e Difusão Científica**

Silvio Lima Figueiredo

### **Conselho editorial do NAEA**

Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos

Prof. Dr. Armin Mathis – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento – NAEA/UFPA

Profa. Dra. Edna Castro – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Francisco Costa – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Luis Eduardo Aragón Vaca – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Silvio Lima Figueiredo – NAEA/UFPA

### **Setor de Editoração**

E-mail: [editora\\_anae@ufpa.br](mailto:editora_anae@ufpa.br)

Papers do NAEA: [papers\\_anae@ufpa.br](mailto:papers_anae@ufpa.br)

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 338

Recebido em: 10/10/2014.

Aceito para publicação: 11/12/2014.

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

# INFLUÊNCIA DO DISCURSO DO BANCO MUNDIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

---

*Edilson Almeida de Souza<sup>1</sup>*

## **Resumo:**

O objetivo desse estudo é identificar as formações discursivas presentes nas recomendações do Banco Mundial ao Brasil quanto ao desenvolvimento territorial. Defende-se que toda a discursividade produzida pela instituição, sobre as políticas públicas desse cunho, não tem implicado apenas em transformações nas estratégias de desenvolvimento do País, mas está articulada às relações de poder que se voltam para a manutenção da ordem e do controle biopolítico. Os documentos foram submetidos à abordagem metodológica da análise do discurso. Analisou-se documentos correspondentes ao período de surgimento do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003, até o momento atual. Argumenta-se que na forma de governamentalidade hoje atuante, o Estado demanda aos indivíduos autonomia, passando a transferir responsabilidades próprias do Estado para os indivíduos e instituições privadas. Foi possível constatar a instrumentalização do conceito de desenvolvimento territorial e seu relacionamento a uma lógica racional e utilitarista, cabendo afirmar que os discursos do Banco Mundial têm amparado a solidificação do paradigma do capitalismo globalizado, reafirmando, assim, a lógica neoliberal individualista.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial. Governamentalidade Biopolítica. Banco Mundial.

## INFLUENCE OF DISCOURSE OF WORLD BANK IN THE TERRITORIAL DEVELOPMENT PUBLIC POLICIES IN BRAZIL

---

## **Abstract:**

The objective of this study is to identify the discursive formations in World Bank recommendations to Brazil on territorial development. It is argued that the whole discourse produced by the institution on the public policy of this nature, has not only involved in changes in the country's development strategies, but is articulated power relations that turn to the maintenance of order and biopolitical control. The documents were submitted to the methodological approach of discourse analysis. We analyzed documents of the period of emergence of the Sustainable Development Program of Rural Areas (PRONAT), created in 2003, to the present time. It is argued that in the form of governmentality active today, the state demand autonomy to individuals, through the transfer of the State's responsibilities to individuals and private institutions. It was found the instrumentalization of the concept of territorial development and its relationship to rational and utilitarian logic, leaving state that the World Bank's speeches have supported the solidification of the globalized capitalism paradigm, confirming thus the individualist neoliberal logic.

**Keywords:** Territorial Development. Governmentality Biopolitics. World Bank.

---

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA). Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Graduado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). E-mail: edilsongeo@gmail.com.

## INTRODUÇÃO<sup>2</sup>

Na conferência de *Bretton Woods*, ocorrida na cidade de mesmo nome nos Estados Unidos, em julho de 1944, foram criadas instituições que passariam a desempenhar forte influência mundial. Juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), surge o Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial. A criação do banco se destinava a prover ajuda técnica, financeira, projetos de desenvolvimento e reconstrução dos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial. Com perfil de banco de fomento, a instituição não se limitou aos objetivos iniciais. Alinhada à política externa dos Estados Unidos agenciou-se um reordenamento de seus interesses de forma a tornar-se, simultaneamente, rentável e atrativa aos investidores financeiros.

O Banco Mundial passa a dar suporte e a colaborar para a expansão da influência dos países capitalistas considerados desenvolvidos sobre o restante do mundo. Deve-se destacar que tal influência possui um caráter estratégico a depender dos objetivos a serem alcançados em um determinado contexto econômico e político. De maneira geral, o organismo está comprometido em divulgar as ideias neoliberais e a facilitar a implementação de práticas favoráveis ao mercado. Entre outras recomendações da instituição aos países latino-americanos está a redução do papel do Estado e a desobstrução dos entraves ao mercado (SIQUEIRA, 2012).

O Banco Mundial tem empregado variados dispositivos para difundir suas estratégias de desenvolvimento. Procurando contemplar os documentos mais importantes deste processo, analisamos neste artigo o *Country Assistance Strategy* (CAS) ou, em português, Estratégia de Assistência ao País (EAP) correspondente ao período 2004 – 2007 (WORLD BANK, 2003). A partir do ano de 2007 esse documento mudou de denominação e passou a se chamar *Country Partnership Strategy* (CPS) ou, em português, Estratégia de Parceria ao País (CPP), analisamos esses relatórios referentes aos períodos 2008 – 2011 (WORLD BANK, 2007) e 2012 – 2015 (WORLD BANK, 2011). Apesar dessa mudança de nomenclatura, a estrutura de recomendação estratégica permanece a mesma. De acordo com o Banco Mundial, o objetivo desse documento é identificar as áreas prioritárias, onde a assistência da agência pode ter um relevante impacto. Esses documentos contêm as estratégias básicas para a atuação no País, que são de extrema importância para a compreensão da influência do Banco no panorama das políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil.

Outros documentos de divulgação do Banco Mundial que foram analisados são as séries *The Policy Research Working Paper Series*. Eles divulgam pesquisas em andamento apresentando autoria, mas com a identificação do Banco constante no documento. Tais relatórios de pesquisa possuem o

---

<sup>2</sup> Agradeço ao professor Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr pela leitura e pelas observações feitas aos originais desse artigo.

objetivo de encorajar a troca de ideias sobre problemas gerais em desenvolvimento. Simultaneamente estimulam outros pesquisadores a observarem e discutirem os problemas emblemados pela agência (CAVALCANTI, 2008). Neste caso, foi analisado o documento publicado no ano de 2005, intitulado *Beyond the city: the rural contribution to development* (WORLD BANK, 2005), com o interesse de identificar a formação discursiva da abordagem espacial, especialmente o uso do território nos programas da agência.

Também é importante para as divulgações do Banco Mundial a série de documentos *World Development Report*, pois podem influenciar concomitantemente a internalização de ideias entre governantes, técnicos e agentes responsáveis por implementar políticas públicas nos países em que atua, além de outros pesquisadores e atores entre as próprias agências internacionais. Analisamos o *World Development Report* de 2008 (WORLD BANK, 2008), que trazia como tema a *Agriculture for development*, importante para compreender a estratégia de descentralização e valorização da escala territorial pela instituição.

Foi submetida à análise igualmente o *Country Assistance Strategy Progress Report* ou Relatório de Progresso da Estratégia de Assistência ao País. Esse documento é destinado a acompanhar e avaliar o desenvolvimento da assistência ao País. Foram analisados os documentos de avaliação de progresso, correspondente aos dois primeiros períodos em estudo, isto é, o *Country Assistance Strategy Progress Report for Brazil 2004 - 2007* (WORLD BANK, 2006) e o *Country Program Evaluation 2004 – 2011* (WORLD BANK, 2013). Por fim, analisamos a Estratégia Regional de Desarrollo Rural do Banco Mundial para a região da América Latina e do Caribe do ano de 2002, denominada *Llegando a los pobres de las zonas rurales* ou Chegando aos pobres das zonas rurais (WORLD BANK, 2002). Nesse informe o Banco expõe o resultado de seus estudos de diagnóstico e apresenta o que ele considera ser a nova estratégia rural e o novo plano de ação para o desenvolvimento rural da região.

