

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS VINCULADAS A ESTA PERSPECTIVA\*

Vanessa Petrelli Corrêa\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

A concepção de “desenvolvimento territorial” tem se tornado recentemente um dos métodos de se considerar as formas de atuação do Estado e de atores locais na promoção de políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza no Brasil. A implantação dos “territórios da cidadania” é um marco dessa estratégia, na medida em que tem como objetivo articular o direcionamento de recursos e programas oriundos de diferentes ministérios para os territórios eleitos como prioritários para receberem tais apoios. A institucionalidade montada para tal envolve a construção, em cada território, de “conselhos intermunicipais” formados por membros da comunidade local e de representantes do poder público, sendo que os mesmos constroem projetos demandadores dos recursos disponibilizados pelos diferentes ministérios em diferentes programas. A perspectiva é a de que as ações desenvolvidas articulem aspectos de propostas de políticas *top down* (de cima para baixo), articuladas a projetos vindos das próprias comunidades que os recebem, *button up* (de baixo para cima), visando a um movimento de descentralização de decisões, de transversalidade de políticas e de contínua avaliação do direcionamento dos recursos.

Isto posto, o intuito do presente artigo é dar notícia de tais políticas e, neste contexto, destacar o momento importante de sua implantação, bem como a pertinência de levantar problemas que permitam o seu aperfeiçoamento.

Neste sentido, iniciamos o trabalho traçando brevemente a origem de tais perfis de política, mostrando que a inspiração vem do transplante de experiências efetuadas especialmente na Europa. O ponto de partida são experiências com distritos industriais, que geraram a perspectiva do “desenvolvimento local”, sendo que a partir da década de 1990 uma vertente desses estudos avançou no sentido de mostrar que o ideal é a articulação entre políticas de

---

\* Artigo desenvolvido no âmbito do grupo de pesquisa Novas Institucionalidades e Desenvolvimento Regional da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – Dirur/Ipea.

\*\* Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e membro do grupo de Novas Institucionalidades e Desenvolvimento Regional, da Dirur/Ipea.

“desenvolvimento endógeno”, com políticas mais amplas de desenvolvimento “regional”. Avançou também no sentido de incorporar a abordagem do desenvolvimento “rural” (visto de nova forma) e de combate à pobreza. A seguir, descrevemos o histórico da implantação dos territórios rurais e dos territórios da cidadania para, ao final, elencar algumas questões que merecem ser visitadas em estudos a serem desenvolvidos sobre o tema.

## 2 A ORIGEM DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E A INCORPORAÇÃO DA PERSPECTIVA DO RURAL

A discussão acerca da formação de territórios como lócus para a articulação de atores locais no intuito de promover estratégias de desenvolvimento articuladas a políticas públicas definidas pelos Estados nacionais não é recente. Na verdade, estruturas territoriais foram adotadas em países europeus em períodos anteriores ao próprio processo de industrialização engendrado nesses mesmos países. Nesse contexto, foi-se gerando um tipo de institucionalidade que estabeleceu relações entre os atores locais; entre eles e os representantes dos territórios; e entre estes últimos e os Estados nacionais. Esta articulação, que foi se aprofundando à medida que os países avançavam tecnologicamente e, ao tempo em que esse processo ocorria, aprofundava-se a ideia de que era possível separar os espaços essencialmente urbanos dos rurais, sendo que os primeiros eram vistos como “lócus privilegiado” do desenvolvimento.

No contexto desta discussão cabe o comentário de que a própria concepção de desenvolvimento acabava por ter um viés essencialmente economicista. O conceito passa a ser usado como uma ideia de progresso, de expansão, de crescimento econômico com certo grau de autonomia (ALMEIDA FILHO, 2006).

Até os anos 1990 os países desenvolvidos capitalistas serviram de referência para o nível máximo possível e desejável de produção material compatível com uma condição social de desenvolvimento. Ainda que se considere que o viés da temática era essencialmente econômico, sendo o desenvolvimento circunscrito à ideia de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da renda *per capita*, note-se que mesmo essa abordagem apresentava diferenças quanto aos aspectos que levariam os países ou as regiões a atingirem uma situação de melhoria.

Podemos considerar que, no âmbito desse debate de desenvolvimento essencialmente econômico, se colocam dois caminhos de interpretação. De um lado, aquele ligado a modelos econômicos “ortodoxos”, que advogavam a não intervenção do Estado e o liberalismo como forma de se alcançar a alocação ótima dos recursos e, do outro lado, aqueles ligados a modelos “heterodoxos”, que levantavam a necessidade de intervenção do Estado, uma vez que uma das características da economia capitalista é a de ser intrinsecamente desequilibrada e instável, sendo que o “livre mercado” não resolve os problemas de “alocação”.<sup>1</sup>

Observe-se que a ciência regional faz parte desse segundo caminho e surge como uma interpretação da natureza desigual do desenvolvimento econômico e das causas do atraso de algumas regiões do mundo.

A partir dos anos 1970, abre-se um debate acerca do perfil das políticas a serem adotadas para o desenvolvimento de uma determinada localidade e, considerando experiências europeias e norte-americanas, se aprofunda a ideia de que o desenvolvimento de um espaço depende parcialmente do nível de organização de sua sociedade em relação aos objetivos que lhes são comuns. Estas experiências abrem espaço para o que ficou conhecido como “abordagem territorialista”.

