



# BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2013

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS



VOLUME 1

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

**Projeto**

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

**Série**

Brasil: o estado de uma nação

**FICHA TÉCNICA**

**Editores**

Rogério Boueri

Marco Aurélio Costa

**Consultora do Projeto**

Juliana Vilar Ramalho Ramos

Brasil em desenvolvimento 2013 : estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ; editores: Rogério Boueri, Marco Aurélio Costa. - Brasília : Ipea, 2013.  
3 v. : gráfs., mapas. – (Brasil: o Estado de uma Nação)

Ao alto do título: Desenvolvimento inclusivo e sustentável: um recorte territorial.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-185-4

1.Desenvolvimento Econômico. 2. Estado. 3. Políticas Públicas.4. Desenvolvimento Sustentável.5. Desigualdade Regional. 6. Distribuição Geográfica. 8. Brasil. I. Miranda, Rogério Boueri. II. Costa, Marco Aurélio. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **A ABORDAGEM TERRITORIAL NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS PARA UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL**

Sandro Pereira Silva\*

### **1 INTRODUÇÃO**

O Brasil, bem como a grande maioria dos países da América Latina, passou nas últimas três décadas por profundas transformações estruturais e sociopolíticas que resultaram em diferenças importantes nos mecanismos de planejamento estatal, diferindo-se daqueles típicos do Estado centralizado e autoritário das décadas anteriores. Dois fatores foram essenciais neste processo: *i*) o início de uma descentralização política que resultou em maior importância para os poderes administrativos locais – estaduais e municipais – na operacionalização de políticas públicas nacionais; e *ii*) a introdução de mecanismos institucionais de participação social na definição das ações governamentais em todas as esferas administrativas. Ambos estes fatores tiveram seus avanços e seus limites.

Paralelamente a esses fenômenos, começou a ganhar espaço no meio acadêmico e político-institucional o conceito de território. A apropriação deste conceito e o entendimento das dimensões que este abrange (patrimônio natural, identidade local, composição do tecido social etc.), para fins de definição da agenda governamental, resultaram no surgimento de diversas políticas nesses últimos anos, nas mais diferentes estruturas de governo, que se reportam ao território para justificar a adoção de novo programa ou nova metodologia de intervenção. Esta nova estratégia de ação pública passou a ser denominada de “abordagem territorial do desenvolvimento” (Silva, 2012).

Sob essa nova abordagem de ação pública, o território é entendido como construção histórica e social que dá expressão humana e política ao espaço, o que permite caracterizar a estrutura de uma sociedade relacionada com seu ambiente. A partir deste processo de interação entre espaço e sociedade, são criadas instituições, economias, redes e hierarquias que se materializam no território em uso, convertendo os elementos de identidade local em energia social no processo de desenvolvimento endógeno (Santos, 1978; Santos e Silveira, 2001).

---

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

Com base nessas colocações, este capítulo visa analisar os avanços e as contradições na condução desse novo paradigma de intervenção estatal, com foco em seus métodos, instrumentos, procedimentos e mecanismos de governança estabelecidos pelas políticas em curso. Trata-se, portanto, de compreender os principais aprendizados que estas experiências já apontam em termos de avanços e contradições para a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade. Como objeto empírico, definiram-se dois programas criados na última década no âmbito do governo federal: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, criado em 2003, e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), de 2008.

De acordo com os objetivos apresentados, o texto está organizado em cinco seções, incluindo-se esta introdução. Na seção 2, são abordados os pontos relevantes e limitantes do processo de descentralização administrativa e da abertura dos mecanismos de participação popular na gestão de políticas governamentais no Brasil. Na seção 3, são analisados os principais pontos referentes aos dois programas nacionais em curso que adotam em seus marcos normativos a abordagem territorial. Já na seção 4, são debatidos alguns pontos de convergência e contradições diagnosticados neste trabalho entre estes programas elencados. Por fim, são tecidas algumas considerações finais com base nos elementos trazidos à discussão e nos resultados auferidos.

## **2 DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COORDENAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA**

A década de 1980 foi marcada pelo início das mudanças no ambiente político brasileiro que vieram a definir esse novo quadro de atuação do Estado e das liberdades civis. Tais mudanças derivam, sobretudo, do ressurgimento do ativismo civil na busca por autonomia frente ao Estado autoritário constituído em 1964. Os dois pontos fundamentais que marcaram aquele período de mudanças foram: *i*) a volta ao Estado democrático de direito após vinte anos de governo militar no país, entre 1964 e 1984, que permitiu a legalização, a reorganização e a atuação dos diferentes grupos e movimentos sociais; e *ii*) a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que institucionalizou uma série de direitos sociais e garantiu a democracia como princípio básico da ação política nacional.

Como consequência desses acontecimentos e de todo um contexto de transformações na geopolítica mundial, surgiu na década seguinte uma ampla (re)discussão sobre o papel do Estado diante deste novo cenário, que viria a definir as principais diretrizes da atuação governamental no território nacional. Uma das consequências importantes deste momento histórico foi o aprofundamento da descentralização federativa, capitaneado com maior força após a promulgação da CF de 1988, que passou a delegar ao município papel mais estratégico no contexto federativo brasileiro, principalmente em termos de condução de políticas públicas nacionais.

Segundo Falletti (2006, p. 60), descentralização pode ser entendida como processo de redimensionamento de poder e autonomia no interior do Estado que envolve um “conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores”. A partir desta definição, é possível distinguir

três categorias de descentralização com base no tipo de autoridade transferida, que são: *i) descentralização administrativa*: engloba o “conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais”; *ii) descentralização fiscal*: refere-se “ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais”; e *iii) descentralização política*: diz respeito ao “conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes – para a representação das sociedades subnacionais” (Falleti, 2006, p. 61-62).

A sequência em que cada uma dessas categorias se concretiza no processo geral de descentralização interfere diretamente no equilíbrio intergovernamental entre as esferas de poder na Federação e os interesses territoriais que dominam em cada instância de negociação das políticas descentralizadoras. No caso brasileiro, o processo iniciou-se pela descentralização política, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 15, de 1980, que restabeleceu a eleição direta para governadores e para todos os membros do Senado. A segunda etapa foi a descentralização fiscal, com uma série de normativas que culminaram no novo sistema de repartição de receitas entre União, estados e municípios na CF de 1988. Por fim, veio a descentralização administrativa, primeiramente com a transferência para governos subnacionais da gestão dos serviços públicos de saúde (Falleti, 2006).

Porém, Affonso (2000, p. 134) chama atenção para algumas características específicas que são importantes de serem elencadas. Em primeiro lugar, a descentralização no Brasil não ocorreu como iniciativa preponderante do governo federal, como aconteceu em outros países. Os estados e os municípios já travavam uma luta por descentralização tributária desde o final dos anos 1970, o que caracteriza a descentralização no país como uma “descentralização pela demanda”. A segunda característica diz respeito à simultaneidade com a redemocratização e a abertura política no país, fruto de maior engajamento das organizações sociais por mais liberdade e participação no cenário político brasileiro. Por último, a descentralização possibilitou nova dinâmica no federalismo brasileiro, ao aumentar as atribuições e as competências dos níveis subnacionais de governo, além de elevar a capacidade fiscal própria e disponível de estados e municípios.

Amaral Filho (1999) resumiu os argumentos favoráveis à descentralização da ação pública em três elementos-chave: *i) a proximidade e a informação* – isto é, os governos locais estão mais próximos de produtores e consumidores finais de bens e serviços públicos (e privados) e, por isto, são mais bem informados que os governos centrais a respeito das preferências da população; *ii) a experimentação variada e simultânea* – ou seja, a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores de oferta do serviço público; e *iii) o elemento relacionado a tamanho* – quanto menor o aparelho estatal melhor é o resultado em termos de alocação e eficiência. Estas colocações estiveram fortemente presentes enquanto retórica discursiva no chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado pelo governo federal em 1995, sob a coordenação do então recém-criado Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare).

Com base nessa nova estratégia, a descentralização era tida como mecanismo essencial, ao desobrigar a União de uma série de responsabilidades que passariam a ser remetidas ao plano local. Assim, visava-se, por um lado, diminuir o tamanho do Estado central e, por outro, propiciar ao governo melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte dos “usuários-contribuintes”. Amaral Filho (1999, p. 1.288) classificou este novo referencial de “modo de intervenção pragmático”, uma vez que não se enquadraria em absoluto nem no princípio neoliberal – por não aceitar “a crença cega de que o mercado e os preços são os únicos mecanismos de coordenação das ações dos agentes” –, nem, tampouco, no princípio do dirigismo estatal – “que leva à burocracia pesada, à hierarquia rígida e ao desperdício financeiro”. Seria, dessa forma, um modo de agir que estaria em um ponto intermediário entre estas duas vertentes antagônicas, podendo pender mais a um lado ou a outro, de acordo com as coligações de governo empossadas.

No entanto, a condução do processo de descentralização adotado no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentou diversas inadequações, entre as quais se pode citar: falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos; excesso ou insuficiência de controle e acompanhamento das políticas sociais descentralizadas; dificuldade de estruturar ou manter coalizões políticas intrafederativas; incongruência entre o aumento do poder de comando dos governos subnacionais sobre o gasto público e a política de estabilização macroeconômica; e as dificuldades para articular a descentralização com as políticas redistributivas interpessoais e inter-regionais (Affonso, 2000). Além disso, o plano diretor desconsiderava a necessidade de ações diferenciadas no território nacional que contemplasse as distintas carências das Unidades Federativas, contribuindo para reforçar o cenário de desigualdades já existente.

A falta de mecanismos de coordenação política e planejamento da ação governamental fez com que os desdobramentos desse processo se resumissem a ações fragmentadas, com poucos resultados em relação à modernização do aparelho estatal burocrático brasileiro. A articulação entre os Entes Federativos permaneceu na forma de conjunto superposto de arenas de negociação e coordenação de políticas, ramificadas vertical, horizontal e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação (Ipea, 2010). Como resultado, acirrou-se no país cenário de fortes *constrangimentos estruturais* à pactuação e à formulação de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento abrangentes, duráveis e legitimadas (Brandão, 2007, p. 18).