A análise desses documentos procurou identificar a prática discursiva<sup>3</sup> do Banco Mundial voltada ao desenvolvimento do meio rural no Brasil. A pesquisa contemplou documentos correspondentes ao período de surgimento do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003 e oficialmente implementada em 2005, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT-MDA), até o momento atual, de execução do Programa Territórios da Cidadania; ocasião em que as relações de poder com o governo nacional são pautadas em um saber fortemente institucionalizado.

---

<sup>3</sup> O conceito não se confunde com a simples expressão de ideias, pensamentos ou formulação de frases, mas trata-se de falar de acordo com determinadas regras e expor as relações que ocorrem no interior de um discurso. As práticas discursivas estão intimamente relacionadas a um grupo de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço e destinadas a um espaço socioeconômico (FOUCAULT, 2012).

Com esses documentos o Banco Mundial lança os fundamentos para a formulação de agendas de desenvolvimento que, em princípio, parecem não manter relação direta com o desenvolvimento econômico, pois tem um apelo humanitário difícil de ser rejeitado. Entretanto, as formas de implementação dessas agendas têm demonstrado interesses explícitos nas reformas para adequar o País à economia de mercado, conforme aponta Cavalcanti (2008). A autora explica que há um consenso das agências multilaterais em investirem no apoio a políticas de desenvolvimento nos países considerados menos desenvolvidos, pois consideram seus governos ineficientes, e, por isso, necessitam de ações que levem à descentralização e à participação, assim como ao acultramento pelo neoliberalismo econômico. Acreditamos que esse processo ocorre de maneira muito mais sutil do que se percebe, por meio de dispositivos de controle social que ajustam a vida da população de maneira minuciosa aos seus interesses.

Defendemos que na relação entre discurso e práticas não discursivas, há uma mútua implicação e não uma linearidade explicativa, conforme também argumenta Fischer (2001). Com isso, toda a discursividade produzida pelo Banco Mundial, sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial, não têm implicado apenas em transformações nas estratégias de desenvolvimento do País, mas também nos leva a pensar como este discurso está articulado com as relações de poder que se voltam para a manutenção da ordem e do controle biopolítico, que, apesar da aparente contradição, mostram-se uníssonos em seus projetos.

Nesse artigo dedicamos-nos a desvencilhar as tramas que permeiam essas interações, concedendo maior destaque ao acontecimento e à relação saber-poder-subjetividade, isto é, problematizamos o saber enquanto estratégia de poder, localizando-o em meio às formas de governamentalidade biopolítica<sup>4</sup>. Assim, procuramos identificar os dispositivos agenciados para a implementação do pretense desenvolvimento territorial e como se opera a rede de articulação do saber-poder no âmbito deste processo.

## **A RELAÇÃO SABER-PODER DO BANCO MUNDIAL E SUA INFLUÊNCIA SOBRE OS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

As recomendações do Banco Mundial para o processo de descentralização no meio rural pode ser identificado marcadamente em documento da década de noventa, em que o órgão por meio do

---

<sup>4</sup> Para se compreender a constituição da biopolítica é preciso situá-la no contexto das práticas de governamentalidade moderna. Assim, compreendemos que ela se trata da gestão política global da vida dos indivíduos, da forma de racionalizar os problemas propostos à prática governamental pelos fenômenos pertinentes a uma população. Refere-se a uma tecnologia de poder massificante que considera a população um problema político, científico, biológico e de poder (FOUCAULT, 1997).

*Agriculture & Natural Resources Department* divulga a sua nova estratégia para o desenvolvimento do meio rural em uma nota de disseminação intitulada *Decentralization: a new strategy for rural development* (WORLD BANK, 1995), na qual o Brasil era uma das nações “encorajadas” a adotar esta estratégia, afirmando que a referida experiência havia trazido resultados positivos em vários países.

Este é considerado um período de relativa turbulência para o Banco Mundial e de ampla revisão das suas políticas de ajustamento estrutural; situação que levou o Banco a apresentar à comunidade internacional um discurso de mudança de postura em relação às estratégias implementadas até aquele momento. No entanto, esta revisão de atuação da agência deve ser compreendida, não como uma mudança na sua forma de pensar o mundo, mas como estratégia de adaptações às pressões e transformações nos ânimos da economia e da sociedade (SIQUEIRA, 2012).

Mas é no início do século XXI que podemos considerar certa alteração nas estratégias de desenvolvimento rural promovidas pelo Banco, pois ele reconhece o fracasso, as distorções e desigualdades geradas pelas estratégias anteriores que mantinham o mesmo perfil de integração, justificando tal fracasso pela ausência de uma agenda micro que pudesse proporcionar mais competitividade e também pelo caráter ultracentralizador e vertical das políticas propostas pela instituição (PEREIRA, 2006). Com essa aparente mudança de estratégia do Banco, realizada após intensa pressão social (PEREIRA, 2011), a instituição passa a defender que a nova prática dispunha de um conjunto de ações que tornaria infalível a forma de desenvolvimento. Entre estas ações, está a descentralização e a participação social, esta última adquirindo um papel de legitimação política.

Essas mudanças culminam com a consolidação de estratégias destinadas a dar voz à população pobre, para que ela, por meio dos seus próprios esforços, buscasse alternativas para a satisfação das suas necessidades. A preocupação com esta população só ganha destaque na agenda do Banco Mundial ao perceber que essas referidas distorções poderiam vir a ser obstáculos ao pleno desenvolvimento do mercado, o que levou a instituição a procurar mecanismos para conter esse problema, mas sustentando as mesmas formas de atuação de períodos anteriores, como a criação de oportunidades, o desenvolvimento de capacidades e a segurança contra as vulnerabilidades.

Com isso, a pobreza passa a ser vista como a privação de capacidades que impossibilita o seu desenvolvimento. Siqueira (2012) afirma que essa concepção de pobreza do Banco Mundial é fortemente influenciada por Sen (1999b, 2001), para quem a pobreza não deve ser compreendida como uma mera privação de renda, mas sim como um fenômeno de múltiplas variáveis, no qual permanece a defesa do discurso de pobreza como simples falta de capacidades. Assim, o organismo centra atenção na culpabilização e nas deficiências do indivíduo e não do sistema capitalista.

Nesse contexto o Banco Mundial retoma ao seu receituário de desenvolvimento o processo de descentralização de políticas públicas, com foco na dimensão territorial. No documento *Llegando a los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe* (WORLD

BANK, 2002), a instituição consolida um discurso que há tempos estava sendo propalado de forma um pouco dispersa. Nesse documento termos como “descentralização”, “integração”, “democratização”, “participação”, “produtividade”, “competitividade” e “território” são adotados amplamente e de forma bastante naturalizada.