1. Mollo (2004) efetua tal classificação.

Um dos principais pontos de partida dessa abordagem consistiu nas pesquisas sobre a análise da dinâmica regional italiana. De fato, tais estudos levam em conta a experiência de uma nova realidade territorial a que denominaram Terceira Itália, que apresentava elevadas taxas do emprego industrial e um excelente desempenho das exportações, sendo que estes resultados não eram oriundos de políticas regionais efetuadas *de cima para baixo*, mas sim de articulações entre as empresas internas à própria região.

Giacomo Becattini (1979) se concentrou no conteúdo dessa estrutura, destacando a sua matriz produtiva baseada em uma forte presença de pesquisa mensal de emprego (PME) e no seu perfil de especialização industrial. Esses estudos retomaram aspectos levantados por Marshall (1930), o que levou a configuração industrial da Terceira Itália a ser denominada “distrito industrial marshalliano”.

Marshall (1930) definiu o conceito de distrito industrial (aplicado a Lancashire e Sheffield), e destacou as sinergias geradas pela aglomeração de empresas em um espaço determinado, por conta de que isto gerava certas “economias externas de localização”, que contribuíam para reduzir os custos de produção. Dentre os elementos destacados, cabe comentar: *i*) a concentração de trabalhadores qualificados; *ii*) o acesso fácil a insumos e serviços especializados; e *iii*) a existência de uma atmosfera industrial que facilita a disseminação de novos conhecimentos.

Para além desses aspectos, Becattini estendeu a análise marshalliana, que trata dos efeitos econômicos que as aglomerações produtivas promovem, incorporando uma nova perspectiva que inclui fundamentos sociais, culturais e institucionais à perspectiva de crescimento industrial proporcionado pelas sinergias geradas nos distritos industriais.

Esta linha de reflexão, aplicada às micro e pequenas empresas, deu lugar a uma série de pesquisas que levantaram diversas experiências internacionais de desenvolvimento territorial. Estas experiências mostravam a importância da articulação entre agentes de uma determinada localidade reunidos em prol da geração de uma estratégia de expansão daquela localidade, levando em conta as sinergias geradas pela aglomeração de empresas que cooperavam entre si.

O avanço desses estudos e dessas experiências começou a ser levantado por organismos nacionais e supranacionais, o que ajudou a difundir esta literatura e a incentivar o transplante dessas mesmas experiências para outras localidades. Os estudos italianos são continuamente tomados como referência, na medida em que, desde logo, destacaram a importância do desenvolvimento competitivo que determinadas localidades haviam alcançado a partir de aglomerações de pequenas e médias empresas – contrastando com o modelo fordista da grande indústria de massa, que se apresenta em Turim e Milão (BAGNASCO, 1998)

Além dos trabalhos de Becattini, destacam-se como início dessa linha de estudos as pesquisas seminais de Scott (1980) e de Piore e Sabel (1984). Esses trabalhos dizem respeito a descrições de casos bem-sucedidos de desenvolvimento de regiões, sendo que o último analisa experiências de aglomerações de empresas em distritos industriais na Itália, Alemanha, Japão e Estados Unidos.

Paralelamente, Porter (1991) apresenta um trabalho mais normativo, sendo também considerado um dos trabalhos que lança esta linha de reflexão introduzindo o conceito de *clusters* e destacando o “caráter sistêmico da competitividade”. O autor levanta também o conceito de agrupamento de setores competitivos, que estão vinculados entre si através de relações verticais (comprador/vendedor) ou horizontais (clientes/tecnologias/canais comuns).

Destaca então o caráter sistêmico da relação dos setores que conformam este grupamento que ele, posteriormente, passará a chamar de *clusters*.

Outro conceito teórico elaborado por esta literatura é o de “novos distritos industriais”, que se refere a *clusters* que passam a ser fortemente competitivos, inclusive internacionalmente. Neste sentido, destacam-se os distritos do Silicon Valley na Califórnia; de Baden-Württemberg, na Alemanha; e das regiões Emilia-Romagna e Firuli-Venezia Giulia, na Itália.

No contexto desses estudos empíricos, essas experiências destacaram que o potencial competitivo de um certo território está fortemente determinado pela existência de uma institucionalidade local, que facilita a disseminação do conhecimento e da inovação. Mais do que isto, essa literatura destaca que, para além dos distritos industriais, gera-se um ambiente com capacidade inovativa, que facilita o aprendizado coletivo na medida em que existem vínculos entre o provedor e o usuário de serviços que podem ser externos ao distrito e que existe um intercâmbio informal de conhecimento.

Observe-se que as discussões acerca da especificidade da dinâmica diferenciada observada em diferentes espaços perduraram ao longo dos anos 1970 e até meados da década de 1980, mas, ao final dessa mesma década, esse debate passou a ter uma menor exposição. Na verdade, a partir daí, no cenário econômico passa a dominar a vertente dos modelos ortodoxos e o debate das especificidades regionais (no interior de cada país e entre países) perde espaço, sendo que a ideia da não intervenção do Estado é um dos motes centrais. Surge um novo paradigma de desenvolvimento, associado ao processo de “globalização”, fundamentado numa forma de organização da sociedade que privilegia o livre mercado, a descentralização, a não intervenção.

É neste contexto que a própria perspectiva dos distritos marshallianos se dirigiu a uma discussão, também fortemente liberalizante, indicando que seria possível gerar um “desenvolvimento endógeno”, independente para determinadas regiões (*de baixo para cima*), desde que as mesmas se articulassem em torno de um projeto capaz de potencializar a dinâmica local. Isto acabou gerando avanços na ideia de “desenvolvimento local”, indicando que as iniciativas locais poderiam ser geradoras de fatores de competitividade ao fazerem do espaço em que atuam (distritos) ambientes inovadores.