Para Arretche (2004, p. 17), Estados federativos como o Brasil tendem a passar por maiores “problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando competição entre os diferentes níveis de governo”. Estas relações competitivas desencadeiam processos de “barganhas federativas”, em que cada nível de governo busca garantir para si os benefícios e transferir a outros os custos políticos. Por isto, sua capacidade de engendrar estratégias possíveis para a coordenação vertical de políticas nacionais está diretamente relacionada com o modo pelo qual se estruturam as relações federativas nas políticas setoriais. Os resultados deste limite em termos de coordenação institucional por parte do governo são: “superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais” (Arretche, 2004, p. 22).

Uma tentativa de proporcionar elementos jurídicos para a cooperação e a coordenação federativa na operacionalização de políticas e serviços públicos no Brasil foi a Lei nº 11.107/2005, a chamada Lei dos Consórcios (LC). Segundo Ipea (2010, p. 555), os consórcios são pensados fundamentalmente como “meios para os pequenos municípios prestarem serviços que, dada a escala de investimentos, não seriam economicamente viáveis se oferecidos isoladamente”.

No entanto, além de ser instrumento ainda pouco utilizado para constituir novas institucionalidades capazes de protagonizar ações intermunicipais de desenvolvimento, os consórcios públicos – por serem pessoas jurídicas formadas exclusivamente por Entes da Federação – dependem diretamente dos interesses dos governantes eleitos, o que implica os mesmos problemas anteriores à própria lei. Além disso, uma das críticas mais frequentes à LC remete-se à regra imposta em seu regulamento que exige a regularidade fiscal de todos os entes consorciados para a assinatura de convênio que estabeleça transferência de recursos da União para o consórcio. Uma regra como esta impõe um sério constrangimento à proliferação de consórcios, uma vez que um município apenas pode inviabilizar a possibilidade de repasse de recursos de toda uma região.

Outro fator delicado que compromete a articulação federativa diz respeito à desigualdade na capacidade de arrecadação. Entre os municípios de cada estado, observa-se disparidade muito grande em termos de receitas tributárias, fato este que precisa ser compensado por meio de transferências fiscais da União para estados e municípios.<sup>1</sup> Como consequência, o fato de o Executivo federal ser o maior financiador de políticas no contexto federativo brasileiro – com estados e municípios extremamente dependentes de seus recursos – confere-lhe o principal instrumento de coordenação de que dispõe para influenciar e condicionar as escolhas dos governos locais (Arretche, 2004). Porém, este mecanismo compromete a ideia de autonomia implícita no conceito de descentralização, mantendo um sobrepoder no nível central do governo.

Para além do debate tecnocrático dos instrumentos de gestão pública, as organizações sociais também tiveram papel fundamental no processo de descentralização das estruturas de poder do Estado no Brasil. Isto porque a centralização político-administrativa era vista pela sociedade civil organizada como um símbolo do autoritarismo estatal, e seu enfraquecimento seria um elemento fundamental para a refundação da democracia no país. Um dos desdobramentos desta atuação foi a abertura para maior participação da população – seja no planejamento, seja na implementação, seja na avaliação das políticas nacionais –, tanto diretamente como por meio de suas organizações representativas. A participação social passou a ser considerada um dos elementos fundamentais do projeto de resignificação do conceito de *público* na organização política do país (Milani, 2008).

---

1. O sistema de arrecadação tributária no país permanece extremamente concentrado, com os cinco principais impostos no país respondendo por mais de 70% da arrecadação total; destes, quatro são arrecadados pela União (Arretche, 2004).

Ao longo dos anos, diferentes experiências de participação popular foram desenvolvidas, denominadas genericamente por Dagnino (2002) de “espaços públicos”, tais como: conselhos setoriais, fóruns, conferências, audiências públicas e orçamento participativo. Estes espaços se concretizaram enquanto instituições participativas – formalmente organizadas e vinculadas à estrutura de Estado – que definem formas variadas de incorporação de cidadãos na deliberação de políticas públicas, principalmente por meio de suas organizações representativas (Avritzer, 2010).

Atualmente, o mecanismo mais comum refere-se aos conselhos de políticas sociais (saúde, educação, desenvolvimento rural, assistência social etc.), existentes nos três níveis de poder na administração pública. Estes conselhos – compostos por representantes do poder público e de organizações da sociedade civil, podendo ser de natureza consultiva ou deliberativa – visam fornecer à sociedade maior poder para monitorar e propor – e contribuir na – a execução de políticas e programas de governo.

Para Behring e Boschetti (2011), em que pese toda a diversidade em termos de composição, influências e estrutura que os caracteriza, a experiência dos conselhos reforçaram os espaços de controle democrático ao se espalhar territorial e politicamente no país. Com isto, pode-se dizer que o resultado esperado é duplo: aproximar a população e suas organizações locais da implementação efetiva de políticas públicas, bem como propiciar maior equilíbrio de poder entre os atores públicos e privados envolvidos nas ações governamentais, enfraquecendo-se apropriações indevidas.

### 3 EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Como resultado de todo esse conjunto de transformações no cenário político-institucional brasileiro recente, discutido na seção anterior, a sociedade civil passou a ter ao seu alcance novos mecanismos de participação que lhe permitiram levar até as diferentes esferas do poder público suas demandas – muitas vezes, organizadas no plano local –, para serem observadas nas políticas nacionais. Com isto, além da exigência de políticas públicas efetivas aliadas à garantia de controles democráticos, novas estratégias de planejamento e coordenação da ação governamental também passaram a ser demandadas.

Esse novo contexto sociopolítico foi de suma importância para reabrir, no âmbito do governo federal, o debate sobre a definição de diferentes escalas para o planejamento de suas intervenções, de modo a permitir-lhe maior flexibilidade à territorialização de sua incidência, tendo como influência o acúmulo da abordagem territorial em curso em vários países da União Europeia. Esta abordagem considera o território – definido com base em múltiplas dimensões – como o espaço de mediação social e incidência de políticas públicas; portanto, lócus privilegiado para o planejamento estatal. Além disso, a literatura sobre a temática regional no país já destacava a forte heterogeneidade das macrorregiões brasileiras, que as tornava inadequadas para servirem como referência exclusiva para ações de desenvolvimento regional. Com base nesta nova abordagem, houve esforço de construir instrumentos e estratégias diferentes que a viabilizasse enquanto novo paradigma para o planejamento

de políticas públicas nacionais, de maneira a propiciar melhor ambiente para a cooperação e a coordenação entre os diferentes Entes Federativos.

Uma das referências atuais mais citadas para a implementação de estratégias de planejamento territorial é o Programa de Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader). Este programa surgiu no contexto da União Europeia em 1991, tendo como principal objetivo apresentar enfoque multissetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores.

Desde sua constituição, o Leader tem sido considerado o principal instrumento para o desenvolvimento das áreas rurais europeias, por meio de planejamento e execução de projetos prioritários. Os grupos de ação local são os responsáveis pela definição dos territórios deste programa, que contam com ampla e diversificada rede política – composta por agências de governo, sindicatos, organizações do setor privado, organizações não governamentais (ONGs) e representantes locais eleitos (Favareto, 2007; Saraceno, 2005).

No contexto dos países da América Latina, a utilização de abordagem como esta ainda é incipiente. Mais precisamente no Brasil, a CF de 1988 já havia estabelecido de maneira explícita o compromisso com a questão regional, uma vez que além de determinar a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa, também destinou recursos específicos ao financiamento de programas de desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Artigos 3º e 157, respectivamente). Mas somente a partir dos anos finais da década de 1990 é que a temática territorial começou de fato a ganhar espaço no campo das políticas públicas nacionais.

Outro fator pós-Constituição que vale ressaltar é a mudança com relação aos instrumentos estatais de planejamento, com destaque para a instituição do Plano Plurianual de Atividades (PPA). Segundo o Artigo 165 da CF, o PPA tem como função estabelecer “de forma *regionalizada*, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988), articulando instrumentos de curto e médio prazo, submetidos à apreciação do Poder Legislativo. Sua vigência é de quatro anos, iniciando-se a partir do segundo ano de mandato do chefe do Executivo e estendendo-se até o fim do primeiro ano do mandato seguinte. O PPA também se articula com outros dois documentos importantes para a gestão pública; no caso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

Para subsidiar o processo de regionalização dos investimentos públicos previstos no PPA 1996-1999, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) coordenou a elaboração dos estudos sobre os *eixos nacionais de integração e desenvolvimento*, considerados por muitos autores como o ponto de partida da retomada da preocupação regional no processo de planejamento estatal no país (Alencar, 2010). Entretanto, poucos resultados concretos foram obtidos a partir deste esforço, de maneira que são muitas as críticas quanto a real contribuição deste plano em termos de garantia de ação territorializada do governo federal, por meio dos investimentos de seus principais programas.

Em 1999, o governo federal criou o Ministério da Integração Nacional (MI), em substituição ao antigo Ministério do Interior. Em 2000, o MI elaborou o documento *Bases para as políticas de integração nacional e desenvolvimento regional* (Brasil, 2000), o qual propunha uma série de objetivos amplos para a gestão do território, tais como: promover a competitividade sistêmica; mobilizar o potencial endógeno de desenvolvimento das regiões; fortalecer a coesão econômica e social; promover o desenvolvimento sustentável; e incrementar a integração continental. Tais objetivos são amparados socialmente pela CF de 1988, que apresenta como princípio a redução das desigualdades regionais (Artigo 170, inciso VII).

Em 2003, por meio da Lei nº 10.683, o governo federal conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Defesa (MD). Já em 2006, o MI apresentou os subsídios para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Silva, 2012).