O discurso da participação comunitária ganha destaque com o processo de descentralização e de democratização. O Banco Mundial difunde esse discurso como mecanismo de distribuição de poder, obtendo impactos de aceitação por parte da sociedade beneficiada de forma indireta. Nesse sentido, Cavalcanti (2008) afirma que as pressões política e econômica das agências multilaterais parecem se fortalecer, especialmente em decorrência da inclusão da sociedade civil nos processos de canalização de recursos. Na visão do Banco essas ações de descentralização e participação exigem um sistema governamental de coordenação mais eficaz.

En la región [América Latina y Caribe] se observa una creciente tendencia hacia la *democratización* y la *descentralización*. El ritmo y la forma del proceso de descentralización es probable que sea uno de los factores más importantes para determinar oportunidades y limitaciones al desarrollo regional. Esta tendencia significa que la sociedad civil intensificará la presión sobre el organismo público a fin de que éste sea más responsable y formule políticas más igualitarias e inclusivas. [...]. Esto también impone la imperiosa necesidad de procurar una *coordinación más eficaz entre los programas gubernamentales* y una mayor transparencia mediante la adopción de *enfoques participativos* y una divulgación de la información más eficiente (WORLD BANK, 2002, p.15, grifos nossos).

Deve-se esclarecer que além da ação internacional promovida pelo Banco Mundial de forte difusão das ideias de descentralização, há também no Brasil um contexto de apoio a esta estratégia. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 ganha destaque as manifestações políticas relacionadas à promoção da democracia participativa. Dessa forma, o discurso em favor da descentralização ganha o suporte tanto dos conservadores, como dos liberais e socialdemocratas. Durante o período da elaboração da nova constituição, tanto os constituintes quanto a sociedade como um todo tinham na descentralização um pensamento comum, a busca pela redemocratização vivenciada no País (CAVALCANTI, 2008).

A autora sublinha que nesse processo de descentralização político-administrativa do Estado, a sociedade civil, particularmente, por meio das Organizações Não Governamentais (ONGs), apresentou-se como agente importante para o fortalecimento desse discurso. Sua participação pode ser entendida como estratégia do Estado para transferir à sociedade civil parte significativa das funções de gestão e dos custos das políticas sociais, assim como de ampliar a participação da sociedade civil nas políticas públicas para aprofundar o processo de democratização.

Quanto à participação da classe política, Cavalcanti (2008) ressalta que especialmente os prefeitos, encontraram na descentralização um mecanismo para o fortalecimento de suas relações de



poder. Contudo, ela defende que o processo de descentralização abriu espaço para a expansão das privatizações e a terceirização dos serviços públicos, como também viabilizou a implementação da economia de mercado no Brasil. Não se pretende com isso afirmar que a descentralização não tenha a possibilidade de gerar fatores positivos.

Mas, ao analisar a forma em que ela se processa no País e, particularmente no que concerne ao universo das políticas públicas de desenvolvimento territorial, percebe-se que tem ocorrido uma transferência de responsabilidades do governo federal para a esfera municipal ou para a sociedade civil, com um caráter fiscal perverso. Ademais, implementa-se com isso uma estratégia de governamentalidade biopolítica na qual as relações de poder não apresentam alteração significativa e onde o governo federal permanece com forte influência, agora de forma mais sutil, uma vez que a participação comunitária é usada como grande trunfo.

Assim, a iniciativa de descentralização político-administrativa do Estado, somada às recomendações do Banco Mundial, trouxe à cena novos atores sociais, havendo a necessidade de adequação nas negociações do organismo e passando a ser também direcionadas suas propostas para os estados e municípios. Podemos afirmar que este receituário passa a ser internalizado amplamente pelo Brasil, tanto no que concerne às práticas discursivas de descentralização e maior participação popular, como na concretização das formas de coordenação de programas governamentais. Nesse sentido, a criação do atual programa do governo brasileiro, o Programa Territórios da Cidadania, vem ao encontro das recomendações propostas pelo Banco Mundial e do contexto de descentralização presente no País.

Faz-se necessário ressaltar que o Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo governo federal no ano de 2008. Lançado com o objetivo, segundo o governo, de reduzir as desigualdades sociais, de gênero, de raça, de etnia e superar a pobreza no meio rural brasileiro, busca promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, envolvendo a participação social e a integração de políticas públicas entre governo federal, estados e municípios (BRASIL, 2008). O Programa propõe também a inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais que mais sofrem com desigualdade, como as trabalhadoras rurais, os jovens, os quilombolas e os indígenas.

A proposta de desenvolvimento territorial está, inicialmente, apoiada no Marco Referencial ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. O documento se insere no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, instituído pelo Plano Plurianual 2004-2007. Nesse marco, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a incorporação e a implementação de novas estratégias e critérios para a intervenção pública para a promoção do desenvolvimento sustentável voltado ao meio rural. De acordo com o Marco Referencial, o desenvolvimento territorial tem como sua missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais

na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (BRASIL, 2005b, p. 2).

Deve-se registrar que o discurso defendido pelo Banco Mundial envolve a questão socialmente aceita, e inquestionável, da redução da pobreza. Exatamente isto. O que sobressai nesse discurso não é o interesse em extinguir as desigualdades abismais existente nos países da América Latina e do Caribe e nem suas verdadeiras causas, mas apenas reduzi-la, para que não gere nem obstáculos ao avanço do capitalismo globalizado neoliberal e nem entraves à economia de mercado.

El objetivo del Banco es ayudar a los países de ALC [América Latina y el Caribe] a reducir la pobreza rural. Para ello, propone una estrategia y un Plan de Acción dirigidos a revitalizar las zonas rurales con miras a promover el bienestar social, incluyendo la asistencia social y el empleo dentro y fuera de las explotaciones agrícolas. Esta revitalización se logrará mediante un aumento de la productividad agrícola, factores y mercados de productos más competitivos y eficientes, un mejor acceso a activos, servicios e infraestructura en el contexto del “espacio rural”, el desarrollo de capital social y humano, el uso sostenible de los recursos naturales y una mejor gestión del riesgo ante crisis económicas y naturales (WORLD BANK, 2002, p.18).

Mas o que há de novo nesta prática? Para o Banco Mundial trata-se da adoção de uma nova dimensão espacial, isto é, o território. Essa nova dimensão traria em si a capacidade de promover a integração, conduzir ao desenvolvimento e a conseqüente redução da pobreza rural, proporcionar o bem-estar social e maior oferta de empregos. Isto tudo obtido por meio do aumento da produtividade agrícola e do ganho de competitividade e de eficiência, no qual o desenvolvimento de capital social e humano possui significativa importância.

Esta estratégia de desenvolvimento, proposta pelo Banco Mundial, deveria vincular as políticas públicas de redução da pobreza do meio rural com o aproveitamento de oportunidade oferecidas pelo mercado e, enfaticamente, essa integração só seria possível por meio da criação de capital social e humano. A outra forma de integração seria a unificação de espaços de maneira horizontal por meio de territórios, isto constituiria o arcabouço para a criação de políticas sociais voltadas ao meio rural brasileiro adotando um recorte espacial específico.

