

**Jhonatan dos Santos Dantas\***

Universidade Estadual do Centro Oeste  
Guarapuava, Paraná, Brasil

**Sérgio Fajardo\*\***

Universidade Estadual do Centro Oeste  
Guarapuava, Paraná, Brasil



# A cidadania como nexó político-territorial do desenvolvimento

**Recebido em:** 19 nov. 2023    **Aprovado em:** 02 jun. 2024    **Publicado em:** 23 dez. 2024

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-10>

---

\* Professor da Universidade Estadual do Centro Oeste, Setor de Agrárias e Ambientais, Departamento de Geografia. Doutor e Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Centro Oeste; graduado em Geografia pela Faculdade de Jandaia do Sul. E-mail: jhonatan.geo.dantas@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/1524940211211128>  <https://orcid.org/0000-0001-9232-9521>

\*\* Professor Associado da Universidade Estadual do Centro Oeste, Setor de Agrárias e Ambientais, Departamento de Geografia. Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho; Mestre e graduado em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá. E-mail: sergiofajardo@hotmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/9094036228374861>  <https://orcid.org/0000-0002-6486-9392>

## Resumo

---

As ambivalências sobre o que é o desenvolvimento pairam no campo acadêmico devido às diferentes vertentes teóricas e paradigmáticas nas quais o conceito foi concebido, resultando em uma polissemia explicativa. Essa polissemia refletiu em práticas discursivas e ações políticas que, mediadas por determinada vertente ideológica, promoveram a construção de políticas públicas de variadas ordens ancoradas ao conceito. Como reflexo, há existência de políticas públicas que são conflitantes do ponto de vista do seu objetivo e conteúdo, mas que são expressadas pelo mesmo ideário – o desenvolvimento. Partimos da tese que o desenvolvimento é um conceito polissêmico e multidimensional, que necessita ser repensado a partir do exercício da Cidadania Efetiva enquanto instância (i)material resultante e condição do desenvolvimento. A metodologia utilizada foi a adoção de uma revisão da literatura acerca do conceito de Cidadania, Políticas Públicas e Gestão Territorial. O resultado alcançado foi de que políticas públicas com diferentes finalidades foram construídas a partir de dimensões diferentes do desenvolvimento, estas que negligenciaram o alcance da cidadania como condição indispensável à ação política-democrática-decisória na construção, execução e avaliação das políticas públicas. A cidadania é, pois, elemento central para que o desenvolvimento ocorra dentro de uma ação política, cujos interesses comunitários permitam que a espacialização do desenvolvimento seja convertida através e a partir da territorialidade de desenvolvimentos (alternativos) considerando as diferentes escalas, atores e processos envolventes.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Governança Territorial. Cidadania. Desenvolvimento.

---

**Jhonatan dos Santos Dantas\***

State University of Centro Oeste  
Guarapuava, Parana, Brazil

**Sergio Fajardo\*\***

State University of Centro Oeste  
Guarapuava, Parana, Brazil



## **Citizenship as a political-territorial nexus of development**

**Received:** 19<sup>th</sup> Nov 2023

**Approved:** 2<sup>nd</sup> June 2024

**Published:** 23<sup>rd</sup> Dec. 2024

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-10>

---

\* Professor at the State University of Centro Oeste, Agrarian and Environmental Sector, Department of Geography. PhD and MSc in Geography from the State University of Centro Oeste; BSc in Geography from the Jandaia do Sul College. E-mail: [j.h.o.2008@hotmail.com](mailto:j.h.o.2008@hotmail.com)  
 <http://lattes.cnpq.br/1524940211211128>  <https://orcid.org/0000-0001-9232-9521>

\*\* Associate Professor at the State University of Centro Oeste, Agrarian and Environmental Sector, Department of Geography. PhD in Geography from the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho"; MSc and BSc in Geography from the State University of Maringa. E-mail: [sergiofajardo@hotmail.com](mailto:sergiofajardo@hotmail.com)  
 <http://lattes.cnpq.br/9094036228374861>  <https://orcid.org/0000-0002-6486-9392>

## Abstract

---

*Ambivalences about what development is hover in the academic field due to the different theoretical and paradigmatic strands in which the concept was conceived, resulting in an explanatory polysemy. This polysemy was reflected in discursive practices and political actions that, mediated by a certain ideological aspect, promoted the construction of public policies of various orders anchored to the concept. As a reflection, there are public policies that are conflicting from the point of view of their objective and content, but which are expressed by the same set of ideas – development. We start from the thesis that development is a polysemic and multidimensional concept, which needs to be rethought from the exercise of Effective Citizenship as a resultant (i)material instance and condition of development. The methodology used was the adoption of a literature review about the concept of Citizenship, Public Policies and Territorial Management. The result achieved was that public policies with different purposes were built from different dimensions of development, these that neglected the reach of citizenship as an indispensable condition for political-democratic-decision-making action in the construction, execution and evaluation of public policies. Citizenship is, therefore, a central element for development to occur within a political action, whose community interests allow the spatialization of development to be converted through and from the territoriality of (alternative) developments, considering the different scales, actors and involving processes.*

**Keywords:** Public policy. Territorial governance. Citizenship. Development.

---

## 1. Introdução

O conceito de desenvolvimento é um dos mais usuais no mundo político, econômico, na esfera das organizações internacionais, na ciência, nos discursos midiáticos, campanhas políticas, empresariais entre outros. Seu tratamento, contudo, tornou-se genericamente interpretado como sinônimo de uma sociedade do bem-estar, que convive harmonicamente com o meio ambiente e busca como meta uma 'idealização utópica' do mundo perfeito, discurso utilizado por diferentes agentes para referir-se a qualquer tipo de melhoria econômica, social ou ambiental (Fonseca, 2003; Oliveira, 2002; Rezende, 2015; Bresser-Pereira, 2014; 2019; Bursztyn; Bursztyn, 2012).

A construção dessas narrativas, entretanto, ao serem analisadas sob a perspectiva histórica-geográfica, evidencia que o conceito de desenvolvimento nasceu a partir da necessidade de certa idealização da sociedade, e que conforme os valores éticos, ideológicos e culturais alteraram seus fundamentos, incorporou-se novas dimensões ao conceito, como por exemplo a proteção ambiental como pressuposto ético da civilização, e até (nos dias atuais) a felicidade como componente do desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2014; 2019; Romão, 1993; Santos *et al.*, 2012; Pinheiro, 2012; Rezende, 2015).

Apesar dos limites (e também possibilidades) teóricos-conceituais do desenvolvimento, as condições inerentes ao processo de um 'desenvolvimento universal', concepção vista em Sen (2000) e amplamente difundida nos Relatórios da Organização das Nações Unidas – a exemplo do *Relatório Luz* (GESTOS, 2022) – e do próprio Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), não se considerada a inclusão e a ação cidadã como ferramentas necessárias para um constructo político-territorial do desenvolvimento, problemática central tratada neste artigo. Assim, a ausência estrutural de condições necessárias para alcance e exercício da cidadania como elemento fundamental e indispensável a qualquer processo de desenvolvimento, deve ser levado em consideração, especialmente

quando o termo desenvolvimento é tratado a partir da dimensão territorial.