Em consequência a esses acontecimentos, o tema das políticas de desenvolvimento regional passou a ganhar espaço na agenda governamental, o que permitiu o surgimento de políticas públicas elaboradas no âmbito do governo federal, com base em perspectiva territorial.<sup>2</sup> Estas políticas foram se diversificando ao longo do tempo, em termos de desenho institucional, áreas temáticas, recortes territoriais abrangidos, público envolvido etc. Ou seja, a apropriação do conceito de território, enquanto instrumento operacionalizador de políticas públicas por parte do Estado, passou a ser realizada de diferentes formas.

Por esse motivo, o capítulo *Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas*, de Sandro Pereira Silva, neste livro, fornece uma tipologia que permite melhor caracterização dessas formas de abordagem territorial utilizadas pelo poder público no planejamento e na implementação de suas ações. Foram definidas pelo autor quatro categorias, de acordo com a centralidade que o território possui em cada estratégia e o grau de conflitualidade que apresentam. As categorias definidas são: *território como meio*, *território como fim*, *território como regulação* e *território como direito*. Cada uma das políticas que se enquadram nestas categorias analíticas possuem suas trajetórias e estruturas características, suas dificuldades de implementação, suas vantagens em termos de resultado, seus avanços e suas contradições na relação com o território.

Para fins deste trabalho, optou-se por analisar dois programas que têm em comum o fato de 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 e a superar entraves estruturais históricos que travam o desenvolvimento e a geração de novas oportunidades à população destes territórios. Os programas escolhidos foram: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o PTC, sob coordenação da Casa Civil.

2. Um dos fatores que permitiram esse retorno se refere ao início da gestão do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, momento em que se abriu no contexto político nacional uma “janela política de oportunidade” (*policy window*) para o surgimento de novos programas na agenda governamental (Kingdon, 1995).

Em geral, estes objetivam incentivar a elaboração e a implementação de projetos territoriais mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional.

### 3.1 O PRONAT

O primeiro programa governamental sob a estratégia de intervenção territorial (território como fim) a ser analisado neste trabalho é o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, iniciado em 2003 e incluído no PPA 2004-2007, com o número 1.334. Sua responsabilidade permaneceu a cargo do MDA, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criada com o programa. O PRONAT – centrado na inclusão e na justiça social, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais – foi concebido para ser implementado no longo prazo, alcançando todos os espaços rurais do Brasil. As áreas prioritárias são especialmente as que apresentem características de estagnação econômica, problemas sociais e riscos ambientais, com forte presença de agricultores familiares e assentados de reforma agrária (Brasil, 2005).

A principal fonte de recursos orçamentários do PRONAT foi uma das linhas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que destinava recursos para financiar obras de infraestrutura e serviços direcionados à melhoria da atividade agropecuária de municípios mais pobres. Esta linha, denominada PRONAF Infraestrutura (PROINF), deixou de ter caráter municipal e passou a adotar a dinâmica territorial proposta pela SDT/MDA (Silva, 2012).

Um agente que teve papel importante no processo de implementação do PRONAT foi o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), por meio de acordo de cooperação técnica com o MDA. O IICA já assessorava programas de desenvolvimento rural sob a abordagem territorial em outros países da América Latina. Em geral, a concepção de desenvolvimento territorial rural adotada por este instituto refere-se a um processo de transformações produtiva, social e institucional dos espaços rurais, visando ao fortalecimento do tecido social e da identidade cultural. Este processo é conduzido com a participação dos próprios atores locais – com o apoio de outras organizações e agências de desenvolvimento – e orientado à busca do bem-estar da população rural em um marco de equidade, sustentabilidade ambiental e coesão social (Alfaro, 2006).

Um dos objetivos do PRONAT é articular atuações conjuntas com outros órgãos das administrações federal, estadual e municipal, garantindo-se a participação dos grupos sociais envolvidos. No plano macro, as diretrizes principais das ações de desenvolvimento rural são estabelecidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), incluindo-se também as demais políticas geridas pelo MDA. O CONDRAF é composto por representantes de vários ministérios – que representam o poder público – e por uma série de entidades, redes e movimentos sindicais e sociais – que configuram a sociedade civil organizada. De acordo com suas diretrizes, incorporadas pela SDT/MDA, o desenvolvimento rural, pensado de forma sustentável, tem como meta principal estimular e favorecer a coesão social

e territorial das regiões, no intuito de constituir ambiente favorável à criação de novas oportunidades produtivas e inclusão social.

Como as regiões rurais diferem uma das outras, inclusive em termos de suas inter-relações com o entorno urbano, o conceito de território passa a ser elemento fundamental para estabelecer processos de desenvolvimento que levem em conta todo este contexto de heterogeneidades regionais existentes. Para fins de operacionalização de políticas sob uma abordagem territorial, o CONDRAF definiu território como:

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 processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, 2005, p. 28).

Os elementos considerados nessa definição devem propiciar um sentimento de pertencimento aos diversos grupos locais espalhados pelos municípios, de modo que a noção de território é adotada como construção conceitual que busca expressar identidades existentes entre suas populações – particularmente, os agricultores familiares – e os espaços físicos que estas ocupam (Freitas, 2011).

A caracterização geral da denominação *território rural* no âmbito do MDA, além das condições estabelecidas anteriormente, tem por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que oitenta habitantes por quilômetro quadrado e população média por município de até 50 mil habitantes, incluindo-se nestes territórios os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (Brasil, 2005). Outro critério incorporado é o fator de “identidade” (cultural, histórica, geográfica, política e produtiva) e coesão social conferidas ao conjunto de municípios que compõem o arranjo territorial para delimitar abrangência das ações da política.

Embora não se houvesse estabelecido, no início, regras claras sobre a formalização dos territórios a serem apoiados pelo governo federal, havia alguns critérios prioritários que orientavam para a composição de territórios com concentração de segmentos sociais prioritários à ação do MDA; quais sejam, os segmentos de agricultores familiares, famílias assentadas pela política de reforma agrária, agricultores beneficiários do programa de reordenamento agrário, quilombolas, ribeirinhos etc. Além disso, era importante o fato de ser parte de um “território de identidade” e integrar, como município, ações coletivas entre governo e sociedade civil.

Os municípios interessados em se articularem enquanto território deveriam apresentar ao MDA uma proposta para serem inseridos no programa, apresentando diagnóstico que justificasse seu pleito, constando quais grupos sociais e setores do poder público estão envolvidos nesta proposta. Este é, por sinal, um dos pontos que diferem o PRONAT de outros programas territoriais, pois enquanto estes definiram *a priori* a composição dos territórios para a atuação da política, aquele partiu de articulações locais – que não excluem, todavia, os interesses políticos – que definiram e encaminharam ao ministério a composição dos territórios

para aprovação. Atualmente, o PRONAT abrange 164 territórios rurais, os quais compreendem total de 2.392 municípios, com cerca de 47,1 milhões de habitantes, sendo 16,1 milhões residentes em áreas rurais. Estes territórios representam uma área de 52% da superfície nacional.

Uma de suas principais inovações institucionais que o programa apresentou se encontra na definição de suas áreas de resultado, que são quatro: articulação de políticas públicas; formação de redes sociais; dinamização econômica de territórios rurais; e fortalecimento da gestão social. Sobre as três primeiras, pode-se dizer que são comuns a qualquer outro programa de desenvolvimento local ou territorial. A novidade é o fato de a gestão social, fortalecida pela formação de competências locais, estar entre as áreas de resultado do programa, deixando de ser considerada apenas como instrumento para se chegar aos resultados esperados. Ou seja, o fortalecimento da gestão social é considerado, por si só, resultado a ser alcançado.

Para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios rurais, são formados em cada um destes os conselhos de desenvolvimento territorial rural sustentável (Codeters), que são espaços públicos compostos paritariamente por representantes do poder público local e da sociedade civil. Estes conselhos são as instâncias maiores de deliberação no território no que diz respeito a ações prioritárias de desenvolvimento rural sustentável, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão e possibilitar o *empoderamento* dos atores sociais no sentido de desenvolver as habilidades coletivas necessárias (Brasil, 2005). O orçamento do programa para os projetos territoriais também contempla recursos para a realização de oficinas, o custeio das despesas para as assembleias-gerais, além do pagamento de um assessor territorial, que é a principal personagem de referência no território para a coordenação das atividades do respectivo Codeter.

Esses conselhos territoriais surgem no sentido de dar caráter mais amplo de envolvimento social no que concerne aos já existentes conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS), mas sem substituí-los ou extingui-los. Esperava-se que a constituição de uma nova institucionalidade alterasse as microrrelações de poder estabelecidas a partir da relação direta de transferência de recursos entre o governo federal e as prefeituras municipais, ampliando os canais de diálogo e os atores sociais envolvidos na definição de projetos estratégicos para os territórios.

Contudo, os Codeters apresentam grande diversidade organizacional em todo o Brasil, o que reflete a própria diversidade territorial existente no país. Segundo Delgado (2009, p. 49), os membros que compõem estes espaços “diferenciam-se entre si pela qualidade de seu interesse no processo de desenvolvimento do território e pela força de sua atuação, a qual tem a ver com a capacidade de estabelecer alianças”. Quanto ao funcionamento dos Codeters, Oliveira e Perafán (2012, p. 8) também diagnosticaram grandes diferenças operacionais. Enquanto uns apresentam processos inovadores de pactuação social, indo além das orientações determinadas pelo CONDRAF, “outros ainda têm muita dificuldade em funcionar, limitando-se totalmente à realização de plenárias para aprovação de projetos territoriais e realização de eventos pautados pela SDT/MDA”.

São muitos os motivos que explicam essa diversidade organizacional dos Codeters. Alguns destes surgiram de outras experiências anteriores de organização colegiada intermunicipal e histórico de mobilização social – tais como polos sindicais, redes de ONGs e movimentos sociais, associações de municípios, entre outras – que serviram, inclusive, como embrião para a constituição do território. Já outros se encontram em uma etapa inicial de aprendizado do processo participativo. Outra questão que se verifica em muitos territórios é a grande rotatividade entre os conselheiros integrantes dos Codeters, o que impede a consolidação de maior protagonismo social por meio de corpo gestor mais experiente e comprometido com a viabilização dos projetos territoriais. Delgado e Zimmermann (2010) apontaram três fatores importantes que influenciam na capacidade de protagonismo por parte dos atores sociais que compõem os Codeters, sendo: *i*) perspectiva de atuação territorial; *ii*) liderança razoavelmente legitimada na organização e na condução do Codeter; e *iii*) algum tipo de proposta estratégica de desenvolvimento rural do território, que vai ser utilizada – explícita ou implicitamente – para tentar construir um tipo de “bloco hegemônico” no território e orientar a utilização dos recursos a disposição do Codeter.