*Lo que tiene de nuevo: un esfuerzo de integración vertical (políticas y mercados) y horizontal (territorial). El Plan también presenta nuevos enfoques para revitalizar el programa rural y ejercer un mayor impacto en la reducción de la pobreza. En particular, pretende integrar el sector rural al resto de la economía y aprovechar oportunidades más favorables, obtener una mejor comprensión del marco de incentivos, y que el programa macro y los temas rurales se complementen, en un esfuerzo por asegurar que los marcos macroeconómico y sectorial apoyen el desarrollo rural. En este sentido, el Plan destaca el aumento de la productividad como elemento clave del crecimiento y de la generación de mayores ingresos. [...]. Además, insiste en crear capital social y humano como un activo fundamental para los pobres (WORLD BANK, 2002, p. 26-27, grifo do autor).*

A orientação da agência para os processos de descentralização e integração de políticas públicas sociais deixa evidente alguns pontos que merecem ser destacados. As políticas devem ser instituídas com alto grau de eficiência financeira, – os termos “eficiente”, “análise de gastos”, “eficiência dos serviços sociais”, “crescimento”, “competitivo” e “produtivo” estão frequentemente presentes no discurso do Banco ao tratar desse tema. A descentralização confere ênfase ao nível municipal e considera esse o nível determinante para o sucesso das políticas. A participação popular e o bem-estar social são termos recorrentemente mencionados.

Abordagem *integrada* de apoio a estratégias de *desenvolvimento multissetoriais*, rural e urbana nos níveis estadual e municipal – respeitando as restrições necessárias ao ajuste fiscal, que incluem: Transformar a cooperação com os governos estaduais em estratégias e projetos estaduais *integrados*, incluindo a análise das políticas e dos gastos públicos [...]. Colocar mais *ênfase sobre os governos municipais* como importantes parceiros [...] (WORLD BANK, 2003a, p. 13, grifos nossos).

Nos níveis estadual e municipal, as estratégias de desenvolvimento *priorizam o bem-estar e a participação popular*. O apoio aos setores sociais estará centralizado na maior abrangência dos pobres e na obtenção de altos níveis de *qualidade e eficiência dos serviços sociais* (WORLD BANK, 2003a, p. 79, grifos nossos).

Implementation of the agriculture-for-development agenda also requires coordination *across ministries*. This agenda is broadly cross-sectoral, embracing not only issues of agricultural production, but also food safety, biosafety, animal health, human health and nutrition, physical infrastructure, environmental services, trade and commerce, natural disaster management, gender equity, and safety nets (WORLD BANK, 2008, p. 247-248, grifo nosso).

O discurso de desenvolvimento do Banco Mundial difunde os paradigmas a serem seguidos pelo Brasil no processo de implantação e de reformas políticas para que se atinja um nível de sucesso desejado. Cavalcanti (2008) alega que estas recomendações de descentralização promovidas pelos organismos internacionais visam a melhorar a eficiência de alocação de recursos e a resolução de problemas localizados com interesses exclusivamente econômicos. Dessa forma, a intenção em ajustar estruturalmente as economias conduz o País à integração espacial, pois, nessa orientação, os municípios precisam se integrar territorialmente para obter sucesso. A partir dessa compreensão a estratégia de desenvolvimento territorial estaria voltada a potencializar os ganhos capitalistas.

Ademais, Gómez (2006) afirma que as orientações do Banco Mundial procuram minimizar os efeitos do avanço da pobreza ocasionados pelos cortes nas políticas sociais, devido aos ajustes estruturais comandados pela instituição, garantir uma condição tranquila para os investimentos, e conseqüentemente, promover as reformas necessárias para integração do meio rural à dinâmica de acumulação acelerada do capital. Busca também despolitizar os movimentos sociais na luta pela terra, expandir a lógica de acumulação do capital e aliviar os prejuízos ocasionados pelo capitalismo.

Este mesmo entendimento é compartilhado por Rached (2010) ao destacar que a atuação do Banco Mundial se funda em dois mecanismos catalisadores do desenvolvimento: a criação do já

mencionado clima favorável ao investimento e a defesa na melhoria da qualidade de vida da população pobre. Segundo o autor, nessa estratégia, quanto mais os governos se apresentarem comprometidos com a área social e com o combate à pobreza, maiores serão as possibilidades de receber financiamentos do organismo. Nesse sentido, as recomendações para integração e para o desenvolvimento sustentável propostas pelo Banco Mundial estão sempre revestidas de uma prática discursiva do combate à pobreza e da melhoria da qualidade de vida da população e em grande parte reproduzida pelos países contemplados com os financiamentos.

O processo de descentralização é acompanhado de uma gama de recomendações por parte do Banco Mundial. Entre outras, temos o processo de privatização, que contempla as ações macroeconômicas neoliberalizantes. A instituição deixa claro seu posicionamento ao afirmar que “a parte da estratégia referente ao crescimento envolveu o apoio à descentralização e à privatização da infraestrutura, por meio da assistência técnica para regulamentação e de empréstimos seletivos” (WORLD BANK, 2003a, p. 51).

Percebe-se na estratégia do Banco o incentivo à transferência de responsabilidades do governo federal para a sociedade civil, que, na visão do organismo, seria produzida num ambiente de consensos, dentro do qual as relações e os interesses nunca entrariam em conflito. Esse processo ocorre de maneira sutil e às vezes até inconsciente. O Banco Mundial acaba atribuindo aos grupos marginalizados a responsabilidade por sua situação, pois, se estivessem integrados à economia de mercado, teriam a solução para seus problemas de pobreza.

São transferidos para a sociedade civil até mesmo os fracassos do mercado e da implementação de políticas públicas, cabendo a ela a função de superá-los. Nessa lógica, quando ocorre alguma ação mal sucedida, há o argumento de que a sociedade civil não foi capaz de mobilizar seu capital social para monitorar tais atividades ou não foi vibrante o suficiente para fortalecer o setor público para a formulação de políticas de desenvolvimento. Assim, observa-se nos documentos do Banco Mundial uma formação discursiva da liberdade de organização e da participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas e de integração ao jogo econômico.

*The third sector comprises producer organizations and other civil society organizations and can help to overcome market failures in agriculture while avoiding government failures. Collective action through producer organizations can facilitate economies of scale. [...]. But collective action can also fail by excluding disadvantaged groups, with the benefits captured only by local elites. A vibrant civil society strengthens public sector governance by giving political voice to smallholders, rural women, and agricultural laborers [...]. Civil society organizations can monitor agricultural policy making, budgeting, and policy implementation. Civil society can hold policy makers and the public administration accountable and create incentives for change. To do all this, however, the freedom of association, the right to information, and the freedom of the press are crucial (WORLD BANK, 2008, p. 248, grifos nossos).*

E quando ocorre a interferência por parte de algum agente na tentativa de corrigir as referidas falhas de mercado, como no caso das ações de governos, e não se obtém resultados positivos, o Banco Mundial lhes atribui toda a culpa pelo desempenho desastroso, “the results are poor because public sector interventions are often ill informed, poorly implemented, and subject to rent-seeking and corruption, leading to government failures” (WORLD BANK, 2008, p. 247). Trata-se mais uma vez de um discurso que procura ocultar as reais causas dos problemas do meio rural, pois transfere aos governos locais e suas gestões anteriores a incapacidade em resolver problemas que estão nas próprias raízes do capitalismo neoliberal e que o próprio Banco contribui para fortalecer.