Paralelamente, podemos considerar que no final dos anos 1990 houve novamente uma inflexão. De um lado, passa a ser considerado que o conceito de desenvolvimento deve incorporar outras dimensões, que não a meramente econômica. Um marco importante relativo ao renascimento do debate de desenvolvimento sob uma visão mais ampla é a conformação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no âmbito dos indicadores de desenvolvimento, formulado na passagem dos anos 1980 para os anos 1990. Ele surge em decorrência da discussão de que os resultados do crescimento econômico não eram distribuídos igualmente entre as nações, fazendo-se necessária a abordagem do desenvolvimento, principalmente da sua perspectiva social.

De outro lado, observa-se uma retomada do debate em torno do papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional, sob uma nova roupagem. Podemos citar como um marco (VEIGA, 2002) o fato de que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1991 analisou estudos que levantaram as relações entre as políticas nacionais regionais e locais, concluindo que havia um perigo na abordagem do desenvolvimento local tal como estava sendo enfocada; a conclusão foi que *a estratégia de desenvolvimento local deveria ser considerada um complemento ao desenvolvimento regional*. Considerava-se

importante a adoção de uma estratégia maior, baseada no conceito de desenvolvimento territorial. A ideia era que se deveria efetuar uma combinação de políticas governamentais descendentes (*de cima para baixo*) com iniciativas de desenvolvimento endógeno (*de baixo para cima*), sendo que o conceito de “endogenia” passaria a ter um caráter mais limitado.

A abordagem que trata das articulações locais se desenvolve sobremaneira nesta época, destacando-se cada vez mais os aspectos não econômicos envolvidos nas sinergias geradas. Gera-se o conceito de *milieu* ou “meio” (MAILLAT, 1995), que surge quando a interação entre os agentes econômicos gera externalidades positivas que induzem a um processo de aprendizagem que “impregna” o território. Este tipo de aprendizagem, por sua vez, é tácito e acessível, atingindo aos que têm proximidade espacial, cultural e normativa (MASKELL e MALMBERG, 1999). Neste sentido o “meio” envolve um conjunto de recursos materiais e imateriais. Este meio é dominado por uma cultura sedimentada de saber e de “saber como fazer”, envolvendo atores locais que concorrem mas cooperam entre si.

Mais do que isto, o que este tipo de análise destaca é que as empresas têm interesse de participar da integração e do enriquecimento de seu meio; esse tipo de processo se mostrou viável em alguns países de economia pequena e aberta, os quais tiveram a capacidade de sustentar avanços em tecnologias que não requerem grande capacitação tecnológica, mas envolvem um sistema nacional de inovação, além de articular técnicas modernas de produção, de organização e comercialização, bem como de conhecimentos práticos. Essa articulação, por sua vez, gera um conhecimento específico do local (STORPER, 1998).

Ou seja, o foco da discussão de desenvolvimento territorial passou a destacar a importância dos atores locais, construindo um projeto capaz de gerar sinergias positivas para o espaço em que atuam, de forma articulada às políticas públicas implantadas pelos Estados nacionais. Cada vez mais passavam a ser incentivadas experiências de desenvolvimento territorial, buscando replicar as experiências europeias. Esta perspectiva chegou à América Latina e, no âmbito do Brasil, esse debate avançou bastante ao longo dos anos 1990, a ponto de as políticas públicas começarem a ser geradas considerando-se esse arcabouço teórico, especialmente no governo Lula.

Inicialmente, o eixo dos estudos desenvolvidos na América Latina continuou sendo fundamentalmente urbano-industrial, com uma preocupação com a competitividade de empresas pequenas e médias como agentes do processo e com a descentralização (em alguns casos municipalização) como marco político-administrativo (LLISTERRI, 2000; LLORENS, ALBUQUERQUE e DEL CASTILLO, 2002).

Ainda assim, temas como o vínculo entre o desenvolvimento econômico e a pobreza começaram a se fazer presentes. Foi se desenvolvendo uma série de trabalhos, privilegiando o mesmo enfoque, só que levantando questões a partir do “rural”. Na verdade, estes trabalhos destacam a necessidade dessa visão, só que a partir de um conceito de rural revisitado. Considera-se que o conceito de rural deve incorporar os seguintes elementos:<sup>2</sup>

- o rural não pode mais ser sinônimo de agrícola;
- o rural deve envolver o aspecto da multissetorialidade (pluriatividade);

2. Os aspectos levantados estão ligados ao debate do novo rural, desenvolvido no Brasil especialmente a partir do Projeto Rurbano, liderado pelo professor José Graziano da Silva. Para um resumo do debate, ver Graziano da Silva e Del Grossi (1999). No que se refere à delimitação dos espaços rurais, a discussão se centra nos aspectos levantados pelo professor José Eli da Veiga; para esta abordagem ver Veiga (2000). Por fim, o debate como um todo está articulado à literatura que se convencionou recentemente chamar de desenvolvimento territorial.

- além da “função produtiva” o espaço rural pode exercer as funções ambiental, ecológica e social (multifuncionalidade);
- deve haver a compreensão de que não existe um isolamento absoluto entre os espaços rurais e urbanos, visto que se estabelecem redes mercantis sociais e institucionais entre o rural e vilas adjacentes; e
- permanece a questão de que as áreas rurais têm densidade populacional relativamente baixa.

Um dos pontos importantes dessa discussão foi o destaque para o fato de que no país existe um número expressivo de municípios de pequeno porte que congregam mais de 50 milhões de habitantes e que precisam de políticas públicas específicas. Ocorre que estudos recentes mostram o fato de que houve uma mudança no desenho da dinâmica dos municípios fora de regiões metropolitanas (RMs). Na verdade, uma das conclusões importantes é a de que a dicotomia rural *versus* urbano também deveria ser requalificada (VEIGA, 2002a).

Dessa forma, aos fins dos anos 1990 a ideia de uma abordagem territorial, incorporando um enfoque de novo rural começa a amadurecer (ABRAMOVAY, 1999; ECHEVERRI, 2002; VEIGA, 2000, 2001).

A ideia era que a lógica de atuações coletivas deveria também ser adotada nas políticas públicas que envolvem transmissão de recursos, sendo que o direcionamento e a utilização dos mesmos deveriam envolver a lógica local, a partir de uma *perspectiva* de descentralização de decisões. Então, especialmente no âmbito rural, caso se tenha uma concepção de desenvolvimento que se centre na melhora das condições de vida das comunidades e numa maior inserção dos grupos excluídos, indica-se a importância de que as políticas adotadas partam de um “pacto territorial”, mediado e impulsionado a partir da articulação de atores-chave – cooperativas, organizações de produtores, associações empresariais, sindicatos, poder público, igrejas, bancos etc.

Esta noção de desenvolvimento rural, voltado para o âmbito local, territorial, foi a *perspectiva* do Programa LEADER, desenvolvido na Europa, cuja concepção original foi a de promover a dinamização das zonas deprimidas e excluídas do atual padrão agrícola-tecnológico (em Portugal, na Espanha e na Grécia). O que se observou a partir da implantação daquele programa foi que o enfoque no desenvolvimento local incentivou a maior participação da população e de agentes econômicos, pois estes atuaram não somente na elaboração como também na gestão dos projetos.

Dentro do contexto brasileiro, começou a haver uma série de ações de política pública na direção de políticas territoriais. Algumas delas se dirigiram a apoios para a consolidação e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais, partindo da perspectiva apontada pelos estudos empíricos e teóricos envolvendo o debate de distritos industriais, *clusters*, *milieu*, citados anteriormente. Para além dessas políticas, as ações no Brasil tomaram um escopo mais amplo e as políticas territoriais passaram a incorporar a perspectiva de combater a pobreza em espaços deprimidos do país, considerando-se este tipo de concepção.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) Infra-estrutura, por exemplo, apresentou algumas similaridades com esta experiência europeia, destacando-se que o mesmo envolvia uma lógica municipal, sendo que a liberação dos recursos seria dirigida a municípios que estabelecessem Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e formassem um projeto para aquele espaço demandando

recursos ao PRONAF. Aí, a lógica de liberação dos recursos era coletiva e os municípios elegíveis deveriam ter condições de desenvolvimento abaixo da média da região a que estavam vinculados.

Ademais, o financiamento estaria disponível para aqueles municípios selecionados pelo Conselho Nacional do PRONAF e que tivessem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) aprovado pelo CMDRS. Ou seja, a existência do CMDRS e de um PMDRS era uma pré-condição para pleitear o financiamento.

Note-se que a articulação entre uma política pública e a conformação de um conselho também já fora indicada com a conformação dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADS), no âmbito do Programa Fome Zero (PFZ).

No início de 2004, os diversos programas sociais de transferência de renda do governo federal foram unificados e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), extinto. Com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Cartão Alimentação, uma das principais ações específicas do PFZ, foi incorporado pelo Programa Bolsa Família (PBF).

Outra frente de atuação importante foi a definição e institucionalização dos territórios rurais implementados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esta atuação, por sua vez, foi um avanço na direção da política de construção dessas novas institucionalidades com o perfil intermunicipal (ORTEGA e MENDONÇA, 2007), que avançaram gerando o Programa de Territórios da Cidadania, voltados ao combate à pobreza, articulando ações de um conjunto de ministérios, tendo, portanto, um caráter mais amplo.

### 3 A IMPLANTAÇÃO DOS TERRITÓRIOS RURAIS

O documento *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural no Brasil* (2005) indica a decisão do governo brasileiro em propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável considerando a abordagem territorial. Esta, por sua vez, envolve a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais. A partir dessa decisão foi criada a SDT, como parte do MDA e foi formulado o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais (PRONAT) no âmbito do Plano Plurianual do Brasil 2004-2007.

A ideia do PRONAT foi a de se promover o processo de construção e implantação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) de regiões aonde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma agrária. A partir da implantação do programa foram definidos os territórios que seriam passíveis de serem beneficiários de políticas públicas.

Segundo a SDT, o território rural é um “espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (MDA, 2004). Um dos aspectos fundamentais dessa definição é a predominância de elementos rurais, destacando-se que nesses territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (*ATLAS TERRITÓRIOS RURAIS*, 2004).

No que se refere à SDT, o objetivo da mesma seria o de encontrar uma integração entre as políticas públicas dos âmbitos federal, estadual e municipal com associações da sociedade civil em torno do desenvolvimento de territórios onde predominassem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário

A justificativa para adotar a abordagem territorial é a de que se considera fundamental uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural (MDA/SDT, 2005), que leve em conta quatro aspectos:

- que o rural não se resume ao agrícola, ou seja, mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais como tais são suas características espaciais;
- que a escala municipal apresenta limitação para o planejamento e a organização de esforços visando à promoção do “desenvolvimento” (em contrapartida, a escala estadual é excessivamente ampla para responder pela heterogeneidade de especificidades locais);
- que é necessária uma descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais; e
- que o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições. Nesse sentido, a nova institucionalidade abrange um conjunto de dimensões: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.

A partir daí, em vez de se considerarem os municípios como o lócus da formação do projeto que é a base para a demanda de recursos, bem como da recepção dos recursos, como ocorrera no início da implantação do PRONAF Infra-estrutura, passou-se a utilizar a formação de um “território” que envolve um conjunto de municípios e de seu entorno.

Neste caminho, foram definidos os territórios elegíveis para a demanda de recursos, que deveriam ser aqueles em que se observam condições de maior escassez, mas que apresentem um projeto que contemple uma lógica intermunicipal. Neste sentido, definiu-se ainda que também seriam priorizados os municípios, territórios e regiões de maior concentração de assentamentos, como forma de apoiar a sua sustentabilidade.

No que se refere aos territórios rurais, estes passam a se constituir como um novo espaço de direcionamento de políticas públicas. Na verdade, a SDT coordenou a criação de Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, que conformaram os territórios rurais. A definição dos territórios rurais envolveu os seguintes aspectos:

1) Critério de densidade demográfica. Foram consideradas as *microrregiões geográficas* (*critério do IBGE*) que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes por km<sup>2</sup> e população média por município de até 50 mil habitantes.

2) Critério de priorização a partir do foco de atuação do MDA. Foram levadas em conta as microrregiões que apresentassem os elementos abaixo:

- a) concentração de agricultores familiares;
- b) concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; e
- c) concentração de famílias de trabalhadores acampados.

Segundo a SDT, esses critérios foram utilizados e foi construída a malha dos territórios rurais, representando a situação vigente em novembro de 2004. A partir daí, cada território rural definido refere-se a uma microrregião, que congrega os municípios do espaço selecionado e considera a divisão político-administrativa em estados e regiões. Ou seja, a

construção de cada um dos territórios rurais levou em conta a separação dos municípios por estados da Federação.

A partir da definição dos territórios que são o alvo da política a ser desenvolvida, a ideia é que cada um deles organize a sociedade civil e o governo de cada um desses espaços na forma de um Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e que essa instância organize seus projetos e demandas, considerando os indicadores pertinentes ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR).

Paralelamente, em nível do PRONAT, definem-se as estratégias para a qualificação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e, ainda, efetua-se a discussão sobre o papel dos colegiados no processo de desenvolvimento territorial.

Os níveis de governo federal, estadual e municipal ofertam ao território uma matriz de ações e o território, na forma de um colegiado territorial, efetua um debate e desenvolve uma proposta. A partir daí, tais propostas são apresentadas aos gestores do programa estabelecendo-se relações entre a localidade e o estado. Efetua-se então um plano de execução (compromisso) para receber os recursos, sendo que esse plano será monitorado e avaliado. Após este processo inicial, se estabelece uma nova fase, que diz respeito a implementação e monitoramento do projeto aprovado.

A ideia é que este tipo de institucionalidade tem a capacidade de estimular a convergência de interesses e de estabelecer a articulação da participação da sociedade civil e de diferentes instâncias de governo. Ademais, considera-se que esse tipo de institucionalidade é adequada para políticas públicas dirigidas a combater a desigualdade, na medida em que: *i*) se estabelecem territórios para o foco da ação do Estado, sendo que o ponto de partida é a caracterização de áreas de prioridade de ação do governo federal nos estados; e *ii*) a articulação entre governo local e sociedade local e entre os mesmos e os governos estadual e municipal leva à melhoria da incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento.

Conforme já comentado, como um subproduto da definição dos mesmos foi estabelecido um programa mais restrito – o dos territórios da cidadania que envolveria os territórios rurais (entre aqueles definidos pelo PRONAT) que apresentassem piores condições para que fossem alvo de políticas públicas específicas. Ou seja, um dos elementos importantes para compreensão é que os territórios elegíveis partem dos territórios rurais.

#### **4 DEFINIÇÃO E IMPLANTAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**

O “Territórios da Cidadania” é concebido como um programa de desenvolvimento regional e de garantia de direitos sociais voltado para as regiões mais carentes do Brasil. O programa trabalha com base na integração das ações do governo federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território com a participação da sociedade. Em cada território, um conselho territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará o plano de desenvolvimento territorial e uma agenda pactuada de ações. Portanto, a perspectiva é combinar diferentes ações para reduzir as desigualdades sociais e promover um desenvolvimento mais equânime e inclusivo.

A ideia é a de desenvolver ações combinando os financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) com a ampliação da assistência técnica; a construção de estradas com a ampliação do Programa Luz para Todos; a recuperação da infraestrutura dos assentamentos com a ampliação do Bolsa Família; a implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) com a ampliação dos programas Saúde

da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente; e a construção de escolas com obras de saneamento básico e construção de cisternas. Além disso, a perspectiva é a de que em cada território um **Conselho Territorial** composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará o plano de desenvolvimento territorial e uma agenda pactuada de ações.

Considerando estes aspectos, o Programa Territórios da Cidadania foi instituído em 25 de fevereiro de 2008, ficando explícito que os diversos órgãos do governo federal estariam envolvidos no Programa, sendo os mesmos responsáveis pela execução das ações aprovadas.

No decreto de implantação ficou previsto que os Territórios da Cidadania são criados e modificados pelo Comitê Gestor Nacional, considerando os seguintes aspectos:

- a partir dos agrupamentos municipais que apresentem densidade populacional média abaixo de 80 habitantes por quilômetro quadrado;
- concomitantemente, população média municipal de até 50 mil habitantes, com base nos dados censitários mais recentes.

No próprio decreto já constavam os territórios da cidadania já considerados para as ações de 2008 e para as ações de 2009. Segundo o mesmo decreto, em seu artigo 3º se estabelecia que a escolha e priorização do território a ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania dar-se-iam pela ponderação de vários critérios. O primeiro deles é o de que o território deveria estar incorporado ao PDSTR, do MDA. Ou seja: os demais critérios viriam depois desse, lembrando que os territórios rurais haviam sido construídos a partir de microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir desse recorte se somavam ainda outros. Dentre os territórios rurais, os elegíveis deveriam ser aqueles que apresentassem:

- menor IDH territorial;
- maior concentração de beneficiários do PBF;
- maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária;
- maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas;
- baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional (MI);

Posteriormente, foi dada uma nova redação ao decreto (Decreto de 23 de março de 2009), acrescentando-se outras prioridades, que devem ser utilizadas para a incorporação dos territórios posteriores a 2009:

- convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo;
- maior organização social;
- maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB).

Isto posto, em 2008 o Programa Territórios da Cidadania reuniu 135 ações de desenvolvimento regional e de garantia de direitos sociais, sendo que foram definidos 60 territórios para o início das ações. O investimento previsto foi de R\$ 11,3 bilhões. Em 2009 estão sendo incorporados mais 60 territórios, totalizando 120. A previsão é de R\$ 23,6 bilhões em investimentos. Prevê-se que mais de 2 milhões de famílias terão acesso às ações do programa.

O objetivo é que, a partir da implantação dos territórios, sejam desenvolvidas ações integradas de vários ministérios, que aportarão os recursos aos territórios eleitos definidos.

Para o ano de 2008 foram combinadas 135 ações articuladas a 15 ministérios, a bancos públicos, além de relacionadas a governos estaduais e municipais, consolidando as relações federativas. Para o ano de 2009 foram definidas 180 ações e passaram a ser envolvidos 22 ministérios.

Para as políticas previstas foram definidos três grandes “eixos de ações” para os quais serão aportados os recursos previstos. Esses eixos, por sua vez, se desdobram em grupos de ação, sendo que a cada um deles são aportados recursos. O quadro 1 mostra os eixos e grupos previstos. Por outro lado, para se ter ideia da amplitude das ações desenvolvidas, o quadro 2 nos dá uma visão de algumas das ações concretas vinculadas aos grupos de ação previstos. Conforme observado, os recursos direcionados às diferentes ações envolvem vários ministérios e vários tipos de atuações que se entrecruzam.

QUADRO 1

**Territórios da cidadania: eixos e grupos de ação**

| Eixos de ação                     | Grupos de ação                         |
|-----------------------------------|----------------------------------------|
| 1) Apoio às atividades produtivas | a) Organização sustentável da produção |
| 2) Cidadania e direitos           | b) Ações fundiárias                    |
| 3) Infraestrutura                 | c) Educação e cultura                  |
|                                   | d) Direitos e desenvolvimento social   |
|                                   | e) Saúde, saneamento e acesso à água   |
|                                   | f) Apoio à gestão territorial          |
|                                   | g) Infraestrutura                      |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

QUADRO 2

**Exemplos de ações concretas vinculadas a alguns grupos de ação**

| Organização sustentável da produção                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Ações fundiárias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Educação e cultura                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Financiamento da produção e seguro (PRONAF)</li> <li>● Capacitação, assistência técnica e extensão rural</li> <li>● Estímulo ao cooperativismo e à economia solidária</li> <li>● Apoio à comercialização</li> <li>● Planejamento e organização produtiva (arranjos produtivos locais, biodiesel)</li> <li>● Gestão e educação ambiental</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Obtenção de terras para assentamentos de trabalhadores rurais</li> <li>● Regularização fundiária</li> <li>● Reconhecimento e regularização de terras de comunidades quilombolas</li> <li>● Desintrusão de famílias não indígenas em terras indígenas</li> <li>● Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Brasil Alfabetizado</li> <li>● ProJovem Rural e Urbano</li> <li>● Construção de escolas no campo</li> <li>● Construção e equipamentos para escolas de populações indígenas e quilombolas</li> <li>● Bibliotecas rurais</li> </ul> |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

## 5 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O INÍCIO DA OPERAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E ALGUMAS QUESTÕES PARA REFLEXÃO E FUTUROS ESTUDOS

Analisando-se os números referentes ao primeiro ano de implantação do programa (2008), o que se percebe é que, do valor programado, 72% foram executados, sendo que isto se deu de forma não uniforme, conforme pode ser observado no quadro 3. As atividades de ação fundiária e de infraestrutura foram as que tiveram menor participação no que se refere aos valores programados e efetivamente liquidados. A primeira delas executou apenas 28,3% do total previsto. Paralelamente, as atividades vinculadas a “direito e desenvolvimento social”, bem como as de “saúde, saneamento e acesso à água” foram as que tiveram mais sucesso em termos de execução. Isto nos mostra, por um lado, que houve várias ações desenvolvidas nos territórios e que elas envolvem múltiplas fontes e programas, mas também é possível perceber que se apresentam dificuldades de implantação das propostas aprovadas.

Outro fato relevante a ser levantado refere-se à diversidade dos territórios eleitos, como também dos municípios que compõem cada um deles.

QUADRO 3

| Tema                                | Ações | Valor programado (R\$) | Valor liquidado/Pago (R\$) | Executado |
|-------------------------------------|-------|------------------------|----------------------------|-----------|
| Ações fundiárias                    | 8     | 599.193.366,00         | 169.289.120,27             | 28,3%     |
| Apoio à gestão territorial          | 12    | 22.540.708,51          | 18.558.376,26              | 82,3%     |
| Direitos e desenvolvimento social   | 12    | 4.956.057.454,62       | 4.920.389.909,03           | 99,3%     |
| Educação e cultura                  | 18    | 569.900.070,02         | 299.494.649,51             | 52,6%     |
| Infraestrutura                      | 27    | 3.059.864.066,41       | 1.062.118.201,89           | 34,7%     |
| Organização sustentável da produção | 85    | 2.364.796.586,01       | 1.345.711.804,80           | 56,9%     |
| Saúde, saneamento e acesso à água   | 18    | 1.340.265.311,96       | 1.495.111.651,34           | 111,6%    |
| Total                               | 180   | 12.912.617.563,53      | 9.310.674.713,10           | 72,1%     |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Considerando-se os dados de 2008, para a região Norte foram definidos 13 territórios e para a região Nordeste, 29. Levando em conta os territórios dessas duas macrorregiões, a SDT/MDA utilizou a classificação de microrregiões desenvolvida pela PNDR e avaliou que 19 delas estão em regiões estagnadas, 22 em regiões de baixa renda, 16 em regiões dinâmicas e 3 nas regiões de alta renda. Ou seja, vemos que, mesmo tomando os critérios para a priorização dos mesmos, apresentam-se importantes entre os diferentes territórios, e que a classificação dos territórios da cidadania está incorporando espaços (microrregiões) que não teriam sido considerados como prioritários pela PNDR.

Quanto à diversidade interna a cada território, Corrêa, Muniz e Fernandes (2009) classificam os municípios dos territórios eleitos para a região Nordeste segundo um Índice de Desenvolvimento Rural (IDR) que foi calculado para cada um dos municípios das regiões Nordeste e Sul,<sup>3</sup> e calculados a partir dos dados de população rural, renda rural, condições de vida das famílias rurais. Os municípios dessas duas regiões foram divididos em quartis, organizados de acordo com os resultados dos IDRs, chegando-se a quatro classificações: IDR alto, IDR médio, IDR baixo e IDR muito baixo. Estes resultados foram então utilizados

3. Estes índices são descritos em Corrêa, Silva e Neder (2006), sendo que o IDR é decomposto em quatro subíndices: *índice de bem-estar*, que apresenta dados de educação e condições de acesso a água e luz; *índice de desenvolvimento econômico*, relacionado à renda média rural; *índice de população*, relacionado a densidade demográfica, crescimento da população rural e capacidade de atrair a população rural; e, por fim, o *índice de meio ambiente*, relacionado à utilização de técnicas mais ou menos predatórias de cultivo.

para classificar os municípios *pertencentes* aos territórios da cidadania da região Nordeste e os municípios que *não pertencem* aos mesmos territórios. Paralelamente, a mesma classificação foi feita para os dados de IDH. A conclusão de tal estudo foi que, tanto sob o critério dos IDHs, quanto sob o critério dos IDRs, não se constatou uma diferença quanto ao perfil dos municípios dos dois grupos.

Ou seja, o critério de classificação dos territórios da cidadania deixou de fora um grande número de municípios que também apresenta situação de dificuldade econômica e de dificuldade de acesso a políticas públicas. Neste caso, provavelmente os mesmos continuarão enfrentando um “vazio” de políticas.

No caso da comparação dos municípios de um mesmo território, o que o mesmo estudo detectou foi a existência de grande diversidade. Ou seja, fazem parte do mesmo Conselho Intermunicipal de Desenvolvimento municípios com características muito diferentes em termos: de dinâmica econômica, de dinâmica populacional; de acesso à educação e a serviços; de condições de meio ambiente. O IDR resume estas características e se observou que no interior de um mesmo território encontram-se municípios com índices de desenvolvimento bem acima e bem abaixo da média da região na qual eles estão inseridos.

Neste ponto é interessante destacar que o critério de elegibilidade dos territórios levou em conta a *média* dos valores de IDH, de densidade demográfica, de população. O que este estudo demonstrou é que entre os municípios de um mesmo território existe forte diversidade, indicando que a *média* está dentro dos parâmetros, mas que existem municípios de médio porte com melhores condições, e municípios de menor porte em condições de extrema pobreza.

Então, considerando algumas das observações acima, levantamos algumas questões que merecem um estudo mais pormenorizado:

1) A existência de um grande número de ministérios dirigindo várias ações diferentes para os territórios da cidadania pode gerar dificuldades de uma efetiva articulação entre eles, mesmo que exista uma instância pensada para que tal relação seja efetuada. De fato, algumas das ações podem entrecruzar projetos e atuações de diferentes ministérios. Ademais, um grande número de ações partindo de diversos ministérios rumo a diferentes territórios talvez gere a dificuldade de implantação de alguns dos recursos aprovados.

2) A existência de uma grande diversidade de municípios dentro de um mesmo território pode gerar problemas na concentração que se irá efetuar no interior dos Conselhos Intermunicipais de Desenvolvimento e na definição das localidades que receberão recursos. Ainda que as propostas sejam efetuadas coletivamente, o direcionamento das mesmas se dirigirá a espaços específicos, podendo beneficiar ou relegar determinados municípios. Diferenças muito expressivas podem gerar capacidades distintas de fazer valer os anseios de cada um dos participantes. Ademais, condições díspares podem gerar capacidades maiores ou menores de lidar com os recursos. Pode ocorrer de os municípios mais pobres continuarem mais relegados, sendo importante que as estatísticas dos territórios especifiquem para quais municípios estão se dirigindo os recursos a fim de que se possa ter transparência quanto a esta questão.

3) Ainda que na proposta dos territórios da cidadania esteja prevista e organizada a articulação entre diferentes níveis de governo, podem ocorrer sobreposições de políticas e de territorialidades. Neste sentido, a articulação mais profunda com os governos estaduais e suas políticas é também um foco de análise a ser aprofundado.

4) Os conselhos intermunicipais talvez tendam a se centrar essencialmente em propostas de desenvolvimento local que aprofundem apenas as sinergias já existentes. Provavelmente é importante que tal estratégia deva ser complementada por uma política regional mais ampla, que envolva o adensamento de cadeias produtivas e propostas de novas cadeias em determinadas regiões do país, visando a uma desconcentração produtiva maior. Ademais, políticas regionais mais amplas são necessárias para várias matérias, citando-se como exemplo a questão da localização de capacitação pela via de escolas públicas de nível médio e superior.

5) No que se refere à dinâmica da política territorial, há que se destacar a especificidade do transplante dessa política para o Brasil, na medida em que se apresentam graus de pobreza e de exclusão muito mais profundos em nosso país do que na Europa, distâncias muito maiores, problemas de infraestrutura mais graves, falta de acesso à informação e de condições mínimas de informação e cultura em níveis que geram, de certa forma, uma “não cidadania”. Ou seja, os limites a serem transpostos são de outra magnitude.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA*, 4., 1999. *Anais...* Porto Alegre, 1999.

ALMEIDA FILHO, N. Desenvolvimento territorial como expressão da perspectiva nacional do desenvolvimento: limites e potencial. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 19, p. 94-116, 2006.

*ATLAS TERRITÓRIOS RURAIS*. 2004. Disponível em: <[www.mda.gov.br/sdt](http://www.mda.gov.br/sdt)>

BAGNASCO, A. La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana. *Políticas agrícolas*, número especial: Memoria del seminario interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado. México: Taxco, abr. 1998.

BECATTINI, G. Dal settore industriale al “distretto” industriale. Alcune considerazioni sull’unità d’indagine dell’economia industriale. *Rivista di economia politica industriale*, v. V, n. 1, 1979.

CORRÊA, V. P.; MUNIZ, A. P.; FERNANDES, F. F. Territórios da cidadania da região Nordeste: uma análise preliminar dos municípios componentes. *In: CONGRESSO DA SOBER*, 47., 2009. *Anais...* Porto Alegre, 2009.

CORRÊA, V. P.; SILVA, F. F.; NEDER, H. D. Estudo comparativo da distribuição de recursos do PRONAF Crédito e Infra-Estrutura, nas regiões Sul e Nordeste do Brasil – uma abordagem estatística. *In: ALMEIDA FILHO, N.; ORTEGA, A. C. Desenvolvimento Territorial e Segurança Alimentar*. Campinas: Átomo e Alínea, 2006.

ECHEVERRI, R. *Principios básicos de la territorialidad rural y la economía del territorio*. Palestra apresentada no seminário internacional Enfoque Territorial del Desarrollo Rural 2, Veracruz, México, SAGARPA e IICA, out. 2002.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. *O novo rural brasileiro: uma atualização para 1992-98*. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos](http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos)>

LLISTERI, J. J. *Competitividad y desarrollo económico local*. Departamento de Desarrollo Sostenible Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, mar. 2000 (Documento de Discusión).

LLORENS, J. L.; ALBUQUERQUE, F.; DEL CASTILLO, J. *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Washington, D.C.: BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, 2002 (Serie Informes de Buenas Prácticas).

- MDA/SDT. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Abordagem territorial*, 13 de out. 2005. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt>> Acessado em: jan. 2006.
- MAILLAT, D. Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy. *Entrepreneurship and Regional Development*, London, n. 7, 1995.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. Madrid: Editorial Aguilar, 1930.
- MASKELL, P.; MALMBERG, A. Localised learning and industrial competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, Madrid, Cambridge Political Economy Society, n. 23, 1999.
- MOLLO, M. de L. R. Ortodoxia e heterodoxia monetárias: a questão da neutralidade da moeda. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 3 (95), jul./set. 2004.
- ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. 1. ed. Campinas-SP: Átomo & Alínea, 2007. v. 1, p. 80-109.
- PIORE, M. J.; SABEL, C. F. *Second industrial divide*. United States of America: Basic Books, 1984.
- PORTER, M. E. *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Vergara, 1991.
- SCOTT, A. *New industrial spaces: flexible production organization and regional development in North America and Western Europe*. London: Pion, 1980.
- STORPER, M. Introdução. In: MASKELL, P. H. et al. (Org.). *Competitiveness, localized learning and regional development*. Specialisation and prosperity in small open economies. England: Routledge Frontiers of Political Economy, 1998.
- TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>> Acessado em: 25 ago. 2008 e 15 dez. 2008.
- VEIGA, J. E. *Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico*. 2000. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Convênio Fipe-IICA (MDA-CNDRS/NEAD), ago. 2001 (Série Textos para Discussão, n. 1).
- \_\_\_\_\_. A face territorial do desenvolvimento. *Revista Internacional do Desenvolvimento Local*, v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.