

CONSIDERAÇÕES ANALÍTICAS E OPERACIONAIS SOBRE A ABORDAGEM TERRITORIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Sandro Pereira Silva*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo trazer alguns elementos conceituais e analíticos que auxiliem no entendimento do que se convencionou denominar de abordagem territorial das políticas públicas nacionais.

Embora haja atualmente um rol bastante significativo de experiências inseridas na agenda governamental e que apresentam um bom material de análise empírica, este texto se concentrou na busca por um melhor enquadramento teórico e operacional relacionado à temática territorial, no intuito de esclarecer quais os elementos que permitem sua instrumentalização tanto para o planejamento como para a avaliação de políticas públicas.

Nesse sentido, buscou-se debater a formação do conceito de território e as dimensões que este abrange, as transformações recentes na relação entre Estado e sociedade que propiciaram a emergência desta temática na agenda governamental, os meios pelos quais o conceito de território passa a ser operacionalizado para fins de planejamento e implementação de políticas públicas e, por fim, a caracterização das experiências recentes de planejamento territorial no Brasil.

Com isso, pretende-se também subsidiar as análises dos capítulos desta edição do periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise* que, em alguma medida, tangenciam a temática territorial.

2 O CONCEITO DE TERRITÓRIO E SUAS DIMENSÕES

A primeira concepção de território surgiu basicamente sob uma visão naturalista, em que se destacaram conceitos como os de paisagem e região. O território é encarado como imperativo funcional, um elemento da natureza inerente a um povo ou nação pelo qual se deve lutar para conquistar ou proteger. Esta visão delimitou o campo de estudo da chamada *geografia tradicional* no final do século XIX, diferenciando-a de outras ciências, e teve como um de seus principais precursores o alemão Friederich Ratzel¹ (Sposito, 2004).

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea.

1. Sua principal obra, *Geografia política*, foi publicada originalmente em 1897.

O termo território surgiu em Ratzel como sinônimo de solo, ambiente, ou outros recursos que compõem a paisagem natural. O autor entendia o território similarmente à ideia de *habitat*, usada na biologia para delimitação de áreas de domínio de uma determinada espécie ou grupo de animais. A noção de espaço estava implícita na sua análise, com o território sendo compreendido como uma parcela delimitada do espaço. Ao identificar o território como um substrato para a efetivação da vida humana, que tanto existiria sem a presença do homem (apolítico) como com a presença deste e sob domínio do Estado (político).

Para Ratzel, a preservação e a ampliação do espaço vital em um território constituem-se na própria razão de ser do Estado. Ao considerar o território como imprescindível para a constituição do Estado-Nação e para a manutenção e conquista de poder, Ratzel deixa uma importante contribuição, e seus conceitos deram suporte à constituição da *geopolítica* como área de estudo específica (Candiotto, 2004).

A partir da década de 1970, novas abordagens para o conceito de território buscaram explicar a dominação social, a constituição e expansão do poderio do Estado-Nação, além dos determinantes da reprodução do capital e da problemática do desenvolvimento desigual. O território passa a ser entendido como produto e condição da relação dinâmica entre sociedade e paisagem natural ao longo do tempo.

O francês Claude Raffestin² contribuiu valiosamente para esse novo debate ao mostrar como a geografia política clássica desde Ratzel foi trabalhada simplesmente como uma “geografia do Estado”, não abstraindo outras formas de poder. Ao focar as dimensões política, econômica e cultural do uso do espaço e da efetivação da territorialidade, o autor reconheceu e proporcionou o estudo de outras formas de poder para além do Estado, destacando suas diversas origens e manifestações (multidimensionalidade do poder), mas sempre destacando sua projeção no espaço. O próprio uso e transformação dos recursos naturais se configuram como objetos de disputa, e seu controle caracteriza instrumento de poder, o que ressalta a consideração da natureza como um dos elementos presentes no território.

Raffestin buscou diferenciar conceitualmente espaço e território, e alertar para possíveis confusões analíticas que a não distinção destes conceitos podem causar. Para ele:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa em qualquer nível). Ao se apropriar de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço (Raffestin, 1993, p. 143).

2. Claude Raffestin compõe a chamada Escola Francesa, juntamente com G. Deleuze, F. Guattari, M. Foucault e H. Lefebvre. Ele é um dos estudiosos que mais tem marcado a geografia no Brasil (Saquet, 2007).

Com base nesse argumento, Raffestin (1993) considerou que o conceito de espaço é relacionado ao patrimônio natural existente numa região definida, enquanto o conceito de território abrange a apropriação do espaço pela ação social de diferentes atores. Em outras palavras, o conceito de território incorpora o jogo das relações de poder e dominação entre os atores que atuam e modificam pelo trabalho um determinado espaço. Como resultado deste jogo de poder nas relações sociais, define-se uma identidade relacionada a limites geográficos ou ao espaço determinado. Ou seja, o território surge como um processo de construção social, cuja dinâmica relacional varia no tempo e no espaço.

Um terceiro autor com contribuições importantes na conceituação de território é Robert Sack.³ Ele trabalhou o conceito de território em um nível mais concreto, também considerando-o como resultado de uma construção social, sendo que seus limites se alteram de acordo com as estratégias de apropriação, controle e delimitação do espaço. Neste sentido, o território constitui expressão de um espaço dominado por um grupo de pessoas que fazem uso deste domínio para manter controles e influências sobre o comportamento de outros, exercendo relações de poder.

Em sua obra, a noção de territorialidade assume um papel central, correspondendo a um conjunto de práticas que envolvem grupos sociais, empresas e Estado. As manifestações (materiais e simbólicas) da territorialidade são efetivadas em uma multiplicidade de contextos histórico-sociais, nos quais se definem as estratégias para garantir a apropriação e o controle do território. Nas palavras de Sack (1986, p. 5), a territorialidade é o próprio “meio pelo qual espaço e sociedade estão inter-relacionados”, com todas as suas dimensões de sociabilidade.