O Banco Mundial assevera que o processo de descentralização gera mudanças nas relações de poder e autoridade. No entanto, acreditamos que este processo tem produzido formas mais sutis de relações de poder na qual a influência do governo central ainda permanece fortalecida, mas apresentando mudanças em suas formas de agir. O governo central desempenha agora funções como de coordenador, facilitador e regulador das ações voltadas à população pobre, o que não significa redução de influência.

Mediante a análise dos documentos do Banco Mundial, foi possível identificar uma formação discursiva na qual o processo de descentralização e, especialmente, o desenvolvimento territorial proposto ao Brasil deveria constituir-se um dispositivo para suprir a falta de acesso às oportunidades. Isso favoreceria o amplo desenvolvimento das capacidades individuais da população pobre. O discurso evidencia a proximidade com o campo teórico do economista indiano Sen (1999a).

Ao realizar esse alinhamento teórico, o Banco reproduz o entendimento de que a população pobre da área rural, alvo dessas políticas de descentralização, é a grande responsável pelo seu próprio desenvolvimento, devendo aproveitar de sua criatividade, capacidade e capital social para encontrar um caminho para sua autonomia econômica. Ao Estado caberia um novo papel, como já dito, o de coordenar, facilitar e regular (WORLD BANK, 2008) e, com isso, controlar populações. Dessa forma, o Estado fica responsável por criar uma ambiência adequada para a economia de mercado e gerar condições básicas de saúde e educação para que essas populações potencializem suas capacidades individuais. Em outras palavras, cabe ao Estado gerar oportunidades para o pleno exercício das liberdades individuais e aos indivíduos a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso de suas ações. Nesse processo, o mercado constitui o meio pelo qual as liberdades se expressariam e pelo qual o bem-estar será alcançado.

No entanto, para a população que não for capaz de desenvolver suas capacidades, há a necessidade de intervenção do Estado, a ser feita de maneira pontual e temporária. Nessa perspectiva, conforme Siqueira (2012) argumenta, a desigualdade na visão do Banco constitui-se uma questão de arranjos econômicos e de grau de interferência estatal; situação em que não figura em qualquer momento a exploração do trabalho e a interferência do próprio mercado nas relações de poder que cria

os desequilíbrios na distribuição de renda. Assim, a atuação do governo deveria associar estratégias que permitissem a transferência de renda focalizada, melhorias no sistema educacional e crescimento econômico; exatamente estas as características com as quais se reveste o discurso de desenvolvimento territorial no Brasil.

Nesse sentido, a descentralização e o desenvolvimento territorial proposto pelo Banco Mundial ao País deveria fazer com que o Estado gerasse condições para o desenvolvimento das capacidades individuais; oportunidade que o indivíduo teria para exercer sua liberdade de escolhas entre os estilos de vida. As escolhas e suas consequências pertenceriam ao indivíduo, como aquilo que seria percebido como sendo o que traz mais felicidade e bem-estar. Sen (1999b apud SIQUEIRA, 2012) considera que as políticas públicas de cunho social devem atuar de forma a não sofrer interferência na sua habilidade de favorecer o desenvolvimento das capacidades e das potencialidades individuais. Ademais, o campo teórico criado pelo economista tem produzido uma inversão na interpretação do quadro de pobreza.

Para Amartya Sen, o preponderante não é a renda, mas o que se é capaz de realizar com ela; e, nesta compreensão, arma-se um perigoso artilho: termina-se por justificar a existência de situações deploráveis de pobreza e de desigualdades econômicas, já que o problema em questão não são os rendimentos individuais, mas a inexistência de condições que favoreçam o usufruto da pouca renda que se tem (SIQUEIRA, 2012, p.126).

Com isso, as políticas sociais fundamentadas nesta concepção, particularmente como as orientadas pelo Banco Mundial, passam a difundir as ideias particularistas e individualizadas dos problemas sociais, como se não houvesse vinculação destes com as formas de exploração. Tem-se, assim, a orientação de um conjunto de políticas de viés paliativo e atreladas diretamente ao mercado, mas não vinculado às suas reais causas dos problemas, isto é, à exploração capitalista. Promove-se, dessa forma, uma naturalização das desigualdades, o controle da pobreza e não o seu enfrentamento.

As variadas propostas de ação do Banco Mundial estiveram dedicadas à redução ou alívio da pobreza e à melhoria da qualidade de vida. Faé (2009) igualmente sublinha que no início do século XXI a perspectiva adotada pelo Banco Mundial é marcada pela orientação da melhoria da qualidade de vida com o discurso de incentivo ao desenvolvimento das capacidades individuais, do aumento da produtividade e da renda, visando a possibilitar condições de acesso ao mercado de produção e consumo, entre outros fatores.

A partir desse discurso do Banco Mundial, tornam-se necessárias práticas governamentais que incentivem à formação de competências e a participação dos interessados nas decisões. Dessa forma, como expõe Faé (2009), é com o aperfeiçoamento das capacidades individuais que o Estado pode exercer com eficiência a função de facilitador e potencializador do desenvolvimento, e podemos considerar até mesmo um papel de controlador social. O autor defende que o incentivo do Banco

Mundial à participação da população nas práticas das políticas públicas expõe a lógica da valorização individual, tendo em vista que estas ações estão fundamentalmente orientadas para a lógica econômica.

Com isso, as políticas sociais se renovam para atender às populações carentes de forma focalizada e assistencialista. Nessa concepção, o mercado é considerado enquanto instância natural, imutável e fundamental para a articulação social. Igualdade não é mais compreendida como combate à desigualdade econômica, mas como disputa em termos equânimes para acessar um objeto específico. Cria-se, assim, a ideia de que dotar o indivíduo com capacidades específicas traz por si só a felicidade individual, e é esta felicidade que tem de ser considerada como finalidade principal da política social, isto é, o bem-estar social (MENDONÇA, 2012).

Nos últimos anos da administração pública do Estado brasileiro, concernente à gestão do Partido dos Trabalhadores, essa relação torna-se mais sutil. As influências que antes eram mais explícitas e tinham contornos políticos mais nítidos, agora parecem se concentrar mais no âmbito da afinidade ideológica do que propriamente de obrigações vinculadas aos empréstimos. Nesse processo de sutileza das relações, não apenas as formas distorcidas de se compreender a realidade são difundidas, mas uma tentativa de controle biopolítico (FOUCAULT, 2007) mais sofisticado também está em curso, isto é, a busca para garantir certos padrões de reprodução e de direcionamento da população.

O discurso de descentralização administrativa, de desenvolvimento territorial e de ações de integração irá culminar com a criação da política pública Programa Territórios da Cidadania. Este discurso é mantido ainda com mais intensidade no período atual. Entre as atividades prioritárias pontuadas pela agência a ser desenvolvidas no Brasil destaca-se o seu contínuo interesse em “uma mudança de foco do nível federal para o nível estadual (enquanto mantém relações e uma estrutura de coordenação em nível federal)” (WORLD BANK, 2013, p. 3, tradução livre). No atual documento de parceria com o País, o *Country Partnership Strategy for Brazil 2012-2015* (WORLD BANK, 2011), além do fortalecimento do mesmo discurso, permanece a ênfase ao saber do Banco e à adoção de medidas de desenvolvimento integrado, com cunho economicamente utilitarista.

O Grupo Banco Mundial tem sido um parceiro valioso para o Brasil, fornecendo soluções integradas, e de desenvolvimento multissetorial, adaptadas às suas necessidades. A demanda do Governo do Brasil por uma sólida e contínua parceria com o Grupo Banco Mundial é evidenciada por seu recente pré-pagamento de empréstimos do BIRD, com a finalidade de abrir espaço para empréstimos subnacionais [...] Inovação e conhecimento têm sido os elementos centrais dessa relação, com sólidos fluxos de transferências de conhecimento para, de e dentro do Brasil, apoiados por um programa de avaliações de impacto. A CPS do EF12-EF15 busca obter mais realizações, mantendo o foco na geração e transferência de conhecimentos, enfatizando ainda mais a inclusão social em linha com a meta da Presidente Dilma Rousseff de erradicar a pobreza extrema (WORLD BANK, 2011, p. i).

O Banco Mundial faz ampla defesa das estratégias de desenvolvimento que leve ao fortalecimento de políticas multissetoriais ou às chamadas políticas interministeriais, como é o caso do Programa Territórios da Cidadania no Brasil. Estas estratégias exigem, de acordo com o organismo, a criação das estruturas globais de governança mais robustas, as quais preferimos compreender como estruturas globais de controle mais sofisticadas, pois, conforme já exposto no item anterior, desenvolvem-se em função das políticas de cunho social, dispositivos destinados a coletar informações, acompanhar desenvolvimento e estabelecer recomendações, com o intento de se adequar o comportamento da população a um determinado fim. Ademais, esta estratégia reproduz as premissas do capitalismo neoliberal, na qual o principal interesse é o resultado, em grande parte econômico, destas políticas que se deseja cada vez mais eficientes.

Com isso, ampliam-se os limites das ações de intervenção do Estado associado ao princípio de utilidade, preferencialmente estendido à dimensão financeira, mesmo nas políticas públicas sociais. O governo torna-se aquele que manipula e age apoiado nos jogos de interesses. Esta forma de ação vai constituir algo que Foucault (2008) denominou de república fenomenal dos interesses.

A maioria das recentes operações de apoio aos governos *subnacionais* no Brasil foram multissetoriais, voltadas para atender a desafios de desenvolvimento complexos e multidimensionais. O apoio a esses empreendimentos exige esforços combinados e bem articulados em várias áreas e em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal). Também foram desenvolvidas operações *multissetoriais* em resposta ao maior enfoque do Brasil – e do Banco Mundial – nos resultados. Isso exige maior transparência e responsabilização em todos os setores bem como estruturas globais de governança mais robustas. *Trabalhar com diversos ministérios, departamentos e órgãos na mesma operação permite que o Banco Mundial ajude a fortalecer os sistemas fiduciários do país e as estruturas de gestão do setor público com maior eficiência, bem como na criação de sinergia entre as políticas e os programas* (WORLD BANK, 2011, p. 14, grifos nossos).

No documento de parceria com o Brasil 2012-2015 (WORLD BANK, 2011), constituído por catorze áreas de resultados, inseridas em quatro objetivos estratégicos, o Banco Mundial apresenta seu programa a ser implementado no País para promover o suposto desenvolvimento sustentável. Dentre estas áreas de resultados, chamou-nos a atenção o item 3.1 desse relatório (melhor coordenação das políticas no nível territorial), por demonstrar o forte apoio e a influência direta da instituição na implementação das políticas de desenvolvimento territorial no País.

*Para lidar com o desafio de promover o desenvolvimento econômico regional (RED), o GoB [governo brasileiro] está adotando uma estratégia dupla. De um lado, os governos federal e estadual estão usando uma abordagem territorial para aprimorar a coordenação no planejamento e implementação de programas sociais voltados para as áreas rurais mais pobres do país. Do outro lado, o GoB está implantando programas de investimento em infraestrutura pública para ampliar o acesso aos serviços básicos nas regiões mais atrasadas. [...] O Grupo Banco Mundial*



buscará contribuir com os esforços do GoB para promover o desenvolvimento econômico regional, apoiando melhorias na coordenação de políticas no nível territorial, como também a implantação de investimentos em infraestrutura direcionados para as áreas de saneamento básico, transportes e energia (WORLD BANK, 2011, p. 31, grifo do autor).

Por ter seguido à risca o receituário da descentralização e do desenvolvimento territorial aos moldes do que foi prescrito pelo Banco Mundial, o governo brasileiro é elogiado pela implantação do principal programa com este cunho no País: o Programa Territórios da Cidadania. Novamente é destacado o grau de eficiência e os ganhos de eficácia resultantes da abordagem territorialmente integrada proporcionado por essa política pública.

Também se evidenciam os esforços em fazer com que o programa proporcione a ampliação da produtividade das propriedades rurais e que consiga realizar sua inserção na economia de mercado. Em uníssono com o Banco Mundial essa política de abordagem territorial se propõe apenas à redução da pobreza rural, e não ao enfrentamento das suas reais causas. Para a instituição, essa superação viria com o atendimento das recomendações produtivas e neoliberais.

*A abordagem territorial do Brasil provou ser eficaz na canalização do planejamento coordenado e na implementação de programas federais e estaduais, com eficiência evidenciada e ganhos de eficácia obtidos pela interação conjunta. De modo especial, o programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, definiu 120 unidades territoriais no Brasil, cobrindo 1.851 municípios (dos 5.565 existentes em todo o Brasil) com populações inferiores a 50.000 habitantes e alocou R\$ 65 bilhões para promover o desenvolvimento econômico regional por meio de intervenções coordenadas nestas áreas. [...]. O Grupo Banco Mundial pode apoiar esses esforços da seguinte forma: ajudar os governos estaduais selecionados a criar e implementar programas de desenvolvimento rural sustentável com uma abordagem territorialmente integrada [...]. Esses programas enfatizarão a inclusão rural produtiva por meio da ampliação da produtividade de lavouras e do acesso aos mercados. Estes também tentarão integrar os objetivos de redução da pobreza rural e melhoria da gestão de recursos naturais (WORLD BANK, 2011, p. 31-32, grifos do autor).*

Assim, a estratégia de desenvolvimento em curso no País influenciada pelo Banco não visa à estabelecer uma presença controlada, mas uma inclusão que procure colocar essa população nos jogos de mercado e com isso reduzir os riscos que este indivíduo representa para si mesmo, para os outros e para o Estado. Estabelece, dessa maneira, um aparelho de normalização. Isso significa uma observação cada vez mais sutil e constante, que implica na ampliação dos efeitos de poder a partir do acúmulo da observação, e conseqüentemente aumento do saber, ou seja, há um conjunto de mecanismos que permite o crescimento do saber sobre essa população “anormal” e que busca enquadrá-la na lógica pré-estabelecida do mercado; com isso coloca em prática uma naturalização do mercado.

## O DISCURSO DO GOVERNO BRASILEIRO NA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL E A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL

A compreensão de território que se observa ao longo dos documentos da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) apresenta-se de forma simplificada e unidimensional, refletindo a despolitização das políticas públicas no contexto neoliberal, já observada por Romano (2009). Apesar de, em determinados trechos analisados, haver uma pretensa defesa de uma ação multidimensional, que, por vez, exigiria uma composição multidisciplinar, notamos que a construção da estratégia adquire um perfil vinculado à ciência econômica.