Como proposição, demonstramos que o conceito de cidadania pode ser um nexu/elemento político-territorial para o desenvolvimento desde que haja um constructo teórico-projetual que considere variáveis de ordem técnica, operacional, orçamentária como elementos de gestão, além de elementos étnicos e culturais como prática de construção de caminhos para desenvolvimentos alternativos a partir da promoção de políticas públicas como ferramentas inerentes à esse processo, tal como percebia os autores vinculados à escola da Cepal, entre eles Furtado (1962), que reconheceu a necessidade de pensar um projeto nacional, considerando a diversidade nacional no bojo de um plano/pacto para o desenvolvimento.

Para realização da pesquisa, foi feita uma revisão bibliográfica sobre o conceito de cidadania, gestão territorial e gestão de políticas públicas, além dos indicadores de cidadania como parâmetros de participação social e cidadania efetiva. De acordo com a perspectiva metodológica adotada, o trabalho apresenta elementos teórico-propositivos, a partir do diagnóstico teórico-conceitual.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: no primeiro momento é realizado uma análise sobre o conceito de cidadania e os indicadores produzidos pelo Ibase e Incid, no segundo momento, é analisado o conceito de políticas públicas, governança e gestão territorial, demonstrando os desafios e escalas como processo/projeto de uma atuação cidadã que vise caminhos para um desenvolvimento territorial.

## 2. Notas sobre o conceito de cidadania

O conceito de cidadania começou a ser discutido e formulado no século XX, passando a ser amplamente estudado no campo jurídico, nos estudos de sociologia e ciência política. Diferente da análise clássica, em que a cidadania seria o direito de pertencer à *pólis* ou à cidade, Marshal (1973) entende a cidadania como um processo de pertencimento pleno a uma comunidade, garantindo, nesse sentido, direitos iguais, deveres, responsabilidades,

restrições e poderes aos sujeitos (Held, 1999).

Com relação à conquista ou garantia dos direitos sociais, Held (*Ibidem*, p. 207) salienta que Marshal afirma que o desenvolvimento dos direitos, de forma alguma, seguiu um caminho linear, pois houve muitas derrotas, avanços, continuidades e descontinuidades. Sobre os desafios para o alcançar a cidadania no Brasil, Carvalho (2021) assegura que os desafios e lentidões para o alcance da cidadania plena para algumas classes, envolvendo mulheres, negros, pobres etc. são maiores que para outros. Há certo consenso, entre os autores, de que a cidadania sugere alguns princípios básicos, apesar de seus desafios.

Held (1999, p. 214) cita que “a cidadania sempre significou uma certa reciprocidade de direitos [...] e deveres ante a comunidade. Tem implicado pertencimento à comunidade na qual cada um leva sua vida [...]. Tal pertencimento implica, invariavelmente, diversos graus de participação”. O autor comenta que o avanço dos direitos internacionais aponta para a transcendência das jurisdições dos Estados-Nações, cujos direitos humanos compõem um arcabouço jurídico-conceitual e propositivo, que parte, a priori, do direito à liberdade dos indivíduos, além dos direitos fundamentais que devem ser a eles assegurados.

Para Benevides (1994, p. 7):

O debate sobre a ‘questão da cidadania’ permanece associado, na teoria e na prática, e para o bem ou para o mal, à discussão sobre as virtualidades e perspectivas da consolidação democrática no Brasil. Muito já se escreveu sobre a ausência de cidadania – no sentido de consciência e fruição de direitos – e até mesmo sobre a ausência de ‘povo’ em nosso país. Discutiram-se características da cidadania excludente ou ‘regulada’ (mais vinculada aos direitos sociais ou trabalhistas), assim como sobre o conjunto de obstáculos à extensão da cidadania, decorrentes de nossa tradição oligárquica, autoritária, populista e corporativista. No campo dos direitos políticos do cidadão, é bem conhecida a crítica à representação e ao sistema eleitoral. O tema tem sido sem dúvida,

frequentemente debatido, dentro e fora das instituições acadêmicas. Creio, portanto, que a contribuição que poderia trazer, neste momento, consiste em levantar indagações sobre a própria noção de cidadania e, mais especificamente, sobre dois temas correlatos: 1) o aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão pela implementação de mecanismos de democracia direta, como referendo, plebiscito e iniciativa popular, acolhidos na nova Constituição brasileira; 2) a educação política do povo, como elemento indispensável – tornando-se causa e consequência – da democracia e da cidadania.

A citação aborda dois pontos cruciais, um é a necessidade de aperfeiçoamento de instrumentos que permitam a ampliação/extensão da cidadania, como componente central de uma democracia participativa, cuja ênfase se dá na arena política; o outro diz respeito à educação política, cuja extensão se dá também por uma educação jurídica de conhecimento dos direitos e deveres. Nesse sentido, a constituição federal de 1988 destaca no Art. 1º:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

A constituição federal de 1988, reconhecida como constituição cidadã, estende seus instrumentos jurídicos-propositivos legais para o pleno alcance da cidadania. Dentre as proposições estão a igualdade entre os povos, direito de isonomia, pluralismo político, e salienta a garantia do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais e regionais como atributos fundamentais.

A conquista nos termos legais, apesar de representar um grande avanço, demonstrou uma série de debilidades no que tange ao alcance e concretização desses fundamentos, conforme já comentamos nesta tese. A

exclusão dos mais pobres e a negligência dos direitos fundamentais, ambas as condições, promovidas pelo próprio Estado e por governos, expõem os desafios políticos-institucionais de uma sociedade marcada pela desigualdade e pelo conservadorismo estrutural de classes.

Diante disso, Dagnino (2004, p. 98-99) assegura que:

A investigação dos distintos projetos de construção democrática e dos significados que os constituem se põe como tarefa analítica no Brasil pelo menos desde os anos oitenta [...] em torno do restabelecimento do Estado de Direito e das instituições democráticas [...]. O avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina. Assim, menos reconhecida e debatida do que a reestruturação do Estado e da economia que têm resultado da implementação desse projeto, há uma redefinição de significados no âmbito da cultura que integram a transformação que têm se operado nos nossos países. No caso do Brasil, o que há talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Ao contrário de outros países do continente, esse projeto, gestado no interior de uma sociedade civil bastante consolidada, encontra suporte significativo em vários dos seus setores, tendo sido capaz [...] de inspirar a criação de novas instituições que abrigassem seus princípios, tais como os Conselhos gestores, os Orçamentos Participativos, etc.