Sack incorporou a noção de territorialidade à de espaço ao destacar a dimensão política e o papel simultâneo das fronteiras na definição de estratégias de dominação, buscando examinar o território na perspectiva das motivações humanas. Contudo, embora Sack enfatize o território como instrumento de exercício do poder, ele não deixa de lado a dimensão simbólica que envolve a cultura, a tradição e a história, elementos que mediam tanto mudanças econômicas no território como também a relação entre pessoas e lugares (Haesbaert, 2004).

Das contribuições para a literatura brasileira, o principal autor a trabalhar o conceito de território foi Milton Santos. Ele desenvolveu seu pensamento a partir de uma base materialista histórica e da dialética marxista para expressar a historicidade derivada da conjugação entre a materialidade territorial e as ações humanas, isto é, trabalho e política. O autor partiu de uma perspectiva inversa em relação aos autores citados anteriormente, ao considerar espaço, tempo e território como elementos simultâneos e altamente imbricados entre si.

3. Robert Sack era integrante da chamada Escola Anglo-Saxônica.

O entendimento de espaço e território de Milton Santos baseou-se nas seguintes categorias: sociedade, natureza, modo de produção, formação econômica e social, tempo, totalidade, técnica e divisão do trabalho (Steinberger, 2006). Para ele, o espaço é um elemento histórico e social, pois determina todos os processos constitutivos de um modo de produção (produção, distribuição, consumo e circulação), ou seja, é o espaço concreto da atividade humana.

Dessa maneira, Santos difere da abordagem de Raffestin, que compreende o espaço como uma matéria-prima para o território, preexistente a qualquer ação. Sobre este ponto, Saquet (2007, p. 77) afirmou que o espaço geográfico não é um mero receptor das ações humanas, uma vez que possui “um valor de uso e um valor de troca, distintos significados e é elemento constituinte do território, pois eles são indissociáveis”. Estes valores, que variam segundo o movimento da história e o conjunto dos lugares, caracterizam o espaço geográfico e são determinantes, em grande medida, das disputas em torno de seus usos e domínios.

Por sua vez, o território é visto como “um campo de forças, como o lugar do exercício, de dialéticas e contradições (...) entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos” (Santos, 1999⁴ *apud* Steinberger, 2006, p. 60). A formação de um território supõe uma acumulação de ações localizadas em diferentes momentos. Por isto, o território se difere do espaço por reunir esta base material à vida social, que dinamiza o espaço e determina o território. No entanto, não é uma tarefa simples diferenciar, na obra de Milton Santos, os conceitos de espaço e território, mesmo porque, segundo o autor, não existe “espaço sem território, nem território sem espaço”, nem tampouco isto quer dizer “que um venha antes e o outro depois” (Steinberger, 2006, p. 61-62).

Milton Santos fez uma distinção importante entre o “território em si” e o “território usado”. O primeiro se refere à forma e se assemelha à noção de espaço natural, não possuindo valor como categoria de análise. O segundo é entendido como questão histórica, isto é, o território transformado, “vivo, vivendo”, o qual revela suas “ações passadas e presentes, mas já congeladas nos objetos”, pois toda ação humana tem uma base territorial (Santos e Silveira, 2008, p. 247). Portanto, é sobre esta segunda categoria que deve recair a análise social. Embora seu entendimento inicial de território seja o de Estado-Nação, os autores afirmam também que o uso do território não se dá de maneira homogênea, o que leva a uma configuração desigual em termos de objetos naturais e artificiais no interior do território. Assim, o que se observa na prática é a existência de “frações do território usado”, que adquirem funções diversas ao longo da produção histórica do espaço, e se materializam em diferentes configurações territoriais.

4. Santos, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XIII, nº 2, 1999.

Além dos trabalhos clássicos dos autores supracitados, diversos outros pesquisadores se debruçaram para definir novas abordagens que permitem uma melhor instrumentalização analítica do conceito de território, buscando expressar a multidimensionalidade que este envolve. Perico (2009), por exemplo, fez um breve resumo do uso deste conceito nas mais distintas áreas do conhecimento humano na atualidade. Segundo o autor, na visão jurídica, o território é definido como espaço delimitado e controlado pelo exercício do poder sob uma concepção mais subjetiva – cultural e simbólica. Constitui produto da apropriação e valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço sentido, vivido e compartilhado. Sob a concepção econômica, o território evoca a dimensão das restritas relações econômicas, que concebem o território como sinônimo de recursos, da relação capital-trabalho ou da divisão “territorial” do trabalho. A concepção naturalista, por seu turno, enfatiza as relações homem-natureza-sociedade, manifestadas em função do ambiente. Além destes campos, o território também é utilizado na perspectiva de desenvolvimento, sendo considerado uma variável importante nas políticas de intervenção sobre o espaço e as populações que buscam mudanças no marco das relações socioeconômicas.

Portanto, a utilização do conceito de território permite uma compreensão analítica bem apurada acerca do que se trata este espaço social de mediação e convivências, quais as dinâmicas que ele abrange e como se dá (e sob quais condições) sua relação com outras escalas geográficas. O território, na definição mais recorrente, é uma construção histórica e social que confere expressão humana e política ao espaço, caracteriza a estrutura de uma sociedade relacionada com seu ambiente, cria instituições, economias, relacionamentos e redes, convertendo os elementos de identidade local em uma energia social no processo de desenvolvimento endógeno.

A partir desse debate, pode-se estabelecer uma definição sintética de território como um espaço de construção social e poder instituído (porém não imutável), caracterizado por recursos físicos específicos (naturais e industriais) e valores (históricos e culturais) que estabelecem elementos de identidade aos sujeitos que nele habitam. Considera-se também que o território é formado tanto por lugares contíguos (relações de vizinhança) como por lugares em rede (processos sociais que ligam lugares diferentes). Sob este entendimento, o território constitui uma base flexível sobre a qual agem distintas forças endógenas e exógenas, de maneira que este se encontra continuamente submetido a relações de poder (conflitivas e/ou cooperativas) nos processos históricos de apropriação e dominação do território, bem como a pressões por mudanças, que podem implicar expansão ou deslocamento.