Os territórios são mais do que simples base física. Eles têm vida própria, possuem um tecido social, uma teia complexa de laços e de relações com raízes históricas, políticas e de transporte diversas, que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transporte e de comunicações, e que desempenham função ainda pouco conhecida no próprio desenvolvimento econômico. A *Ciência Econômica* conhece bem os aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (agroindústria, por exemplo) da arte, *mas a questão territorial ou espacial só recentemente vem sendo alvo de suas preocupações* (BRASIL, 2005a<sup>5</sup>, p. 3, grifos nossos).

Mesmo com uma complexidade enorme de conflitos presentes nos Territórios selecionados no âmbito da política de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil, eles são dissolvidos numa suposta ampla convergência de projetos entre os grupos dos Territórios que buscam o desenvolvimento a todo custo. Gómez e Favaro (2012) defendem que, na perspectiva da SDT/MDA, o desenvolvimento serve a todos ao mesmo tempo, fato que impõe uma noção de consenso, fortalecendo processos supostamente pautados na confiança, na reciprocidade e na cooperação. De acordo com os autores, isso permite reorganizar as áreas de conflitos e, dessa forma, deslocar os antagonismos sociais, fazendo com que a política de desenvolvimento territorial procure eliminar os conflitos por omissão voluntária e não pela resolução. Essa mesma omissão está presente nas definições de território realizadas pela entidade.

A construção de marcas territoriais não pode ser vista como simples intenção protecionista, mas como parte de um complexo mecanismo institucional de transmissão de confiança entre atores de segmentos sociais e interesses muito diversificados. As experiências bem sucedidas de desenvolvimento territorial caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais nos planos político, econômico e social.

[...]

O desenvolvimento rural deve ser concebido num quadro territorial, muito mais que

---

<sup>5</sup> Este documento foi publicado inicialmente pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) como Texto para Discussão número 4 do NEAD/MDA em outubro de 2003. Posteriormente foi revisado e republicado pela SDT/MDA em março de 2005.

setorial: nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados (BRASIL, 2005a, p. 3).

[O território] é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005a, p. 28).

[Compreende] o território como espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a promoção do desenvolvimento rural sustentável (BRASIL, 2005b, p. 12).

Dessa maneira, desaparecem as relações de poder conflituosas e surge o território de confiança em que o conflito se limita aos interesses muito diversificados presentes no Território. Nessa concepção, a construção ou ampliação das redes de relações sociais são suficientes para o sucesso do desenvolvimento territorial, para alavancar a valorização da produção, bem como para transposição dos mais diversos obstáculos impostos a este modelo de desenvolvimento.

Por mais que as condições naturais de solo, relevo e clima sejam importantes na determinação do desempenho dos territórios, não são poucos os casos em que os limites físicos foram vencidos pela *capacidade organizativa*, ou seja, pela construção de uma rede de relações que possibilitou ampliar as possibilidades de valorização da produção (BRASIL, 2005a, p. 3, grifo nosso).

Apesar do documento que funda as bases para implementação da política pública de desenvolvimento territorial no Brasil defender a importância da agricultura familiar e o acesso à terra como forma de enfrentamento dos problemas estruturais do País, imediatamente após essa afirmação condiciona-se o enquadramento do desenvolvimento rural aos parâmetros de produção do mercado.

Mudanças essenciais deverão ser assumidas pelos formuladores e operadores das políticas públicas, o que significa, fundamentalmente, reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, mas também de compreender que uma nova ruralidade está se formando a partir das múltiplas articulações intersetoriais que ocorrem no meio rural, garantindo a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão. Mas, *para ser valorizado, o rural precisa cumprir com os requisitos da produção, da otimização de seus recursos e da geração de riquezas*, o que somente será viável se forem compreendidos e dinamizados seus próprios recursos humanos e naturais; se forem incorporados elementos da ciência, na forma de tecnologias ambientalmente amigáveis; se forem as suas interações articuladas com os demais setores econômicos; se o seu capital social se desenvolver e, com ele, as pessoas encontrarem melhores oportunidades de bem estar e de dignidade (BRASIL, 2005a,

p. 10, grifo nosso).

Dessa forma, tem-se uma prática discursiva que defende o enfrentamento da pobreza por meio do desenvolvimento territorial numa diversidade ampla de dimensões, indo dos aspectos sociais, culturais até os naturais, mas que na verdade, tem contribuído para consolidação de dispositivos que impulsionam principalmente o crescimento econômico. A relação de mercado e pobreza colabora para legitimar e valorizar as ações de um desenvolvimento que visa, na essência, à questão econômica, num cenário ausente de confronto de interesses, construído aos moldes do receituário do Banco Mundial. De acordo com Favaro (2014), o desenvolvimento territorial, em seu formato atual, contribui com a expansão do capitalismo por meio de seus mecanismos de reprodução, isto é, a homogeneização, a integração, a polarização e a hegemonia.

Gómez (2006) afirma encontrar nos documentos da SDT/MDA um “reiterado exercício de ‘amnésia’ sobre os efeitos negativos provocados historicamente por essas políticas de desenvolvimento que sempre enfatizaram o mercado e criaram um círculo vicioso até hoje não resolvido” (GÓMEZ, 2006, p. 12). Para o autor, a criação dessas políticas de desenvolvimento territorial de base mercantil destinadas a resolver os problemas da pobreza rural visa a aumentar a concorrência, que, por sua vez, amplia as desigualdades, ocasionando mais pobreza.

Vale ressaltar que esta proposta de desenvolvimento traz em si um forte processo de transferência de responsabilidade do Estado para a agricultura familiar. Atribui-se a este grupo a responsabilidade de contribuição econômica e de integração aos mercados dinâmicos, alegando haver um imenso espaço para crescer e se desenvolver (ALENCAR; MENEZES, 2009), gerando, assim, uma corresponsabilidade entre todos os atores envolvidos nessa abordagem.

É nesse contexto que ganha destaque o estímulo às capacidades individuais, mecanismo densamente recomendado pelo Banco Mundial. Sustentado no discurso de promoção endógena dos territórios, ele amplia as ações destinadas à capacitação dos indivíduos, no sentido de maximizar o aumento da renda. Assim, para a SDT/MDA, “nada mais inovador do que estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais” (BRASIL, 2005a, p.11).

O processo de capacitação e de desenvolvimento de competências proposto pela SDT/MDA se estabelece por meio de articulações com universidades, instituições de pesquisa, entre outras, com o propósito de que os indivíduos passem a responder pelo desenvolvimento da estratégia:

Aproximação entre centros acadêmicos e instituições de pesquisa de referência e os territórios, favorecendo a realização de atividades de ensino, pesquisa e extensão, cooperação técnica e institucional. Desta aproximação esperam-se resultados imediatos e de longo prazo, pois diversas necessidades dos territórios poderão ser cobertas pelos trabalhos acadêmicos realizados nessas instituições com enraizamento local (BRASIL, 2005b, p. 15).

No entanto, é preciso observar que nesta proposta de desenvolvimento a ausência de capacidades individuais é utilizada para justificar problemas estruturais no País, como a persistência da pobreza e a concentração de riqueza, o que consideramos uma verdadeira inversão de valores. De acordo com esse discurso, a população é pobre porque não teve a capacidade para obter o seu aumento de renda, isto é, uma culpa do indivíduo e não uma característica inerente do sistema capitalista segregador e promotor do imenso fosso socioeconômico. O documento afirma que:

em países como o Brasil, a razão de fundo da persistência da pobreza é a concentração da riqueza, que *tem sua origem nas dificuldades criadas ao acesso a bens de capital e às capacidades humanas, competentes para favorecerem o aumento sustentável na renda* (BRASIL, 2005a, p. 11, grifo nosso).