O autor analisa a expansão da cidadania no Brasil a partir da conquista constitucional, lembrando os dilemas existentes entorno do projeto neoliberal. Isso impossibilitou o avanço do processo de construção de engajamento entre sociedade civil e Estado, em que a última instância perdeu relativa força de gestão, diante de novas estratégias corporativas empresariais que entraram em cena. O autor afirma ainda que:

A constituição desse campo ético-político [...] possibilitou a emergência de experiências participativas democratizantes [...] A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos. É possível entender melhor o cenário e a natureza dessa interlocução se lembrarmos que os anos noventa no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. A chamada 'inserção institucional' dos movimentos sociais é evidência dessa inflexão (Dagnino, 2004 p. 99).

Amorin (2007) contribui para a compreensão do que seria o conceito de cidadania, sabendo que apesar da dimensão teórica/epistemológica do conceito, há, no entanto, uma dimensão material, que é revelada, concretamente, no interior das relações sociais, no cotidiano das organizações civis, políticas e sociais. Buscando uma definição mais precisa, ele explica que:

a noção de cidadania remete à cristalização dos direitos civis, políticos e sociais, caracterizando uma situação de inclusão e de pertencimento dos cidadãos à comunidade política. Embora os cidadãos tenham o direito formal de se organizar, de expressar livremente suas opiniões e interesses, de participar das decisões políticas, questiona-se a ausência de condições favoráveis para estimular tal participação (*Ibidem*, p. 368).

Para o autor, a cidadania é um processo de cristalização dos direitos, ou seja, não se dá apenas no aparato legal, mas em sua materialidade, suscita também, formas de promover condições favoráveis, a fim de estimular a participação social, tal como salienta o estudo de Raichelis (2006).

Nesse sentido, a participação social não é importante apenas para

consolidar a cidadania, mas para proporcionar o exercício da própria cidadania em si. Assim, a participação ativa dos atores sociais alicerça um modelo de desenvolvimento (econômico, social, etc), cujas representações acontecem em diversos níveis, envolvendo atores sociais e as diversas entidades que buscam a construção de novos caminhos políticos, ações, gestão, organização dos espaços e arenas de vivência, representação, participação e (re)produção social.

Por assim dizer, partimos da noção de que o processo de desenvolvimento territorial é realizado apenas e mediante a um processo de participação dos sujeitos territoriais – por meio de ações conjuntas/planejadas, cuja cidadania se revela no envolvimento e tomadas de decisão coletivas.

Consoante a isso, Caniello *et al.* (2013, p. 91-92) comentam que:

Os processos participativos apresentam-se como uma das mais importantes características da gestão de um território, pois agregam um número significativo de atores sociais. Neste sentido, a gestão está relacionada ao fortalecimento qualificado das organizações para a sua atuação efetiva. Os colegiados territoriais se constituem no eixo central da gestão territorial e são instâncias institucionais em que a participação é efetuada e onde se realiza o “ciclo de gestão social”, envolvendo a negociação e deliberação acerca de todos os processos de constituição, representação, participação, operação.

Essa noção “sofisticada” engloba, por essência, a dimensão territorial ao pacto de governança, trazendo elementos de participação social, exercício da cidadania e planejamento de ações inerentes ao processo de desenvolvimento.

Dagnino (2004), ao aprofundar a discussão sobre o conceito de cidadania, trazendo as concepções tradicionais até aquelas com o viés mais liberal, procura problematizar o conceito dentro da acepção defendida nessa tese. Desse modo, a autora expõe que:

O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos. Além disso, essa redefinição inclui não somente o direito à igualdade, como também o direito à diferença, que especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade. Um segundo elemento, que implica o direito a ter direitos, é que a nova cidadania, ao contrário das concepções tradicionalmente vigentes no Brasil, não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos, com o objetivo de uma maior integração social ou como uma condição legal e política necessária para a instalação do capitalismo. A nova cidadania requer - é inclusive pensada como consistindo nesse processo - a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. Nesse sentido, é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania "desde baixo". Um terceiro ponto é a ideia de que a nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. O que está em jogo, de fato, é o *direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade*. O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder (Dagnino, 2004, p. 104. Grifos nossos).

O direito à participação social, na definição do sistema de organização político-administrativa, cuja co-governança se manifesta em uma atuação socio-territorial ativa, representa a instituição de uma sociedade, efetivamente democrática, não pela inclusão num sistema, historicamente excludente, mas sobretudo, pela reconstrução sociopolítica de novas formas

e conteúdos emergentes.

A pesquisa coordenada por Grzybowski (2014) procurou discutir a necessidade da implementação dos indicadores de cidadania, como forma de compreender as extensões teóricas-conceituais e jurídicas na ação social cidadã, permitindo certa avaliação sobre o alcance da cidadania em diferentes instâncias. O Ibase, órgão competente por formular os indicadores, teve como base a formulação do IDH, que passou a possibilitar novas dimensões à mensuração do desenvolvimento. Isso fez com que houvesse certa necessidade de mensurar o alcance da cidadania em diferentes instâncias, compreendendo a complexidade do conceito e seus desdobramentos.

Sobre o exercício da cidadania, Grzybowski (*Ibidem*, p. 18) apregoa que:

A cidadania é o direito fundamental de todos e todas a ter direitos, sem distinção. Reconhecer-se e agir como cidadão implica em ver a si mesmo como titular de direitos e reconhecer a mesma condição em todos os demais, o que implica em corresponsabilidade, balizada pelos princípios e valores éticos da liberdade, da igualdade, da diversidade, da solidariedade e da participação, que são o cimento social agregador possível de uma democracia substantiva.

O documento analítico propositivo do Ibase traz uma provocação necessária, dizendo que o desenvolvimento é alcançado mediante ao processo de cidadania, articulando, ao mesmo tempo, a necessidade de compreender que a cidadania se desdobra no território e a partir dele. Vale dizer, que a articulação entre Estado e mercado, muitas vezes, organiza os territórios a partir de uma ordem, que exclui populações e negligencia a cidadania, como pressuposto fundamental de escolhas políticas-decisórias que anula a territorialidade política dos sujeitos e impõe a territorialização corporativa de negócios e empresas.