É com base nessa compilação conceitual que as seções seguintes deste artigo analisam como o conceito de território vem sendo apropriado pelo Estado para a determinação de espaços diferenciados de intervenção por meio

de política pública e quais as principais vantagens e contradições que esta nova abordagem apresenta, dado o contexto sociopolítico brasileiro contemporâneo. Antes disso, contudo, considera-se apontar as determinações históricas recentes que permitiram a adoção deste conceito na agenda governamental, tema da próxima seção.

3 TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NO BRASIL

Inicialmente, é importante avaliar os processos sociais e institucionais recentes que proporcionaram a operacionalização do conceito de território na agenda governamental. Tais processos foram advindos das novas relações entre Estado e sociedade no Brasil em um cenário de profundas desigualdades sociais e federativas.

A década de 1980 foi marcada pelo início das mudanças no ambiente político brasileiro, que definiram 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 esse 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, reorganização e atuação dos diferentes grupos e movimentos sociais; e *ii*) a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, que institucionalizou uma série de direitos sociais e garantiu a democracia como um princípio básico da ação política nacional.

Como consequência desses acontecimentos e de todo um contexto de transformações na geopolítica mundial, a década de 1990 foi marcada por uma ampla (re)discussão sobre o papel do Estado diante deste novo cenário, que definiria as principais diretrizes da atuação governamental no território nacional. Uma das consequências importantes foi o aprofundamento da descentralização federativa, capitaneado com maior força após a promulgação da Constituição de 1988, com o município passando a exercer papel mais estratégico no contexto federativo brasileiro, principalmente em termos de condução de políticas públicas nacionais.

A descentralização administrativa surgiu como resultado do processo de reforma do Estado, iniciada em meados de 1990, cujo objetivo era instituir um modelo de administração gerencial no setor público, com a adoção de instrumentos e processos de gestão típicos da iniciativa privada. A justificativa propugnada para esta reforma era o equilíbrio das contas públicas e a elevação da eficiência nas ações do Estado, apoiada no princípio de flexibilidade, com ênfase em resultados, foco no usuário e controle social (Pereira, 2008). Esta retórica discursiva, fortemente influenciada pelas diretrizes do Consenso de Washington e inspirada no gerencialismo britânico da *new public management*, esteve presente no chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,

lançado pelo governo federal em 1995, sob coordenação do então recém-criado Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare).⁵

Segundo Affonso (2000), esse processo pode ser caracterizado como uma *subsidiariedade perversa*, uma vez que os estados e municípios continuaram desprovidos de instrumentos, recursos e estruturas necessárias para assumir este novo papel protagonista no desenvolvimento nacional. A inadequação do processo de descentralização adotado no âmbito do plano diretor manifestava-se nos seguintes quesitos: 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 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. Além disso, o plano diretor desconsiderava a necessidade de ações diferenciadas no território nacional que contemplassem as distintas carências das unidades federativas, fruto da heterogeneidade regional do país, contribuindo para reforçar o cenário de desigualdades já existente.

Por fim, a falta de mecanismos de coordenação política e planejamento da ação governamental fez com que seus desdobramentos se resumissem a ações fragmentadas, com poucos resultados em relação à modernização do aparelho estatal burocrático brasileiro. Com isso, enquanto, por um lado, a descentralização proporcionou mais autonomia aos estados e municípios, por outro, evidenciou a dificuldade em se estabelecer uma coordenação federativa mais efetiva e cooperativa no contexto da implementação de políticas públicas nas distintas frações do território brasileiro. A articulação entre os Entes Federativos permaneceu na forma de um 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, 2010b).

Essas 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 isso, sua capacidade de engendrar estratégias possíveis para a coordenação vertical de políticas nacionais está diretamente relacionada ao 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).

5. A partir desse plano diretor, alguns termos passaram a frequentar quase que de maneira obrigatória o vocabulário dos manuais de administração pública no Brasil, sendo repetidos inclusive em documentos oficiais, tais como *empowerment*, *accountability*, *governance*, *advocacy*, entre outros (aportuguesados ou no idioma original).

As organizações sociais também tiveram um papel fundamental nesse processo de descentralização das estruturas de poder do Estado no Brasil. Neste ponto, 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 uma maior participação da população, seja no planejamento, na implementação, seja 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 ressignificação do conceito de *público* na organização política do país (Milani, 2008).

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 concretizam 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 etc.), existentes nos três níveis de poder da administração pública.

Dadas essas transformações recentes no cenário político-institucional brasileiro, com a exigência de políticas públicas efetivas aliadas à garantia de controles democráticos, novas estratégias de planejamento e coordenação da ação governamental passaram a ser necessárias. Foi a partir deste contexto que, no final de 1990, o governo federal brasileiro passou a considerar, formalmente, a definição de diferentes escalas para o planejamento de suas intervenções,⁶ mais flexíveis e 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 de “incidência de políticas públicas” (Silva, 2011), e, portanto, lócus privilegiado para o planejamento estatal.

Com base nessa nova abordagem, houve um esforço para construir instrumentos e estratégias diferentes que a viabilizasse enquanto um novo paradigma para o planejamento de políticas públicas nacionais, de maneira a propiciar um melhor ambiente para a cooperação e coordenação entre os diferentes Entes Federativos. Antes de analisar os instrumentos e as estratégias propostos até então, torna-se mister entender melhor em que consiste o conceito de território e como ele pode ser caracterizado como um instrumento analítico para a abordagem das políticas públicas no Brasil.