Medeiros e Dias (2008) criticaram a falta de institucionalidade mais apropriada para os Codeters, dada toda a importância que estes assumem na estratégia territorial. Para os autores, esta situação gera nos colegiados ambiente de instabilidade institucional e dependência de instâncias que têm atributos legais para avaliar suas decisões.

Com o intuito de promover maior interação entre os atores dos territórios – bem como divulgar boas práticas de gestão social –, o MDA organizou nos anos finais das duas gestões do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 2006 e 2010, o I e o II Salão Nacional dos Territórios Rurais, em Brasília. Nestes eventos, ocorreram feiras de produtos locais, apresentações culturais e diversos seminários formativos proferidos por representantes de órgãos públicos e privados.

Outro fato relevante foi a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRSS), em junho de 2008, com o objetivo de debater novas proposições e diretrizes para a elaboração de uma política nacional de desenvolvimento rural sustentável. A CNDRSS foi promovida pelo CONDRAF e pelo MDA e contou com 1.556 participantes, sendo 1.207 delegados estaduais e nacionais, além de 234 convidados e 115 observadores (Brasil, 2010). A agenda total da CNDRSS envolveu ainda 230 conferências – municipais, territoriais e estaduais. Em meio às atividades da CNDRSS, foi criada a Rede Nacional dos Colegiados Territoriais, composta por representantes dos colegiados escolhidos por região, com o intuito de aumentar a capacidade de articulação, cooperação e atuação coletiva dos colegiados a nível nacional, mantendo-se um fluxo mais eficiente de troca de informações.

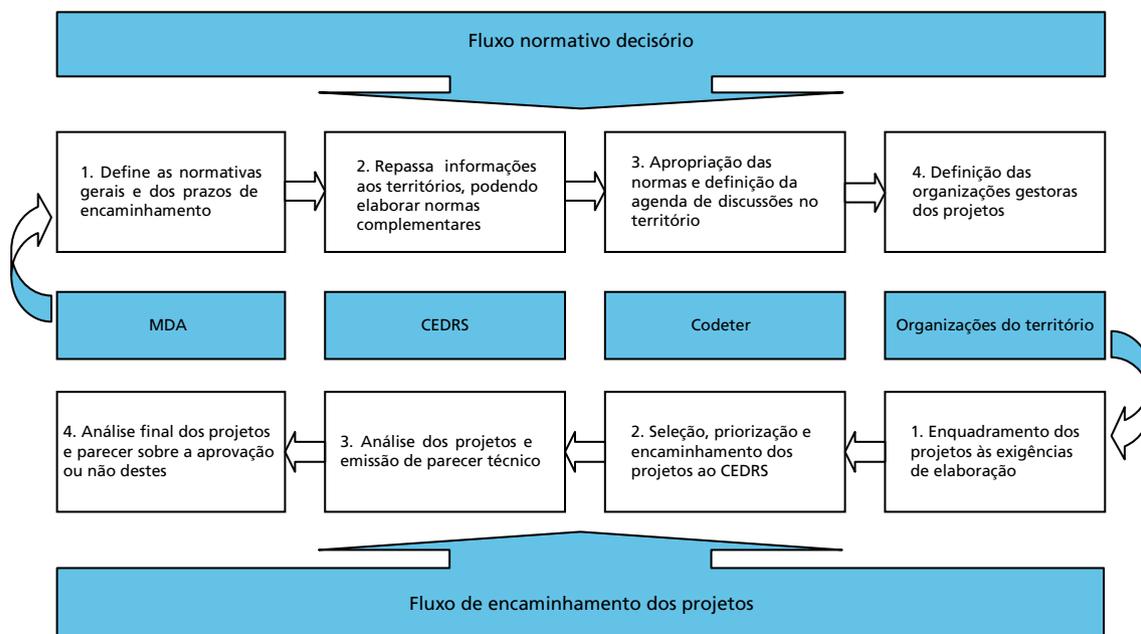
O principal instrumento de planejamento e gestão social nos territórios é o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Este documento é elaborado conjuntamente por consultores contratados pelo MDA e atores sociais locais (agricultores familiares, gestores públicos, representantes de ONGs, sindicatos, instituições de pesquisa,

entre outros), a partir de metodologias participativas para o levantamento e a problematização das informações e a definição da visão de futuro do território, sob a coordenação de seu respectivo Codeter.

A ideia é que esses planos definam os eixos prioritários de desenvolvimento para o território, e, em cada eixo, os projetos específicos para serem financiados no âmbito do PRONAT. Para ocorrer este financiamento, dois fluxos de sentido inverso devem ocorrer. O primeiro, no qual são definidos os marcos normativos para a aprovação dos projetos em cada ano, começa no próprio MDA, que elabora por meio de suas estruturas nos estados (as delegacias federais de desenvolvimento agrário) as normas orientadoras gerais e o cronograma. Estas normativas são recebidas pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), que as analisa e repassa aos seus respectivos Codeters; estes definem as agendas de discussão nos seus territórios e definem as organizações do território (prefeituras, ONGs e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – Emater) que serão as proponentes. Ressalte-se que os projetos debatidos no interior dos Codeters devem atender, por um lado, a todos os critérios definidos anualmente pelo MDA e, por outro, aos eixos estratégicos para o desenvolvimento territorial estabelecidos no PTDRS do território.

O segundo fluxo é o encaminhamento dos projetos, que começa com sua adequação por cada organização definida como gestora (metas, valores, contrapartida etc.). Os Codeters aprovam os projetos com base nas prioridades debatidas internamente. Estes projetos chegam ao CEDRS, que avalia o mérito de cada projeto, podendo sugerir ajustes ou correções de acordo com as instruções normativas do PRONAF Infraestrutura para o ano corrente. Por fim, todos os projetos aprovados em cada estado são encaminhados para o MDA, que dará o parecer final aprovando ou não cada um destes, podendo, inclusive, reencaminhá-los para readequações, para finalmente receberem a nota de empenho da SDT/MDA. Um personagem importante em todo este processo é o articulador territorial, que é um técnico escolhido pelo próprio Codeter e contratado com recursos do PRONAT, para atuar como agente facilitador e mobilizador de agendas e compromissos do Codeter. A figura 1 ilustra as etapas de elaboração e encaminhamento de projetos no âmbito do arranjo organizacional dos territórios.

FIGURA 1  
Fluxos de deliberação e encaminhamento do PRONAT



Fonte: Freitas (2011).  
Elaboração do autor.

Cumpridos esses dois fluxos, os projetos aprovados são encaminhados de dois modos diferentes: no caso de convênio,<sup>3</sup> vão para a Secretaria de Planejamento e Orçamento do MDA, para que seja emitida a nota de empenho. Se for contrato de repasse,<sup>4</sup> segue para a Caixa Econômica Federal (CEF), órgão responsável pela gestão financeira dos projetos sob esta modalidade. Após empenhados os recursos, a CEF solicita aos proponentes a documentação necessária para encaminhar o processo de contratação. A partir deste momento, o recurso passa a ser disponibilizado para o investimento, em concordância com o cronograma previsto no projeto.

Em termos de execução de recursos, entre 2004 – ano em que o PRONAF Infraestrutura passou a ser territorial – e 2010, foram destinados pelas leis orçamentárias anuais ao PRONAT pouco mais de R\$ 1,6 bilhão, sendo liquidado pelo MDA cerca de R\$ 1,27 bilhão, o que representa porcentagem de execução de 79,2%. Estes recursos são basicamente

3. Os *convênios*, para fins de transferência de recursos públicos, segundo a Portaria Interministerial nº 27, de 29 de maio de 2007, visam “à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”. Sobre o mecanismo *convênio*, aplicam-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 1, de 15 de janeiro de 1997, e o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (Medeiros e Dias, 2008).

4. O *contrato de repasse* é outro tipo de instrumento administrativo, que se equipara à figura jurídica do convênio e que define a transferência de recursos da União para Entes da Federação sob mediação de uma instituição financeira oficial e de caráter público federal. No caso do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT), é a Caixa Econômica Federal (CEF) que atua como agente financeiro do programa, como mandatária da União no acompanhamento da aplicação dos recursos previamente à liberação das parcelas, sequenciadas de acordo com o programa de trabalho aprovado (Medeiros e Dias, 2008).

de investimento (obras, compras de equipamentos e veículos etc.). A tabela 1 apresenta os dados ano a ano de execução orçamentária da ação 0620 do PPA, que corresponde ao PRONAT. Pode-se perceber que, afora uma pequena queda de recursos em 2008, o volume foi sempre crescente, sobretudo a partir de 2009. A porcentagem de execução também foi bem significativa em todos os anos, com exceção de 2010, ano com a menor porcentagem de recursos executados (62,4%).