Nesse sentido, com o intento de promover e estimular as capacidades individuais, a SDT/MDA instituiu, no âmbito da política de desenvolvimento territorial e no Programa Territórios da Cidadania, procedimentos e ferramentas destinados à produção, difusão e gestão do conhecimento.

Certamente outro aspecto a ser superado tem a ver com a *centralização dos conhecimentos e das informações*, e a sua utilização restrita a setores econômicos ou a grupos sociais. *A gestão democrática do conhecimento e da informação pode equilibrar as forças nessa luta pela generalização do desenvolvimento, do acesso a oportunidades e ao bem estar da população*. Nesse caso, o problema tem de ser atacado pelo lado da educação, da qualificação e da capacitação, tanto para o trabalho quanto para a participação e para a cidadania. A generalização do conhecimento implica manutenção de serviços de animação e extensão, disseminação de centros de informação e promoção rural, ampliação do acesso digital e emprego de tecnologias avançadas de informação e educação (BRASIL, 2005a, p. 15, grifos nossos).

A SDT deverá desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares às funções produtivas, para que seja estimulada a dinamização entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade. Contudo, *deverá começar empreendendo estratégias seguras de aprendizagem, parcerias, sensibilização, mobilização, informação e capacitação*, para que possa avançar com segurança a caminho das pretendidas transformações profundas e permanentes, tanto nos aspectos do ordenamento quanto no de desenvolvimento dos territórios (BRASIL, 2005a, p. 20, grifo nosso).

Essa preocupação é relevante tendo em vista que as relações de poder se exercem de forma mais efetiva em associação à produção de saber. Por sua vez, o poder é compreendido não apenas como repressivo, mas também como disciplinador, normalizador e também produtivo, podendo, assim, produzir efeitos que incitem e intensifiquem (FOUCAULT, 2014) a produção de saber.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Essa forma de governamentalidade, proposta pelo Banco Mundial e seguida pelo governo brasileiro, não consiste em instaurar uma relação de obediência e de dependência integral de cada indivíduo. Ao contrário, o Estado agora demanda aos indivíduos autonomia e responsabilidade (HACHE, 2007). Esta reorganização do Estado passa a transferir responsabilidades próprias do Estado para os indivíduos e instituições privadas. É nesse sentido que a forma de governar, por meio das políticas de descentralização de desenvolvimento territorial presentes no Brasil, transfere grande parte da responsabilidade aos indivíduos alvo desses programas para o desenvolvimento de suas capacidades.

Dessa forma, podemos constatar a instrumentalização do conceito de desenvolvimento territorial e seu relacionamento a uma lógica racional e utilitarista, cabendo afirmar que os discursos do Banco Mundial têm amparado a solidificação do paradigma do capitalismo globalizado, reafirmando, assim, a lógica neoliberal individualista. Conforme esta prática discursiva, o agricultor que se omitir de seu papel, nesse cenário de produtividade, onde impera a competição e concorrência, será penalizado e submetido à exclusão socioeconômica.

Assim, essas abordagens não reconhecem os conflitos existentes nos territórios, permanecem vinculadas ao fortalecimento da reprodução do capital e ao controle social, favorecendo a naturalização de temas como a pobreza e o desenvolvimento capitalista como única alternativa.

**REFERÊNCIAS**

- ALENCAR, M. T.; MENEZES, A. V. C. Ação do Estado na produção do espaço rural: transformações territoriais. *Campo-Território*. Francisco Beltrão, v. 4, n. 8, p. 121-147, ago. 2009.
- BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 25 fev. 2008.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - SDT. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília, DF: 2005b. (Série documentos institucionais 02-2005).
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - SDT. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília, DF: 2005a. (Série Documentos SDT, n. 1).
- CAVALCANTI, A. C. R. *A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife*. 2008. 203 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.
- FAÉ, R. *Os discursos sobre desenvolvimento como recursos político-estratégicos: o Banco Mundial como organização central no campo discursivo do desenvolvimento*. 2009. 263 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- FAVARO, J. L. *Geografia da política de desenvolvimento territorial rural: sujeitos, institucionalidades, participação e conflitos no Território da Cidadania Paraná Centro*. 2014. 380 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.
- FISCHER, R. M. B. Foucault e a análise do discurso em educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 114, p. 197-223, nov. 2001.
- FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.
- FOUCAULT, M. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Tradução Maria Thereza C. Albuquerque et. al. São Paulo: Paz e Terra, 2014.
- FOUCAULT, M. *Il faut défendre la société: cours au Collège de France (1975-1976)*. France: Hautes Études - Gallimard Seuil, 1997.
- FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FOUCAULT, M. *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France (1977-1978)*. 2. reimp. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- GÓMEZ, J. R. M. *Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural*. 2006. 438 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

GÓMEZ, J. R. M.; FAVARO, J. L. Uma leitura crítica do desenvolvimento territorial rural realmente existente: entre as condições de possibilidade e a implantação. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 122, p. 39-69, jan./jun. 2012.

HACHE, E. La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale? *Raisons politiques*. Paris, v. 4, n. 28, p. 49-65, 2007.

MENDONÇA, L. J. V. P. Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. *Textos e Contexto*. v. 11, n. 1, p. 65-73, jan./jul. 2012.

PEREIRA, J. M. M. A política agrária do Banco Mundial em questão. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 20, n. 57, p. 355-383, 2006.

PEREIRA, J. M. M. Conflitos e parcerias em torno de projetos socioambientais. *Tempo Social*. São Paulo, v. 23, n. 2, p. 235-263, 2011.

SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 1999a.

SEN, A. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999b.

SIQUEIRA, M. C. A. *A política de assistência social do governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia neoliberal*. 2012. 159 f. Dissertação (Mestrado)-Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

RACHED, G. A evolução das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais. 2010. Disponível em: <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00496194>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

ROMANO, J. O. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

WORLD BANK. AGRICULTURE & NATURAL RESOURCES DEPARTMENT. *Decentralization: a new strategy for rural development*. Washington, D.C.: The World Bank, n.1, 1995. (Dissemination Notes).

WORLD BANK. *Beyond the city: the rural contribution to development*. Washington, D.C.: The World Bank, 2005. (World Bank Latin American and Caribbean Studies).

WORLD BANK. *Country assistance strategy for Brazil, fiscal year 2004 - 2007*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

WORLD BANK. *Country assistance strategy for Brazil, fiscal year 2008 - 2011*. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

WORLD BANK. *Country partnership strategy for Brazil, fiscal year 2012 - 2015*. Washington, D.C.: The World Bank, 2011.

WORLD BANK. *Country program evaluation 2004 - 2011*. Washington, D.C.: The World Bank, 2013.



WORLD BANK. DEPARTAMENTO DE DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIALMENTE SOSTENIBLE. SECTOR RURAL. *Llegando a los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: 2002.

WORLD BANK. *Relatório de progresso da estratégia de assistência ao país para 2004 - 2007*. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.

WORLD BANK. *World development report 2008: agriculture for development*. Washington, D.C.: The World Bank, 2008.