6. Em termos institucionais, persistem no país duas escalas territoriais relevantes para o planejamento: uma que apresenta institucionalização “forte” – a dos estados e dos municípios; e outra com institucionalização mais “fraca e incompleta” – a das macrorregiões (Bandeira, 2007).

4 A OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE TERRITÓRIO NO PLANEJAMENTO E NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A ação deliberada de planejamento estatal teve um marco importante com a criação do Ministério do Planejamento, em 1962, no governo do presidente João Goulart. A primeira pessoa a assumir o ministério foi o economista Celso Furtado. Suas teses fundamentaram as principais ações governamentais de planejamento econômico naquela época e ainda persistem como referências importantes. Furtado confiava no processo político para reverter este quadro perverso de dependência, que gerava desigualdades extremas entre as frações do território brasileiro e era, a seu ver, responsável pelo subdesenvolvimento do país. Por isso, a questão do desenvolvimento regional esteve fortemente presente na obra de Furtado. Para ele, um “processo de integração teria de orientar-se no sentido do aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional” (Furtado, 2003, p. 249).

A principal ação prática no sentido de reorganização do espaço econômico regional e sua integração nacional ocorreu ainda no governo do presidente Juscelino Kubitschek, em 1959, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), como proposta para coordenar um projeto de desenvolvimento da região com maiores índices de pobreza e deficiências estruturais do país. Celso Furtado valeu-se dos documentos elaborados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob sua direção, constituído no primeiro ano do governo JK como um “ponto de partida histórico da tomada de consciência política sobre a necessidade de uma ação regional efetiva no Brasil” para formular a proposta de criação da Sudene (Ipea, 2010a).⁷

Após o golpe militar, em 1964, e a emergência do período ditatorial no Brasil, a Sudene sofreu deturpações em seu projeto original, mas o debate em torno das diferentes escalas de planejamento de políticas permaneceu. Com a expansão das atividades econômicas pelo território nacional e os investimentos estatais em infraestrutura e exploração de recursos naturais, novas autarquias regionais foram criadas nas regiões Norte e Centro-Oeste: Sudam, em 1966, e Sudeco, em 1967, respectivamente.

No entanto, a questão regional ficou muito voltada à implementação de grandes projetos industriais (metalúrgicos, petroquímicos, energéticos etc.) que reconfiguraram o território nacional. As agências regionais, por sua vez, limitavam-se a apresentar planos que não saíam do papel e a distribuir incentivos fiscais entre grupos econômicos dominantes do cenário local e nacional.

7. Anteriormente à própria Sudene, entre 1940-1950, diversas outras entidades governamentais foram criadas com foco no desenvolvimento regional do Nordeste, tais como: o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS); a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF); e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Sobre esse ponto, Vainer (2006, p. 12) ressaltou que os grandes projetos industriais (GPIs), também chamados de “projetos estruturantes”, possuem sua dinâmica própria de pactuação. Seus acertos são feitos, em grande medida, diretamente nos gabinetes, intermediados por grupos de interesses e *lobbies* diversos, “à margem de qualquer exercício de planejamento compreensivo e distante de qualquer debate público”, constituindo-se em “vetores do processo de fragmentação do território”. Como resultado, o que se observa, não raramente, é a deflagração de um processo desvairado de competição entre os diferentes Entes Federativos, cujos vencedores são grupos empresariais privados, que promovem “verdadeiros leilões para os que ofereçam maiores vantagens – fiscais, fundiárias, ambientais etc.”, rompendo com qualquer estratégia de cooperação federativa possível. Pelo contrário, passa a ser difundida a “retórica do planejamento competitivo e das estratégias territoriais empreendedoristas, o neocalismo competitivo”, totalmente alheio à política nacional, reforçando a fragmentação federativa e ignorando os interesses dos grupos sociais locais.

De acordo com a Constituição Federal brasileira, a questão regional é assunto de competência direta do Estado. Porém, diferentes autores apontam críticas à base de referência regional brasileira atual, quando, na realidade, existe uma diversidade de padrões territoriais e regionais presentes na definição e na função de cada núcleo de convívio. A *região* pode ser entendida como uma “subunidade, um subsistema do sistema nacional”, que “não tem existência autônoma” em relação ao espaço nacional, [...] é um subespaço do espaço nacional total” (Santos, 1988, p. 46). Ela representa uma referência associada à localização e à extensão de um determinado fenômeno, correspondendo a entidades espaciais de escala média, entre o nacional e o local. De acordo com Dias e Santos (2003), a divisão administrativa do país em macrorregiões e as divisões dos estados em microrregiões homogêneas são utilizadas como quadros de referência para compreender e apresentar diferentes fenômenos, sejam eles demográficos, sociais, produtivos e geográficos. Além disso, há a constatação das limitações do município em gerir programas governamentais estratégicos, que, muitas vezes, exigem a ampliação das ações para além de seus limites políticos.

Brandão (2007) é um dos autores a abordar a questão do estabelecimento de escalas regionais apropriadas para a intervenção estatal por meio de políticas públicas. Para ele, as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são aquelas que não discriminam nenhuma escala de atuação e reforçam as ações multiescalares – microrregionais, mesorregionais, metropolitanas, locais, entre outras –, contribuindo para a construção de escalas espaciais analíticas e políticas adequadas a cada problema concreto no interior de um território, referente a uma determinada comunidade, a ser diagnosticado e enfrentado.

O planejamento e a avaliação de políticas públicas leva em conta ainda alguns fatores que irão diferenciá-las entre si. Por um lado, elas se diferenciam em relação a sua matéria de tratamento (educação, saneamento, saúde, habitação etc.), que as distingue enquanto políticas setoriais específicas. Por outro lado, as políticas se diferem pelo âmbito de sua cobertura, a ser definida pelos gestores e organismos responsáveis, sobretudo quanto ao público a ser envolvido, os critérios de inclusão e, em alguns casos, as localidades específicas para sua execução. Assim, a abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas auxilia no entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais sob os quais ocorrerá a intervenção desejada, de maneira a propiciar meios mais acurados para a definição de diagnósticos e alcance de metas, parcerias necessárias e instrumentos de implementação.