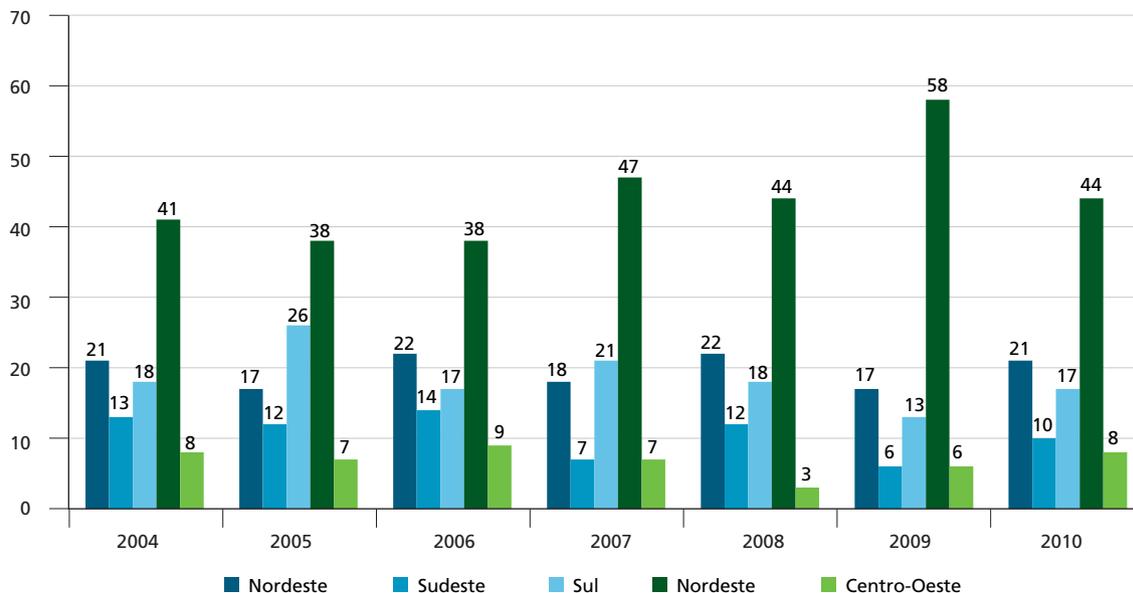
TABELA 1  
Dados de execução orçamentária PRONAT (2004-2010)

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Orçamento (R\$ mil)	100.102	114.628	174.328	256.628	195.889	347.722	414.253
Recursos liquidados (R\$ mil)	90.367	100.682	131.179	224.647	165.685	298.940	258.397
Execução (b/c) (%)	90,3	87,8	75,2	87,5	84,6	86,0	62,4

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

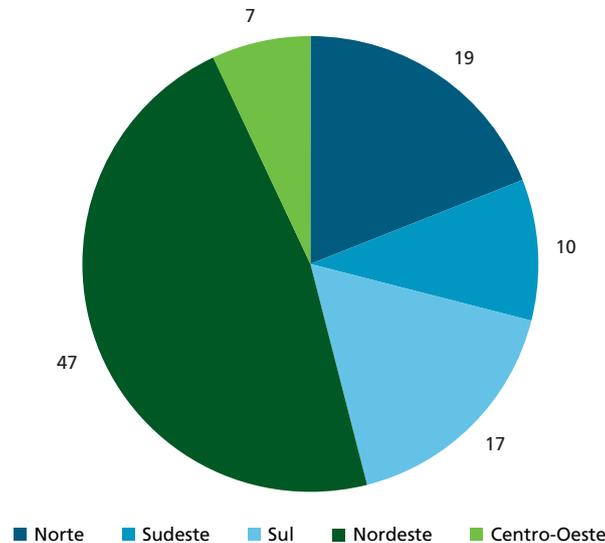
Quanto à distribuição regional desses recursos, o gráfico 1 revela os resultados para cada um dos anos em termos de participação percentual de cada região no montante aplicado, e o gráfico 2 traz a porcentagem de cada região no total aplicado em todo o período. Pode-se verificar que a região Nordeste recebeu a maior parcela dos recursos em todos os anos mostrados, completando-se total geral de 47% no período. As regiões Sudeste, com 10%, e Centro-Oeste, com 7%, foram as que receberam a menor parcela de recursos.

GRÁFICO 1  
Recursos do PRONAT, por ano e região (2004-2010)  
(Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

GRÁFICO 2  
**Recursos do PRONAT no total do período, por região (2004-2010)**  
 (Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

No entanto, em que pese o fato de a organização da demanda em territórios para a elaboração de projetos, definição e pactuação de prioridades ter trazido resultados positivos em termos de melhor porcentagem de execução orçamentária, os proponentes estão sujeitos à rigidez das normas de liberação de recursos, inclusive no tocante às exigências burocráticas dos agentes financeiros, tidas por muitos atores envolvidos como as principais responsáveis pela paralisação dos projetos. Com isto, os projetos muitas vezes são barrados devido a irregularidades verificadas na fase de proposição dos convênios, entre as quais se podem citar: plano de trabalho pouco detalhado; projeto básico incompleto e/ou com informações insuficientes; falta de comprovação da existência de contrapartida; orçamento subestimado ou superestimado; inadimplência das prefeituras com a União, o que as impede de receberem os recursos; entre outras (Alencar, 2010; Delgado, 2009).

No caso específico da contrapartida, existem alguns problemas inerentes à própria estratégia territorial adotada pelo programa. A contrapartida é exigida por lei aos Entes Federativos proponentes dos projetos e cujas porcentagens variam de acordo com o nível do proponente – estado ou município – e com a região em que este se encontra.<sup>5</sup> A questão é que, embora os projetos precisem ter como justificativa uma abrangência intermunicipal,

5. Os valores a serem observados no caso das *contrapartidas* para a contratação de projetos federais são os seguintes: *i*) 3% do valor de repasse da União, para municípios com até 50 mil habitantes; *ii*) 5% a 10% do valor de repasse da União, para municípios situados nas áreas prioritárias das regiões de abrangência da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e no Centro-Oeste; e *iii*) 10% a 40% do valor de repasse da União, para os demais municípios. No entanto, a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nº 28, de 26 de maio de 2009, altera o limite mínimo de contrapartida para 1% para onze casos considerados específicos (doações estrangeiras, ações de assistência social e segurança alimentar, projetos produtivos em assentamentos rurais, educação básica, populações tradicionais, entre outros), buscando estimular a participação dos municípios como partícipes de convênios e contratos de repasse do PRONAT (Medeiros e Dias, 2008).

a assinatura do contrato é em nome de um município específico. Este cenário gera situação de conflito entre barganhas federativas, como ressaltado por Arretche (2004), impedindo que os territórios consigam definir pactos e estratégias mais amplas para seus projetos e suas demandas em geral.

Nesse caso, cria-se maior dependência quanto ao Executivo municipal proponente, que será a única prefeitura com o dever de arcar com o valor total da contrapartida, além de figurar como o único ente responsável pelos bens adquiridos quanto aos órgãos de controle. Ocorre, então, que o Codeter perde sua autonomia enquanto órgão deliberativo, permanecendo refém dos executivos municipais que respondem oficialmente pelos projetos, o que não raro resulta em situações de conflitos. Com isto, a tentativa de ampliar os canais de decisão de projetos territoriais estratégicos para além das prefeituras municipais passa a ser comprometida em seu aspecto principal, que é a gerência sobre os recursos financeiros. Isto é, por um lado, os Codeters cumprem o papel de permitir debate mais ampliado e participativo em torno dos investimentos públicos nos territórios; por outro, estes não possuem a institucionalidade jurídica necessária para receber e gerir recursos públicos, cabendo, então, ao Executivo municipal esta tarefa após a assinatura do convênio.

Para poder formalizar convênio ou contrato de repasse no âmbito do PRONAT, o município definido pelo território deverá obedecer a uma série de condições estabelecidas pela legislação federal. Em vista disso, os recursos empenhados e liquidados pelo MDA não necessariamente se concretizam em investimento nos municípios por vários motivos: municípios proponentes em situação de inadimplência com a União; dificuldade dos municípios em conseguir todas as documentações exigidas pela CEF de acordo com a natureza de cada projeto; falta de prioridade da própria CEF em encaminhar os projetos do PRONAT, dados os vários outros programas de governo que executa; ineficiência ou má gestão por parte do proponente; entre outras questões. Em alguns casos, ocorre até mesmo a desistência do proponente, após todas as etapas exigidas serem cumpridas, devido especialmente a questões políticas locais.

Com isso, muitos projetos permanecem na categoria *restos a pagar* no MP por muitos anos, até que se cumpram as exigências que o processo determina. Entre os problemas que esta demora ocasiona, pode-se citar: o atraso na liberação das parcelas posteriores, uma vez que somente após a comprovação da execução dos investimentos de uma parcela é que a CEF libera a seguinte, de acordo com o cronograma de desembolso predefinido; a inflação dos itens previstos no projeto, o que geralmente acarreta insuficiência de recursos para sua finalização; a defasagem temporal dos projetos produtivos, dada a dinamicidade do ambiente econômico; o desgaste ou, até mesmo, a dissolução de parcerias costuradas no ato de elaboração do projeto; e, ainda, talvez o mais delicado, o fato de que tais atrasos fazem com que o período de implementação do projeto transcenda o período de gestão de um grupo político que havia negociado o projeto, de maneira que a nova gestão pode tanto diminuir os esforços para sua execução quanto modificar sua finalidade inicial.

Nesse sentido, o potencial de articulação política do Codeter ganha maior importância no sentido de garantir que as pactuações sejam efetivadas conforme os acordos firmados, criando inclusive constrangimentos para gestores que não se empenham na execução dos projetos aprovados. Além disso, muitos Codeters exercem importante função no acompanhamento e no monitoramento dos projetos. A experiência prática com este programa demonstra também que os territórios que conseguem envolver mais efetivamente a CEF na dinâmica de reuniões de seus colegiados tendem a conseguir melhor tratamento por parte das superintendências regionais e dos técnicos do banco que trabalham diretamente com o acompanhamento dos projetos do PRONAT.

Além dos recursos de investimento no âmbito do PRONAF Infraestrutura, o PRONAT também conta com outras ações de custeio para auxiliar a organização dos territórios, tais como: elaboração do PTDRS de cada território, custeio de reuniões e oficinas temáticas dos colegiados, assistência técnica para planejamento de projetos e elaboração de diagnósticos e planos econômicos de empreendimentos produtivos no território. A tabela 2 apresenta a evolução do valor total e a execução dos recursos destas ações somadas, em que se pode conferir que, a exemplo dos recursos de investimento, as ações de custeio também tiveram elevada porcentagem de execução.

TABELA 2  
Dados de execução orçamentária das ações de custeio do PRONAT (2004-2010)

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Orçamento (R\$ mil)	23.200	20.913	22.647	36.000	102.603	111.126	145.055
Recursos liquidados (R\$ mil)	23.013	20.888	21.422	35.251	87.118	82.520	127.083
Execução (b/c) (%)	99,2	99,9	94,6	97,9	84,9	74,3	87,6

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

Os dados da tabela 2 demonstram que os recursos do PRONAT tiveram uma incidência significativa a partir de 2008. Entre os motivos que explicam este aumento, pode-se citar a inclusão no PPA de duas novas ações no âmbito deste programa: Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos de Agricultura Familiar e Reforma Agrária, que visava fortalecer as cooperativas e os demais empreendimentos associativos de economia solidária rural – sobretudo para acessar recursos de mercado institucional, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária do Semiárido, conhecido com o nome de Programa Dom Helder Câmara, com recursos de custeio e investimento para o apoio de práticas produtivas de assentamentos no semiárido.

### 3.2 Os territórios da cidadania

Em 25 de fevereiro de 2008, em uma cerimônia muito concorrida no Palácio do Planalto, ocorreu o lançamento do Programa Territórios da Cidadania. Com este ato, o programa de desenvolvimento territorial do MDA ganhou maior vulto institucional no interior

do governo federal. Um dos principais determinantes que resultaram no PTC foi uma inquietação do governo com relação às críticas sofridas após o lançamento de seu principal programa de investimentos, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início do segundo mandato do então presidente Lula, em 2007. O PAC constituía-se em uma lista de grandes projetos tidos como estruturantes em todo o território nacional – englobando áreas como energia, transporte, habitação e infraestrutura em geral –, com a previsão de significativa soma de recursos públicos, mas que não definia explicitamente metas sociais em sua estratégia.

Por causa disso, os ministérios da área social foram provocados a apresentar propostas para a elaboração de estratégia complementar que à época era referida como “PAC Social”. Foi então que o MDA, por meio da equipe da SDT, apresentou proposição com base em estratégia e dinâmica já existentes, que foi prontamente recebida com entusiasmo pela Presidência da República (PR) para tornar-se a principal aposta política em termos de programas sociais.

A proposta trazida por esse novo programa apresenta um esforço de desenvolvimento integrado, que enfatiza a universalização dos programas básicos de cidadania e a participação social. Na verdade, o PTC seria a viabilização de uma das áreas de resultado que o PRONAT já previa desde seu lançamento, em 2003, que era a articulação de políticas públicas na esfera territorial. Por esta razão, Karam (2012, p. 19) classificou este programa como sendo de caráter incremental, revelando interesse pragmático do governo, uma vez que as opções disponíveis se enquadram em um conjunto de políticas já em curso. Soma-se a isto o fato de que, apesar do montante de recursos envolvido e de seu “*status* diferenciado em relação aos programas setoriais tradicionalmente a cargo de ministérios específicos, o programa não possui estrutura burocrática, fundos contábeis ou sequer orçamento próprio sob sua gestão”.

Esse programa passou a ser administrado pelo governo federal, por intermédio da Casa Civil, envolvendo outros 24 órgãos públicos, entre ministérios e autarquias diferentes.<sup>6</sup> O grande número de entidades envolvidas já demonstra o grau de prioridade que o PTC possuía no âmbito do Poder Executivo, reforçado pelo fato de sua cerimônia de lançamento ser realizada no próprio Palácio do Planalto, com a presença do então presidente Lula. Seu objetivo principal era garantir melhores focalização e articulação entre as ofertas de políticas públicas aos municípios de territórios elencados a partir de alguns critérios, como índice de pobreza, baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), existência de grande número de agricultores familiares e assentados de reforma agrária etc.

---

6. Os órgãos envolvidos no Programa Territórios da Cidadania (PTC) inicialmente foram: Secretaria-Geral da Presidência da República (PR); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Secretaria de Relações Institucionais/PR; Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério das Cidades (MCidades); MDA; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Justiça (MJ); Ministério das Comunicações (MiniCom); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Cultura (MinC); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPP/PR); Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP/PR); Banco do Brasil (BB); Banco da Amazônia (Basa); CEF; Banco do Nordeste do Brasil (BNB); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O envolvimento de grande número de agentes da estrutura governamental parte do diagnóstico de que o combate às desigualdades regionais exige o empreendimento de ações transversais entre o conjunto das pastas ministeriais, para que seja possível realizar a convergência das políticas públicas no território. Assim, o PTC pretendia fazer com que os ministérios setoriais indicassem, com base em suas ações rubricadas no PPA, quais destas poderiam ser direcionadas e executadas nos territórios definidos como prioritários, na perspectiva do impacto conjunto nas condições de vida das populações envolvidas, sem necessariamente envolver recursos novos. Com isto, a estratégia do programa era arquitetar uma verdadeira integração para além dos limites de um ministério.

No primeiro ano, foram escolhidos sessenta territórios rurais entre aqueles já homologados pelo MDA, inseridos no PRONAT, para serem inseridos como territórios da cidadania. Em 2009, este número passou para 120 territórios, o que representa três quartos do total de territórios rurais já homologados.<sup>7</sup> A tabela 3 permite verificar a divisão dos territórios nos dois programas por região brasileira. Com base nestas informações, percebe-se o predomínio de territórios em regiões mais pobres como Nordeste e Norte, que, juntas, somam mais de 50% dos territórios em cada um dos programas.

TABELA 3  
Distribuição do número de territórios por região – PRONAT e PTC (2003-2010)

Regiões	PRONAT	PTC
Centro-Oeste	17	12
Nordeste	67	56
Norte	32	27
Sudeste	26	15
Sul	22	10
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>120</b>

Fonte: Brasil (2010).

O governo federal definiu uma meta ambiciosa de 180 ações logo no seu ano inicial, organizadas em três eixos estruturantes: *i)* apoio às atividades produtivas; *ii)* cidadania e direitos; e *iii)* infraestrutura. Por sua vez, estes eixos foram divididos em sete temas: organização sustentável da produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; apoio à gestão territorial; e infraestrutura, conforme demonstrado na figura 2.

7. Os 120 territórios definidos no âmbito do PTC englobam ao todo 1.808 municípios; uma população total de 41.441.878 habitantes, sendo 12.767.377 de população rural, 1.857.139 agricultores familiares, 505.677 famílias assentadas, 768 comunidades quilombolas e 313 comunidades indígenas.

FIGURA 2  
Ações do PTC



Fonte: Ghesti (2011).  
Elaboração do autor.

Após a definição dos eixos e dos temas do programa, a expectativa é que se realize anualmente uma consulta aos ministérios, com vistas à sua adesão ao programa por meio da oferta de ações para comporem a matriz federal do PTC, que é a lista de políticas e recursos a serem disponibilizados para execução nos territórios. Não se trata, portanto, da criação de novos programas governamentais para fazerem parte da estratégia deste programa, mas, sim, de destinar um volume de recursos dos programas já existentes aos territórios escolhidos.

Segundo Corrêa (2009, p. 23), o PTC pode ser considerado um marco na estratégia de planejamento territorial de políticas públicas orquestradas pelo governo federal, na medida em que se propunha articular o “direcionamento de recursos e programas oriundos de diferentes ministérios para os territórios eleitos como prioritários para receberem tais apoios”, dado que o MDA não possuía estrutura institucional que lhe permitisse atuação mais holística sobre a realidade heterogênea dos territórios. Por isto, foi colocado sob a coordenação da Casa Civil. De acordo com a autora, a perspectiva é que as ações desenvolvidas articulem aspectos de propostas de políticas “de baixo para cima” (*top-down*), articuladas a projetos vindos das próprias comunidades que os recebem (*bottom-up*), visando-se a um movimento de descentralização de decisões, transversalidade<sup>8</sup> de políticas e contínua avaliação do direcionamento dos recursos.

Por sua vez, Corrêa (2009) chamou atenção ao fato de que, ao mesmo tempo em que o número de ministérios envolvidos é um indicador positivo, as várias ações propostas podem

8. A transversalidade, nesse caso, é definida como “uma forma de atuação horizontal que busca construir políticas públicas integradas, por meio de ações articuladas” (Brasil, 2005, p.17).

gerar dificuldades para o território em termos de sua capacidade de gerir, articular e encaminhar os projetos necessários, dificultando a execução dos recursos. Com isto, os ministérios deveriam atentar-se sobre esta possibilidade e definir, na estrutura normativa de seus programas, recursos e instrumentos para auxiliar o trabalho dos atores locais na elaboração e na consolidação dos projetos.

Deve-se ressaltar que o PTC não constitui um programa governamental propriamente dito, de acordo com a terminologia empregada no PPA. Na verdade, ambos fazem parte de estratégia de articulação de políticas públicas em recortes territoriais prioritários e predeterminados, sem destinação orçamentária própria. O PTC não traz também inovação em termos de arranjos locais de governança e participação social, já que faz uso da estrutura já constituída no arranjo do PRONAT.

Pode-se, no entanto, sublinhar três novidades que o PTC trouxe para sua execução em relação à forma anterior de organização do PRONAT. A primeira foi a determinação para a inclusão de novos atores nos Codeters, ligados aos demais temas referentes aos outros ministérios, como cultura, educação, gênero etc. Por isto, os Codeters foram incentivados a constituírem câmaras temáticas para o encaminhamento de ações e projetos setoriais, mantendo a assembleia-geral como instância máxima de deliberação do território.

A segunda refere-se à criação de um arranjo vertical, a partir do governo federal, para articular as diferentes ações a serem inseridas na matriz do programa pelos órgãos que o compõem. Este arranjo é composto pelos comitês de articulação estaduais, de caráter consultivo, que auxiliam na intermediação da relação entre o Comitê Gestor Nacional e os Codeters, no intuito de fortalecer a coordenação das ações.

Por fim, a terceira inovação definida no âmbito do PTC foi o estabelecimento do Sistema de Gestão Estratégica (SGE), com base no entendimento de que os dados constituem informações fundamentais para o planejamento estratégico e para a qualificação da tomada de decisões (Ghesti, 2011). O SGE visa articular institucionalmente e operacionalmente um arranjo que envolve universidades, os territórios rurais e o próprio MDA nos respectivos processos de coleta, registro, acompanhamento, monitoramento, avaliação e análise de dados sobre os territórios. Neste sentido, este ministério celebrou com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 2009, um termo de cooperação para o lançamento de edital para a seleção de projetos de pesquisa e extensão tecnológica focados nos resultados do PRONAT. Nestes projetos, foram previstas a constituição das chamadas *células de acompanhamento das informações territoriais*, que possuem a função de atuar como unidade operativa do SGE/MDA para a coleta, o registro e a análise de informações sobre os territórios.

Por sua vez, Favareto (2010) chamou atenção para o fato de que, na prática, o programa permanece esbarrando em problemas antigos, frutos da forte tendência à setorialização dos ministérios. Para o autor, os territórios são vistos por grande parte dos ministérios que o compõem como mero repositório de investimentos, que consistem em ações já planejadas em programas dispersos. Ou seja, os gestores à frente dos ministérios não enxergaram

o caráter estratégico do programa – da forma como desejava a princípio o governo federal –, de modo que a maioria daqueles que ligaram suas ações ao PTC o fez pelo poder de coerção da Casa Civil, sem nenhuma readequação metodológica para contemplar a nova abordagem proposta de atuação territorial. Assim, a matriz de programas e investimentos lançada como instrumento para subsidiar a integração dos ministérios e permitir maior controle do público local acabou tornando-se um fim em si mesma, como instrumento de propaganda política, sem a preocupação de se inserir na dinâmica territorial prevista e já em curso no âmbito do programa do MDA.

Outro ponto importante, ressaltado por Karam (2012), se refere à dependência que um programa como esse passa a ter com relação ao ambiente político no país, dada sua complexidade em termos de postos de comando envolvidos. Esta dependência é ainda maior devido ao formato que apresenta o chamado “presidencialismo de coalizão” no Brasil, em que o Poder Executivo federal busca formar amplas e, muitas vezes, estranhas – do ponto de vista ideológico – alianças com diferentes partidos, elites locais e forças sociais e econômico-setoriais, tudo em nome da chamada “governabilidade”.

Um último ponto a ser considerado, mas que talvez seja o mais importante no quadro operativo do programa, refere-se ao novo papel dos Codeters e pode ser dividido em duas questões. A primeira é que o aumento do número de ministérios e as novas exigências de processos e projetos para o acesso às políticas inclusas na matriz do PTC não foram acompanhados pela destinação de novos recursos para esta maior mobilização social que se passou a demandar dos territórios. Este fato obrigou os atores locais a destinarem parte de seu tempo dedicado à ação territorial para conseguir parcerias que auxiliem nos custos para a mobilização social, requerendo uma difícil readaptação de agendas, espaços e processos.

A segunda diz respeito à relação de governança dos Codeters com as políticas de outros ministérios, com exceção do MDA. Enquanto no PRONAT estes geriam todo o processo de definição de prioridades e elaboração dos projetos, no PTC, embora continuassem constando formalmente como instância principal de deliberação, perderam o poder de influência, já que as políticas chegam ao território como “pacotes prontos”. Com isto, os colegiados passaram a ter, na maioria das políticas, o mero papel de legitimar as ações, com pouco espaço para a proposição de projetos e processos inovadores.

Esses fatos instigam alguns questionamentos importantes sobre quais os principais entraves institucionais para a consolidação de propostas de planejamento e intervenção governamental, a partir de estratégia diferenciada para a incidência territorial das políticas públicas. Atualmente, o que se observa é que embora o PTC ainda exista para o governo federal, sua euforia inicial já diminuiu bastante, e são poucos os ministérios que ainda fazem pelo menos menção ao programa na definição de suas prioridades. Pouco se sabe sobre seu futuro.

A próxima seção traz um exercício analítico sobre essa questão, valendo-se das principais convergências e contradições encontradas no escopo institucional dos programas apresentados neste trabalho.

#### 4 CONVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES ENTRE OS PROGRAMAS ESTUDADOS

Com base na análise documental e na literatura empírica sobre os programas abordados neste texto, observou-se que o histórico das ações governamentais de planejamento territorial se fundamenta a partir de uma crítica ao modelo tradicional de políticas públicas no país, ao substituírem o enfoque municipalista – de gestão autocrática ou centralista – por uma atuação intermunicipal – legitimada pelos agentes sociais locais. Estes buscam articular em suas engenharias institucionais, com vistas à maior incidência territorial das políticas públicas, as seguintes dimensões: *i) política*: capacidades, competências e interesses para a governança territorial e gestão de conflitos; *ii) sociocultural*: identidade e coesão social que facilitem as ações coletivas; e *iii) econômica*: desenvolvimento e superação dos patamares de pobreza e desigualdade.

É evidente neste trabalho que – com a definição de territórios de atuação e intervenção pública, envolvendo grupos com diferentes Entes Federativos – o planejamento governamental tem a seu favor uma série de fatores, uma vez que permite: definir áreas ou regiões de intervenção com base em indicadores sociais e geográficos ou outros critérios técnicos, de acordo com a natureza e o objetivo de cada política específica; diminuir significativamente o número de interlocutores aos quais o órgão central responsável tem de se remeter para a implementação das ações; obter diagnósticos mais precisos sobre a infraestrutura e os recursos humanos necessários para a otimização da política; mapear grupos sociais e forças políticas que estão presentes em cada contexto territorial com potencial para contribuir na implementação da política; e construir arranjo institucional que propicie maior grau de conectividade com outras políticas públicas que também incidam sobre tais territórios. Além destes fatores, pode-se citar, ainda, uma questão que, embora esteja embebida de alto grau de subjetividade e de difícil aferição, impacta positivamente na incidência territorial de uma política pública, que é o fortalecimento do caráter de identidade da população envolvida e beneficiária, o que permite maior sentimento de pertencimento quanto à ação que se desenvolve em seu território.

Contudo, a busca por uma ação intersetorial permanece um desafio difícil de ser alcançado pelas políticas territoriais em curso. O que se observa é a existência de tendência em que tanto as políticas públicas quanto os arranjos institucionais promovidos por estas sejam organizados em torno de questões setoriais tradicionais, o que Henriques (2011, p. 40) chamou de “isolacionismo setorial”. Com isto, permanece a dificuldade para a construção de programas de natureza intersetorial que dialoguem com as dinâmicas – existentes ou potenciais – das economias territoriais. Nesta linha de entendimento, Araújo (2010, p. 204) afirmou que o viés setorial está muito impregnado na estrutura social brasileira e se reflete tanto nos diferentes níveis de governo como nas formas de organização da sociedade civil, o que a autora chamou de “camisa de força difícil de superar na construção do desenvolvimento territorial”.

Verificou-se também que a extensão geográfica média dos territórios varia bastante. Isto, em parte, se explica pelo fato de a população não estar dispersa de maneira homogênea em toda a sua extensão geográfica brasileira, havendo fortes disparidades regionais em termos de ocupação do espaço. Entende-se que este fato, a princípio, não representa

problema para os programas, desde que haja mecanismos em seu corpo normativo que possibilitem intervenção diferenciada de acordo com algumas especificidades pré-definidas de seus territórios, o que não foi observado em nenhum dos programas.

De maneira geral, os programas analisados tendem a minimizar a estrutura de classes sociais e conflitos políticos locais, além de desconsiderar a inserção histórica na ordem capitalista dos diferentes territórios. Conseqüentemente, em nenhum destes a questão da concentração fundiária é tratada como tema importante a ser levado para o debate, dado o fato de o Brasil apresentar concentração fundiária alta e permanente.<sup>9</sup> Temas conflituosos como reforma agrária e regularização fundiária aparecem apenas de maneira vaga e marginal, sem serem apontados os mecanismos concretos de viabilização. Ou seja, almeja-se instituir estratégia dialogada de desenvolvimento territorial, sem se debater de maneira mais concreta o “direito ao território”, desconsiderando-se a existência de conflitos e disputas entre as forças sociais presentes.

Outra questão subestimada nos marcos normativos dos programas abordados neste texto se refere à influência de fatores externos nas dinâmicas econômicas dos territórios. Este ponto requer cuidado especial, sobretudo quando se fala de desenvolvimento rural. Muitos territórios rurais – inclusive, os com grande proporção de agricultores familiares – estão fortemente inseridos em cadeias agropecuárias cujos valores de comercialização e custos de produção são definidos basicamente pelo comércio exterior. Isto faz com que o desenvolvimento dependa diretamente do grau de inserção de cada território na dinâmica desigual do movimento de globalização. Esta relação resulta no acirramento da tensão dialética entre o global (fonte de homogeneidade) e o local (lócus das especificidades). Os programas estudados tratam da temática da competitividade territorial sem problematizar a questão da divisão internacional do trabalho, bem como das distintas formas de inserção dos territórios nas cadeias globais de valor e das tensões que estas engendram. Entender este processo é um passo fundamental para a construção de trajetórias de desenvolvimento que consideram as potencialidades e as especificidades de cada território (Araújo, 2010).

Chama-se atenção também para a necessidade de um cuidado especial na definição de territórios que encerram em seu espaço diferentes naturezas de desigualdade. Os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos dos territórios – como lembrou Milani (2008) – são obstáculos relevantes à participação, podendo, inclusive, aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos. Neste caso, o território pode ser apoderado por grupos dominantes e servir como instrumento de aprofundamento consentido da desigualdade, fazendo-se valer da prerrogativa de participação social e autonomia local. Como resultado, diferentes segmentos sociais locais não conseguem ser representados nas instâncias deliberativas dos programas, permanecendo excluídos dos espaços institucionais nos quais poderiam vocalizar diretamente suas demandas e torná-las públicas. Com isto, estes grupos passam a ser “invisibilizados” pelos grupos mais organizados que comandam as definições nos territórios.

9. O índice de Gini para a desigualdade de terra no Brasil registrado para 2006 foi de 0,854, não muito diferente deste índice para 1995 e 1985, que foi, respectivamente, de 0,856 e 0,857 (Silva, 2011). Um valor acima de 0,40 já é considerado indicador de alta desigualdade.

Mas o principal limite, entendido neste trabalho, refere-se às questões legais que definem a institucionalização desses programas. Pode-se dizer que a evolução teórica e empírica da abordagem territorial e de seus resultados em termos de planejamento de políticas públicas não foi acompanhada por inovações no marco jurídico brasileiro que permitissem maior dinamicidade e efetividade das políticas atuais formuladas a partir desta abordagem. Sobre esta questão, torna-se importante ressaltar alguns pontos.

Em primeiro lugar, nenhum dos programas analisados alcançou aderência significativa na própria estrutura interna de seus ministérios de origem, estando confinados em sua quase totalidade nas secretárias ministeriais nas quais foram concebidos. Em segundo, embora os órgãos executores exijam a pactuação de projetos territoriais, a estrutura federalista brasileira não reconhece outra esfera administrativa passível de ser proponente de projetos federais estruturantes que não seja os estados ou municípios, de modo que os projetos passam a depender da capacidade e do interesse das prefeituras municipais e de seus gestores. Em terceiro, as regras de gestão administrativa das contas públicas e a complexidade das dinâmicas estabelecidas por estes programas acarretam um tempo excessivo para a liberação dos recursos, comprometendo a execução dos projetos aprovados nos territórios. Decorrente disto, as instâncias de governança local, criadas para atuarem na formulação, na implementação e na avaliação das políticas relevantes para o território, carecem de institucionalidade jurídica própria para seu reconhecimento enquanto unidade de gestão social.

Por fim, sobre a questão do financiamento, não se constituiu nenhum instrumento novo que garantisse o apoio financeiro a projetos inovadores, com critérios claros e objetivos. Esta dificuldade faz com que outros mecanismos de obtenção de recursos, como as emendas parlamentares, ganhem maior peso no esquema de financiamento de projetos nos territórios. No caso do PRONAT, a porcentagem de recursos dos projetos oriundos de emendas parlamentares passou de 6%, em 2003, para 43%, em 2007, mantendo patamares próximos a este nos anos seguintes. Se, por um lado, estas emendas garantem a injeção de recursos para o financiamento público nos territórios, por outro, deturpam toda a estratégia participativa e dialogada da definição de prioridades, já que a ligação política dos parlamentares tende a se manter distante das instâncias colegiadas para a aprovação de seus projetos de interesse. Segundo Araújo (2010, p. 47), tal constatação evidencia que “um modelo de financiamento mais estável é fundamental à sustentabilidade” de experiência desta natureza.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas nacionais, discutida neste capítulo, embora ainda seja relativamente nova no Brasil, traz 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 enquanto totalidade, quanto à visão essencialmente municipalista, dado que os municípios são instâncias muito numerosas, além de pequenas e com estrutura precária – em sua grande maioria.

Por sua vez, pôde-se constatar nas experiências analisadas a persistência de alguns entraves para a operacionalização desse tipo de abordagem. Entre os principais estão: a falta de marco jurídico mais favorável para o desenvolvimento de programas territoriais de desenvolvimento, em que tanto o território quanto 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 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, a princípio, geram sérios conflitos de interesse, como a reforma agrária e a regularização fundiária. Estes entraves apontam que a temática territorial ainda não alcançou nível de institucionalização, em termos de inovações normativas, suficiente no campo da decisão política no país, embora apareça cada vez mais como diretriz dos programas governamentais.

Vale ressaltar também que dois fatores fundamentais para a abordagem territorial que foram muito debatidos nos anos 1990 (descentralização administrativa e participação social) ainda carecem de maior instrumentalização. A definição do município como célula básica de implementação das políticas públicas no Brasil, embora possua sua lógica formal – por ser a esfera de maior proximidade com os problemas sociais –, acabou por reforçar as desigualdades regionais do país, por não estar acompanhada dos instrumentos necessários para garantir a efetividade desta estratégia. As diferenças em termos de estrutura física e capital humano entre os municípios brasileiros são enormes, em suas múltiplas carências e especificidades, inclusive no interior dos próprios estados. Além disso, a própria fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as unidades subnacionais constitui grande obstáculo ao sucesso da descentralização.

No tocante à participação social, as instâncias abertas à representação da sociedade civil (conselhos, comitês, fóruns etc.) constituem processo de aprendizagem válido e importante conquista em termos de valorização das instituições democráticas; este é um fato que não pode ser negado. No entanto, o compartilhamento de poder – ou o tal *empoderamento* a que tanto se referem os documentos oficiais – não se realiza por decreto; deve ser desejado e conquistado. Neste sentido, para participação mais representativa, é necessário que os programas garantam investimentos próprios para isto, principalmente em ações de capacitação, assessoramento técnico e informações. Não se pode esperar que, em um “passe de mágica”, os atores locais marginalizados tomem para si o protagonismo do planejamento estratégico do território, sobretudo em regiões mais pobres, historicamente marcadas pela exclusão social e pelo domínio do poder local por pequenos grupos familiares. O aprendizado da ação política é processo que demanda tempo e recursos.

Deve-se deixar claro que as experiências em curso já desencadearam bons resultados, como a formação de novos arranjos institucionais para o planejamento e a definição de prioridades para a ação governamental. O maior envolvimento dos atores sociais na gestão de políticas e projetos territoriais também pode ser considerado ponto de partida importante para a institucionalização mais forte no país de proposta desta natureza. Outro ponto

importante é a apropriação desta abordagem por parte de outros governos subnacionais, como nos casos dos estados da Bahia e de Sergipe, que organizaram todo o planejamento de seus governos a partir de territorialização de seus municípios, aproveitando os territórios já homologados pelo MDA e “territorializando” todo o restante de cada estado com base nestes critérios.

Finalmente, chama-se atenção também para a importância de maior participação de universidades e instituições de pesquisa em todas as etapas do processo de planejamento territorial, dada a capacidade instalada que estas entidades possuem, seja em termos de estrutura física para a qualificação de produtos e a promoção de processos inovativos, como no envolvimento de seus profissionais e alunos – por meio de projetos de pesquisa e extensão –, seja no assessoramento e na formação técnica e política dos grupos sociais locais. Fatos recentes – como o investimento em novos *campi* universitários federais e a expansão da rede de institutos federais de educação tecnológica (IFETs), que propiciaram maior interiorização destas estruturas em todo o território nacional – surgem como oportunidades importantes a serem aproveitadas em termos de articulação de políticas e estruturas públicas, com vistas a um desenvolvimento territorial mais equitativo. Até mesmo porque os impactos de suas estruturas vão além do município em que se instalam, espalhando-se para todo o seu entorno.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Revista de administração pública**, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.

ALENCAR, M. T. **PRONAF como instrumento de atuação do Estado no espaço rural do semiárido piauiense**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.

ALFARO, J. M. Desarrollo territorial rural en América Latina: discurso y realidades. *In*: COLOQUIO IBÉRICO DE ESTUDIOS RURALES, 6., 2006, Puerto Rico. **Anais...** Puerto Rico, 2006.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 1999, Belém, 1999. **Anais...** Belém: ANPEC, 1999.

ARAÚJO, T. B. Brasil: desafios de uma política nacional de desenvolvimento regional contemporânea. *In*: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional**. Brasília: Editora UnB, 2007.

\_\_\_\_\_. **Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: Iica, dez. 2010. (Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil: avanços e desafios, n. 12).

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

- AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local**. São Paulo: Cortez, 2010.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. *In*: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial**. Campinas: Alínea, 2007.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Bases para as políticas de integração nacional e desenvolvimento regional**. Brasília: MI, 2000.
- BRASIL. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil**. Brasília: SDT/MDA, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: balanço de gestão 2003-2010**. Brasília: MDA, 2010.
- CORRÊA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 23-37, dez. 2009.
- DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DELGADO, N. G. Sociedade civil, Estado e protagonismo institucional no desenvolvimento territorial: avanços e obstáculos no caso do território rural da Borborema/PB. **Raízes: revista de ciências sociais e econômicas**, v. 28, n. 1, p. 41-51, 2009.
- DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. **Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades**. Rio de Janeiro: UFRRJ; Iica, 2010. (Relatório, n. 4, Território de Cidadania do Baixo Amazonas, PA). Mimeografado.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.
- FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial**. Brasília: Iica, dez. 2010. (Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil: avanços e desafios, n. 12).
- FREITAS, A. **Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.
- GHESTI, J. P. **A abordagem territorial em políticas públicas: o caso do território Águas Emendadas**. Planaltina: UnB, 2011. Relatório de pesquisa.
- HENRIQUES, R. Do olho do furacão. **Democracia viva**, n. 46, p. 36-40, abr. 2011.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2010**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

KARAM, R. A. **A economia política do desenvolvimento territorial**: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Addison-Wesley Longman, 1995.

MEDEIROS, L. S.; DIAS, M. M. **Levantamento, revisão e sistematização bibliográfica da literatura internacional sobre marcos jurídicos do enfoque territorial**. Brasília: IICA, 2008. Relatório final.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 42, p. 551-579, maio/jun. 2008.

OLIVEIRA, C. D. S.; PERAFÁN, M. E. V. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. *In*: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 5., 2012, Belém. **Anais...** Belém: Rede de Estudos Rurais, 2012.

SANTOS, M. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Hucitec, 1978.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2001.

SARACENO, E. Las políticas de desarrollo rural em los procesos de modernización. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Brasília: CONDRAF/MDA, 2005.

SILVA, S. P. Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Cadernos gestão pública e cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 58, 2011.

\_\_\_\_\_. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Cadernos gestão pública e cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, 2012.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 35, p. 119-159, jul./dez. 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2009**. Brasília: Ipea, 2009.

PEREIRA, P. G. **Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.