Grzybowski (2014) salienta a necessidade de reconciliação entre homem-natureza, governo e sociedade civil, política e cidadania. Essa reconciliação passa, necessariamente, pela reivindicação dos territórios, em

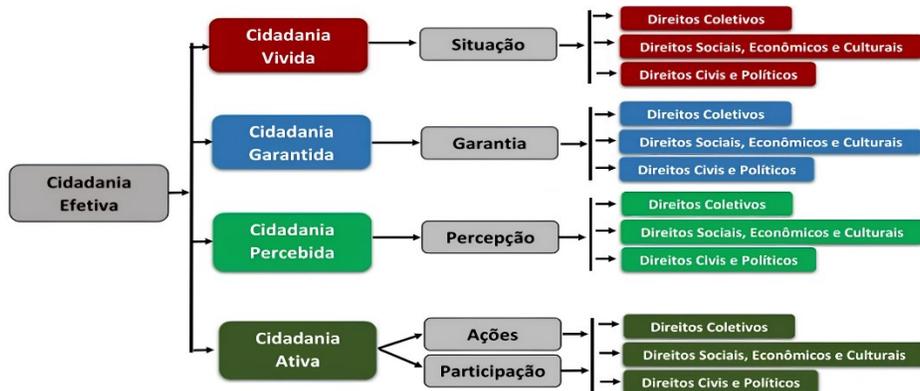
sua forma de gestão e governança, pelo reconhecimento das lutas sociais e problemas socioambientais existentes, pela reivindicação do poder político decisório social-comunitário.

Todavia, atualmente, o poder sociopolítico, infelizmente, é determinado por uma relação de interesses entre forças de mercado e Estado, através da coalizão entre atores, os quais buscam atingir interesses individuais, atribuir usos, projetos e desenvolvimentos territoriais, como forma de adquirir vantagens. Isso retira a autonomia popular, cujo reflexo é a decadência da democracia, ainda em processo de fortalecimento e da cidadania que existe apenas no plano jurídico, avançando lentamente com uma série de rupturas e des-continuidades.

Os Indicadores de Cidadania, (Incid), são relativamente recentes. Os debates que iniciaram em 2009 e 2010, com a proposição dos indicadores no ano de 2011, foi um projeto piloto que permitiu uma avaliação inicial de 2011 a 2013. A Figura 1 demonstra as principais dimensões utilizadas nos indicadores.

A cidadania efetiva, nesse íterim, envolve percepção, atuação, direitos coletivos, políticos, sociais, econômicos, culturais, além de salientar a garantia desses direitos como atribuição fundamental de uma efetividade cidadã. No documento do Ibase de 2014 (organizado por Grzybowski), é apresentado o sistema integrador do conjunto de direitos, dimensões e elementos da cidadania conforme demonstra a Figura 2.

**Figura 1** – Sistema segundo dimensões de Cidadania Efetiva



**Fonte:** Ibase (2022).

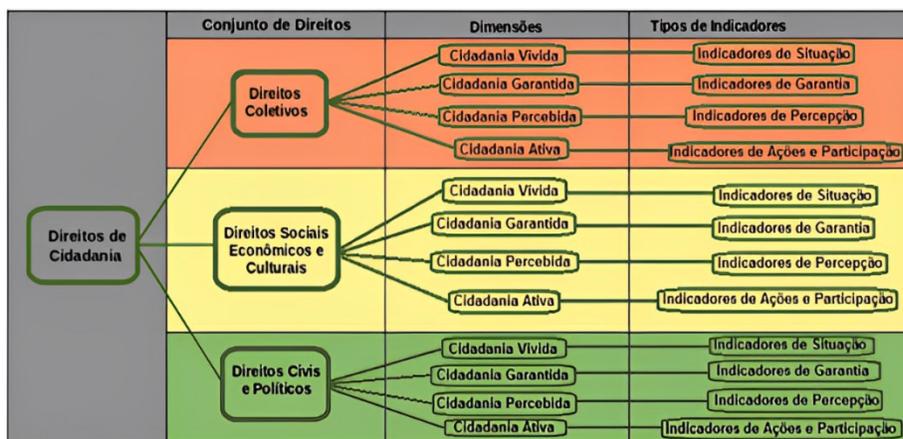
**Figura 2** – Visão sintética e integradora das dimensões e conjunto de direitos de Cidadania



**Fonte:** Ibase (2014); Grzybowski (2014, p. 22).

O Ibase formulou junto às estratégias, um conjunto de outros aparatos técnicos para a medição dos indicadores e suas dimensões. O documento formulado em 2014 demonstra as proposições para alcance e medição da efetividade da cidadania.<sup>1</sup> Na Figura 3, verificamos um novo formato de sistemas formulados para o conjunto de direitos de cidadania, envolvendo diversas dimensões e indicadores.

**Figura 3** – Conjunto de direitos de cidadania segundo o Ibase



**Fonte:** Ibase (2014); Grzybowski (2014, p. 25).

Apesar do avanço nas proposições e medições da cidadania efetiva, ainda há necessidade de implementar mecanismos de avaliação dessas proposições, bem como suas formas de representatividade e participação

1 Disponível em: [https://cidadanias.ibase.br/wp-content/uploads/2014/08/Memoria-do-Evento-Conferencia-de-Cidadania-Efetiva-e-Direitos-Humanos\\_2014.pdf](https://cidadanias.ibase.br/wp-content/uploads/2014/08/Memoria-do-Evento-Conferencia-de-Cidadania-Efetiva-e-Direitos-Humanos_2014.pdf). Acesso em: dez. 2023.

social. Contudo, o desmonte dos Planos Nacionais, programas e políticas de austeridade fiscal pós 2014, revelou uma verdadeira ruptura no avanço da conquista dos direitos fundamentais, em que o papel do Estado e das políticas públicas são fundamentais. Fato que representou o retrocesso na formulação de documentos e relatórios técnicos que problematizassem os rumos do desenvolvimento nacional, haja vista que os investimentos para a realização de Censos Demográficos, bolsas de pesquisa de mestrado e doutorado, extensão universitária e outros órgãos que atuavam na avaliação das políticas públicas, sofreram grandes cortes orçamentários, além dos discursos anti-ciência que afloraram de forma mais intensa pós 2018.

Conseqüentemente, o avanço de movimentos conservadores no Brasil, no período recente, e alguns deles até de caráter reacionário, provocou uma ruptura e uma descontinuidade em uma agenda popular-democrática, que a passos lentos avançou desde a constituição. Um dos exemplos desse processo foi a “Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu um Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com vigência por vinte anos” (TCU, 2020).

O regime, conhecido como “Teto de Gastos”, fixou limites para as despesas primárias dos órgãos públicos, que correspondia aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União (*Idem*).

É nesse sentido que devemos retomar o debate sobre como consolidar, efetivamente, a cidadania, estando em meio a processos de disputas territoriais e formulação de políticas públicas. Estas que, por vezes, promovem processos de exclusão, desagregação, concentração econômica, desigualdade social e, sobretudo, poder sobre o uso do espaço, sobre a definição das políticas públicas, sua agenda e o conjunto da sociedade.

### 3. Políticas públicas, governança e gestão territorial: dilemas, escalas e desafios

O tema das políticas públicas surgiu no campo da ciência política, como forma de reconhecer e analisar as ações decisórias de um governo, tendo como precursores os trabalhos de Laswell (1936) e Simon (1957). Os estudos acerca das políticas públicas, propriamente ditas, surgiram no século XX, em decorrência de trabalhos que buscavam introduzir a tecnocracia na análise das ações do governo (Souza, 2006).

As políticas públicas podem ser compreendidas como resultado das ações do governo, em sentido mais tradicional ou em formas e conteúdo de atuação manifestadas. Conforme Souza (*Ibidem*, p. 24), “política pública é a soma das atividades governamentais, que agem diretamente ou através de uma delegação e que influenciam a vida dos cidadãos”.

O campo das políticas públicas passou a ser explorado por diferentes ramos do conhecimento, a exemplo da ciência política, sociologia, geografia, filosofia, economia, administração, entre outros. Cada campo contribuiu para o amadurecimento teórico-conceitual do termo, em que representou, de certo modo, um campo analítico, no qual o objeto não era mais a compreensão do Estado e suas instituições, mas aquilo que o Estado realizava e produzia em termos de ação, planejamento e ordenamento.

Nesse contexto, Souza (2006, p. 26) comenta que:

Pode-se, então, resumir política pública 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 programa se ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em

totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento.

A autora também problematiza a definição das escolhas, que cabem ao governo, em sentido amplo, mas que, ao mesmo tempo, gera conflituosidades devido às próprias escolhas e ações decisórias. Diante disso, pode-se afirmar que, obviamente, as políticas públicas são um campo de disputas e da materialização das relações de poder na arena política-institucional, sendo nesse campo que o arcabouço do aparelho estatal é montado.

O papel dos atores/movimentos sociais, entidades, sindicatos e outras instituições influenciam a definição de determinadas políticas públicas e no papel/atuação de determinado governo, em eleger o que é, ou não, prioridade na escolha decisória. A decisão, por sua vez, recebe influência direta daqueles grupos que apresentam maior poder de barganha e representatividade na arena política.

No campo das políticas públicas, Souza (2006, p. 28) assinala quatro tipos de políticas públicas:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o

sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.<sup>2</sup>

Dentro de cada campo, há inúmeras outras políticas públicas setorializadas de forma a atingir segmentos específicos da sociedade. Com isso, a atuação da sociedade civil, intermediada por conselhos deliberativos, instituições e entidades, ganhando expressão para reivindicar, à sua maneira, políticas específicas que atendam a determinados grupos.

No cenário brasileiro, por exemplo, a constituição das bancadas no Congresso Nacional, é um exemplo de como determinados grupos conseguem eleger representantes que atendem a seus interesses, buscando maiores vantagens e até privilégios na formulação de uma agenda política e até de Estado, conforme defende Paula (2022).

O avanço acerca dos estudos sobre políticas públicas, permite, atualmente, considerá-las através de um ciclo, cuja dinâmica passa por etapas subsequentes necessárias, como apontam Souza (2006) e Teixeira e Paula (2017).

Nesse sentido, a formulação de uma política pública ocorre quando há determinada demanda e esta, por sua vez, entra em uma agenda política. A partir disso é realizado um diagnóstico de prioridades elencadas para a formulação do conteúdo e mecanismos de execução. Posteriormente, a política pública é aplicada.

---

2 Steinberger (2013) salienta que as políticas públicas espaciais, aquelas consideradas como elemento de atuação e ação propriamente de caráter físico-espacial, envolvendo as políticas de ordenamento territorial, planejamento regional, planejamento urbano e rural. Além de políticas de proteção ambiental da base física territorial, cujo foco encontra-se na proteção dos biomas, ecossistemas, etc, de modo a ordenar determinado tipo de uso, organização, proteção e ordenamento das atividades desempenhadas no espaço geográfico e em escalas definidas (locais, municipais, regionais, urbanas, rurais etc.).

A execução da política pública pode ocorrer através de mediações envolvendo diferentes escalas, sujeitos, entidades e agências de fomento. Após sua aplicação, é realizada uma avaliação dessa(s) política(s) pública(s), com o intuito de compreender os avanços e o cumprimento dos seus objetivos. Dessa forma, a análise torna-se primordial para um diagnóstico que possibilite identificar as novas demandas a serem inseridas, em uma nova agenda política, dando continuidade ao ciclo da política pública. A Figura 4 demonstra esse processo.

**Figura 4** – Ciclo (ou fase) das políticas públicas



**Fonte:** Autor (2023).<sup>3</sup>

3 Alguns autores, a exemplo de Leonardo Secchi, apontam mais fases no ciclo das políticas públicas.

A análise das políticas públicas permite compreender ainda, além das ideologias presentes no interior de cada partido que exerce a governança política (ou seus discursos e narrativas), o que, de fato, é implementado, em termos de gestão pública, em que políticas públicas fazem parte do conjunto e constituem as ações de cada governo. Nas palavras de Souza (2006 p. 36 e 37):

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

A autora reconhece que, apesar das políticas públicas serem concretizadas através de governos, há outros atores envolvidos no processo de sua constituição e formulação. Em trabalho realizado por Carlos *et al.* (2021), os autores comentam o efeito dos movimentos sociais nas políticas públicas, destacando que seu principal protagonismo se encontra na etapa inicial, na formulação da agenda e conteúdo. Segundo os autores:

Argumentamos que os movimentos sociais produzem resultados em diferentes etapas do ciclo de políticas – formação de agenda, especificação de alternativas, decisão política e implementação – influenciando a criação de órgãos públicos e colegiados, normativas e legislações, planos e programas que engendram capacidades estatais na burocracia governamental. As condições dos movimentos sociais e do Estado operam de modo

combinado na produção dos efeitos políticos, relacionando de modo interdependente os repertórios, as coalizões e o grau de institucionalização da política (*Ibidem*, p. 2).

A introdução das demandas sociais no interior das instituições de representação, a exemplo dos movimentos sociais e outras entidades, culmina em maior poder de barganha junto aos governos, devido à organização e peso político que os movimentos e associações têm, como espaço de manifestação dos anseios de certa comunidade envolvida. Isso reafirma o papel e importância da organização da sociedade civil como componente essencial ao desenvolvimento.

Diante desse cenário, a gestão das políticas públicas passa a ser, não apenas de responsabilidade do governo, mas admite uma co-responsabilidade, que envolve outros movimentos e entidades, cuja atuação reivindica uma agenda que represente os anseios de determinada classe ou grupo social. A partir dessa perspectiva analítica, o processo de governança e gestão também passam a ser mediados por outros níveis, atores e escalas que atuam de algum modo nas escalas de governança política. Essa teoria se aproxima daquilo que Souza (2006, p. 37-38) menciona como neo-institucionalismo, em que:

as instituições moldam as definições dos decisores, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus auto-interesses. A ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas conseqüências e avaliações dos seus possíveis resultados. Sem negar a existência do cálculo racional e auto-interessado dos decisores, esses ramos do neo-institucionalismo afirmam que o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e ideias. Portanto, a visão mais comum da teoria da escolha pública, de que o processo decisório sobre políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto-interesse, é contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo

auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país. Os decisores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas.

Nessa abordagem, Casula (2017) realiza uma análise sobre os processos de governança em diferentes perspectivas, tendo como objeto principal de pesquisa os atores que definem as políticas públicas. A autora salienta que uma política pública é definida por um:

conjunto de medidas que um formulador de políticas decide ou não adotar para resolver um problema que se distingue por impactar uma coletividade. Entendido dessa maneira, o estudo de uma única política pública exige pelo menos um duplo canal de análise. Por um lado, é necessário analisar o objetivo do formulador da política quando toma a decisão de empreender um ciclo de ação específico, ou seja, é necessário estudar a natureza dessa política pública. Por outro lado, também é preciso analisar as características dos atores envolvidos no processo (2017, p. 1125-1126).

O reconhecimento dos atores sociais atrelados ao processo de formulação da política pública é fundamental, pois são eles que irão, de um lado, garantir seu conteúdo, à guisa de sanar a demanda sob a qual a política foi criada; e de outro, atender à determinada comunidade ou setor na qual ela foi, por essência, construída.

Casula (*Ibidem*), ao analisar o processo de governança, assinala que dentro do campo das políticas públicas o conceito de governança passou a ser amplamente estudado, após a década de 90, procurando compreender mecanismos e instrumentos de gestão, implantação e gerenciamento nas políticas públicas.

A autora afirma que o processo de governança tem diferentes escalas e agentes – sendo que os organismos supranacionais, por exemplo, têm um processo de governança global mediado pelos: a) agentes do organismo

internacional; b) atores dos países que se somam em um processo de construção e formulação, no qual as organizações multilaterais influenciam, além de ONGs e membros da comunidade, que eventualmente possam participar em caráter contributivo. Nessa perspectiva, em contraponto, o processo de governança local requer uma aproximação muito maior com atores/sujeitos, entidades e organizações comunitárias locais, que exercem um processo de regulação, co-gestão ou co-governança, como forma de mediar e construir uma agenda política legitimada pelos atores locais.

Os processos diferenciais de governança (a exemplo de autogoverno, co-governança, governança hierárquica, entre outros), produziram problematizações e reflexões sobre os melhores modelos a serem seguidos, quando tratados no âmbito local. Neles, a governança é exercida por e através de atores envolvendo diferentes escalas, desde agentes que atuam globalmente, a exemplo de Organizações Internacionais, até governos municipais ou distritais que atuam em escalas locais e regionais (Casula, 2017).

Diante disso, como pensar em modelos de governança no Brasil? Haja vista que a construção da sociedade civil brasileira nasceu à margem dos direitos civis, sociais e políticos. A sociedade brasileira teve como herança escravidão e uma transição para formas de trabalho caracterizadas pelo subemprego – transitando para uma sociedade de sub-cidadania, onde os direitos essenciais são inalcançados por grande parcela da população até hoje.

A defesa de um modelo descentralizado, cujo papel da população e sociedade civil se amplie, é desejável e encarado como primordial a um processo de desenvolvimento territorial. No entanto, como possibilitar uma atuação social mais expressiva nos conselhos e comitês gestores, haja vista a grande negligência existente da cidadania participativa?

Por esse viés, Raichelis (2006) faz uma análise sobre o processo de democratização das políticas públicas, salientando a necessidade de aumentar a participação social no processo de construção. Para isso, há a necessidade de popularização, publicização e divulgação a fim de que ocorra a participação social.

Por sua vez, a participação permite um processo de legitimação da política pública, essa legitimação deve ocorrer com transparência e mediação, porém só há alcance de participação efetiva da população, se ocorrerem os mecanismos de publicização dos objetivos/conteúdos presentes nas políticas públicas.

O avanço dos meios informacionais e tecnológicos podem permitir um processo amplo de engajamento e participação social, além da publicização da agenda, dos conteúdos presentes na formulação e criação das políticas públicas. Todavia, a tentativa de alcançar a população e o público-alvo, a fim de promover a democratização no meio social, parece distante de ser efetivada.

Se a democratização das políticas públicas não ocorre efetivamente e se a participação social em seu constructo é pequena, a cidadania não é alcançada, isso gera um problema que camufla os desafios políticos-democráticos existentes. Em contraposição, a mediação social por meio do debate público e engajamento da sociedade civil, faz com que ocorra um processo de deslegitimação da própria governança política, cujo papel central é atender os anseios da população.

O abismo existente entre classes de ricos e pobres, governantes e governados, governo e sociedade civil provoca o processo de desterritorialidade política. Em contrapartida, a territorialização das políticas públicas deve promover as mudanças territoriais, levando em consideração territorialidades compostas e sobrepostas em determinada escala, considerando o conjunto híbrido de relações e processos coexistentes. Nesse sentido, a mediação social, por meio do debate público e engajamento da sociedade civil, faz com que ocorra um processo de legitimação da própria governança política, cujo papel central é atender os anseios da população.

Além disso, outro problema é quando a avaliação das políticas públicas (etapa final) ocorre de forma descolada do seu público alvo, uma vez que os secretários e mesmo os cientistas fazem as análises a partir de dados e indicadores – mas não são, necessariamente, os principais impactados pelas ações do Estado ou de determinado governo.

Qualquer política pública deve ter um processo de avaliação e

reformulação da agenda pelo espectador, sujeito a quem a política pública busca atingir. Caso a avaliação seja realizada por diagnósticos técnicos e distante dos atores sociais, pelos quais as políticas públicas foram concebidas, cria-se dois problemas graves: o primeiro é que a avaliação pode apresentar resultados que não condizem com sua efetividade e objetivo; e, o outro, é que a formulação de uma nova agenda de demandas ocorre de forma equivocada. Se assim for, como dar continuidade à política pública?

Por isso, a publicização e a democratização das políticas públicas devem acontecer em todas as etapas, especialmente na avaliação, pois promoverá impacto direto na formulação de uma nova agenda de demandas, capaz de suprir as necessidades e objetivos, os quais a política pública anterior não conseguiu alcançar. Ao mesmo tempo, pode provocar um novo reordenamento e redirecionamento nas políticas públicas, uma vez que elas podem não promover apenas resultados bons.

Pensando desse modo, o caráter e conteúdo das políticas públicas podem ser conflitantes, diante de processos e interesses distintos, políticas de modernização da infraestrutura, por exemplo, podem ser benéficas a determinados setores e segmentos da sociedade, e, no entanto, prejudicar populações que serão afetadas negativamente, com o impacto dessa implantação (a exemplo da construção de barragens e usinas hidrelétricas). Por essa razão, as audiências públicas e o debate público devem ocorrer, com a finalidade de minimizar os impactos negativos oriundos das ações do Estado.

Esse processo pulveriza as relações de poder existentes no jogo da construção das ações do Estado, que deve primar pela opção mais democrática existente, prevendo as variáveis de ordem técnica, orçamentária, burocrática e jurídica, além das variáveis socioambientais negativas que possam existir. A publicização e transparência do conteúdo e suas variáveis permite maior esclarecimento e penetração de uma ação legítima por parte dos governos, ampliando sua eficácia em termos de governança.

Dessa forma, a gestão das políticas públicas encontra duas problemáticas centrais: uma está na participação social em todas as etapas,

cuja maior deficiência encontra-se na avaliação. A outra é em decorrência da primeira, em que a ausência de participação social, desencadeada pela ausência de publicização e engajamento popular, promove a deslegitimação da ação política, um processo de governança de Estado sem cidadania, além de uma des-territorialidade política – comunitária - cidadã.

Isso culmina em uma gestão territorial que desconsidera os atores territoriais, levando a população à desarticulação comunitária, o que diminui a participação social coletiva, o exercício da cidadania e, conseqüentemente, consolida políticas públicas descoladas do público – receptor. Por esse motivo, defendemos a ideia de que uma política pública deve ser construída a partir de metodologias específicas, cuja construção se dê em um modelo de “baixo para cima”, como sugerem algumas literaturas destacadas “*from the bottom up*”.

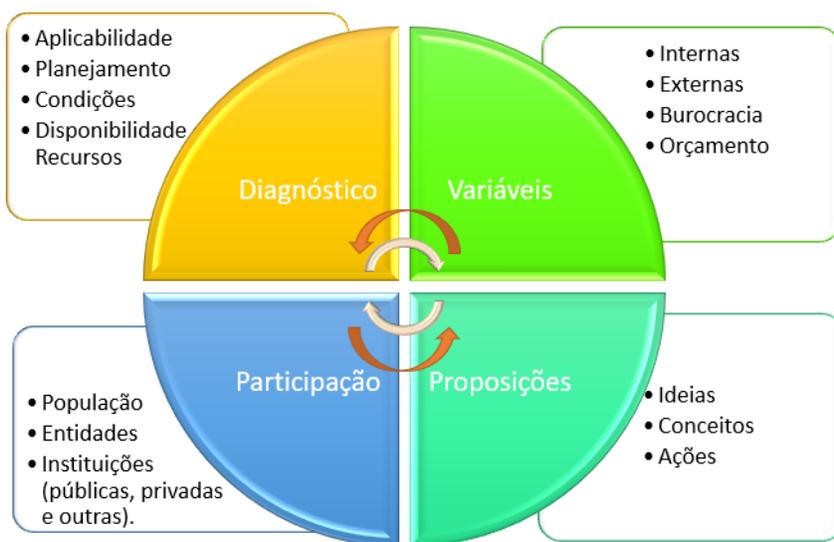
Pesquisas que vem avançando, a partir da Metodologia de Pesquisa-Ação-Participativa, parecem ser uma ótima alternativa na construção de experiências exitosas. A sociedade é protagonista no processo de formulação de demandas e os atores, em sua coletividade, promovem por meio de discursos, problematizações e atuação prática, alternativas que correspondem à representação social de demandas e desafios existentes.

Nessa perspectiva, o processo de mediação realizado pelo Estado pode ocorrer de forma “circular”, sendo assim, o modelo de co-governança faz com que macro políticas de Estado sejam mediadas e avaliadas pelo público receptor das ações. As experiências construídas pelos atores locais, a partir de Pesquisa-Ação-Participativa, são, dessa forma, mediadas por técnicos gestores em uma construção circular “horário e anti-horário”, considerando variáveis existentes em cada formulação de políticas públicas de cunho nacional, macro regional, regional e local. A Figura 5 demonstra uma exemplificação.

Há, nesse sentido, a necessidade de considerar o diagnóstico (aplicabilidade, planejamento, disponibilidade de recursos e outros); participação (população, entidades, instituições); proposições (ideias, conceitos e ações); variáveis (internas, externas e burocracia) como modelo circular constante para avaliação e diagnóstico de políticas públicas.

Entretanto, isso só pode ocorrer com o avanço e a concretização da cidadania participativa em sentido amplo.

**Figura 5** – Método de Pesquisa Ação Circular (MPAC) para formulação de políticas públicas



**Fonte:** Autor (2023).

O processo de democratização das políticas públicas e envolvimento dos atores sociais, por meio das redes socio-territoriais constituídas, podem proporcionar grandes avanços em termos de gestão, governança e desenvolvimento territorial. Assim, viabilizando um processo de “concertação” da gestão das políticas públicas, bem como da gestão territorial.

Na análise de Dallabrida (2007, p. 3) o autor assegura que:

Assumir a gestão territorial a partir de estruturas de governança tem uma relação direta com a ampliação da prática democrática, não só na sua dimensão representativa, mas também a democracia participativa - ou deliberativa, como vários autores preferem chamá-la -, principalmente pelo fato de que a democracia não pode resumir-se a um regime político que contempla eleições livres para os cargos políticos nas diferentes escalas territoriais. A defesa da necessidade de estruturas de governança que possibilitem associar democracia representativa com democracia deliberativa é feita por diferentes autores.

Diante do contexto em que o Estado acaba implementando a maior parte das políticas públicas, incluindo aquelas de ordenamento territorial, como pensar o território gerido com o apoio da participação social ativa dos atores? A citação de Dallabrida (2007) permite questionar, então, quais formas assumem os territórios, a partir de instrumentos de governança participativa, e, ainda, de que modo pode-se fomentar processos que compreendam diferentes estruturas de poder e escalas de atuação governamental.

Essa perspectiva promove o conhecimento de que há novas possibilidades de gestão e governança territorial, cujo intuito é “corrigir” as imprecisões teóricas-conceituais, as quais seguem o conceito tal como é concebido na gestão territorial efetuada pelas instâncias governamentais na atualidade.

Assim, o problema da gestão territorial evidencia a problemática de como é constituída a gestão das políticas públicas, enquanto que estas destacam a problemática da gestão do território, que ocorre por mecanismos distantes de parcela da população, suas demandas e interesses. Desse modo, o direito da cidadania, enquanto engajamento social, é negado aos atores sociais, impossibilitando a construção de uma sociedade cidadã-democrática, ativa nos processos de governança e desenvolvimento.

## 4. Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi responder como a cidadania pode representar um nexu político-territorial para o desenvolvimento, haja vista que a problemática levantada é que o conceito de desenvolvimento, para além de sua polissemia, não alcança dimensões necessárias e efetivas à práxis da transformação social, a partir de realidades distintas e multifacetadas cujo os mais diversos territórios apresentam.

A noção de território, apresentada em projetos e planos governamentais, exclui, em muitas vezes, o próprio conteúdo teórico-conceitual do território, que tem haver em primeiro nível, com as relações de poder e redes de poder que configuram o jogo político e o ordenamento político-espacial. Nessa abordagem, a criação de planos, programas, ações e políticas deve ir de encontro a uma agenda política deliberada pela sociedade civil, que de forma atuante reconheça os conteúdos programáticos, cujo objetivo é a reversão dos mais variados problemas sociais.

Toda política pública se desdobra em dado território(s), pois ao atingir determinada parcela da população, penetra o tecido socioespacial e perturba a organização socioterritorial posta.

Dessa forma, torna-se necessário, compreender que a gestão do território tal como é concebida evidencia um problema de gestão de política pública, mas também, entender que o problema da gestão das políticas públicas demonstra a problemática da própria gestão do território. Com efeito, a construção das políticas públicas prima por um pacto de construção social de caminhos e alternativas, cujas redes socioterritoriais participem ativamente em todas etapas e instâncias deliberativas, evitando abusos e processos de governança ilegítimas que o Estado possa causar.

Como conclusão, sinalizamos que as dimensões da cidadania efetiva, representam um grande avanço teórico, possibilita uma prática interpretativa sobre a realidade que permite (re)pensar a construção, configuração e execução das próprias políticas públicas. Essas, são essenciais para o alcance de qualquer tipologia de desenvolvimento, sendo assim, o desenvolvimento

territorial só poderá existir, por meio e por intermédio da construção da participação ativa e do avanço da cidadania efetiva no conteúdo dos caminhos para o desenvolvimento, considerando as redes socioterritoriais atuantes e as escalas de implantação.

## Referências

---

BDMG. *Relatório de Sustentabilidade do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais*. 2022. Disponível em: <https://bdmg.mg.gov.br/relatório>. Acesso em: 4 set. 2023.

BDMG. *US\$ 50 milhões: BDMG conclui emissão de Título Sustentável inédito na Bolsa de NY*. BDMG, 2020. Disponível em: <https://www.bdmg.mg.gov.br/us-50-milhoes-bdmg-conclui-emissao-de-titulo-sustentavel-inedito-na-bolsa-de-ny/>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRUNI, L.; SANTORI, P.; ZAMGNI, S. *Lezioni di storia del pensiero economico, un percorso dall'antichità al Novecento*. [S. l.]: Città Nuova, 2021.

CAMPIGLIO, E. Beyond carbon pricing: The role of banking and monetary policy in financing the transition to a low-carbon economy. *Ecological Economics*, v. 121, p. 220-230, 2016.

AMORIN, M. Cidadania e participação democrática. *Anais do [...] Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, II*. Florianópolis, UFSC, 2007. Disponível em: [https://s3images.coroflot.com/user\\_files/individual\\_files/292402\\_j2SvCVZ0vJWMM2QkDhzkUMIDs.pdf](https://s3images.coroflot.com/user_files/individual_files/292402_j2SvCVZ0vJWMM2QkDhzkUMIDs.pdf). Acesso em: set. 2023.

BENEVIDES, M. V. de M. Cidadania e democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 5-16, 1994.

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Contas do Presidente da República*. 2020. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/12-teto-de-gastos.html>. Acesso em: jan. 2023.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento, Progresso e Crescimento Econômico*. São Paulo: Lua Nova, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 2 (143), 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós keynesiana ao novo desenvolvimentismo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 39, n. 2, 2019.
- BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. *Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério Veríssimo de Souza. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 21, n. 1, p. 84-107, 2013.
- CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Efeitos de movimentos sociais no ciclo de políticas públicas. *Caderno CRH*, v. 34, 2021. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.33276>.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.
- CASULA, Mattia. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 51, p. 1122-1138, nov.-dez. 2017.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando*. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

- DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento Redes. *Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 15, n. 3, set.-dez. 2010.
- DALLABRIDA, V. R. Território e governança territorial, patrimônio e desenvolvimento territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 16, n. 2, p. 63-78, maio-ago. 2020.
- DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 11, n. 245 (20), 2007.
- DANTAS, J. D. S. *A polissemia do conceito de desenvolvimento das teorias às políticas públicas, das políticas públicas à abordagem territorial da cidadania*. 2023. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná, Guarapuava (PR), 2023.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo a construção do conceito. In: DATHEIN, R. (Org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- GESTOS. *Relatório Luz da Sociedade Civil para a Agenda 2030*. 2022. Disponível em: [https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2022/07/pt\\_rl\\_2022\\_final\\_web-1.pdf](https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2022/07/pt_rl_2022_final_web-1.pdf). Acesso em: abr. 2023.
- GRZYBOWSKI, C. Indicadores de Cidadania (Incid). *Conferência Cidadania Efetiva e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: IBASE, 2014.
- HELD, David; et al. Cidadania e autonomia. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 22, 1999.
- IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Cidadania: sistema de indicadores*. (Site). [2023]. Disponível em: <https://cidadanias.ibase.br/#:~:text=Sistema%20de%20Indicadores%20de%20Cidadania,Percebida%20e%20Cidadania%20em%20Ativa>. Acesso em: jan. 2023.

- IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Relatório Anual de 2021*. Rio de Janeiro, 2022.
- LASWELL H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.
- MARSHALL, T. H. Citizenship and Social Class. In: *Class, Citizenship and Social Development*. Westport: Greenwood, 1973.
- OLIVEIRA, G. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio-ago. 2002.
- PAULA, R. F. *Processos de formação e reprodução dos territórios conservadores de poder no Brasil*. 2022. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná, Guarapuava (PR), 2022.
- PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen*. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/989/1/TD\\_1794.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/989/1/TD_1794.pdf). Acesso em: mar. 2023.
- RAICHELIS, Raquel; *et al.* Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*, v. 3, p. 73-87, 2006.
- REZENDE, M. J. Uma abordagem histórico-hermenêutica dos relatórios do desenvolvimento humano (PNUD/ONU). *E-I@tina, Revista electrónica de estudios latino americanos*, Buenos Aires, v. 13, n. 51, abr.-jun. 2015.
- ROMÃO, M. Uma proposta de extensão do Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas. *Revista de Economia Política*, n. 4 v. 13, 1993.
- SANTOS, L.; *et al.* Desenvolvimento: um conceito multidimensional. *Desenvolvimento Regional em Debate*, Universidade do Contestado, v. 2, n. 1, p. 44-61, jan.-jul. 2012.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

- SIMON, Herbert. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID. 1957.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.
- STEINBERGER, M. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: STEINBERGER, M.; et al. (Orgs.). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*. Brasília: Ler, 2013.
- STEINBERGER, M. COSTA, M. A. A relevância de políticas públicas espaciais: participação e luta. In: STEINBERGER, M.; et al. (Orgs.). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler, 2017.
- TEIXEIRA, V; PAULA, R.F. Estado, Políticas Públicas e Território: um debate a partir da Geografia Política. *Revista da Casa da Geografia de Sobral*, v. 19, n. 2, p. 21-34, 2017.