Para Guimarães Neto (2010), a definição das formas de concepção de políticas públicas e de atuação governamental baseadas no território surgiu com base em vários aspectos bem característicos do país. De acordo com o autor:

Um desses aspectos diz respeito à dimensão continental do Brasil. Este fato, associado à grande heterogeneidade e diferenciação do território passou a exigir, para ser eficaz no encaminhamento de soluções, um tratamento apropriado e adequado para os espaços diferenciados: macrorregiões, meso ou microrregiões ou territórios. Agrega-se a isso a grande desigualdade territorial do Brasil da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, resultante de complexos processos históricos, que é hoje um dos temas da maior relevância dentro e fora da academia: a questão regional brasileira. [...] Se tais desigualdades são marcantes quando se consideram as macrorregiões tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), mais significativas se tornam quando se desce à análise dos estados ou de microrregiões no interior do país (p. 49).

Com isso, a abordagem territorial se expressa, sobretudo, no tratamento de um nível específico da realidade e na operacionalização de algumas instâncias empíricas fundamentais. Conforme salientou Sabourin (2002), o planejamento das ações de Estado, sob esta ótica, envolve três desafios de grande relevância na atualidade: *i*) estabelecer ações que garantam uma representação democrática e diversificada da sociedade, a fim de que os diferentes grupos de atores possam participar mais ativamente das tomadas de decisão e ter mais acesso à informação; *ii*) realizar ações de capacitação junto aos atores locais para que possa ser formada uma visão territorial de desenvolvimento, rompendo a visão setorial como a única forma de análise; e *iii*) estabelecer novas formas de coordenação das políticas públicas, no que se refere aos recursos, às populações e aos territórios, baseadas em novas lógicas de desenvolvimento.

A temática territorial permitiu, ainda, a emergência de um discurso de revalorização do meio rural na definição de políticas públicas, que antes era suprimida

nas ações de desenvolvimento regional, basicamente voltadas para a estruturação dos espaços urbanos. Esta revalorização se deu com base em dois importantes postulados. O primeiro deles refere-se ao caráter multifuncional que a agricultura familiar estabelece com o território, sobre o qual o meio rural deixa de ser entendido somente por suas características produtivas e passa a ser valorizado também por seus aspectos sociais, culturais e ambientais, embora a atividade produtiva agropecuária permaneça como atividade nuclear de seu espaço (Maluf, 2001). Para este segmento socioproductivo, que se representa de modo diferenciado no território nacional, a propriedade rural familiar, que se interconecta com outras circunvizinhas formando as comunidades rurais, não é apenas lócus de produção, como no caso das grandes propriedades agrícolas empresariais, mas também a base geográfica da vivência, da formação de laços de solidariedade, da reprodução cultural, e de todos os fatores materiais e simbólicos que ratificam uma identidade própria.

O segundo postulado está relacionado a um posicionamento contrário à dicotomia rural-urbano, que negligencia as relações sociais que são desenvolvidas na prática em decorrência dos diversos mecanismos de integração do rural com o urbano (Abramovay, 2003; Silva, 2012). Esta interligação entre espaços com características distintas é denominada por Favareto (2007, p. 22) de “dinâmicas territoriais de desenvolvimento”. Para uma intervenção sobre estas dinâmicas, o autor realçou a necessidade de entender as articulações entre suas formas de produção e as características morfológicas dos tecidos sociais locais, a partir do entendimento de suas relações de “oposição e complementaridade”.

Bronzo (2008) afirmou que a centralidade do território para as políticas sociais, seja como elemento para o diagnóstico e focalização seja como objeto da intervenção, reside justamente no seu potencial de criar estratégias em que diferentes setores sejam interligados em busca de um objetivo resultante. Nesta perspectiva, o conceito de *intersectorialidade* torna-se um elemento essencial para que as ações do poder público consigam alcançar um grau satisfatório de aderência e incidir de maneira mais eficiente nas dinâmicas próprias dos territórios. Segundo a autora:

Intersetorialidade consiste em uma estratégia de gestão que se apresenta em diversos níveis da implementação e que se define pela busca de formas mais articuladas e coordenadas das políticas e setores governamentais, pautada pela necessidade de uma abordagem mais abrangente sobre a pobreza e as condições de sua produção e reprodução social. A construção da gestão intersectorial e do governo multinível, em suas formulações mais densas, exigem a alteração de estruturas institucionais e organizacionais ou a adoção de estratégias de gestão integradas (p. 129).

Entretanto, o que se observa é a existência de uma tendência em que tanto as políticas públicas quanto os arranjos institucionais promovidos por elas sejam organizados em torno de questões setoriais tradicionais, o que Henriques (2011, p. 40)

chamou de “isolacionismo setorial”. Com isso, permanece a dificuldade para a construção de programas de natureza intersetorial que dialoguem com as várias dinâmicas (existentes ou potenciais) das economias territoriais.

5 AS EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

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 um enfoque multissetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores.

Desde sua constituição, o programa Leader tem sido o principal instrumento para o desenvolvimento das áreas rurais europeias, por meio do planejamento e da execução de projetos prioritários. Os grupos de ação local são os responsáveis pela definição dos territórios do Leader, que contam com uma 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 uma abordagem como essa ainda é muito incipiente. Mais precisamente no Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) já havia estabelecido de maneira explícita o compromisso com a questão regional, uma vez que, além de estabelecer 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 (Artigo 3º e Artigo 157, respectivamente). Contudo, 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.

