

AVANÇOS E LIMITES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS SOB A ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL

Sandro Pereira Silva

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

A abordagem territorial, da forma como vem sendo anunciada, almeja designar um novo paradigma para o planejamento de políticas públicas nacionais no Brasil, que se distinga dos antigos instrumentos de planejamento adotados por um Estado centralizador e autoritário. No entanto, a apropriação deste conceito como instrumento operacional para as políticas governamentais ainda se encontra difusa. Ela carece de melhor fundamentação teórica e operacional, de maneira que não perca seu significado e se torne mera adjetivação retórica nas peças normativas oficiais.

Nesse sentido, surgem alguns questionamentos importantes, sobre os quais este trabalho se balizou: quais as inovações introduzidas pela abordagem territorial e quais as suas contradições em termos de relações entre Estado e sociedade civil no contexto do planejamento e da implementação de políticas públicas no Brasil; quais as matrizes conceituais que estão por trás do conceito utilizado de território; e quais os primeiros aprendizados que estas experiências já apontam quanto a avanços e contradições para a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade.

Trata-se, portanto, de compreender os avanços e as controvérsias na condução desse novo paradigma de intervenção estatal, com seus métodos, instrumentos e procedimentos. O foco de análise está mais nos mecanismos de governança estabelecidos pelas políticas que em seu conteúdo propriamente dito.

Optou-se por analisar quatro programas que têm em comum abordarem o *território como fim*, isto é, buscam definir estratégias e arranjos institucionais nas diferentes configurações territoriais escolhidas com vistas

a fomentar novas dinâmicas de desenvolvimento, superar entraves estruturais históricos ao desenvolvimento e gerar novas oportunidades à população destes territórios. Os programas escolhidos foram: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI); os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSADs), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob coordenação da Casa Civil.

De acordo com as análises desenvolvidas, pôde-se compreender que, embora ainda seja relativamente nova no Brasil, a abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas nacionais trouxe avanços significativos tanto no que se refere à visão anterior de desenvolvimento com base nas escalas macrorregionais brasileiras, que congregam uma realidade extremamente heterogênea para serem pensadas como totalidade, quanto à visão essencialmente municipalista.

Por sua vez, constatou-se também nas experiências analisadas a persistência de alguns entraves para a operacionalização desse tipo de abordagem. Entre os principais deles estão: a dificuldade em estabelecer programas intersetoriais inovadores; a falta de um marco jurídico mais favorável para o desenvolvimento de programas territoriais de desenvolvimento, no qual o território e seus respectivos fóruns deliberativos ganhem maior legitimidade; a necessidade de ações diferenciadas para o envolvimento de grupos sociais

invisibilizados, dada a estrutura de desigualdade social no interior dos territórios brasileiros; a carência de definição de mecanismos de financiamento mais adequados para darem suporte a projetos territoriais estratégicos; e o desprezo de temas importantes para o desenvolvimento territorial que, em princípio, geram sérios conflitos de interesse, como a reforma agrária e a regularização fundiária. Estes entraves apontam que a temática territorial ainda não alcançou, em termos de inovações normativas, um nível de institucionalização suficiente no campo da decisão política no país, embora apareça cada vez mais como diretriz dos programas governamentais.

SUMÁRIO EXECUTIVO