Em 2000, o Ministério da Integração Nacional (MI) elaborou o documento *Bases para as políticas de integração nacional e desenvolvimento regional*, 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 fortalecer a integração continental. Tais objetivos são amparados socialmente pela CF/1988, que apresenta como princípio a redução das desigualdades regionais (Artigo 170, inciso VII). Em 2003, o governo federal, por meio da Lei nº 10.683, conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial aos ministérios da Integração Nacional e da Defesa. Em 2006, o MI apresentou os subsídios para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (Silva, 2011).

A partir do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do governo federal, surgem então vários programas governamentais sob a abordagem territorial, inclusive com desenhos próprios para a definição de seus territórios de incidência e a criação de novas estruturas de governo para geri-los. De maneira geral, estas políticas podem ser classificadas em quatro tipos, de acordo com o nível de centralidade que é dado ao território para a incidência destas políticas, sendo elas as que abordam *o território como regulação, como meio, como fim* ou *como direito*, sem que haja, a princípio, uma hierarquia entre um e outro.

No primeiro caso, *território como regulação*, estão as políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações para o uso público e privado do espaço geográfico nacional. Um exemplo é a já citada Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que visa promover a articulação institucional de instrumentos de ordenamento do uso e da ocupação racional e sustentável do território nacional, com a elaboração de planos, programas e fundos públicos, de acordo com objetivos, princípios, diretrizes e estratégias previstas em lei. Outro caso é o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que integra a Política Nacional de Meio Ambiente⁸ e tem por finalidade propiciar um diagnóstico preciso sobre o meio físico-biótico, socioeconômico e político-institucional das diversas configurações territoriais dos estados brasileiros, para, com isso, oferecer diretrizes para a regulamentação da ação de organizações públicas e privadas. Existem também regulações que se remetem a configurações territoriais específicas, como o Plano de Desenvolvimento da Amazônia, do Vale do São Francisco, programas voltados a faixas de fronteira, ou mesmo ações restritas ao plano estadual ou municipal, como os planos diretores ou o estabelecimento de áreas de proteção ambiental.

No segundo caso, *território como meio*, estão as políticas setoriais que, com vistas a delinear uma estratégia mais eficiente de intervenção, determinam territórios prioritários de acordo com uma série de critérios definidos pelo órgão responsável. Tal perspectiva parte da evidência de que os demandantes das ações de governo não estão distribuídos homogeneamente em todo o território nacional, de maneira que a dimensão espacial passa a ser um elemento estratégico para a definição da intervenção. Por isto, a abordagem territorial, neste caso, tem como objetivos: otimizar estruturas disponíveis (humanas, físicas e institucionais), permitir mais imbricamento normativo com questões locais específicas, avaliar a necessidade de ações complementares de acordo com o território, melhorar os mecanismos de governança, entre outros, variando cada item em importância de acordo com a política setorial em questão. São vários os exemplos, entre os quais podem ser citados desde programas com recortes territoriais mais ampliados,

8. Definido de acordo com o Artigo 5^a da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

englobando mais de um município, como os consórcios municipais de saúde, e mais recentemente, de educação; até programas em um recorte territorial mais restrito, que atuam no nível de bairros e comunidades, como o Programa Saúde da Família (PSF), as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas cariocas, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cujos territórios, descontínuos por sinal, são definidos pela localização dos agricultores familiares associados às organizações produtivas que estabelecem contrato diretamente com o órgão do poder público responsável pela compra dos alimentos a serem produzidos.

No caso das políticas públicas que abordam o *território como fim*, estão aquelas que possuem como objetivo o desenvolvimento do território, gerando rotinas e possibilidades de investimento que desencadeiem uma maior dinamização da economia local. Entre elas estão: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sob a responsabilidade do MI; os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob a coordenação da Casa Civil, mas que envolve também outros ministérios e autarquias. Não obstante a denominação de “regionais” ou “territoriais” adotada, tais programas apresentaram uma justificativa em comum, enfrentar as desigualdades regionais construídas historicamente no processo de desenvolvimento nacional, mas enfatizando a valorização das potencialidades, forças sociais e especificidades (econômicas, ambientais e culturais) locais como ativos importantes para se chegar a esta matriz de desenvolvimento mais equilibrado, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional.

Por último, há também o caso de políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para assegurar a grupos sociais específicos o direito aos recursos territoriais (terra, água, floresta etc.) imprescindíveis para a reprodução social e a manutenção de sua identidade coletiva. Por isto, sua abordagem é caracterizada de *território como direito*. Estas políticas podem se dar por meio de regularização da posse de áreas ocupadas historicamente por estes grupos sociais, como no caso da regularização de áreas quilombolas, de comunidades ribeirinhas (sobretudo na região Norte), da demarcação de reservas indígenas e também de reservas extrativistas. Outro mecanismo de intervenção é por meio da reforma agrária, que transfere o direito de posse de uma parcela de terras e seu patrimônio ambiental a famílias de agricultores “sem-terra”, que almejam manter sua identidade camponesa e, por isto, organizam-se para pleitear junto ao poder público a destinação de áreas para que eles possam produzir e garantir sua reprodução social. As ações de reforma agrária podem ser efetuadas de duas maneiras: com a destinação de áreas públicas a serem colonizadas por estas famílias ou por meio da desapropriação

de áreas particulares que não estejam cumprindo com o preceito institucional da “função social da propriedade”.⁹

No entanto, as políticas enquadradas nessa abordagem possuem uma característica específica que não é tão explicitamente observada nas demais. Por serem ações redistributivas, as políticas que se enquadram neste tipo possuem um forte caráter conflituoso, pois, por um lado, muitas áreas reivindicadas por comunidades tradicionais já estão registradas (muitas vezes de forma fraudulenta) por outras pessoas, que não aceitam desfazer-se delas. Por outro lado, a capacidade de *enforcement* (Evans, 2003) do Estado para fazer cumprir a legislação nos termos da função social da propriedade é muito precária, ainda mais considerando-se que os grandes latifundiários são, comumente, lideranças políticas locais poderosas, de famílias tradicionais, que fazem uso deste poder para impor sua vontade e manterem suas propriedades, mesmo que em desconformidade com a lei. Não raramente, são noticiados casos de violência em áreas de disputa, com o assassinato de lideranças e trabalhadores que lutam por seus direitos; para completar o cenário de tragédia os mandantes fazem uso do mesmo poder para se manterem ilesos de quaisquer punições da justiça.

Como resultado da ineficiência e da falta de mecanismos por parte do Estado da gestão da posse de seu território, o Brasil permanece como uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo.¹⁰ Como exemplo desta fragilidade, Reydon (2007) lembrou que, até hoje, não se tem noção das terras pertencentes ao Estado, nem mesmo as terras devolutas definidas na Lei de Terras,¹¹ de 1850, foram devidamente discriminadas.¹²

Deve-se deixar claro, porém, que o exercício de construção dessas tipologias serve apenas para uma categorização analítica das políticas públicas que partem

9. No capítulo III da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o artigo 184 define as condições de desapropriação por interesse social do imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social. O artigo 185 estabelece quais são os imóveis insuscetíveis de desapropriação para reforma agrária: a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva. O artigo 186, por sua vez, define o que é “função social”, considerando que sua conformidade estará sujeita ao cumprimento das seguintes condições: I – ter uma utilização racional e adequada do estabelecimento; II – utilizar racionalmente os recursos naturais disponíveis e preservar o meio ambiente; III – observar os dispositivos normativos dos relatórios de trabalho; e IV – o estabelecimento deve promover, ao mesmo tempo, o bem-estar dos proprietários rurais e dos trabalhadores.

10. O Censo Agropecuário de 2006 mostrou que esse grau de concentração permanece praticamente inalterado desde 1985. O índice de Gini para desigualdade de terra registrado em 2006 foi de 0,854, praticamente o mesmo índice obtido em 1995 e 1985, 0,856 e 0,857. Ambos estão muito próximos do pior cenário possível em termos de desigualdade, que é um índice igual a 1.

11. “A Lei de Terras aprovada em 1850 e regulamentada em 1854 teve os seguintes principais objetivos: ordenar a apropriação territorial no Brasil; acabar com a posse; fazer um cadastro de terras; financiar a imigração; criar um setor agrícola de pequenos proprietários; tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos e funcionar como um chamariz para a imigração” (Reydon, 2007, p. 226).

12. Hoffmann (2007, p. 172) classificou a elevada concentração de terras como “um dos condicionantes básicos da desigualdade da renda no país”.

de uma abordagem territorial em seus marcos constitutivos. Neste sentido, haverá ações que poderiam, por exemplo, ser classificadas em mais de um tipo, a julgar pela maneira que se utilizam da abordagem territorial para sua intervenção.

Um exemplo é o PRONAT, já citado. Embora deixe claro em seu corpo normativo que tem como objetivo reduzir a pobreza e a desigualdade de territórios com fortes características rurais, mas com projetos que incorporem também as dinâmicas de desenvolvimento com o meio urbano (*território como fim*), muitas pessoas criticam o caráter altamente setorial de sua execução. A incapacidade do programa de criar mecanismos que envolvam atores sociais para além do universo da agricultura familiar faz com que a abordagem territorial que o programa adote se resume a uma mera estratégia (*território como meio*) de execução das políticas do próprio MDA, como o PRONAF Infraestrutura.

Observa-se, ainda, casos de políticas que, em um estágio de sua implementação, caracterizam-se por um tipo e, em um estágio posterior, por outro. As políticas de regularização de áreas quilombolas e demarcação de terras indígenas podem exemplificar uma situação desta natureza, pois, ao mesmo tempo que ocorre a regularização da área e é dado o direito de posse à comunidade (*território como direito*), podem estar previstas outras políticas com o objetivo de desenvolvimento mais integral destas comunidades, passando-se, então, para a abordagem do *território como fim*.

Além dessas características, um traço marcante na maioria das políticas baseadas na demarcação de territórios de incidência é o estabelecimento de mecanismos de participação social, tais como conselhos, fóruns, comitês, entre outros. Esta realidade só foi possível após as recentes transformações democratizantes no cenário político nacional, como visto anteriormente. Desta forma, a abordagem territorial segue a tendência da descentralização das políticas públicas por meio da criação de espaços públicos institucionalizados para a definição de prioridades e acompanhamento das ações, no sentido de democratizar as relações de poder na sociedade. Estas instâncias de deliberação são vistas como laboratórios de construção coletiva para a negociação de consensos, por serem espaços “dialogicamente interativos e discursivamente mediados”, estabelecendo uma ligação política institucionalizada entre os atores locais, o que permite um processo democrático nas decisões (Coelho, 2005, p. 87).

No entanto, a miríade de interesses acomodados entre os diferentes grupos sociais de um território deixa claro que as relações de mediação não são necessariamente harmoniosas, sobretudo, quando se encontram na pauta de discussões temas de caráter polêmico e que causam divergência de interesses entre os grupos representados. Assim, o sentido de participação neste tipo de instância pode pender tanto para um “espaço de negociação de projetos e políticas”, como para uma “arena de disputa e contestação” (Coelho e Favareto, 2007, p. 122).

Além disso, 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 um aprofundamento consentido da desigualdade, fazendo-se valer da prerrogativa da participação social e autonomia local. Como resultado, diferentes segmentos sociais locais não conseguem ser representados nas instâncias deliberativas dos programas, passando a ser “invisibilizados” pelos grupos mais organizados que comandam as definições nos territórios.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar o território como o espaço da ação humana – espaço que transforma e é transformado pelo tecido social que nele habita e congrega em si suas simbologias, identificações, instituições e normas de poder –, a adoção de seu conceito no campo das políticas públicas torna-se positiva por dois motivos. Em termos de planejamento e execução, ele fornece elementos para problematizar *a priori* os diferentes impactos possíveis que um mesmo corpo normativo de uma política nacional acarreta nas diversas “frações do território usado”, uma vez que permite: *i*) definir áreas ou regiões de intervenção com base em indicadores sociais, geográficos ou outros critérios técnicos, de acordo com a natureza e o objetivo de cada política específica; *ii*) diminuir significativamente o número de interlocutores a que o órgão central responsável tem de se remeter para a implementação das ações; *iii*) obter diagnósticos mais precisos sobre a infraestrutura e os recursos humanos necessários para a otimização da política; *iv*) mapear grupos sociais e forças políticas que estão presentes em cada configuração territorial com potencial para contribuir na implementação da política; e *v*) permitir a construção de arranjos institucionais que propiciem mais conectividade e articulação com outras ações (públicas e privadas) que também incidam sobre tais territórios.

Em relação ao trabalho de avaliação da ação governamental, essa noção permite verificar os aspectos referentes a cada território específico que podem explicar os resultados diferenciados quanto aos objetivos iniciais das políticas públicas e as maneiras pelas quais elas aderem aos grupos sociais que compõem as diferentes configurações territoriais no país. Com isto, são fornecidas informações valiosas para eventuais ajustes e flexibilizações institucionais que permitam uma melhor focalização e, conseqüentemente, mais efetividade da ação governamental.

No entanto, persiste ainda no país uma série de barreiras para uma consolidação e institucionalização de fato da abordagem territorial nas políticas públicas.

Entre as principais, pode-se citar: as dificuldades políticas e culturais em estabelecer programas intersetoriais inovadores; a falta de um marco jurídico mais favorável para o aperfeiçoamento de programas territoriais de desenvolvimento, em que tanto o território e seus respectivos fóruns de participação social ganhem maior legitimidade; a necessidade de ações diferenciadas para o empoderamento de grupos sociais “invisibilizados”, dada a estrutura de desigualdade social no interior dos territórios brasileiros; os mecanismos de financiamento, que ainda são inadequados para dar suporte a projetos territoriais estratégicos; e a dificuldade de inserção na agenda governamental de temas diretamente ligados ao desenvolvimento territorial, mas que geram sérios conflitos de interesses, como reforma agrária e regularização fundiária, que interferem diretamente nas microestruturas de poder local estabelecido.

Mesmo com toda a complexidade em termos dos elementos que a temática envolve, a abordagem territorial traz avanços significativos. Estes avanços podem ser observados tanto no que se refere à visão anterior de desenvolvimento, que tinha por base as 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).

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Revista de administração pública**, n. 14, 2000.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em perspectiva**, n. 18, v. 2, 2004.
- AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- BANDEIRA, P. S. As fronteiras nos processos de integração supranacional. *In*: DINIZ, C. C. **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2007.
- BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. *In*: ORTEGA, A.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.
- BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Revista Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 35, 2008.

- CANDIOTTO, L. Z. Uma reflexão sobre ciência e conceitos: o território na geografia. *In*: SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A.; RIBAS, A. D. (Org.). **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.
- COELHO, F. M. G. **A arte das orientações técnicas no campo**: concepções e métodos. Viçosa: Editora da UFV, 2005.
- COELHO, V.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *In*: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). **Sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DIAS, L. C.; SANTOS, G. A. Região, território e meio ambiente: uma história de definições e redefinições de escalas espaciais. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 5, n. 2, 2003.
- EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Revista sociologias**, ano 5, n. 9, 2003.
- FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 2003.
- GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. *In*: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: NEAD, 2010.
- HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. *In*: SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A.; RIBAS, A. D. (Org.). **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.
- HENRIQUES, R. Do olho do furacão. **Revista democracia viva**, n. 46, 2011.
- HOFFMANN, R. Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil. *In*: RAMOS, P. *et al.* **Dimensões do agronegócio brasileiro**. Brasília: NEAD, 2007.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**. Brasília: Ipea, 2010a. v. 1-2.
- _____. **Brasil em desenvolvimento 2010**. Brasília: Ipea, 2010b. v. 3.
- _____. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2011. v. 1.
- MALUF, R. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. *In*: LEITE, S. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

- 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, 2008.
- PEREIRA, J. M. Administração pública comparada. **Revista de administração pública**, v. 1, n. 42, 2008.
- PERICO, R. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RATZEL, F. **Géographie politique**. Paris: Economica, 1988 [1897].
- REYDON, B. P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil. *In*: RAMOS, P. *et al.* **Dimensões do agronegócio brasileiro**. Brasília: NEAD, 2007.
- SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. *In*: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Orgs.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: Embrapa, 2002.
- SACK, R. **Humanterritoriality**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2008.
- SARACENO, E. **Las políticas de desarrollo rural em los procesos de modernización**. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Brasília, 2005.
- SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Revista cadernos gestão pública e cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, 2011.
- _____. Território e estruturas de mercado para produtos tradicionais. **Revista isegoria**, v. 1, n. 2, 2012.
- SOUZA, M. J. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, I.; GOMES, P. C.; CORREA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceito e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- SPOSITO, E. S. Sobre o conceito de território. *In*: SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A.; RIBAS, A. D. (Org.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.
- STEINBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília; Paralelo 15: LGE, 2006.

TORRES, A. G.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. **Revista São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 4, 2004.

VAINER, C. B. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 8, n. 2, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERTONE, L.; MELLO, N. A. Perspectiva do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política? *In*: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE, 2006.

CORRÊA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 3, 2009. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100406_boletimregio3.pdf>.

MORAES, M.; LOURO, S. (Orgs.). **Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional**. Erechim: Edifapes, 2003.

RODRIGUEZ, M. P. **Gestão social do território**: experiências no estado do Maranhão. Brasília: IICA, 2005.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: EDUSP, 2005.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: EDUSP, 2008.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araújo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patricia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa

Andrey Tomimatsu

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF
