



BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2013

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS



VOLUME 1

DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL: UM RECORTE TERRITORIAL



BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2013

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores
Rogério Boueri
Marco Aurélio Costa

VOLUME 1

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2013

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ipea

Brasília, 2013

Editores

Rogério Boueri

Marco Aurélio Costa

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

Projeto

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Série

Brasil: o estado de uma nação

FICHA TÉCNICA

Editores

Rogério Boueri

Marco Aurélio Costa

Consultora do Projeto

Juliana Vilar Ramalho Ramos

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

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

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-185-4

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

CDD 338.981

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	XI
AGRADECIMENTOS.....	XIII
COLABORADORES	XV
INTRODUÇÃO	XIX

VOLUME 1

PARTE I

ABORDAGENS, CONCEITOS E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS SOBRE A DIMENSÃO TERRITORIAL NO BRASIL.....	23
--	----

CAPÍTULO 1

REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO: SUBSÍDIOS TEÓRICOS PARA O ORDENAMENTO TERRITORIAL E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO	25
Renato Balbim	
Fabio Betioli Contel	

CAPÍTULO 2

O BRASIL EM PERSPECTIVA TERRITORIAL: REGIONALIZAÇÕES COMO UMA ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO EMERGENTE	49
Miguel Matteo	
Ronaldo Vasconcelos	
Katia de Matteo	
Neison Freire	

CAPÍTULO 3

CONSIDERAÇÕES ANALÍTICAS E OPERACIONAIS SOBRE A ABORDAGEM TERRITORIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS	89
Sandro Pereira Silva	

CAPÍTULO 4

A ABORDAGEM TERRITORIAL NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS PARA UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL	117
Sandro Pereira Silva	

CAPÍTULO 5

REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE E ORDENAMENTO TERRITORIAL: ANÁLISES EXPLORATÓRIAS DE CONVERGÊNCIAS.....	147
Ligia Schiavon Duarte	
Fabio Betioli Contel	
Renato Balbim	

CAPÍTULO 6

JUSTIÇA E TERRITÓRIO: ESTADO DA ARTE, ABORDAGENS POSSÍVEIS E QUESTÕES PROBLEMÁTICAS A PARTIR DE UMA META-ANÁLISE DE ESTUDOS RECENTES	173
Fabio de Sá e Silva	

PARTE II

RELAÇÕES FEDERATIVAS E TERRITÓRIO: A DIMENSÃO INSTITUCIONAL E A QUESTÃO TRIBUTÁRIA	197
---	------------

CAPÍTULO 7

ARRANJOS FEDERATIVOS E DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL	199
Constantino Cronemberger Mendes	

CAPÍTULO 8

MULTIPLICAÍ-VOS E CRESCEI? FPM, EMANCIPAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO MUNICIPAL.....	221
Rogério Boueri	
Leonardo Monasterio	
Lucas Ferreira Mation	
Marly Matias Silva	

CAPÍTULO 9

SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS	235
Rodrigo Octávio Orair	
Lucikelly dos Santos Lima	
Thais Helena Fernandes Teixeira	

CAPÍTULO 10

COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA EM ÁREAS DE GRANDES INVESTIMENTOS – BASES METODOLÓGICAS PARA A PESQUISA DE CAMPO	259
Renata Gonçalves	
Paulo de Tarso Linhares	

VOLUME 2

PARTE III

DINÂMICA ECONÔMICA E TERRITÓRIO: PRODUÇÃO, RECURSOS E INSUMOS EM PERSPECTIVA

CAPÍTULO 11

DINÂMICA ESPACIAL DO CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO (1970-2010)
Rogério Boueri
João Carlos Ramos Magalhães
Leonardo Monasterio
Marly Matias Silva

CAPÍTULO 12

DISPARIDADES DO PRODUTO INTERNO BRUTO *PER CAPITA* NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DE CONVERGÊNCIA EM DIFERENTES ESCALAS
REGIONAIS (1970-2008)

Guilherme Mendes Resende
João Carlos Ramos Magalhães

CAPÍTULO 13

EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS: EFEITOS DOS FENÔMENOS EL NIÑO
E LA NIÑA SOBRE A PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA

Paulo Henrique Cirino Araújo
José Féres
Eustáquio Reis
Marcelo José Braga

CAPÍTULO 14

AGROINDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL
E DOS EFEITOS DIRETOS NA ECONOMIA

Gesmar Rosa dos Santos

CAPÍTULO 15

AVALIAÇÃO DE DUAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS RECENTES EM APOIO
A EXTRATIVISTAS – GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS PARA PRODUTOS
DA SOCIOBIODIVERSIDADE E BOLSA VERDE

João Paulo Viana

CAPÍTULO 16

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA MÃO DE OBRA QUALIFICADA NO TERRITÓRIO
NACIONAL NO PERÍODO RECENTE

Aguinaldo Nogueira Maciente
Rafael Henrique Moraes Pereira
Paulo A. Meyer M. Nascimento

CAPÍTULO 17

EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE DE PROFICIÊNCIA
EM RECORTES REGIONAIS

Luis Felipe Batista de Oliveira
Patrícia Alessandra Morita Sakowski
Divonzir Arthur Gusso

CAPÍTULO 18

EVOLUÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL DO EMPREGO INDUSTRIAL NO BRASIL:
ALGUMAS EVIDÊNCIAS PARA O DEBATE ATUAL

Sandro Pereira Silva
Roberto Gonzalez

CAPÍTULO 19

PERFIL REGIONAL DA MÃO DE OBRA NO TURISMO

Margarida H. Pinto Coelho

Patrícia Alessandra Morita Sakowski

CAPÍTULO 20

A RELAÇÃO DOS ESTADOS BRASILEIROS COM O SETOR EXTERNO

Renato Baumann

Marcelo Nonnenberg

Ivan Oliveira

Flávio Carneiro

Edison Benedito da Silva Filho

Elton Ribeiro

Luís Berner

VOLUME 3

PARTE IV

DINÂMICA SOCIAL E TERRITÓRIO: POPULAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CARACTERÍSTICAS SOCIOESPACIAIS DO BRASIL ATUAL

CAPÍTULO 21

A MIGRAÇÃO COMO FATOR DE DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAS COM ALTA ESCOLARIDADE NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Agnes de França Serrano

Herton Ellery Araújo

Larissa de Moraes Pinto

Ana Luiza Machado de Codes

CAPÍTULO 22

MOVIMENTO PENDULAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUMAS POSSIBILIDADES INSPIRADAS NUMA TIPOLOGIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Rosa Moura

Paulo Delgado

Marco Aurélio Costa

CAPÍTULO 23

CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO DOS AGLOMERADOS SUBNORMAIS (2000-2010): EM BUSCA DE UM RETRATO MAIS PRECISO DA PRECARIEDADE URBANA E HABITACIONAL EM METRÓPOLES BRASILEIRAS

Vanessa Gapriotti Nadalin

Lucas Ferreira Mation

Cleandro Krause

Vicente Correia Lima Neto

CAPÍTULO 24

A QUESTÃO AGRÁRIA E AS DISPUTAS TERRITORIAIS NO ATUAL CICLO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Antônio Teixeira Lima Junior

CAPÍTULO 25

AVALIAÇÃO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE BRASILEIRA:
DESGUALDADES ENTRE REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO

João Paulo Viana

Ana Paula Moreira da Silva

Júlio César Roma

Nilo Luiz Saccaro Jr.

Lílian da Rocha da Silva

Edson Eyji Sano

Daniel Moraes de Freitas

CAPÍTULO 26

O IDEB À LUZ DE FATORES EXTRÍNSECOS E INTRÍNSECOS À ESCOLA:
UMA ABORDAGEM SOB A ÓTICA DO MUNICÍPIO

Paulo Roberto Corbucci

Eduardo Luiz Zen

CAPÍTULO 27

CULTURA E EDUCAÇÃO: ENTRE OS DIREITOS PÚBLICOS SUBJETIVOS E A EFETIVIDADE
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA ARTE-EDUCAÇÃO

Frederico A. Barbosa da Silva

Érica Coutinho Freire

CAPÍTULO 28

GASTOS COM SAÚDE DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS: UM RECORTE REGIONAL A PARTIR
DAS PESQUISAS DE ORÇAMENTOS FAMILIARES 2002-2003 E 2008-2009

Leila Posenato Garcia

Ana Cláudia Sant'Anna

Lúcia Rolim Santana de Freitas

Luís Carlos Garcia de Magalhães

CAPÍTULO 29

A SINGULAR DINÂMICA TERRITORIAL DOS HOMICÍDIOS
NO BRASIL NOS ANOS 2000

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Danilo Santa Cruz Coelho

David Pereira Moraes

Mariana Vieira Martins Matos

Jony Arrais Pinto Júnior

Marcio José Medeiros

CAPÍTULO 30

MAPA DAS ARMAS DE FOGO NAS MICRORREGIÕES BRASILEIRAS

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Danilo Santa Cruz Coelho

APRESENTAÇÃO

Em continuidade ao projeto *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, a edição de 2012/2013 tem como tema desenvolvimento inclusivo e sustentável: um recorte territorial.

O projeto dá prosseguimento à iniciativa *Brasil: o Estado de uma Nação*, que teve a sua primeira publicação em 2005. As duas versões tiveram desde então seis edições, e a série já se incorporou ao calendário de publicações do Ipea.

Essas edições alternaram discussões gerais sobre o desenvolvimento brasileiro, como as de 2005 e 2010, com abordagem de temas específicos, tais como: evolução da mão de obra (2006); participação do Estado e políticas públicas para o desenvolvimento (2007 e 2009); e financiamento do desenvolvimento (2011).

A edição de 2012/2013 aborda a temática da territorialização do desenvolvimento brasileiro da última década, bem como das políticas públicas utilizadas para respaldá-lo e aprimorá-lo, de modo a contribuir para a reflexão sobre diferentes dimensões que impactam, de modo significativo, a capacidade e efetividade apresentadas por estas políticas.

Os recentes avanços no desenvolvimento socioeconômico têm se manifestado de forma diferenciada sobre o território brasileiro. Cada um dos fenômenos relacionados ao desenvolvimento tem seus próprios padrões, inclusive em termos geográficos.

A descrição e análise desses padrões territoriais para a evolução das diversas variáveis significativas para o bem-estar da população, bem como a apreciação das correlações entre elas tornam-se, aqui, importante fonte de conhecimento para que se possam aproveitar as oportunidades existentes e desenvolver políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento de forma inclusiva em relação também à sua distribuição geográfica.

A projeção da evolução desses padrões territoriais permite, outrossim, uma avaliação preliminar a respeito da sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro na sua forma atual e uma ideia mais clara de seus limites.

Assim, a escolha da territorialidade como fio condutor para o *Brasil em desenvolvimento* tem um apelo intelectual e aplicado que por si só justificaria o tema. Mas, além disso, um fator de ordem prática também influenciou a escolha, pois o acesso aos dados do Censo 2010, que vêm sendo disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) paulatinamente, provocou uma convergência espontânea nos trabalhos desenvolvidos em diversas coordenações e diretorias do Ipea.

Como os dados censitários são geograficamente localizados, a escolha do aspecto territorial para guiar os artigos formadores do próximo *Brasil em desenvolvimento* foi bastante propícia. A ideia dessa abordagem é utilizar a perspectiva territorial para guiar as metodologias de análise dos diversos tópicos incluídos no livro.

Portanto, os trabalhos que comporão a próxima edição do *Brasil em desenvolvimento* apresentam espraçamento geográfico em sua análise, para que não se perca o fio condutor temático. É válido notar que essa unificação de abordagens não implica perda de outros graus de liberdade metodológicos: os autores puderam aplicar os métodos considerados pertinentes às suas análises setoriais.

As unidades territoriais utilizadas pelos diversos autores (municípios, áreas mínimas comparáveis – AMCs –, estados, regiões etc.) não necessitam, nem mesmo, ser uniformes, recaindo também sobre os autores a tarefa de selecionar o recorte mais apropriado para a sua análise. A explicação para a utilização de cada tipo de recorte, no entanto, está presente em cada texto, de forma explícita, para que o leitor perceba a lógica da escolha.

Os dados e informações utilizados pelos autores nos seus respectivos estudos serão disponibilizados para o público em forma digital em um futuro próximo e serão também incorporados às plataformas territoriais do próprio Ipea, como o Ipeageo e o Ipeamapas.

Outra novidade contida nesta edição do *Brasil em desenvolvimento* foi a opção de, pela primeira vez, creditar-se a assinatura dos capítulos aos seus devidos autores. Sem prejuízo do caráter institucional da publicação, essa escolha pretende reconhecer o esforço e a *expertise* individual dos profissionais envolvidos na elaboração da coletânea.

Além disso, todos os trabalhos foram submetidos a pareceristas – cujos créditos também são reconhecidos na lista de colaboradores –, de modo a aprimorar a versão inicial de cada estudo, bem como sugerir melhorias e extensões analíticas aos respectivos textos.

Nós do Ipea esperamos que a leitura desta obra seja não somente prazerosa àqueles que se aventurarem por essas páginas, as quais sintetizam o pensamento da nossa Casa sobre a dinâmica territorial do desenvolvimento brasileiro, mas também inspiradora para melhor compreensão de mais esse aspecto tão importante e complexo da realidade do país.

Boa leitura!

Marcelo Côrtes Neri
**Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República (SAE/PR)**
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

AGRADECIMENTOS

Como editores desta edição do *Brasil em desenvolvimento*, gostaríamos de lembrar todos aqueles que, de maneira direta ou indireta, colaboraram na obra. Os agradecimentos abrangem, portanto, o Ipea praticamente inteiro, posto que trabalho desse vulto seria muito difícil de realizar sem o apoio e a infraestrutura que a instituição disponibiliza a todos os participantes do projeto, tanto autores quanto editores.

Devemos, não obstante, individualizar nossos agradecimentos, mesmo correndo o risco de algum esquecimento involuntário. Desculpamo-nos, antecipadamente, pelas possíveis omissões.

Partindo para os agradecimentos diretos, gostaríamos de apontar a dedicação e o empenho do presidente Marcelo Neri. Além de seu entusiasmo, contamos também com um nível de descentralização das decisões que muito facilitou a nossa tarefa, uma vez que, acordadas as diretrizes, tivemos plena liberdade para perseguir os objetivos propostos.

Esses agradecimentos se estendem ao chefe de Gabinete da Presidência, Sergei Soares, que, com a sua inteligência e pragmatismo habituais, inúmeras vezes intermediou a solução de problemas.

Os diretores do Ipea, Fernanda De Negri, Luiz Cezar Loureiro, Daniel Cerqueira, Renato Baumann, Rafael Osorio, Cláudio Hamilton Santos, também tiveram papel fundamental nessa edição do *Brasil em desenvolvimento*, por mobilizarem os técnicos de suas respectivas diretorias e emprestarem a devida importância à obra. Daniel Cerqueira e Renato Baumann contribuíram inclusive com capítulos para os livros.

A equipe da Assessoria de Comunicação do Ipea – especialmente do Editorial – merece o devido reconhecimento, tanto pelo profissionalismo no cumprimento de suas atribuições, quanto pelas inúmeras sugestões oferecidas para uma melhor organização do trabalho.

Parte essencial à elaboração desta versão do *Brasil em desenvolvimento* foi o papel desempenhado pela consultora Juliana Vilar, que com sua delicadeza, perseverança e organização nos proporcionou apoio indispensável à tramitação dos artigos entre autores, editores, pareceristas e equipe do Editorial.

No entanto, nossos agradecimentos mais efusivos vão para os técnicos da Casa que atuaram como autores e pareceristas, alguns nas duas funções, e cujos nomes estão listados na seção *Colaboradores*. Saibam eles que sua participação entusiasmada é uma grande demonstração da capacidade e competência dos quadros desta casa, bem como do engajamento de seus servidores na busca de um Brasil cada vez melhor.

Rogério Boueri
Marco Aurélio Costa

COLABORADORES

AUTORES

Agnes Serrano
Aguinaldo Maciente
Ana Cláudia Sant'Anna
Ana Codes
Ana Paula Moreira da Silva
Antônio Teixeira Lima Junior
Cleandro Krause
Constantino Cronemberger Mendes
Daniel Cerqueira
Daniel Moraes de Freitas
Danilo Coelho
David Morais
Divonzir Arthur Gusso
Edison Benedito da Silva Filho
Edson Eyji Sano
Eduardo Zen
Elton Ribeiro
Érica Coutinho
Eustáquio Reis
Fabio Contel
Fabio de Sá e Silva
Flávio Carneiro
Frederico Barbosa da Silva
Gesmar Rosa dos Santos
Guilherme Mendes Resende
Herton Ellery Araújo
Ivan Oliveira
João Carlos Ramos Magalhães
João Paulo Viana
Jony Arrais

José Féres
Júlio César Roma
Katia de Matteo
Larissa Moraes
Leila Posenato Garcia
Leonardo Monasterio
Ligia Duarte
Lilian da Rocha da Silva
Lucas Ferreira Mation
Lúcia Rolim Santana de Freitas
Lucikelly dos Santos Lima
Luis Berner
Luís Carlos Garcia de Magalhães
Luis Felipe Batista de Oliveira
Marcelo José Braga
Marcelo Nonnenberg
Marcio José Medeiros
Marco Aurélio Costa
Margarida H. Pinto Coelho
Mariana Matos
Marly Matias Silva
Miguel Matteo
Neison Freire
Nilo Saccaro Júnior
Patrícia Morita
Paulo A. Meyer M. Nascimento
Paulo Araújo
Paulo Corbucci
Paulo Delgado
Paulo de Tarso Linhares
Rafael Henrique Moraes Pereira
Renata Gonçalves
Renato Balbim
Renato Baumann
Roberto Gonzalez

.....

Rodrigo Orair
Rogério Boueri
Ronaldo Vasconcelos
Rosa Moura
Sandro Pereira Silva
Thais Helena Fernandes Teixeira
Vanessa Gapriotti Nadalin
Vicente Correia Lima Neto

PARECERISTAS

Adolfo Sachsida
André Calixtre
Aristides Monteiro
Bernardo Furtado
Bernardo Medeiros
Bruno Cruz
Carla Andrade
Carlos Wagner de Albuquerque
Constantino Cronemberger Mendes
Fabio de Sá e Silva
Gabriel Squeff
Gesmar Rosa dos Santos
Graziela Zucoloto
Guilherme Mendes Resende
Herton Ellery Araújo
José Aparecido
José Eustáquio
Júnia Peres da Conceição
Leonardo Monasterio
Lucas Ferreira Mation
Marcelo Medeiros
Marco Aurélio Costa
Mário Jorge Cardoso
Martha Cassiolato
Maurício Saboya

Miguel Matteo
Paulo Corbucci
Rafael Pereira
Renato Balbim
Roberta Vieira
Rodrigo Orair
Ronaldo Coutinho Garcia
Sandro Pereira Silva
Vicente Correia Lima Neto

INTRODUÇÃO

Nesta edição 2012/2013, o *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas* traz a perspectiva do território como o fio condutor das contribuições aqui reunidas.

Marcado pela existência de diferentes biomas, de profundas disparidades e desigualdades que se refletem no espaço brasileiro, bem como por diversos processos de formação socioespacial, que fundamentam, expressam e condicionam o desenvolvimento nacional, o Brasil tem em seu vasto território uma fonte de riquezas e desafios.

O desafio acolhido pelos técnicos e colaboradores do Ipea, nesta edição do *Brasil em desenvolvimento*, foi, a partir de diferentes áreas temáticas, perspectivas analíticas e clivagens, incorporar a dimensão territorial em suas reflexões.

Este desafio se dá num momento em que diferentes processos e movimentos se fazem presentes no país. Após décadas de baixo crescimento econômico e de indicadores macroeconômicos ruins, o Brasil experimentou, na última década, a retomada do crescimento econômico, e possibilidades auspiciosas se apresentaram.

Esse ambiente favorável, portador de possibilidades e promessas, encontrou um país ainda marcado por profundas desigualdades socioespaciais, expressas nas disparidades regionais, mas também visíveis em seus espaços metropolitanos.

E esse cenário promissor traduziu-se, de um lado, na redução das desigualdades sociais, e, de outro, na produção de variados impactos socioespaciais – seja por meio da incorporação de regiões e lugares à dinâmica de desenvolvimento econômico capitalista, com o avanço do agronegócio ou dos grandes projetos de investimento (notadamente no setor minerário, na indústria do petróleo e na produção de energia); seja por meio da consolidação, no âmbito da rede de cidades do país, de alguns grandes centros urbanos e dos novos centros intermediários, de crescente importância; seja, ainda, por meio do espraiamento de equipamentos e de infraestrutura econômica, social e urbana em todo o território nacional.

Se, num contexto pouco favorável, os recursos e a motivação para se pensar e propor intervenções e políticas orientadas para aspectos da dimensão territorial do país eram limitados – mesmo que, especialmente no caso da política social, da política ambiental e do arranjo federativo do país, a descentralização e o reconhecimento e a valorização do ente municipal tenham sido significativos –, num contexto de maiores possibilidades, o conhecimento e a compreensão dos impactos socioespaciais e do reatamento territorial dos processos em curso se fazem fundamentais.

Esse é o pano de fundo das contribuições aqui reunidas, sistematizadas em quatro partes, nas quais, sob variadas perspectivas, se procura conhecer e caracterizar o Brasil em sua diversidade territorial: ora se busca tão somente especializar aspectos da realidade

nacional; ora se propõe a adoção de conceitos que facilitem a compreensão dos processos em curso; ora se lida, de forma bastante criativa, com diferentes dimensões e variáveis relativas ao desenvolvimento do país.

Na primeira parte, os seis textos reunidos visam, a partir de diferentes e complementares pontos de vista (e de partida), propor abordagens, conceitos e perspectivas analíticas sobre a dimensão territorial no Brasil. Suas palavras-chave remetem à questão do instrumento da regionalização e à compreensão do conceito de território, em suas diferentes possibilidades de aplicação, em diálogo com a formulação de políticas públicas com enfoque territorial.

Especialmente no que concerne às políticas públicas, contribuições analíticas a respeito do desenvolvimento regional, do ordenamento territorial, da regionalização da saúde e da justiça sob a perspectiva territorial podem ser encontradas nessa parte introdutória.

A segunda parte do primeiro volume traz quatro capítulos que enfatizam aspectos ligados a relações federativas e território, trabalhando com elementos relativos à dimensão institucional e à questão tributária.

Enquanto país federativo, aspectos atinentes à organização e à estrutura do Estado brasileiro, aos arranjos federativos em face das disparidades regionais, às relações entre os entes da Federação e às recentes possibilidades de cooperação e coordenação entre eles, sobretudo nas áreas mais impactadas pelos processos em curso, emergem como principais temas e questões tratadas nessa parte da publicação, que complementa a parte inicial do livro.

Aspectos e elementos conceituais e institucionais conformam, assim, o primeiro volume do *Brasil em desenvolvimento*, e fornecem importantes recursos cognitivos e instrumentais para uma abordagem territorial dos processos em curso no país, com ênfase em suas interfaces com as políticas públicas.

No segundo volume, encontra-se a terceira parte do livro, composta por dez capítulos, os quais procuram abordar as relações entre dinâmica econômica e território.

Dois capítulos iniciais analisam a dinâmica espacial do crescimento econômico do país e das disparidades regionais nos últimos quarenta anos, inclusive sob a perspectiva da análise de convergência.

Em seguida, diversos estudos abordam aspectos relacionados aos recursos e à produção econômica do país. Focalizam diferentes facetas de seu desenvolvimento, cotejando-as, seja com elementos, atores e dinâmicas vinculados aos processos de formação de territórios (“tradicionais” e extrativistas), seja com questões relacionadas a aspectos ambientais. Abrangem, inclusive, as políticas públicas que objetivam lidar com os desafios associados às tensões e desafios presentes nesse campo.

Além dos recursos ambientais, a distribuição e a evolução dos recursos humanos e do emprego também é tratada na terceira parte da publicação, cujo capítulo conclusivo investiga a relação das Unidades da Federação com o setor externo.

Também composta por dez capítulos, a quarta parte, correspondente ao terceiro volume da publicação, compõe-se de contribuições que tratam de dinâmica social e território. Neste volume e parte finais, aspectos demográficos, políticas sociais e a caracterização socioespacial de diferentes aspectos do Brasil atual são trazidos para a reflexão do leitor.

Aproveitando a disponibilização dos microdados do Censo Demográfico 2010, aspectos relacionados à migração, aos movimentos pendulares (com ênfase nas dinâmicas que se dão nos espaços metropolitanos) e à ocorrência dos aglomerados subnormais, numa análise da última década, conformam as três primeiras contribuições da quarta parte.

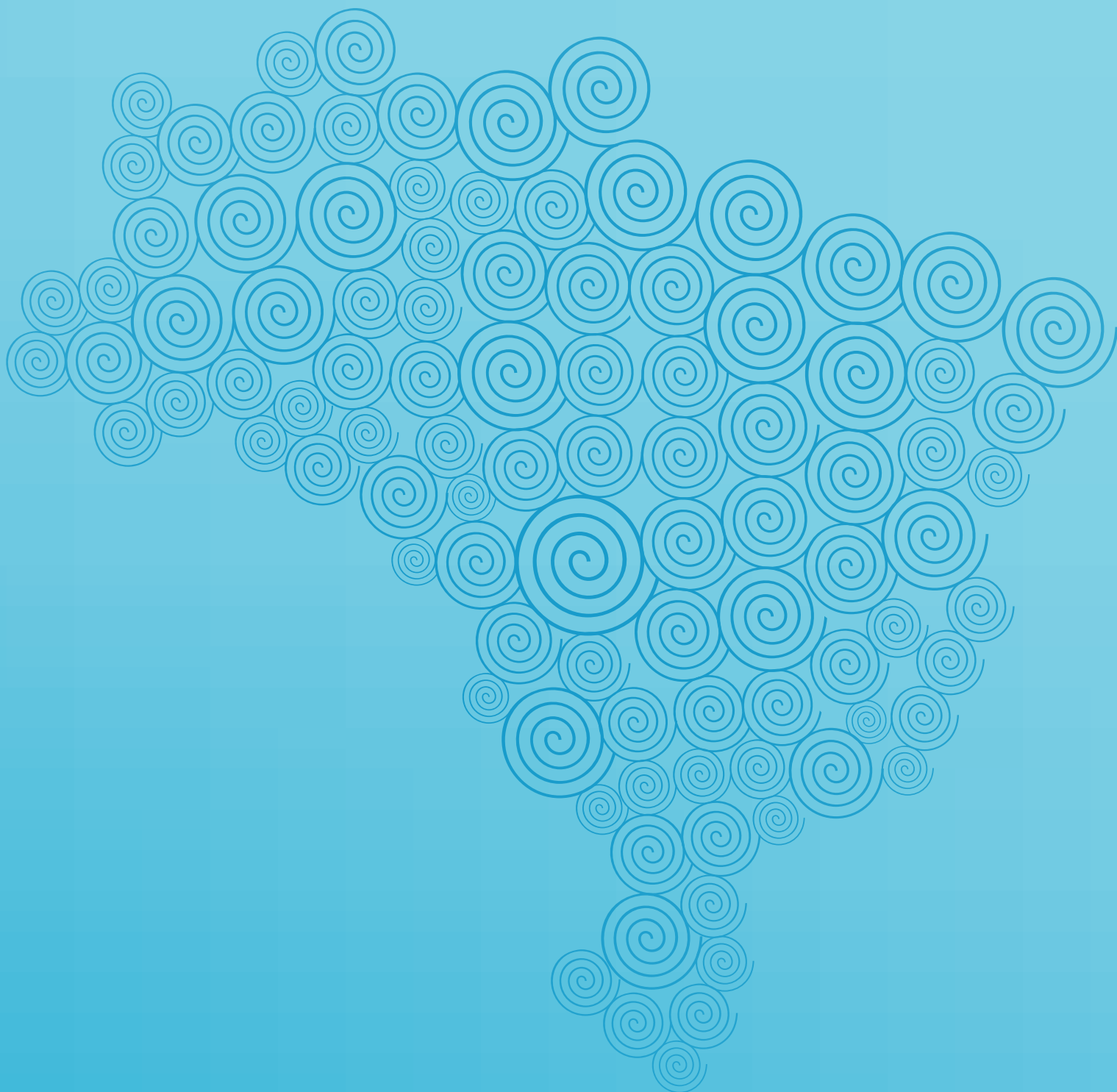
Em seguida, numa reflexão que, em boa medida, dialoga com alguns capítulos da terceira parte do livro, discute-se a questão agrária sob uma perspectiva que procura qualificar as disputas e tensões associadas ao desenvolvimento do país, a partir do conceito de território.

Encontra-se, depois, uma proposta de avaliação do estado da conservação da biodiversidade brasileira, em uma análise que se atém à escala macrorregional e dos entes subnacionais.

Finalmente, sempre com vistas a incorporar a dimensão territorial em diferentes áreas temáticas, são encontradas contribuições que tematizam a saúde, a educação, a cultura e o acesso à justiça, enfatizando informações sobre a distribuição espacial dos homicídios no país e o mapa das armas de fogo nas microrregiões brasileiras.

Ao todo, mais de sessenta autores concorreram para a construção desta edição histórica do *Brasil em desenvolvimento*, num mosaico de reflexões e estudos que apresentam variadas possibilidades de compreensão do Brasil e de suas condições de desenvolvimento, a partir de diferentes abordagens, conceitos e perspectivas analíticas que incorporam a dimensão territorial.

A mensagem geral desta publicação diz respeito ao reconhecimento dos desafios impostos pela dimensão territorial, notadamente num contexto em que o território sofre impactos importantes dos processos em curso. Nesse sentido, complementarmente aos avanços obtidos no âmbito das políticas sociais, faz-se necessário evoluir também na superação das desigualdades socioespaciais do país – seja entre as macrorregiões, seja entre os núcleos urbanos situados em diferentes nódulos da rede de cidades do Brasil, seja em nossas metrópoles –, na perspectiva da promoção de um desenvolvimento econômico inclusivo, eficiente e ambientalmente sustentável.



DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL: UM RECORTE TERRITORIAL

Parte I

ABORDAGENS, CONCEITOS E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS SOBRE A DIMENSÃO TERRITORIAL NO BRASIL

REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO: SUBSÍDIOS TEÓRICOS PARA O ORDENAMENTO TERRITORIAL E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Renato Balbim*
Fabio Betioli Contel**

1 INTRODUÇÃO

Este artigo busca, a partir de revisão bibliográfica e pesquisa documental, ressaltar a relevância do uso dos conceitos de região e regionalização para o ordenamento do território. Para tanto, são elencadas e apresentadas as principais escolas do pensamento, sobretudo na geografia humana, acerca destes dois conceitos fundadores da análise territorial.

A questão regional é amplamente reconhecida, seja no *senso comum*, seja na produção de conhecimento científico, seja na elaboração e execução de políticas públicas e estratégias empresariais. De maneira geral, está-se constantemente considerando e convivendo com aspectos regionais tanto na vida quanto nas atividades cotidianas.

A Constituição da República Federativa do Brasil traz entre seus elementos fundadores a “redução das desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988, Artigo 3º, inciso III, Artigo 23, parágrafo único, Artigo 170, inciso VII), tendo como princípio que a semelhança entre regiões, ao menos em relação a certas características básicas – como acesso a serviços e equipamentos essenciais –, é condição indispensável para a Unidade da Federação (UF) e o seu desenvolvimento, inclusive econômico, como definido nos princípios gerais da ordem econômica e financeira. Para tanto, a Constituição também incorpora os planos regionais e a definição de regiões como instrumentos para a execução de políticas públicas que assegurem esta coesão e o desenvolvimento nacional.

O ordenamento territorial é explicitamente utilizado na Constituição Federal de 1988, que traz em seu Artigo 21, inciso IX, a definição de que cabe à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Assim como outros elementos que aparecem na Constituição de 1988, esta incumbência e referência devem ser analisadas com base no momento de redemocratização por que passava o país.

*Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

**Professor do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP) e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Uma das inspirações naquele momento de redemocratização e descentralização era advinda dos esforços de constituição de uma unidade democrática europeia, que nesse mesmo período tratava de elaborar seu plano de ordenação do território europeu. Em 1984 foi aprovado pela Conferência Europeia dos Ministros, responsável pelo ordenamento do território, a Carta Europeia de Ordenamento do Território, documento que define os princípios e as diretrizes para as ações de ordenamento territorial na Europa. Este documento foi, em seguida, referendado pelo Conselho da Europa e constitui a orientação básica de ordenação do território no Velho Continente.

Segundo a Carta Europeia (Portugal, 1988), o ordenamento do território é um importante instrumento para a evolução da sociedade, partindo da cooperação internacional, que necessitaria de conceitos e princípios comuns visando à redução das desigualdades regionais, à organização do espaço, à melhor distribuição das atividades econômicas, à proteção ambiental e à qualidade de vida da população.

No Brasil, o tema ordenamento territorial nasce como instrumento de planejamento e racionalização das ações do Estado no espaço. Se à União cabe elaborar políticas e planos nacionais e regionais de ordenamento, a Constituição de 1988 delegou a execução do ordenamento do território, inclusive definindo instrumentos para tanto, como competência municipal, que deve “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Brasil, 1988, Artigo 30, inciso VIII).

Após a definição da Constituição, o ordenamento territorial foi delegado à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), criada em 1990, que detinha em sua estrutura uma diretoria de ordenação territorial, exatamente com a atribuição de cumprir o preceito constitucional. Entretanto, passados nove anos, a SAE foi extinta, e pôde-se verificar que a tarefa levada adiante por esta secretaria especial da Presidência foi basicamente o fomento à elaboração de planos de zoneamento ecológico-econômico (ZEE), atualmente atribuição do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Em 2003, a Lei nº 10.683 estabeleceu as atribuições de cada ministério, conferindo responsabilidade sobre o ordenamento territorial ao Ministério da Integração Nacional (MI). Entretanto, esta lei, em seu Artigo 27, não define como atribuição a elaboração de instrumento específico de ordenamento territorial, restringindo-se a atribuir a responsabilidade pelo tema da ordenação territorial (Brasil, 2003, Artigo 27, item I).

Atualmente, a visita ao sítio eletrônico do MI não deixa dúvidas quanto à prioridade definida pelo governo para a elaboração, o encaminhamento e a aprovação da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT). Pesquisada a página do ministério, não se encontram referências a esta política. Este “desinteresse” em afirmar a necessidade – ou intenção – de elaborar uma efetiva PNOT também pode ser verificado por meio da análise do Decreto nº 7.472, de 4 de maio de 2011, que define a estrutura do órgão e suas competências. Verifica-se novamente que a “ordenação do território” é citada como matéria final das competências, tendo um caráter subsidiário à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR),

aos planos e programas regionais de desenvolvimento, estratégias de integração, estabelecimento de fundos regionais e a outras ações.

Ainda assim, o MI procedeu com esforços para a contratação da elaboração da PNOT, que, discutida internamente no governo, aguarda encaminhamento como projeto de lei desde 2007. Entretanto, há que se ressaltar que a carência de uma política acabada de ordenamento territorial não significa a inexistência de políticas associadas à organização efetiva do território.

Nesse sentido, como se pode verificar no capítulo que trata das políticas públicas com caráter territorial – também um resultado da pesquisa aqui em parte apresentada –, há uma série de ações do Estado no sentido de ordenar o território, não havendo até o momento uma política, ação, esfera ou institucionalidade que se configure com os instrumentos e mecanismos capazes de ordenar e/ou organizar estas ações. Mas qual seria a razão para tanto? Haveria limitadores no desenvolvimento científico (teórico-conceitual) ou técnico-informacional que não permitiriam a execução de tal tarefa?

De toda maneira, verifica-se, enfim, que 25 anos após a promulgação da Constituição de 1988, o tema ainda se encontra bastante aberto no país. No caso da União, que deveria elaborar e propor planos e projetos de ordenamento, a responsabilidade pela agenda está claramente definida e distribuída, mas os instrumentos operacionais e administrativos de execução não parecem fazer jus à tarefa, bem como parece tímido o atual interesse político pelo tema.

Em 2003, o MI recebeu a incumbência e a responsabilidade pela *ordenação do território*, significando em tese a elaboração de uma política integradora e/ou organizadora, segundo princípios e diretrizes definidos, visando ao desenvolvimento e à minimização das desigualdades sociais e regionais. Porém, desde então, o MI não conta com qualquer mecanismo institucional que permita a ordenação do território em si; ao mesmo passo, convive com ações de outros ministérios que definem agendas e elaboram políticas consequentes e organizadoras do espaço, como é o caso do Ministério das Cidades (MCidades), que, por meio de suas políticas e seus fortes investimentos, dialoga diretamente com as agendas de execução do ordenamento do território, por intermédio dos municípios. Ou, ainda, o MMA, que coordena a ação do Estado, em vastos territórios, de proteção em todo o país, além de continuar tratando dos ZEEs etc.; o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que encontra sob sua pasta toda a política fundiária de áreas não urbanas; a própria Casa Civil e o Ministério do Planejamento (MP), que coordenam o Projeto-Piloto de Investimentos (PPI), por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outros grandes investimentos com forte capacidade de reordenar o território – hidrelétricas, estradas, portos etc.; o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que atualmente tem forte presença no ordenamento territorial, como mostram, por exemplo, o Programa Territórios da Cidadania e outras ações.

Portanto, no que tange ao planejamento e à execução de políticas públicas diretamente ligadas à *regionalização* destas, percebe-se uma enorme fragmentação e/ou desarticulação das iniciativas, como mostra ainda documento recente do MI (2005, p. 5):

com efeito, em que pese a Constituição de 1988 contemplar o ordenamento territorial em suas disposições (Artigo 21, inciso IX), o Brasil ainda não dispõe de um sistema nacional integrado que hierarquize e possibilite uma ação coordenada dos diferentes níveis de governo no território. Em seu lugar, há uma grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção, adotados ora pela União, ora pelos Estados e Municípios, frequentemente de forma conflitante.

Nesse sentido, e visto que não existe um avanço profundo na coordenação das ações de governo visando ao ordenamento territorial, opta-se neste momento em colaborar com o debate acerca do desenvolvimento brasileiro compreendendo em que medida – e sobre quais bases – assenta-se o desenvolvimento acadêmico e sua instrumentalização, em planos e pesquisas básicas, acerca dos conceitos de região e regionalização, instrumentos fundadores do ordenamento, e sua aplicação nas estratégias de ordenamento territorial.

Não é o objetivo deste capítulo fazer uma extensa, tampouco intensiva, revisão bibliográfica acerca da produção acadêmica, e por isso faz-se a opção pela apresentação das principais escolas e/ou correntes de pensamento que se sucederam ao longo da segunda metade do século XX, quando o debate ganha mais relevância, quer seja pela internacionalização da economia, quer seja pela evidência das profundas desigualdades regionais em um mundo que se globaliza, ou ainda em função de políticas de redefinição de fronteiras, criação de blocos econômicos e regiões supranacionais.

A partir da revisão dos conceitos, intenta-se revelar e interpretar o seu uso, a cada novo entendimento, na ação do Estado como principal agente do ordenamento do território. Para tanto, toma-se também como recurso de análise as regionalizações produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ao longo do século XX. Trata-se de verificar o uso e as vinculações conceituais presentes na estruturação da produção de dados e indicadores de primeira ordem para a definição das políticas nacionais e ações sobre o território, nas várias pesquisas do IBGE.

2 O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: BREVES CONSIDERAÇÕES

A análise da literatura acerca do conceito de ordenamento do território evidencia muito fácil e claramente que se trata de um conceito polissêmico e bastante impreciso, que remete a realidades distintas.

Entende-se que isso se deve em grande medida a dois fatores. O primeiro, por se tratar de uma ação sobre um conceito amplamente debatido como polissêmico, é o território. E, também, por ser o processo de construção de entendimento do conceito, obviamente, ligado diretamente a processos e experiências específicas de políticas públicas sobre territórios nacionais diversos, respondendo a políticas diversas, a interesses e realidades múltiplas.

O ordenamento territorial pode ser entendido, a exemplo da Carta Europeia (Portugal, 1988, p. 9), como uma “disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto”. Neste caso, e considerando os princípios fundadores da Carta, o ordenamento deve ser

democrático, assegurando a participação dos interessados e atingidos; integrado, coordenando políticas setoriais; funcional, considerando os aspectos da realidade para além das determinações administrativas e políticas; e prospectivo, visando o longo prazo.

A Carta Europeia traz, entre outros vários elementos de grande importância, a clara definição de que o nível regional é o mais adequado para uma política efetiva de ordenamento do território. Para tanto, em seus anexos traz a definição de regiões rurais, urbanas, fronteiriças, de montanhas, com fragilidades, estruturais, deprimidas e costeiras e/ou ilhas. Há também o reconhecimento de que a realização dos objetivos do ordenamento do território é essencialmente uma questão política.

Da mesma forma que o conceito de ordenamento territorial é polissêmico, são múltiplos os entendimentos dos objetivos desta política de Estado, ou desta disciplina ou técnica. Ao se analisar em estes objetivos apenas focando na lógica do Estado – lembrando que o ordenamento parte de princípios constitucionais, como é o caso brasileiro – ele depende largamente de ideologias, associações políticas, concertações federativas ou nacionais, enfim, de elementos políticos que conduzem em última instância o processo de ordenamento, como explicitado anteriormente.

O ordenamento territorial, por mais polissêmico que possa ser, será tratado aqui como um instrumento de política do Estado detentor da soberania sobre o território. Território que, por sua vez, pode ser entendido para fins práticos de uma política de ordenamento como “área de manifestação de uma soberania estatal, delimitada pela jurisdição de uma dada legislação e de uma autoridade” (Moraes, 2005, p. 46).

2.1 A realidade atual, novas justificativas ao ordenamento¹

O terceiro item do preâmbulo da Carta Europeia (Portugal, 1988) traz a clara definição do ordenamento territorial como mecanismo estruturante do desenvolvimento mostrando que, naquele momento, os princípios orientadores da organização espacial estavam inteiramente a serviço de objetivos econômicos de curto prazo, sem considerar, de forma adequada, os aspectos sociais, culturais e ambientais.

Ou seja, na década de 1980, havia a clara preocupação de que o ordenamento territorial fosse instrumento político, técnico e científico de contraposição a uma racionalização imediatista do espaço que traduzia interesses exclusivos do mercado, desconsiderando – ou não considerando de maneira adequada –, aspectos mais amplos, fossem eles socioeconômicos, ambientais e/ou regionais.

Nesse sentido, faz-se interessante considerar nesta publicação, que visa debater e propor elementos para um *Brasil em desenvolvimento*, a atual inserção do país, no momento histórico

1. Esta seção está baseada na proposição da linha de pesquisa apresentada, em outubro de 2011, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, tendo como objetivo orientar a elaboração do projeto O Brasil em Perspectiva Territorial. Na elaboração desta linha de pesquisa, estiveram envolvidos: Francisco Assis da Costa, Miguel Matteo e Renato Balbim. Os autores deste capítulo agradecem a oportunidade de recuperar esta problematização, aqui inserida como justificativa.

em que o mundo vive, marcado por um crescimento econômico em países da periferia do capitalismo e por uma crise econômico-financeira de grande magnitude, sofrida pelos países do centro do sistema-mundo. Esta crise soma-se ainda à chamada *crise ambiental*, representada, por exemplo, pela mudança climática, pelo uso indiscriminado dos recursos naturais, excessiva carga de dejetos, redução da biodiversidade, ocupação crítica de espaços urbanos – sobretudo nos grandes aglomerados de países periféricos –, elementos que dificultam ou inviabilizam que uma parcela expressiva da população mundial possa usufruir de condições de vida digna e trabalho de qualidade.

Vislumbra-se o fato historicamente previsível que os movimentos decorrentes da atual crise produzirão um reordenamento de forças no plano internacional, com consequências inegáveis para o Brasil. Nesse sentido, a posição brasileira no futuro dependerá não apenas da posição relativa aos outros países mas, sobretudo, da resposta a ser elaborada acerca do que se espera desta nação no futuro. Vislumbrando o planejamento neste prazo mais longo, parece fazer ainda mais sentido pensar no ordenamento territorial como forma de racionalização espacial da política pública, visando à minimização das desigualdades regionais, com a integração de políticas setoriais e a contraposição às ações de curto prazo, associadas em sua maior parte aos interesses exclusivos das empresas e dos mercados.

A rigor, as duas perspectivas, externa e interna, são complementares na avaliação e promoção do desenvolvimento, sendo que internamente as decisões estratégicas de um país têm uma inescapável dimensão territorial, seja no que se refere a fundamentos e potenciais, seja em relação a carências e limites.

No caso das carências e dos limites, avultam-se entraves importantes, tais como:

- pobreza estruturalmente associada às assimetrias de oportunidades, em particular àquelas administradas pelo Estado;
- deficiências de infraestruturas físicas e bases de produção e difusão de conhecimento;
- rigidez institucional das redes hierárquicas tradicionais embasadas em poder econômico e político; e
- insuficiência do conhecimento da constituição e dinâmica dos diversos ecossistemas nacionais.

A referência espacial mostra-se, assim, incontornável. A compreensão das suas especificidades, a decodificação da sua funcionalidade inerente e de sua sistematicidade são momentos decisivos da formação de conhecimento indispensável à condução de um processo de desenvolvimento.

Em todos os casos, os territórios – lugares reais, espaços vividos, regiões construídas social e historicamente – deverão constituir objetos da visão e operação estratégicas para o desenvolvimento. Para tanto, o Brasil carece de uma atualizada leitura regional de si próprio –

em que o país se veja como um sistema de regiões, cujas virtuosidades, ao serem potenciadas, alimentarão seu desenvolvimento; cujas carências, negligenciadas, limitarão seus avanços. Com tal conhecimento, o país poderá estabelecer os marcos de uma política de desenvolvimento regional que contemple os grandes desafios e oportunidades que as crises em andamento oferecem.

Isto posto, entende-se que o ordenamento do território seja o mecanismo político que pode assegurar as formas de coesão e relações entre lugares e territórios, representados e abrigados em regiões – funcionais ou operacionais.

2.2 A gênese dos conceitos: das regiões homogêneas às funcionais

Primeiramente, é necessário entender a funcionalidade dos conceitos de região e regionalização para a implementação de políticas de ordenamento territorial. Na passagem do século XIX para o XX, são desenvolvidas as primeiras definições sistemáticas ou *científicas* do conceito de região. São dois os principais conceitos encontrados na literatura, mais notadamente no campo da geografia: *região natural* e *região geográfica* – ou *lablacheana*, tributária do legado de Vidal de La Blache.

A definição de *região natural* teve em Herbertson (1905) seu principal precursor. Por trabalhar com critérios amplos, ligados à configuração física da superfície terrestre, estabeleceu as primeiras grandes *regionalizações* do espaço mundial, ainda no começo do século XX. O destaque de três elementos específicos – clima, relevo e vegetação – permitiu a Herbertson (1905, p. 309) propor uma *unidade de configuração* em grandes áreas do globo, tendo nos oceanos, nas principais cadeias montanhosas e nos grandes desertos as principais linhas de demarcação das *regiões naturais*. A identificação de grandes áreas homogêneas nos continentes tornaria possível determinar estas grandes *regiões naturais* (Herbertson, 1905; Dryer, 1915).

Ressalte-se que, desde esta época, era relativamente consensual que a definição das regiões seria possível pela análise da *combinação* dos fatores físicos, e assim identificar de forma precisa as *regiões naturais* do globo. A definição de *região* a partir de um só fator – e não da *combinação de fatores* – seria tarefa mais comumente executada por outros cientistas, também preocupados com a regionalização do mundo – botânicos, meteorologistas, geólogos etc. (Bezzi, 2004, p. 59).

A segunda principal definição de região na passagem do século XIX para o XX foi a estabelecida pela geografia francesa, denominada de *região geográfica*. Ela seria fundamentalmente tributária dos diferentes *pays* existentes no território francês – assim como nos demais territórios do *velho mundo*. O *pays* seria aquela parcela do espaço que apresenta uma combinação particular de elementos do meio natural – geologia, relevo e tipos de solo, fundamentalmente – com fatores do meio técnico – tipos de cultivo, formas de transporte, *insumos* disponíveis para a construção de habitações e regime alimentar. Cada *pays* corresponderia a uma “personalidade”, e o processo de formação dos *pays* derivaria da longa história de adaptação humana aos dados do meio, e também da imposição de novas formas de organização deste

meio por parte da ação humana.² Não mais apenas *natural* mas também *cultural*, a região francesa clássica (lablacheana) permitiria incorporar em sua definição elementos importantes da ação antrópica.

Do ponto de vista do sistema conceitual envolvido nessa definição, poderiam ser destacadas outras duas noções principais, que estariam na base do conceito de região: a noção de *gênero de vida* e a de *paisagem*. Como mostra um dos principais geógrafos dessa época, a região não seria nada mais que a “área de extensão de uma paisagem geográfica” (Sorre, 1957 *apud* Juillard, 1962, p. 486). A definição de região, portanto, guarda uma relação direta com o aspecto sensível e visível da realidade – a paisagem –, e disto deriva ainda seu caráter mais *empírico*.

Ambas as definições – regiões *naturais* e *geográficas* (lablacheana) – podem ser agrupadas sob um *rótulo* comum, que permite entendê-las de forma unificada: tanto uma quanto outra são tipos de *regiões homogêneas*, isto é, parcelas do espaço geográfico que possuem características específicas – sozinhas ou em sua combinação – que as diferem das demais áreas ao seu redor. Outra característica destas duas formas de conceituar a *região* deve ser destacada: ambas preconizam que as regiões são entes “ontológicos”, isto é, existem independentemente do pesquisador e/ou do trabalho intelectual que as analisa. Neste sentido, as regiões são uma realidade do mundo externo, e cabe ao pesquisador e/ou ao acadêmico identificar em suas diferentes lógicas de formação e funcionamento, assim como as variadas formas de sua manifestação no globo terrestre.

As principais críticas que são feitas às *regiões homogêneas* derivam do fato de que os critérios para a sua definição são eminentemente empíricos, sendo que a tarefa do pesquisador aproxima-se muito mais da *descrição* daquilo que ocorre na superfície terrestre que da interpretação, ou do desenvolvimento de um tratamento mais *teórico* visando ao entendimento e à explicação do fenômeno regional. Como mostra Paulo Cesar da Costa Gomes (1995, p. 57),

a região [segundo esta definição] é uma realidade concreta, física, ela existe como um quadro de referência para a população que aí vive. Enquanto realidade, esta região independe do pesquisador em seu estatuto ontológico. Ao geógrafo cabe desvendar, desvelar, a combinação de fatores responsável por sua configuração.

O conceito de regionalização, neste sentido, guarda também a mesma lógica: cabe aos cientistas que estudam a organização do espaço identificar como se formam, espontaneamente, ao longo da história, as diferentes regiões do mundo. Não cabem então mais interferências teóricas do pesquisador nesta definição. Trata-se de reconhecer esta formação – que Kayser ([1966] 1980) chamou também de *formação liberal* das regiões. São estas duas definições que vão influenciar a primeira proposta de regionalização do território brasileiro realizada pelo IBGE, em 1942.

Segundo alguns dos principais estudiosos do fenômeno regional elencados para esta pesquisa, como Juillard (1962), Grigg (1974), Gomes (1995), Bezzi (2004) e Haesbaert

2. Como lembra Grigg (1974, p. 27), segundo a visão de La Blache em relação à noção de *pays*, homem e natureza *moldam-se* um ao outro “como um caracol e sua concha”; “os dois formam uma amálgama complicada”.

(2010), no pós-Segunda Guerra Mundial, ocorrem mudanças importantes na forma de tratar o fenômeno regional nas principais universidades do mundo; de um entendimento das *regiões homogêneas*, passa-se a conceber a organização da superfície terrestre a partir da identificação das chamadas *regiões funcionais* ou *nodais*. O que estaria na base desta transformação?

Ao contrário da *homogeneidade* que era buscada até então – “todas as regiões estudadas até agora eram *uniformes* [...] isto é, dentro da área definida havia uma uniformidade espacial segundo critérios selecionados” (Grigg, 1974, p. 31), passam a ser privilegiadas as *relações* e os fluxos entre as cidades e suas respectivas áreas de influência. A principal *base* para se pensar as regiões a partir de elementos mais teóricos é a obra seminal de Walter Christaller, intitulada *Central Places in Southern Germany*, escrita em 1933 – torna-se mais conhecida efetivamente a partir de sua tradução para o inglês em 1966. Esta obra pode ser considerada como um elemento central desta passagem do entendimento das regiões “homogêneas” para as “funcionais” por dois principais motivos. São eles:

- 1) Christaller ([1933] 1966) elege o *mercado* como o elemento central para a definição da área de influência das cidades, introduzindo, portanto, pressupostos de caráter mais abstratos para a análise das regiões (Bunge, 1962); este caráter mais abstrato da análise da organização do espaço, bastante tributário de sua realidade econômica, vai permitir todas as posteriores definições da chamada *economia espacial*, como as propostas de Lösch ([1938] 1975) e Perroux ([1950] 1955). Vale destacar que, no mesmo período, na França, a geografia lablachiana ainda era hegemônica, e todos seus pressupostos eram ligados a um mundo mais *rural*, *natural*, pouco urbanizado – e mais *imóvel*.
- 2) Ao definir o mercado como elemento central para a análise geográfica, foi também possível a Christaller propor o conceito de *região complementar* para o entendimento da organização do espaço geográfico, em qualquer país. Esta região seria a “área de alcance de um bem central”, considerando o “bem central” como uma mercadoria ou serviço disponível apenas em algumas cidades de maior densidade populacional e/ou complexidade do “mercado urbano” (Christaller, [1933] 1966; Getis e Getis, 1984).

Vários são os autores que partem desse tipo de proposta teórica inaugurada por Christaller. Na geografia francesa, são publicados os estudos de Jean Tricart, Pierre George e Michel Rochefort, que transitam entre o legado de Christaller e a geografia de matriz lablacheana – refutando, porém, os principais pressupostos empíricos e descritivos desta última. Segundo Rochefort (1957), a análise das regiões deveria se realizar a partir do conceito de “rede urbana regional”, que buscava identificar a “vida de relações” estabelecida necessariamente entre as cidades.

Com as propostas de Michel Rochefort, consolidam-se na análise regional duas importantes mudanças: *i*) o setor terciário – atividades do comércio, de serviços, transportes e todas as atividades administrativas e/ou de decisão – passa a ser uma variável-chave para os estudos urbanos e regionais; e *ii*) o conceito de *rede urbana* passa a ser central na identificação das

regiões. Para se definir uma região, portanto, seria necessário identificar a *rede urbana regional* que lhe dá sustentação. Assim, em vez de critérios como o das *condições naturais* das parcelas do espaço, ou da *homogeneidade paisagística* dos lugares, para se definir uma região seria necessário:

- 1) Identificar os limites da influência de uma grande cidade (capital da região).
- 2) Analisar a existência e localização de certo número de cidades intermediárias (*centres-relais*) hierarquizadas, que constituem as malhas da rede “polarizada” por esta capital da região.
- 3) Análise da “intensidade da vida de relações da região considerada” (Rochefort, 1957, p. 11), “intensidade” que é resultado do desenvolvimento em cada cidade de atividades do setor terciário.

Nesse sentido, é possível falar da passagem das definições baseadas no conceito de *região homogênea* para o conceito de *região funcional*, cuja lógica interna é dada muito mais pela coesão dos fluxos – de pessoas, bens, mercadorias, informações – que compõe a hierarquia da “vida de relações” das cidades. Aquelas parcelas dos territórios que possuem uma coerência funcional mais intensa podem ser definidas como *regiões*.

A partir de meados da década de 1950, portanto, para o entendimento da formação das regiões – destarte, da regionalização do espaço –, é preciso entender que as cidades são o “motor da regionalização” (Juillard, 1971, p. 23). É justamente a partir da consideração da polarização dos citados fluxos que seria possível identificar parcelas do espaço geográfico com um funcionamento coeso, sistêmico ou *regional*. A própria definição de espaço geográfico – que passaria cada vez mais a subsidiar as definições de região e/ou regionalização –, tornaria este debate cada vez mais sofisticado do ponto de vista teórico; a região poderia ser definida a partir de sua consideração como um “campo de ação de fluxos de toda ordem” (Juillard, 1962, p. 487).

As cidades seriam os “nós” das redes urbanas, possibilitando definir as regiões a partir destas formas de interação, que “eram bastante diferentes porque aqui uma área era definida em termos das interconexões entre coisas ou lugares” (Grigg, 1974, p. 31). Neste sentido, as regiões funcionais seriam um “modo superior de investigação para a região uniforme”, que permitem a definição mais elaborada do ponto de vista teórico da organização da superfície terrestre. As regiões funcionais seriam mais precisas para a definição da organização geográfica das “modernas economias industriais”, economias mais dinâmicas do ponto de vista da divisão do trabalho entre cidades e sua “armadura urbana” correspondente.³

Da mesma maneira, as regiões funcionais parecem a princípio mais adaptadas aos preceitos do ordenamento territorial, uma vez que, partindo do conteúdo dinâmico presente

3. No mesmo período de Rochefort, também Labasse (1955), com seu clássico estudo sobre a *geografia das finanças* francesas, contribui para uma maior sofisticação do debate regional na França, ao introduzir na discussão da geografia elementos *intangíveis* das finanças para a definição das redes urbanas e das regiões – como os juros, depósitos, empréstimos, investimentos, capitais em geral etc.

nas redes urbanas, faz-se mais simples buscar, por exemplo, a integração de ações sobre o território e a minimização de desigualdades nos territórios nacionais. Além disso, a liberdade do pesquisador em *regionalizar* vai ao encontro da ação pública de ordenar o território em função das determinações políticas.

É, porém, na geografia de matriz anglo-saxã que serão dados os principais passos para o rechaço definitivo de concepções mais empiristas da região e da regionalização, pelo uso mais intensivo de recursos matemáticos e estatísticos como critérios de validade do conhecimento, dando origem ao campo do conhecimento que se convencionou denominar de *new geography* – sinônimo de *geografia quantitativa*.

Segundo Bunge (1966, p. 256), esse campo da geografia – da qual ele próprio é um dos principais propositores – poderia ser rotulado como uma escola de “taxonomistas regionais”, que a definição das regiões é na verdade o resultado de um processo de “classificação sistemática”, que agrupa em classes aquelas parcelas do espaço geográfico que possuem características *pré-selecionadas* semelhantes. Neste sentido, as regiões nunca são *entes concretos*, são sempre uma criação do intelecto humano, que define, no limite do raciocínio, quais são estas características que devem ser “procuradas” no espaço geográfico para se encontrar as “classes de áreas” que se definem como *regiões*.

Os procedimentos para a definição das regiões, nesses termos, portanto, são extremamente abstratos e seguem uma lógica dedutiva – do geral ao particular. Ao se definir quais critérios devem servir para identificar as classes de área, é possível “minimizar as diferenças dentro das classes e maximizar as diferenças entre elas” (Bunge, 1966, p. 258).⁴

O principal estudioso que sistematizou este tipo de *regionalização* foi Grigg (1965; 1974). Para ele, pela incorporação dos procedimentos científicos da *classificação*, seria possível identificar tanto as “propriedades intrínsecas aos objetos” – que indicariam similaridade entre eles – quanto as “relações entre os objetos diferentes e conectados” – que demonstrariam as interações entre eles (Grigg, 1965, p. 466-467).

Grigg consolida um procedimento para se pensar a região – e a regionalização – como um recurso teórico, visando identificar *modelos regionais*, que por sua vez teriam três características: *i*) abstrações da realidade; *ii*) sistemas isomórficos; e modelos controlados (1974, p. 53 e seguintes).

Decorre desse procedimento metodológico o próprio processo de regionalização. Regionalizar, em grande medida, é reconhecer que as regiões devem ser delimitadas com base nas propriedades dos *indivíduos geográficos*, “e não com base em alguma ‘causa’ suposta das

4. Esses tipos de procedimentos levam a outras consequências para a análise regional: *i*) quanto menor for a região identificada, maior a tendência de ela ser efetivamente *uniforme*; pelo contrário, quanto maior a região, maior a tendência de serem agrupados fenômenos não uniformes. Em outras palavras, quanto maior a acurácia na definição, menor a generalização possibilitada, e menores são – em extensão – as classes encontradas de forma *estatística*. O raciocínio inverso também é válido: quanto maior a generalização possibilitada pelos critérios adotados, maiores são as classes em termos de sua *extensão física*, e menor a precisão da “identidade” daquilo que é separado (Bunge, 1966, p. 259); e *ii*) são comuns nestes tipos de abordagem do fenômeno regional a utilização de procedimentos matemáticos e estatísticos como a definição do *desvio-padrão* das variáveis elencadas, as *médias*, as *medianas*, a criação de índices – que reflitam diferentes combinações de variáveis –, entre outros tipos de recursos que permitam trabalhar de forma sintética e modelizada as variáveis *concretas* de cada parcela do espaço geográfico (Bunge, 1966, p. 260).

regiões” (Grigg, 1974, p. 53); também permite distinguir entre *regiões uniformes* e *nodais*, assim como entre *regiões genéricas* – fruto da combinação de vários fatores que a compõem – e *regiões específicas* – fruto de um elemento principal que *guia* a regionalização. Por fim, mas não menos importante, em vez de buscar elementos concretos em seu funcionamento e identificar a ação de sujeitos – ou o resultado, a longo prazo, destas ações –, cabe ao pesquisador envolvido na regionalização utilizar os métodos estatístico-descritivos no estabelecimento dos sistemas regionais – particularmente a *análise de fatores* –, concedendo “rigor maior à delimitação das regiões” (Grigg, 1974, p. 53). Assim,

a regionalização é um meio para atingir um fim, não um fim em si mesmo. O sistema de regiões só é estabelecido como primeiro passo de uma pesquisa geográfica. Indica ele o caminho para o estudo – e talvez porque – as variações regionais descritas foram apresentadas (Grigg, 1974).

Soma-se a essas novas possibilidades teóricas – de valorizar elementos mais abstratos, sobretudo os fluxos que unem cidades e regiões – um novo dado do contexto histórico das *modernas sociedades industriais*: a necessidade de planejamento, principalmente o planejamento estatal – seja ele *setorial*, seja *territorial*.

Como mostram vários autores que estabeleceram diagnósticos sobre o período do pós-Segunda Guerra Mundial, torna-se muito mais presente no escopo político de todas as nações a influência das *organizações*, principalmente as *grandes corporações* privadas e especialmente a organização moderna de caráter público: o Estado. Esta nova realidade influencia diretamente também os debates sobre a definição da região, assim como propõe novos princípios para a *regionalização* dos territórios.

São da área da economia os dois autores centrais que trabalharam para a incorporação dessa dimensão do *planejamento* na própria definição da região. Foram os franceses Perroux ([1950] 1955; 1967) e Boudeville (1973) os principais responsáveis pela proposição do conceito de *região-programa* ou *região-piloto*, forma de regionalização tributária destas necessidades de planejamento que surgem com grande ênfase no período do pós-Segunda Guerra.

Perroux mostra em seu texto seminal ([1950] 1955) que é possível uma análise das regiões a partir do que chamou de *espaço abstrato*, isto é, considerando o funcionamento dos atores econômicos – sobretudo as indústrias – e suas “relações geonômicas”, que se dão entre “pontos, linhas, superfícies e volumes” de “homens” e “coisas” (Perroux, 1967). Também é deste autor a divisão original do “espaço econômico” em três principais tipos, que em grande parte balizará todo o debate sobre as *regiões* nas décadas de 1960 e 1970. Para ele, o espaço econômico poderia ser analisado como: “conteúdo de plano”; “campo de forças”; e finalmente como um “conjunto homogêneo” (Perroux, 1967, p. 148-149).

Se por um lado as propostas de Perroux são bastante originais, por outro, seu raciocínio de caráter mais abstrato tem enorme sinonímia com as propostas inauguradas por Christaller ([1933] 1966) e Lösch ([1938] 1975; [1940] 1954), e dá as bases para o desenvolvimento da

chamada *regional science*, que sucederia estes autores.⁵ A introdução definitiva de elementos abstratos para a análise das regiões permite fugir do empirismo que sempre definiu os estudos regionais, abrindo as portas também para a utilização do conceito de região e regionalização como *subsídio* para a ação estatal mais direta – o planejamento. Para Boudeville (1973) – principal articulador das ideias de Perroux na década de 1970 –, existiriam três tipos possíveis de definição para *região*: i) homogênea: “pode-se caracterizar a região por sua maior ou menor uniformidade, ela é mais ou menos homogênea”; ii) polarizada: “podemos estudá-la, em segundo lugar, do ponto de vista da interdependência e da hierarquia de suas diversas partes: ela é mais ou menos polarizada”; e, iii) região-piloto: “podemos finalmente encarar a região do ponto de vista do centro de decisão e do objetivo colimado, do programa estabelecido: é a região-programa, ou região-piloto” (*op. cit.*, p. 12).

Apesar da importância das definições das *regiões homogêneas* e das polarizadas, ambas são, para Boudeville (1973), apenas uma maneira de auxiliar a proposição de *regiões-programa*: “o interesse supremo do espaço homogêneo e do espaço polarizado é tão somente esclarecer uma política e ajudar a construir um espaço-piloto (programa) mais aprimorado possível” (*op. cit.*, p. 25). E complementa: “a região não constitui um fim em si mesma, e sim um instrumento de bem-estar nacional” (*op. cit.*, p. 55).

As três definições para região de Boudeville serviriam, ainda, para promover uma verdadeira *integração* econômica dos espaços nacionais, integração que é praticamente sinônimo de desenvolvimento econômico para o autor.

Região homogênea, região polarizada, região-plano: a cada uma delas corresponde uma modalidade diferente de agregação e um sentido diverso de integração.

Ora, a harmonização do desenvolvimento dos espaços pode ser interpretada como o contraponto de três movimentos paralelos e interdependentes; a realização de uma maior homogeneidade dos níveis de vida e de cultura, o que supõe um crescimento acelerado das regiões de menor importância; a intensificação e a multiplicação polarizada de intercâmbios, o que supõe a implantação de novos centros hierárquicos de desenvolvimento; e, finalmente, a criação de órgãos de coordenação suprarregionais, suscetíveis de arbitrar os jogos de estratégia econômica impostos pelas grandes potências cujas áreas de influência se defrontam (Boudeville, 1973, p. 121).

Uma síntese extremamente importante para o entendimento do processo de formação das regiões, que incorpora tanto as discussões das *regiões polarizadas* quanto aquelas ligadas às *regiões-piloto* de Perroux e/ou Boudeville, advém da obra de Kayser (1966; [1966] 1980; 1971).

Para Kayser, o que explica efetivamente as regiões, seu dinamismo e seus “mecanismos vivos” é a força de seus *centros* – as cidades – e de suas *vias de comunicação*. A cidade mais importante de cada parcela do espaço geográfico tende a exercer uma *polarização progressiva, liberal* (Kayser, [1966] 1980, p. 285), e quanto maior a influência que este centro exercer

5. Vale lembrar a proposta de um dos mais eminentes economistas da *regional science* da década de 1970, Harry Richardson, que asseverava: “existe um certo número de abordagens diferentes à definição das regiões. Todas elas, praticamente, se reduzem a três categorias principais: regiões uniformes ou homogêneas; regiões nodais; e regiões de programação e planejamento”. “Dependendo do objeto da pesquisa, é possível escolher como base para a análise uma ordem que contenha, digamos, dez ou cem regiões. Toda a análise subsequente será baseada no pressuposto de que o sistema de regiões considerado como um todo é uma economia nacional sujeita ao mesmo sistema legal, à mesma estrutura institucional e condicionada por um alto grau de integração econômica” (Richardson, [1969] 1975, p. 222).

sobre seu entorno, tanto mais a região será “bem formada e madura”. Concomitante a esta força polarizadora dos centros urbanos, está a importância das *vias de comunicação* para a formação das regiões. Estas vias possuem papel estruturante nas regiões, pois são essenciais para organizar as trocas e as relações entre os centros urbanos de uma determinada parcela do espaço geográfico. Neste sentido, as vias de comunicação podem também ser utilizadas “induzidamente”, tanto para aumentar a polarização de um determinado centro urbano em relação ao seu entorno quanto para diminuir esta polarização.⁶

É importante lembrar também o destaque dado por Kayser para os *fatores administrativos* na definição das regiões, pois eles permitem tratar esta forma *nova* de estabelecer regiões nos países: a formação de regiões *de planejamento* ou *regiões-programa*. Muitas vezes esta forma de conceituar as regiões se dá concomitantemente à formação espontânea delas, mas em alguns casos elas são determinadas em detrimento desta formação mais liberal. Do ponto de vista de sua definição, as *regiões-programa* têm uma lógica bastante diferente: não se trata de *constatar* ou *individualizar* o que está funcionando coerentemente como uma região, mas sim de “fazer regiões” (Kayser, [1966] 1980, p. 291). Deste raciocínio inferiu-se dois importantes pontos para o entendimento da análise regional neste período.

- 1) As regiões podem ser consideradas tanto como entes “ontológicos”, isto é, elas existem independentemente do estudioso e/ou pesquisador regional, sendo simplesmente *dados da realidade objetiva* (Claval, 1987, p. 168-169). Sua formação é um processo intrínseco da organização espacial das atividades humanas.
- 2) As regiões são também entes “lógicos”, isto é, criações da inteligência humana, que definem critérios de caráter mais abstrato e identificam na realidade concreta a combinação regional destes critérios e/ou variáveis *a priori*.

Para Kayser ([1966] 1980), não são conflitantes essas duas definições mencionadas anteriormente. Ao serem identificados os fatores históricos ou espontâneos de formação das regiões, seria possível organizar essas parcelas do espaço geográfico a partir da ação estatal, e esta é a lógica da regionalização. Para este autor,

a organização, tradução concreta do fenômeno da regionalização, deve assentar-se sobre um eixo, um “polo”, um “núcleo”, se assim se quiser dizer, e este, baseado em atividades da população empregada em comércio, bancos, companhias de seguros, hotéis etc., somente tem lugar na cidade. Assim, por mecanismos bem conhecidos, a cidade comanda o espaço que a envolve, encerrando-o em uma rede de relações comerciais, administrativas, sociais, demográficas, políticas, da qual ela ocupa o centro (Kayser, [1966]1980 p. 281).

Entre os problemas levantados por esse tipo de regionalização, segundo Kayser ([1966]1980, p. 291-292), destacam-se: *i)* o excesso de polarização exercida por algumas cidades no quadro da rede urbana dos territórios que são alvo da regionalização programada;

6. É importante notar que todos os países periféricos, por possuírem redes de transportes voltadas eminentemente para o exterior, tiveram dificuldades enormes, ao longo de sua história, para a formação dessas *solidariedades regionais* robustas, *solidariedades* que são muito mais comuns nos países centrais. Formar-se-iam, assim, nos países subdesenvolvidos, muito mais *regiões de especulação*, voltadas para estes interesses da economia internacional e dos países ricos, que regiões *históricas*, como o processo de regionalização nos países do centro do sistema capitalista (Kayser, 1966, p. 692-693).

e *ii*) o excesso de burocratização ou “deformação burocrática” das estruturas necessárias para o controle e/ou funcionamento das “regiões programadas”.

A regionalização dos territórios passa a ser, nesse período, um atributo essencial para o bom funcionamento da própria política e do desenvolvimento econômico dos países. A complexificação das estruturas produtivas e da própria divisão territorial do trabalho tornam insuficientes as escalas locais da ação estatal – prefeituras, condados, distritos – para o enfrentamento da equipamentação dos territórios; a escala administrativa nacional, por sua vez, não tem a proximidade suficiente da realidade geográfica local para definir bem e agir com eficiência na organização espacial da economia do país, tornando-se, portanto, necessária a criação de quadros administrativos regionais intermediários. E justamente a partir destes quadros é possível organizar as complexas variáveis que envolvem a promoção do desenvolvimento econômico – infraestrutura, emprego, transportes, políticas industriais, agrícolas etc. –, tornando coesas as vicissitudes macroeconômicas do país com as necessidades concretas da vida econômica local e regional da nação (Dayries, 1978, p. 10).

É importante ressaltar que, na década de 1970, tanto países capitalistas quanto os de economia planificada passam a se utilizar com grande ênfase de políticas regionais ou territoriais, permitindo a John Friedmann e Clyde Weaver dizerem que nessa década inaugura-se a *era do planejamento regional* (Friedmann e Weaver, 1981). O apelo a políticas de desenvolvimento regional banaliza-se em todos os continentes, sendo que o processo de regionalização conduzido mais fortemente pelo Estado é extremamente importante quando se tem em vista a necessidade do *reforço de estruturas regionais*, isto é, quando se procura, por meio do planejamento estatal, tornar mais densas e dinâmicas as regiões e as redes urbanas de parcelas de território com pouco dinamismo econômico e poder político.

Dessas sínteses realizadas anteriormente, conclui-se provisoriamente que, além das regiões poderem ser entes “lógicos” ou “ontológicos”, também a sua evolução poderia ser entendida por dois enfoques.

- 1) Haveria fatores *espontâneos* – ou *históricos* – que comandariam a formação regional nos territórios dos países – uma espécie de “regionalização por baixo”.
- 2) Haveria ainda uma regionalização derivada de uma *geografia voluntária* (Labasse, 1966), isto é, uma regionalização induzida – principalmente – pela ação estatal, (Juillard, 1962, p. 498-499). Seria uma regionalização “por cima” dos territórios.

Com essa produção teórica de economistas e geógrafos franceses, outra característica da região passa a ser relativamente consensual nos estudos regionais: a região deveria ser considerada como um espaço “intermediário” entre a escala dos lugares – ou das cidades – e o território nacional. Isto é, a região é um ente geográfico que ocupa uma escala subnacional, e tem enorme sinonímia com as divisões político-administrativas que levam diferentes nomes políticos em cada país – *estados*, no Brasil; *províncias*, em países de língua castelhana; *départements*, na França, por exemplo. A região, portanto, poderia ser definida também como “um *relais* entre o Estado e as coletividades locais” (Dayries, 1978, p. 10).

3 AS CONCEPÇÕES DE REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO NO IBGE E SEU PAPEL ESTRUTURANTE

O tratamento dado ao conceito de ordenamento territorial, assim como essa apresentação circunstanciada de algumas das principais definições de região e regionalização, permite entender e aproximar algumas propostas mais recentes de regionalização do território brasileiro, de extrema importância para o entendimento da evolução do território nacional, de sua compartimentação política, assim como do desenvolvimento econômico do país.

Um conjunto de propostas de importância central para entender a operacionalização dos dois conceitos de região mencionados é aquele realizado ao longo de todo o século XX pelo IBGE, que desde a década de 1940 vem produzindo conhecimento sistemático e ações práticas para subsidiar as políticas públicas federais do ponto de vista de sua incidência espacial (Penha, 1993). Esta análise inicial das regionalizações do IBGE permite estabelecer *paralelos* e *contrastes* com todas as demais regionalizações atuais contidas nas políticas, nos planos e nos programas do governo federal.

Analisar as divisões do território estabelecidas pelo IBGE é importante, pois elas imprimiram ao longo da história recente um verdadeiro *efeito estruturante* na sociedade, na economia e na cultura brasileiras, por três principais motivos, relacionados a seguir.

- 1) As estatísticas oficiais nacionais são coletadas e tabuladas segundo essa regionalização, com efeitos posteriores em praticamente todas as ações de planejamento estatal – políticas públicas – e ações de empresas privadas.
- 2) As regionalizações – sobretudo a macrorregionalização empreendida em 1970 – fazem parte do *senso comum* e da memória coletiva da maior parte da sociedade brasileira. Esta regionalização, ao se difundir com tanta força – também por ser ensinada nos livros didáticos e/ou escolares – levou à criação de *identidades regionais* (Fremont, [1976] 1980) arraigadas na sociedade nacional, que conferem a ela este *poder estruturador* ou *efeito estruturante* das demais ações do Estado.
- 3) A partir dessa macrorregionalização, boa parte de importantes órgãos de planejamento regional institucionalizaram-se, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul). Esta regionalização pauta também a maior parte das políticas, dos planos e dos programas federais recentes (Bezzi, 2004, p. 148).

A primeira baliza dessa periodização das regionalizações do IBGE se dá em 1942, quando se define pela “agregação de Unidades Federadas em Grandes Regiões”, tendo como critérios principais as “características físicas do território brasileiro” (IBGE, 2011). Desta primeira grande regionalização do território, ficaram estabelecidas as seguintes denominações: região Norte, região Meio-Norte, região Nordeste Ocidental, região Nordeste Oriental, região Leste

setentrional, região leste meridional, região sul e região centro-oeste. Do ponto de vista mais conceitual ou teórico, a grande referência para a ação era o conceito de *região natural*, em um momento em que a questão regional ainda era entendida, em grande medida, como resultado das “diferenças existentes nos elementos físicos do território”.

Há dois textos centrais que permitem entender esta proposta de regionalização. O primeiro texto clássico é de autoria de Fabio Macedo Soares Guimarães, *Divisão regional do Brasil*, publicado na *Revista Brasileira de Geografia*, em 1941, em que se advogava a maior “perenidade” da divisão do país em *regiões naturais*.

Para Guimarães (1941, p. 63), as divisões regionais a partir de *zonas econômicas* teriam a desvantagem de serem menos duradouras, sendo necessário alterá-las em *decênios*, isto é, em prazos relativamente curtos de tempo. A utilização dos dados da “natureza” permitiria uma “divisão estável, permanente”, e que ensinaria “bem estudar a evolução do país, pela referência de todos os dados a quadros regionais fixos, indicados pela natureza”.

Outro texto clássico é o de Pierre Deffontaines, *Regiões e paisagens do estado de São Paulo. Primeiro esboço de divisão regional*, publicado na revista *Geografia*, em 1935, que também considerava a primazia das condições fisiográficas do território para estabelecer sua divisão regional. Para Deffontaines (1935, p. 119), nessa época, no Brasil não se poderia falar ainda de “regiões” propriamente ditas, pois não havia por aqui uma “economia estável, fixadora do homem, que permita a lenta elaboração de uma paisagem. [...] As divisões regionais acham-se aqui ainda totalmente na infância”, segundo sua análise. Para empreender uma regionalização do estado de São Paulo – alvo de sua preocupação neste artigo –, seria necessário recorrer às características fisiográficas ou “naturais” de cada parcela deste espaço, para encontrar áreas com homogeneidade.

Após o estabelecimento dessa regionalização de caráter mais amplo pelo IBGE, e pela própria necessidade de tornar mais minucioso o conhecimento do território brasileiro – com o intuito de produzir estatísticas fiáveis para a execução de políticas públicas federais –, o IBGE delimitou, em 1945, a divisão do país em *zonas fisiográficas*, mantendo predominantemente o critério do meio físico como “elemento diferenciador do quadro regional brasileiro” (IBGE, 2011). Como mostra Magnano (1995, p. 69), esta primeira divisão teve “fins práticos e estatísticos”, e pode ser considerada como uma regionalização eminentemente “empirista”.

Essa regionalização perdurou até 1968, quando foi feita nova proposta de divisão regional baseada em *microrregiões homogêneas*, com a incorporação de critérios diferentes para a produção da regionalização. Como mostra Perides (1994, p. 88), “a divisão de 1945 teria se tornado superada ante as grandes transformações que ocorriam no território nacional, resultantes do crescente processo de industrialização e de urbanização de nossa economia”.

Nos seus aspectos mais conceituais, portanto, perde *status* explicativo a ideia de “região natural”, e são propostas novas maneiras de entendimento – e ação – a partir da influência da chamada *economia regional* e da *geografia quantitativa*, tendo nas *teorias da localização* e no

conceito de *polos de desenvolvimento* as principais chaves de interpretação do território (Bezzi, 2004). Para a definição das *microrregiões*, foram buscados conceitos próprios destas novas formas de se pensar a organização territorial da nação, sendo o principal deles o de “espaço homogêneo” (Magnano, 1995, p. 78).

Segundo Magnano (1995), para identificar esses espaços homogêneos, as seguintes variáveis ou *elementos* foram consideradas: *i)* domínios ecológicos; *ii)* distribuição espacial da população; *iii)* tipos de estrutura agrária e cultivos agrícolas; *iv)* atividades industriais; *v)* infraestrutura de transportes; e *vi)* atividades terciárias não polarizadoras, como as portuárias, turísticas, militares, entre outras (*op. cit.* p. 78). Partindo destas variáveis, chegou-se ao seguinte critério de definição dos “espaços homogêneos” – que, por sua vez, estariam na base da identificação das *microrregiões homogêneas*: foram individualizadas áreas que se identificam por certa forma de combinação dos elementos geográficos, sempre dentro de determinado nível de generalização; desde que mudava substancialmente um dos elementos, mudava a combinação e passava-se à outra unidade” (Magnano, 1995, p. 78).

São definidas então 361 unidades, denominadas *microrregiões homogêneas*, que foram utilizadas na tabulação dos dados do Censo de 1970 do IBGE.

A partir da nova regionalização baseada nas microrregiões de 1968, o critério das *regiões naturais* – cujo uso fazia sentido quando a urbanização e a industrialização ainda não eram fenômenos estruturantes do território – deixa de ser adequado para o entendimento do espaço nacional. Passa-se a ser necessário um instrumental conceitual que permitisse a identificação da nova *estrutura urbano-industrial* do território – ainda que ela fosse bastante concentrada no Sul-Sudeste, e ocorresse de forma mais pontual no litoral e no interior do país – e servisse ainda para subsidiar as robustas políticas de planejamento econômico em voga (Andrade, 1970; Kayser, 1971).

Para fazer frente ao entendimento dessa nova estrutura do território, é proposta também uma renovada divisão do país em *macrorregiões*, em 1970. Esta divisão em regiões pode ser considerada uma *ruptura na periodização* das regionalizações propostas pelo IBGE, por três principais motivos.

- 1) Segue essa tendência de incorporação de novos paradigmas para a identificação de *regiões* no território – paradigmas que permitem analisar as formas de organização urbano-industrial do espaço geográfico.
- 2) O conceito de região – assim como o de regionalização – passa a ter relação com o planejamento regional, agora “a serviço das novas funções que o Estado passou a desempenhar na vida nacional” (Perides, 1994, p. 88).
- 3) Propõe a *grande regionalização* que até hoje viceja no IBGE: regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste (IBGE, 2011).

Em 1976, dada a necessidade de se ter um nível de agregação espacial intermediário entre as *grandes regiões* e as *microrregiões homogêneas*, foram definidas as chamadas *mesorregiões*, por agrupamento das microrregiões constituídas anteriormente. Em termos gerais, sua lógica de

definição segue o mesmo paradigma teórico das *microrregiões*, quais sejam: definição dos setores básicos da economia de cada mesorregião; e identificação de variáveis ligadas ao *desenvolvimento urbano e rural* (Magnano, 1995, p. 83). São assim propostas 87 unidades espaciais qualificadas como mesorregiões no território brasileiro. Segundo ainda a definição de Magnano,

tais unidades espaciais (as mesorregiões), em escala intermediária entre as micro e as macrorregiões, visavam aprimorar a divulgação de dados censitários, sem perigo de individualização de informações, como forma de subsidiar as políticas de planejamento, então em vigor. Definidas como unidades territoriais resultantes da agregação de microrregiões, as mesorregiões seguiram a mesma linha conceitual adotada no estudo daqueles espaços homogêneos, em 1969/1970. Utilizou-se, portanto, o critério da homogeneidade intragrupos definido segundo os setores básicos das atividades econômicas e indicadores de desenvolvimento urbano e rural (*op. cit.*).

Tendo por base um modelo conceitual fundamentado na premissa de que o desenvolvimento capitalista de produção teria afetado de maneira diferenciada o território nacional, verificou-se que algumas áreas vinham sofrendo grandes mudanças institucionais e avanços socioeconômicos, enquanto outras se mantinham estáveis ou apresentavam problemas de desenvolvimento acentuados. Sem o recurso a novas formas de regionalização, seria impossível promover o desenvolvimento das parcelas do território consideradas mais *periféricas* e/ou *deprimidas* (Bezzi, 2004).

Em 1990, são aprofundadas essas características gerais das regionalizações anteriormente descritas. Algumas novas definições sobre a regionalização do país são consumadas, entre as quais se destacam as mudanças dos termos para denominar as divisões do território propostas pelo IBGE, conforme a seguir.

- 1) Microrregião geográfica: trata-se de “um conjunto de municípios, contíguos e contidos na mesma UF, definidos com base em características do quadro natural, da organização da produção e de sua integração” (IBGE, 2011).
- 2) Mesorregião geográfica: trata-se de “um conjunto de microrregiões, contíguas e contidas na mesma UF, definidas com base no quadro natural, no processo social e na rede de comunicações e lugares” (IBGE, 2011).

São criadas também novas divisões do território em 1990: das 87 mesorregiões existentes, segundo a definição de 1976, passou-se a contar, em 1990, com 137; como frisado, em vez de *mesorregiões homogêneas*, passam a se denominar *mesorregiões geográficas*. As microrregiões também passam a ser chamadas de *microrregiões geográficas*, e não mais *homogêneas*, totalizando 558 unidades (Magnano, 1995).

Esse é um quadro geral que permite entender como se deram as principais regionalizações do território brasileiro estabelecidas pelo IBGE, ao longo do século XX. Conforme demonstrado, estas regionalizações tiveram grandes repercussões em vários aspectos da vida nacional: base para a produção de estatísticas, quadro de ação para algumas das principais políticas públicas – sobretudo as federais –, além de repercussões na própria definição dos regionalismos políticos e culturais que formam identidades de parcela significativa da popula-

ção. Ou, como lembra Penha (1993, p. 120), regionalizações que tinham o objetivo principal de “caracterizar formas de organização do espaço concebidas como manifestação concreta de fenômenos econômicos e sociais”.

Vale ressaltar ainda que essas propostas de regionalização são apenas um dos aspectos da ação do IBGE no período, ação que engloba também uma gama de esforços institucionais do órgão para a implementação de uma série de políticas públicas, como os estudos para a implantação da capital em Brasília; diagnósticos realizados em colaboração com outras autarquias federais – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), Sudene e o próprio Ipea; estudos sobre o aproveitamento do cerrado, junto com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); publicação de documentos visando à definição das “áreas de influência” das cidades brasileiras – as Regiões de Influência das Cidades (REGIC) –, entre outras iniciativas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece ser cada vez mais consensual, na literatura sobre as diversas políticas públicas – nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, urbanismo etc. –, que a incorporação da dimensão territorial no planejamento é uma necessidade inadiável. Paradoxalmente, esta necessidade tem sido seguidamente adiada nas ações políticas concretas, em todos os níveis da Federação. A Constituição Brasileira de 1988 reconhece e reafirma esta necessidade, mas ao contrário do que se pode depreender da análise acadêmica acerca dos conceitos fundadores aqui tratados – ou da própria ação de outros Estados nacionais a partir da década de 1970 –, o Estado e a sociedade brasileiros apenas reconhecem a improrrogável necessidade, sem, entretanto, elaborar uma estratégia territorial de desenvolvimento, fator central para a definição do futuro do país. Este texto procurou, pelo resgate dos conceitos de ordenamento territorial, de região e de regionalização, sugerir alguns parâmetros para o avanço desta discussão.

Como proposta de problematização final do capítulo, pode-se dizer que na atual conjuntura abre-se uma enorme possibilidade de tratamento dos diferentes tipos de ação do governo federal – suas *políticas, planos e programas* –, sob o viés do ordenamento territorial e da regionalização. O campo técnico e científico estabeleceu bases sólidas para tanto. Vale lembrar, entretanto, que estas ações públicas nem sempre têm explicitadas quais são suas intencionalidades básicas, assim como todas elas possuem um caráter mais *pragmático* – e não *prospectivo* –, o que redundava muitas vezes em uma ausência de preocupação com a definição das bases territoriais sobre as quais vão se dar cada política.

A leitura e interpretação das políticas, dos planos e dos programas do governo federal – incluindo alguns exemplos de políticas estaduais – poderiam ainda identificar se está sendo de fato cumprida a determinação constitucional (Artigo 165, parágrafo 1º), que obriga os Planos Plurianuais (PPAs) a estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada” (Garcia, 2000, p. 6).

O debate acerca do desenvolvimento brasileiro, a exemplo daquele que vem sendo feito tanto nas universidades quanto nos institutos de pesquisa e nas políticas públicas de diversos países – que consideram as regionalizações e o ordenamento territorial fatores essenciais para a organização da ação do Estado –, explicita a necessidade e a importância de que esta tarefa seja enfim assumida no cenário nacional, buscando responder ao preceito constitucional de minimização das desigualdades sociais e regionais, e colocando o país em um novo patamar e de um desenvolvimento efetivamente incluyente.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. C. **Espaço, polarização e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1970.
- BEZZI, M. L. **Região: uma (re)visão historiográfica**. Da gênese aos novos paradigmas. Santa Maria: Editora da UFSM, 2004.
- BOUDEVILLE, J. **Os espaços econômicos**. São Paulo: Difel, 1973.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil. Brasília, 1988.
- _____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003.
- BUNGE, W. **Theoretical geography**. Lund: C.W.K. Gleerup Publishers, 1962.
- _____. Gerrymandering, geography and grouping. **Geographical review**, v. 66, n. 2., p. 256-263, 1966.
- CHRISTALLER, W. **Central places in southern germany**. 1933. New York: Prentice Hall, 1966.
- CLAVAL, P. The region as a geographical, economic and cultural concept. **International social science journal**, n. 112, p. 159-172, 1987.
- DAYRIES, J.; DAYRIES, M. **La régionalisation**. Paris: PUF, 1978.
- DEFFONTAINES, P. Regiões e paisagens do estado de São Paulo. Primeiro esboço de divisão regional. **Geografia**, ano 1, n. 2, p. 117-169, 1935.
- DRYER, C. Natural economic regions. In: ANNALS OF THE ASSOCIATION OF AMERICAN GEOGRAPHERS, v. 5, p. 121-125, 1915.
- FREMONT, A. **A região, espaço vivido**. 1976. Coimbra: Almedina, 1980.
- FRIEDMANN, J.; WEAVER, C. **Territorio y función**. La evolución de la planificación regional. 1979. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.
- GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726). 41 p.

- GETIS, A.; GETIS, J. A teoria dos lugares centrais de Christaller. **Revista orientação**, FFLCH/USP, n. 5, 1984.
- GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias *et al.* (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. p. 49-76, 1995.
- GRIGG, D. The logic of regional systems. In: ANNALS OF THE ASSOCIATION OF AMERICAN GEOGRAPHERS, v. 55, n. 3, p. 465-491, 1965.
- _____. Regiões, modelos e classes. 1967. In: CHORLEY, R.; HAGGETT, P. (Eds.). **Modelos integrados em geografia**. São Paulo: EDUSP/LTC, 1974, p. 23-66.
- GUIMARÃES, F. M. S. Divisão regional do Brasil. **Revista brasileira de geografia**, v. 3, n. 2, p. 289-311, 1941.
- HAESBAERT, R. **Regional-Global**. Dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- HERBERTSON, A. J. The major natural regions: an essay in systematic geography. **Geographical journal**, n. 25, p. 300-312, 1905.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; MP – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Censo Demográfico 2010**. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://migre.me/fAt7G>>. Acesso em: 28 maio 2012.
- JUILLARD, E. La région: essai de définition. In: **Annales de géographie**, v. 71, p. 483-499, 1962.
- _____. Villes et régionalisation. In: CNRS. **La régionalisation de l'espace au Brésil**. Paris, p. 19-23, 1971.
- KAYSER, B. Les divisions de l'espace géographique dans les pays sous-développés. **Annales de géographie**, n. 412, p. 686-697, 1966.
- _____. A região como objeto de estudo da geografia. In: GEORGE, P. *et al.* 1966. **A geografia ativa**. 5. ed. São Paulo: Difel, 1980, p. 279-321.
- _____. Les types de régions au Brésil. In: CNRS. **La régionalisation de l'espace au Brésil**. Paris, 1971, p. 75-86.
- LABASSE, J. **Les capitaux et la région**. Paris: Presses de la Fondation Nationales de Sciences Politiques, 1955.
- _____. **L'organisation de l'espace: éléments de géographie volontaire**. Paris: Hermann, 1966.
- LÖSCH, A. The nature of economic regions. 1938. In: FRIEDMANN, J.; ALONSO, W. (Eds.). **Regional policy: readings in theory and applications**. Cambridge: MIT Press, 1975, p. 97-105.
- _____. **The economics of location**. 1940. New York: John Wiley and Sons, 1954.

MAGNANO, A. A. A divisão regional brasileira: uma revisão bibliográfica. **Revista brasileira de geografia**, v. 57, n. 4, 1995, p. 65-92.

MORAES, A. C. R. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. *In*: OFICINA SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. 13-14 nov. 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: Ministério da Integração Nacional (SDR), 2005.

PENHA, E. A. **A criação do IBGE no contexto da centralização do Estado Novo**. Rio de Janeiro: FIBGE, 1993.

PERIDES, P. P. A divisão regional do Brasil de 1968: propostas e problemas. **Revista do departamento de geografia**, v. 7, p. 87-94, 1994.

PERROUX, F. Note sur les pôles de croissance. 1950. **Économie appliquée**, 1955.

_____. **A economia do século XX**. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

PORTUGAL. **Carta Europeia do Ordenamento Territorial**. Lisboa: Direção Geral de Ordenamento Territorial, 1988.

RICHARDSON, H. **Economia regional**: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional. 1969. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

ROCHEFORT, M. Métodos de estudo das redes urbanas (Interesse da análise e do setor terciário da população ativa). **Boletim Geográfico**. CNG/IBGE. Ano XIX, n. 160. p. 3-18, 1961.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. *In*: OFICINA SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. **Anais...** Brasília: Ministério da Integração Nacional (SDR), 2005.

_____. Ministério do Planejamento. **Estudo da dimensão territorial do PPA..** Brasília, 2006. 12p. (Resumo Executivo).

LIPIETZ, A. **Le capital et son espace**. Paris: François Maspero, 1977.

McDONALD, J. R. The region: its conception, design and limitations. *In*: ANNALS OF THE ASSOCIATION OF AMERICAN GEOGRAPHERS, v. 56, n. 3, p. 516-528, 1966.

CAPÍTULO 2

O BRASIL EM PERSPECTIVA TERRITORIAL: REGIONALIZAÇÕES COMO UMA ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO EMERGENTE

Miguel Matteo*
Ronaldo Vasconcelos*
Katia de Matteo**
Neison Freire***

1 INTRODUÇÃO: O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL

Entender o subdesenvolvimento como um processo histórico autônomo e não uma etapa para alcançar grau superior de desenvolvimento constitui a base para uma análise regional brasileira.¹ Isto porque o efeito da expansão capitalista no Brasil sobre as diversas estruturas econômicas variou de região para região ao sabor das circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta (Mendes e Matteo, 2011).

Observando as assimetrias regionais, Celso Furtado ([1959]2009) estabeleceu um marco na construção teórica regional e na análise histórica e empírica do desenvolvimento regional brasileiro. Sua originalidade não era apenas do ponto de vista analítico (teórico, histórico e empírico) mas também em termos de sua aplicação em políticas públicas. A criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), da Operação Nordeste e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) são apenas alguns exemplos do início desta transição das ideias para a prática das políticas públicas.

A partir da constatação de que os países periféricos deveriam seguir o caminho da industrialização para que se desvinculassem de uma ordem econômica mundial que os relegava a um segundo plano (como exportador de produtos primários), Furtado participa ativamente do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek.

No entanto, com o adensamento da atividade industrial em seu polo dinâmico, São Paulo, a tendência a acentuar os desequilíbrios com as diversas regiões do país, em especial a região Nordeste, é acirrada. A ideia de um planejamento da atividade econômica, em que a indústria deve ser o motor das transformações estruturais, traz também, de forma agregada,

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

** Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

*** Técnico da Fundação Joaquim Nabuco (PE).

1. Estabelecidas a partir das ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal (em especial de Raul Prebisch) sobre a especificidade do capitalismo latino-americano, emerge no Brasil a concepção de um Estado que evolui de prestador de serviços a um agente responsável pela promoção do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento.

a necessidade de se planejar regionalmente o país, visando, senão extinguir, pelo menos atenuar as desigualdades entre as regiões.

Desde meados dos anos 1940, ocorreram tentativas de promoção de regiões no Brasil,² mas todas elas tomadas de forma isolada, sem um planejamento que definisse claramente seus objetivos.

O GTDN, criado em 1956, foi uma resposta do governo federal às tensões sociais e políticas surgidas nos anos 1950 no Nordeste, desde a formação das Ligas Camponesas até a eleição de governadores de oposição. Mas um entendimento do Nordeste como uma questão de planejamento para o desenvolvimento só começa a tomar corpo quando, em 1958, Celso Furtado assume a coordenação deste grupo (Furtado, 2009).

De acordo com Bercovici (2003, p. 98), “um dos principais problemas apontados pelo relatório era o fato de a política nacional de desenvolvimento estar agravando as desigualdades regionais”. Ou seja, uma política de desenvolvimento não poderia prescindir de uma política regional, pois não poderia reproduzir, em escala nacional, o mesmo tipo de relação econômica entre a periferia e o centro. Vale lembrar que o plano contido no relatório do GTDN previa a integração da região com o polo industrial do centro-sul, de forma que sua industrialização não interferisse naquela, que já estava em outra escala. Da mesma forma, as áreas de cultivo também seriam suporte para a industrialização nordestina, ao fornecer alimentos às áreas que sofreriam maior impacto de urbanização, decorrente das atividades industriais.

O golpe militar de 1964 força uma centralização do poder do governo federal, e desestrutura os órgãos autônomos de desenvolvimento regional, com as políticas federais de desenvolvimento regional executadas por uma multiplicidade de órgãos superpostos, descoordenados e contraditórios. A Sudene passa, de um órgão de planejamento, a um coordenador de estímulos e incentivos à iniciativa privada. A forte presença de inúmeros incentivos fiscais seria a mola mestra para que os capitais privados investissem nessa região. A ideia básica era que a desigualdade seria naturalmente eliminada com o crescimento econômico.

A partir do final dos anos 1960, foram elaborados três planos nacionais de desenvolvimento (PND) – o primeiro, de 1969-1974, o segundo, de 1974-1979, e o terceiro, de 1979-1985 –, com vistas a promover o desenvolvimento brasileiro com ações de médio e longo prazo, dos quais apenas o segundo tinha claros interesses de desenvolvimento regional ao tentar diminuir o peso da região Sudeste (e de São Paulo, em particular) na economia nacional.

Do ponto de vista geopolítico, o PND II completa um ciclo de integração do território nacional, e obteve êxito ao remover obstáculos à expansão capitalista por todo o território, mas os desequilíbrios sociais (inter e intrarregionais) não foram reduzidos ou, segundo Furtado (1992), até ampliados. A lógica da localização das empresas transnacionais, cujo capital dependia fortemente do avanço da economia brasileira, era microeconômica, e se sobrepunha às tênues tentativas

2. Como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (SPVERSP), a criação do Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas (DNOCS) e do Banco do Nordeste do Brasil.

de planejamento territorial. Ocorre, com isso, uma incorporação de espaços produtivos (quase sempre financiados com incentivos fiscais), mas de forma fragmentada (Mendes e Matteo, 2011).

Os anos 1980 – que começam com a moratória de 1982 e passam pelo Plano Cruzado, de 1986 – são os que compõem a chamada “década perdida”. Os anos 1990 transcorrem sob a égide do Consenso de Washington, em que preponderam os ideais de câmbio flutuante, controle monetário rígido, facilidades para a mobilidade de capitais, abertura de mercados, privatizações e, conseqüentemente, redução das atribuições do Estado, que deve ser o mínimo indispensável para regular e suprir as falhas de mercado.

Nesse ambiente institucional instável, todos os esforços se voltaram ao controle da inflação. O planejamento, em geral, volta-se para garantir a estabilidade da moeda, e o aspecto regional passa por momento de quase completo abandono. Mesmo as instâncias regionais e estaduais de planejamento (incluídas as de caráter metropolitano) também são praticamente desmobilizadas.³

O desgaste da noção de região, que então se observa, e, mais precisamente, de desenvolvimento ou planejamento regional, inicia-se, assim, com a crise da capacidade de atuação normativa do Estado,⁴ que ocorre a partir de meados da década de 1970 e se agudiza na década seguinte, especialmente com a influência crescente do ideário neoliberal, que se sobrepõe às perspectivas que vigoravam desde o final da Segunda Guerra Mundial, de forte matiz keynesiana.

Com o surgimento de noções de sustentabilidade ambiental e qualidade de vida, assiste-se a mudanças significativas em relação ao conteúdo conceitual e normativo da noção de região. A ampliação da ideia de que o desenvolvimento é mais amplo que o crescimento econômico e, portanto, regiões desenvolvidas podem não ser aquelas que fazem uso eficiente dos fatores de produção, veio dar conteúdo novo às iniciativas de então. A mudança de critérios e métodos de abordagem do desenvolvimento também modificou a atuação normativa dos agentes, das instituições e do próprio Estado, cuja ação indutora ou intervencionista deixou de ter na região uma unidade adequada na busca de resultados mais eficientes e eficazes. Em resumo, a abordagem regional deixa de ser referência teórica e conceitual, tornando-se insuficiente como instrumento para o planejamento normativo das ações práticas do Estado e dos agentes políticos.

A partir da crise dos anos 1990, evidenciando a perda da capacidade normativa do Estado, tal como referida, analistas e estudiosos vêm apontando para os aspectos espaciais e territoriais da fome, da pobreza e das desigualdades no Brasil. Em 1993, estudos e análises realizados pelo Ipea em colaboração com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) resultaram na regionalização da fome no país, permitindo a elaboração do *Mapa da fome* (Ipea, 1993). Ao analisar o fenômeno por meio de indicadores municipais, estes estudos e análises demonstravam que a pobreza era um fenômeno de cunho nacional, presente, embora de forma diferenciada, em todas as regiões, sendo visível e gritante tanto nas regiões metropolitanas, como, através de uma distribuição territorial difusa, em áreas rurais

3. A esse respeito, ver Costa, Matteo e Balbim (2010).

4. Sobre esse assunto, ver Shneider (2004) .

de forte predominância de agricultura familiar, cada vez mais deslocadas pelo agronegócio pujante e verticalizado.

Ainda nos anos 1990, o Ministério do Planejamento achou por bem patrocinar estudos e análises sob a égide de Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração, em que se buscou destacar as conexões de espaços dinâmicos do interior do país ao mercado externo, aí então visto como o principal fator de crescimento econômico. Já nos anos 2000, merece destaque o estudo elaborado sob os auspícios do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), em parceria com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), que buscou construir referências territoriais para a elaboração do Plano Plurianual – PPA 2008-2011 (Brasil, 2008). Entre outros aspectos, esse estudo colocou em destaque uma proposta de regionalização hierarquizada⁵ do território brasileiro, tendo como ponto de partida aspectos funcionais captados pela pesquisa Rede de Influências das Cidades 2007, do IBGE, complementado com análise de fluxos e relações econômicas especializadas e hierarquizadas. Resultou na proposição de onze macrorregiões, com respectivos macropolos, e 118 sub-regiões, permitindo um ajuste mais fino entre os índices de polarização, indicadores econômicos e sociais, e a compatibilização com as características ambientais e de identidade cultural.

Esta abordagem, diferente da anterior, procurou destacar a necessidade da integração das diferentes regiões do país e a necessidade de tornar o mercado interno como principal fator de crescimento e desenvolvimento. Nos últimos anos, com a retomada do crescimento econômico e o fortalecimento de políticas públicas voltadas à inclusão social e ao mercado de consumo de massas, emergiram ações e movimentos que deram forma ao conjunto de políticas socioterritoriais que hoje povoam o espaço da ação pública no país. Uma série destas políticas e programas buscou referência territorial, através de diferentes regionalizações, a maior parte delas tendo como base a divisão político administrativa do país (municípios e estados), com algumas delas exprimindo sua territorialidade por meio das microrregiões geográficas do IBGE. Seguiram-se várias iniciativas, fragmentadas, como o Programa de Mesorregiões Diferenciadas de Desenvolvimento (2000), a Proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003), o Programa Bolsa Família (2003), os Territórios Rurais (2004) e os Territórios da Cidadania (2008).⁶

Essas últimas iniciativas, diferentemente das anteriores, tencionam atingir públicos-alvo específicos, sendo que sua agregação em torno de territórios, existentes ou a construir, visam a uma maior expressão política e ganhos de escala para justificar ações e investimentos de maior porte. Em uma mesma perspectiva, mas com base em recortes próprios aos recursos naturais,

5. Com o objetivo de delimitar e caracterizar as sub-regiões que possam constituir uma referência para o planejamento das ações governamentais, e para reforçar as possibilidades de integração das perspectivas de desenvolvimento de cima para baixo e de baixo para cima. Para a delimitação das regiões em duas escalas, foi utilizado o modelo gravitacional, em que é feita a hierarquização dos centros urbanos brasileiros, por meio da comparação de seus índices de terciarização, e calculado o índice de interação entre estes centros e as demais localidades geográficas.

6. Neste, eram explícitos objetivos de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, em que a participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios são fundamentais. Busca realizar “um esforço concentrado para superar a pobreza no meio rural com um planejamento que alia visão territorial e eficiência nos investimentos públicos”, desenvolvendo ações e combinando os financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e outros programas voltados para a promoção social. Sobre os territórios da cidadania, ver mais em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community#>>.

merecem destaque as iniciativas dos órgãos e entidades ligadas ao meio ambiente e recursos hídricos, que propugnam referências territoriais que respeitem os diversos biomas, as bacias e micro bacias hidrográficas ou as áreas de especial interesse ambiental ou ecológico (reservas, parques naturais, florestas, unidades de conservação etc.). Estes recortes dão origem a programas públicos e a exercícios de planejamento que, de igual forma, buscam, com isso, uma maior proximidade dos territórios que lhes importa, a exemplo das Comissões de Bacia, com competência de gestão de recursos hídricos, ou a interação que o Instituto Chico Mendes procura com as comunidades em torno das unidades de conservação (UCs), com foco na preservação das áreas de amortecimento.

Esse conjunto de iniciativas permitiu que pudesse prosperar uma série de programas setoriais com foco territorial⁷ destinados a fazer convergir ações voltadas para a interiorização de serviços públicos e para a melhoria das condições de vida da base social.

Referência particular deve ser feita às iniciativas em curso promovidas no âmbito do SUS, que, desde a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS 01/1993), busca construir um pacto de gestão e regionalização da assistência médico-hospitalar, em conjunto com os diversos parceiros, incluindo os outros múltiplos aspectos⁸ relacionados à prestação continuada e hierarquizada de serviços.

É nesse contexto que o conceito de região, bem como sua delimitação, aproxima-se do território, agora como uma noção com estatuto operacional que permite a superação dos condicionantes e limites do aporte regional. O território que assim reemerge não tem nada a ver com o conteúdo geopolítico do território nacional; ele está relacionado às dinâmicas das relações socioespaciais construídas e marcadas pela vivência social, pela percepção de pertencimento, pelas características físicas e de infraestrutura que lhe condicionam. Trata-se dos efeitos mais gerais da reestruturação dos processos produtivos que se internacionalizam, mas também recompõem e afetam os territórios e as localidades que são a projeção particular sobre um espaço determinado. É neste propósito que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em estudo recente, alude que o atual processo de globalização revaloriza a dimensão territorial da competitividade face à crescente relevância da inovação, do capital social e do associativismo, entre outros.

Mais ainda, o território emerge como nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação das políticas públicas. Trata-se, na verdade, de uma tentativa de resposta do Estado, tendo em vista a ineficácia e a ineficiência de suas ações, seu alto custo para a sociedade e a permanência das mazelas sociais mais graves como a pobreza, o desemprego, a violência etc.

A complexidade crescente, neste cenário, coloca em cheque os mecanismos clássicos de gestão, dando espaço a agentes até então sem grande protagonismo. Iniciativas como a

7. Tais como o Apoio aos Arranjos Produtivos Locais, Territórios da Pesca, Territórios do Turismo, Programa Luz para Todos, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, de Aquisição de Alimentos, de Cisternas e Promoção da Inclusão Produtiva, e Mais Saúde: Direito de Todos.

8. Pacto pela Saúde 2006: a regionalização como eixo estruturante do pacto de gestão, entendida como um processo de identificação e constituição de regiões de saúde, onde se organizam as ações e serviços de saúde existentes nos diferentes municípios que compõem a região, em uma rede regionalizada de atenção visando a universalidade do acesso, a equidade, a integralidade e resolutividade

descentralização das políticas públicas; a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente organizações não governamentais (ONGs) e os próprios beneficiários; a redefinição do papel das instituições; e o crescimento da importância das esferas infranacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil. Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado central com estes organismos locais, tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência que passou a ser o território e, conseqüentemente, as ações e intervenções decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial.

Desse modo, este capítulo se propõe a: recolher e analisar algumas das principais regionalizações da administração pública federal, tendo em vista a desconcentração ou descentralização de serviços diversos; recolher e analisar algumas das diversas regionalizações intraestaduais atualmente vigentes; e fazer algumas considerações finais, à guisa de conclusão.

2 POLÍTICAS, PLANOS E PROJETOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL: CONCEPÇÃO, ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Pensar e planejar ações com base no efetivo conhecimento do território, delimitando a área de atuação específica, priorizando espaços geográficos em detrimento de outros, escolhidos segundo fatores ambientais, socioeconômicos, articulando os diferentes atores envolvidos, compatibilizando as diferentes ações em desenvolvimento nas diversas instâncias de governo, e com comprometimento da real atribuição do Estado, consiste em um desafio visando a uma gestão eficiente. O conhecimento e análise das políticas, planos e projetos permitem entender o modelo de planejamento vigente, as articulações nos diversos níveis de governo e o atual processo de ocupação do espaço.

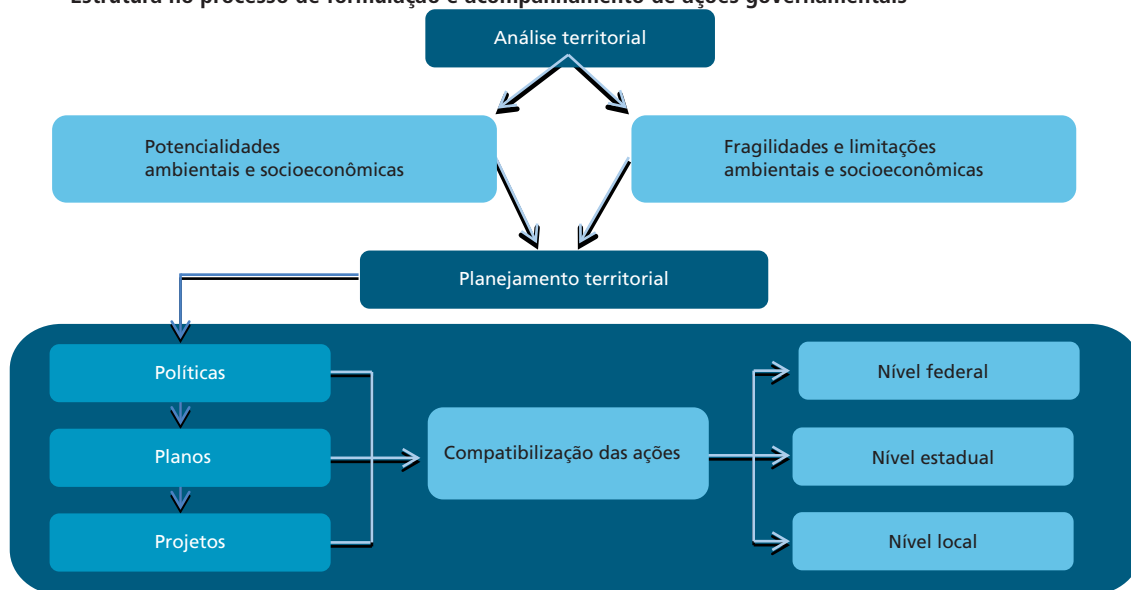
Deficiências de gestão, sobreposição, incompatibilidades entre ações, desperdício de recursos financeiros, falta de capacitação dos gestores públicos, falta de estabelecimento de cenários prospectivos de longo prazo, falta de continuidade das ações propostas, entre outros fatores, constituem obstáculos ao desenvolvimento territorial desejado com bases sustentáveis, pensando em justiça social, contenção dos impactos ambientais e uso organizado dos espaços em prol de um conjunto socialmente ampliado. De fato, trata-se de um desafio ao processo de governar e não só ao desenvolvimento territorial.

As instituições responsáveis pelas políticas públicas devem estar devidamente fortalecidas e preparadas nos níveis local, regional e nacional para implementar as ações sob sua responsabilidade, promovendo a articulação com as demais instituições afins e o monitoramento do cumprimento das diretrizes definidas. A análise das ações pensadas pela administração pública federal, principalmente as políticas, os planos e os projetos, deve seguir uma estrutura mínima de formulação, considerando o efetivo conhecimento do território, a integração nos diferentes níveis de governo, bem como um sistema de monitoramento, controle e avaliação (figura 1). É necessário pensar uma integração das diferentes iniciativas para cada região, uma vez que a implementação do processo de

gestão depende de um amplo processo interativo entre planos, projetos e programas nas diferentes instâncias governamentais.

FIGURA 1

Estrutura no processo de formulação e acompanhamento de ações governamentais



É importante considerar a hierarquia do processo de planejamento, que segue a sequência mostrada na figura 2.

FIGURA 2

Hierarquia do processo de planejamento



Com relação à hierarquia do processo de planejamento, é importante destacar que o procedimento adotado em cada nível é diferente e, com frequência, independente dos demais. O ideal seria que cada projeto fosse parte de um programa, cada programa um componente de um plano, e assim por diante, até o mais alto nível do processo de planejamento.

Egler (1998) considera impossível discutir alguma política, plano ou programa setorial sem que se faça a ligação deste com o espaço ou território onde está sendo implementado, e também com os contextos ou ideologias políticas sob as quais as políticas, planos e programas foram criados.

Devido ao grande número de políticas, planos e programas no âmbito federal, para a presente análise, procurou-se exemplificar o trabalho com um número mínimo de instrumentos que, de certa forma, refletisse alguns aspectos do planejamento territorial atual. Neste sentido, a seleção das políticas, planos e programas considerada seguiu alguns critérios de definição, podendo destacar aqueles que: *i)* foram instituídas por instrumento legal; *ii)* possuem indicadores de avaliação passíveis de espacialização; *iii)* permitem verificar como o poder público tem definido prioridades de intervenção em determinado território; *iv)* abrangem diferentes áreas de atuação, a saber, regional, ambiental, energética, transportes, agrícola e pecuária, turismo etc.; *v)* delimitam áreas em função de uma análise territorial bem definida; e *vi)* recomendam diretrizes gerais e específicas de modo distinto em relação a porções territoriais delimitadas.

As políticas de ordenamento e planejamento territorial buscaram considerar três importantes setores do processo de gestão territorial, ou seja, a questão ambiental, de energia e de desenvolvimento regional, na seguinte sequência:

- Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA;
- Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR; e
- Política Energética Nacional.

Os planos são as diretrizes mais amplas e, contendo os princípios e finalidades para a ação, devem trazer como orientação fundamental a ideologia que embasará os programas e os projetos. De forma a complementar os setores considerados no âmbito das políticas, os *planos selecionados*, em nível federal, abrangem a área de transporte, agrícola e pecuária, bem como a de turismo:

- Plano Nacional de Turismo;
- Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT;
- Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013.

Entre os *programas*, dois se destacam pela complexidade em pensar o território e definir espaços de atuação, considerando critérios que envolvem aspectos ambientais, sociais, econômicos, a saber:

- Programa Zoneamento Ecológico-Econômico; e
- Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais.

A seguir, serão apresentadas considerações sobre estes instrumentos elencados.

2.1 Política Nacional do Meio Ambiente

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

A análise das ações em desenvolvimento no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e órgãos vinculados deixa clara a intencionalidade na implementação da Política Nacional do Meio Ambiente.

Nesse sentido, cabem alguns exemplos, como o ponto da lei que trata a autonomia de criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual ou municipal. Para tal, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, composto por doze categorias de unidades de conservação (UCs), cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e aos usos permitidos, destacando aquelas áreas que precisam de mais cuidados, pela sua fragilidade e particularidades, e aquelas que podem ser utilizadas de forma sustentável e conservadas ao mesmo tempo.

Em termos de gestão das UCs, a legislação define que o nível de governo (federal, estadual ou municipal) que criar determinada unidade também terá o poder para sua gestão, incluindo o zoneamento. O SNUC vem atender às recomendações da PNMA, assim como da norma expressa na Constituição Federal, na forma de seu Artigo 225, § 1º, inciso III: “definir, em todas as Unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Em geral, a legislação ambiental apresenta características bastante diferentes do que normalmente ocorre com o quadro geral dos estatutos legais no Brasil. Os instrumentos legais da área ambiental tratam das relações entre homem e natureza apresentando, em sua maioria, normas de uso e ocupação de espaços.

Remete a duas abordagens distintas: a primeira em relação à responsabilidade pela atuação: “órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios” e a segunda que trata de dois conteúdos distintos: o primeiro é a “zona”, uma vez que remete ao zoneamento ambiental em seu Artigo 9º, item II. A lei remete ao Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, segundo o qual o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) dividirá o território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável. O ZEE atua em multiescalas e, para tal, “considera-se região ou regional a área que compreende partes de um ou mais estados”. O outro aspecto da política é pensar e tratar a “área”, uma vez que é multiescalar, e atuar desde a propriedade rural, remetendo inclusive ao Código Florestal.

O Brasil tem uma legislação sobre florestas desde 1965, o chamado Código Florestal. Esta lei foi modificada várias vezes durante os últimos anos, mas os maiores ajustes aconteceram em 2012, resultando em uma nova lei “sobre a proteção da vegetação nativa” (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, alterada pela Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012), abreviada como Lei Florestal. A lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos

florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

A nova lei inclui também o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que antes estava definido apenas como voluntário no Decreto Federal nº 7.029/2009. Este decreto criou o Programa Mais Ambiente, no qual todos os imóveis rurais estão agora obrigados a se inscreverem. Outro decreto, publicado em 18 de outubro de 2012, define as regras principais do CAR. O Sistema de Cadastro Ambiental Rural estabelece normas de caráter geral aos programas de regularização ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Exemplos de ações implantadas e em implementação pelo governo federal no sentido de atender aos objetivos da política podem ser descritos, como se segue.

Segundo o Artigo 4º, inciso I, da Lei nº 6.938, a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”. A necessidade desta compatibilidade pode ser verificada pelos índices de desmatamento presentes nos diferentes biomas brasileiros, demonstrando quais as áreas que estão em equilíbrio e quais as que necessitam de atenção especial (ou seja, sofrem com altas taxas de desmatamento e o não cumprimento do Código Florestal).

Por sua vez, a aplicação do inciso II do mesmo artigo – segundo o qual a PNMA visará “à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios” – pode ser observada por diferentes projetos, destacando-se: o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira, conhecido como Probio, através da definição de Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade nos biomas brasileiros – Amazônia, Caatinga, Cerrado, Pantanal, Mata Atlântica e Campos Sulinos, e na Zona Costeira e de Marinha; e o Projeto Corredores Ecológicos.

Integrante do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, o Projeto Corredores Ecológicos atua em dois corredores: o Corredor Central da Mata Atlântica (CCMA) e o Corredor Central da Amazônia (CCA), cuja implementação foi priorizada com o propósito de testar e abordar diferentes condições nos dois principais biomas e, com base nas lições aprendidas, preparar e apoiar a criação e a implementação de demais corredores. Os objetivos do projeto são: reduzir a fragmentação, mantendo ou restaurando a conectividade da paisagem e facilitando o fluxo genético entre as populações; planejar a paisagem, integrando UCs, buscando conectá-las para, assim, promover a construção de corredores ecológicos na Mata Atlântica e a conservação daqueles já existentes na Amazônia; demonstrar a efetiva viabilidade dos corredores ecológicos como uma ferramenta para a conservação da biodiversidade na Amazônia e na Mata Atlântica; e promover a mudança de comportamento dos atores envolvidos, criar oportunidades de negócios e incentivos a atividades que promovam a conservação ambiental e o uso sustentável, agregando o viés ambiental aos projetos de desenvolvimento. Mais uma vez, destaca-se também a lei de criação do SNUC, que representa avanços na criação e na gestão das UCs no que diz respeito às três esferas de governo (federal, estadual e municipal), possibilitando uma visão de conjunto das áreas naturais a serem preservadas.

O Artigo 4º da Lei nº 6.938 refere-se “ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais”, o que representa um dos objetivos do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico nos níveis federal, estadual e local.

O inciso IV do referido artigo destaca o “desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais” e tem sua implementação verificada em diferentes ações do governo, tais como o Bolsa Verde – instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Esta ação tem como objetivos: incentivar a conservação dos ecossistemas (manutenção e uso sustentável); promover a cidadania e melhoria das condições de vida; elevar a renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural; e incentivar a participação dos beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, técnica e profissional.

Em relação ao inciso V, Artigo 4º, da Lei nº 6.938, visando “à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”, o Programa Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo contribuir para o fortalecimento das principais instituições ambientais brasileiras, bem como reforçar a capacidade de gestão ambiental nos níveis federal, estadual, municipal e do Distrito Federal. Atualmente, o programa encontra-se em sua segunda fase (2009-2014), tendo por meta principal a atuação junto aos estados e ao governo federal nas seguintes temáticas ambientais: licenciamento, monitoramento e instrumentos econômicos para a gestão do meio ambiente.

O inciso VI, que prevê a “preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida”, remete a recuperação de áreas degradadas, implementado por diferentes ações: Projeto de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite; criação de unidades de conservação de uso sustentável ou proteção integral; Código Florestal Brasileiro, dispondo sobre a proteção da vegetação nativa em todo território nacional (Lei nº 12.651/2012, de 25 de maio de 2012, alterada pela Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012); e o Programa de Regularização Ambiental Nacional, com o Cadastro Ambiental Rural – CAR,⁹ entre outros.

Quanto ao inciso VII, que determina a “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”, a Constituição Federal de 1988, ao tratar também da proteção ao meio ambiente, dispôs que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de

9. Instrumento para auxiliar no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais, consiste no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das áreas de proteção permanente (APP), de reserva legal (RL) e remanescentes de vegetação nativa, com o objetivo de traçar um mapa digital a partir do qual são calculados os valores da área para diagnóstico ambiental.

defendê-lo e preservá-lo para as gerações presente e futura. (...) § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Assim, pode-se buscar, por meio de ação civil pública, tanto a cessação do ato lesivo ao meio ambiente, como a reparação do que for possível e, até mesmo, a indenização por danos irreparáveis, caso tenham ocorrido. O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, Art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei nº 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral. Decorrem para os destinatários (Estado e comunidade) deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição *in natura*), prestações estas que não se excluem, mas, pelo contrário, acumulam-se, se for o caso. Como instrumentos e ações relacionadas, têm-se o estudo de impacto ambiental/relatório de impactos sobre o meio ambiente, popularmente chamado de EIA/Rima, o licenciamento e compensação ambiental, o Programa de Regularização Ambiental (PRA), o termo de ajustamento de conduta (TAC) etc.

Apesar da alta pressão socioeconômica em relação à ocupação do território brasileiro, é possível considerar que a Política Nacional do Meio Ambiente tem sido implementada de forma lógica e coerente, pelo menos no que concerne à sua territorialidade, com a existência de planos, programas e projetos criados para controlar e minimizar os efeitos negativos sobre o uso dos espaços.

2.2 Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, tem como objetivo reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. Deve também orientar os programas e ações federais no território nacional, atendendo ao disposto no inciso III, do Artigo 3º da Constituição Federal.

Segundo o Sumário Executivo da PNDR,

no Brasil, as desigualdades regionais constituem um fator de entrave ao processo de desenvolvimento. A Unidade da Federação com o produto interno bruto *per capita* (a preços de mercado) mais elevado supera em cerca de nove vezes o da unidade pior situada neste indicador. Ora, essas diferenças de capacidade de produção refletem-se diretamente sobre as perspectivas de qualidade de vida das populações que residem nos estados mais pobres. As desigualdades possuem, assim, aguda expressão regional no Brasil, diferenciando os cidadãos também com relação ao seu domicílio e local de trabalho (Brasil, [s.d.]).

O Ministério da Integração Nacional (MI) entende que o caminho de redução das desigualdades passa pela valorização da magnífica diversidade regional do país. Isto significa dizer que o problema regional brasileiro encontra uma via de superação na exploração consistente dos potenciais endógenos de desenvolvimento das diversas regiões do país.

Assim, o MI expressa uma tipologia sub-regional para sua abordagem territorial por meio da PNDR. Esta tipologia serve de referência na seleção e priorização das sub-regiões nas quais devem ser aplicados os fundos constitucionais com vistas à diminuição das desigualdades regionais, exclusivamente para o caso de fomento às atividades produtivas. Para isto, utiliza-se uma metodologia baseada nos indicadores microrregionais de renda *per capita* e na variação do PIB entre 1991 e 2001. Para o MI, existem quatro tipos de sub-regiões no país, a saber: alta renda; dinâmica de menor renda; estagnada de média renda; e baixa renda.

Os indicadores foram construídos com as informações dos censos demográficos de 1991, 2000 e 2010, e o PIB municipal para os anos de 1990, 1998 e 2010. Em um enfoque técnico, a PNDR utiliza como indicadores, além da variação intercensitária da população residente, o rendimento domiciliar médio por habitante; os anos de estudo de certa proporção da população acima de certa faixa etária; e a taxa de crescimento médio anual do PIB, agregado por microrregiões geográficas do IBGE. Isto permite avaliar a dinâmica socioeconômica no período observado.

Segundo o *site* do MI,¹⁰

a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é expressão da prioridade efetiva do tema e vem sendo implementada para que se possam obter resultados efetivos na questão regional. A PNDR tem o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, explorando a imensa e fantástica diversidade que se observa nesse país de dimensões continentais. O foco das preocupações incide, portanto, sobre a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território.

Como principais instrumentos da PNDR destacam-se:

1) *Planos regionais:*

- planos macrorregionais de desenvolvimento (Amazônia Sustentável, Nordeste/Semiárido e Centro-Oeste); e
- planos mesorregionais de desenvolvimento, elaborados e implementados pelo MI.

2) *Programas governamentais:*

- Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial;
- Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira;
- Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais; e
- Programa do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido.

3) *Fundos de desenvolvimento regional:*

- Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional;
- fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO, FCO); e
- fundos de desenvolvimento regional do Nordeste e da Amazônia.

10. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>>.

A instrumentalização da política, com vistas a atuar nas áreas prioritárias estipuladas, ocorre mediante a implantação de planos regionais, programas e ações governamentais, e uso de fontes diversas de recursos financeiros.

De forma a pensar uma avaliação crítica da PNDR, pode-se remeter, como exemplo, ao relatório do TCU (TC 003.765/2010-5) que relata que o planejamento e a elaboração do orçamento anual dos recursos do FNO apresentam baixa aderência aos paradigmas da PNDR, sendo que planos anuais não apresentam um conjunto de indicadores e metas adequados e suficientes para avaliar e direcionar as aplicações de recursos de acordo com as diretrizes e prioridades traçadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Outro ponto importante foi que ainda não foram fixados pelo Comitê Gestor da PNDR indicadores e metas para avaliação do alcance dos resultados da política, sendo que programação orçamentária utilizada nos planos de aplicação do FNO, por exemplo, estabelece indicadores e metas quantitativas próprias. Verificou-se, nos planos de aplicação para os exercícios de 2007 a 2009, que houve priorização espacial por critério político-administrativo, estabelecendo-se que deveriam ser priorizadas as aplicações nos estados com menor nível de renda e menor dinamismo econômico.

A programação da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais deve, portanto, ser orientada pelo estabelecimento de indicadores e metas que permitam avaliar o grau de eficácia segundo os critérios da política e que orientem os esforços governamentais para superação dos obstáculos ao desenvolvimento das microrregiões de baixa renda e estagnadas.

Segundo o referido relatório do TCU, contrastando os indicadores utilizados no planejamento do FNO com o critério básico de intervenção da PNDR, constata-se a ausência de indicadores e metas quantitativas anuais de distribuição por microrregiões prioritárias.

Assim, um esforço por parte do MI faz-se necessário no sentido de estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos fundos, bem como direcionar seus principais instrumentos de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da PNDR.

O texto de referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, publicado em julho de 2012, apresenta as discussões para a formulação da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), cujo objetivo é duplo: sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais; e criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia.

2.3 Política Energética Nacional

A Política Energética Nacional foi instituída pela Lei nº 9.478, publicada em 1997, e alterada pela Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011. Dispõe sobre a política e as atividades relativas

ao monopólio do petróleo, instituindo o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Entre os objetivos da política, destacam-se: preservar o interesse nacional; promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; identificar as soluções para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do país; e utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis.

A implementação da política, por meio de investimentos no setor, tem sido objeto do Plano Nacional de Energia (PNE) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PNE 2030 é um instrumento fundamental para o planejamento de longo prazo do setor energético do país, orientando tendências e balizando as alternativas de expansão do sistema nas próximas décadas, por meio da orientação estratégica da expansão.

Segundo Tolmasquim (2012), todos os anos, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) apresenta, por meio do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), a configuração de referência para a expansão da geração e das principais interligações dos sistemas regionais, atendendo aos critérios de sustentabilidade socioambiental e de garantia de suprimento. Este estudo subsidia o processo licitatório para expansão da oferta de energia elétrica, com vistas a garantir o abastecimento adequado para o crescimento do país.

A principal diretriz desse plano é a priorização da participação das fontes renováveis de energia para atender ao crescimento do consumo de energia elétrica no horizonte decenal. Nos leilões de compra de energia nova e de reserva, esta priorização se faz ainda mais oportuna, na medida em que essas fontes vêm apresentando custos de geração de energia bastante competitivos.

Ainda de acordo com Tolmasquim (2012), a extensão do sistema de transmissão interligado, da ordem de 100 mil km em 2010, irá evoluir para cerca de 142 mil km em 2020. Ou seja, o equivalente a quase a metade do sistema hoje existente será construído nos próximos dez anos. Grande parte desta expansão virá com os grandes troncos de transmissão associados às interligações das usinas da região Norte – entre as quais Jirau e Santo Antônio, no Rio Madeira, e Belo Monte – com o resto do país.

Também merece destaque a interligação Manaus-Boa Vista em 500 kV, que além do atendimento ao mercado de energia elétrica do estado de Roraima, permitirá o escoamento do excedente de energia dos futuros aproveitamentos hidrelétricos da bacia do Rio Branco.

A estimativa total de investimentos, considerando o valor acumulado no período 2011-2020, abrangendo também as instalações já licitadas que entram em operação no período decenal, atinge cerca de R\$ 46,4 bilhões, sendo R\$ 30 bilhões em linhas de transmissão e R\$ 16,4 bilhões em subestações, incluindo as instalações de fronteira.

No caso da Política Energética Nacional, alguns pontos de reflexão são necessários, principalmente no que se refere aos conflitos resultantes na implantação de projetos energéticos com

o setor socioambiental. Conflitos, no que tange a populações tradicionais, populações indígenas e perda da biodiversidade com impactos significativos na flora e fauna, constituem um problema na construção de usinas hidrelétricas como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Assim, é fundamental que a Política Nacional de Energia considere ampla articulação de participação e gestão em todas as fases de seu planejamento, ou seja, é fundamental a articulação entre as políticas públicas. A política deve ser implementada considerando as especificidades das questões ambientais e sociais.

2.4 Plano Nacional de Turismo

Segundo o Ministério do Turismo (MTur), a formulação do Plano Nacional de Turismo 2013-2016 consolida a Política Nacional de Turismo (instituída pela Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008) e apresenta as orientações estratégicas para o desenvolvimento da atividade no Brasil para os próximos anos. Resulta do esforço integrado do governo federal, envolvendo a iniciativa privada e o terceiro setor, por meio do Conselho Nacional de Turismo, sob a coordenação do MTur.

Segundo Artigo 2º do Decreto nº 7.381/2010, o Plano Nacional de Turismo é um conjunto de diretrizes, metas e programas que orientam a atuação do MTur, em parceria com outros setores da gestão pública, nas três esferas de governo e com as representações da sociedade civil, iniciativa privada e terceiro setor, relacionadas ao turismo.

As principais diretrizes previstas no plano são: a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção da sustentabilidade; a participação e diálogo com a sociedade; o incentivo à inovação e ao conhecimento e a regionalização. Os principais objetivos do plano são: incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil; melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro; preparar o segmento para os megaeventos; e classificar e certificar os serviços turísticos brasileiros e ampliar a atração de investimentos para o setor, por meio da desoneração tributária.

O PNT tem suas metas e programas revistos a cada quatro anos, em consonância com o Plano Plurianual (PPA), ou quando necessário, observado o interesse público, tendo por objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo.

Segundo o PNT 2013-2016, a realização, em 2014, da Copa do Mundo de Futebol da Federação Internacional de Futebol (Fifa) e a realização dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016, de par com outros grandes eventos esportivos, culturais, empresariais e políticos, amplia a projeção da imagem do país junto aos investidores internacionais e às demais nações. A preparação para estes eventos antecipa e prioriza os investimentos no desenvolvimento da infraestrutura básica e turística.

O PNT 2013-2016 pressupõe a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; a participação e diálogo com a sociedade; o incentivo à inovação e ao conhecimento; e a regionalização.

Como parte da política estratégica que norteia o desenvolvimento turístico no país, a regionalização é resultado de um processo de planejamento descentralizado e compartilhado, iniciado em 2003, que resultou na estruturação e implementação de instrumentos e ferramentas que têm permitido uma maior interlocução entre o Ministério do Turismo e as 27 Unidades Federativas. Assim, como resultado de uma ação integrada que tem evoluído ao longo de 2003-2012, o mapa turístico brasileiro conta atualmente com 3.635 municípios, organizados em 276 regiões turísticas.

A avaliação recente do programa aponta para a necessidade de novos desafios, notadamente no que diz respeito à construção de uma estratégia de fortalecimento e posicionamento do turismo, a partir da organização das regiões em uma abordagem territorial aliada à gestão descentralizada em uma abordagem institucional e empresarial, para o desenvolvimento e a integração do turismo no Brasil. Reconhecer o espaço regional e a segmentação do turismo, construído e implementado pelos próprios atores públicos e privados nas diversas regiões do país, constitui uma estratégia facilitadora do desenvolvimento territorial integrado.

O Ministério do Turismo dá continuidade ao Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, apoiando ações de fortalecimento institucional, promovendo o planejamento, a qualificação e práticas de cooperação entre os diferentes atores, públicos e privados, na busca da competitividade dos produtos turísticos nas regiões.

O Plano Nacional de Turismo 2013-2016 apresenta, como visão de futuro, posicionar o Brasil como uma das três maiores economias turísticas do mundo, até 2022. Em 2011, segundo o World Travel & Tourism Council (WTTC), o setor do turismo brasileiro ocupava a 6ª posição entre os países com maior geração de renda. Na projeção para 2022, o Brasil avançaria apenas uma posição, ficando na 5ª posição. Este pode ser considerado um cenário tendencial. Ciente das potencialidades do país, o PNT estabelece, como meta estratégica para o ano de 2022 (ano-marco do bicentenário da Independência), que o Brasil venha a ocupar a 3ª posição.

2.5 Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT

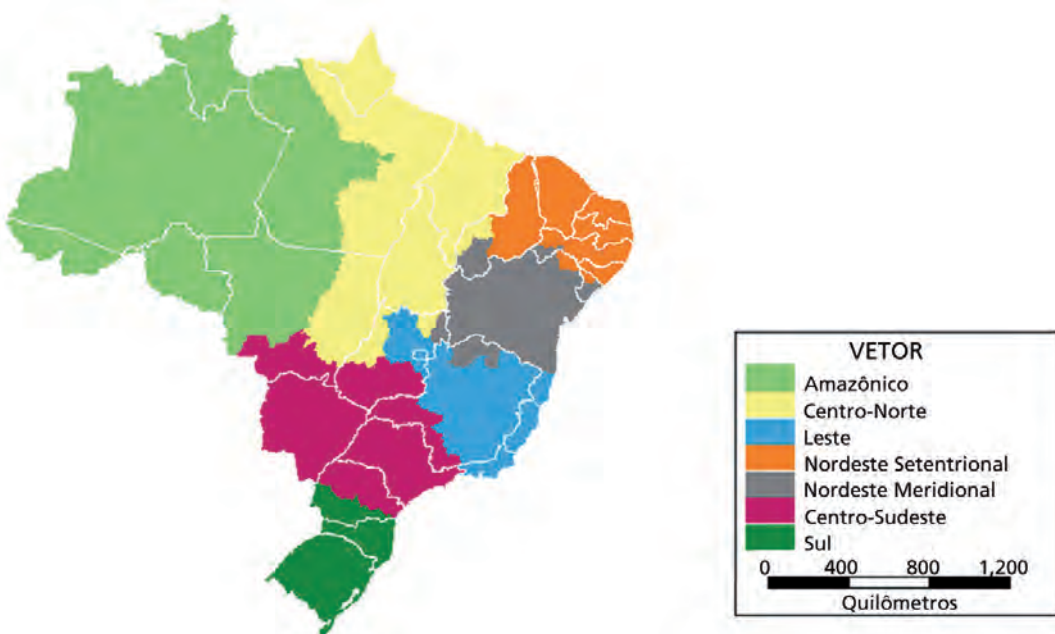
O Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) apresenta um estudo detalhado para o setor, com um plano de investimento e expansão até 2023. Seu objetivo é a retomada do processo de planejamento no setor dos transportes, dotando-o de uma estrutura permanente de gestão e perenização deste processo, com base em um sistema de informações georreferenciadas, contendo todos os principais dados de interesse do setor. Um segundo objetivo é a consideração dos custos de toda a cadeia logística que permeia o processo que se estabelece entre as origens e os destinos dos fluxos de transporte. Outro ponto considerado pelo plano é a necessidade de melhor equilíbrio na atual matriz de transporte de cargas do país.

Segundo Perrupato (2012), os vetores logísticos da PNLT podem ser definidos como espaços territoriais brasileiros em que há uma dinâmica socioeconômica mais “homogênea” sob os pontos de vista de produções, deslocamentos preponderantes nos acessos a mercados e exportações, interesses comuns da sociedade, patamares de capacidades tecnológicas e

gerenciais, e problemas e restrições comuns, que podem convergir para a construção de um esforço conjunto de superação de entraves e desafios.

Os critérios para definição dos vetores tiveram como primeira aproximação o macrorregional; como segunda aproximação, o microrregional e o setorial; como terceira aproximação os corredores de transportes; e como quarta aproximação, a sustentabilidade ambiental. O plano apresenta sete vetores logísticos, a saber: Amazônico, Centro-Norte, Nordeste Setentrional, Nordeste Meridional, Leste, Centro-Sudeste e Sul (figura 3).

FIGURA 3
Vetores logísticos



Fonte: Ferrupato (2012).

Em uma evolução do processo tradicional de planejamento de transportes, o PNLT passa a considerar a questão da territorialidade e dos impactos da infraestrutura no desenvolvimento das diversas regiões do país. Assim, além da simples relação de benefício/custo, que tende a concentrar investimentos em regiões mais desenvolvidas, serão consideradas proposições para diminuição de desigualdades regionais, integração da América do Sul, ocupação do território e defesa da faixa de fronteira.

Em termos de expansão da infraestrutura, de um modo geral, o PNLT tem sido implementado principalmente com recursos do PAC do governo federal. No que se refere ao Programa de Investimentos em Logística, este tem como objetivo investir R\$ 133 bilhões em obras de duplicação, melhorias e construção, por meio de concessões de 7,5 mil km de rodovias e 10 mil km de ferrovias. Do total, R\$ 91 bilhões irão para a malha ferroviária, e R\$ 42 bilhões para a rodoviária. Existem 369 empreendimentos de rodovias, 53 de ferrovias,

71 empreendimentos de portos, 88 de hidrovias (ampliar e melhorar a navegabilidade dos rios brasileiros para diminuir o custo de frete, aumentar segurança e planejar o crescimento da navegação pelos rios do país) e 58 de aeroportos.

A expansão da capacidade aeroportuária no Brasil está prevista no PAC por meio da ampliação ou construção de novos terminais de passageiros e cargas, reforma e construção de pistas, pátios para aeronaves e torres de controle e modernização tecnológica de sistemas operacionais – transporte de bagagens e pontes de embarque, entre outros. Quanto à questão portuária, o PAC prevê um investimento em 71 empreendimentos em 23 portos brasileiros, para ampliar, recuperar e modernizar as estruturas visando a uma redução nos custos logísticos, à melhora da eficiência operacional, ao aumento da competitividade das exportações e ao incentivo ao investimento privado. Há obras de dragagem de aprofundamento de infraestrutura portuária, de inteligência logística e de terminais de passageiros para a Copa do Mundo de Futebol da Fifa de 2014.

Quanto ao PAC Ferrovias, prevê-se a expansão da malha ferroviária para permitir a ligação das áreas de produção agrícola e mineral a portos, indústrias e mercado consumidor. Para isto, o governo quer a revisão do modelo regulatório, para criar um ambiente mais competitivo no transporte de cargas, incentivar a utilização da capacidade da infraestrutura ferroviária e estimular novos investimentos. Quer, ainda, garantir carteira de projetos para ampliar e melhorar a utilização da malha, integrando-a aos demais modais de transporte (rodovias e hidrovias). Outra diretriz importante é o investimento em trens de alta velocidade ligando Rio-São Paulo-Campinas, São Paulo-Curitiba, Campinas-Triângulo Mineiro e Campinas-Belo Horizonte.

Quanto à expansão ferroviária, destaca-se a Ferrovia Norte-Sul, que, quando concluída, terá cerca de 3 mil km de extensão, promovendo a integração de regiões do país, reduzindo o custo do transporte de cargas e favorecendo o crescimento de projetos agropecuários e agroindustriais neste eixo. Adicionalmente, existe o plano ainda previsto no PAC para investimentos em ferrovias, de forma a ligar o país ao oceano Pacífico por eixos leste-oeste, além de diversas novas linhas e ramais inter-regionais. Apesar de ainda estar em fase de estudos de engenharia, a ligação ferroviária de quase 2,7 mil km ganhou novas perspectivas, viabilizadas pelo Plano Nacional de Viação (PNV), e uma extensão até o Mato Grosso.

Esse planejamento federal de investimentos em alternativas de transporte de cargas e passageiros envolve desde a ampliação de antigos projetos, como o da Ferrovia Norte-Sul, até a criação de corredores velozes, como o de Belo Horizonte a Curitiba.

Buscando a expansão do sistema rodoviário, o PNLT também planejou investir na ampliação, restauração e melhoria do sistema rodoviário de transporte no Brasil. A expansão do sistema prevê obras em duplicação, pavimentação, acesso a portos, contornos e travessias urbanas, para a eliminação de pontos de estrangulamento em eixos estratégicos, além do desenvolvimento de novas regiões, ampliação da integração física nacional aos países vizinhos e redução do custo do transporte. A melhoria da qualidade e tráfego nas rodovias, para reduzir o índice de acidentes, a garantia de carteira de projetos para investimentos no setor com

previsão de integração a outros modais (ferrovias e hidrovias) e concessão de rodovias com grande volume de tráfego também são objetivos deste setor do eixo transportes.

2.6 Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013

Segundo o Plano Agrícola e Pecuário 2012-2013 (Brasil, 2012a), a regionalização da política agrícola faz parte da atual orientação estratégica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) de valorização das condições econômicas, sociais e ambientais locais, priorizando investimentos em armazenagem, irrigação, correção e conservação de solos, máquinas e implementos agrícolas, no sentido de assegurar o melhor aproveitamento do potencial produtivo de cada região e a sustentabilidade da produção e das exportações agropecuárias.

A oferta de recursos de financiamento agrícola para custeio, comercialização e investimento incorpora esse enfoque regional e tem nos fundos constitucionais de financiamento sua expressão máxima. Estes fundos têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste mediante financiamentos direcionados às atividades de infraestrutura, de serviços, atividades minerais, agroindustriais, comerciais e agropecuárias, para a qual são destinados aproximadamente 50% dos recursos.

Entre os objetivos do plano para a próxima safra, destacam-se o propósito de elevar a produção de grãos, fibras e oleaginosas para 170 milhões de toneladas; a garantia de segurança alimentar; a regionalização do apoio aos produtores rurais; garantia de volume adequado de recursos para o crédito rural; redução dos custos financeiros e elevação da liquidez do produtor rural; maior apoio ao médio produtor rural; ampliação da cobertura do seguro rural e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro); apoio às cooperativas; e incentivo à agricultura de baixa emissão de carbono.

Segundo o Mapa (Brasil, 2012a), o principal objetivo do Projeto de Regionalização é identificar as dificuldades do setor, de forma regional, para induzir o crescimento da produção agropecuária e florestal por meio de sistemas que gerem emprego e renda com sustentabilidade.

A regionalização trata do projeto do Mapa para se aproximar mais do médio produtor rural e tornar mais ágil e eficiente a sua atuação em todos os municípios brasileiros. Ao valorizar as características de cada localidade, o Mapa assegura o melhor aproveitamento do potencial produtivo de cada região. O objetivo do projeto é identificar as dificuldades do setor, de forma regional, para induzir o crescimento da produção agropecuária e florestal por meio de sistemas que gerem emprego e renda com sustentabilidade.

Entre as medidas a serem adotadas estão o aumento da capacidade de armazenagem, com a criação de estoques estratégicos, a disseminação da irrigação para evitar perdas durante a estiagem, a recuperação dos solos, a adoção de políticas específicas para determinados produtos, a instalação de novas estações meteorológicas e a introdução de tecnologias para adequar as propriedades a um modelo de desenvolvimento menos poluente.

Segundo o Mapa (Brasil, 2012a), o Projeto de Regionalização é desenvolvido em três linhas de ação: a Política Agrícola Diferenciada, o Sistema Nacional de Defesa Agropecuária e a Reorganização Administrativa. Antes da implementação em escala nacional, o Mapa testará o Projeto de Regionalização nas duas regiões do país que mais sofrem com as alterações climáticas: o Sul e o Nordeste. Os resultados serão avaliados a cada seis meses e vão ajudar a consolidar o modelo a ser replicado em todo o território brasileiro.

2.7 Programa Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE)

No mundo atual, com o crescimento demográfico, a diversificação econômica e a integração em mercados nacionais e internacionais, a demanda por espaços aumenta. O uso e ocupação do território, no que se refere à questão social, econômica e ambiental devem, então, ser organizados e otimizados para atender às demandas de uma sociedade cada vez mais complexa. Como instrumento para esta organização surge o zoneamento, ou a divisão do espaço em partes (zonas), cujos limites definem áreas que têm características ou propriedades comuns – qualidade dos solos, tipo de relevo, disponibilidade de recursos hídricos, grau de urbanização, proporção de analfabetismo, renda *per capita*, aspectos étnicos ou religiosos, entre outros. Em resumo, as zonas podem ser definidas como áreas geográficas contínuas ou não, com certas potencialidades e características próprias e homogêneas.

O marco regulatório que transforma o zoneamento como instrumento de política ambiental foi a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), deixando de ser tratado a nível setorial (urbano-industrial, urbano, agrário, industrial). Este tema fica evidente no Artigo 2º, inciso II, da referida lei, que define como princípios da política nacional de meio ambiente a racionalização do uso do solo, do subsolo, dos recursos hídricos e do ar. Portanto, isto implica na exigência do planejamento e ordenamento do uso do solo e dos recursos naturais.

Além disso, atividades intrinsecamente ligadas à implementação do zoneamento são mencionadas no Artigo 2º, inciso III, da Lei nº 6.938/1981, estabelecendo que o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais faça parte da lista de princípios da política ambiental brasileira. Além disso, o Artigo 2º, inciso V, da Lei nº 6.938/1981, determina que sejam considerados, no conjunto dos princípios da política ambiental, entre outros, o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras. Finalmente, a Lei nº 6.938/1981, refere-se explicitamente no Artigo 9º, inciso II, ao zoneamento ambiental como um dos mecanismos para se atingir os objetivos pretendidos.

Alguns anos após a Lei nº 6.938/1981, a Constituição Federal de 1988, definiu de forma também explícita em seu Artigo 21, inciso IX, a competência para elaborar e executar planos de ordenamento do território.

A Lei nº 9.985, de 18 de julho 2009, regulamentou parte do Artigo 225 da Constituição Federal, instituindo também o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Esta lei não se refere diretamente aos zoneamentos ecológico-econômicos (ZEEs), mas estabelece

políticas e estratégias de manejo no interior das unidades de conservação, incluindo as zonas de amortecimento no entorno destas unidades e os corredores ecológicos, com o objetivo de assegurar a integridade ecológica e sociocultural destas unidades.

O Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, regulamentou o Artigo 9º da Lei nº 6.938, estabelecendo critérios para o zoneamento ecológico-econômico do Brasil. Este diploma legal buscou atender à demanda crescente por análise e aprovação do governo federal em função da conclusão de várias propostas de ZEE em nível estadual. Em 2007, o Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007, dá nova redação ao Decreto nº 4.297/2002, tratando de critérios para elaboração e aprovação dos zoneamentos, em especial, de escalas de trabalho, institucionalização dos zoneamentos e do tamanho das reservas legais para fins de recomposição.

A escolha do PZEE como um exemplo de programa específico, não apenas como um instrumento da PNMA, deve-se ao fato de sua importância em vários sentidos: primeiro, por analisar o território em seus diferentes aspectos, integrando aspectos físicos, bióticos, socioeconômicos, jurídico-institucionais; e segundo por ser um instrumento de definição e delimitação de espaços ou zonas específicas de atuação, incluindo recomendações ou diretrizes específicas e gerais para o uso do território.

O PZEE atua em escalas diferentes, em nível federal, estadual e local, definindo zonas ecológico-econômicas de intervenção territorial e diretrizes gerais e específicas para cada área delimitada. Tais áreas são definidas pela integração temática de análises do território em função de seus aspectos físico-bióticos, socioeconômicos e jurídico-institucionais.

Diferentes projetos de zoneamento foram realizados no Brasil em diferentes escalas, sendo que alguns foram objetos de normatização. As áreas institucionais apresentadas como variáveis foram selecionadas por necessariamente integrar todos os ZEEs existentes, uma vez que o diagnóstico jurídico-institucional analisa os espaços institucionais e os consideram, no ZEE, como áreas especiais, com cuja utilização dos recursos ambientais deverá seguir legislação, planos e diretrizes específicas das unidades em questão.

No âmbito federal, diferentes projetos de ZEEs foram realizados, sendo que alguns foram concluídos, normatizados, e outros avançaram até a fase de diagnóstico. Destacam-se, no âmbito federal, os seguintes projetos:

- Macrodiagnóstico da Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba: a Coordenação Nacional do PZEE do Território Brasileiro tem desenvolvido diversas ações na Bacia do Rio Parnaíba, nos últimos doze anos, com o intuito de fornecer uma visão macrorregional aos órgãos de planejamento federais, estaduais e municipais que atuam nesta área. Neste contexto, a Coordenação Nacional do PZEE juntamente com o Consórcio ZEE Brasil executou o Zoneamento Ecológico-Econômico do Baixo Rio Parnaíba, Projeto ZEE e Gestão Territorial nos Municípios de Gilbués e Monte Alegre do Piauí, o Diagnóstico dos Cerrados do Sul do Piauí e Maranhão e o Macrozoneamento da Bacia do Parnaíba. O último projeto citado foi iniciado em parceria com a Companhia

de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) do MI, uma vez que o Plano de Desenvolvimento do Parnaíba (Planap) apresentou entre seus objetivos a atribuição pela elaboração do macrozoneamento ecológico-econômico. O projeto gerou, em 2005, uma publicação com uma série de mapeamentos em sua fase de diagnóstico. Após o primeiro esforço, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba foi retomado pelo MMA, contando com a presença de órgãos do Consórcio ZEE Brasil e também com a contratação de consultorias.

- Macrodiagnóstico da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco: produto gerado pelo MMA, com apoio do Consórcio ZEE Brasil, o Macrodiagnóstico da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco foi publicado em 2011, integrando os produtos parciais com vistas à obtenção do Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Bacia Hidrográfica do São Francisco.
- ZEE da Região Integrada do Distrito Federal: o ZEE da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF) foi iniciado pelo Serviço Geológico do Brasil – Companhia de Pesquisas em Recursos Minerais (CPRM), com produtos gerados em 2004. Posteriormente o projeto foi retomado pelo Ministério do Meio Ambiente com apoio do Consórcio ZEE Brasil, não tendo sido concluído, faltando, assim, uma maior divulgação do banco de dados georreferenciados produzidos até o momento e a conclusão da fase de diagnóstico.
- Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal: o Decreto nº 7.378 de 1º de dezembro de 2010, aprovou o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, definindo zonas e diretrizes zonais para toda a região.
- Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Cerrado: está em processo de discussão visando à sua conclusão para o primeiro semestre de 2013.

No que tange ao Programa Zoneamento Ecológico-Econômico em nível federal, uma estratégia que possibilitaria maior efetividade no apoio ao planejamento territorial no Brasil seria a execução do macrozoneamento ecológico-econômico do território nacional. O ZEE prevê em sua metodologia de execução a construção de cenários tendenciais e prospectivos, o que permitiria o diagnóstico do sistema de gestão atual, propondo alternativas baseadas em uma análise integrada do território, pensando suas potencialidades e fragilidades, apoiando os instrumentos de planejamento territorial, inclusive o Plano Plurianual e o Programa de Aceleração do Crescimento.

2.8 Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

Embora esteja em curso uma tendência mundial da urbanização das sociedades, estudos que enfocam as questões rurais revelam um universo cada vez mais complexo, diversificado e fundamental para o desenvolvimento socioeconômico de cada país. Neste contexto, compreender as relações urbano-rurais, periurbanas e silvícolas assume vital importância na elaboração de políticas públicas que têm por objetivo reduzir as desigualdades sociais e promover o bem-estar

das populações. Caracterizar, quantificar, descrever e analisar os grupos sociais que atuam tanto nos territórios rurais, como nas áreas urbanas, tornou-se fundamental para o balizamento das políticas territoriais de cada país. O rural e o urbano como fenômenos integrados e interdependes, porém com suas próprias *nuances* e tipologias.

Atualmente, a maior parte da população do planeta concentra-se nas áreas urbanas. No caso brasileiro, a distribuição aproximada da população urbana, que era de 46% no Censo de 1960, passou a 56% no Censo de 1970, provocando um rápido e desordenado crescimento das áreas urbanas metropolitanas e gerando uma enorme pressão sobre as administrações municipais (Weber e Hasenack, 1997). Os principais reflexos desta concentração urbana acelerada podem ser observados pela crescente degradação ambiental e deterioração das condições de vida nestas cidades. Novas e crescentes necessidades da população surgem com este processo de crescimento urbano, exigindo rapidez e eficiência nas tomadas de decisão do poder público. Portanto, para resolver os inúmeros novos problemas, é essencial a adoção de novas soluções de planejamento urbano que incorporem as novas tecnologias disponíveis.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), “a divisão territorial é muito antiga no mundo e, no Brasil, remonta aos tempos das capitanias hereditárias” (Brasil, 2005, p. 3). Mas, no mundo contemporâneo, face às novas tecnologias de comunicação e transporte, com as mudanças de paradigmas econômicos e sociais, também os modelos de divisão territorial tornaram-se obsoletos. De fato, para o MDA, os territórios rurais não se resumem a um espaço físico, mas, sim, a um complexo conjunto de fatores sociais, econômicos, históricos, políticos e naturais, entre outros, tudo articulado por uma rede de comunicações e transportes que terminam por impactar o custo final da produção econômica no território. A analogia entre os mercados e os territórios revela formas específicas de interação social, “da capacidade dos indivíduos, das empresas, das instituições e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, propícias a valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes de construir ao longo da história” (*op. cit.*, p. 3).

Embora importantes, as condições físicas não são limitantes ao desempenho dos territórios, podendo vencer pela capacidade de inovação, seja por meio de novos processos de organização da produção, ou de uma rede de relações interpessoais que amplie as possibilidades de valorização desta produção. Assim, o desenvolvimento rural deve ser concebido em um contexto muito mais territorial que setorial (do ponto de vista econômico). O desafio consiste, então, em criar condições para que o agricultor valorize certo território em um conjunto muito diversificado de atividades e de mercados. Portanto, o sucesso reside em uma dinâmica territorial que se articule em múltiplas escalas. Assim, necessárias se tornam as políticas públicas que estimulem a formulação de projetos descentralizados, valorizadores de atributos locais e regionais. Mas isto não acontecerá espontaneamente, sendo necessário transformar as expectativas que as elites brasileiras têm do meio rural, dando conta de que há aspectos positivos que se fundamentam na descentralização do crescimento econômico e no fortalecimento das cidades médias.

Para o MDA (Brasil, 2005), o principal desafio da sociedade brasileira consiste em banir a fome e a miséria que assolam cerca de um quarto da população. A solução definitiva virá apenas com profundas transformações democráticas na sociedade, definindo um novo paradigma nas relações entre o Estado e a sociedade, por meio de políticas públicas duradouras e abrangentes, com instrumentos focados nas transformações pretendidas, que estimulem o desenvolvimento descentralizado e a autogestão. O estado precisa mostrar-se inovador e renovador para estar à altura das necessidades e anseios da sociedade brasileira.

Assim, nada mais inovador que o desenvolvimento endógeno¹¹ dos territórios rurais vistos a partir de uma perspectiva territorial.¹² Pretende-se ampliar a capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Busca-se definir as políticas públicas a partir das demandas emanadas das comunidades e organizações da sociedade civil, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características.

A concentração de renda é apontada como razão principal da persistência da pobreza no país. Neste contexto, o acesso à terra é visto como um direito inalienável do agricultor, pois representa um passo em direção à habilidade produtiva, aos instrumentos de apoio à produção e aos serviços essenciais, culminando em um crescente processo de desigualdade social no campo. Segundo Veiga *et al.* (2005), o desafio da produção alimentar sustentável passa pelo combate à pobreza, sem esquecer a responsabilidade ambiental, com manejo equilibrado dos recursos naturais.

Estatisticamente, as microrregiões rurais se caracterizam por uma densidade demográfica menor que oitenta habitantes por km² e população média por município até 50 mil habitantes. Estas microrregiões são ordenadas com o critério de maiores concentrações de público prioritário do MDA de acordo com a maior demanda social: agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do ordenamento agrário, famílias assentadas. Perfis socio-econômicos e agropecuários também são traçados. Este ordenamento orienta, ainda, as negociações entre o MDA e os estados, onde são agregados outros critérios de priorização, excluindo-se aqueles conflitantes ao MDA. Segundo o MDA, “a escolha dos territórios rurais em cada Estado se dará após a conclusão satisfatória do processo de consultas à sociedade civil e ao governo. A aprovação se dará pelos conselhos estaduais e nacional” (Brasil, 2005, p. 28). A visão de futuro está expressa no Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável, que organiza o processo de articulação e implementação de ações que transformem o quadro atual do território e realize os objetivos eleitos por sua população.

11. Brandão (2007) apresenta um mapeamento crítico das principais vertentes, hoje hegemônicas, que sugerem um novo padrão de desenvolvimento baseado no âmbito local, nos microprocessos e microdecisões. Assim, a “endogenia exagerada” das localidades crê na capacidade das vontades dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, tratando as classes sociais, os oligopólios e a hegemonia como um passado superado. O autor critica este contexto, onde o “local” pode tudo, bastando se mostrar diferente e “especial” propagando suas vantagens de competitividade, eficiência e amenidades para garantir sua inserção na modernidade.

12. Ao discutir a amplitude do conceito de território, Haesbaert (2004, p. 37) afirma que “apesar de ser conceito central para a geografia, território e territorialidade, por dizerem respeito à espacialidade humana, têm uma certa tradição também em outras áreas, cada uma com um enfoque centrado em uma determinada perspectiva. Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação sociedade-natureza), a ciência política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado); a economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto ‘força produtiva’); a antropologia destaca sua dimensão simbólica (...); a sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo”.

Com relação aos objetivos estratégicos de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o MDA, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), tem como objetivo geral promover e apoiar as iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural.

O MDA expressa sua abordagem territorial por meio do Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Esta abordagem, na visão do planejamento rural, tem pelo menos quatro aspectos importantes: *i)* o rural não se resume apenas à produção agrícola; *ii)* a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção e ao desenvolvimento, ao mesmo tempo que a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa; *iii)* a descentralização das políticas públicas, atribuindo competências aos atores locais; e *iv)* o território é a melhor unidade para dimensionar laços de proximidades entre as pessoas, grupos sociais e instituições.

Pelos critérios adotados pelo MDA, cabe aos estados identificar e eleger os municípios que comporão um determinado território rural a partir dos critérios previamente estabelecidos pelo MDA. Assim, em conjunto com os atores sociais locais e observadas suas respectivas demandas, os estados encaminham a solicitação para posterior homologação do MDA, onde se inicia um processo de construção de programas e ações específicos a cada território, de acordo com as demandas estabelecidas e democraticamente escolhidas.

Estima-se que este processo de desenvolvimento rural sustentável pode levar até trinta anos para sua maturação no território. Assim, os resultados alcançados variam no tempo e no espaço, conforme a época de sua instalação, os atores envolvidos, os ativos provenientes dos recursos naturais, os estoques de capital, a capacidade de promover um maior fluxo de bens e serviços, as dinâmicas socioeconômicas, urbanas, culturais e históricas de cada local ou território rural. O MDA, através do Sistema de Informações Territoriais (SIT) vem tentando monitorar a diversidade destes territórios, assim como seus casos de sucesso e dificuldades encontradas.

Planos, programas e projetos no âmbito federal remetem a uma intervenção no território nacional, o que implica na necessidade de amplo processo de articulação e divulgação de ações com os níveis estadual e local. Pensar e propor intervenção territorial de forma integrada permite a não sobreposição ou incompatibilidades entre as ações em nível federal, estadual ou local. Assim, cabe uma breve análise das regionalizações construídas no âmbito estadual.

2.9 Algumas considerações sobre as políticas e planos federais apresentados

De forma em geral, as políticas de ordenamento e planejamento territorial consideradas no presente capítulo buscaram tratar alguns setores do processo de gestão territorial, com viés na questão ambiental, rural, de turismo, de energia e de transportes.

Foi possível refletir sobre a carência, por parte do governo federal, na apresentação dos critérios de seleção para priorização de áreas de intervenção no território. Alguns são regionalizáveis segundo critérios bastante identificáveis, como a Política Nacional de Desenvolvimento

Regional ou o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico. Quando se analisam as políticas, planos e programas, ficaram evidentes dois pontos, a seguir relacionados.

- 1) A atuação é baseada nas regiões administrativas do IBGE, vinculando o papel de implementação a União, estados, territórios e/ou municípios;
- 2) As regionalizações produzidas pelas políticas, planos ou programas dependem do seu “objeto”, o qual poderá estar vinculado a duas situações:
 - Questões socioeconômicas, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cuja regionalização é baseada nas regiões do IBGE, que partem da análise das condições de vida da população e dados econômicos, disponíveis, por setores censitários, municípios etc.
 - Quando remete a questões do meio físico-biótico do território nacional, a regionalização perpassa ou não “obedece” as regiões do IBGE, como é o caso da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

A hierarquização em política, plano e programa em desenvolvimento pelo governo federal está bem definida, ou seja, existe uma compatibilização entre os diferentes níveis, com uma intenção clara de implementação de suas diretrizes e estratégias. Entretanto, cabe aqui refletir que a simples existência da política, plano ou programa não garante a eficácia de sua implementação.

De fato, a definição de critérios de escolha de áreas prioritárias para atuação supostamente garantiria uma maior eficiência, com economia de recursos e a melhoria de integração na gestão nos diferentes níveis (federal, estadual e local). Neste sentido, a definição dos municípios prioritários do Cadastro Ambiental Rural (CAR) tem sido um bom exemplo de articulação pela discussão amplamente anunciada de seus critérios de seleção, especialmente quanto à escolha dos municípios entre os atores federal e estaduais.

Outro ponto importante é a necessidade de melhoria no mapeamento e georreferenciamento das ações, ou seja, necessidade de espacialização das políticas públicas, com posterior divulgação dos dados geográficos produzidos. Como exemplo, os dados do PAC são divulgados como figuras, não representando mapas. Tal ação permitiria a análise integrada do planejamento federal, permitindo integração dos dados e verificação de possíveis incompatibilidades e sobreposições.

3 ASPECTOS GERAIS DAS REGIONALIZAÇÕES ESTADUAIS

As crescentes desigualdades socioeconômicas entre nações e regiões vêm motivando a realização dos mais diversos estudos que buscam compreender suas causas e consequências, especialmente em países de economia periférica como o Brasil. Entre outros aspectos, tais estudos buscam reconhecer que as circunstâncias locais são um importante ponto de partida para uma genuína estratégia regional. As evidências aqui observadas mostram que as regiões menos favorecidas precisarão reconhecer que as fontes primárias de desenvolvimento local são necessárias, mas insuficientes para o progresso. Mas há que se ter em conta que os “agentes das regiões ricas” não

chegam à plena realização de seu capital e seus objetivos sem a interação com os “agentes das regiões pobres”: eles são partes do mesmo fenômeno, mesmo mercado. Desta forma é preciso entendê-los como um todo formado por diferentes partes que se encontram distribuídas nas diferentes regiões do mundo e do país, obtendo diferentes benefícios, umas mais, outras menos.

Se, por um lado, Brandão (1996) imputa à globalização a exigência da extrapolação do espaço local para uma conexão sem fronteiras nacionais para mercadorias e serviços, Castells e Borja (1996) reafirmam o local como o grande protagonista da atualidade. Mas esta reafirmação do local exigirá da municipalidade investimentos nem sempre disponíveis, especialmente naquelas cidades situadas em regiões economicamente retardatárias.

Como registra Acselrad (2002), convém observar que o processo de desenvolvimento local (ou territorial) não pode ser entendido simplesmente como uma resposta endógena aos problemas exógenos ocasionados pela globalização. A dinâmica do desenvolvimento de escala local se dá pela combinação de fatores em escalas variadas, não havendo um poder econômico estruturalmente local, privado ou público, mas dimensões locais de um poder que se constrói na hierarquia complexa dos tomadores de decisão. Daí advém, então, a dita perspectiva transescalar dos processos econômicos, políticos, sociais e culturais (Smith, 1993, p. 97 *apud* Vainer, 1999, p. 13).

É preciso esclarecer, então, se a suposta autonomia local seria uma construção ideológica imprimida nas administrações municipais a partir da arena de interesses do capital internacional, manifestando-se na transescalaridade dos variados processos apontados por Vainer.

Nesse contexto, observa-se, atualmente, a dialética existente entre o recente fenômeno da globalização e os conceitos inerentes à regionalização, onde hoje predomina um “espaço de fluxos” sobre o “espaço de lugares”. Campolina (2000) discorre sobre o primeiro tema não como um simples aumento da internacionalização de produtos e serviços do sistema capitalista, mas, sim, como uma alteração nas formas de poder e em uma criação de cadeias produtivas baseadas em expansão de fontes de recursos, mercados e tecnologias para além das fronteiras nacionais, sendo heterogêneo na forma e nos efeitos. Segundo o autor, para se fortalecer, a globalização, paradoxalmente, induz à formação de blocos regionais.

Assim, a sociedade do conhecimento desponta como um marco decisivo na articulação do desenvolvimento econômico regional, em que o sucesso está fundamentado na capacidade de especialização competitiva, sob os mais diversos aspectos (social, cultural, natural, educacional). Portanto, a inovação ocupa um lugar central neste processo, combinando pesquisa, desenvolvimento e interação com as condições econômicas e sociais presentes em cada espaço, resgatando o papel da região como base da competição econômica.

Os diversos processos relativamente recentes de regionalização nos estados brasileiros evidenciam que os meios endógenos (distritos industriais) estão cada vez mais em justaposição aos meios exógenos (parques científicos). As novas tecnologias (informática, telecomunicações) permitiram o domínio das atividades econômicas pelo setor de serviços, dominado pela tecnologia e conhecimento e extrapolando o espaço local na comercialização de serviços, transformando

as cidades em centros de consumo por excelência. A interação entre os setores público e privado, as universidades e as empresas são primordiais neste novo paradigma de desenvolvimento econômico nas mais variadas escalas, partindo do global ao local.

Mas há que se ter em conta que, no desafio da concorrência internacional, nem todas as regiões ganham dentro de um país vencedor, e algumas regiões ganham em países que perdem. Assim, há êxitos e fracassos que se materializam no desenvolvimento de zonas urbanas com dinâmicas internas profundamente diferentes. No conjunto das políticas regionais adotadas pela Federação brasileira, há desde formas de “quase-integração” *vertical* (pouco desenvolvida), até aquelas ditas *horizontais* (socialmente desenvolvida). De onde se constata que há dois grupos territoriais que se destacam no terreno das relações capital-trabalho (flexibilidade defensiva) e entre capitais (flexibilidade ofensiva), sendo este, a princípio, mais vantajoso para o desenvolvimento socioeconômico (Leborgne e Lipietz, 1994).

Nesta seção do presente capítulo, apresentam-se os resultados referentes aos elementos essenciais que caracterizam as regionalizações estaduais no Brasil. Os insumos à pesquisa foram baseados em consultas aos *sites* oficiais dos 26 governos estaduais e do Distrito Federal, realizadas entre dezembro de 2011 e abril de 2013. Embora existam vários estudos e pesquisas que abordam o tema, tanto espacial como temporalmente, aqui foi dado um foco seletivo às políticas públicas já implantadas.

Devido à grande diversidade de abordagens sobre o tema presente nos governos estaduais, buscou-se identificar as políticas e programas de governo que tivessem como instrumento de elaboração uma matriz espacial. Ou seja, em que os dados de entrada para sua formulação fossem obtidos a partir das especificidades locais e anseios coletivos encontrados em cada comunidade ou agrupamento destas, porém vistas desde um olhar de unidade e coerência, seja histórica, social, cultural, econômica e/ou ambiental.

Objetiva-se, deste modo, uma compreensão atualizada das distintas territorialidades existentes no país, registrando suas particularidades em cada estado brasileiro. Está em jogo, portanto, a espacialização das potencialidades para o desenvolvimento social e econômico de cada região – incluindo-se aquelas em que os ativos ambientais são essenciais e até mesmo intrínsecos a qualquer processo de elaboração de políticas públicas. Tais espacializações foram definidas pelos diferentes recortes temporais e políticos adotados.

As diversidades social, cultural e ambiental materializam-se no espaço brasileiro sob os mais diversos matizes e concretudes. Cada governo estadual escolhe suas entradas e saídas para a gestão do seu respectivo território. Mais especificamente, observa-se que estes governos vêm tentando equacionar os desafios atuais do desenvolvimento socioeconômico, sob as mais diversas condições encontradas em cada porção do território brasileiro.

Aproveitar ao máximo as distintas potencialidades locais em uma visão ora da economia regional, ora da economia do aprendizado (ou da inovação) vem, supostamente, contribuindo para uma inserção mais competitiva destas regiões nos mercados nacional e internacional. Seus produtos e serviços passam a fazer parte da agenda estratégica dos governos estaduais e,

em alguns casos, das distintas comunidades locais. Como já apontado por Campolina (2000), na “agenda estratégica” adotada pelos governos locais, o sucesso das regiões está fundamentado na capacidade de especialização competitiva.

A desigualdade social do espaço brasileiro também se reflete não apenas na elaboração destas regionalizações, como nos resultados obtidos. Os recortes temporais são distintos. Nesse contexto, observa-se que aquelas áreas mais dinâmicas do território nacional já iniciaram há algum tempo seus processos de construção e apropriação das vantagens pecuniárias proporcionadas pelas políticas de desenvolvimento regional (como é o caso de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – justamente os estados mais dinâmicos do país), desde que se mantenha a constância, atualização e transversalidade dos temas adotados.

Talvez pelo reconhecimento do espaço geográfico como um protagonista das dinâmicas econômica e social (especialmente em outras regiões mais desenvolvidas), mesmo aqueles estados mais desiguais e subdesenvolvidos do país vêm buscando estabelecer critérios mais precisos e elaborados com vistas às suas políticas de desenvolvimento, apostando firmemente nos conceitos tanto das regiões inovadoras (Diniz, 2000), como das virtuosas (Porter, 1990).

Um aspecto que merece destaque é a totalidade de políticas de regionalização encontradas nos estados nesta pesquisa. Em 2005, uma pesquisa similar conduzida pelos autores no âmbito do MI revelava um quadro bem distinto. Naquele ano, cerca de 50% dos estados ou não possuíam políticas de regionalização, ou estavam iniciando o processo de discussão, enquanto outros já estavam bastante avançados tanto na formulação política como nos resultados alcançados por meio dos indicadores de economia regional. Alguns estados chegaram a criar secretarias de estado cuja missão principal é tratar a regionalização e seu enfoque de desenvolvimento com base em uma perspectiva de aproveitamento das potencialidades territoriais.

Em geral, as políticas estaduais de desenvolvimento regional buscam aproveitar ao máximo as distintas potencialidades locais em uma visão ora da economia regional, ora da economia do aprendizado (ou da inovação). Tais *inputs* vêm, supostamente, contribuindo para uma inserção mais competitiva destas regiões tanto no mercado nacional, como no internacional. Uma vez identificados, melhorados e promovidos, seus produtos e serviços passam a fazer parte da agenda estratégica dos governos estaduais e, em alguns casos, das distintas comunidades locais. Junto com uma nova estrutura comercial e ideológica, antigos e novos “produtos regionais” são valorados e postos à venda com um apoio institucional que varia tanto na eficiência como na eficácia.

Desse modo, são elaborados os mais variados processos de construção de regionalizações, e em vários casos, as heranças passam a ser vistas como objeto do passado, pela simples identificação (ou reconhecimento) das variáveis históricas, culturais e/ou ambientais, e sua aglomeração espacial “desejada” competitiva.

Concluindo esta abordagem, esta visão geral sobre as atuais regionalizações estaduais indica que há tanto igualdades como diferenças na metodologia de formulação destes recortes territoriais pelos estados.

Há igualdade quando se observa que:

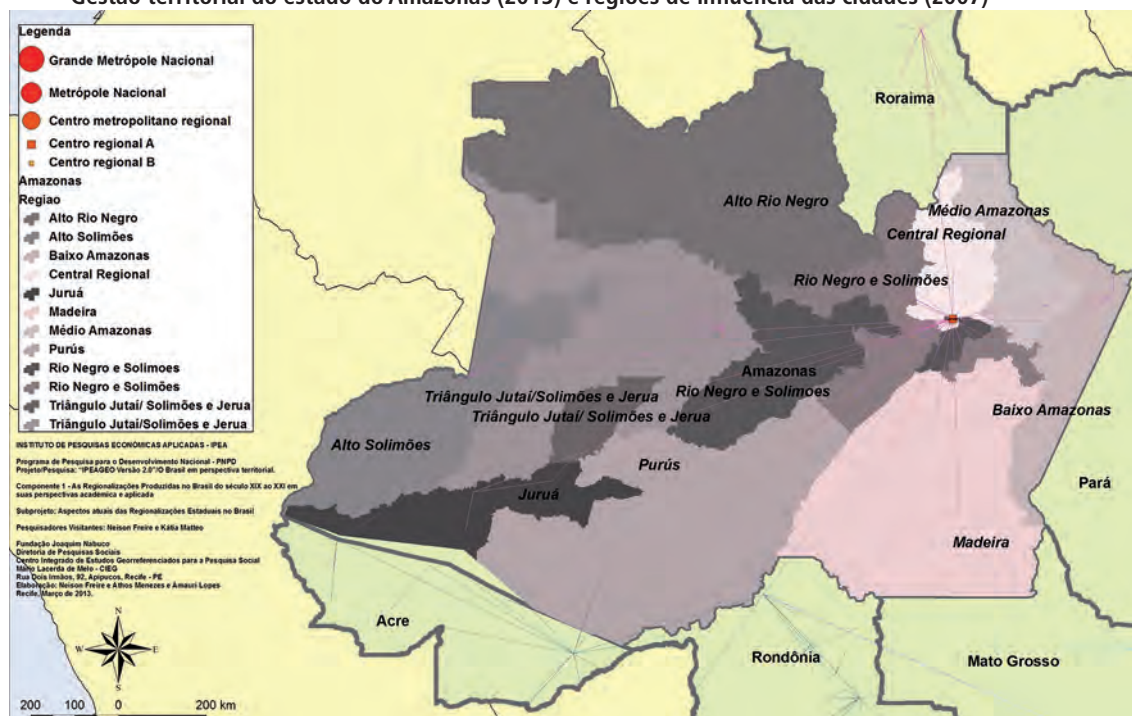
- 1) os recortes são sempre agregações da divisão político-administrativa municipal;
- 2) todos buscam identificar, potencializar e difundir as virtudes e oportunidades econômicas de cada região;
- 3) as diversidades social, cultural e ambiental se materializam no espaço brasileiro sob os mais diversos matizes e concretudes; e
- 4) cada governo estadual escolhe suas entradas e saídas para a gestão do seu respectivo território. Mais especificamente, observa-se que estes governos vêm tentando equacionar os desafios atuais do desenvolvimento socioeconômico, sob as mais diversas condições encontradas em cada porção do território brasileiro.

Mas também observam-se as diferenças:

- 1) na elaboração dos arranjos espaciais:
 - quando a regionalização é efetuada por equipes técnicas de governo das secretarias ou órgãos de assessoramento ou consultorias; e
 - quando a regionalização emerge de uma série de consultas democráticas às organizações civis locais em conjunto com técnicos do governo estadual.
- 2) na definição do marco conceitual e do eixo principal de análise destacam-se três grupos principais, relacionados a seguir.
 - Meio ambiente (figura 4): basicamente os estados da região Norte (Amazônia, Acre, Rondônia etc.).
 - Economia (figura 5): “regiões de planejamento” (a maioria dos estados: Alagoas, Rio Grande do Norte e Pernambuco, entre outros).
 - Histórico-Cultural (figura 6): prevalecem aspectos étnicos, históricos, culturais (por exemplo, os Territórios de Identidade da Bahia).

FIGURA 4

Gestão territorial do estado do Amazonas (2013) e regiões de influência das cidades (2007)



Fonte: disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/pdr_am.pdf>; IBGE (2007).

Elaboração dos autores.

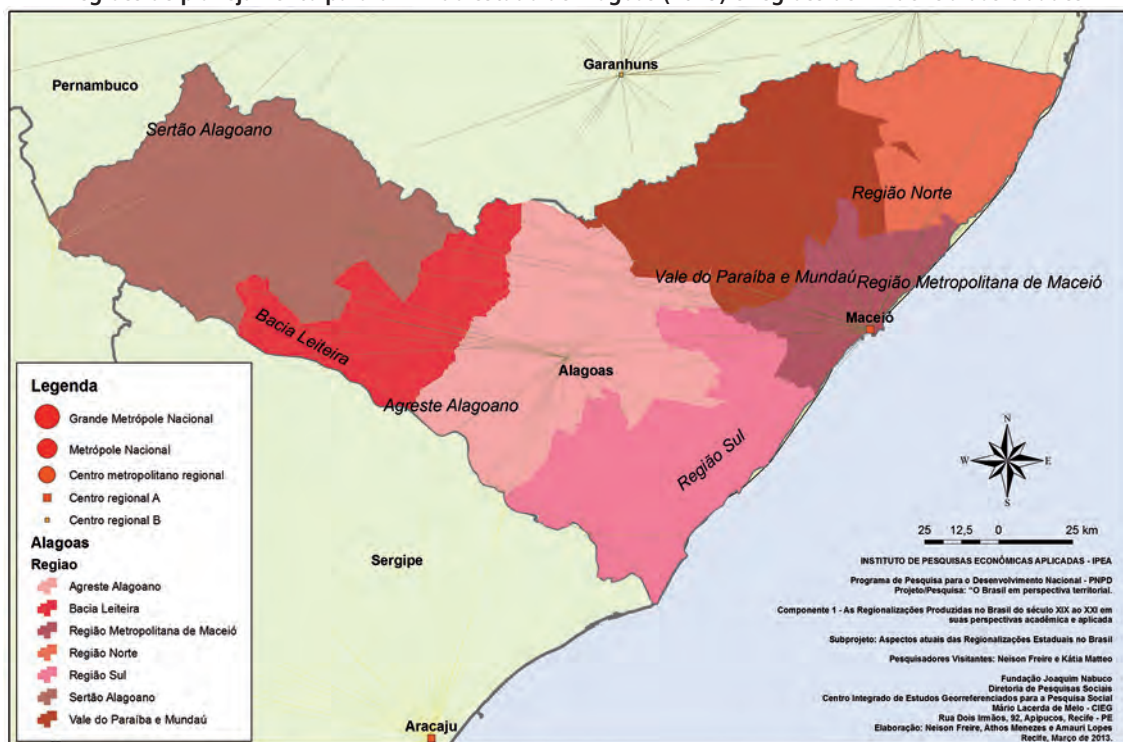
Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Neste grupo de análise, o estado do Acre, por exemplo, expressa sua regionalização por meio de seu Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 2.524, de 20 de dezembro de 2011). Segundo o documento aprovado em 2011,

na última década houve uma grande transformação econômica, social e política na história da região Amazônica, elevando o estado do Acre a uma posição de destaque e respeito no cenário regional, nacional e internacional. Isso se dá pela escolha de um modelo de desenvolvimento sustentável baseado em uma economia de baixo carbono, que permite ao mesmo tempo gerar e distribuir riquezas, melhorar os indicadores sociais e conservar a floresta (Acre, 2011).

Os territórios, assim como as zonas e subzonas de gestão territorial do Acre, são o espaço de ação dos programas de governo que remetem à estratégia de desenvolvimento. Desse modo, há uma integração orgânica entre plano de governo, colheita de resultados e instrumentos de gestão territorial. Assim, os instrumentos de ordenamento territorial têm sido aplicados com base na concepção e execução de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do estado do Acre.

FIGURA 5
Regiões de planejamento para o PPA do estado de Alagoas (2013) e regiões de influência das cidades



Fonte: disponível em: <<http://informacao.seplande.al.gov.br/mapas/20120926/regioes-planejamento-ppa>>; IBGE (2007).

Elaboração dos autores.

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

O estado de Alagoas, neste outro tipo de exemplo de ordem econômica, adota o conceito de regiões de planejamento para definir suas políticas de regionalização, associando-as com o Plano Plurianual (PPA) de governo. O estado assume, ainda, um conceito de polarização e região de influência urbana, em que identifica as regiões metropolitanas do estado (totalizando sete regiões).

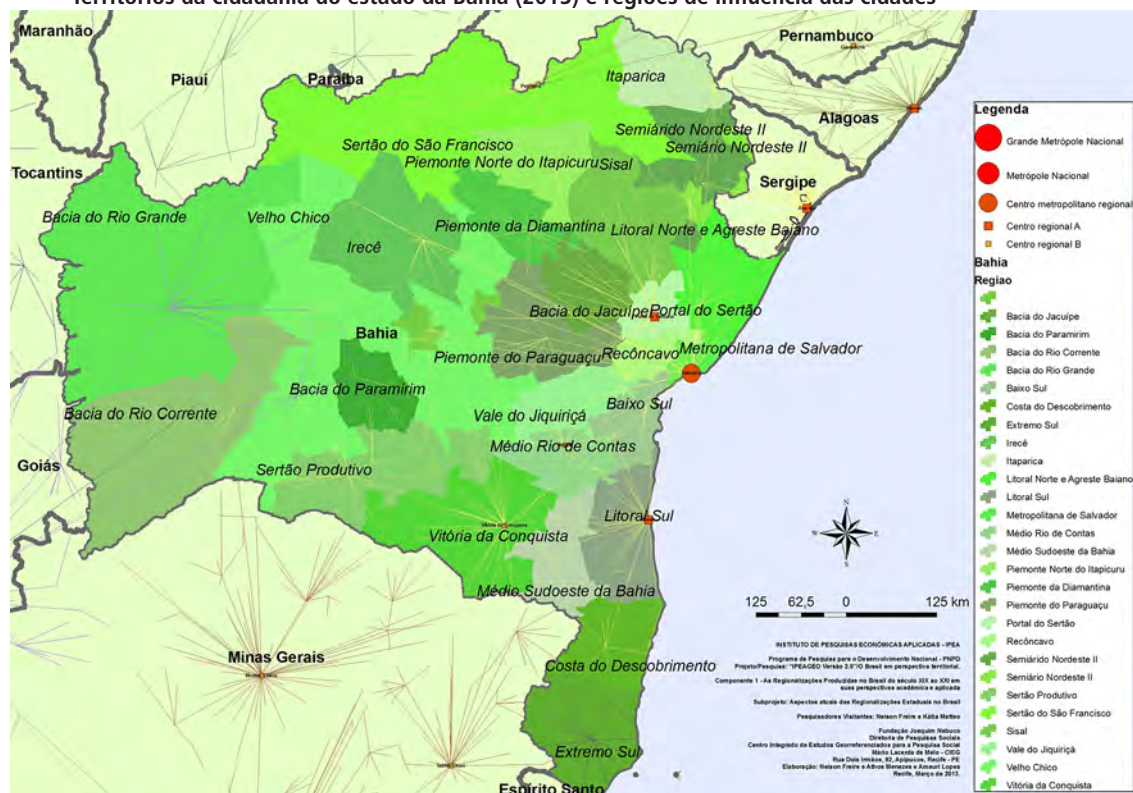
Com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o governo da Bahia passou a reconhecer a existência de 27 territórios de identidade constituídos a partir da especificidade de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, e as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar.¹³

Este trabalho é a primeira iniciativa da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan) e da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) para disponibilizar um conjunto de informações e estatísticas econômicas e sociais que facilitem o entendimento da nova realidade territorial da Bahia.

13. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 13 set. 2012.

FIGURA 6

Territórios da cidadania do estado da Bahia (2013) e regiões de influência das cidades



Fonte: disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>; IBGE (2007).

Elaboração dos autores.

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

3.1 Algumas considerações sobre as regionalizações estaduais

Torna-se evidente o esforço dos governos estaduais em promover suas respectivas políticas de regionalização. A gestão territorial passou a ser vista como um instrumento vivo e participativo das agendas políticas, buscando contemplar as distintas visões do governo e da sociedade. Em geral, objetiva-se impulsionar um novo modo de desenvolvimento local e regional para cada estado, pautado na valorização do patrimônio socioambiental e na participação popular, incentivando os arranjos produtivos locais e valorizando os ativos específicos de cada região, tanto aqueles que têm por base os recursos naturais, como os socioeconômicos e político-culturais.

Como aponta, por exemplo, o documento de planejamento regional do estado do Acre, há um rompimento com o “paradigma do tradicional comprometido com uma abordagem objetiva e positivista, inserindo a subjetividade (valores, crenças, costumes, tradições, modos de vida, conhecimento tradicional, poder e projetos políticos das comunidades) no conhecimento e decisão do uso do território ao processo de zoneamento” (Acre, 2011).

Pode-se afirmar, então, que as regionalizações estaduais na dimensão republicana converteram-se em um instrumento que define tanto as potencialidades como as vulnerabilidades do território, tanto as aspirações e projetos sociais a partir de tendências, como também as tendências políticas dos diferentes atores sociais em jogo.

O sucesso destas políticas vem residindo em uma fundamentação essencialmente simbólica, baseada nas características sociais, políticas, culturais, econômicas e ambientais de cada região. Deste modo, cada grupo social estabelece o uso do espaço em zonas, subzonas, unidades de manejo, conforme diretrizes de gestão e políticas públicas visando o desenvolvimento socioeconômico, tanto local, como regional. Este é, portanto, um dos significativos desafios ao desenvolvimento emergente do Brasil contemporâneo.

4 CONCLUSÕES

A persistência da desigualdade entre as regiões brasileiras fez com que, nos anos 2000, a questão do planejamento para o desenvolvimento e a questão regional fossem recolocadas na pauta de discussão dos problemas nacionais. No entanto, a desmobilização do aparato de planejamento na administração pública torna mais difíceis as tarefas, enquanto não se promove seu reequipamento.

O planejamento territorial brasileiro, que teve sua grande marca no GTDN e na consequente criação da Sudene, viveu momentos de extrema importância, e outros de absoluto abandono. A importância dada, a partir dos anos 1980, a elementos microeconômicos, tira a importância de planos de desenvolvimento de longo prazo, dos quais o planejamento territorial é parte indissolúvel. A partir da retomada, sobretudo na América Latina, da importância dos Estados nacionais para a formulação de políticas de desenvolvimento (ainda que sem um desenho de nação, como sustentava Furtado), o planejamento territorial passa a ganhar novas tintas.

Para que o desenvolvimento ocorrido nos últimos anos no Brasil possa se voltar para o desenvolvimento mais igualitário entre as suas diversas regiões, exigir-se-ia do governo federal um plano de desenvolvimento nacional, no bojo do qual seria desenvolvida uma política de desenvolvimento regional. Na sua ausência, cada setor, ou cada estado brasileiro, caminha sem a devida integração, quando não em direções divergentes.

Por conseguinte, embora haja vontade política de territorializar as políticas no Brasil, há, juntamente com isso, uma incapacidade de fazê-lo adequadamente, em boa parte pela desmobilização dos quadros técnicos de planejamento regional, ocorridos, sobretudo, entre os anos 1980 e 1990. Isso traz um problema adicional, que é como reequipar o Estado com recursos humanos e com suporte técnico para que estes sejam capazes de levar a cabo a execução de planos de longo prazo, em que as regiões brasileiras sejam personagem principal. Sua ausência propicia análises muito localizadas, e principalmente, dos *impactos* regionais, e não programas amplos de desenvolvimento regional. Trabalha-se mais nos impactos que nas causas e os programas, por serem basicamente setoriais, preocupam-se com eles, e não com uma mudança estrutural das regiões.

Isso se verifica com clareza na descrição da seção 2, sobre os planos, programas e projetos federais, que são claramente setoriais, embora com uma visão (ainda que parcial) regional. A exceção é o PNDR, mas ele sofre de uma grande dificuldade de aplicação e de absorção de suas ideias centrais no corpo do Poder Executivo. Todas as outras políticas são setoriais, e a região é vista como uma espécie de “suporte físico” destas políticas.

Como visto neste capítulo, há uma multiplicidade de regionalizações ou de aproximações ao território. Isto demonstra que a adoção de uma regionalização de referência para efeitos de políticas públicas, conforme expectativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (e de vários estados brasileiros), tem poucas chances de, ao ser construída a partir do topo, se transformar em agente de políticas públicas de alcance territorial.

Fica em aberto, assim, a discussão, que em última instância, destaca a necessidade – que também é a expectativa dos planejadores setoriais, regionais e globais, face à crescente complexidade da sociedade brasileira e do ambiente externo – de instrumentos mais compatíveis e pertinentes com a multiplicidade de interesses e as perspectivas de insuficiência de recursos para a promoção de melhorias significativas do padrão de vida no país.

Os partidários de que as “regiões e territórios” devem se constituir como elemento de articulação básico entre os diversos níveis de administração pública e as expectativas da sociedade em base territorial entendem que este é o caminho mais eficaz para que as escolhas e prioridades, assim como os riscos daí decorrentes, devem ser tomados em consenso.

REFERÊNCIAS

- ACRE. Lei nº 2.524, de 20 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Acre**, Rio Branco, n. 10.707, 30 dez. 2011.
- ACSELRAD, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. *In*: **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BRANDÃO, C. A. Diversidades regionais: notas teóricas para uma agenda de pesquisas. **Economia-Ensaio**, v. 10, n. 2, p. 17-35, 1996.
- _____. As principais determinações da dimensão espacial do capitalismo. *In*: BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007. cap. 2, p.57-87.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, [s.d.]. (Sumário Executivo). Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. **Estudo da dimensão territorial do PPA 2008-2011**. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/publicacoes/dim_territorial.php>.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. **Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013**. Brasília, 2012.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 45, 1996.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. N. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010. Livro 6, v. 2: Infraestrutura Social e Urbana, p. 641- 682. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_InfraestruturaSocial_vol2.pdf>.

DINIZ, C. C. **Global-local**: interdependências e desigualdade ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES/FINEP/FUJB, jul. 2000 (Nota Técnica, n. 9). Disponível em: <<http://goo.gl/wrH32t>>.

EGLER, P. C. G. **Improving the EIA process in Brazil**. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – University of East Anglia, Norwich, 1998

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Edição Comemorativa 50 anos. São Paulo: Companhia das Letras, [1959]2009.

_____. **Brasil, a construção interrompida**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1992.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Coordenação de Anna Maria T. M. Peliano. Brasília: Ipea, 1993. (Documento de política, n. 14)

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos. *In*: **Las regiones que ganan**. Madrid: Alfons el Magnànim, 1994.

MENDES, C. C., MATTEO, M. Formação e evolução do planejamento regional no Brasil. *In*: CRUZ, B. O. *et al.* (Org): **Economia regional e urbana**: Teoria e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

PERRUPATO, M. **Planejamento estratégico dos transportes no Brasil**: um caso de sucesso mundial. Santa Maria: MT, 27 abr. 2012. Apresentação de PowerPoint. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/36391>>.

PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

TOLMASQUIM, M. T. Perspectivas e planejamento do setor energético no Brasil. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 249-260, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n74/a17v26n74.pdf>>.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *In*: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 6. Anais... Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1999.

WEBER, E. J.; HASENACK, H. **Geoprocessamento como ferramenta de avaliação**. Anais do IX. Congresso Brasileiro de Engenharia de Avaliações e Perícias (IX COBREAP). p.364-369. São Paulo, 1997.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Principais ações do Pronat**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios_rurais/10364997>.

_____. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 ago. 1997.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981.

_____. MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, Brasil, 2005a.

_____. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, 2005b.

_____. Ministério do Turismo – MTur. **Plano Nacional de Turismo, 2004-2010**. Uma viagem de Inclusão. Brasília, 2007a.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 fev. 2007b.

_____. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 set. 2008.

_____. Presidência da República. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal** – PPCDAm. 2ª Fase 2009-2011. Brasília, nov. 2009a.

_____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 2009b. Edição Extra.

_____. Ministério dos Transportes – MT. **Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário**. Brasília, 2010a.

_____. Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado**. Brasília, 2010b.

_____. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2010c.

_____. Ministério dos Transportes – MT. **Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do PNLT**. Relatório Final. Brasília, set. 2012a. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1352743917.pdf>>.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa. **Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013**. Release. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/ah8tZL>>

_____. Ministério do Turismo – MTur. **Plano Nacional de Turismo, 2013-2016**. O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_-_2013_2016.pdf>.

FREEMAN, C. **A Schumpeterian renaissance?** London: University of Sussex, Jul. 2003. (SPRU Working Paper Series, n. 102). Disponível em: <<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sewp102.pdf&site=25>>.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 003.765/2010-5**: Relatório de Auditoria Operacional realizada pela Secex/PA. Avaliar o desempenho operacional das entidades responsáveis pela administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), sob o enfoque de sua missão de financiar as ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão nº 2.919/2009-Plenário. Brasília, 2011.

CONSIDERAÇÕES ANALÍTICAS E OPERACIONAIS SOBRE A ABORDAGEM TERRITORIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Sandro Pereira Silva*

1 INTRODUÇÃO

O conceito de território passou a ser utilizado com mais frequência na agenda governamental, de maneira que diversas políticas públicas nos anos recentes, nas mais diferentes estruturas e escalas de governo, se reportam a ele para justificar a adoção de um novo programa ou uma nova metodologia de intervenção.

A abordagem territorial, da forma como vem sendo anunciada, almeja designar um novo paradigma para o planejamento de políticas públicas no Brasil, que se distinga dos antigos instrumentos de planejamento adotados por um Estado centralizador e autoritário (Silva, 2012). No entanto, a apropriação deste conceito, enquanto instrumento operacional para as políticas governamentais, ainda se encontra difuso e carente de uma melhor fundamentação teórica e operacional, de maneira que ele não perca seu significado e torne-se uma mera adjetivação retórica nas peças normativas oficiais.

Nesse sentido, surgem alguns questionamentos sobre do que realmente se trata essa abordagem territorial para o planejamento governamental. Pode-se questionar: quais as matrizes conceituais que estão por trás do conceito utilizado de território; quais as mudanças institucionais recentes que possibilitam a emergência da abordagem territorial; quais os níveis de centralidade definidos para o território nestes processos; e quais as tensões, complementaridades e contradições que elas trazem em si.

Com base nessas indagações, este capítulo tem como objetivo trazer alguns elementos conceituais e analíticos que auxiliem no entendimento do que se convencionou denominar atualmente de abordagem territorial das políticas públicas nacionais. Embora haja um rol bastante significativo de experiências já inseridas na agenda governamental e que apresentem um bom material de análise empírica, este texto se concentrou na busca por um melhor enquadramento teórico e operacional que envolve a temática territorial, no intuito de esclarecer quais os elementos que permitem sua instrumentalização tanto para o planejamento como para a avaliação de políticas públicas, bem como entender as características principais que permitam elaborar uma caracterização geral destas políticas.

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

Para tanto, o texto está organizado em seis seções, sendo a primeira esta introdução, com a apresentação do tema e a exposição dos objetivos. Na seção 2, discute-se o conceito de território na literatura e sua evolução histórica, no intuito de entender as diversas dimensões que ele envolve e seus elementos instrumentais que o permitem ser apropriado no campo do planejamento e elaboração de políticas públicas. Na seção 3, analisam-se brevemente os determinantes históricos sobre como a noção de território passou a ser introduzida enquanto uma nova escala analítica e administrativa para a ação governamental no Brasil. Posteriormente, após debater alguns dos principais fatores relevantes que a abordagem territorial possibilita para o planejamento e a implementação de políticas públicas, elaborou-se, na seção 4, uma categorização geral das experiências em curso segundo algumas características apresentadas. A seção 5 complementa o exercício analítico ao enfocar dois processos tidos como fundamentais para a efetividade destas experiências, que são a participação social e o horizonte temporal das políticas. Por fim, na seção 6, são tecidas algumas considerações finais com base nos elementos apresentados.

2 O CONCEITO DE TERRITÓRIO E SUAS DIMENSÕES

O termo território perpassa pelos mais diversos ramos das ciências sociais, assumindo particularidades próprias em cada um que define sua abrangência. Enquanto conceito, assume formas e conteúdos diversos, sempre revestido do interesse em explicar uma realidade de relações complexas entre os distintos atores sociais e destes com o seu meio.

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 fim do século XIX, diferenciando-a de outras ciências, e teve como um de seus principais precursores o alemão Friederich Ratzel¹ (Sposito, 2004).

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 em sua análise, com o território sendo compreendido como uma parcela delimitada do espaço, isto é, mais restritiva, que se caracteriza como um substrato para a efetivação da vida humana.

Para Ratzel, a preservação e a ampliação do espaço vital em um território constituem-se na própria razão de ser do Estado. Com isto, o autor deixa uma importante contribuição ao vincular o território como imprescindível para a constituição do Estado-Nação e para a manutenção e conquista de poder; 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 a expansão do poderio do Estado-Nação, além

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

dos determinantes da reprodução do capital e da problemática do desenvolvimento desigual. O território passou 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 nesse 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 enfocar 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 se configura em 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).

Com base nesse argumento, Raffestin (1993) considerou que o conceito de espaço é relacionado ao patrimônio natural existente em uma 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, se define 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 Este autor trabalhou o conceito de território em um nível mais concreto, também como resultado de uma construção social, e seus limites se alteram de acordo com as estratégias de apropriação, controle e delimitação do espaço. Nesse 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.

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

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

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 tenha enfatizado 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 (Hasbaert, 2004).

Das contribuições na literatura brasileira, o principal autor a trabalhar o conceito de território foi Milton Santos, ao longo de 25 anos de trabalho. Este autor desenvolveu seu pensamento a partir de uma base materialista histórica e na dialética marxista para expressar a historicidade derivada da conjugação entre a materialidade territorial e as ações humanas, isto é, trabalho e política. Santos 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.

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 ele 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.

Já 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 isso, 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”, 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,

4. O território e o saber local: algumas categorias de análise.

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, o autor afirmou 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 como um todo. Assim, o que se observa na prática é a existência do que ele chamou de “frações do território usado”, que adquirem funções diversas ao longo da produção histórica do espaço, e que se materializam em diferentes configurações territoriais.

Além dos trabalhos clássicos dos autores citados anteriormente, diversos outros pesquisadores se debruçaram para definir novas abordagens, que permitem uma melhor instrumentalização analítica do conceito de território, buscando expressar a multidimensionalidade das dimensões que ele 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 a 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 concebe o território como sinônimo de recursos, da relação capital-trabalho ou da divisão *territorial* do trabalho. Já a concepção naturalista enfatiza as relações homem-natureza-sociedade, manifestada em sua relação ambiental. Além destes campos, o território também é utilizado na perspectiva de desenvolvimento, sendo considerado como 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 sobre o 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.

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 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 ele se encontra continuamente submetido a relações de poder – conflitivas e/ou cooperativas – nos processos históricos de apropriação e dominação do território, bem como pressões por mudanças, que podem implicar expansão ou deslocamento.

É com base nessa compilação conceitual que as seções seguintes deste trabalho 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, considera-se importante apontar as determinações históricas recentes que permitiram a adoção deste conceito na agenda governamental, tema da seção 3.

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

A questão da definição de escalas espaciais da ação governamental sempre esteve presente nos esforços em termos de planejamento estatal. De maneira geral, as principais justificativas para as escolhas adotadas giravam em torno da busca por um desenvolvimento mais equilibrado regionalmente, com diminuição das desigualdades históricas que caracterizam os diferentes contextos territoriais no país. O que mudou ao longo do tempo foram os instrumentos operacionais de planejamento e intervenção mais recentes, que derivaram de um processo de descentralização e desconcentração do poder político central da União nas últimas décadas.

Em termos históricos, 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 este ministério foi o renomado 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 em sua obra. 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 de modo mais equilibrado havia ocorrido pouco antes, ainda no governo do presidente Juscelino Kubitschek, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959. A Sudene surgiu com como estrutura estatal organizada para coordenar um projeto de desenvolvimento do Nordeste, região com maiores índices de pobreza e carências sociais do país. Após o golpe militar, em 1964, a Sudene sofreu deturpações no 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: a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966, e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em 1967, respectivamente.

No entanto, após um período de forte crescimento econômico e a modernização da estrutura produtiva da economia brasileira, até meados dos anos 1970, o país passou a

enfrentar, na década seguinte, um período de sérias dificuldades fiscais e financeiras que desencadearam na crise do modelo desenvolvimentista. Este novo cenário, fortemente influenciado pela instabilidade por que passava o capitalismo mundial, impactou diretamente na condução do planejamento e da ação estatal no Brasil. Segundo Uderman (2008, p. 89-90), de um “Estado intervencionista, que propunha a eliminação de pontos de estrangulamento, ao crescimento industrial e o fomento a atividades consideradas prioritárias para a superação do atraso relativo e do subdesenvolvimento”, passou-se a defrontar-se com um padrão de crescimento orientado pelo mercado, dominado por uma “visão negativa da intervenção do Estado no desenvolvimento econômico e por propostas de ação pública quase que exclusivamente voltadas para o ajuste macroeconômico de curto prazo”. Como resultado, as “instituições de planejamento e execução de políticas de desenvolvimento regional montadas no período precedente perderam a sua capacidade de formulação e intervenção, tornando-se órgãos incapacitados para o exercício da função para a qual foram criados”.

A questão regional ficou restrita basicamente à implementação de grandes projetos industriais – metalúrgicos, petroquímicos, energéticos etc. –, projetos estes que reconfiguraram o território nacional. Já as agências regionais se limitavam a apresentar planos que não saíam do papel e a distribuírem incentivos fiscais entre grupos econômicos dominantes do cenário local e nacional.

A deficiência de uma estratégia pautada exclusivamente em grandes projetos industriais (GPIs), também chamados de *projetos estruturantes*, reside, sobretudo, no fato de possuírem sua dinâmica própria de pactuação desarticulada das organizações sociais locais. Seus acertos são feitos, em grande medida, diretamente nos gabinetes, intermediados por grupos de interesses e *lobbies* os mais 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” (Vainer, 2006, p. 12). Como resultado, o que se observa 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, o que passa a ser difundida é a “retórica do planejamento competitivo e das estratégias territoriais empreendedoristas, o neolocalismo competitivo”, totalmente alheio à política nacional e que reforça a fragmentação federativa.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), 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*, por exemplo, 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 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 este autor, 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.

Os processos de planejamento e avaliação de políticas públicas levam 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 a definirá enquanto uma política setorial específica. 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, aos critérios de inclusão e, em alguns casos, define-se também 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. 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 (Guimarães Neto, 2010, p. 49).

Com isso, a abordagem territorial no âmbito da ação estatal 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 socioprodutivo, que se representa de modo diferenciado no território nacional, a propriedade rural familiar, que se interconecta com outras circunvizinhas formando as comunidades rurais, não são apenas lócus de produção, como no caso das grandes propriedades agrícolas empresariais, mas é 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 (Souza, Silva e Silva, 2012).

O segundo 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 entre estes espaços (Abramovay, 2003; Silva, 2012). Sob este entendimento, rural e urbano são consideradas categorias espaciais que guardam em si especificidades próprias, mas também possuem elos de conectividade que determinam e são determinados por suas interações sociais, culturais, políticas e econômicas. 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, há 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 públicas reside justamente no seu potencial de criar estratégias em que diferentes setores são 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:

intersectorialidade 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 (Bronzo, 2008, 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 estas sejam organizadas em torno de questões setoriais tradicionais, o que Henriques (2011, p. 40) chamou de “isolacionismo setorial”. Com isto, permanece a dificuldade para a construção de programas de natureza intersetorial que dialoguem com as várias dinâmicas – existentes ou potenciais – das economias territoriais.

Em que pese a existência clara dessa dificuldade, nos últimos anos – pós-democratização e CF/88 –, multiplicaram-se as experiências de políticas públicas que partem de uma estratégia territorial para definir seus mecanismos de intervenção e incidência. A análise destas experiências proporciona um importante horizonte para se extrair aprendizados relevantes sobre o processo de concepção, planejamento e operacionalização das políticas, à medida que se observa suas justificativas teóricas e políticas, suas estruturas institucionais, suas complementaridades, suas tensões e suas contradições. Nesse sentido, o exercício proposto na seção 4 é elaborar uma categorização das políticas públicas que são estruturadas com base em uma estratégia territorial, isto é, definem recortes territoriais específicos – com base em critérios e indicadores estabelecidos em seu corpo normativo – para a incidência de suas ações – exclusivamente ou preferencialmente –, a partir de suas características principais. Além desta categorização, debate-se posteriormente como a questão da participação social e o horizonte temporal destas políticas interferem na efetividade de sua implementação, enfocando as principais dimensões que estes processos envolvem.

4 UMA PROPOSTA DE CATEGORIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOB A ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL

Toda ação política é territorializada, uma vez que ela se reveste de um corpo normativo a ser compartilhado socialmente e que incide sobre um determinado espaço. As leis que regem o Estado nacional, por exemplo, estabelecem recortes territoriais para a ação do próprio Estado – por meio de suas políticas públicas –, da iniciativa privada e da sociedade que se origina em ações coletivas. Esta repartição também significa estabelecer limites e possibilidades de ação para aqueles que, no território, estão sob influência das normas estabelecidas.

A política monetária é um exemplo de ação política que, mesmo considerada de natureza macro, atua sobre um recorte territorial específico. Nesse caso, seu território coincide com o Estado-Nação como um todo, ao regular todos os dispositivos de funcionamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN). E a moeda é, por si só, um dos principais elementos definidores de identidade de um Estado-Nação e sua soberania. A política industrial é outro exemplo. À medida que o governo federal estabelece incentivos – fiscais, creditícios, infraestruturais – para aumentar a competitividade da produção da indústria no país, estas regras passam a valer para todo o território nacional. No entanto, elas não vão surtir efeito

de forma homogênea em todas as regiões. Diversos fatores – existência de mão de obra local especializada, infraestrutura adequada, estabelecimento de parcerias, proximidade das fontes de matérias-primas – determinarão os territórios de incidência em que tal política de fato pode resultar em expansão da indústria. Da mesma forma, voltando ao caso do SFN, os arranjos de intermediação financeira não se distribuem homogêneamente no território nacional, uma vez que sua atividade se concentra em áreas de maior dinamismo econômico, em que o setor bancário tem melhores condições de financiar projetos e lançar outros produtos financeiros que lhe garantam maiores taxas de lucro, seguindo uma lógica de acumulação específica deste setor. Nesses casos, o governo federal pode deixar à mercê do mercado determinar as alocações espaciais a partir das decisões das firmas ou agentes financeiros, ou então, pode elaborar estratégias diferenciadas de atuação no território, levando em conta a distribuição espacial da população, suas demandas sociais e suas potencialidades.

É nesse ponto que surge a abordagem territorial na definição de uma estratégia de intervenção governamental por meio de políticas públicas. Sob a abordagem territorial, o território é tomado como uma *institucionalização flexível* no que tange à definição de escalas administrativas, isto é, não apresenta a rigidez em termos de fronteiras estabelecidas no caso das demais escalas, como no caso de estados e municípios. Os territórios de incidência da ação governamental são engendrados e definidos de acordo com os objetivos de uma política específica e da estrutura de governo responsável. Sua abrangência vai variar de acordo com a natureza da ação e a cobertura espacial requerida, podendo compreender desde um conjunto de municípios – em um único estado ou envolvendo mais de um estado da Federação no mesmo território – até uma área determinada de um único município – um bairro, uma área rural, uma comunidade quilombola etc.

Essa flexibilidade de que se vale a abordagem territorial na elaboração de uma política pública lhe confere maior grau de adaptação aos contextos sobre os quais o Estado almeja intervir. Ademais, permite capturar realidades específicas que se interconectam em um mesmo espaço geográfico, caracterizando territórios efetivamente múltiplos. A este entrecruzamento de territorialidades, Haesbaert (2005) chamou de “multiterritorialidade”.⁵ Este fenômeno é reforçado ainda mais devido à “fluidez crescente dos espaços e à dominância do elemento rede na constituição de territórios, conectando suas parcelas descontínuas” e definindo novos arranjos territoriais (Haesbaert, 2005, p. 19). Por estes motivos, a flexibilidade que o conceito de território proporciona ao planejamento governamental é certamente um fator positivo a favor desta abordagem. Sobre este ponto, Medeiros e Dias (2011) chamaram a atenção para o seguinte fato:

uma vez instituídos, os territórios configuram espaços físicos e simbólicos para o exercício do poder por meio das interações sociais estabelecidas, que ocorrem em áreas delimitadas para a intervenção pública. Nestes cenários, o Estado detém o poder de divisão e classificação do espaço (Bourdieu, 1989). As leis, as políticas públicas, a autoridade e a legitimidade que lhes são conferidas, permitem-lhe instituir

5. A multiterritorialidade se dá por meio das relações sociais diárias que resultam em experiências justapostas e *integradas* ao espaço, possibilitando a existência de múltiplos territórios no mesmo espaço – fenômeno de multipertencimento e superposição territorial (Haesbaert, 2005).

espaços diferenciados uns dos outros. Sobre eles incidem poderes específicos e, conseqüentemente, possibilidades distintas de interação, conferidas e demarcadas ou limitadas pelas normas, instituições, regras ou leis criadas para regular a realidade social. É assim que uma área onde há forte incidência de pobreza torna-se, para a intenção política de promover desenvolvimento, um “território”, ou seja, passa a existir como tal e como lugar de intervenção; passa a ser objeto da instituição de normas que viabilizarão o projeto político de mudança embutido na intervenção (Medeiros e Dias, 2011, p. 134).

Segundo Bertone e Mello (2006, p. 140), uma política ancorada na abordagem territorial “depende da clareza de conceitos, objetivos, funções e mecanismos operacionais”. Porém, há uma série de dificuldades teórico-metodológicas comuns na formulação de políticas desta natureza, de maneira que sua implementação requer atenção especial por parte de seus formuladores. As dificuldades no entendimento dos autores são: *i)* a escolha da base geográfica como unidade territorial – bacia hidrográfica, ecossistema, bioma ou município, cidade, região; *ii)* a definição de escala de intervenção – macrorregional, sub-regional, local; *iii)* o grau de detalhamento das informações e sua integração à base geográfica; *iv)* a adequação das informações à escala definida; e *v)* a adoção de método de negociação com os atores.

O enfrentamento dessas dificuldades exige o estabelecimento de constantes canais de diálogos entre poder público, empresas e organizações sociais, que são os atores principais envolvidos na dinâmica local. Ou seja, as diversas possibilidades de constituição de uma estratégia territorial de intervenção requerem distintas articulações institucionais e organizacionais de governança que garantem sua operacionalização mais efetiva nas configurações territoriais a serem consideradas. Tais arranjos terão maior complexidade à medida que envolva um conjunto mais denso de estruturas de poder social e político – ministérios, secretarias de Estado, prefeituras, sindicatos, empresas ou associações empresariais, igrejas, lideranças comunitárias etc.

Dessa forma, há um problema de decisão a ser tomada no ato de elaboração da proposta, que deriva da existência de “um emaranhado complexo de *geometrias de poder* de um espaço social profundamente desigual e diferenciado” (Haesbaert, 2005, p. 19). Este problema de decisão ocorre porque uma maior densidade institucional na composição dos territórios, por um lado, concebe a alguma determinada política uma maior representatividade – em termos sociais e intersetoriais –, o que pode implicar maior grau de aceitação e envolvimento social em torno dos projetos propostos. Por outro lado, uma composição institucional mais densa no arranjo territorial pode explicitar conflitos latentes que impeçam a constituição de acordos mais interessantes para a definição de projetos ou processos inovadores na implementação de políticas. Isto exigirá dos atores interessados – públicos e privados – maior “habilidade social” (Fligstein, 2001) para induzir comportamentos cooperativos interorganizacionais para uma possível consolidação de projetos que envolvam lideranças de diferentes grupos sociais e que, com isto, permitam alcançar os resultados previamente almejados.

Por seu turno, o poder de intervenção do Estado nas novas configurações territoriais definidas para a incidência de suas ações irá se relacionar inevitavelmente com outras formas de poder estabelecidas historicamente no interior dos territórios, além de inúmeras relações de dependência que existem entre diferentes territórios, seja na escala nacional, seja na global,

em uma multiplicidade de vetores de poder justaposta e muitas vezes hierárquica e conflituosa (Haesbaert, 2005). Com isso, ao se definir marcos jurídicos e estratégias políticas que tornem o território governável ou *preparado* à intervenção burocrática, não se pode subestimar o fato de os territórios estarem imersos em relações de dominação e apropriação que podem se confrontar ou estabelecer complementaridades e tensões com a estratégia estatal adotada.

Com base nessa complexa rede de possibilidades na relação entre *Estado em ação* e dinâmicas territoriais, assume-se neste trabalho que, de maneira geral, as políticas que adotam o território como elemento central na definição de suas estratégias de intervenção e estruturas de execução podem ser classificadas em quatro categorias. São elas as que abordam *o território como meio, como fim, como regulação e como direito*. Tais políticas apresentam dinâmicas diferenciadas de concepção e intervenção, combinando, de acordo com os interesses, abrangência e estrutura de comando, fluxos descendentes (*top-down*) e fluxos ascendentes (*bottom-up*) de estratégia operativa. Elas serão enquadradas em um ou outro tipo de acordo com o nível de centralidade que é dado ao território para sua incidência, “seja como elemento de diagnóstico e focalização, seja como objeto de intervenção” (Bronzo, 2007, p. 91), e também pelo grau de conflituosidade que elas apresentam, entendido em termos de disputas no seio da sociedade em torno dos objetos a serem tratados ou benefícios em jogo. A princípio, não há como estabelecer uma hierarquia entre uma e outra categoria. Irá depender das prioridades de governo definidas na agenda governamental, com base nos fluxos de demandas políticas e sociais, bem como do poder de pressão e *advocacy* que grupos corporativos e organizações sociais conseguem impor, seja pelo poder econômico, seja pela capacidade de mobilizar o *humor nacional* para a importância de determinados problemas (Kingdon, 1995).

No primeiro caso, *território como meio*, estão as políticas eminentemente setoriais que, com vistas a definir uma estratégia mais eficiente de intervenção, estabelecem territórios prioritários de acordo com uma série de indicadores determinados pelo órgão responsável. Ao tratar do território, as políticas setoriais utilizam diferentes critérios de recorte territorial, que devem corresponder à abrangência e escala exigidas pela temática – meso ou microrregião, município, bacia hidrográfica, comunidade etc. –, responsabilidade e estrutura gerencial, entre outros fatores. Dessa forma, o recorte territorial reflete as condições de organização do espaço e também as características do projeto a ser implementado.

Essa 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 isso, a estrutura de comando oficial responsável pela política setorial define áreas de prestação de serviços públicos, organizados e dirigidos a uma parte ou à totalidade da população residente. Nesse caso, a abordagem territorial tem como objetivos otimizar estruturas disponíveis – humanas, físicas e institucionais –, permitir maior 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 em questão.

Pelo fato de serem consideradas setoriais, as políticas enquadradas nessa categoria tendem a apresentar grau de conflituosidade baixo, já que, de maneira geral, as relações setoriais entre governo e sociedade são mais consolidadas e contemplam grupos mais específicos. Há também o fato de que as próprias estruturas ministeriais se organizam a partir de vetores setoriais, o que divide e direciona as forças sociais, diminuindo assim a possibilidade de conflitos em cada área. Contudo, não os evita, uma vez que sempre há também disputas no interior dos setores.

São vários os exemplos de políticas que podem ser classificadas nessa categoria, entre as quais podem ser citados desde programas com recortes territoriais mais ampliados, englobando mais de um município, como os consórcios municipais de saúde e, mais recentemente, de educação; até programas com um recorte territorial mais restrito, que atuam no nível de bairros e comunidades, como o Programa Saúde da Família (PSF) em bairros periféricos, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas cariocas e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA),⁶ 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. Outro exemplo é o dos comitês de bacias hidrográficas (CBHs), que surgiram na década de 1990 com o objetivo de organizar o processo de descentralização da gestão dos recursos naturais e hídricos, elegendo prioridades locais e estabelecendo estratégias e diretrizes para seu uso e conservação.

No segundo caso, *território como fim*, estão as ações mais recentes e que possuem um caráter inovador em termos de estratégia institucional, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional. Elas consistem em estratégias mais amplas compostas por uma série de políticas, de natureza intersetorial, que visam ao desenvolvimento do território como um todo, gerando rotinas e possibilidades de investimento que desencadeiem uma maior dinamização da economia local, bem como uma inserção mais vantajosa em cadeias de valor nacionais ou globais. Ou seja, o território, com base em cada configuração específica, é entendido como locus de convergência de políticas e articulação de diferentes escalas de poder.

Por abranger uma gama maior de temas e políticas e, conseqüentemente, de interesses, estas políticas tendem a apresentar grau de conflituosidade maior que aquelas do tipo anterior. No entanto, como estas ações ainda são recentes, pouco consolidadas na estrutura operacional do governo e envolvem volumes de recursos relativamente pequenos – dado os desafios a que elas se propõem – e instáveis, podem ser caracterizadas como grau médio de conflituosidade.

Entre os principais programas sob essa abordagem estão: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI); os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSADs), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); o Programa Nacional de Desenvolvimento

6. Sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ver D'Ávila e Silva (2011).

Sustentável dos Territórios Rurais (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 as denominações de *regionais* ou *territoriais* adotadas, tais programas apresentaram uma justificativa em comum, que é enfrentar as desigualdades constituídas historicamente no processo de desenvolvimento nacional. Por isso, as políticas deste tipo tendem a conferir uma ênfase maior à dimensão econômica. Para realizar o investimento necessário, o Estado se propõe a atuar no sentido de compensar a baixa dinamização da atividade econômica em territórios de exclusão, utilizando-se de investimentos públicos, estabelecimento de parcerias e incentivos seletivos para atrair novos investimentos privados nos territórios. Como complemento, busca-se também desenvolver projetos que valorizem as solidariedades sociais e as especificidades – econômicas, ambientais e culturais – locais, consideradas como ativos importantes para se chegar a esta matriz de desenvolvimento mais equilibrado.

Contudo, a dificuldade em romper com o *isolacionismo setorial* que marca as políticas e os programas governamentais aponta para um evidente distanciamento entre o discurso normativo e a prática operacional das políticas públicas que abordam a estratégia territorial para o desenvolvimento, o que caracteriza uma espécie de dependência de trajetória (*path dependence*) que age no sentido de perpetuar as estruturas institucionais já estabelecidas. Por este motivo, a constituição de conselhos locais com representações de segmentos variados da sociedade se justifica como uma tentativa de articular, nos próprios territórios, uma série de políticas e investimentos que incidem sobre seu espaço, com a constituição de projetos mais integrados e socialmente legitimados, uma vez que é cada vez mais difícil estruturar articulações deste tipo na própria estrutura de governo. Mesmo porque, arranjos intersetoriais pensados em nível de governo, com um fim lógico, podem não apresentar a mesma lógica quando se chocam com as realidades territoriais extremamente diferenciadas e complexas existentes no país. Isto implica na necessidade de um grau de flexibilidade institucional que permite adaptações durante a execução das políticas, bem como a construção de arranjos complementares e desenhos operacionais inovadores nos respectivos territórios de incidência.

As políticas públicas que abordam o *território como regulação (ou diagnóstico)* são aquelas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações para o uso público e privado do espaço geográfico nacional. Isto é, trata-se de uma regulação *a priori* do espaço a ser apropriado, seja pela iniciativa privada, seja pelo poder público, para a definição e o ordenamento dos usos do território. Programas desta natureza não definem diretamente a destinação de recursos estatais para investimentos nos territórios. Eles apresentam diagnósticos e normatizações de acordo com o interesse específico do órgão executor, no intuito de balizar e estabelecer diretrizes para projetos e investimentos locais, sejam eles estatais, advindos de outras políticas que incidem sobre os territórios regulados, sejam de grupos econômicos particulares. Por fim, políticas sob esta abordagem têm ainda a função de regulamentar o uso de seus recursos naturais por parte de empresas e populações locais.

Como o território nacional é sempre disputado por distintas forças sociais e econômicas, a regulação de seu uso é algo que envolve os mais diversos interesses e pode suscitar conflitos também de natureza diversa. Por sua vez, como tais ações não envolvem diretamente recursos – fundos públicos –, e como, por diversas razões que serão tratadas mais adiante neste capítulo, o país possui uma grande dificuldade em cumprir seus planejamentos, dificuldade esta que aumenta quanto maior o prazo previsto para o projeto, o grau de conflituosidade nestes casos também pode ser classificado como médio.

Entre os exemplos que podem ser citados para essa categoria de abordagem, talvez o mais característico seja a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que visa promover a articulação institucional de instrumentos de ordenamento do uso e ocupação racional e sustentável do território nacional, de acordo com objetivos, princípios, diretrizes e estratégias previstas em lei. 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.

Outro exemplo é o zoneamento ecológico-econômico (ZEE),⁷ que integra a Política Nacional de Meio Ambiente e difere-se do PNOT por apresentar um caráter menos abrangente, embora seja um instrumento fundamental para a regulação e o uso do solo. Há também exemplos de ações restritas ao plano estadual ou municipal, como os planos diretores ou o estabelecimento de áreas de proteção ambiental. Sua finalidade é propiciar um diagnóstico preciso sobre o meio físico-biótico, socioeconômico e político-institucional das diversas configurações territoriais dos estados brasileiros, para com isto oferecer diretrizes para a regulamentação da ação de organizações públicas e privadas. Existem também ações públicas que se remetem a configurações territoriais específicas, cuja finalidade não é regular, mas sim elaborar um diagnóstico sobre alternativas e projetos potenciais para o seu desenvolvimento ou exploração, de natureza orientadora, sem nenhum poder normativo. São exemplos de ações deste tipo o Plano de Desenvolvimento da Amazônia, do Vale do São Francisco, planos de faixas de fronteira, entre outros.

Por fim, 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. –, que são imprescindíveis para sua reprodução social e manutenção de sua identidade coletiva, mas que, por motivos diversos, encontram-se apartados destes recursos ou possuem relação precária de direito a eles. Por isso sua abordagem é caracterizada neste trabalho de *território como direito*.

No caso da regulação sobre o direito a terra no Brasil, esta deriva do reconhecimento de que o território, para comunidades tradicionais, possui significado que não se resume ao sentido mercantil ou patrimonial. Subsiste um vínculo estreito entre a dignidade humana para estas comunidades e a posse definitiva de suas terras, não apenas como garantia do direito à moradia, garantido pelo Artigo 6º da CF/88, mas pelo fato de a terra ser o elo de continuidade do grupo no tempo e possibilitar a preservação de sua cultura, seus valores e modos de vida

7. O zoneamento ecológico-econômico (ZEE) é definido de acordo com o Artigo 5º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

que lhes são característicos. Tais grupos sociais expressam sua territorialidade não apenas por leis ou títulos mas pela memória coletiva, que incorpora dimensões simbólicas e identidades – indígenas, quilombolas, extrativistas –, e uma concepção da terra como local de produção – posseiros, trabalhadores rurais, agricultores familiares – e como território de luta – assentados, trabalhadores sem-terra, atingidos por barragens (Ipea, 2013). A privação da terra e a instabilidade na delimitação de seu território condenam grupos desta natureza a uma situação de *territorialização precária* ou *insegurança socioespacial* (Haesbaert, 2005, p. 24), colocando em risco sua identidade coletiva.

As políticas que se enquadram sob essa abordagem podem ser efetuadas por meio de regularização da posse de áreas ocupadas historicamente por estes grupos sociais, como no caso da regularização de áreas quilombolas,⁸ de comunidades ribeirinhas – sobretudo na região Norte –, a demarcação de reservas indígenas e também de reservas extrativistas. Outro mecanismo de intervenção é a 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 isso se organizam 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: *i*) com a destinação de áreas públicas a serem colonizadas por estas famílias; ou *ii*) por meio da desapropriação de áreas particulares que não estejam cumprindo com o preceito institucional da *função social da propriedade*.⁹

No entanto, essas políticas possuem uma característica específica que não é tão explicitamente observada nas demais. Por serem ações redistributivas, segundo a tipologia clássica de Lowi (1972), e muitas vezes de cunho compulsório, as políticas que se enquadram neste tipo possuem um alto grau de conflitualidade. Isto ocorre porque muitas áreas reivindicadas por comunidades tradicionais já estão registradas – muitas vezes de forma fraudulenta – por outras pessoas, que não abrem mão da manutenção de sua posse.

Porém, 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 quando se considera que os grandes latifundiários são, comumente, lideranças políticas locais poderosas, de famílias tradicionais, que fazem uso deste poder para impor sua vontade e manter suas propriedades, mesmo quando se verificam desconformidades 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, e que, para completar o cenário de tragédia, os autores fazem uso dos

8. Apesar de haver mais de 3 mil comunidades quilombolas no país, apenas 6% destas tiveram suas terras regularizadas. Vale reafirmar que é direito garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) as comunidades remanescentes de quilombos possuírem os títulos das terras que ocupam (Ipea, 2013).

9. No capítulo III da CF/88, 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. Já o Artigo 186 define o que é *função social*, em que considera 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 (Brasil, 1988).

mesmos poderes – econômicos e políticos – para se manterem ilesos de quaisquer punições da justiça. Como resultado da ineficiência e da falta de mecanismos, por parte do Estado, para a gestão da posse de seu território, o Brasil permanece como uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo.¹⁰ Como exemplo dessa fragilidade, Reydon (2007) lembrou que até hoje não se tem noção das terras pertencentes ao Estado; nem mesmo as terras devolutas, definidas em 1850 na Lei de Terras,¹¹ foram devidamente discriminadas.¹²

Após a apresentação dessas quatro categorias diagnosticadas de abordagem territorial de políticas públicas, o quadro 1 traz um resumo das características de cada uma delas, com as diferentes relações de tensão e complementaridade entre as dimensões territoriais e setoriais, conforme debatido neste capítulo.

QUADRO 1
Categorias de abordagem territorial nas políticas públicas

Categorias	Definição	Conflituosidade	Exemplos
Território como meio	Políticas setoriais que definem recortes territoriais específicos para alcançar maior efetividade na sua implementação	Baixa	Consórcios municipais de educação e de saúde; UPPs; PSF
Território como fim	Políticas que se baseiam em estratégias intersetoriais e articuladas para o desenvolvimento de territórios com deficiências estruturais e alta incidência de pobreza	Média	Política Nacional de Desenvolvimento Regional; CONSADS; Territórios da Cidadania
Território como regulação (ou diagnóstico)	Políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações e/ou diagnósticos para o uso público e privado de recortes territoriais específicos	Média	PNOT; ZEE; Plano de Desenvolvimento da Amazônia
Território como direito	Políticas que visam assegurar a grupos sociais específicos o direito a recursos territoriais que são imprescindíveis para sua reprodução social e seu bem-estar	Alta	Reforma agrária; regularização de áreas quilombolas; demarcação de terras indígenas

Elaboração do autor.

Deve-se deixar claro, porém, que o exercício de construção dessas categorias serve apenas para uma categorização analítica das políticas públicas que partem de uma abordagem territorial em seus marcos constitutivos. Existem exemplos de ações que poderiam, por exemplo, tanto ser caracterizadas por uma categoria como por outra em termos da maneira que se utilizam da abordagem territorial para sua intervenção. Um exemplo é o PRONAT, citado anteriormente. Embora seu corpo normativo deixe claro que tem como objetivo reduzir a pobreza e a desigualdade de territórios com características eminentemente 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 em criar mecanismos que envolvam atores sociais para além

10. O Censo Agropecuário 2006 mostrou que esse grau de concentração permanece praticamente inalterado desde 1985. O índice de Gini para desigualdade de terra registrado para 2006 foi de 0,854, não muito diferente do mesmo índice para 1995 e 1985, que foram, respectivamente, 0,856 e 0,857. Ambos 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”.

do universo da agricultura familiar faz que a abordagem territorial que o programa adota-se resuma a uma mera estratégia (*território como meio*) de execução das políticas do próprio MDA, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF Infraestrutura).

Outras situações também podem ser observadas. Uma delas ocorre quando uma política sob uma determinada categoria de abordagem está contida em outra política que se caracteriza por outra categoria de abordagem territorial. Um exemplo é o Programa Territórios da Cidadania (*território como fim*), que apresenta em sua estratégia a intenção deliberada de garantir às populações tradicionais o direito a terra, de maneira que, entre o conjunto de outras políticas que compõem sua estratégia de intervenção, estão ações de reforma agrária e regularização fundiária (*território como meio*).

Outro exemplo refere-se a políticas que, em um estágio de sua implementação, se caracterizam por uma categoria e em um estágio posterior, se caracterizam por outro. As políticas de regularização de áreas quilombolas e demarcação de terras indígenas podem exemplificar uma situação desta natureza, pois à medida que ocorre de fato a regularização da área e é dado o direito de posse à comunidade (*território como direito*), podem estar previstas para levar àquelas comunidades um conjunto de outras políticas que visem a um desenvolvimento mais integral destas comunidades – passando então para a abordagem do *território como fim*.

Podem acontecer ainda casos em que, em vez de se complementarem, as políticas se contradizem e explicitem – ou até mesmo induzem – conflitos territoriais de difícil resolução. Em geral, estes conflitos surgem por diferenças de interesses com relação à implementação de grandes projetos, inclusive geradas no interior da própria estrutura de governo, entre pastas ministeriais diferentes, apontando que o governo não é uma estrutura decisional homogênea. Como exemplo, pode-se citar o Plano Nacional de Mineração 2030, lançado em 2011 pelo Ministério de Minas e Energia (MME), que tem como objetivo definir um marco legal e nortear os investimentos no setor de mineração, a partir de um estudo geomorfológico de todo o território nacional (*território como regulação*). Porém, o estudo não leva em conta a luta de inúmeros grupos sociais e comunidades tradicionais pela efetivação, por parte do mesmo governo federal, de políticas que lhes garantem o direito sobre as áreas que ocupam há várias gerações (*território como direito*), e muitas destas áreas constam como sendo estratégicas para a exploração mineral (Ipea, 2013).

Casos como esse, de conflitos entre objetivos de políticas territoriais, também podem abranger diferentes níveis de poder federativo. Um exemplo a ser citado, neste caso, é o do Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal, que visa garantir a populações de baixa renda o acesso ao direito à habitação digna (*território como direito*), o que é altamente louvável. No entanto, ao estabelecer metas e prazos de execução, o governo federal acaba subjugando os governos municipais a definirem novas áreas de expansão habitacional em seu espaço urbano, sob pena de não poder acessar os recursos. Deste modo, os planos diretores dos municípios (*território como regulação*) são muitas vezes ignorados, o que pode acarretar

inclusive crescimento urbano desregulado e sem planejamento adequado. Problemas como este são resultados da *multiplicidade justaposta e hierárquica* (Haesbaert, 2005) dos vetores de poder que incidem e coexistem, muitas vezes gerando conflitos de interesses em uma mesma configuração territorial.

5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E HORIZONTE TEMPORAL NAS POLÍTICAS TERRITORIAIS

Além de todas essas características citadas em termos de apropriação do conceito de território para o planejamento e a implementação de políticas públicas, outros dois elementos que marcam a maioria destas políticas necessitam de uma análise mais detalhada. São eles o caráter participativo e o horizonte temporal que caracterizam cada uma delas. Estes elementos são marcados por diversas dificuldades para sua efetivação no plano operacional.

No primeiro caso, um traço comum na demarcação de territórios de incidência para a ação governamental é o estabelecimento de instrumentos de participação social, como conselhos, fóruns, comitês, entre outros. O objetivo central destes espaços é envolver diferentes grupos de interesse que constroem o dia a dia dos territórios para auxiliar na definição de projetos prioritários e nos processos de implementação de políticas. Fruto das recentes transformações democratizantes no cenário político nacional, o instituto da participação social foi fundamental para o ressurgimento da atividade de planejamento na gestão pública, pois ele permitiu que se quebrassem estigmas antigos que associavam, para alguns, planejamento estatal a autoritarismo e, para outros, a intervencionismo. 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 o acompanhamento das ações, no sentido de democratizar as relações de poder na sociedade.

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 divergências 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”, de forma que esta diferença seja entendida como um desdobramento da dinâmica participativa instaurada em cada uma das diferentes instâncias. Ou seja, “a dinâmica da esfera participativa é resultado dessas duas dimensões: de suas leis (instituições) e de sua dinâmica interna; e de suas injunções com outras esferas do mundo social” (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 da autonomia local. Como resultado, diferentes segmentos sociais locais não conseguem

ser representados nas instâncias deliberativas dos programas, ficando excluídos dos espaços institucionais nos quais poderiam vocalizar diretamente suas demandas e torná-las públicas. Com isso, estes grupos passam a ser *invizibilizados* pelos grupos mais organizados que comandam as definições nos territórios.

Ocorre que, de maneira geral, a consideração do conflito enquanto um resultado natural das relações sociais de grupos diferenciados que compõem a multiplicidade socioeconômica de um território tende a ser subvalorizada nos desenhos normativos de políticas públicas que assumem a abordagem territorial. Gómez e Favaro (2012, p. 42-53) enfatizaram criticamente que há nos processos recentes de implementação e avaliação de políticas públicas “uma concepção de território apoiada numa teoria da ação social que simplifica as relações sociais”, ao ponto de desconsiderar “a importância do conflito como expressão da política indissociável ao território”. Porém, na opinião destes autores, existe uma finalidade prática neste processo, que é privilegiar “marcos explicativos que são funcionais às propostas assépticas das organizações internacionais (e nacionais) de controle, (...) que naturaliza os processos (como a pobreza)”. Realmente, organizações internacionais como o Banco Mundial, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), entre outras, tiveram, e ainda têm, uma importância muito grande no processo de *transferência* desta abordagem para a implantação de novas estratégias institucionais para a ação governamental nos países da América Latina e do Caribe. E como o contexto histórico de organização política, a apropriação do território e a formação dos Estados-Nação são bem distintos, se comparados aos contextos europeu e latino-americano, deve-se ter uma precaução muito grande e um acompanhamento crítico constante em termos de adaptar uma abordagem desta natureza ao cenário político e social da América Latina.

O segundo elemento a ser destacado é o horizonte temporal estabelecido no planejamento desses programas, sobretudo quando se trata de um regime democrático de governo com economia aberta. Todo processo de planejamento traz em si um horizonte temporal que permite a efetivação das ações previstas, incluindo os acordos e ajustes necessários. No caso do planejamento de uma política pública, este horizonte pode ser mais ou menos longo, a depender da natureza da temática a ser tratada e do seu grau de conflitualidade, da abrangência social e territorial que ela expressa, do volume de recursos e da estrutura institucional necessários, entre outras questões de ordem operacional. Neste caso, as políticas que abordam o *território como fim* e o *território como direito* tendem a demandar um horizonte temporal mais longo em relação àquelas que abordam o *território como meio* e o *território como regulação*. Porém, cada caso reserva suas particularidades, o que dificulta estabelecer uma regra geral para estes casos.

As dificuldades para a definição de um horizonte temporal para o planejamento de programas de abordagem territorial também estão diretamente ligadas ao modelo de desenvolvimento que os caracterizam, bem como o grau de protagonismo assumido pelo Estado. Elas podem surgir sob diferentes dimensões. Conforme vão se tornando mais evidentes ao

longo do processo de implementação dos programas propostos, podem se constituir em entraves conjunturais concretos que geram discontinuidades na execução dos programas ou mesmo sua interrupção ou exclusão da agenda. Pelo menos três grandes dimensões podem ser claramente observadas, sendo estas as dimensões política, econômica e social.

A dimensão *política* abriga grande parte desses entraves. A constante necessidade de coalizões políticas distintas – algumas até certo ponto esdrúxulas em termos ideológicos – em nome da *governabilidade* faz que a condução operacional dos poderes de Estado esteja atrelada aos arranjos partidários e corporativos estabelecidos. Não raramente há mudanças no comando de ministérios para acomodar forças políticas em troca de apoio ao Poder Executivo. Estas trocas, na maioria das vezes, acarretam mudanças das pessoas que ocupam posições de liderança na condução de programas governamentais estratégicos, em meio a processos de consolidação e construção de articulações socialmente legitimadoras para as ações planejadas. Com isso, a evolução destes programas tende a perder fôlego, seja devido à necessidade de tempo para a apropriação dos novos comandantes empossados – que muitas vezes não são indicados por conhecimento ou envolvimento na área –, seja pelo interesse dos novos comandantes. Como consequência, são lançadas outras ações, estabelecendo novos arranjos de governança ligados diretamente com os nomes da nova equipe gestora, para assim criar uma base social própria de sustentação política.

Outra dimensão fundamental para um horizonte de longo prazo do planejamento estatal territorial é a *econômica*. As transformações econômicas na década de 1990 que permitiram a estabilização monetária no país foi, sem dúvida, um elemento central que possibilitou o retorno da função planejadora do Estado na década seguinte, ao possibilitar a definição de orçamentos mais estáveis em termos monetários ao longo do exercício de governo. Contudo, crises econômicas internacionais impactam diretamente e com uma rapidez cada vez maior as economias nacionais sob diversos mecanismos, sobretudo devido ao maior imbricamento entre os sistemas econômicos nacionais nos últimos anos, com o acirramento do fenômeno da globalização. Estes choques negativos advindos de crises do capitalismo comprometem o crescimento econômico nacional, que por sua vez comprometem a arrecadação tributária e a capacidade de atender metas fiscais previstas nas leis orçamentárias. Situações desta natureza implicam cortes e contingenciamentos nos orçamentos anuais do governo. Nesse caso, os programas inovadores são os mais impactados por cortes orçamentários, o que impede o cumprimento pleno do planejamento elaborado.

A dimensão *social* também compõe essa matriz que influencia no campo do planejamento e em seu horizonte temporal. Como mostra modelo de Kingdon (1995), as forças sociais compõem um dos fluxos principais de ação para a caracterização de um problema e sua determinação enquanto objeto de política pública, provocando assim sua inserção na agenda governamental (Silva e Nagem, 2011). Quanto mais uma temática estiver presente no “humor nacional”, mais força política e legitimidade social esta angaria, e maior a possibilidade de sua manutenção na agenda de governo ao longo dos anos. Porém, a dinâmica social é muito complexa, o que faz que novas demandas e prioridades sejam constantemente alçadas no

debate social por meio dos movimentos populares, das organizações de classe, dos partidos políticos, entre outros grupos de pressão. Todo este rol de demandas irá compor um *menu* de questões que podem ser adotadas ou não pelo poder público em seu programa de governo.

Por conseguinte, nos regimes democráticos, as escolhas governamentais ao longo do período de mandato comprometem decisões e projetos definidos anteriormente, inclusive aqueles que, em sua concepção, eram tomados como *projetos de longo prazo*. Contudo, é necessário ressaltar alguns pontos importantes referentes a este debate sobre o horizonte temporal do planejamento. Um deles é que as influências das diferentes dimensões não agem de maneira independente uma das outras. Há uma forte inter-relação entre elas. A força resultante em cada uma destas dimensões dependerá da composição geral de forças na sociedade, devendo-se considerar, neste caso, tanto a divisão internacional do trabalho quanto as relações sociais internas e as disputas políticas regionais de poder.

Além disso, o compartilhamento das temáticas sociais em ministérios cada vez mais setoriais retalha a sociedade e suas organizações na busca por recursos e diminui o campo de influência de cada uma delas em suas negociações relacionais com os poderes de Estado. Um resultado deste fenômeno é o surgimento de lutas internas no próprio seio do Estado, gerando confrontos de interesse entre diferentes ministérios, que são defendidos pelos grupos sociais mais diretamente ligados aos programas executados por eles. Isto exige maior capacidade de negociação de um ministério e de sua equipe gestora, ao se responsabilizar por um programa planejado para um horizonte relativamente longo, com as demais instâncias de governo, seja no plano horizontal – entre diferentes ministérios e autarquias –, seja no plano vertical – envolvendo também diferentes escalas federativas de poder (federal, estadual e municipal).

Outro ponto refere-se à própria relação entre Estado democrático e planejamento. Foram elencadas algumas das questões que caracterizam a complexidade da formação do campo de forças sociais e políticas no interior de um governo democrático, que irão comprometer diretamente a capacidade de planejamento do Estado. Mas isto não significa dizer que seja impossível a elaboração de um planejamento territorial – logo, multidimensional e multissetorial – de longo prazo. O que se deve buscar é a construção de um modelo próprio de construção de um regime democrático nacional. Não se pode esquecer que a democracia no Brasil e em seu entorno latino-americano é um fenômeno extremamente novo e ainda em vias de consolidação, principalmente por guardar em si os vícios e privilégios institucionais de uma sociedade autoritária anterior, que permanece viva por meio destes mecanismos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou abordar as principais inovações conceituais e normativas que o paradigma territorial trouxe para a ação de planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil. Ao considerar o território como o espaço de atuação da ação humana, que transforma e é transformado pelo tecido social que nele habita ao longo do tempo, e que congrega em si suas simbologias, identificações, instituições e normas de poder, que não se restringem

às fronteiras estabelecidas oficialmente – podendo ser maior, menor, ou mesmo sobrepostas –, sua adoção no campo das políticas públicas se torna positivo 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 maior conectividade e articulação com outras ações (públicas e privadas) que também incidam sobre tais territórios.

Já para o trabalho de avaliação da ação estatal, permite verificar os aspectos referentes a cada território específico que podem explicar os resultados diferenciados quanto aos objetivos iniciais das políticas públicas e às maneiras pelas quais elas se aderem aos grupos sociais que compõem as diferentes configurações territoriais no país. Com isso, são fornecidas informações valiosas para eventuais ajustes e flexibilizações institucionais que permitam uma melhor focalização e, conseqüentemente, maior 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, podem-se citar as dificuldades políticas e culturais em estabelecer programas intersetoriais inovadores; a falta de um marco jurídico mais favorável para o desenvolvimento de programas territoriais de desenvolvimento, em que tanto o território quanto 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 darem suporte a projetos territoriais estratégicos; e a dificuldade de inserção na agenda governamental de temas diretamente ligados ao desenvolvimento territorial, particularmente os que geram sérios conflitos de interesse, como a reforma agrária e a 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 tanto no que se refere à visão anterior de desenvolvimento com base nas escalas macrorregionais brasileiras, que congregam uma realidade extremamente heterogênea para serem pensadas enquanto totalidade, quanto à visão essencialmente municipalista, dado que os municípios são instâncias muito numerosas, além de pequenas e com estrutura precária – em sua grande maioria. Com isso, pode-se dizer que a abordagem territorial surge como um novo paradigma de referência para o planejamento da ação pública na medida em que oferece aos planejadores um conjunto de referências que permite não apenas diagnosticar como também definir estratégias de intervenção junto a um

determinado fenômeno ou situação que possa ser classificado como objeto de política pública, independentemente da centralidade em que o território é definido para a incidência dos programas estabelecidos.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- BERTONE, L.; MELLO, N. A. Perspectiva do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política? *In*: STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006.
- BOURDIEU, P. O Estado e a construção do mercado. *In*: _____. (Ed.). **As estruturas sociais da economia**. Porto: Campo das Letras, 1996. p. 125-169.
- BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. *In*: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BRONZO, C. Território como categoria de análise e como unidade de intervenção nas políticas públicas. *In*: FAHEL, M.; NEVES, J. A. (Orgs.). **Gestão e avaliação das políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.
- _____. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, Brasília, 2008.
- CANDIOTTO, L. Z. Uma reflexão sobre ciência e conceitos: o território na geografia. *In*: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.
- COELHO, V.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *In*: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). **Sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- D'ÁVILA, C. A. R.; SILVA, S. P. Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. **Revista de políticas públicas**, v. 15, n. 2, 2011.
- 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. **Sociologias**, ano 5, n. 9, 2003.
- FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.

- FLIGSTEIN, N. **Social skill and the theory of fields**. Berkeley: University of California, 2001. (Paper). Disponível em: <<http://tinyurl.com/mb3aag8>>.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 2003.
- GOMÉZ, J. R.; FAVARO, J. L. Uma crítica ao desenvolvimento territorial rural existente. **Revista paranaense de desenvolvimento**, v. 1, n. 122, 2012.
- 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*: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Orgs.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.
- _____. Desterritorialização, multiterritorialidade e regionalização. *In*: IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Brasília: IICA, 2005.
- HENRIQUES, R. Do olho do furacão. **Democracia viva**, n. 46, 2011.
- HOFFMANN, R. Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil. *In*: RAMOS, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**. Brasília: NEAD, 2007.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 21, Ipea, Brasília, 2013.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Addison-Wesley Longman, 1995.
- LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public administration review**, v. 32, n. 4, 1972.
- MALUF, R. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. *In*: LEITE, S. (Org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2001.
- MEDEIROS, L. S.; DIAS, M. M. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. *In*: IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo**. Brasília: IICA, 2011.
- MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **Revista de administração pública**, v. 3, n. 42, Rio de Janeiro, 2008.
- PERICO, R. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- REYDON, B. P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil. *In*: RAMOS, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**. Brasília: NEAD, 2007.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. *In*: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. (Orgs.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: Embrapa, 2002.

SACK, R. **Human territoriality**. 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.

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. **Cadernos gestão pública e cidadania**, São Paulo, FGV, v. 17, n. 60, 2012.

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais: uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, dez. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.682). Disponível em: <<http://tinyurl.com/td1682ipea>>.

SOUZA, E. F. M.; SILVA, M. G.; SILVA, S. P. A cadeia produtiva da mandiocultura no Vale do Jequitinhonha (MG): uma análise dos aspectos socioprodutivos e geração de renda para a agricultura familiar. **Isegoria**, ano 1, v. 1, n. 2, p. 73-85, 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/lkpzl25>>

SPOSITO, E. S. Sobre o conceito de território. *In*: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Orgs.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

STEINBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006.

UDERMAN, S. **Indústria e desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia**. Salvador: FIEB, 2008.

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

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. **São Paulo em perspectiva**, n. 18, v. 2, 2004.

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

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

_____. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 2, 1999.

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

Sandro Pereira Silva*

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

2 DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COORDENAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para fins deste trabalho, optou-se por analisar dois programas que têm em comum o fato de abordarem o *território como fim* – isto é, buscam definir estratégias e arranjos institucionais nas diferentes configurações territoriais escolhidas, com vistas a fomentar novas dinâmicas de desenvolvimento e a superar entraves estruturais históricos que travam o desenvolvimento e a geração de novas oportunidades à população destes territórios. Os programas escolhidos foram: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o PTC, sob coordenação da Casa Civil.

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

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

3.1 O PRONAT

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

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

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

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

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

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

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, 2005, p. 28).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

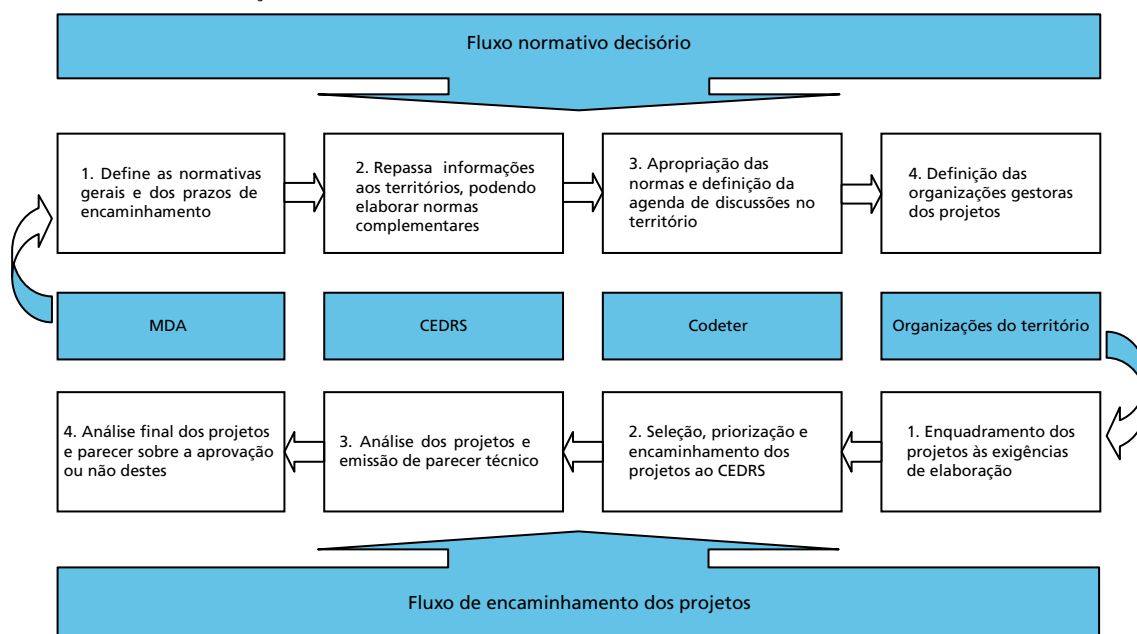
O principal instrumento de planejamento e gestão social nos territórios é o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Este documento é elaborado conjuntamente por consultores contratados pelo MDA e atores sociais locais (agricultores familiares, gestores públicos, representantes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

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

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

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

FIGURA 1
Fluxos de deliberação e encaminhamento do PRONAT



Fonte: Freitas (2011).
Elaboração do autor.

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

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

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

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

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

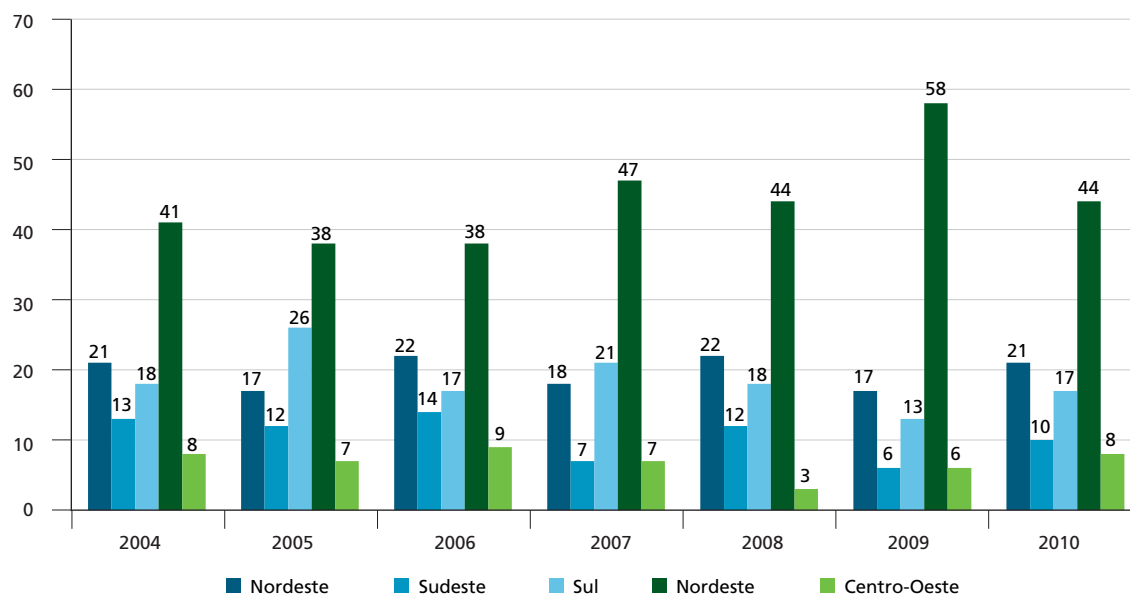
TABELA 1
Dados de execução orçamentária PRONAT (2004-2010)

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

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

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

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

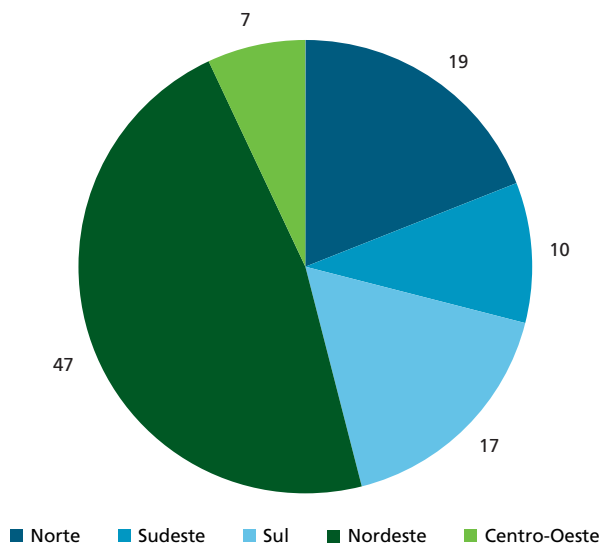


Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

GRÁFICO 2

Recursos do PRONAT no total do período, por região (2004-2010)

(Em %)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABELA 2

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

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

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

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

3.2 Os territórios da cidadania

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

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

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

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

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

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

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

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

TABELA 3

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

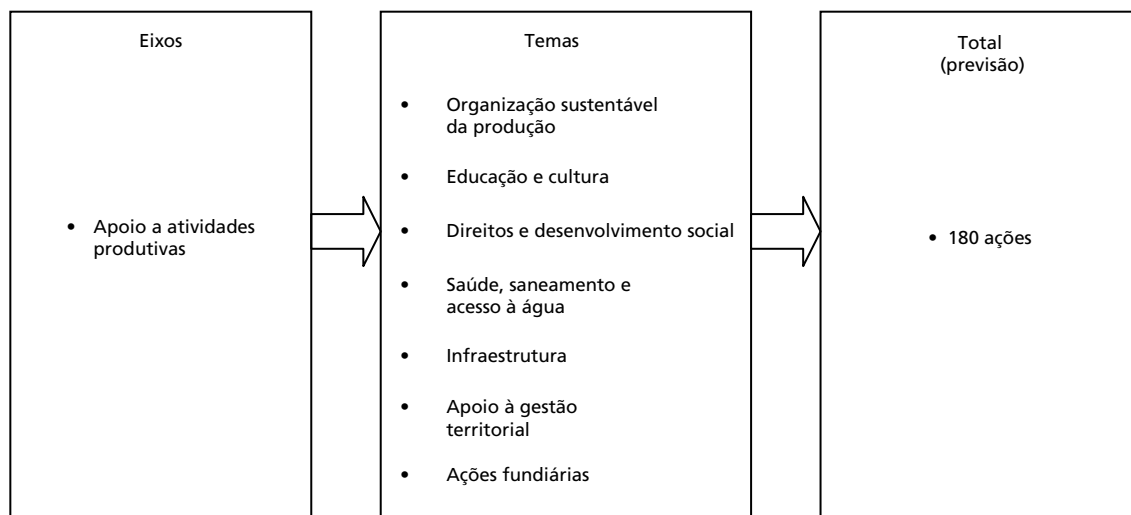
Regiões	PRONAT	PTC
Centro-Oeste	17	12
Nordeste	67	56
Norte	32	27
Sudeste	26	15
Sul	22	10
Total	164	120

Fonte: Brasil (2010).

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

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

FIGURA 2
Ações do PTC



Fonte: Ghesti (2011).
Elaboração do autor.

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

Segundo Corrêa (2009, p. 23), o PTC pode ser considerado um marco na estratégia de planejamento territorial de políticas públicas orquestradas pelo governo federal, na medida em que se propunha articular o “direcionamento de recursos e programas oriundos de diferentes ministérios para os territórios eleitos como prioritários para receberem tais apoios”, dado que o MDA não possuía estrutura institucional que lhe permitisse atuação mais holística sobre a realidade heterogênea dos territórios. Por isto, foi colocado sob a coordenação da Casa Civil. De acordo com a autora, a perspectiva é que as ações desenvolvidas articulem aspectos de propostas de políticas “de baixo para cima” (*top-down*), articuladas a projetos vindos das próprias comunidades que os recebem (*bottom-up*), visando-se a um movimento de descentralização de decisões, transversalidade⁸ de políticas e contínua avaliação do direcionamento dos recursos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 CONVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES ENTRE OS PROGRAMAS ESTUDADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas nacionais, discutida neste capítulo, embora ainda seja relativamente nova no Brasil, traz avanços significativos tanto no que se refere à visão anterior de desenvolvimento com base nas escalas macrorregionais brasileiras, que congregam uma realidade extremamente heterogênea para serem pensadas enquanto totalidade, quanto à visão essencialmente municipalista, dado que os municípios são instâncias muito numerosas, além de pequenas e com estrutura precária – em sua grande maioria.

Por sua vez, pôde-se constatar nas experiências analisadas a persistência de alguns entraves para a operacionalização desse tipo de abordagem. Entre os principais estão: a falta de marco jurídico mais favorável para o desenvolvimento de programas territoriais de desenvolvimento, em que tanto o território quanto seus respectivos fóruns deliberativos ganhem maior legitimidade; a necessidade de ações diferenciadas para o envolvimento de grupos sociais invisibilizados, dada a estrutura de desigualdade social no interior dos territórios brasileiros; a definição de mecanismos de financiamento mais adequados para darem suporte a projetos territoriais estratégicos; e o desprezo de temas importantes para o desenvolvimento territorial que, a princípio, geram sérios conflitos de interesse, como a reforma agrária e a regularização fundiária. Estes entraves apontam que a temática territorial ainda não alcançou nível de institucionalização, em termos de inovações normativas, suficiente no campo da decisão política no país, embora apareça cada vez mais como diretriz dos programas governamentais.

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Revista de administração pública**, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.
- ALENCAR, M. T. **PRONAF como instrumento de atuação do Estado no espaço rural do semiárido piauiense**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.
- ALFARO, J. M. Desarrollo territorial rural en América Latina: discurso y realidades. *In*: COLOQUIO IBÉRICO DE ESTUDIOS RURALES, 6., 2006, Puerto Rico. **Anais...** Puerto Rico, 2006.
- AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 1999, Belém, 1999. **Anais...** Belém: ANPEC, 1999.
- ARAÚJO, T. B. Brasil: desafios de uma política nacional de desenvolvimento regional contemporânea. *In*: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional**. Brasília: Editora UnB, 2007.
- _____. **Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: Iica, dez. 2010. (Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil: avanços e desafios, n. 12).
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

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

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

REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE E ORDENAMENTO TERRITORIAL: ANÁLISES EXPLORATÓRIAS DE CONVERGÊNCIAS

Ligia Schiavon Duarte*
Fabio Betioli Contel**
Renato Balbim***

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) reconhece a importância da dimensão territorial na promoção da equidade do uso do território nacional como condição essencial para o desenvolvimento econômico e social da nação, e aponta, explicitamente, a necessidade da ordenação do território no planejamento público.

O conceito de ordenamento territorial se institucionaliza no planejamento estatal com a Carta Europeia de Ordenamento Territorial de 1983 (Conselho da Europa, 1988), entendido como instrumento de redução das desigualdades regionais, organização equitativa do espaço, melhor distribuição das atividades econômicas, proteção ambiental e promoção da qualidade de vida. O documento ressalta a importância de se elaborarem conceitos e princípios comuns, a partir da cooperação entre estados e regiões.

Apesar de a questão regional ser amplamente debatida, tanto na produção de conhecimento científico como na elaboração e na execução de políticas públicas, conceitos como ordenamento territorial, regionalização e região são usados de forma ainda polissêmica nas diferentes políticas setoriais e nos diferentes períodos. Além disso, verifica-se que a formulação de políticas setoriais baseadas na regionalização ocorre de forma desarticulada, mesmo tendo em comum o elemento “território”.

Assim, considerando-se a importância que vem assumindo a regionalização de ações e serviços de saúde para o aprimoramento da política de descentralização da gestão da saúde promovida pelo Sistema Único de Saúde (SUS), este capítulo procura – por meio do reconhecimento de noções de ordenamento territorial, região e regionalização utilizadas nesta política setorial – entender a formulação da política regional inserida na política de saúde pública nacional, elaborada a partir da CF/1988.

* Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

** Professor do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP) e pesquisador do PNPD na Dirur do Ipea

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

Uma iniciativa importante como diretriz para a formulação da política regional é a elaboração da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), por parte do Ministério da Integração Nacional. A despeito da efetivação desta política como subsídio à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e aos planos e programas regionais de desenvolvimento, é possível lançar mão do documento elaborado para uma aproximação da compreensão de uma política pública brasileira; no caso, a saúde.

A literatura acerca do conceito de ordenamento do território evidencia que se trata de um conceito polissêmico e impreciso, que remete a realidades distintas. Isto se deve principalmente a ele ser ligado diretamente a processos e experiências específicas de políticas públicas sobre territórios nacionais diversos, respondendo a intenções diversas e realidades múltiplas.

Considerando-se os princípios fundadores da Carta Europeia de Ordenamento Territorial (Conselho da Europa, 1988), o ordenamento deve ser democrático, assegurando a participação de interessados e atingidos; integrado, coordenando políticas setoriais; funcional, considerando os aspectos da realidade para além das determinações administrativas e políticas; e prospectivo, visando ao longo prazo. O documento deixa claro também que o ordenamento do território é, essencialmente, uma questão política. Assim, os objetivos de uma política de ordenamento territorial na lógica do Estado levam à compreensão de um processo amplamente ideológico, que remete a associações políticas e concertações federativas ou nacionais.

Para efeito deste texto, os territórios, compostos por lugares reais, espaços vividos e regiões construídas social e historicamente, devem ser objeto da visão e da operação estratégicas para o desenvolvimento social. Entende-se aqui que somente nesta perspectiva poderão ser estabelecidos no Brasil os marcos de uma política de desenvolvimento regional que beneficie toda a população. Assim, o ordenamento do território é tomado como um mecanismo político que pode assegurar as formas de coesão e as relações entre lugares representados e abrigados em regiões.

Essa perspectiva vem ao encontro da regionalização de ações e serviços da saúde formulada no âmbito do SUS. Na CF/1988, “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1988, Artigo 196); ainda, “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único” (*op. cit.*, Artigo 198). Conclui-se, portanto, que este direito constitucional pressupõe uma política de ordenamento territorial, que assegure a coesão e as relações entre lugares e regiões que garantam os princípios de universalidade, equidade e integralidade da atenção à saúde a toda a população brasileira, diminuindo as desigualdades regionais.

Considerando-se esses pressupostos, colocam-se alguns questionamentos de caráter exploratório, visando-se compreender as possíveis convergências entre o processo de regionalização da saúde e o avanço no entendimento do ordenamento do território no Brasil.

Entre esses questionamentos, pergunta-se como são trabalhados conceitos fundadores como centralidade, polarização, região e regionalização, na saúde e no ordenamento do território em si; quais as bases teórico-conceituais essenciais ao entendimento do ordenamento territorial que tem a saúde como objeto da política pública; e quais os pressupostos metodológicos de uma política pública de saúde que, efetivamente, considere a diversidade regional brasileira.

No intuito de buscar a constituição de respostas, ainda que parciais, para esses amplos questionamentos, este capítulo se estrutura em seis seções. Na seção 2, propõe-se uma revisão sucinta dos conceitos de região e regionalização e, também, de centralidade e polarização. Revela-se, na seção 3, o processo de incorporação, na formulação e na prática da política pública, destes conceitos já tão esmiuçados e aceitos no plano teórico. Também se apresentam os marcos por períodos de desenvolvimento e a incorporação parcial destes avanços teóricos na política de saúde no Brasil. Após esta periodização, intenta-se, nas seções 4 e 5 – a partir do caso específico do sistema de saúde no estado de São Paulo –, realizar um exercício de verificação da aderência da regionalização da saúde à rede urbana do estado representada pela pesquisa Regões de Influência das Cidades (REGIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na seção 4, o tema é apresentado; na seção 5, faz-se um exercício de classificação das regiões de saúde a partir das categorias de polarização propostas pela REGIC para as cidades paulistas. Por fim, na seção 6, são apontadas as considerações finais.

2 OS CONCEITOS DE REGIÃO E DE REGIONALIZAÇÃO

Ao longo da história do pensamento sobre o fenômeno regional, um importante conceito que tem feito parte constante dos debates é a *centralidade*. O principal autor que definiu o conceito de centralidade nos estudos sobre a região foi o geógrafo alemão Walter Christaller (1863-1969). Christaller escreveu sua obra principal em 1933, intitulada *Die zentralen Orte in Süddeutschland* – “Os lugares centrais no sul da Alemanha”, tradução nossa –, na qual mostra que o fenômeno da *centralidade* no espaço geográfico era um princípio elementar da organização das regiões (Christaller, 1966). O autor retoma este princípio tanto dos pressupostos da física quanto das teorias do equilíbrio tão bem utilizadas na economia neoclássica, que também lhe serviram de inspiração.¹ Definir o que o autor chamou de *lugares centrais* seria a primeira tarefa para encontrar as denominadas *regiões complementares*. Identificando os lugares centrais – que poderiam ser mais complexos (lugares de *ordem superior*) ou menos complexos (lugares de *ordem inferior* ou *auxiliares*) –, seria possível delimitar a *área de alcance dos bens* ou *serviços* ofertados por estes lugares centrais e, consequentemente, definir-se-iam também suas respectivas regiões complementares.

1. Para Christaller (1966, p. 14, tradução nossa), “A centralização é um princípio de ordem (...) a cristalização da massa ao redor de um núcleo é, tanto na natureza orgânica quanto na inorgânica, uma forma elementar de ordem das coisas que permanecem juntas – uma ordem centralizadora”. Assim, “o mesmo princípio centralizador é também encontrado em algumas formas de vida humana em comunidade, predominantemente em certas estruturas organizacionais e expressadas numa forma objetiva invisível. Assim, pensamos em construções simples: a igreja, o centro da cidade, o fórum, a escola – estes são os sinais resultantes de uma ordem centralizadora em vários tipos de comunidade”.

Para definir a centralidade de um lugar, por seu turno, seria necessário realizar a análise de três variáveis principais, todas ligadas àquilo que o economista Colin Clark viria chamar de “setor terciário”:

- profissões: centrais ou dispersas;
- serviços: centrais, dispersos ou indiferentes; e
- bens: centrais, dispersos ou indiferentes.²

Concomitantemente ao desenvolvimento de formas de entendimento das regiões baseadas em princípios christallerianos – que embasaram a geografia quantitativa, assim como a ciência regional –, surge uma série de textos e autores que enfatizam ainda mais a importância da vida funcional e da coesão entre as cidades como elemento de definição do que seriam as regiões. É neste sentido, em grande parte, que se desenvolve a teoria dos polos de desenvolvimento de François Perroux e Jacques Boudeville.³

Para efeito do desenvolvimento da abordagem regional, pode-se dizer que foi Boudeville (1972; 1973) quem operacionalizou, de forma mais bem-acabada, as propostas teóricas originais de François Perroux. Com ele, a expressão *desenvolvimento polarizado* definitivamente ganhou uma dimensão espacial (Friedmann e Weaver, 1981, p. 174), e todo um instrumental teórico voltado para o planejamento regional é desenvolvido de forma bastante minuciosa.

- 1) Partindo das definições iniciais de Perroux de espaço econômico – conjunto homogêneo, campo de forças e conteúdo de plano –, Boudeville (1973) advoga que existiriam três tipos possíveis de definição conceitual para a noção de “região”.
- 2) Região homogênea. “Pode-se caracterizar a região por sua maior ou menor uniformidade: ela é mais ou menos homogênea” (Boudeville, 1973, p. 12). Para serem definidas as regiões homogêneas, são utilizados critérios e indicadores descritivos (Boudeville, 1972, p. 29).
- 3) Região polarizada. “Podemos estudá-la, em segundo lugar, do ponto de vista da interdependência e da hierarquia de suas diversas partes: ela é mais ou menos polarizada” (Boudeville, 1973, p. 12). Para defini-la, são utilizados critérios funcionais (Boudeville, 1972, p. 29).
- 4) Região-piloto. “Podemos finalmente encarar a região do ponto de vista do centro de decisão e do objetivo colimado, do programa estabelecido: é a região-programa,

2. “Serviços e bens centrais são produzidos e oferecidos necessariamente em poucos pontos centrais, a fim de serem consumidos em vários pontos dispersos. Bens e serviços dispersos são necessariamente produzidos e oferecidos em muitos pontos dispersos (ou em poucos pontos, mas não em pontos centrais), preferivelmente para que sejam consumidos em poucos pontos. Além disso, é também frequente o caso em que um bem não será produzido de forma central, todavia, centralmente oferecido (como é o caso da maior parte dos pontos industrializados), ou que um bem será centralizadamente produzido e dispersamente oferecido (como é o caso dos jornais, que são necessariamente produzidos centralizadamente, mas são comumente oferecidos em qualquer lugar adequado). No primeiro caso, a oferta é central; no último caso, a produção é central” (Christaller, 1966, p. 19, tradução nossa).

3. As contribuições definitivas de François Perroux para o estudo do espaço, das regiões e do fenômeno da regionalização se deram na década de 1950, particularmente em função da publicação de dois textos do autor na revista *Économie appliquée: Les espaces économiques*, em 1950; e *Notes sur la notion des pôles de croissance*, em 1955 (Perroux, 1955). Ambos estão republicados na obra *A economia do século XX* (Perroux, 1967).

ou região-piloto” (Boudeville, 1973, p. 12). Para definir as regiões-piloto, são utilizados critérios ligados à tomada de decisões que cada parcela do espaço deve poder realizar, no sentido de aumentar as possibilidades de seu desenvolvimento econômico (Boudeville, 1972, p. 29).

Apesar da importância das definições das regiões homogêneas e das regiões polarizadas, ambas são, para Boudeville, no limite do raciocínio, apenas uma maneira de subsidiar a proposição de regiões-programa. Para o autor, “o interesse supremo do espaço homogêneo e do espaço polarizado é tão somente esclarecer uma política e ajudar a construir um espaço piloto (programa) mais aprimorado possível” (Boudeville, 1973, p. 25). E complementa: “a região não constitui um fim em si mesma, e sim um instrumento de bem-estar nacional” (*op. cit.*, p. 55).⁴

Desse modo, pode-se dizer que o processo de regionalização, nesse paradigma criado por François Perroux e Jacques Boudeville, é também uma realização política, de forte componente estatal, resultante de um processo intencional, de fundo econômico. Com as contribuições destes autores, “a regionalização passou a ser considerada como um instrumento de ação, sendo muito mais uma abordagem política, pragmática, do que acadêmica” (Duarte, 1980, p. 14). Como mostra ainda Guy Lassere (1976, p. 414, tradução nossa), neste caso, “a regionalização não é mais que um elemento da estratégia do desenvolvimento, o primeiro estágio de uma organização satisfatória do espaço geográfico”.

Mais recentemente, alguns autores procuraram incorporar uma dimensão crítica ao debate regional, ao proporem a definição das regiões a partir das condições da vida social que as animam. Este foi o caso de Armand Frémont (1976), que, ao introduzir a noção de *espaço vivido* na questão regional, procurou definir a região fora do escopo das concepções mais cartesianas até então existentes. Assim procedeu também Alain Reynaud (1981), que propôs o critério das classes socioespaciais para a definição de quais seriam os limites concretos da regionalização do espaço geográfico.

Procurando também uma abordagem crítica para o conceito de região, Milton Santos mostra que, para serem identificadas e terem seu funcionamento explicado, as regiões têm de ser analisadas partindo-se dos seguintes fatores:

- o funcionamento da economia mundial como um todo;
- o papel dos Estados nacionais como elemento central de sua organização; e
- a análise das condições de vida das populações, ou classes sociais, que fazem parte daquele contexto espacial em questão (Santos, 1985, p. 65).

4. Para Harry Richardson, essa definição tripartida de região acabou por se tornar bastante consensual entre os economistas e entre os estudiosos da chamada ciência regional. Segundo o autor, todas as diferentes abordagens nos estudos regionais acabam por trabalhar com estas três possibilidades de definição do conceito: i) regiões uniformes ou homogêneas; ii) regiões nodais ou polarizadas; e iii) regiões de programação ou planejamento (Richardson, 1975, p. 222).

A região seria assim, do ponto de vista teórico, “o lócus de determinadas funções da sociedade total em um momento dado” (Santos, 1985, p. 66) e se definiria “como o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas e das condições do seu funcionamento econômico” (*op. cit.*, p. 67).

Para o autor, ainda que alguns discursos teóricos recentes tenham decretado o fim da região, ela é, na verdade, o resultado do próprio avanço da globalização, visto que, a cada progresso da difusão dos vetores da modernidade global, se cria uma correspondente diferenciação dos espaços da superfície terrestre: por mais que a globalização tente homogeneizar o espaço terrestre, ela acaba por fragmentá-lo e regionalizá-lo ainda mais (Santos, 1996, p. 196). Para se identificarem as regiões, portanto, seria necessário partir do *território usado*, ou, em outros termos, definir quais são os principais *usos do espaço* que se dão em cada parcela do território de cada nação. Estes usos tendem a ser definidos pela ação do Estado – nas diferentes escalas, mediante suas normas e políticas públicas; pela ação das empresas – seus circuitos produtivos e seus círculos de cooperação; e pelas formas mais espontâneas de organização cotidiana da população em geral, com suas identidades culturais, seus movimentos sociais e suas formas econômicas não hegemônicas. Este é um quadro sucinto sobre a evolução das noções de centralidade e de polarização, assim como dos conceitos de região e regionalização, que ajuda a entender as formas recentes de tratamento da dimensão territorial do planejamento estatal ou, em outras palavras, do ordenamento territorial enquanto elemento de desenvolvimento nacional. Apesar de fazerem parte de todo um repertório teórico e prático, historicamente construído, sobre o ordenamento territorial, estas noções e conceitos não têm sido utilizados com vigor nas políticas públicas recentes; sobretudo aquelas que têm enorme relação com o território, como é o caso das políticas de saúde. Conforme o texto procura mostrar na seção seguinte, a história do planejamento da saúde no Brasil só recentemente vem incorporando de forma mais decisiva a dimensão territorial em suas propostas.

3 A INCORPORAÇÃO DA DIMENSÃO TERRITORIAL DO PLANEJAMENTO DA SAÚDE NO BRASIL

A PNOT considera a saúde, junto com a educação, um importante fator de identificação das densidades e do nível de equidade das redes no território nacional, revelando a face social da logística do território. Apesar disso, o estudo *Subsídios técnicos para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território* (Brasil, 2006b) não aprofunda a contribuição que a rede de serviços de saúde pode exercer para o ordenamento territorial, seja como vetor de desenvolvimento social e econômico do país, seja como experiência de construção de política. O documento dedica-se a ressaltar brevemente a importância recente da política de descentralização e regionalização dos serviços de saúde promovida pelo SUS, que proporcionou a interiorização dos serviços mais frequentes, sem, no entanto, conseguir ampliar o acesso àqueles serviços mais especializados.

A constatação de que a PNOT faz pouco uso da política de saúde para o debate de construção do ordenamento territorial baseia-se também na desconconsideração dos instrumentos elaborados pela política de regionalização das ações e dos serviços de saúde para a análise de ações e instrumentos setoriais e multissetoriais, com rebatimento territorial elaborado no estudo.

Porém, se a PNOT faz pouco uso da experiência da política de regionalização das ações e dos serviços de saúde que vem sendo construída ao longo das duas últimas décadas, tampouco os formuladores da política de saúde se apoiam na discussão mais geral do ordenamento territorial como estruturante para a elaboração da ação do Estado.

Dessa forma, cabe aqui realizar um breve histórico dos marcos legais da política de regionalização da saúde elaborada no contexto do SUS, buscando ressaltar como a formulação desta política se apoiou – ou não – em elementos que remetem às noções de região, regionalização e ordenamento territorial. O intuito desta análise não é apenas contribuir com o debate da importância que o setor de saúde tem para a construção da PNOT, mas também com a discussão da importância da dimensão territorial para a formulação da política da regionalização de ações e serviços de saúde.

Vários autores (Gadelha *et al.*, 2011; Viana, 2011) vêm ressaltando a fragilidade das análises territoriais na formulação da política de regionalização de ações e serviços no âmbito do SUS. Se, por um lado, a noção de regionalização está presente desde a concepção do SUS, quando da CF/1988, por outro, as noções de centralidade, polarização e região vão sendo introduzidas de forma marginal e gradual ao longo do tempo. Isto ocorre, entende-se, porque o objetivo primeiro deste processo de regionalização é a gestão do SUS em si, um processo mais ligado ao componente burocrático da política pública do que se presumiria como rebatimento de uma política setorial de ordenação do território.

Assim, mesmo que o objeto de análise deste estudo seja o arcabouço normativo elaborado a partir da formulação do SUS, cabe recuperar que a regionalização da saúde tem sua gênese no Programa de Interiorização das Ações de Saúde e de Saneamento (PIASS), elaborado na década de 1970, que teve como norteador a necessidade de gestão colegiada da saúde (Tanaka *et al.*, 1992).

O ordenamento territorial depende da concertação de uma lógica territorial que integre várias dimensões setoriais. Também ao longo da década de 1970, verificou-se uma tentativa de construção de política cuja formulação vai além das tradicionais esferas da saúde. O Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), junto com o Ministério do Interior e com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), elaboraram o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREV-Saúde), que tinha como intuito estender a cobertura dos serviços básicos de saúde a toda a população e reordenar a oferta dos serviços.

Ao longo da década de 1980, com o processo de redemocratização do país, o projeto de descentralização política ganha força e dá origem ao movimento municipalista de saúde no Brasil. É nesse contexto que o Programa das Ações Integradas da Saúde (Pais),

criado em 1982, se transforma em estratégia denominada ações integradas da saúde (AIS). Elabora-se um arcabouço político-institucional que consolida a formação de diferentes comissões, com o intuito de promover a integração e a articulação da gestão da política entre os diversos atores e as três instâncias federativas.⁵ Em 1987, a estratégia das AIS dá lugar ao Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), implementado a partir da ação dos estados da Federação.

Considerando-se o marco conceitual deste estudo, pode-se afirmar que a formulação das políticas de saúde AIS, SUDS e SUS – que envolveu as primeiras formas de regionalização e municipalização dos serviços de assistência à saúde – dá origem às primeiras noções ligadas à incorporação da dimensão territorial nas políticas do setor, quando propõe os chamados “distritos de saúde”.

Assim, os princípios e as diretrizes encontrados nos instrumentos legais, elaborados a partir da CF/1988, indicam um processo ascendente de inclusão de noções ligadas à dimensão territorial de planejamento e ação estatal, como poderá ser visto a seguir.

3.1 A regionalização da saúde no Brasil: uma proposta de periodização

A análise das formas de regionalização de ações e serviços de saúde pode ser pensada fundamentalmente em quatro períodos, balizados pelas leis e portarias elaboradas para conduzir a política nacional de saúde. Esta análise permite verificar que a presença de elementos – ainda tímidos – ligados aos conceitos de região, regionalização e noções de ordenamento territorial foi se intensificando ao longo do tempo.

O primeiro período analisado, que abrange o início da década de 1990, é conformado pelas Leis Orgânicas da Saúde (LOS) nº 8.080 e nº 8.142 de 1990, que buscam consolidar os preceitos do SUS quanto à importância do papel dos municípios como principais gestores dos serviços de saúde (Brasil, 1990a; 1990b). A consolidação do papel dos municípios torna-se premente, como forma de responder ao movimento municipalista da saúde gestado na década anterior e ao contexto histórico de valorização da descentralização política.⁶

Assim, verifica-se que, apesar da importância da regionalização apontada na Constituição de 1988 e da reafirmação desta importância nas LOS nº 8.080 e nº 8.142 de 1990, estes primeiros marcos institucionais desenvolvem muito poucos instrumentos e modelos que visassem a uma verdadeira incorporação da dimensão territorial nas políticas da saúde; modelos necessários para uma política de ordenamento territorial. A Lei nº 8.080/1990 reforça muito mais a orientação da descentralização dos serviços com ênfase nos municípios que a gestão regionalizada. Existem poucos instrumentos neste marco jurídico que remetem à necessidade de organização regionalizada. Um deles é a possibilidade de criação de *consórcios administrativos intermunicipais*.

5. A Comissão Interministerial de Planejamento e Coordenação (CIPLAN), as comissões interinstitucionais de saúde (CIS), as comissões regionais interinstitucionais de saúde (Cris) e as comissões locais ou municipais de saúde (Clis ou CIMS) (Tanaka *et al.*, 1992).

6. Como mostrava José Aristodemo Pinotti, um dos articuladores dessa necessidade de municipalização dos serviços de saúde à época, “é preciso distinguir os vários níveis de atendimento e integrá-los, barateando seu custo; cumpre também regionalizar o sistema, distribuindo os postos de saúde municipais e estaduais em torno dos hospitais existentes. (...) Tudo isso compõe um quadro que exige ampla redefinição política de prioridades, que deverá ser posta em prática a partir da esfera municipal” (Pinotti, 1986, p. 101).

Por ser facultativo, este instrumento não configura uma política de indução à articulação em regiões da totalidade dos municípios nacionais. Também os critérios de transferências de recursos – que tratam do perfil demográfico e das características quantitativas e qualitativas da rede de saúde local – são elaborados de forma muito vaga, não podendo ser considerados como indicadores que remetem claramente à incorporação da dimensão territorial na ação pública e, assim, à orientação do processo de regionalização.

Dessa forma, conclui-se que esse primeiro período é marcado pela ausência dos elementos necessários à identificação de regiões e à construção de políticas de regionalização efetivas.

O período seguinte abrange a institucionalização das normas operacionais básicas (NOBs). Apesar de a primeira NOB ter sido publicada em 1991, neste trabalho se considerou principalmente o resultado das NOBs de 1993 e 1996, por estas representarem os documentos que melhor consolidam as diretrizes que configuram o processo de descentralização e regionalização do período (Brasil, 1993; 1996).

Apesar de o arcabouço jurídico-institucional formado pelas NOBs dar continuidade ao processo de indução da descentralização, baseada principalmente no aprofundamento do papel dos municípios enquanto gestores dos serviços, este pode ser identificado um novo marco institucional na política de regionalização de ações e serviços de saúde. Ainda que não tenham alterado de forma marcante os instrumentos de regionalização apontados pelas LOS, as NOBs sinalizam formalmente a importância política em considerar a baixa cobertura assistencial da população mais pobre – especialmente nas regiões mais carentes –, em contraposição à existência de sobreoferta de serviços em alguns lugares. Também está explicitado na NOB o risco de atomização desordenada do sistema, implicado no maior desenvolvimento de alguns municípios em detrimento de outros, bem como a necessidade de integrar os municípios, a despeito de suas diferentes capacidades.

Apesar de a NOB afirmar que a relação entre os municípios (sistemas municipais) é de responsabilidade dos próprios gestores municipais, ela aponta a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – integrada pelos gestores municipal, estadual e federal – e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) – integrada pelos gestores estadual e municipal – como fóruns de negociação. Este marco institucional também aponta a programação pactuada e integrada (PPI) como instrumento de integração, uma vez que é por meio dele que ocorre a reorientação do sistema, definindo a responsabilidade dos municípios de encaminharem – ou de receberem – a população para a efetivação dos serviços de saúde. A norma faz ainda uma breve referência a uma CIB regional.

Mesmo considerando a preocupação com a necessidade de integração entre os municípios como forma de minimizar os desequilíbrios do sistema, as normas não desenvolvem a figura de uma região de saúde. Elas apontam apenas para o aprofundamento do instrumento de consorciamento voluntário entre os municípios, introduzindo alguns elementos de polaridade urbana para o entendimento da dinâmica intermunicipal. Dessa forma, consta na NOB 96 que o consórcio deve ter um município-polo, que conte com uma rede assistencial

adequada e com a complexidade necessária ao atendimento da população convergente, de forma a oferecer resolutividade das ações de atendimento ambulatorial e hospitalar em sua área de abrangência.

Outro elemento que merece destaque na análise desse período é a necessidade dos municípios de definirem sua condição de gestão para o acesso aos recursos do SUS. A orientação das NOBs para a transferência de recursos fundo a fundo – tanto para os estados como para os municípios – depende da condição de gestão, definida pela capacidade técnica e operativa dos diferentes Entes Federativos. É a partir desta condição de gestão que a NOB estabelece responsabilidades, requisitos e prerrogativas para a gestão local do SUS. Quando se trata de municípios, em alguma medida, esta condição de gestão considera a polarização exercida por eles, em decorrência da presença de equipamentos de saúde, configurando centros urbanos em relação à rede urbana regional da qual faz parte.

Ainda no que diz respeito ao arcabouço institucional analisado nesse período, vale ressaltar que, devido às mudanças nos critérios de transferências de recursos e nas condições de gestão para a habilitação dos municípios, ocorre uma diferenciação importante relacionada ao perfil de financiamento da política entre a NOB 93 e a NOB 96. Para Viana e Lima (2011a), esta diferenciação pode ser resumida principalmente pela forma de financiamento. Na NOB 93, o financiamento era não redistributivo, baseado na capacidade de produção dos serviços de saúde previamente existentes. Na NOB 96, adotou-se critério mais redistributivo, baseado em transferência *per capita*, via Piso de Atenção Básica fixo, e na adoção do Programa Saúde da Família (PSF).

Pode-se afirmar, então, que a formulação das NOBs busca incorporar de forma mais explícita certas dimensões territoriais no planejamento das políticas de saúde. A preocupação com os desequilíbrios de oferta de serviços de saúde, com existência tanto de lugares carentes quanto de lugares sobreatendidos, introduz de forma mais contundente a condição de política de ordenamento territorial subjacente ao SUS.

Ainda assim, apesar de um marcante avanço na descentralização do SUS, a política de saúde no Brasil chega ao final da década de 1990 sem progressos consistentes na construção de instrumentos que fomentem a capacidade de articulação regional dos municípios e na efetivação de uma política de ordenamento territorial. De fato, os anos 1990 foram marcados muito mais por uma política de descentralização da gestão da saúde, que transferiu a responsabilidade na tomada de decisão para os gestores municipais, que pelo planejamento de uma política efetiva de regionalização de ações e serviços da saúde. Uma das possíveis razões para isto é que a crise de financiamento do Estado, instaurada no início da década, tirou a agenda desenvolvimentista da formulação das políticas públicas. Assim, conforme afirma Viana (2011, p. 45), “a descentralização não se configurou dentro de um projeto estratégico de intervenção econômica e social com vista ao desenvolvimento, acabando por refletir os projetos de enxugamento do Estado e de estabilização macroeconômica”.

A regionalização como estratégia da política de saúde somente ganha relevância no início dos anos 2000, com a edição das Normas Operacionais de Assistência à Saúde (Noas) nº 1/2001 e nº 1/2002. Esta alteração expressiva se evidencia já no título do documento: *Regionalização da assistência à saúde: aprofundando a descentralização com equidade no acesso* (Brasil, 2001). Por se tratar de uma nova forma de institucionalizar a preocupação com a dimensão territorial do planejamento, pode-se dizer que se configuraria assim um terceiro período da política de regionalização de ações e serviços de saúde.

O objetivo da Noas é apresentar diretrizes para o avanço do processo de descentralização em saúde, baseadas na regionalização, com vistas a garantir o acesso de todos os cidadãos brasileiros a ações de saúde resolutivas e de boa qualidade em todos os níveis de atenção. O documento aponta a incapacidade das normas anteriores de transformar as condições ligadas às iniquidades distributivas e à ineficiência alocativa vigentes, decorrentes de dois aspectos principais: *i)* por basearem sua estratégia em séries históricas enviesadas pelo perfil da oferta dos serviços de saúde preexistentes; e *ii)* por definirem a utilização de recursos principalmente pelos mercados de serviços existentes. Estes fatores dificultaram a seleção de prioridades de intervenção e a reorganização da rede.

O documento explicita que, para a superação desses entraves, o processo de regionalização precisa contar com uma lógica de planejamento integrado, compreendendo as noções de territorialidade na identificação de prioridades de intervenção e de conformação de sistemas funcionais de saúde, não necessariamente restritos à abrangência municipal. Estas referências à dimensão territorial, apontadas no objetivo da nova diretriz da política de saúde, sinalizam a aproximação das noções necessárias às políticas de ordenamento territorial e acabam por refletirem-se na elaboração dos instrumentos formulados pela Noas.

A elaboração nesse momento das chamadas regiões de saúde, que, segundo o documento, representam uma efetiva base territorial de planejamento – e não apenas uma referência à estrutura administrativa ou operacional da execução das políticas –, é ilustrativa desta maior aproximação da política de regionalização de ações e serviços de saúde com os conceitos básicos do ordenamento territorial.

A região de saúde é um dos conceitos-chave do Plano Diretor de Regionalização (PDR), que é o instrumento de ordenamento do processo de regionalização da assistência, e abarca outros conceitos-chave, como *módulo assistencial*, *município-sede do módulo assistencial*, *município-polo*, *unidade territorial de qualificação na assistência à saúde* e *microrregião*. Apesar de o conceito de município “polo” ou “sede” guardar a noção de “centralidade” e “área de influência”, é importante ressaltar que, na Noas, a classificação dos municípios nestas categorias dependia da sua habilitação nas formas de gestão preestabelecidas: gestão plena no sistema municipal ou gestão plena na atenção básica. Assim, a centralidade do município sempre era medida por questões administrativas ou financeiras, e não pela real polarização que o município exercia na região da qual faz parte. Cabe também destacar que a norma indica conjuntos mínimos de procedimentos que sirvam de referência intermunicipal à definição dos módulos assistenciais e à qualificação das microrregiões.

Pode-se afirmar que, apesar de a Noas apontar a importância que as dimensões territoriais têm para a construção da política de regionalização de ações e serviços de saúde, as definições destas figuras ainda se limitam aos fluxos e equipamentos existentes dentro do próprio setor, não considerando efetivamente os demais elementos apresentados no território. Configura-se, assim, uma política onde as noções de região e regionalização, bem como a da construção de ordenamento territorial, ainda são incipientes.

Para diversos autores (Dourado e Elias, 2011; Viana e Lima, 2011a), apesar das grandes potencialidades dessa norma no sentido de racionalizar o provimento integral de serviços de saúde a toda a população, ela dificultou os processos de construção das relações entre os diferentes atores envolvidos, devido à sua excessiva rigidez, além de uma acentuada fragmentação dos mecanismos de transferências de recursos federais.

Com a mudança político-partidária no comando do governo federal em 2002, passam a ser gestadas novas diretrizes para a política de saúde. Em 2006, é instituído o Pacto pela Saúde. Este documento, junto do Decreto nº 7.508 de 2011, configura o quarto e último marco institucional na análise da política de regionalização de ações e serviços de saúde do SUS (Brasil, 2006a; 2011).

O Pacto pela Saúde, organizado em três diretrizes principais (Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e o Pacto de Gestão), tem a regionalização como um dos seus eixos estruturantes. As diretrizes voltadas para a regionalização foram detalhadas em um caderno chamado *Regionalização solidária e cooperativa: orientações para sua implementação no SUS* (Brasil, 2007). Nesse caderno, um dos pressupostos da regionalização é a territorialização, que aponta para a importância na identificação do “território usado”, uma vez que considera, além de indicadores demográficos e epidemiológicos, também os equipamentos sociais, as dinâmicas das redes de transporte e de comunicação, os fluxos assistenciais seguidos pela população, bem como os fatores de identidade cultural regional.

Por esse motivo, o pacto flexibiliza a definição do corte assistencial que deve delimitar uma região de saúde, considerando que os critérios devem ser estabelecidos pelos gestores locais, inclusive no sentido de indicarem metas a serem alcançadas por meio da pactuação regional. Esta pactuação é efetivada pelo colegiado de gestão regional (CGR), do qual participam todos os gestores dos territórios abrangidos pela região de saúde. Cabe aqui destacar que esta é uma importante inovação inserida pelo pacto, uma vez que a CIB regional, instituída na NOB 96, previa uma composição paritária entre representantes das secretarias estaduais de saúde (SES) e das secretarias municipais de saúde (SMS), o que permitia que poucos municípios participassem do processo de decisão. O CGR, por garantir a participação dos gestores de todos os municípios que compõem a região de saúde, possibilitou que o processo de regionalização passasse a ser muito mais representativo da esfera municipal. Além dos CGRs, o pacto prevê o uso do PDR, do Plano Diretor de Investimento (PDI) e da PPI, bem como da CIB, como instrumentos do planejamento regional.

Para superar a fragmentação no financiamento, o pacto prevê a conformação de cinco grandes blocos para a transferência de recursos federais, sendo eles: atenção básica; atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar; vigilância em saúde; assistência farmacêutica; e gestão do SUS. O pacto altera também os antigos processos de habilitação dos municípios por capacidade de gestão, orientando a adesão pelos termos de compromisso de gestão (TCGs), que devem ser homologados nas comissões intergestores estadual e federal, o que já pressupõe uma maior interação entre os Entes Federados. No entanto, o contrato formal entre os entes municipais que conformam as regiões de saúde é institucionalizado apenas com o Decreto nº 7.508, em 2011.

Um dos objetivos desse decreto, que regulamenta a Lei nº 8.080/1990, é dar maior segurança jurídica às relações interfederativas. Para isso, o documento prevê o contrato organizativo da ação pública da saúde (COAP), que define responsabilidades, indicadores e metas de saúde, critérios de avaliação de desempenho, recursos financeiros que serão disponibilizados, formas de controle e fiscalização de sua execução e demais elementos necessários à implementação integrada de ações e serviços de saúde, no âmbito das regiões de saúde. Também cria um instrumento de descrição geográfica, chamado Mapa da Saúde, que distribui os recursos físicos e humanos relacionados ao atendimento da população, bem como orienta as ações e os serviços de saúde ofertados pelo SUS e pela iniciativa privada, compondo diversos indicadores para auxiliar no planejamento de gestão e identificação de desequilíbrios regionais. O decreto transformou ainda os CGRs na Comissão Intergestores Regional (CIR) e, além das regiões de saúde, criou a Rede de Atenção à Saúde, como uma nova forma de gestão regional de serviços e ações da saúde.

Considerando-se que este trabalho procura identificar noções de ordenamento territorial na formulação da política de regionalização de ações e serviços de saúde, vale aqui ressaltar que em nenhum momento o Pacto pela Saúde 2006 se refere à figura de município-sede ou município-polo, apesar de manter grande parte das noções de “territorialidade” elaboradas na Noas. Nem ao menos trata de um município “polarizador”, que teria um papel diferenciado dentro do recorte territorial, seja a região de saúde, seja a macrorregião de saúde. Uma explicação para isso se encontra na afirmação de Dourado e Elias (2011), que alertam para o risco dos municípios que exercem a função de polos regionais – apresentando maior capacidade instalada na rede assistencial – deterem maior poder de decisão dentro dos colegiados. Para os autores, um espaço de articulação regional pressupõe a participação, em igualdade de condições, de todos os gestores dos municípios, não admitindo hierarquia entre os participantes.

Essa questão evidencia que a maior preocupação dos atores da gestão da saúde foi a criação de instrumentos de gestão das regiões de saúde. Pode-se dizer até que, em alguma medida, a discussão da gestão da região de saúde se sobrepôs à discussão da região em si.

Para avançar nessa discussão, a próxima seção discorre sobre a importância da rede urbana como um conceito e uma realidade da dimensão territorial do país, que pode servir como balizador para a formulação da política de regionalização de ações e serviços de saúde. Para tanto, elegeu-se, por facilidade de acesso aos dados, a análise do estado de São Paulo.

4 REDE URBANA E REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE EM SÃO PAULO

O processo de ordenamento territorial brasileiro tem na pesquisa denominada REGIC (IBGE, 2008) um instrumento de auxílio para seu efetivo desenvolvimento. A REGIC é um amplo, atualizado e minucioso estudo das formas de funcionamento da rede urbana brasileira, que possui duas preocupações centrais: definir a hierarquia entre os centros urbanos do território nacional e delimitar as áreas de influência dos principais aglomerados urbanos desta rede hierárquica.

A metodologia utilizada na REGIC consiste em estabelecer inicialmente uma classificação dos centros urbanos, na qual é fundamental a função de gestão do território, considerando-se a presença tanto de órgãos públicos quanto das sedes de empresas. Considera-se que as decisões tomadas por estas instituições públicas e privadas afetam, direta ou indiretamente, uma dada parcela do entorno destes centros de gestão. Além disso, a presença de distintos equipamentos e serviços capazes de dotar uma cidade de centralidade – verificável nas ligações aéreas, nos deslocamentos para internações hospitalares, nas áreas de cobertura das emissoras de televisão, na oferta de ensino superior, na diversidade de atividades comerciais e de serviços, na oferta de serviços bancários e na presença de domínios de internet – também é utilizada para a identificação de centros de gestão do território. Uma vez estabelecidos os principais nós da rede, passa-se à etapa de definição das regiões de influência dos centros, com base nas redes de interação que conectam as cidades. Como as informações secundárias, de fluxos – materiais e imateriais – entre cidades, não têm a abrangência necessária, estas informações foram complementadas por um questionário desenvolvido para a REGIC, aplicado por meio da Rede de Agências do IBGE.

A REGIC, portanto, além de refletir os fluxos gerados no setor de saúde quando considera o número de internações hospitalares financiadas pelo SUS – e o nível de complexidade do serviço de saúde, por meio dos tipos de equipamentos e das especialidades informadas –, também trabalha com os conceitos de *centralidade* e *polarização* determinados pelos demais setores sociais e econômicos que regem a *vida de relações* das regiões.

Partindo desse quadro de referência, teórico e empírico, proposto pela REGIC, considerou-se neste estudo que a verificação da convergência entre a rede urbana e as regiões de saúde, atualmente vigentes no território nacional, pode ser uma importante contribuição para a discussão da política de regionalização de ações e serviços de saúde. Como mostra documento do Ministério da Saúde, a região de saúde é definida como um espaço geográfico contínuo, constituído por agrupamentos de municípios limítrofes – delimitados a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados –, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde (Brasil, 2011). Atualmente, existem 435 regiões de saúde no território brasileiro.⁷

Devido a esse grande número de regiões de saúde, distribuídas pelo extenso e heterogêneo território nacional, e às limitações formais deste capítulo, optou-se por realizar uma

7. Informações retiradas do sítio do Datasus. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=040206&item=17>>.

primeira verificação exploratória entre a convergência da rede urbana e as 63 regiões de saúde presentes no estado de São Paulo.⁸

A escolha do estado de São Paulo decorre das características de sua rede urbana, considerada a de maior dimensão e complexidade do país, apresentando diversos padrões de centros urbanos que se estruturam em subsistemas com diferentes hierarquias (Santos *et al.*, 2011), sendo possível encontrar diversas aglomerações urbanas, de caráter metropolitano e não metropolitano. A REGIC indica que São Paulo é a grande metrópole nacional, com projeção em todo o país. Sua rede abrange o estado de São Paulo e parte do triângulo mineiro e do sul de Minas Gerais, estendendo-se a oeste pelos estados de Mato Grosso do Sul, de Mato Grosso, de Rondônia e do Acre. Assim, a dinâmica urbana paulista propicia a diversificação necessária para estruturar uma primeira análise de categorias de diferenciação das regiões de saúde. A verificação das convergências entre esta rede urbana e as regiões de saúde é um primeiro passo para a averiguação da pertinência de tal análise.

Assim, o estudo buscou realizar dois objetivos: *i*) propor uma diferenciação das regiões de saúde, elaboradas originalmente no âmbito do SUS, a partir dos diferentes padrões de funcionamento da rede urbana; e *ii*) efetuar uma primeira análise do resultado desta categorização, no sentido de permitir a observação das diferenças na estrutura urbana presente nas regiões de saúde paulistas. Este processo tem como intuito fornecer elementos que ajudem na orientação da implementação das políticas de saúde, a partir de uma política de ordenamento territorial.

A REGIC classificou as cidades brasileiras em cinco grandes níveis hierárquicos, que, por sua vez, foram subdivididos em dois ou três subníveis, listados a seguir.

- 1) Metrópoles: são os principais centros urbanos do país e caracterizam-se por serem cidades de grande porte e por manterem fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem grande complexidade funcional e extensa área de influência direta. Seus subníveis são: grande metrópole nacional; metrópole nacional; e metrópole.
- 2) Capitais regionais: com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, estas cidades têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. Seus subníveis são: capital regional A; capital regional B; e capital regional C.
- 3) Centros sub-regionais: centros com atividades de gestão menos complexas e área de atuação mais reduzida. Têm dois subníveis: centro sub-regional A; e centro sub-regional B.
- 4) Centro de zona: cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata. Exercem funções de gestão elementares. Seus subníveis são: centro de zona A; e centro de zona B.
- 5) Centros locais: cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes.

8. Ver São Paulo (2012).

Nota-se que a REGIC 2007 classificou 554 centros urbanos no estado de São Paulo, e não 645 municípios paulistas (quadro A.1, no apêndice). Isto ocorreu porque o estudo define as áreas de concentração de população (ACPs) como unidades de observação para as grandes aglomerações urbanas. As ACPs são “definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho e estudo” (Castelo Branco, 2003 *apud* Duarte e Navarro, 2009, p. 79).⁹ O pressuposto da identificação destas áreas é que os municípios que as compõem funcionem como um único aglomerado urbano, não fazendo sentido diferenciá-los individualmente.¹⁰

No estado de São Paulo, a REGIC definiu três ACPs: São Paulo, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto. A primeira delas, que abrange noventa municípios, divide-se em seis subáreas, sendo a cidade de São Paulo seu núcleo principal, e as de Campinas, Santos, São José dos Campos, Jundiaí e Sorocaba os subnúcleos. A ACP de Ribeirão Preto comporta, além do próprio município de Ribeirão Preto, outros três municípios: Sertãozinho, Jardinópolis e Serrana. A ACP de São José do Rio Preto, além do município de São José do Rio Preto, é formada por outros quatro municípios: Bady Bassitt, Cedral, Guapiaçu e Mirassol. Sendo assim, para os 99 municípios que formam as ACPs paulistas, não existirão informações individualizadas neste estudo.

Por esse motivo, foi necessário realizar algumas adaptações na sistematização dos resultados da REGIC 2007 para compatibilizá-la com os 645 municípios paulistas. Optou-se por imputar o nível hierárquico da ACP apenas para o seu núcleo, ou subnúcleos, e considerar os demais municípios como conformadores da área de influência deste. Isto possibilitou que os 645 municípios do estado de São Paulo fossem classificados em um dos cinco níveis hierárquicos da REGIC.

No estado de São Paulo, a cidade de São Paulo, classificada como a grande metrópole nacional, é a que apresenta maior nível hierárquico no país, com projeção em todo o território nacional. Além da capital, outros 84 municípios paulistas apresentaram alguma centralidade.¹¹

Assim, como o município de São Paulo é o único classificado como grande metrópole nacional e corresponde sozinho a uma região de saúde, este estudo procurou o padrão de níveis de centralidade das 62 regiões de saúde restantes no estado de São Paulo, considerando a polarização do município de maior nível hierárquico presente no seu recorte territorial.

Considera-se que regiões de saúde que contam com um município cuja área de influência é efetivamente regional e oferece um conjunto de atividades de maior complexidade, como no caso das capitais regionais, apresentam maior possibilidade de suprir sua população com níveis assistenciais da saúde de maior complexidade. Por sua vez, regiões de saúde compostas por municípios que não tenham região de influência – por não oferecerem ativi-

9. Ver Castello Branco (2003).

10. Ver IBGE (2008).

11. Se fossem considerados os municípios que compõem a área de concentração da população (ACP), seriam 175 municípios.

des capazes de polarizar outras cidades –, ou que ofereçam apenas funções elementares, como é o caso dos centros de zona, apresentam maiores dificuldades para ofertar serviços de saúde que vão além de parte da atenção básica. Neste sentido, a ação pública necessita considerar as diferenças da composição da rede urbana das diferentes regiões de saúde na formulação da política de regionalização de ações e serviços de saúde.

Da mesma forma, identificar a existência de mais de um município que apresente centralidade dentro de uma região de saúde também contribui com a formulação de políticas que tenham como objetivo atenuar os desequilíbrios territoriais. Municípios que apresentam alguma centralidade, mesmo que com funções mais elementares, demonstram, em alguma medida, maior potencialidade em receber novas atividades que sejam de interesse da população. Igualmente, regiões de saúde que se encontram em áreas conurbadas, próximas a centros que apresentam grande área de influência – como aquelas localizadas em regiões metropolitanas (RMs) ou aglomerações urbanas –, também apresentam peculiaridades que devem ser consideradas na formulação da política pública.

Categorizar as regiões de saúde pelo nível de polarização dos municípios que as compõem contribui para a formulação de uma política de regionalização de ações e serviços de saúde que tenham como fundamento o ordenamento territorial. Assim, este estudo propõe classificar as regiões de saúde paulistas – exceto a de São Paulo – em quatro *categorias de polarização* dos seus centros urbanos: *polarização ampla*; *polarização média*; *polarização restrita*; e *sem polarização*. Cada uma das três primeiras categorias foram divididas em duas, considerando-se a presença, ou não, de outros centros urbanos de menor porte.

Na última categoria, *sem polarização*, foram identificadas duas situações. A primeira decorre da existência apenas de municípios com centralidade local – ou seja, que atendem apenas aos seus habitantes –, não contando com nenhum município cujo centro urbano polarize outros municípios. A segunda ocorre por ser conformada em grande parte por municípios que pertencem à ACP de São Paulo, fazendo com que não seja possível identificar claramente suas centralidades; assim, este grupo foi chamado de “condição metropolitana”.

Na próxima seção, procura-se detalhar essas categorias de polarização dos centros das regiões de saúde do estado de São Paulo.

5 ANÁLISE DAS REGIÕES DE SAÚDE DE SÃO PAULO POR CATEGORIA DE POLARIZAÇÃO DOS CENTROS URBANOS

O território paulista é reconhecido pela grande concentração econômica e populacional em alguns eixos de desenvolvimento históricos do estado. A porção leste do estado concentra as RMs – de São Paulo, de Campinas e da Baixada Santista –, bem como as principais aglomerações urbanas – de São José dos Campos, de Sorocaba e de Jundiaí –, formando uma densa rede urbana e conformando no seu interior a macrometrópole paulista (Emplasa, 2011). Por sua vez, a porção oeste apresenta centros urbanos mais espaçados, de menor complexidade funcional e

com fluxos menos densos entre eles.¹² Este aspecto faz com que, além de grande heterogeneidade populacional e econômica, os municípios do estado apresentem também grande heterogeneidade na sua inserção na rede urbana. É importante chamar atenção para este fato porque municípios de porte populacional ou econômico parecidos podem apresentar diferenças nas suas necessidades e potencialidades, conforme sua posição na hierarquia urbana e pelas características socioeconômicas da região onde se inserem.

A primeira evidência empírica da heterogeneidade na conformação das 63 regiões de saúde paulistas é o número de municípios que as formam. As menores regiões de saúde neste quesito são formadas por apenas quatro municípios (Baixa Mogiana, Limeira, Litoral Norte e Pontal do Paranapanema), enquanto as maiores são formadas por vinte municípios, como as regiões de saúde de São José do Rio Preto e de Sorocaba.

A heterogeneidade entre as regiões também é evidenciada pelo porte populacional e econômico. O ordenamento das regiões de saúde pela participação no total da população do estado demonstra as diferenças populacionais das regiões de saúde, principalmente aquelas localizadas na porção leste do território paulista, próximas aos núcleos metropolitanos ou aos aglomerados urbanos não metropolitanos. Das dez maiores regiões de saúde, consideradas em relação ao porte populacional:

- cinco fazem parte da RM de São Paulo: São Paulo, Alto do Tietê, Grande ABC, Rota dos Bandeirantes e Mananciais;
- duas fazem parte da RM de Campinas: Campinas e Oeste VII;
- uma corresponde à Baixada Santista;
- uma situa-se na aglomeração urbana de Sorocaba: Sorocaba; e
- uma integra a aglomeração urbana de São José dos Campos: Alto Vale do Paraíba.

As dez menores estão espalhadas pela porção oeste do estado (tabela 1).

TABELA 1

Regiões de saúde segundo número de municípios, população e produto interno bruto (PIB) – estado de São Paulo (2010)

Regiões de saúde	Número de municípios	As dez maiores regiões de saúde			
		População		PIB	
		Em números absolutos	Participação na população do estado (%)	Em R\$ milhões	Participação no PIB do estado (%)
São Paulo	1	11.245.983	27,3	443.600,10	35,6
Alto do Tietê	11	2.660.540	6,5	63.041,03	5,1
Grande ABC	7	2.549.613	6,2	84.829,21	6,8
Rota dos Bandeirantes	7	1.709.234	4,1	78.135,59	6,3

(Continua)

12. Ver Emplasa (2011).

(Continuação)

As dez maiores regiões de saúde					
Regiões de saúde	Número de municípios	População		PIB	
		Em números absolutos	Participação na população do estado (%)	Em R\$ milhões	Participação no PIB do estado (%)
Campinas	11	1.663.839	4,0	57.506,60	4,6
Baixada Santista	9	1.662.392	4,0	47.302,45	3,8
Sorocaba	20	1.516.931	3,7	36.978,79	3,0
Oeste VII	11	1.135.319	2,8	40.111,64	3,2
Mananciais	8	985.379	2,4	20.730,85	1,7
Alto do Vale do Paraíba	8	974.242	2,4	33.403,91	2,7
As dez menores regiões de saúde					
Alta Paulista	12	125.620	0,3	1.742,04	0,1
Tupã	8	124.546	0,3	2.156,47	0,2
Alta Mogiana	6	116.096	0,3	2.119,90	0,2
Fernandópolis	13	110.587	0,3	2.720,56	0,2
Jales	16	100.701	0,2	1.611,05	0,1
Extremo Oeste Paulista	5	92.575	0,2	1.125,02	0,1
José Bonifácio	11	91.592	0,2	2.276,91	0,2
Pontal do Paranapanema	4	67.741	0,2	1.378,98	0,1
Alto Capivari	5	56.068	0,1	1.663,94	0,1
Santa Fé do Sul	6	44.245	0,1	806,33	0,1
Estado de São Paulo – total	645	41.223.683	100	1.247.595,93	100

Fonte: Fundação Seade; IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

Também em relação à configuração urbana interna das 63 regiões de saúde paulistas, foi possível verificar a existência de regiões que contam com centros urbanos identificados nas maiores hierarquias da REGIC 2007 e, no outro extremo, recortes regionais formados apenas por municípios classificados como centros locais, cuja centralidade e polarização não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes (quadro A.2, no apêndice).

A região de saúde de São Paulo é composta unicamente pelo município de São Paulo, que apresenta a maior centralidade identificada na REGIC e é a grande metrópole nacional. Outras 31 regiões de saúde contam com a presença de um município de nível hierárquico relativamente alto: capital regional ou centro sub-regional. Cabe ressaltar que não foi identificada a presença de mais de um destes centros em nenhuma região de saúde – ou seja, todas as regiões de saúde na categoria de *polarização ampla* ou *média* contavam com apenas um centro de maior hierarquia.

Verificou-se também a presença de centros de menor nível hierárquico (centro de zona) em algumas dessas 31 regiões, situação mais frequente nas regiões de saúde de *polarização média*.

Na categoria de *polarização restrita* – ou seja, regiões que contam apenas com centros que exercem funções de gestão básicas –, estão 22 regiões de saúde; catorze delas com apenas um centro desta hierarquia. As demais têm em seu recorte territorial mais de um centro. Destas, apenas a região de saúde de Adamantina apresenta três diferentes centros nos seus limites. As demais regiões contam com dois centros de zona.

Em nove regiões de saúde, não foi possível identificar nenhum centro que sirva de referência a outros centros, e assim foram classificadas como *sem polarização*. No interior deste grupo, existem duas situações bastante distintas. A primeira, que configura duas regiões de saúde (Pontal do Paranapanema e Vale das Cachoeiras), é, de fato, a ausência de centros polarizadores no interior das regiões. A segunda situação é aquela em que grande parte dos municípios contidos nos recortes territoriais pertence a uma configuração urbana fortemente adensada e de grande concentração populacional, os quais são polarizados principalmente por um grande centro próximo, onde os vetores formados pelos fluxos de pessoas e mercadorias não são claramente definidos. Estas regiões de saúde foram definidas como *sem polarização, em condição metropolitana*, estando localizadas em sua maioria na RM de São Paulo.

É possível constatar, então, a diversidade de configurações urbanas nas regiões de saúde paulistas, com cerca de metade delas apresentando um centro urbano com maior capacidade de polarização, devido à maior complexidade dos serviços oferecidos. Nas demais regiões de saúde, a configuração urbana é bastante heterogênea, estando presentes desde aquelas que fazem parte de lógicas metropolitanas – cujas demandas de ações e serviços de saúde estão profundamente relacionadas com a estrutura urbana da metrópole –, até as que não possuem centros urbanos polarizadores, ou cujos centros são muito restritos.

A identificação de tal diversidade nas regiões de saúde pode oferecer elementos para a compreensão de avanços ou restrições na implementação da política de regionalização de ações e serviços de saúde. Mesmo que o sucesso na construção da política esteja profundamente relacionado a diversas questões de naturezas federativa, econômica e social, as características de conformação urbana podem propiciar alguns elementos necessários para a compreensão destas diferentes dimensões, que precisam ser entendidas em conjunto. Procura-se analisar a política por meio de instrumentos – como a REGIC – que promovam o entendimento do espaço geográfico e da totalidade de seus elementos, incluindo seus aspectos materiais (infraestruturas, redes, densidades e fluxos) e seus conteúdos normativos (leis, regras e regulações jurídicas), assim como as populações ativas que dele fazem parte (Santos, 1996).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece ser uma tendência nas políticas e ações do governo federal mais recentes a incorporação paulatina da dimensão territorial do planejamento. Como se procurou demonstrar no início deste texto, desde os albores do pensamento regional, conceitos como centralidade,

polarização e regionalização sempre se mostraram como instrumentos teóricos capazes de ajudar no estabelecimento de políticas eficazes de ordenamento territorial.

Mesmo que a construção da política de regionalização dos serviços de saúde não tenha sido influenciada pelas diretrizes da PNOT, evidenciou-se que a dimensão territorial da ação estatal nesta área foi se tornando mais presente ao longo da formulação de suas políticas próprias. Tal fato pode significar que a identificação da lógica de funcionamento do espaço geográfico – sua rede urbana, suas identidades regionais, suas infraestruturas e seus circuitos econômicos – é inescapável para a construção de uma política que tenha como princípios a universalidade e a integralidade da atenção à saúde, por meio da regionalização.

Contudo, parece evidenciar-se que a política de saúde, assim como outras tantas políticas setoriais que podem – e devem – ser analisadas sobre ótica similar, tem forte capacidade de ordenação do território, ainda que não seja o seu objetivo primeiro. Esta constatação se torna mais evidente quando se constata o vácuo deixado pela não efetivação de uma política de ordenamento territorial no país, papel que caberia à PNOT.

A análise das regiões de saúde a partir das categorizações da REGIC para o estado de São Paulo revela o relativo descolamento existente entre um instrumento de leitura de dinâmicas múltiplas do território – que, portanto, serve para a elaboração e a efetivação de uma política de ordenamento territorial – e as regiões que se revelam um tanto quanto funcionais à gestão do sistema de saúde constituído.

Deve-se, entretanto, ressaltar que a efetivação de uma política regional da saúde, assim como de todas as demais políticas setoriais com efetivo poder de regionalização, contribui de uma maneira ou outra para um ordenamento territorial.

Nesse caso, pensando novamente que o território é composto por espaços reais, vividos e usados, poderiam ser elaborados questionamentos quanto à coesão das divisões regionais propostas pelas diferentes políticas públicas. Sobretudo, poderia ser discutida a aderência entre estas regionalizações e as regiões que se conformam no contexto prático da vida cotidiana e das necessidades dos cidadãos, que, no caso da política de saúde, se querem cobertas e asseguradas universalmente pelo sistema em constituição.

Assim, além da REGIC, que fornece informações da hierarquia das cidades de todo o território nacional, cabe considerar o uso de outras informações que permitam o aprofundamento de análise das relações entre o uso do território e seus ordenamentos, sejam eles parciais, setoriais, ou, como se espera, de caráter mais amplo e geral, considerando os aspectos da realidade para além das determinações administrativas e políticas, como preconiza a Carta Europeia de Ordenamento Territorial.

Nesse sentido, e com vistas à finalização, levantam-se como possibilidade de novas pesquisas as que se utilizam de informações de deslocamento pendular – deslocamentos periódicos de pessoas para trabalhar e estudar em municípios diferentes do de residência –, como uma aproximação do uso do território, e a relação entre estes fluxos cotidianos e as regiões

de saúde e a prestação de serviço à população. Considerar ainda inúmeras outras dinâmicas locais e regionais do território, suas densidades, seus conteúdos normativos, suas demandas, assim como a vida de relações que se estabelece entre as diferentes cidades que constituem sua rede urbana, pode trazer avanços fundamentais para a democratização do planejamento e da execução das políticas públicas nacionais, e não apenas da saúde.

REFERÊNCIAS

BOUDEVILLE, J. **Aménagement du territoire et polarisation**. Paris: Éditions M. Th. Génin, 1972.

_____. 1961. **Os espaços econômicos**. São Paulo: Difel, 1973.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Lei nº 8.080, 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Brasília: Congresso Nacional, 1990a.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Brasília: Congresso Nacional, 1990b.

_____. Ministério da Saúde. Portaria MS/GM nº 545, de 20 de maio de 1993. Norma Operacional Básica nº1/1993. Brasília, 1993.

_____. _____. Portaria MS/GM nº 2.203, de 5 de novembro 1996. Norma Operacional Básica nº 1/1996. Brasília, 1996.

_____. _____. **Regionalização da assistência à saúde**: aprofundando a descentralização com equidade no acesso. Portaria MS/GM nº 95, de 26 de janeiro de 2001. Norma Operacional da Assistência à Saúde nº 01/2001. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://tinyurl.com/l7pk9p5>>.

_____. _____. Portaria MS/GM nº 399, de 22 de fevereiro de 2006. Divulga o Pacto pela Saúde 2006. Brasília: MS, 2006a. Disponível em: <<http://goo.gl/2FVGny>>.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território (PNOT)**. Brasília: MI, ago. 2006b. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pnot2006>>.

_____. Ministério da Saúde. **Regionalização solidária e cooperativa**: orientações para sua implementação no SUS. v. 3. Brasília: MS, 2007. (Série Pactos pela Saúde 2006). Disponível em: <<http://goo.gl/AO3xmY>>.

_____. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa. Brasília: MS, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/oX7HJ>>.

CASTELLO BRANCO, M. L. G. **Espaços urbanos**: uma proposta para o Brasil. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

CHRISTALLER, W. 1933. **Central places in southern Germany**. London: Prentice Hall, 1966.

CONSELHO DA EUROPA. **Carta Europeia de Ordenamento Territorial**. Lisboa: Direção-Geral de Ordenamento Territorial, 1988. Disponível em: <<http://tinyurl.com/cartaeuropeia>>.

DOURADO, D. A.; ELIAS, P. E. M. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. **Saúde pública**, v. 45, n. 1, p. 204-211, 2011.

DUARTE, A. C. Regionalização: considerações metodológicas. **Boletim de geografia teórica**, v. 10, n. 20, p. 5-32, 1980.

DUARTE, L. S.; NAVARRO, A. M. As transformações da rede urbana no estado de São Paulo: uma contribuição à luz dos resultados do REGIC 2007. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília, n. 3, p. 77-85, dez. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/WyY0ah>>.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: Emplasa, 2011.

FRÉMONT, A. **La región, espace vécu**. Paris: Flammarion, 1976.

FRIEDMANN, J.; WEAVER, C. **Territorio y función**: la evolución de la planificación regional. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

GADELHA, C. A. G. *et al.* Saúde e territorialização na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência & saúde coletiva**, v. 16, n. 6, p. 3.003-3.016, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades (REGIC) de 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>.

LASSERE, G. Discurso de clausura. *In*: CNRS. **Regionalización y desarrollo**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1976. p. 407-419.

PERROUX, F. Notes sur la notion de pole de croissance. **Economie appliquée**, n.1-2, p. 307-320, 1955.

_____. 1961. **A economia do século XX**. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

PINOTTI, J. A. A necessidade de integração dos serviços de saúde no município. *In*: QUÉRCIA, O. (Org.). **Municipalismo**. São Paulo: CEPASP; Cidade Press, 1986.

REYNAUD, A. **Société, espace et justice**. Paris: PUF, 1981.

RICHARDSON, H. 1969. **Economia regional**: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, S. M. M. *et al.* São Paulo: dinâmica urbano-regional do estado. *In*: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011.

SÃO PAULO (Estado). Deliberação CIB nº 64, de 20 de setembro de 2012. **Diário oficial do estado de São Paulo**, n. 179, seção 1, p. 40, 21 set. 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/oegtydf>>.

TANAKA, O. Y. *et al.* Gerenciamento do setor saúde na década de 80, no estado de São Paulo. **Saúde pública**, São Paulo, v. 26, n. 3. p. 185-94, 1992.

VIANA, A. L. D. As diferentes institucionalidades da política social no Brasil no período de 1995 a 2010. *In*: VIANA, A. L. D.; LIMA, L. D. (Orgs.) **Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011. p. 27-38.

VIANA, A. L. D.; LIMA, L. D. Descentralização, regionalização e instâncias intergovernamentais no Sistema Único de Saúde. *In*: _____. (Orgs.) **Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011a. p. 39-63.

_____. (Org.) **Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011b.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PERROUX, F. 1950. Economic space: theory and applications. *In*: FRIEDMANN, J.; WILLIAM A. (Eds.). **Regional development and planning**: a reader. Cambridge: MIT Press, 1964.

APÊNDICE

APÊNDICE A

QUADRO A.1

REGIC 2007: classificação hierárquica para os municípios do estado de São Paulo

Nível hierárquico	Número de municípios	Municípios
Grande metrópole nacional	1	São Paulo
Capital regional A	1	Campinas
Capital regional B	2	Ribeirão Preto; e São José do Rio Preto
Capital regional C	9	Araçatuba; Araraquara; Bauru; Marília; Piracicaba; Presidente Prudente; Santos; São José dos Campos; e Sorocaba
Centro sub-regional A	10	Catanduva; Barretos; Botucatu; Franca; Jaú; Limeira; Ourinhos; Rio Claro; São Carlos; e São João da Boa Vista
Centro sub-regional B	9	Andradina; Araras; Assis; Avaré; Bragança Paulista; Guaratinguetá; Itapeva; Itapetininga; e Registro
Centro de zona A	19	Adamantina; Amparo; Bebedouro; Birigui; Cruzeiro; Dracena; Fernandópolis; Ituverava; Jales; Jundiaí; Lins; Mogi Guaçu; Olímpia; Penápolis; Santa Fé do Sul; São José do Rio Pardo; Tatui; Tupã; e Votuporanga
Centro de zona B	34	Aparecida; Apiaí; Auriflama; Bariri; Barra Bonita; Capivari; Espírito Santo do Pinhal; Garça; General Salgado; Guararapes; Ilha Solteira; Itápolis; Itararé; Leme; Lorena; Lucélia; Matão; Mococa; Monte Alto; Monte Aprazível; Orlândia; Osvaldo Cruz; Palmeira d'Oeste; Paraguaçu Paulista; Piraju; Presidente Epitácio; Presidente Venceslau; Rancharia; Santa Cruz do Rio Pardo; São Joaquim da Barra; São Manuel; São Sebastião; Taquaritinga; e Tietê
Centro local	469	Demais municípios

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Regiões de Influência das Cidades (REGIC) 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Elaboração dos autores.

QUADRO A.2

Convergência entre a rede urbana e as regiões de saúde

Categoria e hierarquia na REGIC	Polarização	Número de municípios	Região de saúde
Metrópole nacional	Centro único	1	São Paulo
Polarização ampla – capital regional	Centro único	7	Alta Sorocabana; Alto Vale do Paraíba; Aquífero Guarani; Baixada Santista; Bauru; Central do Departamento Regional de Saúde (DRS) III; e São José do Rio Preto
	Múltiplos centros	5	Campinas; Central do DRS II; Marília; Piracicaba; e Sorocaba
Polarização média – centro sub-regional	Centro único	7	Bragança; Catanduva; Coração do DRS III; Limeira; Rio Claro; Três Colinas; e Vale do Ribeira
	Múltiplos centros	12	Araras; Assis; Circuito da Fé e Vale Histórico; Itapetininga; Itapeva; Jaú; Lagos do DRS II; Mantiqueira; Norte - Barretos; Ourinhos; Paulo Cuesta; e Vale do Jurumirim

(Continua)

(Continuação)

Polarização restrita – centro de zona	Centro único	14	Alta Mogiana; Alta Paulista; Alto Capivari; Baixa Mogiana; Centro-Oeste do DRS III; Fernandópolis; Horizonte verde; José Bonifácio; Jundiaí; Lins; Litoral Norte; Santa Fé do Sul; Sul - Barretos; e Tupã
	Múltiplos centros	8	Adamantina; Alta Anhanguera; Consórcios do DRS II; extremos oeste paulista; Jales; Norte do DRS III; Rio Pardo; e Votuporanga
Sem polarização – centro local	Nenhum centro	2	Pontal do Paranapanema; e Vale das Cachoeiras
	Condição metropolitana	7	Alto do Tietê; Franco da Rocha; Grande ABC; Mananciais; Oeste VII; e Rota dos Bandeirantes

Fonte: IBGE. Regiões de Influência das Cidades (REGIC) 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
Elaboração dos autores.

JUSTIÇA E TERRITÓRIO: ESTADO DA ARTE, ABORDAGENS POSSÍVEIS E QUESTÕES PROBLEMÁTICAS A PARTIR DE UMA META-ANÁLISE DE ESTUDOS RECENTES*

Fabio de Sá e Silva**

1 INTRODUÇÃO

Após o advento da Constituição de 1988, as instituições da Justiça se configuraram como um terreno privilegiado para diagnósticos, debates e proposições de política pública. Além dos programas acadêmicos, especialmente no terreno das ciências sociais, setores do próprio Estado – quase sempre em parceria com organismos internacionais, especialmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – cumpriram importante papel na produção ou na indução de tais estudos e formulações, a exemplo da série de diagnósticos¹ e dos estudos do Observatório da Justiça Brasileira (OJB),² financiados pela Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) do Ministério da Justiça (MJ); do projeto Pensando o Direito, mantido pela Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL/MJ);³ e dos sucessivos editais de apoio à pesquisa, lançados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).⁴

Mas, apesar da proliferação de dados e interpretações acerca dos problemas e alternativas para a organização e a prestação dos serviços da justiça, em raríssimas ocasiões esses trabalhos foram orientados para o propósito de *territorialização* das informações. O principal esforço

*Este texto compreende reflexões desenvolvidas originalmente na elaboração de Moura *et al.* (2013). O autor agradece a Antonio Sergio Escrivão Filho e Ana Paula Antunes Martins pela leitura atenta e pelas contribuições a versões preliminares, assim como a Erivelton Guedes, do Ipea, por seu eterno encorajamento ao uso e estudo de mapas. As imprecisões e limitações do trabalho, no entanto, são de sua exclusiva responsabilidade.

**Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Ver Brasil (2004; 2005a; 2005b; 2006a a 2006e; 2007a a 2007c; 2008 e 2009).

2. O projeto Observatório da Justiça Brasileira (OJB) resulta de parceria celebrada em 2010 entre Ministério da Justiça e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e visa incentivar a produção de pesquisas sobre o sistema e subsidiar o ministério na elaboração e aperfeiçoamento de políticas públicas, tendo como interlocutores pesquisadores nacionais e internacionais da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC). O OJB contou com recursos iniciais de R\$ 550 mil, repassados pelo ministério, sem prejuízo de captação por outras parcerias. Para informações sobre o OJB, ver: <www.democraciaejustica.org>.

3. Em 2007, a SAL/MJ lançou o Projeto Pensando o Direito, atualmente conduzido em parceria com o Ipea. A iniciativa financia pesquisas empíricas e interdisciplinares sobre temas na pauta prioritária do governo e carentes de análise mais aprofundada. As pesquisas são desenvolvidas com autonomia acadêmica, e os resultados são utilizados pela SAL na proposição de projetos de lei ou na elaboração de notas técnicas sobre propostas em tramitação no Congresso Nacional. O Pensando o Direito já viabilizou a realização de mais de quarenta pesquisas, que são publicadas na série Pensando o Direito e distribuídas a parlamentares, magistrados, órgãos da administração pública, instituições de ensino e pesquisa públicas e privadas. O material também está disponível no site da SAL. Em abril de 2011, o Projeto Pensando o Direito foi premiado pelo 15º Prêmio de Inovação na Gestão Pública Federal, concurso organizado desde 1996 pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Informações sobre o Pensando o Direito estão disponíveis em: <www.mj.gov.br>.

4. Além dos produtos “Justiça em Números” e “Justiça Aberta”, apresentados regularmente pelo CNJ, ver ainda os seguintes editais de apoio à pesquisa lançados por este órgão, convocando atores da academia para atuarem na consolidação e análises de novos dados, em temas de interesse do Conselho: Edital de seleção nº 1/2009; Edital 20/2010/CAPES/CNJ – CNJ Acadêmico; e Convocação nº 01/2012 – Série Justiça Pesquisa. Para mais informações, ver: <www.cnj.jus.br> e <www.capes.gov.br>.

desta natureza em língua portuguesa – ainda assim pouco conhecido, citado e explorado na literatura brasileira – continua sendo o conjunto de estudos produzidos pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OJP), na Universidade de Coimbra (Pedroso *et al.*, 2002; Gomes *et al.*, 2006).

Inúmeras razões parecem estar associadas a esse déficit no Brasil. A primeira delas é de natureza meramente *instrumental*, ou seja, resulta da relativa falta de domínio por parte dos analistas e formuladores de política pública de justiça no país, de técnicas e instrumentos de georreferenciamento. Neste sentido, a disseminação da abordagem cartográfica pode ser entendida como uma etapa pendente na mudança de paradigmas experimentada pela pesquisa empírica em direito, que, aos poucos, vai se mostrando mais capaz de dialogar com outras disciplinas e saberes das demais ciências sociais, a exemplo do que já ocorre com as técnicas de análise estatística ou os métodos etnográficos, cada vez mais presentes nos estudos de ponta do setor.

Outra razão não menos importante – e ainda de caráter *instrumental* – é a ausência ou a dificuldade no acesso a dados confiáveis, a partir dos quais seja possível construir os ditos mapas da justiça. Inúmeros estudos têm apontado ora para a inexistência, ora para a falta de sistematicidade, ora ainda para a inexatidão de registros que deveriam ser mantidos por parte das instituições da justiça. O esforço de instituições como o CNJ, no sentido da padronização dos registros⁵ e da consolidação de bancos de dados nacionais, assim como o advento da Lei Federal nº 12.527/2012 – a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI) –, certamente vêm provocando mudanças positivas neste cenário. Não obstante, estas mudanças ainda não são suficientes para permitir a produção de estudos consistentes a partir, meramente, dos registros mantidos e tornados disponíveis pelas diferentes instituições que compõem o sistema de justiça.

Mas, além das razões de caráter meramente *instrumental*, também não se deve ignorar as razões de caráter *epistemológico* para a relativa incomensurabilidade entre abordagens cartográficas e estudos sobre instituições e práticas da justiça. Antes mesmo da capacidade de produzir mapas, é necessário que se tenha conhecimento e familiaridade em relação ao potencial que eles representam para o conhecimento e, eventualmente, para a transformação da realidade.

Este texto busca contribuir para suprir essa lacuna, partindo de uma análise de trabalhos recentes nos quais a noção de território perpassa, de maneira implícita ou explícita, a condução de pesquisas empíricas (e, de modo geral, aplicadas) a respeito do sistema de justiça. Trata-se, portanto, de um esforço *meta-analítico*, o qual busca apreender e sistematizar as *abordagens possíveis* e as *questões problemáticas* que têm emergido em iniciativas de territorialização dos dados sobre o sistema de justiça. Os resultados podem render subsídios para iniciativas futuras não apenas no âmbito mais restrito da justiça, mas também em outros setores, sempre que o principal objeto de interesse for o contexto espacial para a presença e/ou a atuação do Estado.

5. A Resolução nº 46 do Conselho Nacional de Justiça, de 18 de dezembro de 2007, criou as chamadas “tabelas processuais unificadas”, cujos termos foram elaborados “pela Comissão de Padronização e Uniformização Taxonômica e Terminológica do CNJ, constituída por representantes de diversos órgãos do Poder Judiciário”. Estas tabelas “são de observância obrigatória” pelas justiças estadual, federal e do trabalho, bem como pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF); e “poderão ser atualizadas por meio de demandas dirigidas ao Comitê Gestor das Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário, órgão responsável pelo contínuo aperfeiçoamento desses instrumentos” (CNJ, 2008). Esta medida contribui para estabelecer comparação entre diversas unidades do sistema judiciário no que diz respeito ao estoque e à tramitação de processos.

O texto é composto por três seções, além desta introdução. A seção 2 descreve brevemente os principais estudos utilizados nesta *meta-análise*. São cinco trabalhos contemporâneos e nacionais (na autoria e na definição do objeto), de maneira que expressam duplamente o mote *Brasil em desenvolvimento*, adotado nesta publicação: por um lado, eles registram o estágio atual de (des)articulação entre desenvolvimento (econômico e social, mas também político e institucional) e território no país. Por outro, eles revelam a consciência analítica com a qual esta (des)articulação tem sido abordada – ou seja, os limites e as possibilidades para os estudos da justiça a partir de uma perspectiva territorial. A seção 3 apresenta as conclusões obtidas, destacando quatro grandes tensões: *i)* a tensão em torno das escalas; *ii)* a tensão entre pesquisa e planejamento; *iii)* a tensão entre funcionalidade e democracia; e *iv)* a tensão entre paisagem e espaço. A seção 4 traz as considerações finais.

2 JUSTIÇA E TERRITÓRIO EM CINCO ESTUDOS BRASILEIROS DA CONTEMPORANEIDADE: UMA DESCRIÇÃO SINTÉTICA DA MATÉRIA-PRIMA PARA AS REFLEXÕES LANÇADAS NESTE TEXTO

2.1 O estudo *Justiça infantojuvenil: situação atual e critérios de aprimoramento*

O relatório intitulado *Justiça Infantojuvenil: situação atual e critérios de aprimoramento* (Ipea, 2011a) resulta de pesquisa desenvolvida no âmbito de acordo de cooperação entre o CNJ e o Ipea, a qual teve por finalidade “apontar critérios que deverão subsidiar a atuação do CNJ na adoção de políticas orientadoras para instalação e funcionamento das varas da infância e da juventude (VIJs) no país” (Ipea, 2011a, p. 8).

O documento é dividido em quatro partes: a primeira faz um cruzamento, *no território brasileiro* – dividido, por sua vez, em *comarcas* –, entre dados do que se pode designar como a *infraestrutura* de um determinado subsistema da justiça (as varas com competência em matéria de infância e juventude) e possíveis *indicadores de demanda* pelos serviços que podem ser oferecidos no âmbito deste subsistema. Tais indicadores contemplam, para cada comarca, uma investigação acerca de:

- 1) existência de unidades socioeducativas de privação de liberdade;
- 2) contingente populacional total e de crianças e adolescentes;
- 3) vulnerabilidade social (pobreza, trabalho e não frequência à escola) e violação de direitos de crianças e adolescentes; e
- 4) localização geográfica da comarca (em particular, se ela está ou não situada em área de fronteira).

Além de estabelecer esses *indicadores*, essa parte do documento também deriva, a partir deles, uma *hierarquia de localidades prioritárias* para o investimento na instalação ou aperfeiçoamento de equipamentos da justiça (no caso, VIJs). Comarcas que apresentam unidades socioeducativas de privação de liberdade são tidas como de *prioridade absoluta*; comarcas com

mais de 100 mil habitantes e mais de 30 mil crianças e adolescentes, bem como de elevado grau de vulnerabilidade e violência em relação a crianças e adolescentes, são tidas como de *prioridade relativa*; e comarcas com um ou mais municípios em regiões de fronteira são tidas como de *prioridade adicional* na criação de VIJs, considerados os elementos anteriores.

A segunda parte do documento analisa a estrutura das varas então identificadas

com o propósito de complementar os resultados obtidos a partir dos critérios sociodemográficos, de maneira a tornar possível a sobreposição de informações sobre o posicionamento das VIJs nas regiões apontadas como mais vulneráveis e, ainda, agregar informações sobre as condições de operação destas unidades judiciárias (Ipea, 2011a, p. 31).

Nesse propósito, investiga-se a ocorrência, nas comarcas, de três atributos considerados mínimos no funcionamento das varas:⁶

- 1) existência de equipe interprofissional composta de, no mínimo, quatro profissionais, entre assistentes sociais, psicólogos, pedagogos ou médicos;
- 2) existência de gabinete de atendimento para recepção de crianças e jovens em local adequado; e
- 3) atuação de ao menos um juiz titular.

A terceira parte analisa o perfil “forense” das VIJs, como definem os autores do documento. Reúnem-se, assim, dados sobre o perfil das partes, as causas de abrigo, os atos infracionais e a execução de medidas socioeducativas, permitindo um diagnóstico da quantidade e dos tipos de processo em curso perante as varas existentes.

Por fim, a quarta parte tem perfil mais aplicado. Para além de identificar lacunas na presença e no funcionamento de órgãos da justiça, trata-se de estimar a “necessidade de investimentos do judiciário na área de infância e juventude”. Esta medida resulta na identificação, em cada região geográfica do país, de dois tipos de comarcas: as que, pela cumulação dos critérios estabelecidos na primeira parte, merecem priorização na criação e instalação de novas VIJs, e as que, não obstante contem com VIJs criadas e instaladas, apresentam o pior perfil de estrutura – de acordo com os critérios utilizados na segunda parte – e, por isso, merecem priorização em termos de aperfeiçoamento.

Uma última seção do documento, por sua vez, reúne “considerações finais”. Esta seção destaca os elementos que, no processo de elaboração do documento, foram vistos como as suas principais inovações, por exemplo, a utilização da comarca como referência analítica e a construção de indicadores por vezes bastante sofisticados para a estimativa da demanda por serviços de justiça. A seção destaca, ademais, os principais desafios e potencialidades para estudos futuros – em especial, a necessidade de pesquisas de campo visando aferir as reais condições de funcionamento das varas – e para o esforço de planejamento da distribuição territorial do sistema de justiça no âmbito do CNJ e mesmo de tribunais estaduais.

6. O documento ressalva que o diagnóstico dessas estruturas não foi realizado por meio de visitas *in loco*, mas, sim, com base em dados fornecidos pelos próprios tribunais e juízes, considerando, por sua vez, “necessário complementar as impressões dispostas nesta seção por meio de pesquisas de campo futuras que apurem mais fidedignamente as reais condições de operação das VIJs no país” (Ipea, 2011a, p. 53).

Neste último caso, enquadram-se propostas de investimento em zonas “descobertas” com demanda crítica; melhoria estrutural em zonas precariamente “cobertas” – por exemplo, por cumulação excessiva de competências nas varas; e inovações gerenciais, como o “atendimento regionalizado” por parte de varas com competência exclusiva, em vigor no estado do Rio Grande do Sul e considerado modelo por atores relevantes do setor.

2.2 O estudo *Para uma nova cartografia da justiça no Brasil*

O estudo *Para uma nova cartografia da justiça no Brasil* (Avritzer *et al.*, 2010) resulta de parceria entre o Centro de Estudos Sociais da América Latina (Cesal), sediado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e a SRJ/MJ, no âmbito do já citado OJB. Na definição dos próprios autores, o estudo “pretende mostrar uma cartografia da justiça brasileira, pensando o território como chave para a produção da igualdade social” (Avritzer *et al.*, 2010, p. 13). Para tanto, cuida de “levantar um conjunto de dados empíricos (...) referentes à organização e aos usuários do sistema formal de justiça, para ajudar a refletir sobre toda a dinâmica referente ao próprio conceito de sistema de justiça” (Avritzer *et al.*, 2010, p. 15).

O texto está dividido em quatro partes, além de considerações introdutórias. As duas primeiras compreendem um *diagnóstico* do sistema de justiça no Brasil, em termos *territoriais*. Para tanto, os autores coletaram e analisaram elementos *normativos e empíricos* relacionados à *organização das comarcas* em 5 (cinco) Unidades da Federação – UFs (Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), bem como sobre a presença territorial da Defensoria Pública no estado de Minas Gerais. Os diversos exercícios assim conduzidos podem ser resumidos no roteiro a seguir.

- 1) Análise dos critérios legais vigentes para a criação de comarcas nas UFs analisadas – em geral ligados a contingente populacional, número de feitos processuais e, excepcionalmente, capacidade de geração de receita local.
- 2) Análise dos padrões reais das comarcas conforme estabelecem as respectivas leis de organização judiciárias dessas UFs, de onde se pode observar, por exemplo, que muitas cidades consideradas “sede” de comarca têm população atual inferior ao que resta indicado na legislação.
- 3) Análise da configuração socioeconômica interna a cada comarca, levando-se em conta os dados do índice de desenvolvimento humano por município (IDH municipal) e a clivagem entre “sede” de comarca e município abrangido.
- 4) Análise da presença territorial da defensoria pública de Minas Gerais, segundo os mesmos critérios territoriais utilizados nos itens 1 e 2.

Por meio desses procedimentos – e sob a consideração de que “a questão do acesso à justiça não se resume à existência de normas jurídicas, mas também à presença de estruturas administrativas capazes de torná-la realidade” (Avritzer *et al.*, 2010, p. 15-16) –, os autores pretendem “determinar a distribuição e a localização das estruturas administrativas da justiça estatal e relacioná-las com algumas variáveis que organizam a população e seus conflitos” (Avritzer *et al.*, 2010, p. 15).

Nas conclusões, ricamente ilustradas em mapas e tabelas, os autores demonstram que a estrutura da justiça brasileira está assentada em bases que reforçam desigualdades socioeconômicas ou, ao menos, não desempenham um papel “distributivo”, na medida em que deixam de estender a possibilidade de acesso aos tribunais e de mobilização do direito aos setores mais carentes da população. Ao contrário, as sedes de comarca estão localizadas, como regra, nos municípios com mais elevado IDH. Este diagnóstico, ademais, é extensível às defensorias públicas – não obstante ser a vocação destas instituições exatamente a oferta de serviços jurídicos aos cidadãos em situação de “pobreza legal”, ou seja, incapacidade de arcar com honorários de advogado e custas processuais sem o prejuízo do seu próprio sustento:

No caso das defensorias públicas, podemos dizer que, quanto maior o IDH, maior a presença de defensorias públicas e, quanto menor o IDH, menor a presença de defensorias públicas. Além disso, a associação entre a presença de defensorias públicas e municípios sede de comarcas faz intensificar a relação entre altos índices de desenvolvimento econômico e a presença de estruturas administrativas do sistema de justiça. Neste sentido, não há como não apontar a existência de uma forte estrutura de desigualdade social influenciando o acesso à justiça no Brasil (Avritzer *et al.*, 2010, p. 44).

A terceira parte reúne dados sobre a movimentação processual nos tribunais de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, além do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF 1 (recursos originários de Minas Gerais e do Distrito Federal). Por meio dos dados coletados, os autores reiteram diagnósticos anteriores do próprio CNJ, os quais sublinham o papel de *governos, instituições financeiras e concessionária de serviços públicos* como “grandes litigantes” e, assim, responsáveis diretos pelo congestionamento do aparato judiciário e sua consequente dificuldade (quando não incapacidade) de conhecer, processar e julgar feitos que dizem respeito aos interesses dos cidadãos comuns.

No mesmo sentido, os autores ressaltam as reduzidas evidências de que o Judiciário esteja servindo para propósitos “cidadãos” – incluindo, aqui, a “judicialização da política”, definida como a “reinterpretação do direito ordinário a partir do texto constitucional, [permitindo] a inclusão de setores historicamente discriminados, pelo reconhecimento de um conjunto de direitos de cidadania” (Avritzer *et al.*, 2010, p. 95) –, seja em função dos temas predominantes na agenda desse poder, seja em função do *perfil dos demandantes*, raramente integrados por organizações da sociedade civil.

A quarta parte, por sua vez, compreende as usuais “considerações finais”. Além de sintetizar os debates e as conclusões desenvolvidos nas seções anteriores, esta seção também relaciona várias proposições, ora de política, ora de estudos: “alterar a lei de formação de comarcas, estabelecendo critérios mais ‘finos’, além da densidade populacional”; formular “uma política de solução administrativa de causas fazendárias municipais (...) para desafogar o volume de processos”; e inaugurar “um processo de desjudicialização, [mediante busca de soluções no] estudo comparado”, como no “caso da Dinamarca, onde ações que não exigem complexidade jurídica, como a cobranças de dívidas, são resolvidas nas próprias secretarias dos tribunais”. A expectativa, afinal, é de que “esse conjunto de medidas (...) pode produzir uma maior democratização territorial e associar de modo mais forte, mais democrático e mais justo a cidadania e o sistema de justiça no país” (Avritzer *et al.*, 2010, p. 95).

2.3 O estudo *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*

O estudo intitulado *Mapa da Defensoria Pública no Brasil* (Moura *et al.*, 2013) resulta de acordo de cooperação técnica entre o Ipea e a Associação Nacional dos Defensores Públicos do Brasil (ANADEP), com o apoio institucional da SRJ/MJ. Inovando em relação a esforços anteriores, como os “diagnósticos da Defensoria Pública”, exatamente por introduzir informações que permitem qualificar melhor o dado acerca da presença (ou ausência) das defensorias públicas nas comarcas, o *Mapa* representa mais uma ousada e contemporânea iniciativa de análise do sistema de justiça a partir do recorte *territorial*.

O documento está dividido em cinco seções, afora uma nota metodológica e as devidas referências bibliográficas.

A primeira seção tem caráter introdutório, discutindo as virtudes e os requisitos da territorialização das informações sobre as defensorias, de modo geral, e na experiência de construção do documento. Segue-se, então, uma seção de ordem metodológica, que detalha as etapas envolvidas na construção e na análise dos mapas.

A terceira seção analisa as origens, as atribuições e o histórico de implantação das defensorias públicas no país, ajudando a situar os leitores frente aos desafios verificados para a consolidação desta instituição e a intensificação de sua presença no território nacional. Destacam-se, a este respeito, as resistências de governos estaduais e de outros atores do campo jurídico (advocacia e Ministério Público) ao processo de criação e implantação das defensorias públicas. Registra-se também a capacidade que estas instituições têm revelado para transformar este quadro hostil em oportunidade para a obtenção de apoio político – o que, em última análise, tem contribuído na definição do próprio perfil das defensorias públicas como instituições alinhadas a uma perspectiva mais “inovadora” para os serviços jurídicos.⁷

A quarta seção traz as análises de maior interesse sobre a presença territorial das defensorias públicas. À semelhança do que se viu em Ipea (2011a), esta seção trabalha essencialmente ao nível das comarcas.

Os dados apresentados dizem respeito, inicialmente, aos cargos criados e providos. Desta exposição conclui-se que, apesar do já longo lapso temporal transcorrido desde que as defensorias foram previstas na Constituição como principal meio para a oferta de acesso à justiça, em consonância com o modelo de base público-estatal adotado na Carta Política, os desafios para a consolidação desta instituição são imensos. Com efeito:

- 1) embora a defensoria pública já tenha sido criada em todo o país, há quatro estados nos quais ela ainda não foi instalada (Amapá, Paraná, Santa Catarina e Goiás);

7. A diferença entre serviços jurídicos de tipo “tradicional” e “inovador” foi originalmente estabelecida por Thome (1984), Hurtado (1989) e Campilongo (1994), e, desde então, tornou-se bastante influente nos debates da comunidade sociojurídica brasileira e até mesmo em meio às profissões jurídicas no país. Na definição de Campilongo, serviços “tradicionais” se distinguem de serviços “inovadores” em função *dos interesses que se espera representar* (individual *versus* coletivo); *o objetivo subjacente* (ajuda paternalista *versus* apoio à organização comunitária); *o papel do cliente* (apatia *versus* participação); *a abordagem do direito* (um objeto sagrado *versus* um recurso da comunidade); *as estratégias* (legal *versus* extralegal); *o grau de mobilização* (desmobilizador *versus* remobilizador); *o envolvimento profissional* (apenas advogados *versus* múltiplos saberes profissionais); *os tipos de demanda* (clássica *versus* de impacto social); *a ética subjacente* (utilitária-individualista *versus* comunitária); e *objetivo* (segurança jurídica *versus* justiça substantiva).

- 2) entre os estados nos quais a defensoria encontra-se, afinal, instalada, há, de maneira geral, *elevado percentual de cargos vagos* (5.054, em um total de 8.489, ou seja, apenas 59,5% dos cargos criados nos estados estão preenchidos); e
- 3) considerando-se os defensores efetivamente atuantes, a cobertura dos serviços da defensoria é de apenas 28% das comarcas do país, sendo que algumas comarcas com vastos territórios são atendidas por um único defensor público. Apenas em cinco estados a Defensoria Pública presta atendimento em mais de 90% das comarcas (Roraima, Acre, Distrito Federal, Tocantins e Rio de Janeiro).⁸

A seção inclui, ainda, dados sobre:

- 1) a área de atuação desses defensores;⁹
- 2) a presença dos defensores comparativamente aos integrantes de outros segmentos do sistema de justiça, de onde se verifica a existência de 11.835 magistrados, 9.963 membros do Ministério Público e apenas 5.054 defensores públicos atuando nas duas primeiras instâncias do sistema de justiça;¹⁰ e
- 3) O déficit estimado de defensores, tendo por base a taxa de até 10 mil pessoas com rendimento mensal de até três salários-mínimos por defensor público, recomendada pelo Ministério da Justiça.¹¹

A quinta seção enuncia desafios futuros para a análise da presença territorial da Defensoria Pública. Destacam-se, nesse sentido: *i)* a necessidade de revisão sistemática e periódica do “mapa”; *ii)* a importância de sua utilização como ferramenta de gestão; e *iii)* a importância de agregação de novos dados para cruzamento em edições futuras, tais como dados de movimentação processual e dados de experiências de conflito, vitimização e vulnerabilidade de grupos específicos.

2.4 O estudo *O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*

O estudo *O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha* (CNJ, 2013) foi elaborado pelo Departamento de Pesquisa Judiciária (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ),

8. Ainda assim, a presença da defensoria pública parece corresponder razoavelmente às áreas com maior concentração de população-alvo. Levando-se em conta as comarcas em que há mais de 100 mil pessoas com dez anos ou mais (escala = população) e rendimento mensal *per capita* inferior a três salários mínimos (necessidade = carência, medida por renda), resulta a identificação de 216 comarcas – em geral grandes centros urbanos. Deste total, a Defensoria Pública está presente em 73,6% dos casos e atende outros 5,6% em extensão. Portanto, tem-se que 79,2% das comarcas com mais de 100 mil pessoas que auferem renda mensal de até três salários mínimos recebem algum tipo de atendimento da Defensoria Pública.

9. Depois de considerar vários cenários para a categorização das áreas de atuação, a pesquisa adotou onze categorias analíticas: *i)* atribuição itinerante; *ii)* atuação em todas as áreas; *iii)* segunda instância e tribunais superiores; *iv)* cível; *v)* família e sucessões; *vi)* fazenda pública; *vii)* infância e juventude; *viii)* violência doméstica e familiar contra a mulher (atuação pela vítima); *ix)* criminal; *x)* execução penal; e *xi)* outras atuações especializadas.

10. Esse número, afirmam os autores, permite que o Estado-juiz e o Estado-acusação/fiscal da lei estejam presentes em quase todas as comarcas do país, o que em 72% dos casos, contudo, não ocorre em relação ao Estado-defensor. Este fato, naturalmente, compromete a defesa dos direitos daqueles que não podem pagar por um advogado.

11. Avaliando-se esse contingente *por cargos existentes*, o estudo verificou que dez UFs estão na faixa recomendada. Quando se analisa, porém, este número para o total de cargos providos, tem-se que apenas o Distrito Federal e Roraima encontram-se nesta situação. Os estados com os maiores déficits em números absolutos são São Paulo (2.471), Minas Gerais (1.066), Bahia (1.015) e Paraná (834). O déficit total do Brasil é de 10.578 defensores públicos. Como alternativa, calculou-se também o déficit de defensores públicos para uma proporção de 15 mil pessoas com até três salários mínimos por defensor. Neste caso, o déficit cai para 5.938 e, além de Distrito Federal e Roraima, mais quatro estados deixam de apresentar déficit: Acre, Paraíba, Tocantins e Mato Grosso do Sul. Apenas o estado de São Paulo permanece na faixa de pior déficit, com 1.489 cargos a menos do que o necessário.

sob a intenção declarada de “avaliar os níveis de adesão dos tribunais à [referida] Lei e (...) à Recomendação nº 09/2007 [ambas as quais preveem a criação de varas exclusivas, no Judiciário, para conhecer, processar e julgar feitos relacionados com violência doméstica ou familiar]”, além de “propor uma segunda onda de efetivação da lei, com foco na interiorização [de tais] Juizados e Varas”.

A iniciativa teve como ponto de partida um conjunto de dados coletados pela Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania do CNJ, abordando estrutura e movimentação processual de tais varas. A estes dados, foram agregados outros, provenientes de pesquisas prévias sobre violência contra a mulher. Por fim, foram mobilizados dados destinados à “caracterização socioespacial” de municípios, a fim de instruir proposta de criação de novas unidades judiciais, com o objetivo de “otimizar a espacialização das varas e dos juizados destinados ao processamento das ações em questão” (CNJ, 2013, p. 10).

O texto está dividido em oito seções. Seguindo-se a uma apresentação institucional (seção 1) e a uma introdução (seção 2), a seção 3 apresenta um breve diagnóstico da violência contra a mulher no país, a partir de fontes como o *Mapa da violência do Instituto Sangari* (2012) e o suplemento sobre vitimização e acesso à justiça da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (IBGE, 2010). A conclusão é de que a violência contra a mulher permanece expressiva no país, sendo a violência perpetrada no âmbito de relações domésticas, afetivas e familiares (escopo da Lei Maria da Penha) merecedora de especial atenção do poder público e da sociedade.

A seção 4 recupera as ações institucionais do judiciário visando contribuir com o enfrentamento do problema então dimensionado. Destaca-se a Recomendação nº 09/2007 do CNJ que, entre outras medidas, prevê “a criação e a estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher nas capitais e no interior dos estados” (CNJ, 2013, p. 22). Essa providência, entendem os autores,

decorre do reconhecimento, pelo CNJ, da relevância e da peculiaridade dessa temática. Crimes previstos pela Lei Maria da Penha diferem muito dos crimes comuns, pois o escopo dos casos extrapola o aspecto jurídico, exigindo-se dos profissionais formação específica para resolver conflitos de cunho emocional, psicológico e cultural, com repercussões econômicas e sociais relevantes (CNJ, 2013, p. 23).

Assim, concluem os autores, justificando o trabalho:

A análise da distribuição das varas ou dos juizados de competência exclusiva pelos estados brasileiros se faz necessária nesse trabalho, pois é fundamental verificar a incorporação do sentido da Lei Maria da Penha às políticas judiciais (CNJ, 2013, p. 24).

As seções 5 e 6 dão conta, respectivamente, da “oferta” e da “demanda” pelos serviços das varas voltadas exclusivamente à aplicação da Lei Maria da Penha. Do lado da oferta, dimensiona-se o número de varas. Do lado da demanda, contabilizam-se “os números acumulados de inquéritos, ações penais e medidas protetivas” registrados nestas varas a partir de sua instalação; bem como o número de mulheres residentes em cada estado.

Essa contraposição revela desigualdades entre regiões e estados e dentro de regiões e estados no tocante à oferta. Assim, por exemplo, enquanto o Sudeste possui uma média de cinco varas exclusivas por estado, o Nordeste – segunda região mais populosa do país – possui “menos de duas varas ou juizados exclusivos por estado, ou seja, na maior parte deles há apenas uma vara (na capital)” (CNJ, 2013, p. 28). No tocante à *demand*a, por sua vez,

observa-se que Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Bahia e Santa Catarina possuem a pior relação entre população feminina e o quantitativo de varas ou juizados exclusivos. De forma ilustrativa, pode-se dizer que, nesses estados, há mais de três mil mulheres por vara ou juizado exclusivo, o que sugere déficits estaduais no atendimento judicial especializado às mulheres em situação de violência. Interessa notar que esses estados estão entre os mais populosos do Brasil e, por isso, necessitam da ampliação do sistema judicial para o adequado processamento das ações. Vale ponderar, mais uma vez, que esses estados possuem varas criminais e juizados não especializados que atuam no processamento e julgamento de crimes cometidos com violência doméstica e familiar (CNJ, 2013 p. 30).

Partindo das constatações anteriores, o último capítulo do estudo assume caráter aplicado, identificando “municípios que se destacam em âmbito estadual, considerando-se critérios demográficos, sociais, espaciais e econômicos” (CNJ, 2013, p. 10), para então esboçar sugestões de ampliação da estrutura judiciária (varas exclusivas). Adotam-se, assim, os seguintes critérios (CNJ, 2013, p. 52):

- 1) contingente populacional (considerando o *ranking* estadual);
- 2) população urbana similar ou superior à média nacional;
- 3) densidade demográfica;
- 4) porte dos municípios, conforme classificação do IBGE, pautada no critério populacional;
- 5) classificação hierárquica do município de acordo com a rede de influência das cidades (IBGE, 2008);
- 6) localização dos municípios nos principais eixos rodoviários estaduais (eixos de ligação); e
- 7) localização socioespacial do município em posição estratégica dentro do recorte mesorregional.

Além da população, portanto, o documento dá grande valor à *posição hierárquica* ocupada por determinados municípios no território nacional, considerando-se uma escala “mesorregional”. Trata-se, assim, de sugerir prioridade na implantação de varas exclusivas para a aplicação da Lei Maria da Penha, a “municípios com características similares às de uma capital regional” (CNJ, 2013, p. 51). Como resultado, o DPJ propõe a criação de 54 novas unidades, em localidades oportunamente identificadas no decorrer do texto.

2.5 O estudo *Mapa territorial, temático e instrumental da Assessoria Jurídica e Advocacia Popular no Brasil*

O estudo *Mapa territorial, temático e instrumental da Assessoria Jurídica e Advocacia Popular no Brasil* (Gediel *et al.*, 2011) analisa a presença territorial de atores específicos e singulares na oferta de acesso à justiça no país: os chamados “advogados populares”.¹² O estudo resulta de financiamento concedido pelo OJB e foi executado a partir de duas organizações da sociedade civil (OSCs) atuantes na “advocacia popular”: a Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos e a Dignitatis Assessoria Técnica Popular. Trata-se, portanto, do produto de uma interlocução entre academia, profissionais do direito e ativistas sociais, que visa gerar subsídios para a melhoria de políticas públicas e para o fortalecimento da “dignidade política do direito” (Chauí, 1986).

Além de uma apresentação e de duas partes destinadas, respectivamente, à introdução e à metodologia do trabalho, o texto está estruturado em cinco outras. A parte III aborda “premissas conceituais”, explicitando a compreensão subjacente ao texto em relação a temas e expressões como: acesso à justiça, advocacia popular e mobilização jurídica.

A parte IV apresenta dados e mapas que dão conta da distribuição geográfica de organizações que atuam na advocacia ou assessoria jurídica popular. Identificam-se, assim, 96 organizações atuando em 117 pontos do território brasileiro, ao mesmo tempo que se indicam diferenças importantes nesta presença. O Norte apresenta a maior e o Sul a menor quantidade de pontos de atuação; sendo que a sede das organizações está, em geral, baseada nas capitais dos estados. Exceções são Pará e Tocantins, nos quais a existência de conflitos agrários de grande dimensão “atrai” um número razoável de sedes de organizações para o interior.

Isso conduz à parte V, cujos mapas e tabelas expressam a atuação “temática” das organizações e movimentos ligados à advocacia e assessoria jurídica popular. Nota-se, aqui, que o Sudeste apresenta maior diversidade e o Sul a menor. O documento destaca, ainda, a concentração e relativa sobreposição de temas em regiões, de modo que a cartografia se revela capaz de expressar verdadeiros “padrões” de ativismo jurídico. Por exemplo:

(...) a par da distribuição em nível nacional, observa-se uma intensa concentração de entidades na região norte do Tocantins, e regiões leste e nordeste do estado do Pará. Verifica-se que estas são regiões marcadas pela notória eclosão de conflitos fundiários, de modo que esta concentração será verificada de forma quase sobreposta nos mapas temáticos diretamente ligados à questão agrária, quais sejam, “meio ambiente”, “trabalho”, e “raça” (...), sugerindo, assim, que sejam temas recorrentemente trabalhados pelas mesmas entidades (Gediel *et al.*, 2013, p. 46).

A parte VI, por sua vez, agrega a esses dados uma avaliação dos meios utilizados pelas organizações. Para tanto, os autores selecionaram uma amostra de 32 organizações. Apesar de não aleatória, esta amostra levava em conta vários elementos de “controle”, tais como: i) presença necessária de organizações que trabalham nos temas com maior frequência na “população”;

12. Por advogados populares entende-se um segmento organizado da advocacia brasileira que se dedica ao apoio jurídico a movimentos sociais e, como consta da própria designação utilizada por seus integrantes, à defesa de “causas populares”. Para detalhes, ver, além do próprio texto aqui examinado, os trabalhos de Junqueira (2002), Gorsdorf (2005), Engelman (2006), Luz (2008), Santos e Carlet (2010) e Sá e Silva (2011).

ii) preferência para organizações com atuação mais plural ou menos especializada; e *iii*) garantia de variedade “geracional”, tendo em conta diferentes intervalos para a data de fundação das organizações – antes de 1988; de 1988 a 1994; de 1995 a 2002; e de 2003 a 2010. Para esta amostra, foi aplicado questionário com perguntas sobre as estratégias e instrumentos políticos e jurídicos adotados.

O documento, então, relata – e, em especial, interpreta – os resultados encontrados de maneira que pode ser resumida conforme se segue.

- 1) *Exigibilidade*: revela atuação no sentido do empoderamento de comunidades e movimentos, em especial, por meio da “educação popular”, bem como de exercício de *accountability* sobre o poder público, através de denúncias, campanhas e participação em redes.
- 2) *Justiciabilidade internacional*: revela *presença considerável* dos advogados e assessores jurídicos populares perante foros internacionais, em especial pela *visibilidade* que ajudam a dar aos casos (pois a efetividade destas vias é vista como baixa).
- 3) *Justiciabilidade interna*: revela a desconfiança dos advogados populares em relação ao sistema de justiça e a baixa aptidão deste para lidar com as questões (coletivas) presentes na agenda da advocacia e assessoria jurídica popular. Revela, ainda, a ambiguidade do sistema, que soa mais útil em casos como os de crianças e adolescentes e menos útil em casos como os de terras, no qual a faceta criminalizadora da justiça é a que se apresenta com maior frequência aos advogados populares e aos movimentos e grupos sociais que estes representam.¹³ Revela, por fim, uma baixa interação dos advogados populares com atores do campo jurídico, como a Defensoria Pública, havendo divisão na avaliação sobre o Ministério Público (algum grau de diálogo com o Ministério Público Federal, *vis-à-vis* um grande estranhamento em relação ao Ministério Público Estadual).

A parte VII, enfim, reúne as considerações finais, nas quais se faz um resumo do conteúdo do documento, além de breves reflexões e agradecimentos.

3 JUSTIÇA E TERRITÓRIO: ABORDAGENS POSSÍVEIS E QUESTÕES PROBLEMÁTICAS

A revisão (sintética, porém suficientemente panorâmica) de estudos nacionais e contemporâneos levada a efeito na seção anterior expressa *quatro tensões*, as quais, por sua vez, ajudam a consolidar uma reflexão a respeito das *abordagens possíveis* e das *questões problemáticas*, nos esforços (atuais e futuros) de *territorialização* de dados sobre o sistema de justiça. Os itens adiante descrevem e analisam estas tensões de maneira mais detalhada, localizando-as em torno de: *i*) escalas; *ii*) pesquisa e planejamento; *iii*) funcionalidade e democracia; e *iv*) paisagem e espaço.

13. Outra maneira de se interpretar este resultado é tratá-lo como uma expressão de variações na justiciabilidade e na efetividade da resposta do sistema de justiça em temas de direitos humanos, sendo a diversidade temática como condição e elemento de variação da resposta.

3.1 Escalas

Um aspecto marcante, na comparação entre os trabalhos expostos na seção anterior, é a *multiplicidade de escalas* nas quais eles operam. Embora a escala apareça como um elemento técnico da confecção de mapas, não foram raras as ocasiões em que elas se tornaram objeto de discussões animadas no âmbito das ciências sociais. Um caso famoso é o do texto no qual Santos (1987) utiliza um criativo paralelo entre direito e cartografia para alavancar uma discussão crítica sobre o conceito de “pluralismo jurídico” – ou seja, a coexistência de várias ordens jurídicas na mesma base territorial.

O argumento básico – e de certa forma preliminar – de Santos (*op. cit.*) é de que ordens jurídicas regulam a realidade ao representá-la (e, ao mesmo tempo, distorcê-la) em um sentido que é consistente com os seus objetivos regulatórios. Assim é que, “na era moderna, o direito se tornou um modo privilegiado de imaginar, representar e distorcer (...) espaços e capitais sociais, bem como as ações e universos simbólicos que os animam ou ativam” (Santos, 1987, p. 286).

Para Santos (*op. cit.*), os mecanismos utilizados para produzir essas representações (e consequentes distorções) são bastante similares aos utilizados na composição de mapas, nomeadamente: *escala*, *projeção* e *simbolização*. A *escala* – mecanismo de maior interesse para os fins desta seção – envolve uma decisão sobre oferecer “mais ou menos detalhe” aos leitores dos mapas, assim constituindo uma técnica por meio da qual cartógrafos (e/ou sistemas jurídicos) “revelam [alguns fenômenos] e distorcem ou ocultam [outros]”. A projeção envolve uma decisão sobre que “formas e relações de distância” a distorcer e que elementos localizar “em uma posição privilegiada, em torno da qual a diversidade, a direção e o sentido dos outros espaços é organizada”. Por exemplo, mapas da Guerra Fria utilizaram largamente a projeção de Mercator, que “exagera as áreas de latitudes médias e altas”, assim “aumentando artificialmente o tamanho da União Soviética” e “dramatizando a extensão da ameaça comunista”; enquanto “mapas do período medieval costumavam colocar em seu centro uma localidade religiosa – Jerusalém nos mapas europeus, Meca nos mapas árabes” (Santos, 1987, p. 284-285). Por fim, a simbolização envolve uma decisão sobre que símbolos gráficos utilizar, de modo a especificar elementos e detalhes selecionados da realidade (Santos, 1987, p. 285). “De acordo (...) com as circunstâncias, mapas podem ser mais figurativos ou mais abstratos; podem utilizar sinais emotivos/expressivos ou sinais referenciais/cognitivos; podem ser mais legíveis ou mais visíveis” (Santos, 1987, p. 284-285).

Colhe-se daí, portanto, que mapas de grande escala podem apresentar mais detalhes; enquanto mapas de pequena escala não são construídos para permitir a medida precisa dos elementos neles representados, mas, “ao contrário, para mostrar (...) a posição relativa desses elementos em relação a outros” (Santos, 1987, p. 283-284). A complexidade da vida sociojurídica, diz Santos, é que ela é “constituída por espaços jurídicos distintos, operando simultaneamente em escalas distintas e sob pontos de vista interpretativos distintos” (1987, p. 288). Assim é que, por exemplo, um conflito trabalhista simples

em uma fábrica tende a possuir grande escala para os trabalhadores e gerentes, média escala para as lideranças sindicais e às vezes o empregador, mas pequeníssima escala para a corporação multinacional que subcontrata a fábrica, a qual pode “facilmente [se livrar daquele conflito] deslocando a produção para Taiwan ou a Malásia” (1987, p. 288).¹⁴

A explicação de Santos encontra forte e inegável paralelo com o que se observa nos vários textos examinados. Por um lado, eles deixam evidente que o sistema de justiça é um objeto suscetível de ser analisado a partir de várias escalas, sendo possível, até mesmo, que o investigador transite entre estas. O exemplo mais eloquente está em CNJ (2013), no qual o diagnóstico é feito para os estados, mas o prognóstico é feito para mesorregiões.

Por outro lado, os estudos examinados também mostram os dilemas enfrentados a partir da efetiva seleção de uma escala – ou seja, o *trade-off* envolvido na adoção de escalas pequenas, médias, ou grandes. Exemplo está no contraste entre Ipea (2011a) e Avritzer *et al.* (2010). O primeiro adota uma escala cuja menor unidade é a comarca. Do ponto de vista metodológico, esta medida não é nada trivial, pois implicou: *i*) montar um “mapa de comarcas” a partir da coleta de dados primários relativos à organização judiciária das 27 UFs; e *ii*) calcular indicadores em lógica inédita, agregando dados de municípios sob a nova referência territorial.¹⁵ Do ponto de vista substantivo, porém, a escolha por utilizar uma escala baseada na comarca está lastreada em argumentos absolutamente convincentes, “uma vez que toda a estrutura organizacional da Justiça dos estados tem-na como unidade administrativa e jurisdicional, a qual indica os limites territoriais da competência de um determinado juízo de primeira instância” (Ipea, 2011b, p. 15). Em outras palavras:

A definição da dimensão territorial de forma mais específica e delimitada possível, no âmbito dos objetivos pretendidos, representa a tendência dominante nas recentes ações vislumbradas na área de políticas públicas, planejamento e gestão governamental. Esta opção visa aumentar a efetividade das iniciativas, favorecendo o exato dimensionamento das necessidades do público-alvo e gerando, em contrapartida, maior probabilidade de retroalimentação quanto ao alcance dos objetivos pretendidos (Ipea, 2011b, p. 85).

Em que pese esses argumentos, não é despropositado reconhecer no uso de escala cuja menor unidade é o município uma das maiores contribuições do estudo de Avritzer *et al.* (2010). Com efeito, é esta opção que dá aos autores a possibilidade de identificar, também, desigualdades dentro das comarcas – traço estrutural da criação e manutenção destas unidades administrativas no território, pode-se dizer, junto com os autores.

Obviamente, o abandono de unidades “maiores”, como comarcas (ou mesmo estados) em favor de unidades “menores” não resolveria o problema: como bem alerta Santos, seria

14. Ao final, Santos retoma esse e os outros conceitos discutidos no texto para criticar o excessivo peso do direito positivo do Estado na “cartografia simbólica” do direito produzida pela teoria e sociologia jurídicas modernas, reclamando, assim, uma abertura do “senso comum jurídico” a conceitos como os de *pluralismo jurídico* e *interlegalidade*.

15. Nas palavras dos próprios autores: “Para esse vetor do estudo, foram utilizados dados secundários que tomam o município como unidade elementar, tendo sido necessário reprocessá-los e agregá-los por comarcas, a unidade de organização administrativa e jurisdicional do Judiciário. Tal tarefa foi precedida pelo mapeamento da organização territorial de todos os sistemas de justiça estaduais, levantando-se as comarcas existentes, sua composição e seu nível de organização. As informações foram coletadas junto ao Poder Judiciário dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. Utiliza-se aqui um conjunto de 2.682 comarcas – aquelas sobre cuja composição municipal havia informações no momento de elaboração da pesquisa” (Ipea, 2011a, p. 11).

apenas o caso de se modificar o padrão de distorção a partir do qual se busca compreender uma dada realidade territorial. A saída parece envolver clareza quanto à pergunta que orienta a investigação (e a consequente adequação da unidade de análise), bem como o estímulo para o desenvolvimento de análises *multi* ou *transescalares*, a partir das quais será possível apreender desigualdades *entre e dentro* das unidades escolhidas.

3.2 Pesquisa e planejamento

Outro aspecto marcante nos estudos examinados – e que, de alguma forma, pode influenciar ou mesmo condicionar a decisão sobre a escala – é a conjugação entre elementos de *pesquisa* e de *planejamento*. Observa-se, em praticamente todos os textos, que análises até certo ponto *descritivas* ou *analíticas* ganham fácil e rapidamente contornos *prescritivos*: a ordem de prioridade para a instalação de varas ou juizados especializados em Ipea (2011a) e CNJ (2013); as mudanças na legislação estadual que rege a criação de comarcas (Avritzer *et al.*, 2013); a estimativa de déficit de defensores públicos (Moura *et al.*, 2013); ou o mero entendimento de que:

Experiências que se utilizam da cartografia dentro do campo jurídico tem se notabilizado também como um espaço aberto de possibilidades teóricas, pois através destes instrumentos metodológicos inovadores – sobretudo para o âmbito do direito – as pesquisas ampliam o potencial de intervenção nas instituições do Estado, no sistema de justiça, na elaboração de políticas públicas e na maior interação entre movimentos e redes de organizações de direitos humanos (Gediel *et al.*, 2013, p. 18)

Essa dimensão ou utilidade *planejadora* de estudos em perspectiva territorial não é difícil de ser compreendida. Uma de suas razões fundamentais está em que, na medida em que ajudam a estruturar uma narrativa sobre o sistema de justiça (ou qualquer objeto de interesse),¹⁶ aferindo a presença e a posição de seus elementos constitutivos no espaço, os mapas também suscitam medidas de intervenção – ou seja, um “fechamento” para a história que pretendem contar.

Nesse sentido, são úteis dois esclarecimentos de Ewick e Silbey (1995) acerca de narrativas. Em primeiro lugar, no intuito de sintetizar as múltiplas definições de narrativas que emergiram nas ciências sociais em tempos recentes, as autoras identificam três elementos ou características mais consensuais: *i*) “uma narrativa se apoia em alguma forma de apropriação seletiva de eventos e personagens do passado”; *ii*) “em uma narrativa, os eventos devem estar ordenados cronologicamente”, ou seja, “devem ser apresentados com um começo, um meio e um fim”; e *iii*) “eventos e personagens devem se relacionar uns com os outros e com uma estrutura mais abrangente, em geral no contexto de oposição ou conflito (...) A ordenação cronológica e estrutural garantem tanto um ‘fechamento’ como uma ‘causalidade’ para a narrativa: em outras palavras, uma afirmação sobre como e porquê os eventos relatados ocorreram” (1995, p. 200).¹⁷

16. Esse entendimento não é nada original, havendo, inclusive, uma vertente de estudos geoespaciais que se destina a estudar e produzir mapas com a capacidade de contar histórias. Para maiores informações, ver, por exemplo, o projeto *Storytelling with Maps*, disponível em: <<http://storymaps.esri.com>>.

17. Tendo em vista o escopo deste texto, as noções de *tempo* podem ser substituídas pelas de *lugar* sem prejuízos aos argumentos das autoras, porém com grande ganho para a discussão em curso.

Em segundo lugar – e talvez mais importante para este argumento –, as autoras fazem uma distinção entre três formas pelas quais narrativas podem ser incorporadas à pesquisa social: *i)* como objeto da investigação; *ii)* como método da investigação; e *iii)* como resultado da investigação (a representação do pesquisador). Com relação a este último caso, elas explicam, já que “o mundo social não chega a nós já narrado, já ‘falando sobre si’, acadêmicos constroem narrativas para representá-lo. E essas representações são convincentes, pois oferecem, mas palavras de White, uma ordem, ‘coerência, integridade, completude e o fechamento’ que caracterizam boas narrativas” (1995, p. 201). Todavia, registram as autoras, “essa coerência pode ser mais imaginária que real. O mundo não ‘se apresenta à percepção na forma de histórias bem construídas, com temas centrais, bons começos, meios e fins, e uma coerência que nos permita ver ‘o fim’ em cada começo’” (1995, p. 201).

Em suma, Ewick e Silbey parecem chamar a atenção para a condição de poder de que se revestem as práticas investigativas, especialmente quando, com ou sem intenção, acabam por gerar *narrativas* ou *histórias* como produto final. Certamente, esta advertência não deve servir de desestímulo para que comunidades epistêmicas exercitem, e cada vez mais, algo que – vale repetir – é inerente a estudos em perspectiva territorial. Mas a nota de cuidado que redigem deve servir como um convite permanente para que, na condução destas iniciativas, a *compreensão rigorosa* (própria da pesquisa) e a *prescrição de políticas* (própria do planejamento) venham sempre acompanhadas da máxima consciência das condições sociais nas quais cada uma destas formas de saber-poder é mobilizada.¹⁸

3.3 Funcionalidade e democracia

Ao longo dos textos examinados, o binômio investigação-prescrição dá ensejo a duas abordagens, nas quais este texto localiza mais uma fonte de tensão digna de ser registrada para a discussão que pretende promover.

Uma dessas abordagens deriva de pressupostos clássicos da literatura sobre acesso à justiça (Capelletti e Garth, 1978), quais sejam, os de que a democratização do acesso a equipamentos e serviços de justiça pode ter outras consequências distributivas, já que estes se constituem em meios pelos quais outros direitos podem ser perseguidos. Aqui, o problema – e o objetivo – fundamental é a *difusão* e, no limite, a *universalização* destes equipamentos e serviços no território. Embora esteja presente um pouco por toda a parte nos estudos examinados, esta abordagem é mais destacada em Moura *et al.* (2013), no qual, em quatro passagens como a que se segue, pode-se encontrar as expressões “universalização” ou “universalizar”:

Na análise [do número de pessoas com até três salários mínimos] por cargos existentes, a pior situação é de Santa Catarina, que apresenta uma taxa de 74.849 pessoas com até três salários-mínimos por cargo existente, único estado que figura na faixa superior a 40.000. Todavia, cinco estados onde a

18. De fato, o momento atual é extremamente apropriado para explorar novas estratégias para o estudo da justiça em perspectiva territorial, ou seja, para a construção de narrativas originais a respeito desse objeto. Uma possibilidade, por exemplo, está na expressa *previsão* de demandas por serviços a partir de indicadores cuidadosamente selecionados. Assim é que, para estudos como o relacionado à Lei Maria da Penha (CNJ, 2013), talvez fosse o caso de estimar o número de procedimentos que seriam observados nas varas criadas em cada ponto do território, partindo de critérios que permitissem tratar vários pontos como equivalentes.

Defensoria Pública já está instalada passam a compor esse cenário quando se analisa os cargos providos, com destaque para o Rio Grande do Norte (61.945 pessoas com até três salários-mínimos por cargo provido), seguido por Amazonas (53.479), Bahia (49.218), São Paulo (48.432) e Maranhão (45.741).

Portanto, nesses dez estados, o número de cargos existentes se encontra dentro das recomendações do Ministério da Justiça, de modo que *bastaria o integral preenchimento dos cargos por meio de concursos públicos para se alcançar a universalização dos serviços*. Essa, contudo, não é a realidade da maioria dos estados, onde o número de cargos existentes é claramente inferior ao necessário (Moura *et al.*, 2013, p. 37).

A outra abordagem deriva da noção de que recursos são escassos em relação às demandas (o que é em si mesmo discutível, dada a baixa transparência dos orçamentos e as críticas possíveis aos padrões de gastos dos órgãos da justiça). À vista disso, os estudos são apresentados como elementos de racionalização da realidade, ou seja, como subsídios para uma tomada de decisão baseada na melhor relação custo/benefício: *otimizar a presença da justiça no território*, realocando recursos materiais e humanos; ou *assegurar a expansão racional dessa presença*. Assim é que, em Ipea (2011a), considera-se que

a identificação das comarcas que necessitam de investimentos orienta-se pela hipótese de que, do universo de comarcas que atendem aos critérios sugeridos anteriormente e, portanto, mereceriam atenção do Poder Judiciário, *será necessário priorizar algumas*. Portanto, as comarcas que aparecem nas descrições realizadas a seguir e nos mapas anexos são aquelas que deveriam ser priorizadas a partir da *cumulação dos critérios propostos* neste estudo (Ipea, 2011b, p. 69, grifo nosso).

De maneira semelhante, em CNJ (2013), considera-se que

os dados sobre violência contra a mulher (PNAD e Mapa da Violência) contribuíram para a construção de retrato aproximado da demanda social existente no Brasil atualmente. Sua utilização, nesta pesquisa, tem o objetivo de *cooperar para o desenvolvimento de políticas judiciárias orientadas por dados empíricos, permitindo-se a criação ou o incremento de unidades judiciárias nas unidades federativas que apresentam os mais significativos índices de violência contra a mulher, a fim de otimizar a prestação jurisdicional e garantir o efetivo cumprimento da Lei Maria da Penha* (CNJ, 2013, p. 10, grifo nosso).

E mesmo Moura *et al.* (2013) assinalam que

as análises sobre as taxas de pessoas com até três salários-mínimos por defensor público evidenciaram a insuficiência generalizada de defensores nos estados. Nesse sentido, considerando a proporção de 10.000 pessoas com até três salários-mínimos por defensor público como um parâmetro que as defensorias públicas devem perseguir para conseguir prestar um serviço público de qualidade, é possível estimar a quantidade mínima de defensores necessários nos estados e, conseqüentemente, o déficit atual de provimento de cargos (...) Este ideal de proporção populacional pode ser muito difícil de atingir em alguns estados e, considerando a faixa de 10.000 a 15.000 pessoas com até três salários-mínimos por defensor público, calculou-se também o déficit de defensores públicos para cada 15.000 pessoas com até três salários-mínimos. Nesse caso, o déficit de defensores cai (Moura *et al.*, 2013, 41-2).

Essas abordagens encontram paralelo no que, em outra ocasião (Moura *et al.*, 2013), identificou-se como duas grandes vertentes na literatura sobre a organização e o funcionamento da justiça.¹⁹ A primeira tem como preocupação central *a maximização da funcionalidade* dos

19. Esta tipologia está baseada em Commaille (1999; 2000), no estrangeiro, e em Koerner (1999), Campos (2008) e Akutsu e Guimarães (2012), no Brasil.

serviços da justiça, seja no sentido de que se estructurem de forma a gerar menor custo para o Estado ou a economia, seja, ainda, no sentido de que se estructurem da forma mais racional e eficiente possível.²⁰ A segunda, por sua vez, tem como preocupação central a *maximização do caráter democrático* dos serviços da justiça, seja no sentido de garantir que eles estejam disponíveis a toda a população – sem distinção de classe, cor, gênero etc. –, seja, ainda, no sentido de se garantir que eles se constituam, efetivamente, como veículos pelos quais os grupos menos favorecidos possam buscar a defesa de seus interesses.²¹

A questão a saber é, evidentemente, até que ponto essas duas abordagens podem ser conciliadas e até que ponto não podem vir a ser mutuamente excludentes. Se é certo que apenas a práxis poderá trazer respostas mais consistentes a essa questão, estudos que buscam compreender *se e de que modo os equipamentos e serviços da justiça interagem no território com outros elementos da sociedade e da economia* podem desempenhar uma tarefa relevante de mediação.²² Um bom exemplo está no trabalho de Quintans (2011), a qual encontrou e documentou evidências de que a instalação de varas ou juizados especializados ajudou a fortalecer a posição de camponeses na dura realidade dos conflitos de terra do Pará. Informações como esta, que, em geral, precisam ser obtidas a partir de múltiplas fontes e métodos de investigação – mas, em especial, estudos de caso e métodos qualitativos –, ajudam a sofisticar debates sobre *justiça e território*, na medida em que oferecem indicações mais concretas sobre os contornos que esta relação pode vir a adquirir.²³

Isso remete, todavia, ao quarto e último ponto de tensão identificado a partir da literatura recente: a tensão entre paisagem e espaço.

3.4 Paisagem e espaço

A tensão entre *paisagem* e *espaço* representa o aspecto mais instigante de qualquer estudo em perspectiva territorial.

A produção e o uso de *mapas* em estudos de justiça são bastante representativos do que essa tensão carrega e de como ela pode dar ensejo a inovações importantes. Se é verdade que mapas têm se popularizado pela capacidade de oferecer bons *retratos* da realidade, também é verdade que as virtudes analíticas de mapas não se esgotam aí. Para além de indicar e de permitir uma problematização sobre a posição relativa de objetos na mesma *paisagem*, mapas também podem revelar as *relações que os elementos estabelecem uns com os outros e a maneira pela qual*

20. Ver, por exemplo, World Bank (2003) e Pinheiro (2000), para o primeiro caso, e Ipea (2011b) e Castro (2011), para o segundo.

21. Ver, por exemplo, Santos (2007), Sousa Junior *et al.* (2009), Sá e Silva (2010; 2011), Ipea (2011a) e Avritzer *et al.* (2010).

22. Também ajudaria poder contar com espaços de participação social na construção das políticas de justiça, de maneira que os próprios atores sociais pudessem ajudar a definir que tipo de serviço faz mais sentido em que tipo de localidade. Uma proposta de conferência nacional de justiça cumprindo este e outros objetivos foi formulada por Sousa Junior *et al.* (2009) no âmbito de estudo encomendado pelo próprio Ministério da Justiça, mas não produziu eco, até agora, nesta ou em outras instituições que integram o sistema.

23. Da mesma forma, não se pode ignorar a crítica à literatura tradicional sobre acesso à justiça, no sentido de que, talvez, esta tenha sobrevalorizado o papel de instituições formais nos processos pelos quais os cidadãos compreendem as suas relações e resolvem demandar reparações ou proteções do Estado. Neste sentido, como já se fez em outras ocasiões (Sá e Silva, 2011), é necessário advogar por uma sociologia do direito e da justiça que seja crítica e autocrítica, que não sobrevalorize a importância do direito e das instituições jurídicas oficiais na melhoria da vida das pessoas e que seja aberta ao reconhecimento de que, frente a determinados problemas, é possível e perfeitamente legítimo que, em vez de mobilizar o direito e a justiça, as pessoas prefiram “não fazer nada” (Sanderfur, 2007; Garth, 2009).

eles se inserem na dinâmica de reprodução social, a qual, a partir de então, não poderá mais ser pensada senão tendo aqueles elementos como constitutivos e constituintes do mesmo espaço. Nesse sentido, em livro no qual se afirma movido pelo desejo de produzir “um sistema de ideias que seja, ao mesmo tempo, um ponto de partida para a apresentação de um sistema descritivo e de um sistema interpretativo da geografia”, Santos (2002, p. 18) registra que:

Cada objeto ou ação que se instala se insere num tecido preexistente e seu valor real é encontrado no funcionamento concreto do conjunto. Sua presença também modifica os valores preexistentes. Os respectivos “tempos” das técnicas “industriais” e sociais presentes se cruzam, se intrometem e acomodam. Mais uma vez, todos os objetos e ações veem modificada sua significação absoluta (ou tendencial) e ganham uma significação relativa, provisoriamente verdadeira, diferente daquela do momento anterior e impossível em outro lugar. É dessa maneira que se constitui uma espécie de tempo do lugar, esse tempo espacial (Santos, 1971) que é o *outro* do espaço (Santos, 2002, p. 59).

No caso da justiça, enfrentar a tensão entre *paisagem* e *espaço* implica reconhecer *instituições e práticas jurídicas* e seu *contexto territorial* como *mutuamente constitutivos*. Em outros termos, trata-se de investigar em que medida e de que maneira a presença, em um dado lugar, de equipamentos e serviços da justiça – ou, na já mencionada definição de Capelletti e Garth (1978), de meios pelos quais os cidadãos podem reivindicar outros direitos – “modifica a significação” de outros elementos neste mesmo lugar, ao mesmo tempo que lhe imprime uma significação “diferente daquela do momento anterior e impossível em outro lugar”. E, da mesma forma, em que medida e de que maneira estes equipamentos e serviços da justiça são modificados pelos demais elementos do lugar no qual estão situados.

A consciência espacial aparece em várias passagens dos textos examinados na seção anterior. Para situar suas análises sobre a desigualdade territorial da presença do Judiciário, Avritzer *et al.* (2010) registram que

o Poder Judiciário não está organizado de forma igual no território, que, por sua vez, também não é estruturado homogeneamente. Assim, o modo como o sistema judiciário se estrutura pode gerar exclusões de atores e demandas. Consequentemente, nem todos os conflitos sociais, econômicos e políticos que têm lugar no território são processados pelo Poder Judiciário, devido à forma de organização deste último (Avritzer *et al.*, 2011, p. 198).

Mas há exemplos mais concretos. Ipea (2011a) e CNJ (2013) combinam a análise da presença territorial de equipamentos e serviços da justiça (VIJs, no primeiro caso, e varas ou juizados da Lei Maria da Penha, no segundo) com diagnósticos, ainda que breves, sobre a estrutura destes equipamentos e serviços e o volume e as características de processos que neles tramitam ou tramitaram. Da mesma forma, Gediel *et al.* (2013) não se limitam a identificar “onde estão situadas hoje as experiências de assessoria jurídica e advocacia popular” e a compreender em que “temas” trabalham esses atores: cuidam também de “aprofundar e qualificar a análise sobre o grau de organização e mobilização da sociedade em torno da temática do acesso à justiça, *conhecendo o instrumental político e jurídico utilizado pelas experiências pesquisadas*” (Gediel *et al.*, 2013, p. 12). Em síntese, não basta saber onde estão (ou não) elementos do mapa: é preciso entender, na maior riqueza de detalhes possível, o que eles fazem, como

o fazem, e de que maneira este fazer toma parte da reprodução social no território. Um dado específico trazido por estes autores, por exemplo, pode suscitar inúmeras reflexões, quando conjugado com o trabalho de Moura *et al.* (2013):

No que tange à Defensoria Pública, instituição pública reconhecida pela sua natureza e função de acesso à justiça, não se verificou uma cultura de parceria com a assessoria jurídica e advocacia popular, compreendida aqui como instituição social e difusa de acesso à justiça. Observa-se, no entanto, uma aproximação entre estas diferentes e complementares instituições de acesso à justiça, na medida de expressões temáticas específicas, reconhecendo-se positivas experiências junto à temática de “Reforma Urbana” nas cidades de Fortaleza, Rio de Janeiro e São Paulo, além da experiência do “Fórum Justiça”, com expressão original junto à Defensoria Pública do Rio de Janeiro (Gediel *et al.*, 2013, p. 69).

Nesse sentido, vale adicionar, a concepção de espaço modifica a própria vocação do trabalho técnico-científico, pois a coleta, a sistematização e a disseminação de informação “ativam” energias dispersas no território e dispostas a interagir com os elementos mapeados. Os textos analisados também demonstram consciência dessa vocação “pública” de estudos territoriais (Buroway, 2005). Para Gediel *et al.* (2013, p. 18), “as experiências de cartografia têm se disseminado como um importante mecanismo pedagógico, político e articulador entre a academia e lutas sociais, proporcionando visibilidade, sistematização e empoderamento de grupos em vulnerabilidade.”

Sem dúvida, a apropriação plena dessas potencialidades nas análises territoriais da justiça requererá o desenvolvimento e a integração de novos conceitos e metodologias, a exemplo da pesquisa qualitativa – fundamental para captar as *interações reais* pelas quais elementos da *paisagem* produzem o *espaço*. O desafio é imenso, a julgar pela complexidade das noções sugeridas pela literatura especializada,²⁴ mas as primeiras iniciativas do campo parecem indicar aptidão para enfrentá-lo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para circunscrever o objeto de sua análise no livro *Agendas, alternatives, and public policies*, Kingdon (1995, p. 1) resgata uma famosa frase atribuída a Victor Hugo, segundo a qual “não há nada mais poderoso que uma ideia cujo tempo chegou”. A emergência de vários estudos, nos últimos anos, buscando incorporar o *território* como referência para desenvolver análises e articular proposições de reforma em relação à justiça, mostra que este tipo de abordagem parece estar se constituindo como uma daquelas ideias de que falavam Victor Hugo e, depois, Kingdon.

A julgar por não mais que a superfície do campo de estudos do território, esse caminho parece desde logo despontar como extremamente promissor. Acadêmicos da Universidade da Pensilvânia, por exemplo, têm qualificado os estudos de território como “revolucionários”.²⁵ Isto se deve, entre outras coisas, às inovações tecnológicas que permitem a qualquer cidadão compor, visualizar e editar mapas, bem como utilizá-los em seus processos mais cotidianos

24. Aos que desejam aprofundar as leituras nesse sentido, ver, por exemplo, Delaney (2010).

25. Ver, a propósito, o projeto *Geospatial Revolution*, disponível em: <<http://geospatialrevolution.psu.edu>>.

para tomada de decisão: para decidir onde jantar, planejar uma viagem de férias ou marcar um encontro, é comum, hoje em dia, que as pessoas consultem mapas, no computador, no *tablet* ou em um simples e discreto *smartphone*.

Como “todo caminho se faz ao andar” (Machado, s.d.), o que este texto buscou, por meio de uma meta-análise, foi exatamente recuperar a rota traçada por investigadores da justiça no Brasil que têm se aventurado por estudos em perspectiva territorial. O resultado é – por que não dizer? – um *mapa* contendo as abordagens, os resultados preliminares e as questões polêmicas verificadas em tais estudos. A partir daí – como nenhum mapa pode deixar de pretender –, além de sistematizar o conhecimento disponível acerca de uma importante faceta do processo de desenvolvimento brasileiro, espera-se ser possível orientar melhor as reflexões e os esforços futuros.

REFERÊNCIAS

- AKUTSU, L.; GUIMARÃES, T. A. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 1, 2012.
- AVRITZER, L. *et al.* **Para uma nova cartografia da justiça no Brasil**. Belo Horizonte: Observatório da Justiça Brasileira – UFMG/FAFICH/CES-AL, 2010.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Diagnóstico do Poder Judiciário**. Brasília: MJ, 2004.
- _____. **I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: MJ, 2005a.
- _____. **Acesso à justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos**. Brasília: MJ; PNUD 2005b.
- _____. **Justiça comunitária, uma experiência**. Brasília: MJ; TJDF, 2006a.
- _____. **Diagnóstico do Ministério Público do Trabalho**. Brasília: MJ; PNUD; ANPT, 2006b.
- _____. **Diagnóstico do Ministério Público dos Estados**. Brasília: MJ; CNPG; Conamp, 2006c.
- _____. **Diagnóstico dos Juizados Especiais Cíveis**. Brasília: MJ, 2006d.
- _____. **II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: MJ, 2006e.
- _____. **Tutela Judicial dos Interesses Metaindividuais – Ações Coletivas**. Brasília: CEBEPEJ; MJ, 2007a.
- _____. **Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil**. Brasília: MJ, 2007b.
- _____. **Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais**. Brasília: MJ, 2007c.
- _____. **Justiça Comunitária, uma experiência**. 2. ed. Brasília: MJ; TJDF, 2008.
- _____. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
- BURAWOY, M. For public sociology. **American sociological review**, v. 70, n. 1, p. 4-28, 2005.

- CAMPILONGO, C. Assistência jurídica e advocacia popular: serviços legais em São Bernardo do Campo. **Revista da procuradoria geral do estado de São Paulo**, v. 41, 1994.
- CAMPOS, A. **Sistema de justiça no Brasil**: problemas de equidade e efetividade. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para discussão, n. 1328).
- CAPELLETTI, M.; GARTH, B. Access to justice: the newest wave in the worldwide movement to make rights effective. **Buffalo law review**, v. 27, p. 181-292, 1978.
- CASTRO, A. S. **Indicadores básicos e desempenho da justiça estadual de primeiro grau no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para discussão, n. 1609).
- CHAUÍ, M. Roberto Lyra Filho ou da dignidade política do direito. In: LYRA, D. A. (Org.). **Desordem e processo**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1986.
- COMMAILLE, J. La destabilization des territoires de justice. **Droit et société**, v. 42, n. 3, p. 239-264, 1999.
- _____. Territoires de justice: une sociologie politique de la carte judiciaire. Paris: PUF, 2000. (Coleção Droit et Justice)
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de utilização das tabelas processuais unificadas do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2008.
- _____. **O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília: CNJ, 2013.
- DELANEY, D. **The spatial, the legal and the pragmatics of world-making**: nomospheric investigations. New York :Taylor & Francis, 2010.
- ENGELMANN, F. **Sociologia do campo jurídico**. Porto Alegre: Safe, 2006.
- EWICK, P; SILBEY, S. S. Subversive stories and hegemonic tales: toward a sociology of narrative. **Law & society review**, v. 29, n. 2, p. 197-226, 1995.
- GARTH, B. G. Comment: a revival of access to justice research? **Sociology of crime, law, and deviance**, v. 12, p. 255-260, 2009.
- GEDIEL, J. A. P. *et al.* **Mapa territorial, temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil**. Belo Horizonte: OJB, 2013.
- GOMES. *et al.* **A geografia da justiça: para um novo mapa judiciário**. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2006.
- GORSDORF, L. A advocacia popular – novos sujeitos e novos paradigmas. **Cadernos RENAP**, São Paulo, n. 6, p. 9-12, 2005.
- HURTADO, F. R. Comparacion entre las tendencias de los servicios legales en Norte America, Europa, y America Latina. **El otro derecho**, n. 1-2, Bogota, 1988-9.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades (REGIC) – 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios:** características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Justiça infantojuvenil:** situação atual e critérios de aprimoramento. Brasília: Ipea, 2011a. (Relatório de Pesquisa).

_____. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal.** Brasília: Ipea, 2011b. (Relatório de Pesquisa).

JUNQUEIRA, E. B. Los abogados populares: em busca de una identidad. **El otro derecho**, Bogotá, n. 26-27, p. 193-227, 2002.

KOERNER, A O debate sobre a reforma judiciária. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 54, p. 11-26, 1999.

LUZ, V. C. **Assessoria jurídica popular no Brasil.** Rio de Janeiro: Luhmen Júris, 2008.

MACHADO, A. Provérbios e cantares XXIX. *In:* _____. Campos de Castilla. Soria: 1912.

MOURA, T. *et al.* **Mapa da defensoria pública no Brasil.** Brasília: ANADEP; Ipea, 2013.

PEDROSO. *et al.* **Os tribunais e o território:** um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002.

PINHEIRO, A. C. **Judiciário e economia no Brasil.** São Paulo: Sumaré, 2000.

QUINTANS, M. T. D. **Poder judiciário e conflitos de terra:** a experiência da vara agrária do sudeste paraense. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SÁ E SILVA, F. É possível, mas agora não: a democratização da justiça no cotidiano dos advogados populares. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. (Texto para discussão, n. 1567).

_____. **É possível, mas agora não:** a democratização da justiça no cotidiano dos advogados populares. *In:* SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. **Estado, instituições e democracia:** democracia. Série. Brasília: Ipea, 2010. livro 9, v. 2. (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

SANDEFUR, R. The importance of doing nothing: everyday problems and responses of inaction. *In:* PLEASENCE, P.; BUCK, A.; BALMER, N. (Orgs.). **Transforming lives:** law and social process. London: HMSO, 2007.

SANTOS, B. A map of misreading: toward a postmodern conception of law. **Journal of law and society**, New Jersey, v. 14, n. 3, 1987.

SANTOS, B. **Para uma revolução democrática da justiça.** São Paulo: Cortez, 2007.

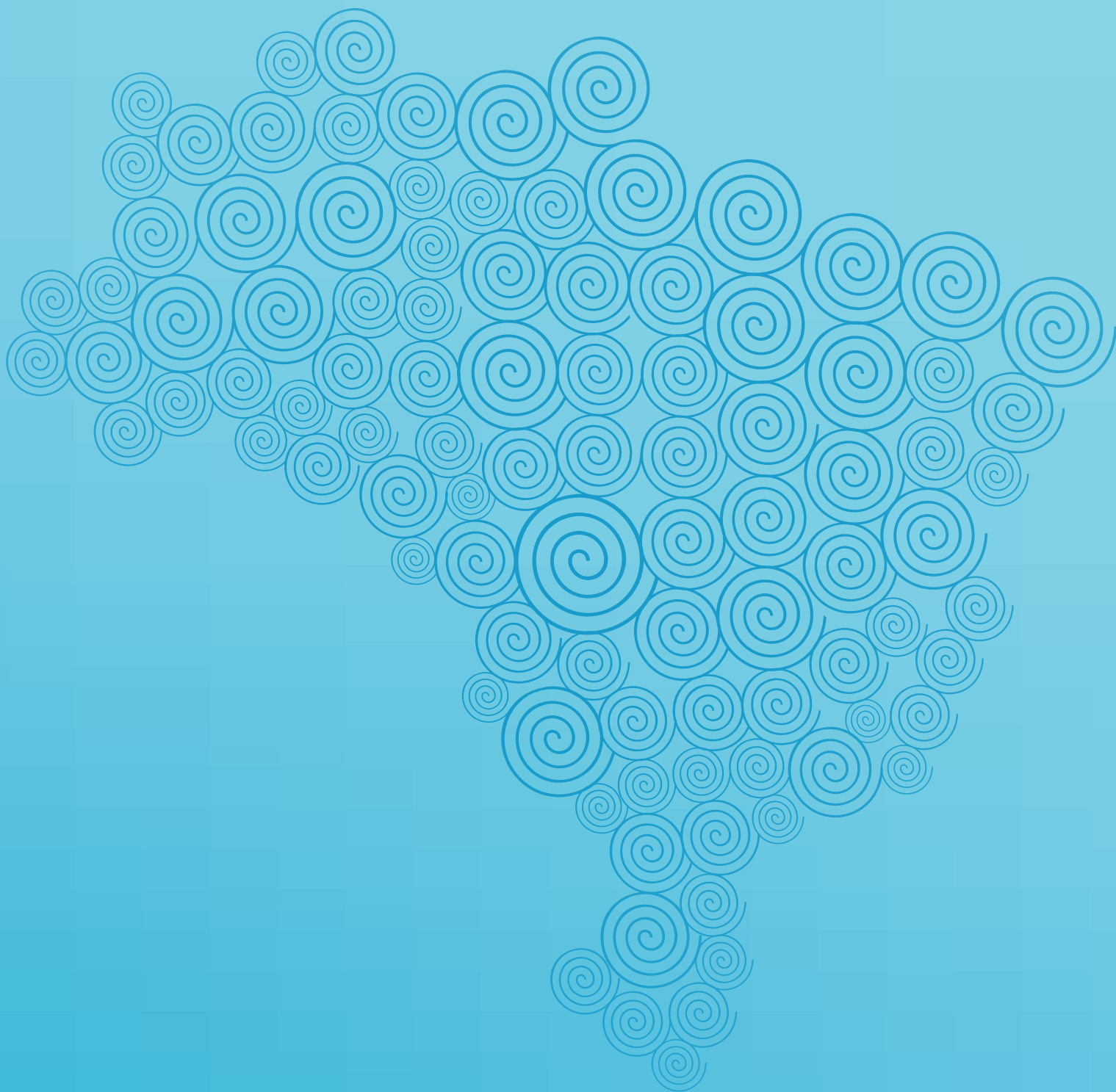
SANTOS, B.; CARLET, F. The landless rural workers' movement and its legal and political strategies for gaining access to law and justice in Brazil. *In:* GHAI, Y.; COTTRELL, J. (Org.). **Marginalized communities and access to justice.** Routledge-Cavendish, 2010.

SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora USP, 2002.

SOUSA JUNIOR, J. G. *et al.* **Observar a justiça: pressupostos para a criação de um observatório da justiça brasileira.** Brasília: MJ; PNUD, 2009. (Série Pensando o Direito, v. 15).

THOME, J. R. New models for legal services in Latin America. **Human rights quarterly**, v. 6, n. 4, p. 521-538, 1984.

WORLD BANK. **Brazil, judicial performance and private sectors impacts:** findings from World Bank sponsored research. July 2003. (Report 26261-BR).



DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL: UM RECORTE TERRITORIAL

Parte II

RELAÇÕES FEDERATIVAS E TERRITÓRIO: A DIMENSÃO INSTITUCIONAL E A QUESTÃO TRIBUTÁRIA

ARRANJOS FEDERATIVOS E DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL*

Constantino Cronemberger Mendes**

1 INTRODUÇÃO

O federalismo é uma estrutura de Estado ou governo apoiada na divisão territorial da autoridade política, incorporando e integrando populações e regiões heterogêneas numa só nação (Souza, 2010). Assim sendo, este capítulo discute, principalmente, as seguintes questões: *i*) como o sistema federativo brasileiro se relaciona com a questão territorial; e *ii*) se arranjos federativos são instrumentos capazes de ajudar na redução das desigualdades regionais no país.

Neste estudo, a tentativa de responder a essas duas questões parte da proposição de uma base teórica comum *federativa-territorial*, discutida por meio de conceitos da economia do setor público e da geografia econômica na provisão de bens e serviços públicos locais. Do ponto de vista das desigualdades regionais, a demanda heterogênea da sociedade está, em geral, mal atendida, devido a um descompasso entre condições de oferta e demanda por bens e serviços públicos. Este *mercado público* é distorcido continuamente por falhas na definição de regras claras das competências estatais dos Entes Federativos na provisão desses bens e serviços e em distorções na distribuição das despesas públicas. A discussão normativa parte da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), mas, para apoiar os argumentos apresentados, são considerados, ainda, dados empíricos da distribuição dos gastos públicos no território. A conformação de arranjos federativos cooperativos é considerada importante para a redução do custo social para uma provisão mais adequada às demandas sociais de bens e serviços públicos.

Em suma, o equilíbrio federativo é tensionado pelo enfrentamento das heterogeneidades territoriais e das desigualdades regionais. A solução deste problema passa necessariamente por discussão, análise e definição de mecanismos de coordenação e cooperação federativas, os denominados arranjos federativos territoriais. A conformação de acordos interfederativos traz, implicitamente, uma abordagem territorial diferenciada relativa a uma heterogeneidade social, econômica e regional, em termos de infraestrutura, ambientes, mercados, acessibilidade, demandas e necessidades sociais e capacidades governativas para prover bens e serviços públicos que reduzam as desigualdades regionais no país.

* O autor agradece as considerações do parecerista anônimo e as colaborações de Ronaldo Garcia e Paulo de Tarso Linhares, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest); Ronaldo Vasconcelos, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur); e Renata Gonçalves, bolsista da Diest, todos do Ipea, eximindo-os, porém, de responsabilidade sobre o resultado apresentado.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

O capítulo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 faz uma proposta de base teórica sobre os dois temas centrais deste estudo: federalismo e território. A seção seguinte trata de aspectos normativos nas relações entre o modelo federativo brasileiro e as desigualdades regionais ou territoriais no país. A quarta e última seção avalia dados relativos ao tratamento federativo-territorial e propõe uma tipologia dos arranjos federativos existentes.

2 FEDERALISMO E TERRITÓRIO: A BUSCA DE UMA BASE TEÓRICA COMUM

Uma primeira dificuldade no tratamento analítico da questão federativa em bases territoriais está na falta de um campo teórico-metodológico comum. Como observado por alguns autores (Frey, 2000; Aguirre e Moraes, 1997), as análises de políticas públicas no Brasil, especificamente, carecem de um embasamento teórico apropriado. Aguirre e Moraes (1997, p. 122) observam que “a discussão do conflito federativo brasileiro encontra-se desprovida de embasamento teórico adaptado à sua especificidade”. Concorde-se com Frey (2000, p. 215), porém, que o referencial teórico “deve ser considerado um pressuposto para que se possa chegar a um maior grau de generalização dos resultados adquiridos”.

Nesse caso, a base teórica, conceitual e metodológica comum de um *federalismo territorial* combina as necessidades e os desejos da sociedade por bens e serviços públicos, providos por meio das despesas públicas, através de arranjos federativos entre a União, os estados e os municípios, em contextos territoriais diferenciados ou desiguais. A conjunção de demandas e escolhas sociais e de competências ou atribuições federativas na provisão de bens e serviços públicos em escalas territoriais específicas (local-municipal, estadual, regional e nacional) conformaria os elementos principais desta base teórica comum.

Sua origem remete à teoria das finanças públicas (Musgrave e Musgrave, 1989), em que se identifica a relação entre as despesas públicas e a provisão de bens públicos (Samuelson, 1954; Tiebout, 1956), consolidada na denominada economia do setor público (Stiglitz, 1986; Atkinson e Stiglitz, 1980). A abordagem teórica seminal de Samuelson (1954) sobre gasto público (*public expenditures theory*) conduz à centralização da ação pública por meio de um governo federal predominante provendo bens públicos puros (quadro 1), com rendimentos constantes de escala. Tiebout (1956), diferentemente, considera a eficiência econômica descentralizada, no longo prazo, via plena mobilidade populacional (“votar com os pés”),¹ sem custo de mobilização (transacional), e o papel dos governos municipais na provisão de bens públicos locais. Abordagens teóricas posteriores ressaltam a importância das escolhas sociais (Buchanan e Tullock, 1962), bem como das instituições e dos custos de transação (Williamson, 1985), expandindo e suplementando a teoria microeconômica tradicional precedente, mas ainda baseada nas decisões e maximizações da utilidade de agentes racionais (consumidores e produtores) para a provisão de bens públicos.

1. “O eleitor-consumidor pode ser visto como escolhendo aquela comunidade que melhor satisfaça seu padrão de preferência por bens públicos” (Tiebout, 1956, p. 418).

QUADRO 1

Bens públicos e privados: puros e mistos

Características dos bens	Rivais	Não rivais
Excludentes	Bens privados puros	Bens mistos (privado-público)
Não excludentes	Bens mistos (público-privado)	Bens públicos puros

Elaboração do autor.

As hipóteses simplificadoras de cada uma dessas abordagens teóricas anteriores não as inutiliza como referências para a discussão pragmática das questões federativas, das políticas públicas para o crescimento econômico e do bem-estar social. Mas há uma lacuna teórica fundamental nessas abordagens sobre uma característica importante do federalismo: sua componente territorial (Suksi, 2011; Arretche, 2010; Souza, 1998; Castro, 1997; Duchacek, 1987). Nenhuma abordagem anterior discute como o território afeta ou é afetado por disposições institucionais ou arranjos federativos no fornecimento de bens públicos para o atendimento de demandas sociais.

O federalismo é caracterizado como uma distribuição de poder político no território nacional, constitucionalmente definida em diferentes escalas: nacionais, estaduais e locais ou municipais (Cameron e Falletti, 2005; Souza, 2010). O regime federativo busca um equilíbrio constituído entre a autonomia dos entes governamentais subnacionais (descentralização) e a integração nacional (centralização). Da mesma forma, os arranjos federativos proporcionam provisões de bens e serviços públicos em diversas escalas territoriais, quer sejam ou não compatíveis com as respectivas demandas sociais. Como ressaltado por Castro (1997, p. 33), “o pacto federativo é, por definição, um pacto de base territorial”.

Para preencher essa lacuna teórica na economia do setor público, incorporam-se os conceitos da nova geografia econômica (Venables, 2005; Fujita, Krugman e Venables, 1999; Krugman, 1991a; 1991b; Dicken e Lloyd, 1990). Esta teoria lida com fatores territoriais que afetam a concentração (forças centrípetas) e a descentralização (forças centrífugas) das atividades econômicas (Krugman, 1998), promovendo desequilíbrios estruturais e conjunturais (desigualdades) na estrutura produtiva do país – ou mesmo entre diferentes países. Aqui, ao contrário das abordagens anteriores, a lacuna teórica está associada com a não consideração sobre a escolha social, o papel do gasto público e de bens públicos, bem como de outros elementos teóricos relativos às atividades sociais e instituições políticas, ligando suas preocupações de modelo regional ao contexto federativo.

Em sentido amplo, portanto, essas abordagens teóricas são consideradas convergentes ou complementares no que diz respeito à proposição de uma base teórica comum federativa-territorial. Alguns conceitos em especial são considerados mais relevantes, porque vinculam as duas abordagens: a ação de forças centrípetas (concentração/centralização) e centrífugas (descentralização/desconcentração) na organização da atividade econômica no território; a existência de economias de escala (rendimentos crescentes) e a presença de economias de aglomeração na provisão de bens públicos; a ação de externalidades territoriais

(efeitos *spillover*) e interpessoais (sociais); e o papel das instituições públicas e dos custos de transação no mercado ou fluxo desses bens.

Essa convergência conceitual incide, particularmente, sobre uma análise de demanda por meio das despesas públicas (gastos públicos) de políticas públicas federativas para a provisão de bens e serviços públicos em contexto de heterogeneidade territorial e de disparidades espaciais. Tullock (1967) prova, pela primeira vez, a consistência na teoria da ação coletiva e demonstra a significância de variáveis socioeconômicas como determinantes das despesas locais, em vez de seu comportamento crescente em uma escala autorregressiva simples – Lei de Wagner.² Assim, os dois temas centrais deste estudo, federalismo e território, são tratados aqui conjuntamente por meio de alguns conceitos comuns e de suas inter-relações econômicas, sociais e políticas, tendo como característica de bem-estar social a redução das desigualdades regionais.³

O problema federativo passa por uma discussão sobre uma melhor distribuição ou alocação dos recursos tributários (funções alocativas e distributivas),⁴ definida pela teoria das finanças públicas. Existe, contudo, uma ênfase no lado da oferta, que, a despeito de sua relevância, se trata apenas de um lado da questão. É preciso saber, de forma complementar, como esses recursos são efetivamente utilizados, para que (ou quem), e se os bens e serviços produzidos e/ou ofertados (gasto público) estão apropriadamente e eficientemente compatíveis com as demandas ou as necessidades da sociedade particular, em determinado município, estado ou região. Mais que somente ter recursos públicos disponíveis, é preciso avaliar se eles estão sendo bem utilizados pelo agente público na provisão ou produção adequada de bens e serviços públicos para o atendimento das demandas sociais específicas e heterogêneas no território nacional, de maneira eficaz, efetiva e eficiente.

Assim, juntamente a uma dimensão de oferta, deve estar associada uma dimensão de demanda social existente nas diversas partes do território nacional, seja relacionada a variados desejos, necessidades e escolhas da população específica a ser considerada para efeito de análise, seja em função das diversas e diferenciadas condições sociais particulares nas diferentes localidades do território nacional. As demandas sociais são, por definição, heterogêneas e diferenciadas no território, podendo ser captadas por diversos indicadores socioeconômicos. Tanto a execução das políticas públicas (gastos públicos) realizada pelos Entes Federativos quanto as capacidades financeiras ou fiscais destes devem atentar para a diferenciação territorial, social e econômica. A partir desta compreensão, então, as políticas e os instrumentos são identificados e tratados em diferentes escalas, para além da dimensão macro ou nacional; ou seja, atuando nas especificidades federativas, regionais, sub-regionais e locais.

De fato, todo indivíduo reside ou vive em alguma localidade de um determinado território, e parte da sua felicidade, satisfação ou utilidade, em termos econômicos, é influenciada pelo consumo de bens e serviços privados e compartilhados (públicos e público-privados ou mistos)

2. Sobre isso, ver também Romer e Rosenthal (1979) e Inman (1978).

3. Nas teorias clássica e neoclássica, sob o ótimo de Pareto, a desigualdade é uma hipótese inexistente ou “desnecessária”, pois, no longo prazo, não podem existir recursos mal empregados.

4. Restando, ainda, a função estabilizadora, aqui considerada implicitamente.

e por escolhas e ações próprias e de outros indivíduos (externalidades).⁵ A satisfação pessoal é obtida, em parte, por meio de demandas e escolhas individuais, garantidas através de ofertas privadas de produtos e serviços via um sistema de preços de mercado. Em complemento, o bem-estar da sociedade é proporcionado pelo conjunto das satisfações sociais garantido pela provisão e produção⁶ de bens e serviços públicos providos pelos diversos níveis de governo. Neste caso particular, os efeitos das despesas públicas para a provisão de bens e serviços públicos envolvem, em alguma medida, externalidades interpessoais (sociais) e territoriais. A despeito das controvérsias teóricas sobre as preferências sociais, isto implica a necessidade de procurar conhecer e, se possível, estimar, quantificar e qualificar as escolhas públicas (*public choices*) e as demandas sociais,⁷ que, por definição, estão circunscritas a determinada região do território nacional.

Esses elementos representam partes constitutivas da ação pública do Estado, em suas diversas dimensões ou esferas: federal, estadual e municipal. Ou seja, a questão federativa é parte integrante sobre a forma como é realizada a provisão ou produção de bens e serviços públicos para o atendimento de necessidades ou demandas sociais localizadas em determinadas regiões do país e vice-versa. O entendimento subjacente é que a ocorrência de qualquer fenômeno social pode ser circunscrita a determinada área ou espaço territorial (região) de atuação. Ao mesmo tempo, esta deve ser considerada dentro da responsabilidade de algum Ente Federativo (município, estado e/ou governo federal). Para uma melhor configuração da demanda social em questão, a resposta a este fenômeno social, em bases territoriais, pode envolver a interação entre diversas Unidades Federativas, seja em bases horizontais (municípios ou estados entre si), seja em bases verticais (entre os vários níveis federativos: municípios, estados e União).

De maneira específica, a questão federativa discutida neste estudo considera a relevância da questão fiscal com um olhar no lado da demanda, com a ênfase na relação entre o gasto público e a demanda social passível de ser tratada por meio de arranjos federativos territorializados, em suas diversas escalas: nacional, regional, estadual e local (municipal). O elo entre estes elementos e, mais particularmente, o indicador intrínseco ao tamanho da despesa pública realizada por um município, um estado ou pela União está relacionado ao custo médio de provisão dos bens e serviços públicos. Este preço do bem ou serviço público é definido aproximadamente como uma parcela média de cada contribuinte ou cidadão em determinado território na despesa pública paga para a sua aquisição; ou seja, trata-se da aproximação de um “custo unitário social” do gasto público (Oates, 1960). De forma complementar, olhando pelo lado da oferta, os impostos pagos pelos cidadãos podem ser considerados como o “preço unitário” do bem ou serviço público em função da demanda do contribuinte (Musgrave, 1959).

5. Outros elementos de natureza semelhante podem ser incluídos para fundamentar a situação em que “falhas de mercado” proporcionam condições apropriadas para a ação do Estado, tais como: monopólios naturais, mercados incompletos, falha de informação, entre outros.

6. A provisão de bens e serviços públicos pode ser feita por produção pública ou privada (para a distinção entre provisão e produção, ver Stiglitz (1986).

7. Existe uma controvérsia teórica sobre a melhor maneira de analisar a escolha social (*public choice*), via uma solução política (democracia e voto), o mercado individual (sistema de preços) ou o Estado (planejador central). Não é foco deste estudo entrar nesse debate polêmico. Para algumas referências, ver Borsani (2005).

A despeito de suas limitações e restrições em termos de pressupostos e hipóteses, e também de seus resultados, esses autores proporcionaram as bases referenciais teóricas originais para a distinção entre competências nacionais (União) e locais (municípios ou estados) na provisão de bens e serviços públicos “puros ou homogêneos”. Avanços teóricos posteriores demonstram, porém, a possibilidade da existência de bens públicos “impuros”, sujeitos a congestionamento ou constituindo características mistas “público-privadas”⁸ (quadro 1), além das economias (rendimentos) de escala e das externalidades provocadas no “mercado” de provisão ou produção de bens e serviços públicos e dos seus custos de transação (Stiglitz, 1986).

A presença de externalidades, de economias de aglomeração e de escala na oferta de bens públicos assume um papel de destaque nesse novo contexto teórico, ao pressupor que o tamanho, a estrutura e as características socioeconômicas de demanda social, de uma população dentro de um determinado território (em alguma escala entre o local e o nacional, que pode ser um estado ou uma região), condicionam o tipo de bem ou serviço público a ser ofertado, provido ou produzido.

A própria migração, nos termos de Tiebout (1956), pode ser entendida como uma classe de externalidades (Stiglitz, 1986), pois, além do custo de transação envolvido no fluxo de pessoas no território, ela afeta a base contributiva, os preços, a oferta e a demanda de bens e serviços locais. A base teórica sobre o federalismo de Samuelson-Tiebout teria, então, de ser complementada com as abordagens associadas às externalidades, às economias de escala e de congestionamento e aos custos de transação. A partir daí, o comportamento da escolha pública ou demanda social e do gasto público torna-se peça-chave fundamental relacionada aos seus efeitos em termos territoriais e na provisão de bens e serviços públicos.

O complemento ao contexto teórico da economia do gasto e dos bens públicos, a segunda base teórica necessária para uma abordagem temática comum (federalismo e território), é representada a partir da economia regional clássica (Haddad *et al.*, 1989), mais tarde consolidada na denominada teoria moderna da geografia econômica (Krugman, 1991a; 1991b; Fujita, Krugman e Venables, 1999). A base teórica regional (territorial ou geográfica) considera fatores atuando na configuração ou organização social e econômica diferenciada do território, semelhantes àqueles relacionados à esfera da economia do setor público (gastos e bens públicos). De maneira específica, os papéis dos rendimentos crescentes de escala (economias de escala), da descentralização (forças centrífugas) e das economias de aglomeração (forças centrípetas e de concentração) e dos custos transacionais são os principais conceitos utilizados para explicar a distribuição e a localização (desigual) das atividades produtivas e da população no território, bem como dos seus efeitos nas desigualdades regionais ou territoriais.

Economias de aglomeração referem-se aos ganhos de eficiência de que se beneficiam atividades produtivas em situação de proximidade geográfica e que seriam inexistentes se as atividades tivessem localizações isoladas. Em economia espacial, há três tipos de economias

8. Também denominados de bens *mistos*, *semipúblicos* e *meritórios*; casos intermediários entre serviços ou bens públicos e privados, como os exemplos clássicos de infraestrutura, educação e saúde.

de aglomeração: *i*) economias que decorrem da concentração industrial; isto é, de rendimentos crescentes de escala – número de estabelecimentos (industriais, comerciais etc.); *ii*) economias de localização, decorrentes da proximidade geográfica (redução de custos transacionais, de transportes etc.); e *iii*) economias de urbanização, decorrentes de mercados mais amplos – densidade demográfica, população total e emprego. Os fatores de localização das aglomerações envolvem custos de fatores e insumos de produção, acessibilidade etc. E regiões econômicas marcadas pela aglomeração não respeitam as fronteiras das unidades espaciais (federativas), constituindo externalidades territoriais.

Observa-se, portanto, que os elementos teóricos provenientes da economia do setor público são semelhantes (ou convergentes com) àqueles da economia regional, capazes de oferecer uma base teórica comum para discutir a relação entre as questões federativas e o território. Porém, se a falha do arcabouço teórico sobre federalismo é não considerar o território como elemento central, a grande lacuna da abordagem regional é não atentar para o caráter federativo na questão territorial. A teoria regional, de seu lado, recorta o território em várias dimensões ou escalas regionais, mas não incorpora necessariamente ou apropriadamente as esferas federativas, os seus instrumentos e, em particular, as instituições e os agentes públicos responsáveis por ações ou políticas públicas para provisão de bens públicos dentro daquela determinada área ou região delimitada.

Se os conceitos federativos na economia do setor público deveriam tratar convenientemente da dimensão territorial, as ideias de regiões, espaços ou territórios, de escalas sub ou mesorregionais, não consideram, em geral, o fato de que internamente, nestes recortes territoriais (regiões), existem e interagem Entes Federativos, instituições públicas, agentes e instrumentos ou mecanismos públicos específicos. Portanto, é necessário não apenas apresentar os limites territoriais de uma ação pública, mas também estabelecer quais os Entes Federativos relevantes envolvidos, os agentes e as instituições públicas responsáveis e os seus instrumentos disponíveis ou necessários na ação ou política pública específica. Não se trata apenas de delimitar os limites territoriais de atuação pública, por melhores que sejam os diagnósticos e os critérios adotados nesta delimitação, mas também de estabelecer como, por meio de qual ente e instrumento, uma ação pública pode ou deve ser adotada em determinado território e com qual objetivo (para que e para quem).

Assim, a conciliação entre essas duas abordagens teóricas e seus elementos conceituais e metodológicos relacionados a esses dois temas (federalismo e território) é apoiada, por um lado, na economia do setor público e, por outro, na economia regional e nas teorias do gasto público, dos bens públicos (nacionais ou locais), das demandas ou escolhas sociais, bem como nos conceitos de economias de escala e aglomeração, de externalidades. A definição de estrutura ou sistema federativo deve procurar, em tese, conciliar elementos aparentemente contraditórios, tais como unidade e diversidade (regional e cultural), centralização e descentralização (de poder, de recursos e políticas), coesão e separação (de interesses e objetivos), integração e fragmentação de ações, união e autonomia federativa.

A questão federativa traz subjacente um debate sobre a existência de tensões entre forças para maior centralização (unidade territorial) e/ou menor descentralização (autonomia local) das políticas públicas e vice-versa, ou sobre a possibilidade de compatibilização entre coesão nacional e diversidade regional e local. Da mesma forma, a questão regional procura conciliar elementos aparentemente contraditórios de homogeneidade (ou integridade) e heterogeneidade (ou diversidade), de concentração (integração) e desconcentração (fragmentação) territoriais. Não é trivial a busca de um equilíbrio entre estas diferentes forças que atuam no sistema federativo. Contudo, o federalismo, em última instância, foi o modelo político escolhido pelo Brasil, a partir de 1889, para dar conta de problemas socioeconômicos de natureza heterogênea e desigual no território. Durante todo esse tempo, é possível identificar períodos de maior e menor centralização na estrutura do Estado e nas políticas públicas. Mas a existência de desigualdades ou assimetrias regionais são, muitas vezes, consideradas as fontes para a sustentação de um sistema federativo no Brasil (Souza, 2010). Portanto, nada mais relevante que o tratamento conjunto destas questões seja feito por meio de elementos teóricos comuns.

No que se refere à passagem da abordagem teórica para a discussão normativa entre federalismo e território, no caso específico brasileiro, a seção seguinte discutirá o modelo federativo nacional para uma ação pública cooperativa ou compartilhada, em contextos territoriais diferenciados, na consolidação de uma sociedade menos desigual, social e regionalmente falando. Neste sentido, os preceitos constitucionais e legais do Estado,⁹ em seus diversos níveis federados, constituem os fundamentos para a conciliação de interesses federativos e as bases normativas para o atendimento das demandas da sociedade.

3 FEDERALISMO E TERRITÓRIO: BASES NORMATIVAS COMUNS

A segunda base analítica sobre a relação entre federalismo e território trata do arcabouço constitucional, legal ou normativo brasileiro referente aos deveres e direitos dos Entes Federativos. Em geral, estes são estabelecidos com atributos homogêneos ou de simetria entre si; “cada um e todos sob uma mesma lei” como um princípio jurídico. Do ponto de vista tributário, especificamente, a dotação de capacidade financeira aos Entes Federativos é apoiada por critérios homogêneos na alocação de recursos que, em geral, adotam os parâmetros de população e de renda *per capita*, independentemente de sua localização dentro do território nacional ou de suas características administrativas particulares. Todos os municípios ou estados possuem as mesmas bases legais tributárias (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, como exemplo), configurando uma visão macrofiscal ou macrotributária homogênea do ponto de vista territorial.

Não obstante a importância de uma lei geral homogênea para todos os entes, é necessário considerar a existência da heterogeneidade e das desigualdades regionais, sociais e econômicas, entre as diferentes unidades federativas, quer sejam municípios ou estados. Além disso, é preciso considerar também a própria capacidade administrativa e financeira dos Entes Federados, que têm como agentes instituições públicas (pessoal, infraestrutura etc.) também

9. O orçamento traz as principais funções de governos nas áreas de: educação, saúde, defesa nacional, justiça, assistência e previdência social etc.

diferenciadas, dependendo do tamanho, da localização e de outros instrumentos públicos relevantes disponíveis, responsáveis em proporcionar ofertas diversas e diferenciadas de bens e serviços públicos.

Essa heterogeneidade ou desigualdade *estrutural* pode ser relacionada com os movimentos ou ciclos de maior/menor centralização/descentralização federativa, associados a maior/menor integração ou fragmentação territorial e a menor/maior desigualdade regional. Não existe, porém, uma correlação direta ou inversa clara, muito menos uma causalidade precisa, entre descentralização, centralização, coesão e desigualdade. No período militar (1964-1984), por exemplo, a integração nacional é considerada como um resultado das políticas industriais e infraestruturais, *centralizadas* pela União, adotadas na época, com as I e II edições do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), por exemplo (Guimarães Neto, 1995), quando as desigualdades regionais atingiram níveis históricos mais baixos. No período democrático recente, os processos de criação de novos estados e municípios, bem como a dinâmica diferenciada no território, podem ser encarados como movimentos “separatistas” ou de “fragmentação” territorial (Pacheco, 1999). Isto, a despeito do argumento de serem eles uma forma democrática de distribuição de poder político e para o melhor atendimento das demandas sociais em territórios específicos. A “guerra fiscal” recente entre os Entes Federativos (em especial, entre os estados) pode ser entendida como uma forma de desintegração ou deterioração das relações federativas cooperativas, tudo isto gerando dificuldades à construção de sistema ou organização federativa e territorial mais equilibrado.

Vários estudos abordam o modelo federativo brasileiro como meio para conciliar interesses ou reduzir tensões associadas às desigualdades regionais (Souza, 2010; Arretche, 2010; Abrucio, 2005). Contudo, é recorrente o entendimento de que o *pacto federativo* não foi, e não é ainda hoje, suficiente para resolver esse grave problema nacional. As maiores limitações do federalismo brasileiro estariam mais na falta de articulação entre os Entes Federativos, ou de construção de arranjos federativos cooperativos, que propriamente no *modelo federativo* prevalecente, entendido como uma escolha política e social, com suas bases fundamentais apoiadas na Constituição de 1988.

O Artigo 1º (Título I – dos Princípios Fundamentais) da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece a “união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal” para o alcance de objetivos fundamentais (Artigo 3º); em particular, “garantir o desenvolvimento nacional” (inciso II) e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III). As atribuições estabelecidas na Constituição nos vários níveis de poder público não são necessariamente compatíveis com a natureza ou característica própria de cada esfera estatal na provisão de bens e serviços públicos específicos para o atendimento das demandas da sociedade,¹⁰ nas suas várias áreas de abrangência, municipal, estadual, regional e/ou nacional.

10. Além de um Estado federativo, o Brasil é uma república (*res publica*), o que torna o público ou a demanda social referência de ação.

As responsabilidades exclusivas da União (Artigo 21) estão relacionadas, entre outras, com a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX). Os estados são responsáveis por diversas competências (Artigo 25), entre as quais instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (§ 3º). No caso dos municípios, suas principais competências estão fundamentadas no Artigo 30 e relacionadas, em síntese: à organização e à prestação – direta ou sob regime de concessão ou permissão – dos serviços públicos de interesse local, inclusive o transporte coletivo de caráter essencial; e à manutenção ou prestação, com cooperação técnica e financeira da União e dos estados, de programas de educação pré-escolar e fundamental e de serviços de atendimento à saúde da população.

Como forma de dotar as esferas federativas de uma maior coordenação ou cooperação, várias competências comuns ou responsabilidades compartilhadas, entre o governo federal, os estados e os municípios, estão previstas na Constituição Federal de 1988 (por exemplo, Artigos 23, 24 e 43). Ao mesmo tempo, existem diversos mecanismos previstos na legislação nacional que favorecem arranjos federativos em bases territoriais: consórcios públicos, arranjos produtivos locais (APLs), regiões integradas para o desenvolvimento, planos, programas e projetos regionais, entre outros. Todos têm suas funções ou seus papéis relevantes na busca pela redução das desigualdades regionais ou territoriais no país. É preciso, portanto, verificar se estes instrumentos e estas competências estão sendo efetivos, eficazes e eficientes no alcance deste objetivo. Se não, como se pressupõe, é necessário discutir como torná-los capazes de alcançar o objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais.

A análise da despesa pública dos Entes Federativos é fundamental para a compreensão adequada do cumprimento das atribuições constitucionais e legais na provisão de serviços públicos. A conexão entre os resultados da execução orçamentária e a efetividade no cumprimento das atribuições federativas principia com a consideração de aspectos do planejamento da despesa pública. O ponto de partida desse entendimento encontra-se nos instrumentos preconizados pela CF/1988 para o planejamento das finanças públicas (Artigos 165 e 166), compreendendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que regulamenta a CF/1988 na área de finanças públicas (a partir do Artigo 163), determina que toda despesa pública estará prevista na LDO e a realização da despesa deve ser precedida do respectivo empenho.

A novidade maior nessa recente regulamentação fiscal complementar à CF/1988, mais diretamente afim a este estudo, corresponde ao conceito estabelecido de “despesa obrigatória de caráter continuado”, que, nos termos do Artigo 17 da LRF, é a despesa corrente “derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo e geradora de obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”. Ou seja, este conceito representa a base para o uso, neste estudo, do gasto público como representativo das responsabilidades constitucionais ou legais dos governos municipais na provisão de serviços públicos.

Em particular, os parâmetros de população e renda *per capita* adotados para efeito das transferências dos fundos de participação de municípios e estados (Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados – FPE, respectivamente) podem ser considerados indicadores socioeconômicos sintéticos de demanda social que influenciam diretamente a capacidade dos Entes Federativos em questão receberem recursos das esferas superiores de governo para a provisão de serviços públicos à comunidade local. Neste caso, independentemente de outras características socioeconômicas locais particulares (como a estrutura etária, o número de escolas particulares, o nível de escolaridade, a taxa de analfabetismo, entre outras, tomando como exemplo a educação) que possam caracterizar melhor a demanda (municipal ou estadual) por um serviço público específico, existe uma uniformidade na obrigação dos municípios e dos estados brasileiros cumprirem limites mínimos de gastos em determinada área.

No caso da área de educação, por exemplo, os municípios têm a atribuição de vincular no mínimo 15% da quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e das transferências do FPM a que têm direito para as despesas com educação por meio de programas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), além das atribuições constitucionais (Artigo 212) de aplicar no mínimo 25% da receita dos impostos e das transferências. Assim, os recursos transferidos e disponíveis pelo Ente Federado, bem como suas despesas (gastos públicos) deveriam, em tese, ser compatíveis com a estrutura de demanda local específica por este tipo de serviço público. Mas isso não necessariamente ocorre, tendo em vista que existe um descompasso entre as regras fiscais uniformes e a heterogeneidade das competências locais e das demandas sociais específicas ao longo do território nacional.

A desigualdade regional no Brasil tem sua dimensão diretamente proporcional aos desníveis ou descompassos entre as capacidades tributárias (oferta), de um lado, e os gastos públicos e as demandas sociais (demanda), de outro. Atualmente, não há elementos de compatibilidade entre esses três compartimentos da ação pública, e isso tem sido fonte fundamental das desigualdades regionais ou territoriais existentes no país e de sua relativa estabilidade ao longo do tempo. Localidades onde a demanda social é alta (como na região Nordeste) não apresentam compatibilidade entre os níveis da capacidade tributária (seja arrecadatória, seja via transferência) e da despesa pública, para o atendimento das suas necessidades sociais.

Mesmo dentro de uma região brasileira com as maiores demandas sociais, como é o caso da região Nordeste, grande parte da receita fiscal gerada e gasta está concentrada nas grandes cidades (capitais), localizadas em áreas litorâneas. Esta concentração de arrecadação e de gastos localizados nos mesmos grandes centros urbanos favorece o grande congestionamento e as consequentes deseconomias de escala na provisão de bens e serviços públicos. Isto, por sua vez, é causa e efeito da concentração de produção e de população nestas áreas ou localidades, revelando as desigualdades intrarregionais. Por sua vez, as condições adversas das localidades, no interior desta região com pequenas populações e escassas bases produtivas, em geral, não

favorecem a base tributária compatível com a provisão de determinados bens e serviços públicos em condições de maior eficiência ou de menor custo.¹¹

A despeito de seu caráter contraditório e de favorecer a desigualdade intrarregional, também aplicável ao caso inter-regional, é economicamente racional que as escolhas e as ações privadas e públicas se concentrem naquelas localidades onde já existem grandes aglomerações de pessoas, de atividades produtivas, de infraestrutura etc. Na realidade, porém, essa escolha “racional” não apenas econômica, mas também social ou política apenas reforça os ciclos viciosos praticados historicamente no país, reforçando e sedimentando cada vez mais os graves desequilíbrios na ação pública e as graves desigualdades regionais no país.

Estudos recentes do Ipea revelam algumas faces desse mesmo problema. A distribuição da ação do Estado no país demonstra, como numa imagem refletida num espelho, essa desigualdade (Mendes, 2012; Mendes e Monteiro Neto, 2012; Ipea, 2011a; 2012), numa relação que pode ser mais que mera correlação, mas de causa e efeito. Na realidade, existe uma relação circular (ciclo vicioso) na ação pública no país. O Estado está mais presente onde está mais concentrada a estrutura administrativa (prefeitura, governo estadual e governo federal) e onde está presente a maior parcela da população e da produção nacional. Como, em geral, existe uma concentração histórica de todos estes elementos em poucos centros urbanos ou estados, ou mesmo em algumas regiões, a ação estatal apenas reforça e reitera esta estrutura de desigualdade histórica. Mesmo que isto tenha uma componente racional ou econômica forte: os investimentos irão para onde há mais consumidores, dinheiro (crédito), produção e infraestrutura; onde existe maior mercado e menor risco; onde o custo é menor etc. O mesmo se aplica à distribuição dos investimentos públicos (Ipea, 2011b). Neste caso, demonstra-se que houve “um aumento da importância da execução do governo federal no investimento público desde 2003” e “uma redução no grau de descentralização” deste investimento (*op. cit.*, p. 10). Todos os resultados reforçam a hipótese anterior, de que o Estado favorece e contribui para a continuidade das desigualdades regionais ou territoriais (sociais, econômicas etc.), por meio da distribuição do gasto público e dos investimentos no país.

Se o que se quer é exatamente conter a superconcentração em poucos centros urbanos, que promove a grave concentração (social e regional) da produção e da renda, nesse caso, em tese, a máquina pública, em especial, deveria atuar de outra forma, anticíclica, em uma direção de conter a concentração. E deveria fazê-lo, seja no sentido de reduzir o supercongestionamento nas grandes cidades, interiorizando o desenvolvimento, seja investindo em novos polos urbanos potências, apoiando atividades promissoras em áreas pouco atendidas, incentivando o crédito de empreendedores para empreendimentos pouco favorecidos, favorecendo condições para a migração populacional das grandes cidades para centros urbanos “médios”, com certo grau de infraestrutura e de provisão de bens e serviços públicos adequados etc.

11. Essa situação também favorece a ação desequilibrada de mercado na medida em que a escolha privada (especialmente de empresas e instituições financeiras) é a minimização de custos e riscos, reforçando os ciclos viciosos citados ao longo do capítulo.

O problema estaria, então, não numa “irracionalidade” na forma como se distribui os recursos e os gastos públicos, já que esta se sustenta em um padrão “racional” de uma lógica econômica, mas na forma como o sistema federativo não dá conta de, dada esta lógica, conferir mecanismos (anticíclicos) de coordenação e/ou cooperação federativa que favoreçam a desconcentração, especialmente dos gastos públicos, compatibilizando-os com as demandas sociais específicas e, conseqüentemente, com as possibilidades mais efetivas de redução das desigualdades territoriais ou regionais. Estes temas são tratados na próxima seção.

4 ARRANJOS FEDERATIVOS E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Uma primeira incursão empírica no âmbito desse arcabouço teórico e normativo comum, discutido nas seções anteriores, foi realizada com a aplicação de modelos do eleitor mediano para o caso dos municípios brasileiros (Mendes, 2005; Mendes e Sousa, 2006a; 2006b; Menezes, Saiani e Zoghbi, 2011). As estimativas das demandas sociais a partir de dados do gasto público¹² corroboraram as discussões teóricas e normativas anteriores.

Isso pode ser mais bem entendido a partir da consideração de alguns dados sobre a distribuição e a execução do gasto público no país. A análise da despesa corrente *per capita* dos municípios brasileiros, em termos nacionais e regionais (numa amostra de 4.972 cidades sobre 5.567, ou 89,3% do universo total, para 2000 e 2010), permite constatar a existência de uma curva de custo médio (“custo unitário” ou “preço social”) de bens e serviços públicos locais em formato de U, ao longo de uma hierarquia municipal (tabela 1), considerada em termos populacionais.¹³ Constata-se este padrão geral, independentemente da região administrativa, em que os custos unitários sociais médios são maiores em localidades (ou grupo de municípios) com muito pequena ou muito grande população; isto é, com baixo ou alto nível de aglomeração ou congestionamento, respectivamente. De maneira complementar, os custos unitários médios atingem seus níveis inferiores em localidades consideradas “médias”; em geral, na faixa de mais de 50 mil até 500 mil habitantes.

TABELA 1
Despesa *per capita* municipal, por faixa populacional e região (2000 e 2010)¹
(Em R\$)

	Norte			
	2000		2010	
Faixa populacional (mil habitantes)	Número	Despesa	Número	Despesa
<10	150	404,01	132	1.176,47
≥10a<50	147	248,78	148	842,19
≥50a<100	23	254,71	36	728,77
≥100a<500	12	277,77	16	712,61
≥500a<1 mil	-	-	-	-
≥1 mil	2	291,99	2	569,33

(Continua)

12. É importante sublinhar que as despesas correntes municipais absorvem as transferências constitucionais de recursos tributários para os municípios dos estados e da União.

13. Em Mendes (2005, p. 103), foram trabalhadas nove faixas populacionais, encontrando-se o mesmo padrão.

(Continuação)

Nordeste				
Faixa populacional (mil habitantes)	2000		2010	
	Número	Despesa	Número	Despesa
<10	541	359,28	491	1.071,33
≥10a<50	856	265,38	881	801,42
≥50a<100	91	201,41	106	682,55
≥100a<500	35	227,72	32	634,67
≥500a<1 mil	5	354,86	7	650,39
≥1 mil	3	373,88	4	747,52
Sudeste				
Faixa populacional (mil habitantes)	2000		2010	
	Número	Despesa	Número	Despesa
<10	774	615,57	731	1.457,81
≥10a<50	585	427,92	612	998,66
≥50a<100	104	448,48	96	935,12
≥100a<500	95	490,71	117	950,99
≥500a<1 mil	11	535,37	12	813,93
≥1 mil	4	592,22	5	939,60
Centro-Oeste				
Faixa populacional (mil habitantes)	2000		2010	
	Número	Despesa	Número	Despesa
<10	225	615,63	203	1.462,94
≥10a<50	153	380,85	169	959,92
≥50a<100	15	288,44	15	834,04
≥100a<500	9	323,87	14	759,20
≥500a<1 mil	1	342,88	2	848,58
≥1 mil	1	528,88	1	902,09
Sul				
Faixa populacional (mil habitantes)	2000		2010	
	Número	Despesa	Número	Despesa
<10	686	587,89	662	1.434,99
≥10a<50	355	399,04	370	893,74
≥50a<100	51	366,29	52	744,07
≥100a<500	36	387,41	42	783,28
≥500a<1 mil	-	-	2	749,10
≥1 mil	-	-	-	-

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA/STN).

Nota: ¹ Anos censitários.

Uma explicação teórica microeconômica da economia do setor público desse padrão empírico da despesa municipal *per capita* brasileira está baseada, em parte, na existência de economias de escala presentes em localidades que contam com a presença de mercados produtores e consumidores (entre outros conteúdos infraestruturais) compatíveis com uma provisão mais barata (eficiente) de bens e serviços públicos locais. Em municípios muito pequenos, este custo de provisão é maior devido a uma baixa aglomeração e um alto custo fixo inicial de provisão; nos municípios muito grandes, ao contrário, este custo (preço) é muito alto em função do supercongestionamento e dos custos variáveis crescentes.

Esse padrão é um pouco diferenciado nas regiões Sudeste e Norte. Na primeira, isso pode estar associado ao fato de a estrutura socioeconômica mais evoluída dos seus estados e a existência de uma rede mais densa de cidades permitirem a presença de economias de escala, a partir de níveis de aglomeração inferiores. Na segunda região, os municípios nortistas na faixa superior a este padrão (de 100 mil a 500 mil habitantes, em 2000, e mais de 1 milhão, em 2010) são, na realidade, os que possuem as despesas *per capita* médias menores, revelando que a presença de economias de escala nesta região está associada com níveis maiores de aglomeração, em função, por exemplo, do tamanho territorial de seus municípios (com alta presença de floresta), da baixa densidade demográfica e da infraestrutura deficiente de sua rede de cidades.

Os dados também revelam que, a despeito das demandas e das necessidades sociais serem maiores em regiões mais pobres (Nordeste e Norte) – fato comprovado a partir de seus indicadores sociais (educação, saúde etc.) e econômicos (produção, emprego etc.) inferiores à média nacional –, as despesas *per capita* dos municípios localizados nestas regiões também estão bem abaixo das médias regionais, comparando-as às regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. A outra base teórica na chamada nova geografia econômica (Krugman, 1991b; Fujita, Krugman e Venables, 1999), complementar à anterior, procura explicar este padrão econômico concentrado regionalmente com base em conceitos semelhantes de forças centrípetas e centrífugas atuando, de economias de escala e de aglomeração, bem como de externalidades e custos de transação entre as diversas regiões do país.

O fato a ser comprovado (ou não) de forma mais fundamentada ao longo de análises mais aprofundadas é que os dados sugerem a presença de um viés concentrador na ação pública (estatal), por meio das despesas correntes em municípios (capitais) ou áreas (regiões) mais desenvolvidas. De tal modo que favorece a manutenção ou, pelo menos, retroalimenta um círculo vicioso nas desigualdades regionais, em termos de uma provisão desbalanceada de bens e serviços públicos em contexto de heterogeneidade social e territorial.

Ademais, os resultados anteriores sugerem que a construção de arranjos federativos¹⁴ pode ser considerada a chave para a aplicação de instrumentos ou mecanismos federativos, cooperativos ou coordenados de ação pública capazes de reduzir os custos médios individuais, se considerado cada município isoladamente, na provisão de bens e serviços públicos locais.

14. Provenientes, nesse caso, do simples agrupamento das despesas correntes entre os municípios de uma mesma faixa populacional, e não de instrumentos existentes de arranjos federativos, como os consórcios e as regiões integradas de desenvolvimento, como exemplos.

Exemplos de arranjos federativos possíveis de serem utilizados para propiciar a redução desses custos, por meio de processos aglomerativos entre pequenos municípios, capazes de favorecer economias de escalas, ou mesmo entre grandes municípios, capazes de reduzir as deseconomias de aglomeração, são os consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005), as regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides), as aglomerações urbanas (como as regiões metropolitanas), os APLs, entre outros tipos de arranjos territoriais.

Note-se que o uso de instrumentos cooperativos ou arranjos federativos é considerado mais conveniente, em função das externalidades (efeitos *spillover*), a partir de um conjunto de municípios dentro de uma mesma área territorial (região formada por vários municípios e estados limítrofes), que apresentem realidades, necessidades, demandas sociais e objetivos comuns. A conjunção regional de pequenos municípios (idealmente conduzida por um *município-polo*), dentro ou não do mesmo estado, conformaria uma aglomeração urbano-rural (regional) – considerada aqui somente em termos populacionais –, criando um mercado ampliado e submetido à presença de economias de escala. Este seria capaz de reduzir os custos unitários sociais (preço) para a provisão mais eficiente de bens e serviços públicos (compartilhados) no atendimento de demandas e necessidades sociais específicas.

Resultados semelhantes foram encontrados em diversos estudos com usos de métodos de análises distintos, tais como em Mendes (2005), Mendes e Sousa (2006a; 2006b) e Sousa e Mendes (2011). Algumas das principais observações apresentadas nesses estudos de forma bem mais detalhada são destacadas a seguir.

- 1) Os bens e serviços públicos ofertados nos municípios envolvem efeitos externos territoriais (externalidades).
- 2) Quanto maior a população, maior a demanda por bens e serviços públicos, porém numa relação inversa com a despesa *per capita*, revelando a presença de economias de aglomeração.
- 3) O fato de um município ser capital de estado exerce forte influência sobre os gastos públicos.
- 4) O reduzido tamanho da maioria dos municípios brasileiros impede que sejam exploradas as economias de escala inerentes à provisão de bens e serviços públicos.
- 5) Existe uma relação inversa entre o nível de despesa e a participação em consórcios intermunicipais, sugerindo o papel positivo de arranjos federativos cooperativos.
- 6) A despesa *per capita* se relaciona inversamente com a população e a densidade demográfica, ambas demonstrando presença de economia de escala.
- 7) A elasticidade-renda da demanda por bens e serviços públicos é maior (mais elástica) nos quantis superiores da despesa *per capita*; ou seja, nos pequenos e nos grandes municípios, que sugerem a presença de bens normais ou básicos.

- 8) Métodos econométricos (espaciais e de regressão quantílica) utilizados revelam a existência de externalidades territoriais na provisão de bens públicos, por meio dos gastos públicos e de heterogeneidade entre diferentes faixas populacionais (percentis) dos municípios brasileiros.
- 9) As indivisibilidades que caracterizam a oferta de certos bens e serviços públicos limitam a sua provisão a certos grandes centros urbanos.
- 10) Como existe uma relação clara entre o porte do município e o custo de bens e serviços públicos providos, a noção de eficiência do gasto público pode estar relacionada, também, ao tamanho do município.
- 11) A presença de muito pequenos e muito grandes municípios em classes de despesas *per capita* maiores revela a presença de maior publicidade e de indivisibilidades, respectivamente, na provisão de bens e serviços públicos.
- 12) Os parâmetros estimados para os municípios brasileiros apresentam especificidades em relação aos resultados internacionais, ressaltando uma característica ou natureza pública maior, diferenciando-se de um bem privado “puro”.
- 13) Os estudos sugerem expansões analíticas por meio de dados em painel, por exemplo, para cobrir outros anos censitários, além do ano de 2000.

Ao mesmo tempo, os resultados nos estudos citados anteriormente demonstraram a existência de demandas sociais heterogêneas, através de técnicas de regressão quantílica, na estrutura municipal brasileira, captadas por meio de variáveis socioeconômicas (renda, preço, localização, densidade demográfica, população, entre outras).

Por fim, as externalidades territoriais são captadas por meio de instrumentos ou mecanismos de econometria espacial, demonstrando que a provisão de bens e serviços públicos causa não apenas efeitos externos interpessoais, mas também territoriais. Assim, de um lado, entende-se que as diferenças territoriais e as desigualdades regionais são consequências da ação desses diversos elementos. De outro, o arranjo federativo subjacente a essa diferenciação territorial também é diversificado. Portanto, federalismo e território são elementos complementares para a discussão das desigualdades regionais no país.

Entre os instrumentos considerados mais relevantes da convergência entre esses temas, encontram-se os consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005) e as Rides. Há indícios de efeitos positivos destes instrumentos considerados, a despeito de, muitas vezes, seus impactos serem considerados pontuais, mais ou menos localizados, em face da consideração não do seu caráter territorial, mas de seu aspecto setorial. Ou seja, em geral, os consórcios públicos são construídos ou acordados não necessariamente em função de características socioeconômicas similares ou de demandas sociais homogêneas, ou, ainda, pela consideração das economias de escalas e das externalidades existentes, mas para o objetivo de prover um determinado serviço público específico (setorial), como em saúde ou educação, tomados como os setores mais importantes.

Ao mesmo tempo, há fortes indícios (hipóteses a serem testadas convenientemente no futuro, em outros estudos) de que todos esses mecanismos não têm sido efetivos, eficazes e eficientes o suficiente, tendo em vista a própria limitação de ações setoriais serem capazes de quebrar a natureza ou o caráter estrutural das graves desigualdades social e regional existentes no país. Para isto, são necessárias ações públicas intersetoriais, territoriais, multidimensionais, adaptadas a contextos territoriais de particulares, diferenciados e desiguais.

Como esses mecanismos podem atuar de maneira efetiva? A hipótese em questão a ser testada é que existe a necessidade de compatibilizar as demandas sociais com as ações ou execuções públicas (gastos públicos), levando em conta fundamentalmente seu caráter territorialmente diferenciado. Somente por meio de uma avaliação mais adequada da despesa pública – em seus diversos níveis ou esferas federativas – e dos instrumentos específicos adotados para sua realização, é possível empreender arranjos federativos que promovam uma ação conjunta ou compartilhada – portanto, mais efetiva e poderosa – para a superação das graves desigualdades existentes no país. Mais que discutir a melhor distribuição dos recursos tributários no país, cabe avaliar a sua execução e estabelecer o grau ou nível de sua efetividade, eficácia e eficiência no atendimento das demandas sociais, diferenciadas territorialmente em nível, tipo e necessidade.

Levando em consideração o descompasso entre a implementação de instrumentos capazes de promover arranjos federativos e as desigualdades regionais, dois parágrafos do artigo de Linhares, Cunha e Ferreira (2012) são destacados, observando-se que:

A comparação [temporal] demonstra a notável expansão do processo de consorciamento *entre municípios* nas regiões Norte e Nordeste. Mesmo assim, ainda há, em 2009, uma forte heterogeneidade entre as regiões e os estados brasileiros. *Percebem-se, ainda, heterogeneidades intrarregionais e interestaduais.* Entre o primeiro caso, destaca-se a *baixa incidência de consórcios nos estados do Piauí e do Maranhão, relativamente ao padrão nordestino, bem como a alta ocorrência de consórcios nos territórios de Minas Gerais e do Paraná.* É de se destacar também a diferença existente entre os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul (p. 16-17, grifo nosso).

O quadro de consorciamento modifica-se fortemente, quando observamos a frequência e a modalidade dos consórcios que os municípios estabelecem com a participação dos governos estaduais. Por fim, quando observamos os consórcios nos quais o governo federal está envolvido, o padrão de consorciamento tende a se aproximar daquele em que os governos estaduais tornam parte (p. 18-19).

Isso demonstra que existe, ainda, um caminho muito longo a ser percorrido para conciliar o uso mais amplo de instrumentos de cooperação e coordenação federativa com o objetivo de redução das desigualdades regionais no país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou uma aproximação teórico-metodológica entre dois temas geralmente tratados separadamente. A teoria da economia do setor público é considerada em conjunto com a teoria da economia regional, em seus elementos comuns. Em particular, os conceitos de aglomeração, economias de escala, congestionamento, bens públicos e externalidades são

tratados de maneira conjunta. Federalismo e território são faces da mesma moeda, no que se refere ao tratamento a ser dado para as graves desigualdades regionais ou territoriais no país.

O federalismo brasileiro, de um lado, e as políticas de desenvolvimento regional, de outro, conferem ações desvinculadas de uma compreensão conjunta necessária para o alcance de objetivos comuns: desenvolvimento e redução das desigualdades. Enquanto os instrumentos federativos não tratam a questão territorial apropriadamente, os mecanismos regionais de desenvolvimento não atentam para as questões federativas subjacentes. Este estudo procura criar um elo entre esses temas, por meio do gasto público e da demanda social, resumido no conceito de *custo unitário* da provisão de bens e serviços públicos.

O arcabouço teórico comum discutido e suas possíveis aplicações para o caso do federalismo brasileiro, consideradas nas duas últimas seções, permitem lançar algumas hipóteses sobre a dificuldade de o modelo federativo nacional dar conta das desigualdades regionais, sem uma consideração ou incorporação mais precisa da questão territorial. De forma complementar, os arranjos federativos constituídos no país não parecem constituir mecanismos mais eficientes e eficazes para a questão das desigualdades regionais, em face mais da sua aplicação setorial que de um tratamento mais conjunto do problema das demandas sociais heterogêneas e suas territorialidades.

Os passos seguintes referem-se à análise sobre como os instrumentos existentes de cooperação federativa estão sendo capazes ou não de reduzir as desigualdades regionais, e não somente reduzir os custos de provisão de alguns bens públicos, como educação e saúde.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de sociologia política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um 'estado das artes' da teoria. **Revista de economia política**, v. 17, n. 1 (65), jan.-mar. 1997.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- ATKINSON, A.; STIGLITZ, J. **Lectures on public economics**. New York: McGraw-Hill, 1980.
- BORSANI, H. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 103-125.
- BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- CAMERON, M. A.; FALLETI, T. G. Federalism and the subnational separation of Powers. **The journal of federalism**, v. 35, n. 2, p. 245-271, 2005.

- CASTRO, I. E. Solidariedade territorial e representação: novas questões para o pacto federativo nacional. **Revista território**, v. 1, n. 2, p. 33-42, 1997.
- DICKEN, P.; LLOYD, P. E. **Location in space**: theoretical perspectives in economic geography. New York: Harper Collins Publishers, 1990.
- DUCHACEK, I. D. **Comparative federalism**. Lanham: University Press of America, 1987.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. **The spatial economy**: cities, regions and international trade. Cambridge; London: MIT Press, 1999.
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP; Ed. UNESP, 1995. p. 13-59.
- HADDAD, P. et. al. **Economia regional**: teoria e métodos de análise. Fortaleza: BNB, 1989.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Presença do Estado no Brasil**: federação, unidades e municipalidades. Brasília: Ipea, 2011a.
- _____. **Como anda o investimento público no Brasil?** Brasília: Ipea, 29 dez. 2011b. (Comunicados do Ipea, n. 126). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111228_comunicadodoipea126.pdf>.
- _____. **Presença do Estado no Brasil**. Brasília: Ipea, 10 jan. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 129). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120110_comunicadoipea129.pdf>.
- KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. **Journal of political economy**, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991a.
- _____. **Geography and trade**. Cambridge: MIT Press, 1991b.
- _____. **The role of geography in development**. In: THE ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS. Washington, Apr. 1998.
- LINHARES, P. T.; CUNHA, A. S.; FERREIRA, A. P. L. **Cooperação federativa**: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. Brasília, 2012.
- MENDES, C. C. **A demanda por serviços públicos municipais no Brasil**: a abordagem do eleitor mediano revisitada. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- _____. O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do Nordeste. In: LINHARES, P. T.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. p. 89-111.

MENDES, C.C.; MONTEIRO NETO, A. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 43-82, 2012.

MENDES, C. C.; SOUSA, M. C. S. Demand for locally provided services within the median voter's framework: the case of Brazilian municipalities. **Applied economics**, v. 38, n. 3, p. 239-251, 2006a.

_____. Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros. **Revista brasileira de economia (RBE)**, v. 60, p. 281-296, 2006b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402006000300005>.

MENEZES, R. T.; SAIANI, C. C. S.; ZOGHBI, A. C. P. Demanda mediana por serviços públicos e desempenho eleitoral: evidências do modelo do eleitor mediano para os municípios brasileiros. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 41, n.1, jan.-mar. 2011.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public finance in theory and practice**. 5. ed. New York: McGraw-Hill, 1989.

OATES, R. H. The problem of social cost. **Journal of law and economics**, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.

PACHECO, C. A. **Novos padrões de localização industrial?** Tendências recentes dos indicadores de produção e do investimento industrial. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 633).

SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditures. **Review of economics and statistics**, v. XXXVI, n. 4, p. 387-389, 1954.

SOUSA, M. C. S.; MENDES, C. C. Locally provided public schooling in Brazilian municipalities. **Revista economia**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 427-444, set.-dez. 2011.

SOUZA, C. **Federalismo, descentralização e desigualdades regionais no Brasil**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS, 22. Caxambu, out. 1998.

_____. Federalismo. In: MARTINS, C. B.; LESSA, R. (Coords.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 341-366.

STIGLITZ, J. **Economics of the sector public**. New York: W. W. Norton, 1986.

SUKSI, M. **Sub-state governance through territorial autonomy: a comparative study in constitutional law of powers, procedures and institutions**. Berlim: Springer-Verlag, 2011.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **Journal of political economy**, n. 64, p. 416-424, Oct. 1956.

TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. **Western economics journal**, v. 5, n. 3, p. 224-232, June 1967.

VENABLES, A. J. Spatial disparities in developing countries: cities, regions, and international trade. **Journal of economic geography**, v. 5, n.1, p. 3-22, Jan. 2005.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

MULTIPLICAÍ-VOS E CRESCEI? FPM, EMANCIPAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO MUNICIPAL

Rogério Boueri*
Leonardo Monasterio*
Lucas Ferreira Mation**
Marly Matias Silva*

1 INTRODUÇÃO

Passadas duas décadas do mais recente *boom* das emancipações municipais, o que ocorreu com os municípios criados? Este trabalho pretende responder esta pergunta mediante estudo empírico que contribua para o debate da secessão municipal no Brasil.

Desde a Constituição Federal (CF) de 1988, foram criados quase 1.400 municípios, aumento de cerca de 35% em relação ao número de unidades observadas naquele ano. Desde 2005, nenhum município é criado no Brasil, mas a pressão por emancipações tem se acumulado. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), havia, em 2011, mais de oitocentos pedidos de criação nas assembleias estaduais (Souto, 2011).

A despeito da ampla literatura de qualidade sobre finanças públicas dos municípios brasileiros, não se tem registro de estudos que usem o instrumental contemporâneo de análise para investigar os efeitos da emancipação municipal. Este trabalho busca suprir esta lacuna e, com isto, contribuir para o debate sobre as novas emancipações municipais no Brasil.

Os opositores e os defensores das emancipações municipais pós-1988 utilizaram argumentos bastante díspares para justificar suas posições. Aqueles tenderam a atribuir aos critérios distorcidos de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a principal motivação dos emancipacionistas, uma vez que municípios menores ganham parcela desproporcional de tal transferência. Por sua vez, os defensores das emancipações argumentaram que a secessão municipal traria desenvolvimento para as populações dos distritos distantes das sedes municipais. Existem – de fato – justificativas teóricas, baseadas na teoria econômica do federalismo, para a emancipação municipal. Contudo, o objetivo deste trabalho não é investigar as raízes das motivações das criações municipais, e sim desvelar empiricamente a trajetória das áreas emancipadas.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: a seção 2 apresenta um panorama das emancipações municipais após 1988, com destaque para a distribuição temporal e espacial do fenômeno. A seção 3 resume os argumentos teóricos favoráveis e contrários à emancipação, bem como o papel do FPM como estímulo à criação de novos municípios. A seção 4 apresenta os procedimentos, enquanto os resultados constam da seção 5. A conclusão encerra o trabalho.

2 A EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL DESDE 1988

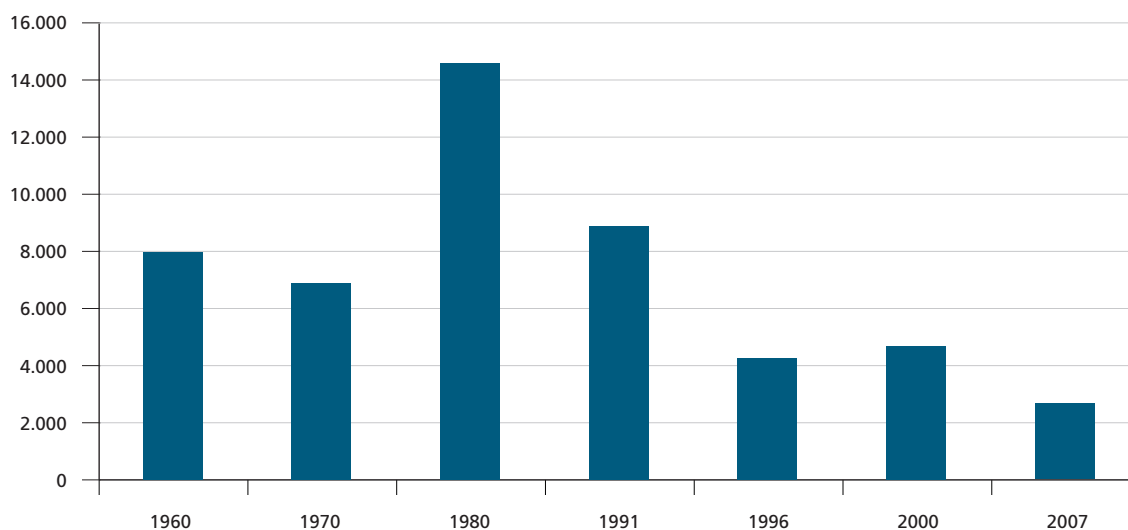
Desde 1989, foram instalados 1.378 novos municípios no Brasil. Conforme revela a tabela 1, as maiores ondas de instalação de novos municípios ocorreram em 1989 (239 municípios), 1993 (483 municípios) e 1997 (533 municípios).

TABELA 1
Instalação de novos municípios no Brasil por ano (1989-2005)

Ano	Municípios instalados
1989	239
1990	66
1993	483
1997	533
2001	53
2005	4
Total	1.378

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012a).

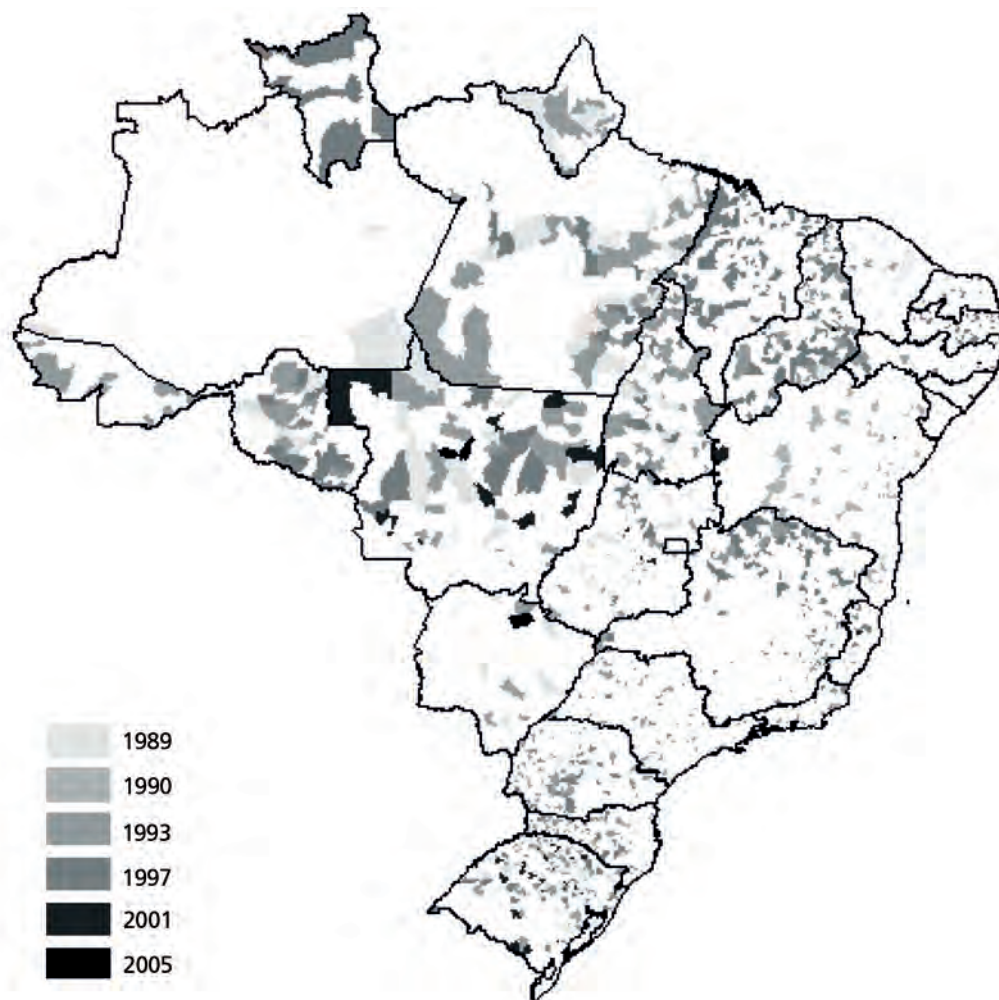
GRÁFICO 1
População mediana dos municípios no seu primeiro registro nos censos demográficos e nas contagens populacionais (1960-2007)



Fonte: Ipeadata ([s.d.]) e IBGE (2012a).
Elaboração dos autores.

Uma característica marcante das emancipações nas duas últimas décadas é o pequeno contingente populacional dos novos municípios criados. O gráfico 1 apresenta a população mediana dos novos municípios no primeiro Censo Demográfico ou na primeira Contagem da População, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em que houve registro. Os municípios instalados na década de 1970, que aparecem pela primeira vez no Censo de 1980, tinham população mediana superior a 14 mil habitantes. A mediana da população dos municípios instalados a partir de 1991 esteve sempre abaixo dos 5 mil. Dos municípios criados a partir de 1988, 53% estavam na faixa dos *micromunicípios* – ou seja, aqueles com população menor que 5 mil habitantes – e 26% estavam na faixa entre 5 mil e 10 mil habitantes (Tomio, 2002). Em função deste processo, a emancipação ampliou a parcela dos pequenos e micromunicípios na malha municipal brasileira.

MAPA 1
Distribuição espacial dos municípios instalados (1989 a 2010)



Fonte: IBGE (2012a).
Elaboração dos autores.

As ondas de criação municipais também não foram de igual modo distribuídas entre os estados após a Constituição de 1988 (mapa 1). No Rio Grande do Sul, por exemplo, o número de municípios duplicou – passando de 244 para 498 municípios –, enquanto, em outro extremo, Sergipe presenciou o surgimento de apenas uma nova prefeitura. Em termos proporcionais, também surpreendem os casos do Tocantins – que passou de 68 para 139 municípios – e do Piauí, que, mesmo sendo um estado antigo e sem explosões populacionais, mais que duplicou sua malha municipal, de 106 para 222 municípios.¹

A Emenda Constitucional (EC) nº 15/1996 restringiu a emancipação municipal, ao estabelecer que a criação de novos municípios só poderia ocorrer em um período determinado por lei complementar federal. A EC nº 15/96 passou a exigir consulta à população interessada e estudos de viabilidade. Na prática, como nunca foi regulamentada por lei federal, esta EC atualmente impede a criação de novos municípios. Apesar destas restrições, houve a criação de 54 municípios em 2001 e de mais cinco em 2005, com a justificativa de que seus processos haviam sido iniciados antes da vigência de tal emenda.

3 AS CAUSAS DA EMANCIPAÇÃO

A teoria econômica contemporânea fornece bons *insights* a respeito do impacto sobre o bem-estar de alterações de fronteiras de Entes Federados. Em certas condições, a provisão de bens públicos locais de forma descentralizada é mais adequada às necessidades dos cidadãos que a centralizada (Oates, 1972). Os prefeitos de pequenos municípios teriam mais informação sobre as necessidades da população, e estas seriam – em geral – mais homogêneas, por envolverem um grupo menor e geograficamente próximo de pessoas. Sendo assim, seria mais fácil ajustar políticas públicas para atendê-las. Populações menores teriam suas preferências pela qualidade e pela quantidade de bens públicos locais mais bem representadas.

Por um lado, os limites jurisdicionais mais divididos limitam o aproveitamento de economias de escala e exacerbam problemas de externalidades. As economias de escala estão associadas a custos fixos de cada Ente Federativo e indivisibilidades na função de produção de bens públicos. Um município, independentemente do seu tamanho, demanda estrutura executiva (prefeitos, secretários e assessores) e legislativa (vereadores) mínimas. O planejamento, a execução de políticas públicas e a prestação de contas exigem quadro técnico adequado, que pode ser difícil de custear em uma pequena prefeitura. Problemas de externalidades estão associados a políticas públicas cujos impactos extrapolam os limites do Ente Federado. Exemplos disto são redes de transporte público urbano municipal não integradas, que aumentam os custos do transporte interurbano, até mesmo em regiões com áreas urbanas conurbadas. Por outro lado, os prefeitos podem ter menor incentivo à produção de bens públicos – como educação básica, por exemplo –, caso os benefícios destes bens públicos sejam aproveitados por eleitores de municípios vizinhos.

1. De acordo com Tomio (2002), os parlamentos estaduais regulamentaram a criação de municípios com graus bens distintos de rigor – de acordo com o jogo de forças políticas, em cada estado – entre Executivo e Legislativo.

Em linhas gerais, a teoria econômica indica que há *trade-off* entre ganhos informacionais e de representação em municípios menores e ganhos de escala e redução das distorções causadas por externalidades em municípios maiores. Supondo que arrecadação e gastos públicos ocorram em cada Ente Federado, haveria uma divisão territorial ideal que maximizaria o bem-estar dos cidadãos. Municípios excessivamente grandes, em que as perdas informacionais preponderassem, tenderiam a ser divididos, enquanto municípios demasiadamente pequenos tenderiam a fundir-se, de forma a beneficiarem-se de ganhos de escala na provisão de bens públicos.

Entretanto, as causas das ondas de emancipação municipal brasileira passam ao largo das recomendações da divisão municipal ótima, prevista pela teoria econômica. É admissível que, em vários casos de secessão municipal, o tamanho dos municípios estivesse de fato distante do recomendável, justificando-se a divisão. Porém, conforme indicam – entre outros – Shikida (1998), Citadini (1998), Gomes e MacDowell (2000) e Magalhães (2008), a intensidade do movimento de emancipação sugere que os motivos decorrem mais das distorções do sistema de transferências brasileiro que das motivações indicadas na literatura.

3.1 A evolução e as distorções do FPM

O FPM foi criado em 1965, e a origem de seus fundos são o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Apesar de alguns revezes durante os anos 1960 e até meados da década de 1970, a tendência foi o aumento da parcela destes impostos destinada a este fundo.² No início, o valor era de 10%; atualmente, este fundo recebe 23,5% da arrecadação.³ Obviamente, o valor repartido tem crescido continuamente: em 2001, R\$ 27 bilhões foram transferidos; em 2010, este valor chegou a R\$ 43 bilhões – a preços de dezembro de 2010 (STN, 2011).

Em essência ainda em vigor, o Decreto-Lei nº 1.881/1981 regulamentou os critérios de repartição do FPM. Os critérios de distribuição deste fundo dividem os municípios em duas categorias. Os que são capitais estaduais – denominados de *classe capital* – recebem 10% do total do fundo, cujo valor é dividido em função de faixas populacionais e do inverso da renda *per capita*. Os demais municípios, apelidados de classe interior, partilham os 90% restantes do FPM. Entre os municípios do interior, o rateio ocorre de duas formas. A maior parte dos recursos (correspondendo a 86,4% dos recursos do FPM) é rateada entre os municípios do interior em função de cotas definidas por faixas populacionais, conforme explicitado a seguir. O restante dos recursos (3,6% do total do fundo) é dividido proporcionalmente entre municípios do interior com mais de 142.633 habitantes – denominados de *classe reserva* –, em função de faixas populacionais e do inverso da renda *per capita*. Portanto, municípios fazem parte tanto da *classe interior* como da *classe reserva*, recebendo as cotas proporcionais de ambas as classes.

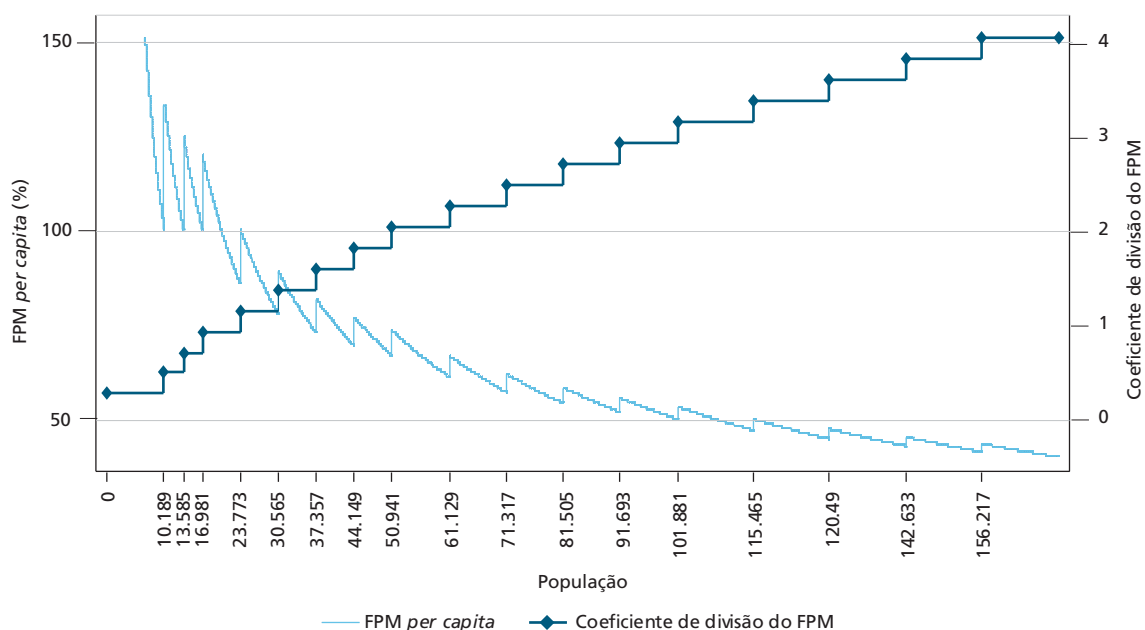
2. Ver Gasparini e Miranda (2006) para uma abrangente visão da evolução do marco legal do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

3. Incluindo-se os 20% do FPM que são destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006. Em 1996, a EC nº 14, de 12 de setembro, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e definiu que o referido fundo seria constituído por, pelo menos, 15% dos recursos dos fundos de participação.

Este estudo detalha a repartição de recursos da *classe interior*, pois a grande maioria dos municípios emancipados desde 1988 enquadra-se exclusivamente neste grupo. Nesta classe, os recursos são divididos por cotas distribuídas de acordo com as faixas populacionais de cada município. A parcela do FPM recebida depende do valor da cota do município dividida pela soma das cotas dos demais municípios.⁴ Como revela o gráfico 2 (eixo da direita), municípios com até 10.188 habitantes receberam cota de 0,6, municípios com população entre 10.189 e 13.584 receberam 0,8 etc. As cotas crescem ao longo das faixas populacionais até atingir 4 para os municípios maiores de 156.216 habitantes.

GRÁFICO 2

Coefficientes de distribuição e transferências *per capita* em relação à população municipal do FPM – classe interior



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2012) e FPM.

Elaboração dos autores.

Obs.: comparações de valores *per capita* entre municípios de uma mesma Unidade da Federação (UF), definindo-se como 100% o valor recebido por um município com 10.188 habitantes.

Apesar de as cotas serem crescentes em relação às faixas populacionais, esta regra de distribuição cria distorções significativas no que concerne a uma divisão igualitária entre indivíduos. Para evidenciar isto, calculou-se o FPM *per capita* recebido por municípios de diferentes tamanhos, normalizando-se em 100% o FPM *per capita* a ser recebido por um município de 10.188 habitantes, o maior município possível da primeira faixa deste fundo. Como indica o gráfico 2, a regra ocasiona dois tipos de distorção.

Em primeiro lugar, até mesmo se analisando entre as faixas populacionais, as cotas crescem menos que proporcionalmente em relação à população. Municípios em faixas populacionais

4. Conforme será detalhado adiante, desde 1989, a repartição do FPM é realizada entre os municípios de cada estado e as cotas estaduais são fixas.

menores recebem parcela maior do FPM por habitante.⁵ Em alguma medida, isto pode ser defensável, uma vez que estes teriam base tributária mais restrita. Entretanto, como será exposto adiante, esta distorção mais que compensa quaisquer dificuldades arrecadatórias próprias.

A segunda fonte de distorções está associada ao fato de os coeficientes – e, em decorrência, os recursos recebidos – serem fixos em cada faixa populacional. Como demonstra o gráfico 2, quanto menor a população em certa faixa, maior será o recurso disponível *per capita*. Este problema é especialmente claro na primeira faixa populacional (até 10.188 habitantes), que concentra 2.526 dos 5.565 municípios do Brasil. Todos os municípios desta faixa recebem o mesmo valor do FPM, quer se trate de Borá-SP, com 805 habitantes, ou São José do Jacuípe-BA, com 10.180 moradores (IBGE, 2012b).

Em resumo, quanto menor o município, maior será a transferência *per capita* do FPM, sem que haja qualquer limite. Assim, quando há emancipação, a soma das transferências deste fundo para os municípios resultantes da divisão é maior que o FPM recebido pelo município original. Por exemplo, o FPM *per capita* recebido em uma região originalmente constituída por um município de 10 mil habitantes e que se divide em dois municípios de 5 mil habitantes dobrará. Estes recursos adicionais são compensados por redução do FPM recebido pelos demais municípios.

3.2 Emancipação, FPM e finanças municipais

Os autores que condenaram o movimento emancipatório tendem a enfatizar a distorção criada para o sistema econômico. Shikida (1998), a partir de uma abordagem de escolha pública, formalizou as estratégias adequadas à secessão municipal no Brasil. O autor revela que a busca da emancipação seria a estratégia dominante em um amplo conjunto de situações. Gomes e Mac Dowell (2000), por sua vez, voltaram-se para a iniquidade gerada pelo sistema de transferências. Estes autores – entre os mais críticos ao movimento emancipacionista – consideram que este processo aumentou as transferências dos grandes municípios para os pequenos, gerando ineficiências globais, e seria regressivo, pois nem sempre os pequenos municípios seriam os mais pobres. Ademais, o aumento da máquina pública das prefeituras reduziria o gasto global público em atividades sociais e de infraestrutura.

As tabelas 2 e 3 revelam que – de fato – os critérios do FPM geraram distorções nas capacidades fiscais de acordo com o porte municipal que se mantém anos depois da criação dos municípios. A tabela 2 indica que os ditos micromunicípios, que possuem menos de 5 mil habitantes, têm maior participação deste fundo nas receitas correntes e valores de FPM *per capita* bem superiores que os demais. Mais surpreendente é o fato de que a receita *per capita* dos micromunicípios supera em mais de R\$ 1 mil a média brasileira. Como amplamente documentado na literatura, esta distorção não tem caráter redistributivo, uma vez que os micromunicípios recebem parcela muito superior das transferências que os pequenos e médios municípios, que – em média – são mais pobres (Gomes e Mac Dowell, 2000).

5. A introdução da classe reserva visou reduzir distorções associadas aos baixos valores de transferências *per capita* do FPM classe interior recebidos nos municípios do interior com mais de 142.633 habitantes. Entretanto, esta classe não beneficia os municípios na categoria populacional imediatamente anterior, conduzindo a novas distorções.

TABELA 2
Indicadores fiscais municipais médios por faixa de população municipal (2010)

Faixa populacional	FPM/receita corrente (%)	Receita corrente <i>per capita</i> (R\$)	FPM <i>per capita</i> (R\$)
Até 5 mil	50	2.934	1.446
De 5 mil a 10 mil	38	1.829	657
De 10 mil a 20 mil	35	1.558	507
De 20 mil a 50 mil	28	1.493	383
De 50 mil a 100 mil	21	1.445	272
De 100 mil a 500 mil	14	1.703	204
De 500 mil a 1 milhão	8	1.677	119
Mais de 1 milhão	8	1.850	123
Total	36	1.929	707

Fonte: STN (vários anos) e IBGE (2012b).

Elaboração dos autores.

Obs.: receitas correntes são líquidas de devoluções.

A tabela 3 demonstra que os perfis fiscais dos municípios variam de acordo com a data de fundação. Os recém-criados são dependentes do FPM, recebendo quase o dobro dos recursos daqueles criados antes de 1960, em termos *per capita*.

TABELA 3
Indicadores fiscais médios por data de instalação do município (2010)

Data de instalação	FPM/receita corrente (%)	Receita corrente <i>per capita</i> (R\$)	FPM <i>per capita</i> (R\$)
Antes de 1960	32	1.683	514
De 1960 a 1988	40	1.973	798
Depois de 1988	41	2.345	977
Total	36	1.929	707

Fonte: STN (vários anos) e IBGE (2012b).

Elaboração dos autores.

Em posição oposta à de Gomes e Mac Dowell (2000), os defensores voltaram-se para os benefícios da população local da secessão (Bremaeker, 1991; Klering, 1991). Esquecidos pelo município de origem, quer por motivos políticos, quer por geográficos, os cidadãos buscariam apenas corrigir este problema. Estes autores também argumentavam que o crescimento populacional ou econômico local justificaria a secessão. A emancipação permitiria que as prefeituras fossem mais próximas de demandas e necessidades dos cidadãos locais.

As proposições dos emancipacionistas podem ser testadas. Assim, os testes empíricos direcionam-se para o exame da variação da renda *per capita*, como indicador da promoção do desenvolvimento econômico local. Muitas outras dimensões poderiam ser consideradas na avaliação do sucesso dos novos municípios, mas – considerando-se a disponibilidade dos dados – a escolha desta variável parece suficientemente parcimoniosa e apropriada.

4 PROCEDIMENTOS

4.1 Dados

Em função das emancipações, alguns municípios perdem parte de seu território, sua população e sua renda, que passam a ser contabilizados no novo município. Para permitir acompanhar as mesmas unidades ao longo do tempo, informações dos municípios foram agregadas por *áreas mínimas comparáveis* (AMCs) municipais.⁶ Dessa forma, é possível calcular a população e a renda das áreas consistentes entre 1991 e 2010. Foram utilizados neste estudo os registros de 4.245 AMCs.

Os censos demográficos forneceram os dados de renda e população para 1991, 2000 e 2010 que foram agregados em AMCs. As datas de instalação de novos municípios foram obtidas junto ao IBGE para a construção de variáveis indicadoras de divisão municipal em determinada AMC. Por fim, os dados referentes aos valores anuais do FPM recebidos pelos municípios em 1991 foram obtidos a partir dos documentos digitalizados do Tribunal de Contas da União (TCU, 1990), que contém as parcelas referentes a todos os municípios. Os valores do fundo em 2000 e 2010 foram obtidos no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2011).

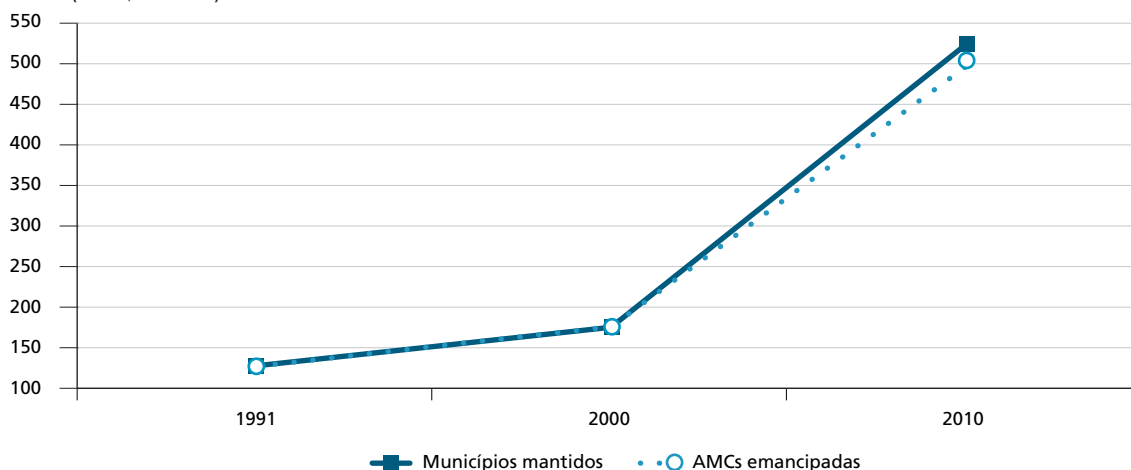
4.2 Análise preliminar

Os gráficos 3 e 4 apresentam a evolução da média – não ponderada – da renda e do FPM *per capita* das AMCs que sofreram emancipação *vis-à-vis* a dos municípios que mantiveram suas fronteiras entre 1991 e 2010.

No tocante à renda *per capita*, o gráfico 3 revela que as AMCs eram um pouco mais ricas que os municípios intactos em 1991 e 2000. Contudo, a situação inverteu-se em 2010. Ou seja, apesar do crescimento econômico em geral dos municípios na primeira década deste século, a taxa de crescimento média das áreas que tiveram alguma emancipação foi menor que a dos demais.

GRÁFICO 3

Evolução da média da renda *per capita* entre municípios mantidos e AMCs emancipadas (1991-2010)
(Em R\$ de 2010)



Fonte: Ipea ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

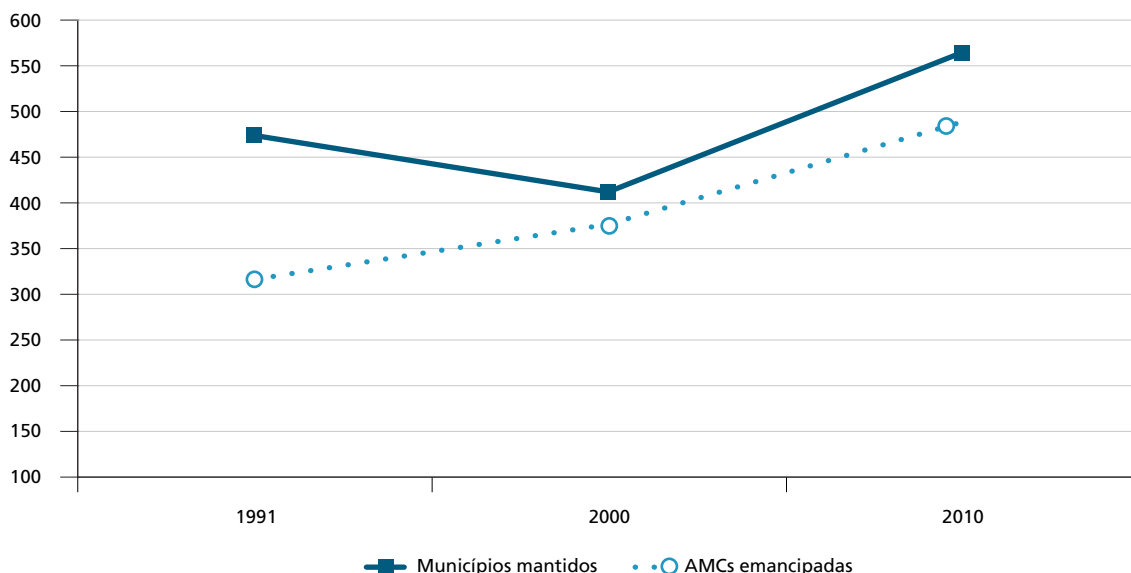
6. O conceito de área mínima comparável (AMC) para o Brasil foi introduzido na literatura econômica por Reis, Pimentel e Alvarenga (2008).

No tocante ao FPM *per capita*, a trajetória observada no gráfico 4 pode ocasionar alguma surpresa. Nas AMCs emancipadas, houve persistente tendência de crescimento deste valor; enquanto nos municípios intactos houve queda em 2000, seguida por recuperação em 2010. O motivo é simples: as intensas emancipações da década de 1990 fizeram com que estes perdessem participação no conjunto deste fundo. No período mais recente, as emancipações foram menos intensas e não compensaram a tendência de crescimento do valor total do FPM.

GRÁFICO 4

Evolução do FPM *per capita* entre municípios mantidos e AMCs emancipadas (1991-2010)

(Em R\$ de 2010)



Fonte: STN (2011), TCU (2012) e Ipea ([s.d.])
Elaboração dos autores.

A mera análise da evolução das médias de renda *per capita* entre os municípios mantidos e as AMCs emancipadas pode ser enganosa. Afinal, os novos municípios receberam parcela maior de recursos do FPM em níveis *per capita*, conforme foi revelado. Estes recursos adicionais que lhes foram transferidos tiveram efeitos diretos locais e devem ser considerados na avaliação dos efeitos reais da emancipação. Vale notar que a análise não separa os efeitos para os municípios pré-existentes e os novos em uma mesma AMC. É possível – ao menos, a princípio – que se tenham efeitos díspares, mas a necessidade do uso de AMCs impede que se tenha tal distinção.

4.3 Análise econométrica

Para superar essas análises, recorreu-se a técnicas econométricas contemporâneas que buscam separar as características dos municípios, as consequências das emancipações e outros efeitos. Regressões econométricas, incluindo-se variações nos recursos do FPM *per capita* recebidos como variável de controle, foram o primeiro passo da análise quantitativa.

Ainda com o intuito de identificar os efeitos precisos das emancipações, foram estimadas regressões com efeitos fixos e autocorrelação espacial para as AMC's municipais. Explorando a estrutura longitudinal dos dados, a inclusão e os efeitos fixos, é possível controlar características específicas do crescimento dos municípios que tenham permanecido constantes entre 1991 e 2010. No caso, o chamado efeito fixo de cada AMC incorpora a tendência de crescimento de cada unidade.

A autocorrelação espacial permite que os efeitos de vizinhança sejam controlados.⁷ Se a emancipação municipal gerar aumento na renda *per capita* da AMC afetada – e se este crescimento impactar positivamente o crescimento da renda *per capita* das AMC's vizinhas –, então, o efeito benéfico da emancipação poderia ser mascarado pelo aumento da renda dos vizinhos.⁸

A seguinte especificação foi estimada:

$$tx_ycap_{i,t} = g_1 ddec1_{i,t} + g_2 ddec2_{i,t} + g_3 tx_fpm_{i,t} + r (I_2 \otimes W) tx_ycap_{i,t} + m_{i,t}$$

Na qual tx_ycap_i é a taxa de variação da renda *per capita* da AMC i , tx_pop_i é a taxa de variação populacional da AMC i , $ddec1_{i,t}$ informa se houve divisão municipal no âmbito da i -ésima AMC na primeira década – enquanto $ddec2_{i,t}$ denota se houve divisão na segunda década – e $tx_fpm_{i,t}$ é a taxa de crescimento do FPM *per capita* da AMC i . O controle dos efeitos espaciais estão no termo $r (I_2 \otimes W)$, em que r é o parâmetro a ser estimado, I_T é a matriz identidade cujas dimensões são estabelecidas pelo número de períodos do painel (T) e o símbolo $\otimes$ denota o produto tensorial. Por fim, o termo m_i é um erro normal.⁹

6 CONCLUSÃO

A tabela 4 revela os resultados das regressões em painel com dependência espacial incorporada mediante o chamado modelo *spatial autoregressive* (SAR) e efeitos fixos espaciais.

As variáveis *dummy* de divisão municipal apresentam valores negativos em ambas as décadas, indicando que as divisões tenderam a desacelerar o ritmo de crescimento da renda *per capita* nas AMC's afetadas. O efeito estimado de emancipação ocorrida na primeira década resultou em uma taxa de crescimento -7,8% menor. No segundo período, o efeito foi ainda mais deletério: as AMC's emancipadas obtiveram taxas de crescimento 44% menores que as intactas.¹⁰

O parâmetro autorregressivo espacial r revelou-se significativo e positivo, indicando que as taxas de crescimento das rendas *per capita* das AMC's têm efeitos positivos sobre as das AMC's vizinhas. Conforme esperado, o impacto estimado da taxa de crescimento do FPM *per capita* é positivo e significativo.

7. Baltagi (2007) apresenta as técnicas de painel espacial. As estimativas deste trabalhos foram realizadas com o auxílio do *software* R (R Development Core Team, 2012) e a biblioteca *splm* (Millo e Piras, 2012a; 2012b).

8. Foram testadas outras especificações de modelos da econometria espacial que foram omitidos desta versão do estudo. Ver Florax, Folmer e Rey (2003), para os critérios de escolha entre modelos espaciais. De igual modo, foram realizadas regressões de mínimos quadrados ordinários e painel com efeitos aleatórios. Os resultados, em linhas gerais, foram os mesmos.

9. Deve-se ressaltar que se $t = 1$, então $ddec2_{i,t} = 0$, mesmo que tenha havido divisão na segunda década. Isto porque, quando se trata de registro de primeiro período, não faria sentido supor que uma divisão municipal ocorrida na segunda década possa influenciar taxas de variação ocorridas na primeira década.

10. O impacto da variável *dummy* em regressão semilogarítmica é igual a $(e^g - 1)$, em que g representa o coeficiente estimado. Ver Halvorsen e Palmquist (1980).

TABELA 4

Impactos das emancipações municipais na taxa de crescimento da renda *per capita* das AMCs: regressões em painel espacial (1991–2010)

Variável dependente	Taxa de crescimento da renda <i>per capita</i> efeitos fixos espaciais
<i>Intercepto</i>	0.0086 ⁿ¹
<i>Dummy</i> de divisão na primeira década	-0.0815*** (0.0199)
<i>Dummy</i> de divisão na segunda década	-0.5835*** (0.0729)
Taxa de crescimento do FPM <i>per capita</i>	0.5557*** (0.0203)
Correlação espacial ρ	0.8407*** (0.0059)
Observações	8.590
Teste de Hausman	104,52
Estatística F	3568,1

Nota: n1 = média dos efeitos fixos individuais.

Obs.: desvios-padrão dos estimadores entre parênteses: *** = significativo a 1%, ** = significativo a 5% e * = significativo a 10%.

Fonte: STN (2011), TCU (2012) e Ipea ([s.d.]).

Elaboração dos autores.

5 RESULTADOS

As evidências apresentadas neste trabalho sugerem que as emancipações municipais, por si só, não foram capazes de ensejar o desenvolvimento econômico dos municípios envolvidos.

Os resultados econométricos indicam que, controlando-se o incremento do FPM *per capita*, as emancipações reduziram a taxa de crescimento da renda *per capita* das AMCs. Além disso, os efeitos foram ainda mais perversos para as emancipações ocorridas na última década. Em suma, não foram encontradas evidências de que – por si só – a última onda de criação de municípios trouxe o desenvolvimento das áreas envolvidas. É prudente ressaltar que os resultados de regressões de crescimento obtidos neste trabalho devem ser analisados com cautela. Afinal, há conhecidas limitações das técnicas econométricas em trabalhos de mesmo caráter (Durlauf, Johnson e Temple, 2005).

O § 4º, do Artigo 18 da CF prevê que a Lei Complementar Federal regulamentará os critérios técnicos e os procedimentos para a criação de municípios. As evidências neste estudo apresentadas sugerem que uma forma indireta de desestimular as emancipações municipais subótimas seria por meio da reforma dos critérios de repartição do FPM. Se os micromunicípios deixassem de ser tão privilegiados, as distorções do sistema de transferências deixariam de ser um motivo para sua multiplicação. Com isto, as novas criações municipais tenderiam a ser baseadas em razões políticas e econômicas mais bem fundamentadas.

REFERÊNCIAS

- BALTAGI, B. H. *et al.* Testing for serial correlation, spatial autocorrelation and random effects using panel data. **Journal of econometrics**, v. 140, n. 1, p. 5-51, Sept. 2007.
- BREMAEKER, F. E. J. Os novos municípios brasileiros. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, p. 82-92, 1991.
- CITADINI, A. Municípios inviáveis e controle do déficit público. **DCI: diário, comércio, indústria & serviços**, p. 4, 24 Dec. 1998.
- GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios**. Brasília: Ipea, dez. 2006. (Textos para Discussão, n. 1.243).
- DURLAUF, S. N.; JOHNSON, P. A.; TEMPLE, J. R. Growth econometrics. **Handbook of economic growth**. Amsterdam, v. 1A, p. 555-677, 2005.
- FLORAX; FOLMER, H.; REY, S. J. Specification searches in spatial econometrics: the relevance of Hendry's methodology. **Regional science and urban economics**, v. 33, n. 5, p. 557-579, 2003.
- GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília: Ipea, 2000.
- HALVORSEN, R.; PALMQUIST, R. The interpretation of dummy variables in semilogarithmic equations. **The American economic review**, v. 70, n. 3, p. 474-475, 1 June 1980.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Legislação municipal: municípios vigentes**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/servicodados/Download/Download.ashx?u=geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/municipios_criados_e_instalados/a_legislacao_municipal_municipios_vigentes.xls>.
- . **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 20 de julho de 2012.
- KLERING, L. R. Desempenho dos novos municípios: emancipações políticas do RS na década de 80 – razões, histórico e diretrizes. In: MINCARONE, M. (Ed.). **Emancipação: liberdade para prosperar**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1991.
- MAGALHÃES, J. C. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. In: CARVALHO, A. X. Y.; ALBUQUERQUE, C. W.; PIANCASTELLI, M. (Eds.). **Dinâmicas dos municípios**. Brasília: Ipea, 2008. p.13-52.

MILLO, G.; PIRAS, G. . splm: Spatial Panel Data Models in R. **Journal of statistical software**, v. 47, n. 1, p. 1-38, 2012a.

———. **SPLM: Econometric Models for Spatial Panel Data**. Rpackage version 1.0-00. 2012b.

OATES, W. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

REIS, E. J.; PIMENTEL, M; ALVARENGA, A. **Áreas mínimas comparáveis para os períodos intercensitários de 1872 a 2000**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. Disponível em: <<http://nemesis.org.br/sec-din5.php?id=0000000188&i=en>>.

R DEVELOPMENT CORE TEAM. **R. A language and environment for statistical computing**. Vienna: R Foundation for Statistical Computing, 2012.

SHIKIDA, C. D. **Emancipação de municípios em Minas Gerais (1995): uma abordagem novo-institucionalista e de escolha pública**. 1998. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

SOUTO, I. Oitocentos distritos protocolam pedidos de emancipação no Congresso. **Correio Braziliense**, 13 mar. 2011.

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios**. Brasília: STN, vários anos. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 30 jun. 2011.

———. **Estados e municípios: transferências constitucionais**. Brasília: STN, 2011. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 30 jun. 2011.

———. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: FPM**. Brasília: STN, 2012. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2012.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução nº 249, de 7 de dezembro de 1990**. Brasília: TCU, 1990. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm/FPM-1991_RES1990_251_\(REFAZER\).pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm/FPM-1991_RES1990_251_(REFAZER).pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2012.

TOMIO, F. R. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RICHARDSON, H. W. Optimality in city size, systems of cities and urban policy: a sceptic's view. **Urban studies**, v. 9, n. 1, p. 29-48, 2 Jan. 1972.

SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS

Rodrigo Octávio Orair*
Lucikelly dos Santos Lima**
Thais Helena Fernandes Teixeira**

1 INTRODUÇÃO

As questões relacionadas ao pacto federativo e, mais notadamente, aos aspectos distributivos do sistema de transferências são bastante sensíveis. Basta notar as inúmeras polêmicas e dificuldades em se pactuar acordos sobre temas desta natureza em pauta no Legislativo – por exemplo, a definição de novos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), proposta de unificação das alíquotas interestaduais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), destinação dos recursos dos *royalties* do petróleo etc. As discussões, muitas vezes, são realizadas de maneira pontual e descontextualizada, o que suscita controvérsias e dificulta o estabelecimento de consensos. O propósito deste trabalho é traçar um macrodiagnóstico do sistema de transferências, com ênfase em seus impactos na distribuição de recursos dos municípios brasileiros, e, assim, contribuir com uma avaliação integrada de seus diferentes fluxos.

Analisa-se as tendências mais gerais da evolução e distribuição da receita disponível dos governos municipais, que inclui a arrecadação própria e as transferências legais recebidas das demais esferas de governo. As transferências adquirem particular relevância no sistema federativo brasileiro devido à sua característica combinação entre graus elevados de centralização das competências tributárias e descentralização das competências pela provisão de serviços públicos na esfera local. Um exemplo das magnitudes envolvidas são os recursos canalizados em favor da esfera municipal em 2012, que alcançaram R\$ 256 bilhões, ou três quartos da receita disponível desta esfera de governo. Este fato atesta seu papel decisivo na distribuição federativa dos recursos e sua potencial capacidade de influenciar o desempenho econômico e – principalmente por concentrar recursos destinados ao financiamento da prestação de serviços em áreas sociais básicas – o bem-estar das populações nas distintas regiões do país.

Duas vertentes na literatura servem de referência para este trabalho. No âmbito da literatura do federalismo fiscal, seguem-se as abordagens que procuram traçar diagnósticos mais gerais

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Coordenação de Finanças Públicas da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (CFP/Dimac) do Ipea. Endereço eletrônico: rodrigo.orair@ipea.gov.br.

** Assistente de pesquisa da CFP-Dimac do Ipea. Endereço eletrônico: lucikelly.lima@ipea.gov.br; thais.teixeira@ipea.gov.br.

sobre aspectos distributivos do sistema de partilha brasileiro, como Prado (2001), Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Alencar e Gobetti (2008). Os resultados dos dois primeiros estudos são obtidos a partir de relações entre estatísticas descritivas básicas dos montantes de recursos disponíveis, ou transferidos, para os municípios e indicadores que captam suas especificidades – faixas populacionais, variáveis regionais, índice de desenvolvimento humano etc. Alencar e Gobetti (2008) apresentam uma contribuição relevante ao aplicarem o instrumental estatístico das medidas de desigualdade para mensurar, com maior precisão, o grau de concentração da arrecadação própria e dos fluxos de transferências dos municípios brasileiros, mediante a decomposição do índice de Gini por fontes de renda.

Uma segunda vertente advém da literatura aplicada à distribuição pessoal da renda, que adota metodologias para avaliação da progressividade dos componentes da renda e dos impactos redistributivos do sistema fiscal. Restringindo-se a exemplos para o caso brasileiro, as medidas de progressividade foram utilizadas por Hoffmann (2006) e Soares (2006) para os componentes da renda domiciliar. Hoffmann (2007) e Silveira (2008; 2012) avaliam os impactos redistributivos do sistema fiscal considerando um esquema de estágios que parte da renda inicial das famílias e, após sucessivas etapas da intervenção governamental por meio da tributação e das transferências, alcança a renda final.

Este trabalho aplica essas mesmas metodologias dos estudos sobre a distribuição pessoal da renda para avaliar a progressividade das transferências e os impactos redistributivos do sistema fiscal pelo esquema de estágios da formação da receita disponível dos municípios brasileiros. Trata-se, assim, de uma extensão do estudo de Alencar e Gobetti (2008). O esquema de estágios para formação da receita disponível dos governos municipais foi proposto por Prado (2001), que apresenta um modelo de classificação das transferências aplicado ao sistema de partilha brasileiro e possui analogia direta com o esquema de formação da renda das famílias adotado em Silveira (2012). A seção 2 apresenta este modelo e descreve brevemente os fluxos que compõem as receitas disponíveis dos municípios brasileiros. As seções 3 e 4 partem do modelo de classificação para analisar as tendências mais gerais da evolução e da distribuição das receitas disponíveis. O foco da seção 3 será sobre a distribuição entre as esferas de governo e o da seção 4 recairá sobre a distribuição entre os municípios.

Antes disso, faz-se necessário tecer algumas considerações. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que não existem critérios universais para avaliação dos sistemas de transferências intergovernamentais. Em geral, as avaliações estão fundamentadas sobre princípios de natureza normativa, como a equalização fiscal, que se expressam de maneira variável entre as diversas Federações e momentos históricos. Este estudo parte da premissa básica de que, em uma Federação moderna, embora haja um certo grau de autonomia das sociedades locais, é essencial que a ação pública esteja orientada para assegurar um tratamento minimamente equitativo na provisão de serviços básicos aos cidadãos das distintas regiões. Este padrão mínimo de equidade é fundamental para que haja coesão social e se preserve a unidade em uma nação dividida em sociedades locais.

É razoável admitir-se, entretanto, que existam disparidades nas capacidades de provisão de serviços públicos pelos diversos Entes da Federação, ou mesmo que estas capacidades sejam insuficientes para alcançar patamares mínimos na maior parte dos casos, sobretudo nos países em desenvolvimento. Por isso, uma das prerrogativas do sistema de transferências é estruturar fluxos que minimizem tais disparidades. Segundo o princípio da equalização fiscal, as transferências redistributivas devem favorecer os governos que estão abaixo de um dado nível padronizado de capacidade fiscal e/ou acima de um dado nível padronizado de necessidades fiscais. Adicionalmente, os governos centrais podem fazer uso de transferências vinculadas para impor padrões que induzam o fornecimento de uma cesta mínima de serviços públicos. Neste contexto, uma questão relevante, do ponto de vista teórico e empírico, é avaliar em que medida o sistema de transferências atua cumprindo as funções equalizadoras.

Na prática, existem dificuldades para avaliar o sistema de transferências a partir desses princípios que possuem natureza normativa, ou são de difícil estimação por parâmetros objetivos. Por isto, as análises normalmente se concentram sobre a desigualdade da distribuição da receita disponível *per capita* dos municípios, que pode ser considerada uma medida simplificada do montante de recursos que o sistema fiscal (sistema tributário e de transferências legais) disponibiliza a cada município para fins de provisão de bens e serviços públicos aos seus cidadãos. Este procedimento é uma simplificação necessária também sujeita a inúmeras limitações. Uma delas, implícita, é uma avaliação baseada na equalização da receita *per capita*, que admite necessidades uniformes de recursos para a provisão de serviços públicos e desconsidera a existência de diferenciais de custos e necessidades. Além disto, o cálculo da receita disponível considera a arrecadação própria observada, que pode ser influenciada por questões de eficiência ou pela política tributária do município em questão, mas não necessariamente reflete suas capacidades fiscais.

Para minimizar alguns desses problemas, optou-se por incorporar na análise outros indicadores municipais que captam mais adequadamente aspectos relacionados à equalização fiscal, a saber: produto interno bruto *per capita* (PIBPC), rendimento domiciliar *per capita* (RDPC) médio e índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM).¹ O PIB pode ser considerado uma aproximação imperfeita da base tributável e, por conseguinte, da capacidade fiscal dos municípios. Este indicador capta os fluxos de produção nos municípios, mas não distingue a parcela da renda que pode ser enviada ou recebida de outras localidades – lucros remetidos, salários de trabalhadores não residentes, impostos federais etc. O RDPC reflete o nível de renda da população local e o IDHM é uma medida sintética do nível de desenvolvimento humano que capta, além da própria renda, aspectos relacionados à saúde e educação, os quais exprimem diretamente necessidades diferenciadas por serviços públicos no município. Sobretudo nas circunstâncias em que, sob o pacto federativo vigente no país, as áreas da saúde e educação básicas são de atuação prioritária e uma competência municipal. Os múltiplos indicadores serão incorporados na análise da distribuição da receita *per capita* disponível nos municípios brasileiros.

1. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) é um indicador de desenvolvimento apurado para os municípios brasileiros a partir dos dados censitários inspirado no índice de desenvolvimento humano (IDH) calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para os diversos países do mundo. A versão mais recente do IDH está disponível no banco de dados eletrônico Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, e pode ser consultado neste endereço eletrônico: <<http://goo.gl/oOrYun>>.

2 MODELO DE CLASSIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

Conforme discutido por Boadway (2007) e Shah (2007), podem-se identificar diferentes princípios que justificam a existência de transferências intergovernamentais, desde questões de eficiência e equidade relacionadas ao balanceamento dos hiatos fiscais dos governos subnacionais até a obtenção de objetivos nacionais. O modelo genérico proposto por Prado (2001), que será tomado como referência neste trabalho para classificação das transferências, procura justamente estabelecer diferenciações desta natureza. O ponto de partida é identificar os princípios subjacentes a duas funções básicas assumidas pelos níveis superiores de governo em um sistema federativo: *i)* arrecadador substituto, que resulta nas transferências devolutivas; e *ii)* promover a equalização fiscal, por meio das transferências redistributivas.

A justificativa teórica para estas transferências está na necessidade de preencher, ao menos parcialmente, o hiato fiscal de determinado governo, que pode ser definido como a deficiência de receitas que advém do descompasso entre a capacidade de financiamento e a necessidade de recursos para financiar a provisão dos serviços públicos sob sua responsabilidade. É usual que se observem, em uma federação moderna, as tendências simultâneas de concentração da arrecadação, nos níveis superiores de governo, e descentralização dos encargos, nas esferas locais. Os Entes da Federação também possuem distintos perfis sociais e econômicos, que originam diferenças em suas capacidades e necessidades fiscais. O grau de desenvolvimento socioeconômico, por um lado, condiciona os volumes de recursos que os governos podem obter a partir das bases tributáveis sob sua competência; por outro lado, define estruturas diferenciadas de custos e demandas de serviços públicos pela população local. A estruturação de fluxos de transferências configura um dos mecanismos típicos para equacionamento dos hiatos fiscais nos governos subnacionais. A resposta inadequada desses mecanismos origina desequilíbrios fiscais verticais entre as esferas da Federação (federal, estadual e municipal) e desequilíbrios fiscais horizontais entre os entes de uma mesma esfera – Distrito Federal e os 26 estados, ou entre os milhares de municípios do país. Tais desequilíbrios vinculam-se a disparidades nas capacidades de oferta de serviços públicos pelos diversos entes, que, na maioria dos casos, podem ser insuficientes para alcançar padrões mínimos de serviços básicos, sobretudo nos países em desenvolvimento.

Seguindo-se Prado (2001), as transferências podem ser diferenciadas por suas funções básicas. A função das transferências devolutivas é ajustar verticalmente o hiato fiscal devido à tendência de centralização da arrecadação nos níveis superiores de governo. É como se a função de arrecadação fosse transferida aos governos centrais, e cabe à jurisdição local a devolução da parcela derivada da base tributária contida em seu território. Seu objetivo está restrito à equalização vertical, por isso o mais razoável será esperar que amplifiquem os desequilíbrios fiscais horizontais, porque os repasses tendem a reproduzir a distribuição desigual das bases tributáveis no território.

As transferências redistributivas são aportes adicionais de recursos repassados aos governos subnacionais sem qualquer vínculo, com o que poderiam ter arrecadado a partir das bases tributáveis da jurisdição local; por este motivo, constituem o instrumento por excelência para consecução de

objetivos da política fiscal federativa, como a equalização fiscal. Sob o princípio da equalização fiscal, os recursos devem ser distribuídos aos governos de acordo com suas capacidades e necessidades fiscais. Para tanto, o mecanismo mais usual são os fundos de participação na arrecadação dos níveis superiores de governo, que distribuem recursos de acordo com variáveis regionais, populacionais ou outros critérios que mensurem capacidades e necessidades fiscais. Evita-se, assim, que o governo de uma localidade com menor grau de desenvolvimento econômico imponha um ônus tributário mais elevado sobre sua população para prover uma mesma cesta-padrão de serviços públicos.

As transferências redistributivas também podem configurar mecanismos para se alcançarem objetivos nacionais. Um primeiro mecanismo é a imposição de condicionalidades ao uso dos recursos que induzem a um nível de gasto superior àquele que resultaria de decisão orçamentária local em áreas definidas como prioritárias, por exemplo, nas áreas sociais. Outro mecanismo muito comum nas áreas sociais é a formulação de sistemas ou fundos nacionais de financiamento, nos quais o planejamento e a gestão dos programas ficam centralizados nas esferas superiores de governo, e os recursos são destinados a financiar serviços públicos executados pelos governos subnacionais. A suposição básica que fundamenta este arranjo é que a provisão dos serviços públicos deve permanecer descentralizada, por questões de externalidades e eficiência, ao mesmo tempo que se preserva um poder, por parte dos governos centrais, de estabelecer parâmetros básicos que orientam a alocação dos recursos, a execução das despesas e o próprio padrão de oferta dos serviços. O objetivo principal é financiar as políticas setoriais, mas podem, complementarmente, se orientar para o objetivo secundário de equalização da capacidade de oferta dos serviços públicos, quando as vinculações são compatibilizadas com parâmetros que procuram estabelecer patamares minimamente equalizados no território nacional.

Esse modelo genérico pode ser utilizado para classificar os fluxos do sistema brasileiro de partilha, conforme está ilustrado no quadro 1. As transferências devolutivas são participações nas receitas de tributos arrecadados pelos governos federal e estadual, e seus retornos seguem prioritariamente o princípio da origem. Uma primeira adaptação, realizada por Prado (2001), foi adicionar a categoria das transferências compensatórias, que incluem os fundos criados para ressarcir os governos subnacionais por medidas que eliminaram a incidência do ICMS sobre exportações. As transferências destes fundos possuem uma fundamentação semelhante às transferências devolutivas: passa-se como se os governos subnacionais fossem impedidos de arrecadar um tributo sobre uma base local e lhes coubesse uma compensação pela perda de arrecadação. Alencar e Gobetti (2008) ampliaram esta categoria para incluir as compensações financeiras pela exploração de recursos naturais. Ainda que constitucionalmente a propriedade dos recursos seja da União, a legislação brasileira assegura aos governos subnacionais uma participação no resultado da exploração de recursos naturais em seu território. Participação esta que, a princípio, se destina a ressarcir-los pelos impactos econômicos, sociais e ambientais.

QUADRO 1

Estágios da formação da receita disponível dos governos municipais

1 Arrecadação própria	Recursos arrecadados pelo governo a partir das bases tributáveis sob sua competência	
(+) Transferências devolutivas	Cotas-partes do ICMS, IPVA, IOF-Ouro e ITR e IRRF dos servidores municipais	Critérios de repartição entre os municípios vinculados principalmente às bases econômicas locais: • origem do ato gerador – localidade em que foi licenciado o veículo (IPVA), produzido o ouro (IOF-Ouro), da propriedade rural (ITR) e em que houve retenção do imposto sobre a folha dos servidores públicos municipais (IRRF); • predominantemente a origem da produção, mensurada pelo valor adicionado no município (ICMS, IPI-Exportação, Lei Kandir, FEX e repasses estaduais de <i>royalties</i> do petróleo); e • localização ou confrontação com áreas de exploração de recursos naturais
(+) Transferências compensatórias: desonerações das exportações	Cota-parte do IPI-Exportação, Lei Kandir e FEX	
(+) Transferências compensatórias: exploração de recursos naturais	<i>Royalties</i> e participações especiais do petróleo e gás natural e dos recursos hídricos e minerais	
2 Receita própria	Recursos que o governo recebe derivados das bases econômicas locais, independentemente da esfera de governo que efetuou a arrecadação	
(+) Transferências redistributivas: fundos de participação	• Cotas-partes do FPM e FEP e AFM	Critérios de repartição sem vínculo com as bases econômicas locais, principalmente: • critério populacional com faixas que privilegiam os municípios de pequeno porte (FPM, FEP, AFM e Cide); e • predominantemente população ou número de beneficiários (alunos matriculados, número de atendimentos etc.) e/ou valor <i>per capita</i> definido nacionalmente (salário-educação, FUNDEB(EF), FNDE e pisos básicos do FNAS e FNS)
(+) Transferências redistributivas: vinculadas às políticas setoriais	• Cotas-partes da Cide e do salário-educação, FUNDEB(EF) e transferências legais do FNDE, FNAS e FNS	
3 Receita disponível	Recursos que o governo recebe por exercer as competências tributárias locais e pela atuação do sistema legal de transferências	

Elaboração dos autores.

As transferências devolutivas e compensatórias possuem a característica comum de, ao menos sob uma perspectiva teórica, apresentarem uma relação estreita entre os montantes transferidos e as bases econômicas das jurisdições locais, incluindo as bases tributáveis e aquelas ligadas à exploração de recursos naturais. Sobre esta relação, há que se considerar que será mediada pelos critérios que balizam o sistema de partilha e que suas ineficiências podem gerar distanciamentos em relação às bases econômicas locais. Tais ineficiências são alguns dos aspectos mais destacados na literatura especializada. Por exemplo, Serra (2005), Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Gobetti e Serra (2009) sugerem que os critérios de partilha das compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural são viesados porque geram concentração excessiva e sobrefinanciamento dos municípios produtores ou confrontantes.

As críticas podem ser generalizadas para as transferências devolutivas e compensações pelas desonerações das exportações. O principal critério de repartição se baseia no valor adicionado da produção municipal, que prioriza o local onde o bem é produzido (princípio de origem) em detrimento do local do consumo (princípio do destino), onde normalmente residem os consumidores que pagaram o imposto e se concentram as demandas por serviços públicos. Como apontam Mendes, Miranda e Cosio (2008), Alencar e Gobetti (2008) e Baratto e

Costamilan (2008), a priorização da origem na repartição dos recursos é fonte de inúmeras distorções, como a tendência à concentração dos recursos, em municípios-sedes, de empreendimentos de alto valor adicionado em pequenos espaços geográficos (refinarias, hidrelétricas etc.) e incentivos à guerra fiscal por investimentos. Foge aos propósitos deste trabalho analisar pormenorizadamente as distorções do sistema de partilha brasileiro. Cumpre apenas destacar que podem fazer que os retornos percam correspondência direta com a base econômica local e origem de desequilíbrios fiscais.

O quadro 1 também ilustra o esquema de estágios para formação da receita disponível dos municípios subjacente ao modelo de Prado (2001). O primeiro estágio é a arrecadação de competência municipal, que reflete as bases tributáveis e o esforço fiscal do governo em questão. As transferências devolutivas e compensatórias são adicionadas no segundo estágio para formar a receita própria dos municípios, a qual corresponde aos recursos que o governo recebe das bases econômicas locais, independentemente da esfera que realizou a arrecadação. A distribuição da receita própria tende a mostrar elevado grau de concentração por reproduzir as acentuadas disparidades das bases econômicas no território brasileiro, além das eventuais distorções nos critérios de partilha.

É somente no terceiro estágio que serão incorporadas as transferências redistributivas que são repassadas sem qualquer relação de proporcionalidade com as bases econômicas locais. Os fundos de participação são transferências sem condicionalidades, cujo objetivo explícito é promover equalização fiscal, e repartidas por um critério populacional com coeficientes que enviesam a distribuição dos recursos em favor dos municípios de menor porte, sob o suposto implícito de que a capacidade de arrecadação será menor quanto menor a faixa populacional em que o município se encontrar. O resultado imediato é uma distribuição relativamente aleatória dos recursos, que destina montantes *per capita* elevados aos municípios da menor faixa populacional, os quais caem abruptamente ao longo das faixas mais populosas. Este critério também está sujeito a questionamentos na literatura, que aponta que a variável populacional está mal equacionada, e isto limita seus impactos em termos de equalização fiscal, como discutido em Prado (2001), Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Silva, Fagundes e Pereira (2008).

As transferências vinculadas às políticas setoriais, no quadro 1, são repasses com condicionalidades destinados principalmente às áreas sociais (educação, saúde e assistência), os quais, devido à sua relevância e expansão progressiva, vêm adquirindo ênfase nas análises mais recentes, como em Prado (2008a; 2008b). Os critérios de partilha, apesar de serem bastante diversos, vêm, nos últimos anos, incorporando princípios equalizadores cada vez mais amplamente. As cotas-parte de tributos federais com condicionalidades são distribuídas por parâmetros populacionais (contribuição de intervenção no domínio econômico – Cide) ou por número de alunos matriculados (salário-educação), mesmo que os coeficientes individuais destinados a cada estado sejam definidos por critérios devolutivos, que limitam seus efeitos equalizadores em escala nacional.

Os fundos estaduais que compunham o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e que, com a ampliação ocorrida em 2006, passaram a compor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) possuem uma lógica semelhante: são compostos por aportes proporcionais às receitas dos governos do estado e de seus municípios, que são redistribuídos entre estes mesmos governos de acordo com o número de matrículas na rede escolar. Beneficiando-se as localidades que concentram matrículas *vis-à-vis* seus aportes aos fundos e equalizando o montante de recursos por aluno dentro do estado. Do ponto de vista da equalização fiscal, a maior crítica é que estes mecanismos pouco contribuem para modificar os desníveis entre os estados da Federação. O complemento da União ao FUNDEB(EF) avança neste sentido porque promove uma redistribuição em âmbito nacional, aportando recursos suplementares naqueles fundos estaduais em que os montantes por aluno estão abaixo do piso mínimo definido nacionalmente até alcançar o piso.

Os princípios equalizadores também estão balizando uma parcela significativa dos recursos transferidos pelos fundos nacionais de educação, saúde e assistência social. O financiamento das ações de educação básica pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ocorre principalmente pela disponibilização de montantes *per capita* por aluno matriculado, e uma prática que vem se generalizando é a adoção de diferenciadores que estabelecem montantes *per capita* mais elevados, de acordo com características específicas dos municípios (localização, nível de desenvolvimento e de pobreza, área rural etc.) ou com segmentos sociais atendidos (quilombolas, indígenas, níveis de escolaridade e vulnerabilidade da população etc.). Um dos aspectos mais notáveis da ação do FNDE tem sido o esforço para incorporar parâmetros técnicos que mensuram as necessidades fiscais dos municípios e servem de referência para delimitar os montantes a serem repassados.

Analogamente, os repasses dos fundos de saúde e assistência social para procedimentos de menor complexidade, que são ofertados pelos municípios em geral, são definidos principalmente de acordo com o número de habitantes, ou de beneficiários, e um valor *per capita* nacional (piso básico fixo), ou por montantes fixos relacionados ao apoio de programas específicos que consideram parâmetros populacionais e de oferta dos serviços (piso básico variável). Por seu turno, os procedimentos de maior complexidade vêm assimilando parâmetros técnicos na delimitação das dotações financeiras por municípios que são mais complexos – população, histórico de gastos e procedimentos, complexidade da rede de serviços, custos das diferentes modalidades etc. A oferta será mais restrita no território que encontra uma solução regional e obedece a uma lógica de pactuação que permite que o cidadão de determinado município receba atendimento na rede regional localizada em outro município, o que implica redirecionamento de dotações para esta última localidade. Esta estrutura hierárquica canaliza recursos para a rede estadual, federal, ou para os municípios de maior porte que concentram os serviços mais complexos, e não necessariamente será incompatível com a equalização da oferta dos serviços públicos. Decorre deste contexto uma evidente

limitação na análise, cujo foco é a distribuição dos recursos por municípios, não a provisão dos serviços propriamente dita.²

O acréscimo das transferências redistributivas conduzirá ao último estágio de formação da receita disponível dos municípios no quadro 1, que pode ser considerada uma medida simplificada da quantia que o sistema fiscal (sistema tributário e de transferências legais) disponibiliza para cada município ofertar serviços públicos aos seus cidadãos.³ Do ponto de vista dos impactos redistributivos, a expectativa é que os fundos de participação atuem equalizando a receita disponível dos governos municipais, a despeito de limitações decorrentes de ineficiências nos critérios de repartição. A direção dos impactos das transferências vinculadas às políticas setoriais não pode ser definida *ex-ante*. O mais razoável será esperar que estas promovam uma desconcentração dos recursos, em função dos princípios equalizadores que estão prevalecendo. A seção 4 será dedicada a mensurar os impactos redistributivos dos diversos fluxos do sistema brasileiro de partilha. Antes disto, a próxima seção analisa as tendências mais gerais da evolução e distribuição da receita disponível entre as esferas de governo.

3 RECEITA DISPONÍVEL: DISTRIBUIÇÃO ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO

A tabela 1 apresenta as receitas disponíveis da administração pública brasileira entre 2002-2012 e mostra o gradual avanço da esfera municipal tanto em proporção do PIB quanto em relação ao total da administração pública.⁴ O movimento simultâneo de ampliação das receitas disponíveis e sua desconcentração em favor da esfera municipal pode ser atribuído, em primeiro lugar, à notável expansão da arrecadação própria, que, entre 2002-2012, passou de 30,9% para 34,1% do PIB e alcançou o significativo montante de R\$ 1,5 trilhão. Em termos de distribuição, pouco mais de dois terços provém do governo federal e um quarto, do governo estadual. A arrecadação própria dos governos municipais representa uma parcela residual que cresceu neste período, ao passar de 5,1%, em 2002, para 6,2%, em 2012. O quadro de centralização fiscal se modifica bastante quando são considerados os fluxos de transferências que realocam recursos entre as esferas de governo. A participação do governo federal cai para pouco menos da metade dos recursos, e o governo estadual auferir um pequeno ganho líquido.

2. Para uma discussão mais detalhada sobre as transferências vinculadas às áreas sociais, ver Carvalho e Moura (2008), Damasceno e Salame (2008), Cruz (2009), Castro (2011) e Farenzena (2011).

3. O foco deste texto está restrito aos dispositivos legalmente formalizados do sistema de transferências. Incluindo-se os repasses automáticos dos fundos de saúde, educação e assistência social, que estão previstos em leis específicas e possuem critérios sistemáticos de distribuição dos recursos. Desconsideram-se transferências voluntárias, que são delimitadas por demandas de caráter discricionário no âmbito dos ciclos orçamentários dos governos. Prado (2001) distingue os conceitos de receita disponível permanente e receita disponível efetiva, incluindo-se nesta última as transferências discricionárias. Neste trabalho, o termo receita disponível se refere à receita disponível permanente.

4. As informações da arrecadação própria são do estudo sobre a carga tributária de Orair (2012), que utiliza técnicas de imputação para lidar com o problema de informações faltantes dos municípios. As informações da carga tributária federal foram ajustadas para incluir as compensações financeiras pela exploração dos recursos naturais e excluir as receitas do fundo parafiscal do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema S (SESC, Sesi, Senai e SENAC). As informações relativas às transferências são de uma matriz de financiamento federativo disponibilizada pela Coordenação de Finanças Públicas do Ipea e elaborada em conjunto com a Confederação Nacional dos Municípios a partir das informações das fontes pagadoras (Secretaria do Tesouro Nacional, fundos nacionais, Agência Nacional do Petróleo, secretarias estaduais de fazenda etc.). Esta matriz cobre o período 2002-2010 e dispõe de informações preliminares para 2011 e 2012. Por isso, a avaliação dos impactos redistributivos, na seção 4, tomará como referência 2002 e 2010. Além das informações fiscais, são utilizadas informações de população e produto interno bruto (PIB) municipal disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), IDHM do banco de dados eletrônico Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 e rendimento domiciliar *per capita* calculados dos censos 2000 e 2010. Por simplicidade, assumiram-se, para 2002, os mesmos valores de rendimento domiciliar e IDHM de 2000.

A maior beneficiária será a esfera municipal, que, devido ao aumento do peso das transferências de 15% para 17,1% do total dos recursos, passou a dispor de algo próximo a um quarto das receitas disponíveis.

É verdade que o debate público ainda está muito concentrado sobre questões relacionadas à centralização e elevação da carga tributária federal. No entanto, os números da tabela 1 chamam atenção para aspectos mais negligenciados, que dão indícios de que se está diante de um processo de desconcentração das receitas disponíveis, que deve ser inserido no contexto de um processo histórico mais geral de descentralização fiscal, o qual, segundo diversos autores, pode ser mais propriamente qualificado como um processo de municipalização.⁵ Suas raízes remontam à década de 1980, quando se passou de um sistema federativo centralizador, vigente no regime militar, para uma fase de descentralização das competências, mediante a provisão de serviços públicos e a ampliação da ação estatal na área social. A descentralização, sob a ótica da competência tributária, foi mais restrita e o equacionamento da estrutura de financiamento foi realizado essencialmente via transferências, sobretudo aquelas destinadas aos municípios.

Ressalte-se, entretanto, que esse processo histórico se desenvolveu de maneira não linear e sob diversas tensões, a exemplo da reversão desencadeada no final da década de 1990. Na ocasião, o governo federal impôs limites aos gastos dos governos subnacionais e ampliou, por muitos anos, sua fatia na carga tributária por intermédio das contribuições sociais não compartilhadas, como resposta às necessidades de canalizar recursos para a seguridade social e promover o ajuste fiscal. Os números do período mais atual, na tabela 1, parecem indicar a continuidade do processo mais geral de descentralização – sob gradual desconcentração dos recursos disponíveis em favor da esfera municipal – e um quadro de relacionamento fiscal entre as esferas de governo muito distinto daquele verificado no início do processo de ajuste fiscal.

TABELA 1
Receita disponível das administrações públicas (2002-2012)

	Valores nominais (em R\$ bilhões)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Governo federal											
Arrecadação própria	310,2	350,0	413,2	482,3	529,5	608,0	692,1	695,4	821,7	965,7	-
Transferências para os estados	-33,6	-36,9	-42,1	-51,4	-60,8	-66,1	-78,5	-75,0	-84,2	-97,0	-102,0
Transferências para os municípios	-43,0	-49,1	-58,8	-70,1	-80,0	-93,0	-117,7	-123,2	-138,4	-166,1	-180,6
Receita disponível	233,5	263,9	312,2	360,7	388,7	448,9	495,9	497,1	599,2	702,6	731,9
Governo estadual											
Arrecadação própria	124,0	141,9	166,2	186,4	206,1	227,5	265,6	276,3	321,8	357,5	393,1
Transferências para os estados	33,6	36,9	42,1	51,4	60,8	66,1	78,5	75,0	84,2	97,0	102,0
Transferências para os municípios	-25,4	-28,9	-33,0	-37,4	-42,1	-44,9	-52,2	-52,6	-61,5	-67,2	-75,3
Receita disponível	132,2	149,9	175,2	200,4	224,8	248,7	291,9	298,8	344,5	387,3	419,7
Governo municipal											
Arrecadação própria	23,1	27,0	32,1	35,7	41,0	47,2	53,7	58,8	69,6	80,7	92,7
Transferências para os municípios	68,5	78,1	91,9	107,5	122,1	137,9	169,8	175,8	199,8	233,3	255,9
Receita disponível	91,6	105,1	124,0	143,2	163,1	185,1	223,5	234,6	269,5	314,1	348,6

(Continua)

5. Lopreato (2002), Rezende (2006) e Prado (2007) apresentam um histórico mais detalhado dos processos de descentralização e centralização no Brasil.

(Continuação)

Participação no PIB (%)											
Governo federal											
Arrecadação própria	21,0	20,6	21,3	22,5	22,3	22,8	22,8	21,5	21,8	23,3	23,0
Transferências para os estados	-2,3	-2,2	-2,2	-2,4	-2,6	-2,5	-2,6	-2,3	-2,2	-2,3	-2,3
Transferências para os municípios	-2,9	-2,9	-3,0	-3,3	-3,4	-3,5	-3,9	-3,8	-3,7	-4,0	-4,1
Receita disponível	15,8	15,5	16,1	16,8	16,4	16,9	16,4	15,3	15,9	17,0	16,6
Governo estadual											
Arrecadação própria	8,4	8,3	8,6	8,7	8,7	8,5	8,8	8,5	8,5	8,6	8,9
Transferências para os estados	2,3	2,2	2,2	2,4	2,6	2,5	2,6	2,3	2,2	2,3	2,3
Transferências para os municípios	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,8	-1,7	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6	-1,7
Receita disponível	8,9	8,8	9,0	9,3	9,5	9,3	9,6	9,2	9,1	9,3	9,5
Governo municipal											
Arrecadação própria	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	2,1
Transferências para os municípios	4,6	4,6	4,7	5,0	5,2	5,2	5,6	5,4	5,3	5,6	5,8
Receita disponível	6,2	6,2	6,4	6,7	6,9	7,0	7,4	7,2	7,1	7,6	7,9
Participação (%) no total da receita disponível											
Governo federal											
Arrecadação própria	67,8	67,5	67,6	68,5	68,2	68,9	68,4	67,5	67,7	68,8	67,6
Transferências para os estados	-7,4	-7,1	-6,9	-7,3	-7,8	-7,5	-7,8	-7,3	-6,9	-6,9	-6,8
Transferências para os municípios	-9,4	-9,5	-9,6	-10,0	-10,3	-	-	-12,0	-11,4	-	-12,0
Receita disponível	51,1	50,9	51,1	51,2	50,0	50,9	49,0	48,2	49,4	50,0	48,8
Governo estadual											
Arrecadação própria	27,1	27,3	27,2	26,5	26,5	25,8	26,3	26,8	26,5	25,5	26,2
Transferências para os estados	7,4	7,1	6,9	7,3	7,8	7,5	7,8	7,3	6,9	6,9	6,8
Transferências para os municípios	-5,6	-5,6	-5,4	-5,3	-5,4	-5,1	-5,2	-5,1	-5,1	-4,8	-5,0
Receita disponível	28,9	28,9	28,7	28,5	29,0	28,2	28,9	29,0	28,4	27,6	28,0
Governo municipal											
Arrecadação própria	5,1	5,2	5,3	5,1	5,3	5,3	5,3	5,7	5,7	5,8	6,2
Transferências para os municípios	15,0	15,0	15,0	15,3	15,7	15,6	16,8	17,1	16,5	16,6	17,1
Receita disponível	20,0	20,3	20,3	20,3	21,0	21,0	22,1	22,8	22,2	22,4	23,2

Elaboração dos autores.

Obs.: a partir de informações de Orair (2012) e da matriz de financiamento federativo disponibilizada pela Coordenação de Finanças Públicas do Ipea.

Para avançar na análise sobre os fatores que estão por trás dessa desconcentração, a tabela 2 apresenta informações desagregadas que propiciam um olhar mais detalhado sobre a evolução dos componentes das receitas disponíveis dos municípios entre 2002-2012. Verifica-se que, no período como um todo, quase todos os componentes apresentaram taxas de crescimento próximas ou superiores às taxas de crescimento do PIB, bem como pode-se selecionar alguns componentes que cresceram mais expressivamente, concentrando o avanço da receita disponível em proporção do PIB e ganhando importância em seu total. Entre tais componentes, destacam-se: *i*) o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que aumentou 0,4 ponto percentual (p.p.) no PIB entre 2002-2012 e responde por uma parcela expressiva do avanço da arrecadação própria; e *ii*) as transferências vinculadas às políticas setoriais, que cresceram de maneira generalizada por todos seus componentes e respondem por 1,1 p.p. do avanço total das transferências de 1,2 p.p. no PIB. O crescimento das receitas tributárias com ênfase no ISS foi analisado por Orair *et al.* (2011), que atribui este fenômeno não somente à expansão das bases tributáveis dos municípios – devido ao crescimento proporcionalmente maior do setor de serviços, aumento do grau de

formalização e desconcentração produtiva em favor dos municípios de pequeno e médio portes – como também ao maior esforço fiscal, principalmente por parte dos municípios de menor porte, que está correlacionado com mudanças na legislação e modernização nos aparelhos de arrecadação e fiscalização.

No caso das transferências vinculadas às políticas setoriais, deve-se levar em conta que os fatores explicativos de sua dinâmica são mais complexos que nas demais transferências, com regras imediatas de delimitação dos montantes transferidos a partir da arrecadação das esferas centrais de governo. As regras estão restritas a um subgrupo das transferências vinculadas, como a cota-parte do salário-educação e os fundos estaduais do FUNDEB(EF). A expansão neste subgrupo deriva do comportamento do salário-educação – um tributo sobre a folha salarial que teve sua arrecadação impulsionada pela dinâmica favorável do mercado de trabalho na economia brasileira – e da substituição do FUNDEF pelo FUNDEB. Durante o período de transição, entre 2006 e 2009, houve redirecionamento de uma parcela crescente das receitas dos estados e municípios para o FUNDEB, cuja contrapartida foi a redução nos valores líquidos das demais transferências (devolutivas, compensatórias e fundos de participação). Os montantes transferidos pelos fundos nacionais e pelo complemento ao FUNDEB(EF), que totalizam cerca de 40% das transferências vinculadas, não possuem definição legal muito precisa. Claro está que, de maneira cada vez mais ampla, nos últimos anos, estão adotando valores de referência *per capita* e/ou pisos nacionais que conferem maior previsibilidade na relação entre os repasses e a população dos municípios. Mas esta constatação não pode ser generalizada para todas as transferências, e mesmo os valores de referência são definidos, muitas vezes, de maneira relativamente arbitrária. Na prática, o mecanismo que prevalece é a delimitação de um montante global a ser transferido pelo governo federal a cada ano – a partir da estrutura de vinculações e das diversas pressões no âmbito mais geral do processo orçamentário, as quais definem as disponibilidades e prioridades de gastos –, o qual, por sua vez, determinará a oferta dos serviços ou a possibilidade de reajustes nos valores de referência. Torna-se, assim, muito mais difícil precisar os determinantes de sua expansão.

TABELA 2
Receita disponível do governo municipal (2002-2012)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valores nominais (em R\$ milhões)											
Arrecadação própria	23.130	27.015	32.112	35.697	40.982	47.206	53.688	58.779	69.649	80.735	92.694
IPTU	7.516	8.666	9.704	10.545	11.597	12.628	13.546	14.882	17.154	19.334	21.235
ISS	9.003	10.218	12.497	14.764	17.795	20.784	25.017	27.419	32.839	38.516	44.914
ITBI e contribuição de melhoria	1.717	1.830	2.006	2.279	2.716	3.467	4.324	4.546	5.919	7.369	8.399
Contribuições previdenciárias	1.789	2.307	2.896	2.724	2.963	3.783	3.882	4.333	5.095	6.023	7.577
Taxas e outras contribuições	3.105	3.993	5.009	5.385	5.911	6.543	6.919	7.600	8.642	9.492	10.568
Transferências devolutivas	27.235	31.076	35.420	40.098	45.220	48.762	56.822	57.331	66.980	73.535	82.573
Cota-parte do ICMS	21.832	24.969	28.462	31.990	35.721	37.832	44.403	44.340	52.638	57.918	63.444
Cota-parte do IPVA	3.470	3.762	4.355	5.118	6.051	6.727	7.285	7.868	8.384	8.397	10.716
IRRF dos servidores municipais	1.810	2.208	2.458	2.855	3.293	4.041	4.963	4.889	5.593	6.820	7.968
Outros	123	136	145	136	154	162	171	234	365	401	445

(Continua)

(Continuação)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valores nominais (em R\$ milhões)											
Transferências compensatórias – desonerações das exportações	1.234	1.247	1.399	1.576	1.592	1.552	1.943	1.440	1.610	1.755	1.722
Transferências compensatórias – exploração de recursos naturais	1.775	2.675	3.265	3.873	4.762	4.624	6.552	5.120	6.515	8.300	10.145
Transferências redistributivas – fundos de participação	18.730	19.549	21.562	26.974	29.889	34.327	42.907	42.294	44.156	53.835	55.651
Transferências redistributivas – vinculadas às políticas setoriais	19.518	23.523	30.238	35.011	40.686	48.646	61.621	69.598	80.567	95.916	105.831
FNDE	563	714	1.717	2.825	3.504	3.406	3.979	4.554	6.027	6.630	7.293
FUNDEB(EF)	11.203	12.783	15.099	17.718	19.932	25.099	33.366	37.733	44.021	53.013	57.773
FNS	6.584	8.337	11.309	12.336	14.658	16.670	20.264	23.066	25.319	30.343	33.671
Outros	1.168	1.690	2.113	2.133	2.592	3.471	4.011	4.244	5.199	5.930	7.095
Participação (em %) no PIB											
Arrecadação própria	1,57	1,59	1,65	1,66	1,73	1,77	1,77	1,81	1,85	1,95	2,11
IPPU	0,51	0,51	0,50	0,49	0,49	0,47	0,45	0,46	0,46	0,47	0,48
ISS	0,61	0,60	0,64	0,69	0,75	0,78	0,83	0,85	0,87	0,93	1,02
ITBI e contribuição de melhoria	0,12	0,11	0,10	0,11	0,11	0,13	0,14	0,14	0,16	0,18	0,19
Contribuições previdenciárias	0,12	0,14	0,15	0,13	0,13	0,14	0,13	0,13	0,14	0,15	0,17
Taxas e outras contribuições	0,21	0,23	0,26	0,25	0,25	0,25	0,23	0,23	0,23	0,23	0,24
Transferências devolutivas	1,84	1,83	1,82	1,87	1,91	1,83	1,87	1,77	1,78	1,77	1,88
Cota-parte do ICMS	1,48	1,47	1,47	1,49	1,51	1,42	1,46	1,37	1,40	1,40	1,44
Cota-parte do IPVA	0,23	0,22	0,22	0,24	0,26	0,25	0,24	0,24	0,22	0,20	0,24
IRRF dos servidores municipais	0,12	0,13	0,13	0,13	0,14	0,15	0,16	0,15	0,15	0,16	0,18
Outros	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Transferências compensatórias – desonerações das exportações	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04
Transferências compensatórias – exploração de recursos naturais	0,12	0,16	0,17	0,18	0,20	0,17	0,22	0,16	0,17	0,20	0,23
Transferências redistributivas – fundos de participação	1,27	1,15	1,11	1,26	1,26	1,29	1,42	1,31	1,17	1,30	1,26
Transferências redistributivas – vinculadas às políticas setoriais	1,32	1,38	1,56	1,63	1,72	1,83	2,03	2,15	2,14	2,32	2,40
FNDE	0,04	0,04	0,09	0,13	0,15	0,13	0,13	0,14	0,16	0,16	0,17
FUNDEB(EF)	0,76	0,75	0,78	0,83	0,84	0,94	1,10	1,16	1,17	1,28	1,31
FNS	0,45	0,49	0,58	0,57	0,62	0,63	0,67	0,71	0,67	0,73	0,76
Outros	0,08	0,10	0,11	0,10	0,11	0,13	0,13	0,13	0,14	0,14	0,16

Elaboração dos autores.

Obs.: a partir de informações de Orair (2012) e da matriz de financiamento federativo disponibilizada pela Coordenação de Finanças Públicas do Ipea.

Uma primeira hipótese está relacionada à expansão do orçamento da área social devido às vinculações constitucionais e ao padrão de crescimento da carga tributária. Orair (2012) mostra que a trajetória ascendente da carga tributária foi impulsionada por tributos não compartilhados (diretamente) que incidem principalmente sobre os rendimentos do trabalho, grande parte destes com vinculações para destinação de recursos à área social. Os tributos compartilhados, que incidem predominantemente sobre bens e serviços ou renda das pessoas jurídicas, por seu turno, sofreram mais intensamente os efeitos da desaceleração econômica pós-crise de 2008, sendo alvos prioritários, desde então, das medidas de desonerações. Fornecendo-se, com isso, uma explicação adicional para a tendência de relativa estabilidade em proporção do PIB da maior parte das transferências devolutivas, compensatórias e fundos de participação.

Uma segunda hipótese é que parece haver uma priorização na destinação de recursos para as áreas sociais básicas, os quais são executados primordialmente por repasses aos municípios em geral. Esta hipótese está evidenciada pelo aumento do peso destas despesas no orçamento das áreas sociais.⁶

É possível conjecturar ainda que o aumento dos montantes repassados esteja associado à descentralização e expansão da oferta dos serviços por parte dos governos locais. Isto fica mais evidente na área de educação básica, em que se observou um processo de municipalização do ensino, o que, na medida em que o principal critério de repartição dos recursos entre estados e municípios é pela destinação de montantes *per capita* pelo número de alunos matriculados, provocou uma redistribuição de recursos da rede estadual para a rede municipal, conforme analisado por Cruz (2009) e Farenzena (2011). As análises apontam que a própria natureza do critério de repartição incentivou este movimento por parte dos municípios, os quais, motivados pelos recursos adicionais, se interessaram pelo aumento da oferta, principalmente nas regiões menos desenvolvidas, cuja disponibilidade de recursos é mais baixa.

Não se deseja estender essa análise. Para os propósitos imediatos do trabalho, é importante apenas destacar que a dinâmica das transferências vinculadas às políticas setoriais parece estar relacionada a processos mais gerais de ampliação dos recursos destinados às áreas sociais básicas que são ofertadas pela totalidade dos municípios e de generalização de critérios equalizadores na repartição destes recursos.⁷ Na medida em que as transferências vinculadas estão liderando a expansão das receitas disponíveis dos municípios, junto com a arrecadação própria – que tem apresentado um padrão de crescimento que beneficia proporcionalmente mais os municípios de menor porte –, espera-se que o processo de desconcentração em favor da esfera municipal também esteja associado a uma desconcentração entre os municípios do país. Esta hipótese será avaliada com mais rigor na próxima seção.

4 RECEITA DISPONÍVEL: DISTRIBUIÇÃO ENTRE OS GOVERNOS MUNICIPAIS

Esta seção aplica as metodologias de avaliação do grau de progressividade dos componentes da renda total e dos impactos redistributivos do sistema fiscal por um esquema de estágios de formação da renda final, considerando-se a distribuição da receita disponível *per capita* dos municípios brasileiros. Para uma dada distribuição de renda, as medidas de progressividade identificam os componentes da renda total que são progressivos; isto é, aqueles cuja ampliação está relacionada a uma redução no grau de desigualdade da distribuição. Por oposição, um

6. Por exemplo, os recursos destinados à atenção básica aumentaram de 13,5 % para 18,6% do orçamento na área da saúde no período 2002-2012 (R\$ 3,4 bilhões para R\$ 14,5 bilhões), e os recursos no ensino básico, de 17% para 32% do orçamento da educação (R\$ 2,3 bilhões para R\$ 21,8 bilhões). No mesmo período, as transferências para os municípios aumentaram de 10,4% para 22,7% do orçamento da educação (R\$ 1,4 bilhão para R\$ 15,3 bilhões), e de 13,0% para 48,5% na saúde (R\$ 10 bilhões para R\$ 37,7 bilhões), mesmo se considerando que os números de 2002 estejam ligeiramente subestimados, por não contabilizarem alguns repasses indiretos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e do salário-educação aos municípios.

7. O exemplo mais notável é o complemento da União ao FUNDEB(EF), que vem destinando montantes crescentes de recursos para a educação básica nos estados mais pobres do país. Seus volumes totalizavam cerca de R\$ 0,3 bilhão, em 2002, em benefício de municípios de quatro estados que não alcançaram o piso nacional. Passaram para R\$ 1,7 bilhão em oito estados, em 2007, e R\$ 7,5 bilhões em dez estados, em 2012. Atualmente, Sergipe é o único dos nove estados da região Nordeste que não é contemplado. Também recebem recursos, na região Norte, o Amazonas e o Pará.

determinado componente será regressivo se sua ampliação causar aumento na desigualdade.⁸ A tabela 3 apresenta os resultados das medidas de progressividade dos componentes da receita disponível dos municípios brasileiros em 2010. Os valores positivos indicam componentes progressivos e os negativos são regressivos, e as magnitudes dos valores absolutos indicam maiores graus de progressividade (quando positivos) ou regressividade (quando negativos). A tabela 3 também contém as razões de concentração que mensuram os graus de desigualdade dos componentes da receita disponível e guardam relação direta com as medidas de progressividade. A abordagem convencional considera o ordenamento das observações do mais pobre até o mais rico pelo seu nível de renda. No exemplo em questão, trata-se de ordenar a população dos municípios de acordo com a receita disponível *per capita* (RD). Além desta opção, as medidas na tabela 3 e, mais adiante, no gráfico 1 foram apuradas com base em outros indicadores municipais no ordenamento da população: PIBPC, RDPC médio e IDHM. Estas alternativas permitem não somente controlar aspectos relacionados às capacidades e necessidades fiscais dos municípios, conforme exposto na introdução, como também conferir maior robustez aos resultados.⁹

Sob uma perspectiva mais geral, pode-se afirmar que as magnitudes e os sinais das medidas de progressividade na tabela 3 estão em conformidade com a expectativa teórica. As transferências de caráter redistributivo mostraram-se progressivas, enquanto a arrecadação própria e as transferências devolutivas e compensatórias são, na maioria dos casos, regressivas. Os resultados, quase sempre, apresentaram robustez, no sentido de não modificarem seus sinais entre os ordenamentos. A principal exceção ocorre nas compensações pela exploração de recursos naturais, que possuem os maiores graus de regressividade nos dois primeiros ordenamentos e, paradoxalmente, progressividade nos demais. A elevada regressividade era esperada porque estão relacionadas a atividades econômicas concentradas espacialmente e a critérios de repartição que concentram recursos em poucos municípios. Os elevados níveis de produção e receitas municipais, no entanto, não se traduzem em níveis equivalentes de renda e condições de vida da população em geral. Por isto, os municípios beneficiários estão no topo da distribuição de renda nos dois primeiros ordenamentos, que indicam elevada regressividade; e o mesmo não ocorre nos demais ordenamentos.

Os resultados mostram graus de regressividade bastante elevados na arrecadação própria. Alencar e Gobetti (2008) e Orair *et al.* (2011) já haviam encontrado resultados semelhantes e destacado a alta concentração da arrecadação municipal nos maiores centros urbanos e nas regiões mais desenvolvidas do país. Na sequência, em termos de regressividade, aparecem as transferências devolutivas e as compensações pelas desonerações de exportações, em conformidade com o que se esperava, porque guardam relação com as bases econômicas locais, principalmente o valor adicionado da produção municipal, e reproduzem sua distribuição

8. A medida de progressividade considerada é a diferença entre a razão de concentração e o índice de Gini da renda final. Uma discussão conceitual sobre metodologias de avaliação da progressividade pode ser vista em Hoffmann (2007).

9. A razão de concentração da receita disponível na última linha da tabela 3 nada mais é que o próprio índice de Gini, a medida de desigualdade mais comumente utilizada. A medida de desigualdade da renda total cai na medida em que se caminha até alcançar o ordenamento pelo IDHM. A provável explicação é por que o sistema de partilha brasileiro destina montantes anormalmente elevados para determinados municípios que não necessariamente correspondem aos mais elevados níveis de produção, renda ou desenvolvimento, e os reordenamentos reduzem a desigualdade.

desigual no território. Por seu turno, as evidências são de progressividade das transferências redistributivas, com destaque para os fundos de participação e as transferências do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que inclusive apresentaram valores negativos nas medidas de desigualdade que indicam concentração dos recursos nos municípios da base da distribuição de renda. As demais transferências vinculadas às políticas setoriais apresentaram menor progressividade, tal qual esperado, pelo fato de uma parcela considerável ser pautada por critérios equalizadores. Em suma, os resultados das medidas de progressividade (tabela 3) são compatíveis com as expectativas teóricas e, salvo poucas exceções, generalizáveis para os diversos componentes das categorias agregadas das receitas disponíveis. Justificando-se uma abordagem mais agregada para avaliar os impactos redistributivos do sistema de transferências, pelo esquema de estágios de formação da renda final. Esta análise pode ser realizada a partir do gráfico 1, que apresenta os índices de Gini apurados em cada estágio em 2002 e 2010. Os impactos redistributivos são mensurados pela mudança na medida de desigualdade antes e após cada etapa de intervenção governamental.

TABELA 3

Medidas de progressividade e desigualdade dos componentes da receita disponível *per capita* dos municípios brasileiros (2010)

	Medida de progressividade				Medida de desigualdade			
	RD	PIBPC	RDPC	IDH	RD	PIBPC	RDPC	IDH
Arrecadação própria	-0,170	-0,252	-0,326	-0,321	0,382	0,411	0,434	0,426
IPTU	-0,235	-0,293	-0,416	-0,425	0,448	0,452	0,523	0,529
ISS	-0,211	-0,300	-0,326	-0,316	0,423	0,459	0,433	0,420
ITBI e contribuição de melhoria	-0,147	-0,224	-0,360	-0,341	0,359	0,383	0,468	0,446
Contribuições sociais	-0,079	-0,149	-0,208	-0,206	0,291	0,307	0,315	0,310
Taxas e outras contribuições	0,056	-0,062	-0,196	-0,191	0,156	0,220	0,304	0,296
Transferências devolutivas	-0,115	-0,176	-0,097	-0,108	0,327	0,334	0,205	0,213
Cota-parte do ICMS	-0,118	-0,173	-0,059	-0,071	0,330	0,331	0,166	0,175
Cota-parte do IPVA	-0,095	-0,202	-0,281	-0,299	0,307	0,361	0,389	0,403
Cota-parte do IOF-Ouro	0,508	0,481	0,399	0,534	-0,295	-0,323	-0,291	-0,430
Cota-parte do ITR	-0,085	0,004	0,207	0,272	0,298	0,155	-0,100	-0,167
IRRF dos servidores municipais	-0,121	-0,179	-0,202	-0,201	0,333	0,338	0,310	0,306
Transferências compensatórias – desonerações das exportações	-0,082	-0,147	-0,021	-0,008	0,294	0,305	0,128	0,112
Cota-parte do IPI-Exportação	-0,115	-0,179	-0,055	-0,041	0,327	0,338	0,162	0,146
Lei Kandir	-0,110	-0,176	-0,062	-0,072	0,322	0,334	0,170	0,176
FEX	-0,011	-0,075	0,064	0,094	0,223	0,233	0,043	0,010
Transferências compensatórias – exploração de recursos naturais	-0,489	-0,344	0,140	0,205	0,701	0,502	-0,032	-0,100
Hídricos	-0,252	0,133	0,264	0,327	0,464	0,026	-0,157	-0,223
Minerais	-0,483	-0,483	0,214	0,190	0,695	0,641	-0,106	-0,085
Petróleo e gás natural	-0,553	-0,417	0,121	0,197	0,765	0,575	-0,013	-0,092
Petróleo e gás natural – repasses estaduais	-0,175	-0,128	0,027	0,103	0,387	0,286	0,081	0,001
Transferências redistributivas – fundos de participação	0,223	0,376	0,361	0,367	-0,011	-0,218	-0,253	-0,263
Cota-parte do FPM	0,223	0,376	0,361	0,367	-0,011	-0,218	-0,253	-0,263

(Continua)

(Continuação)

	Medida de progressividade				Medida de desigualdade			
	RD	PIBPC	RDPC	IDH	RD	PIBPC	RDPC	IDH
FEP	0,223	0,377	0,362	0,368	-0,011	-0,218	-0,254	-0,263
AFM	0,223	0,376	0,361	0,367	-0,011	-0,218	-0,253	-0,263
Transferências redistributivas – vinculadas às políticas setoriais	0,164	0,191	0,153	0,149	0,048	-0,032	-0,046	-0,045
Cota-parte da CIDE	0,185	0,230	0,204	0,205	0,027	-0,072	-0,096	-0,101
Cota-parte do salário-educação	0,009	0,011	0,014	-0,001	0,203	0,148	0,094	0,105
FNDE	0,118	0,170	0,163	0,158	0,095	-0,012	-0,056	-0,053
FUNDEB(EF)	0,182	0,230	0,227	0,222	0,031	-0,072	-0,119	-0,117
FNS	0,153	0,132	0,022	0,021	0,059	0,026	0,086	0,084
FNAS	0,350	0,476	0,464	0,462	-0,138	-0,318	-0,356	-0,358
Receita disponível	-	-	-	-	0,212	0,159	0,108	0,105

Elaboração dos autores.

Obs.: a partir de informações de Orair (2012) e da matriz de financiamento federativo disponibilizada pela Coordenação de Finanças Públicas do Ipea.

O primeiro estágio, no gráfico 1, corresponde à arrecadação própria, e os valores superiores a 0,4, nas medidas de desigualdade, sugerem uma elevada disparidade das receitas municipais neste estágio. Apesar dos indícios de redução da desigualdade inicial captados pelas quedas nas medidas de desigualdade em todas as alternativas de ordenamento ao se compararem os valores de 2002 e 2010. Segundo Orair *et al.* (2011), esta queda da desigualdade está associada ao padrão de crescimento da arrecadação própria, que foi caracterizado pela expansão proporcionalmente maior do ISS nos municípios de pequeno e de médio portes. Os resultados no gráfico 1 mostram ainda que o sistema de partilha brasileiro, tomado em um sentido amplo, possui nítido impacto redistribuidor. A atuação do sistema de transferências promoveu impactos redistributivos significativos (entre 0,26 p.p. e 0,36 p.p., de acordo com o ordenamento e o ano considerados) que reduzem as medidas de desigualdade para patamares inferiores a 0,25 na passagem da arrecadação própria para a receita disponível. Ressalte-se, entretanto, que as magnitudes dos impactos redistributivos modificaram-se muito pouco nos dois períodos considerados. Por exemplo, o impacto redistributivo das transferências no ordenamento pelo IDHM foi de 0,34 e 0,33 em 2002 e 2010, respectivamente.

Mesmo com poucas alterações nas magnitudes dos impactos agregados, os impactos redistributivos dos fluxos específicos de transferências, no gráfico 1, apresentaram modificações mais expressivas nos dois períodos. Dependendo da opção de ordenamento considerada, os impactos redistributivos das transferências devolutivas e compensatórias em 2002 variaram entre 0,05 e 0,16 e se reduziram em 2010, com variação entre 0,04 e 0,14. Ressalte-se, entretanto, que estes impactos derivam dos elevados níveis iniciais de desigualdade, que fazem que, mesmo se tratando de componentes regressivos da renda, a distribuição das transferências devolutivas e compensatórias seja ainda menos desigual que a arrecadação própria. De todo modo, os impactos redistributivos são limitados, e as medidas de desigualdade da receita própria, apuradas após a inclusão das transferências devolutivas e compensatórias, apresentam valores relativamente elevados, que superam 0,3. Sempre se pode argumentar, diante de tal

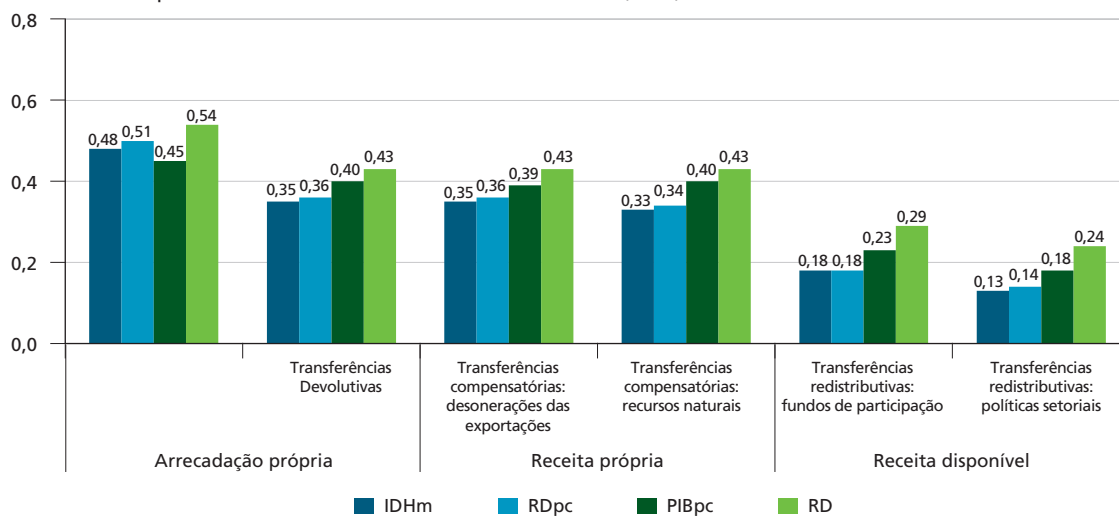
constatação, que a função destas transferências não é promover a equalização da receita *per capita*, e sim viabilizar ganhos de eficiência relacionados à função de arrecadador substituto ou indenizar localidades por externalidades das atividades de exploração de recursos naturais. Mas não se deve negligenciar a presença de ineficiências nos critérios de repartição, conforme abordado na seção 2, que restringem os impactos redistributivos do sistema de transferências e estão presentes não somente nas transferências devolutivas e compensatórias como também nas transferências redistributivas.

A despeito dessa limitação, deve-se assinalar que os fundos de participação, além de apresentarem elevados graus de progressividade (tabela 3), são responsáveis pelos maiores impactos redistributivos (gráfico 1). Os impactos redistributivos dos fundos de participação variaram entre 0,14 e 0,16 em 2002, e caíram para valores entre 0,12 e 0,14, em 2010. A redução destes impactos, a exemplo do que prevaleceu entre as transferências devolutivas e compensatórias, fez que, mesmo partindo de um nível mais baixo de desigualdade inicial, as medidas de desigualdade, após a inclusão das transferências dos fundos de participação, alcançassem patamares, em 2010, que são muito semelhantes aos observados em 2002.

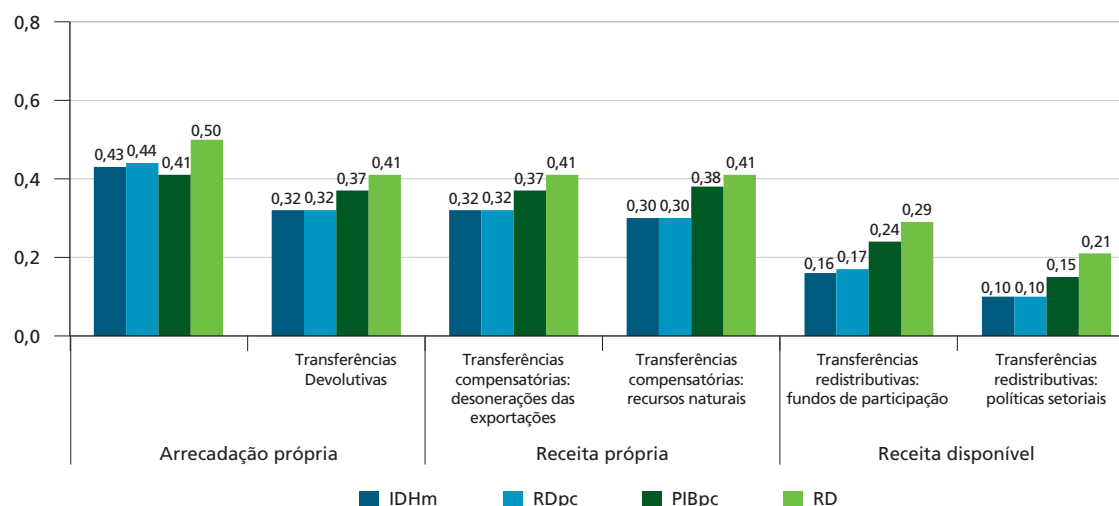
GRÁFICO 1

Medidas de desigualdade nos estágios de formação da receita disponível (2002/2010)

1A – Impactos redistributivos do sistema de transferências (2002)



1B – Impactos redistributivos do sistema de transferências (2010)



Elaboração dos autores.

Obs.: a partir de informações de Orair (2012) e da matriz de financiamento federativo disponibilizada pela Coordenação de Finanças Públicas do Ipea.

Por seu turno, verificam-se ampliações dos impactos redistributivos das transferências vinculadas às políticas setoriais que estavam circunscritos à faixa entre 0,04 e 0,05, em 2002, e passaram a estar entre 0,06 e 0,08, em 2010. Este fenômeno é relevante porque compensou a redução dos impactos redistributivos das demais transferências e resultou na queda da desigualdade da renda disponível sob todas alternativas consideradas no gráfico 1. Para exemplificar, houve uma redução na medida de desigualdade da receita disponível de 0,14 para 0,10 no ordenamento pelo IDHM. Conforme discutido na seção 3, as transferências vinculadas às políticas sociais que possuem perfil progressivo lideraram o crescimento das transferências para os municípios brasileiros nos últimos anos, e isto contribui para explicar a ampliação de seus impactos redistributivos. Mas também parece razoável atribuir esta ampliação a algumas das modificações identificadas no período recente, com vistas a expandir a parcela de recursos destinada às áreas sociais básicas que são ofertadas pela totalidade dos municípios e generalizar o uso de critérios equalizadores na definição de sua repartição. Uma análise mais precisa nesta direção exigirá a adoção de técnicas de decomposição dinâmica das mudanças nas medidas de desigualdade, e constitui uma importante linha de avanços deste trabalho.

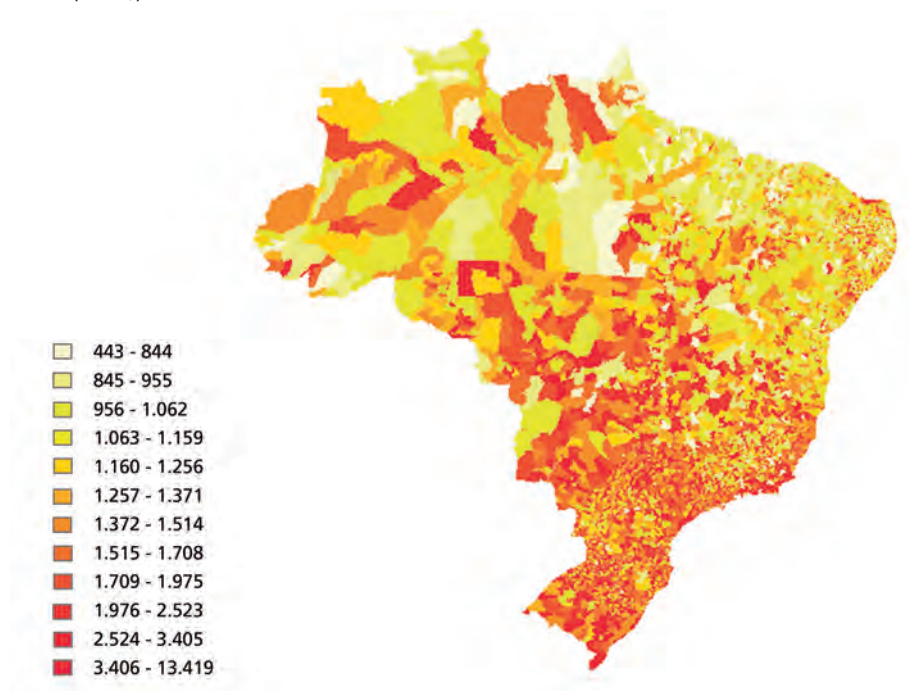
Por ora, cumpre apenas observar que, mesmo diante das evidências de redução na desigualdade da distribuição, ainda persistem disparidades muito elevadas nos montantes *per capita* de receitas disponíveis. Estas disparidades estão evidenciadas no mapa 2, que classifica os municípios brasileiros em estratos, de acordo com faixas da receita disponível *per capita*. Mais particularmente, os municípios do primeiro estrato, formado pelos três primeiros centésimos da distribuição de renda, dispõem de recursos que variam entre R\$ 443 e R\$ 844 para fins de provisão de serviços públicos aos seus cidadãos e que são significativamente inferiores aos montantes superiores a R\$ 3.406, no último estrato, correspondente aos três

últimos centésimos da distribuição de renda. Com destaque para municípios como Paulínia, São Francisco do Conde e Presidente Kennedy, cujas receitas *per capita* superam R\$ 9.600 devido aos significativos repasses de transferências devolutivas e compensatórias por sediarem empreendimentos de elevado valor adicionado em pequeno espaço geográfico (refinarias) ou confrontarem poços de petróleo.

MAPA 1

Receita disponível *per capita* dos municípios brasileiros (2010)

(Em R\$)



Elaboração dos autores.

Obs.: a partir de informações de Orair (2012) e da matriz de financiamento federativo disponibilizada pela Coordenação de Finanças Públicas do Ipea.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se dedicou a analisar as tendências mais gerais da evolução e distribuição da receita disponível dos governos municipais no período 2002-2012. A análise sugere que se está diante de um movimento de desconcentração das receitas que se processa tanto verticalmente, em favor da esfera municipal, quanto horizontalmente, no sentido de reduzir as disparidades entre os municípios brasileiros. Sugere-se ainda que os principais fatores por trás deste processo estão relacionados aos padrões de crescimento da arrecadação própria e das transferências vinculadas às políticas sociais, que vêm mostrando taxas de crescimento superiores às demais transferências (e ao próprio PIB) e beneficiando proporcionalmente mais os municípios de pequeno e de médio portes e/ou com menor grau de desenvolvimento.

Esse movimento de desconcentração deve ser inserido no contexto de um processo mais amplo de municipalização, e, em termos mais específicos, parece ser reflexo da priorização na destinação de recursos para áreas sociais básicas que são ofertadas pela totalidade dos municípios e generalização de critérios equalizadores na delimitação dos montantes a serem transferidos. Por isto, as transferências vinculadas às políticas sociais estão atuando como redutoras das disparidades nas capacidades de gasto dos municípios, mesmo que este não seja seu objetivo fundamental. Em contrapartida, as evidências indicam uma redução dos impactos redistributivos das demais transferências, incluindo os fundos de participação, cuja função precípua é justamente promover a equalização fiscal. À primeira vista, as características deste processo, o qual combina ampliação das receitas disponíveis com redução de suas disparidades entre os municípios, são desejáveis, sobretudo quando se considera que uma parcela crescente dos recursos está vinculada às áreas sociais básicas com forte impacto sobre o bem-estar da população. Faz-se necessário, entretanto, tecer algumas considerações finais a respeito das limitações desta análise, com foco restrito nas receitas disponíveis.

Primeiramente, não se deve negligenciar a existência de ineficiências nos critérios de repartição que limitam os impactos redistributivos do sistema de partilha brasileiro nem de elevadas disparidades iniciais nas receitas próprias dos municípios. Sob estas circunstâncias, acaba-se repetindo, em termos federativos, um dilema semelhante ao vivenciado na esfera social: os montantes precisam crescer demasiadamente para de fato reverterem problemas estruturais e reduzirem o número de municípios subfinanciados. Basta notar que, mesmo diante do movimento recente de contínua expansão das transferências com perfil progressivo, ainda persistem enormes disparidades na distribuição dos recursos. Tal constatação indica que há ampla margem para aprimoramento dos critérios de partilha com o objetivo de eliminar ineficiências e introduzir mecanismos mais efetivos de equalização fiscal, assim como ocorre em outras federações modernas. As experiências recentes na área de educação básica mostram que é possível obter uma distribuição mais equitativa dos recursos, por meio da incorporação de parâmetros que quantificam com alguma precisão as demandas por serviços públicos e diferenciam as necessidades fiscais dos municípios. No entanto, o sistema brasileiro ainda carece de instrumentos de equalização fiscal desenhados de maneira mais apropriada para compatibilizar as dimensões de eficiência e equidade, por exemplo, critérios que mensurem apropriadamente as capacidades fiscais dos municípios ou estabeleçam exigências de contrapartidas.

Em segundo lugar, o processo de ampliação e equalização dos recursos disponíveis é um passo importante para a equalização das capacidades de provisão dos serviços públicos, mas não é condição suficiente para uma provisão adequada. Tampouco permite traçar diagnósticos definitivos sobre a evolução dos desequilíbrios fiscais verticais e horizontais, mesmo por que tem sido acompanhado pela descentralização de responsabilidades na esfera local. Por isso, uma importante linha de avanços corresponde às análises complementares das relações deste processo com os desequilíbrios horizontais e verticais na Federação

brasileira, o comportamento fiscal dos municípios e as questões relativas à alocação e eficiência do gasto público. As evidências de maior disponibilidade e melhor distribuição dos recursos disponíveis dos municípios contribuem para configurar um novo quadro, que exige a reorientação da reflexão cada vez mais na direção de análises sobre seus resultados e menos a aspectos relacionados à carência de recursos, o que não implica em dizer que esta última não deva ser questionada.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça fiscal na Federação brasileira**: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. *In*: PRÊMIO TESOUREIRO NACIONAL – TÓPICOS ESPECIAIS DE FINANÇAS PÚBLICAS, 13., 2008. Brasília: ESAF, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/xlr1KV>>.
- BARATTO, G.; COSTAMILAN, P. M. B. Cota-parte dos municípios no ICMS: critérios de partilha. *In*: PRADO, S. R. R. (Coord.). Transferências intergovernamentais na Federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros** – Caderno fórum fiscal, n. 6, p. 114-184. Brasília: ESAF, 2008.
- BOADWAY, R. Grants in a federal economy: a conceptual perspective. *In*: BOADWAY, R.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers**: principles and practice. Washington: The World Bank, 2007. cap. 2, p. 55-74. Disponível em: <<http://goo.gl/M4cXrC>>.
- CARVALHO, C. M. S.; MOURA, T. A. S. B. O financiamento da saúde no Brasil. *In*: PRADO, S. R. R. (Coord.). Transferências intergovernamentais na Federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros** – Caderno fórum fiscal, n. 6, p. 252-306. Brasília: ESAF, 2008.
- CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. *In*: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. cap. 2, p. 29-49. Disponível em: <<http://goo.gl/4zToVF>>.
- CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- DAMASCENO, J. C. S.; SALAME, R. R. Financiamento da educação na Federação brasileira. *In*: PRADO, S. R. R. (Coord.). Transferências intergovernamentais na Federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros** – Caderno fórum fiscal, n. 6, p. 307-323. Brasília: ESAF, 2008.
- FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. *In*: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. cap. 6, p. 95-110.

GOBETTI, S. W.; SERRA, R. V. Uma abordagem crítica da distribuição e aplicação dos *royalties* no Brasil. In: BROSE, M. **O pagamento por serviços ambientais: o mercado de carbono promove a inclusão social?** Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2009. cap. 2, p. 73-97.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-81, jun. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/Edodq9>>.

_____. Medindo a progressividade das transferências. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2, cap. 20, p. 179-195. Disponível em: <<http://goo.gl/vcyevU>>.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP; Instituto de Economia/UNICAMP, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/pwpg15>>.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. (Textos para Discussão, n. 40). Disponível em: <<http://goo.gl/ab3ufV>>.

ORAIR, R. O. *et al.* **Uma metodologia de construção de séries de alta frequência das finanças municipais no Brasil com aplicação para o IPTU e o ISS: 2004-2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.632). Disponível em: <<http://goo.gl/cPZpJd>>.

_____. **Carga tributária brasileira – 2002-2012: estimação e análise dos determinantes da evolução recente**. In: PRÊMIO TESOUREIRO NACIONAL – ECONOMIA E CONTABILIDADE DO SETOR PÚBLICO, 17., 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/fAuIPw>>.

PRADO, S. R. R. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo: Adenauer, 2001. Preliminar. Disponível em: <<http://goo.gl/loYmIY>>.

_____. **A questão fiscal na Federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. Campinas: Cepal; Ipea, 2007. Relatório. Disponível em: <<http://goo.gl/dcP1Hm>>.

_____. Introdução conceitual e visão geral do sistema. In: _____. Transferências intergovernamentais na Federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros** – Caderno fórum fiscal, n. 6, p. 11-39. Brasília: ESAF, 2008.

_____. Financiamento do gasto social em Federações: vinculação e programas nacionais. In: _____. Transferências intergovernamentais na Federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros** – Caderno fórum fiscal, n. 6, p. 241-251. Brasília: ESAF, 2008.

REZENDE, F. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária. In: _____. **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

SERRA, R. V. **Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais**: evidências e sugestões para correção de rumo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal. **Anais...** Natal: ANPEC, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/2nmPlt>>.

SHAH, A. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. *In*: BOADWAY, R.; _____. **Intergovernmental fiscal transfers**: principles and practice. Washington: The World Bank, 2007. chap. 1, p. 1-53. Disponível em: <<http://goo.gl/9EyKl3>>.

SILVA, A. M.; FAGUNDES, F. C.; PEREIRA, R. A. Fundos de participação e sistemas de equalização. *In*: PRADO, S. R. R. (Coord.) Transferências intergovernamentais na Federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros** – Caderno fórum fiscal, n. 6, p. 40-110. Brasília: ESAF, 2008.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, Previdência e assistência sociais**: impactos distributivos. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

_____. **Equidade fiscal**: impactos distributivos da tributação e do gasto social. *In*: PRÊMIO TESOURO NACIONAL – POLÍTICA FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA, 17., 2012.

SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.166). Disponível em: <<http://goo.gl/Ri9J50>>.

COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA EM ÁREAS DE GRANDES INVESTIMENTOS – BASES METODOLÓGICAS PARA A PESQUISA DE CAMPO

Renata Gonçalves*
Paulo de Tarso Linhares**

1 INTRODUÇÃO

O papel do Estado como impulsionador do desenvolvimento ganhou centralidade no debate acadêmico e na ação governamental, sobretudo, a partir do início dos anos 2000. Desde então, vultosos investimentos vêm sendo destinados ao desenvolvimento da infraestrutura econômica, social e urbana do país,¹ tendo o Estado como indutor das transformações necessárias à promoção do desenvolvimento.

Rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, usinas hidrelétricas e termelétricas, refinarias e petroquímica, unidades habitacionais e mobilidade urbana são alguns dos eixos de intervenção nos quais o Estado vem ocupando um papel de protagonismo no planejamento e na condução de grandes projetos, sejam estes relacionados aos megaeventos esportivos que serão sediados no país, ao desenvolvimento da rede de infraestrutura brasileira ou à redução da pobreza. Associados ou não às iniciativas governamentais em curso, grandes empreendimentos privados também estão sendo implantados em diversos municípios.

Contudo, além de impulsionar o crescimento econômico de importantes setores produtivos e regiões do país, é fato que estas intervenções também geram significativas transformações sociais, demográficas, urbanas e ambientais onde são implantadas, alterando dinâmicas locais e regionais, aumentando e complexificando a demanda sobre governos estaduais e locais, frequentemente desestruturados e desprovidos de capacidade institucional para lidar com este novo quadro. A magnitude das transformações geradas pela implantação destes grandes empreendimentos transborda a dimensão territorial dos municípios onde ocorrem, bem como as competências constitucionais destes Entes da Federação brasileira.

* Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. O conceito de infraestrutura pode ser entendido de forma desagregada, como: a *infraestrutura econômica*, cuja principal função consiste em apoiar as atividades do setor produtivo, englobando os setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás natural, biocombustíveis e telecomunicações; e a *infraestrutura social e urbana*, cujo foco prioritário é o suporte aos cidadãos e seus domicílios, nas áreas de habitação, saneamento e transporte urbano, por exemplo (Ipea, 2010b).

Nesse sentido, o desafio da atuação do Estado na promoção do desenvolvimento é ainda maior no caso de países que adotaram o sistema federativo como forma de organização territorial do poder e, portanto, onde a efetividade das políticas públicas requer a ação coordenada de estados e municípios politicamente autônomos entre si e, não raro, a atuação de mais de um nível de governo. Ou seja, no modelo de organização dos Estados Federativos, tem-se uma divisão horizontal e vertical em que os diferentes entes que compõem a Federação exercem autoridade sobre a mesma população e território, mas são atores políticos autônomos, com capacidade para legislar, tributar e implementar suas próprias políticas.

No caso brasileiro, embora cada nível de governo tenha competências exclusivas e privativas e seja responsável por áreas específicas de políticas, existe um conjunto de competências concorrentes e comuns e, portanto, diversas áreas de políticas passaram a ser de competência dos três níveis de governo. Contudo, não foram previstos mecanismos de indução à cooperação ou instrumentos formais à coordenação federativa.²

Outro traço distintivo do modelo federativo brasileiro é a igualdade de competências que todos os governos municipais e estaduais possuem diante de seus pares, independentemente das enormes heterogeneidades territoriais, sociais, econômicas, políticas e administrativas entre os entes subnacionais. Frequentemente, as diferenças se apresentam em municípios geograficamente vizinhos, como ocorre em regiões metropolitanas ou em função da instalação de grandes empreendimentos. Assim, a natureza dos problemas a serem enfrentados é profundamente diferenciada entre os entes, bem como suas capacidades de resposta aos problemas, embora os meios institucionais dos quais disponham sejam iguais.

A combinação de transformações abrangentes em sua intensidade e extensão – geradas pelas grandes intervenções em curso no país – com a realidade de administrações locais frágeis e politicamente autônomas tem como consequência imediata a baixa eficácia das ações realizadas pelos governos. O resultado é um quadro de graves conflitos sociais que se expressam por meio do paradoxo do aumento de velhos problemas e surgimento de novos, em regiões onde são aplicados vultosos recursos para o desenvolvimento do país.

No contexto atual, entende-se que a possibilidade desses investimentos produzirem benefícios sociais depende da capacidade de resposta dos governos locais às velhas e novas demandas que se colocam no território. Portanto, o tema da coordenação federativa é especialmente relevante no contexto brasileiro atual, sobretudo, no âmbito da promoção de políticas públicas, demandando que os Entes Federados atuem em um modelo de cooperação.

Como mencionado, juntamente com as oportunidades que tais investimentos trazem para as regiões onde são implantados, também é possível verificar a geração de um conjunto de demandas novas e diferenciadas, bem como de consequências não previstas. As áreas de habitação, segurança pública, abastecimento, serviços e equipamentos públicos (tais como

2. Essa fragilidade institucional dos arranjos cooperativos começa a ser superada apenas no final da década de 1990, com a previsão de consórcios públicos e convênios de cooperação entre Entes Federados dada pela Emenda Constitucional nº 19, e, mais tarde, a partir da promulgação da Lei Federal nº 11.107/2005 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e do Decreto nº 6.017/2007, que a regulamenta (Ipea, 2010a).

transporte, coleta de lixo e saúde), por exemplo, vêm sendo cada vez mais demandadas pela nova realidade transformada pelos grandes projetos. Diante de novos conflitos, questões relacionadas à proteção dos direitos humanos, à promoção do acesso à justiça e ao próprio desenvolvimento econômico local também têm se destacado como temáticas sensíveis às transformações em curso. No bojo destas transformações, algumas questões iniciais se colocam, visando definir: *i*) quais são as transformações socioeconômicas desencadeadas por ações relacionadas aos grandes investimentos; *ii*) se as transformações relacionam-se a um determinado setor de política pública (como o serviço de coleta de lixo, por exemplo) ou a um território específico (um determinado bairro ou comunidade tradicional); *iii*) em que contexto social, econômico e político operam estas transformações; e *iv*) qual o peso de cada uma delas nas transformações verificadas.

Assim, este texto tem como objetivo apresentar orientações metodológicas que deverão nortear os levantamentos e procedimentos de pesquisa em campo nas áreas de grandes empreendimentos estudadas.³ Busca-se, aqui, demonstrar como se pretende, a partir de uma abordagem mais descritiva, identificar e conhecer transformações específicas (aqui denominadas eventos), para, então, tentar explicá-las em profundidade, por meio de uma abordagem narrativa e de mecanismos sociais.

2 NARRATIVA E MECANISMOS SOCIAIS: UM CAMINHO ANALÍTICO

Apenas como ilustração, suponha-se que, ao visitar uma região onde, alguns anos antes, houve a implantação de um complexo de grandes unidades industriais, tome-se conhecimento – por relatos ou dados de pesquisas – que foi a partir de então que começaram a ocorrer situações problemáticas, como a excessiva valorização dos aluguéis, o aumento da criminalidade ou a precarização de alguns serviços. Têm-se então algumas situações problemáticas (*P1*, *P2*, *P3*, *Pn*...) que puderam ser identificadas no território e um evento (*E1*) conhecido, no caso do exemplo a implantação do grande empreendimento. Entre eles, pode-se dizer que há uma “caixa preta” com um conjunto de mecanismos causais possíveis que explicam como o evento *E1* condiciona a ocorrência dos eventos *P1*, *P2*, *P3* etc. A tarefa consiste, portanto, em compreender o(s) mecanismo(s) existente(s) entre os eventos *E1* e *P1*, *P2*, *P3*, ou, ainda, entre *E1* e *P3*, sabendo, por exemplo, que *P2* já ocorreu, e assim por diante. Parte-se do pressuposto de que estas transformações são geradas por causas, as quais, por sua vez, têm origem na ação de atores.⁴ Esta abordagem relaciona-se com uma literatura que se apoia no conceito de *mecanismos sociais*, entendidos como processos que possuem consequências específicas para partes da estrutura social. Em outras palavras, um mecanismo social pode ser considerado uma hipótese plausível (ou um conjunto delas), a(s) qual(is) pode(m) explicar algum fenômeno social, em termos de interação entre indivíduos (Hedstrom, 2008).⁵

3. No âmbito da pesquisa Coordenação e Cooperação Federativa em Áreas que Recebem Grandes Investimentos, desenvolvida pela Diest/Ipea.

4. Importa, portanto, considerar o papel dos atores e das redes relacionais que estes conformam em determinado contexto institucional (Zurbruggen, 2006).

5. Considera-se que o estabelecimento de correlações sistemáticas entre variáveis e eventos, por si só, não permite a compreensão de como uma variável induz a ocorrência de um evento. Ainda que se verifique forte correlação entre variáveis analisadas, tal correlação não pode ser tomada isoladamente como única explicação de um fenômeno.

Assim, considerando-se um evento *E1* conhecido (a instalação de um grande empreendimento) e, partindo-se da identificação de determinada(s) situação(ões) problemática(s) no território, é possível dar início à reconstrução de mecanismos sociais que ajudem a explicar como *E1* condiciona a ocorrência de *P1*, *P2*, *P3* etc. Em termos metodológicos, o primeiro passo para a construção deste mecanismo social consiste, portanto, na identificação de uma ou mais situações problemáticas no território. Esta identificação pode ser realizada partindo-se da formulação de algumas perguntas iniciais, com base no contato ou vivência em campo, em conversas e em leituras de periódicos e informativos locais.

Nesse sentido, pode-se, hipoteticamente, fazer indagações sobre alguns tipos de problemas passíveis de serem encontrados no território após a instalação de um grande empreendimento: no caso da segurança pública, por exemplo, é possível indagar sobre a ocorrência de determinado tipo de delito e uma situação problemática (*P1*) identificada poderia ser o aumento de roubos no território alguns meses após a instalação do grande empreendimento. No caso da educação, pode-se indagar, hipoteticamente, sobre qual a porcentagem destas crianças que não consegue vagas para se matricular nas escolas do município (*P2*).

No exemplo que será aqui detalhado, sobre a dinâmica do mercado imobiliário no município, apenas a título ilustrativo, a investigação inicial poderia ter como objetivo verificar se, dois anos após o anúncio do empreendimento (*E1*), os preços dos aluguéis residenciais teriam sofrido impacto. Pesquisas podem fornecer dados que indiquem, por exemplo, que houve determinada valorização dos preços dos aluguéis residenciais. Tem-se aí outra situação problemática (*P3*) identificada no território. Parte-se dela, então, para formular sucessivas indagações do tipo “por quê”. Este procedimento deve ser realizado até que se consiga identificar o conjunto de elos causais que fazem parte do que seria a “caixa-preta” existente entre *E1* e as situações problemáticas (*P1*, *P2*, *P3* etc.) identificadas no território.

Na estratégia metodológica proposta, a busca por hipóteses deve contemplar um conhecimento que combine elementos teóricos com vivência e informações da realidade local. Assim, seguindo com o exemplo da situação problemática da excessiva valorização dos preços de aluguéis residenciais, para a construção de hipóteses, faz-se necessário reconhecer certas particularidades da oferta e da demanda pelo bem *habitação*.

Analisando a oferta de habitações, imediatamente deve-se reconhecer que a formação de seu preço está condicionada a diversos fatores.⁶

Em primeiro lugar, sua produção não é nem rápida nem barata. Uma habitação digna é o bem mais caro entre os bens de necessidade básica e essencial aos quais é preciso acessar para viver nas cidades. Além disso, o bem *habitação* está intrinsecamente vinculado à terra, um bem não reproduzível, baseado na escassez. Sobretudo, devido à durabilidade das construções, uma das características do mercado de habitações é que ele é dominado pelo estoque. Consequentemente, os preços de habitações novas e existentes se relacionam diretamente, uma vez que, em geral, a oferta de habitação consiste predominantemente de imóveis do

6. Em um breve balanço da literatura sobre a questão urbana, Torres e Gonçalves (2007) destacam as hipóteses explicativas apresentadas por diversos autores sobre a formação do preço da habitação formal.

estoque, o que a faz tender a ser inelástica no curto prazo. Nesse sentido, um argumento que se coloca é que as mudanças de preço, especialmente no mercado de aluguéis, são causadas predominantemente por mudanças de demanda (González e Formoso, 1995).

A demanda que chega com a construção do Porto de Suape, por exemplo, situado relativamente próximo à Região Metropolitana do Recife, pode encontrar maior oferta existente do que a demanda que chega a Jeceaba, na região do Alto Paraopeba em Minas Gerais. Por seu turno, em contextos metropolitanos, a oferta de terras para novas construções certamente é mais reduzida. Assim, para cada contexto específico, cabe perguntar se o mercado de habitações estava preparado para a chegada dessa nova demanda, ou seja, se o estoque de habitações existentes na cidade e seu entorno é suficiente e aderente à nova demanda. É preciso verificar qual a oferta de habitações disponíveis na cidade e seu entorno e se existem condições favoráveis à expansão da oferta.

Um dos *elos causais* que poderiam explicar a restrição da oferta em determinado contexto poderia ser, em um primeiro momento, a escassez de mão de obra disponível para atuar na construção de residências. Sabe-se que grandes empreendimentos de infraestrutura demandam grandes contingentes de mão de obra, alterando a dinâmica do mercado de trabalho local. A escassez de mão de obra disponível para atuar no setor da construção civil pode ser explicada pela forte concentração da mão de obra local e imigrante nas obras do empreendimento.

No entanto, a restrição da oferta também pode decorrer de outros elos causais presentes no território, como uma frágil regulação do solo no município. Na organização do sistema federativo brasileiro, cabe exclusivamente ao município a promoção do adequado ordenamento territorial, por meio de ações de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.⁷ O papel dos municípios sobre a produção do espaço urbano foi fortalecido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e de outras leis federais, especialmente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que ampliam a autonomia dos municípios para executar a política de desenvolvimento urbano, legislar sobre a definição de usos permitidos e índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, bem como planejar, de forma ordenada, a expansão urbana do município visando garantir, sobretudo, a disponibilidade de terra para construção de habitação para população de baixa renda. Contudo, a promoção do adequado ordenamento territorial depende diretamente do planejamento territorial e da regulação do solo urbano. Sendo a frágil regulação do solo no município um dos elos causais que explicaria a restrição da oferta de habitações de interesse social, voltadas para a população de baixa renda, deve-se perguntar “por que” ela ocorre. Ou seja, é preciso esclarecer por que há uma baixa regulação do solo no município. Um ou mais elos causais surgem como resposta.

A fragilidade da regulação do solo também pode ser explicada por outros dois elos causais, quais sejam: a quantidade insuficiente e a baixa qualificação do corpo técnico efetivo na administração municipal.

7. O Artigo 30 da Constituição Federal de 1988 define as competências dos municípios.

Insistindo-se na investigação sobre as razões dos novos elos causais, pode-se chegar a fatores ainda mais profundos. No caso aqui ilustrado, pode-se observar que, não raro, em diversas cidades brasileiras, as equipes técnicas são reduzidas e pouco qualificadas. Talvez também seja possível identificar que administrações locais que se pautam por práticas clientelistas de implementação de políticas públicas, baseadas na troca de favores entre políticos e eleitores individuais, invistam menos na formação de quadros técnicos efetivos e qualificados, em processos que consideram o mérito para seleção e promoção no serviço público, e no investimento em capacitação para formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no município.

Aliás, sabe-se que, tradicionalmente, a “entrega de chaves” de uma moradia pode se constituir em moeda na troca por votos. Logo, quanto maior a escassez de moradias, maior o valor deste instrumento clientelista. Portanto, a insuficiência quantitativa e qualitativa do corpo técnico efetivo e qualificado na administração municipal não apenas facilitaria práticas clientelistas, como a fragilidade da regulação do solo elevaria seu valor.

Como afirmado anteriormente, além da restrição da oferta, especialmente no mercado de aluguéis, os preços podem ser fortemente impactados por alterações de demanda. Neste sentido, outro mecanismo sobremaneira relevante nesses contextos diz respeito às alterações na dinâmica populacional dos municípios impactados pela implantação de um grande empreendimento. Certamente, o aumento da demanda por moradia, decorrente da imigração de grande número de trabalhadores atraídos pelo empreendimento, também contribui para a valorização dos ativos imobiliários no município.

De modo geral, sabe-se que, por conta das obras que vêm sendo construídas, ou até mesmo por conta de seu anúncio, as cidades que sediam grandes empreendimentos e que estão em sua área de influência vêm tendo sua dinâmica populacional significativamente alterada. Em um curto espaço de tempo, estas cidades vêm vivenciando intensos fluxos migratórios, seja de trabalhadores que são contratados para as obras, seja de pessoas que migram com a expectativa de uma oportunidade de emprego, seja de famílias e pessoas que migram de outras regiões do país atraídas pelos grandes investimentos. Torna-se relevante, então, verificar a intensidade e as características deste processo migratório. Para se chegar a estes dados, outras questões precisam ser colocadas, a fim de definir: *i)* se o evento observado (fluxo migratório) continua intenso ou se é possível perceber uma redução ou estagnação; *ii)* qual o perfil dos migrantes por gênero, escolaridade, renda e composição familiar; *iii)* qual a origem destes migrantes; *iv)* se são identificadas migrações pendulares; *v)* se a população migrante supre somente a demanda por mão de obra do empreendimento ou se tem ocupado outras áreas como serviços e comércio; e *vi)* se os níveis de desemprego se alteraram no município.

Imagina-se que quantidades e perfis diferenciados dessa população recém-chegada gerem demandas diferenciadas em outras áreas de políticas públicas, para além da habitacional. Trabalhadores demandam empregos. Novos consumidores demandam serviços e comércio. Famílias com filhos geram demandas por vagas escolares. Cidadãos demandam acesso a

serviços e equipamentos sociais. O crescimento populacional mencionado nessas cidades implica diretamente um aumento da demanda por diferentes serviços, públicos e privados. A insuficiência de programas para atendê-las pode criar conflitos entre os novos moradores, bem como entre eles e antigos habitantes da região. Conflitos podem levar à violação dos direitos humanos de grupos ou indivíduos.

Na construção do mecanismo social, outras consequências também podem vir a ser identificadas. A situação problemática inicialmente identificada pode ser justamente um dos elos causais de outras situações problemáticas. Nas áreas próximas a um grande empreendimento e mais bem servidas de infraestrutura urbana, a dificuldade de acesso a moradias pode induzir ao espraiamento da demanda. Este espraiamento pode ocorrer em direção às periferias dos próprios municípios, às fronteiras urbanas, em terras sem infraestrutura, em geral mais baratas, ou mesmo a municípios vizinhos que, embora mais distantes do polo de trabalho, apresentem oferta de moradia ou disponibilidade de terra. Se grande parte das famílias de trabalhadores recém-chegados é de mais baixa renda, estas famílias precisarão contar com uma oferta habitacional formal a preços compatíveis com sua renda ou com a provisão habitacional pública. Na ausência destas alternativas, poderá restar a estas famílias a opção de autoconstrução, em lotes comprados ou mesmo ocupados irregularmente, comumente em áreas públicas ou áreas privadas desprezadas pelo mercado ou onde a legislação não permite a ocupação.

Consequentemente, ocupações irregulares podem explicar outras situações problemáticas de diversas naturezas, como o surgimento de conflitos fundiários com proprietários, o aumento do tempo e do custo de deslocamento dos trabalhadores e a expansão dos assentamentos precários⁸ para as áreas mais periféricas do município, em direção a municípios vizinhos que também se encontram, portanto, na área de influência de um grande empreendimento. Ainda, importa saber se a permanência das famílias recém-chegadas é transitória, pelo tempo de duração das obras, ou se, a partir do momento em que chegam e se instalam, estas são incorporadas ao contingente populacional do município. De todo modo, novas ocupações sempre demandarão respostas do poder público municipal – sejam de curto, médio ou longo prazo – em termos de infraestrutura, serviços e equipamentos sociais.

É importante ressaltar que alguns mecanismos sociais também podem contribuir para a explicação de outras situações problemáticas identificadas no território. A imigração de famílias de outras regiões para o município, gerando um intenso incremento populacional, pode explicar o rápido aumento da demanda por vagas escolares no município. Este aumento, por sua vez, explicaria porque o município não dispõe de recursos municipais para construção de novas escolas e para a contratação de novos professores, uma vez que o planejamento do setor educacional não contava com este intenso crescimento populacional em um curto espaço de tempo. O mesmo mecanismo que ocasiona a escassez de mão de obra no setor da construção civil, interferindo na capacidade de construção de moradias, também interfere na

8. Aqueles caracterizados, de modo geral, pela precariedade das condições urbanísticas e habitacionais, com carência de serviços de infraestrutura – cobertura da rede de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e iluminação pública –, de linhas de transporte público e de equipamentos e serviços sociais – praças e equipamentos de esporte e lazer, escolas e creches, por exemplo.

capacidade de construção de escolas. Este mecanismo de demanda e concentração da mão de obra gerado pelo grande empreendimento que se instala no município também pode explicar porque professores migraram das escolas para ocuparem postos de trabalho em funções administrativas demandadas pelo empreendimento, ocasionando escassez da disponibilidade de professores nas escolas locais. O surgimento de assentamentos precários, carentes de infraestrutura, gerados a partir de ocupações irregulares no município, também pode gerar um mecanismo que contribui para a explicação, junto com outros mecanismos, do crescimento de roubos em áreas da cidade onde a iluminação pública é deficitária, por exemplo.

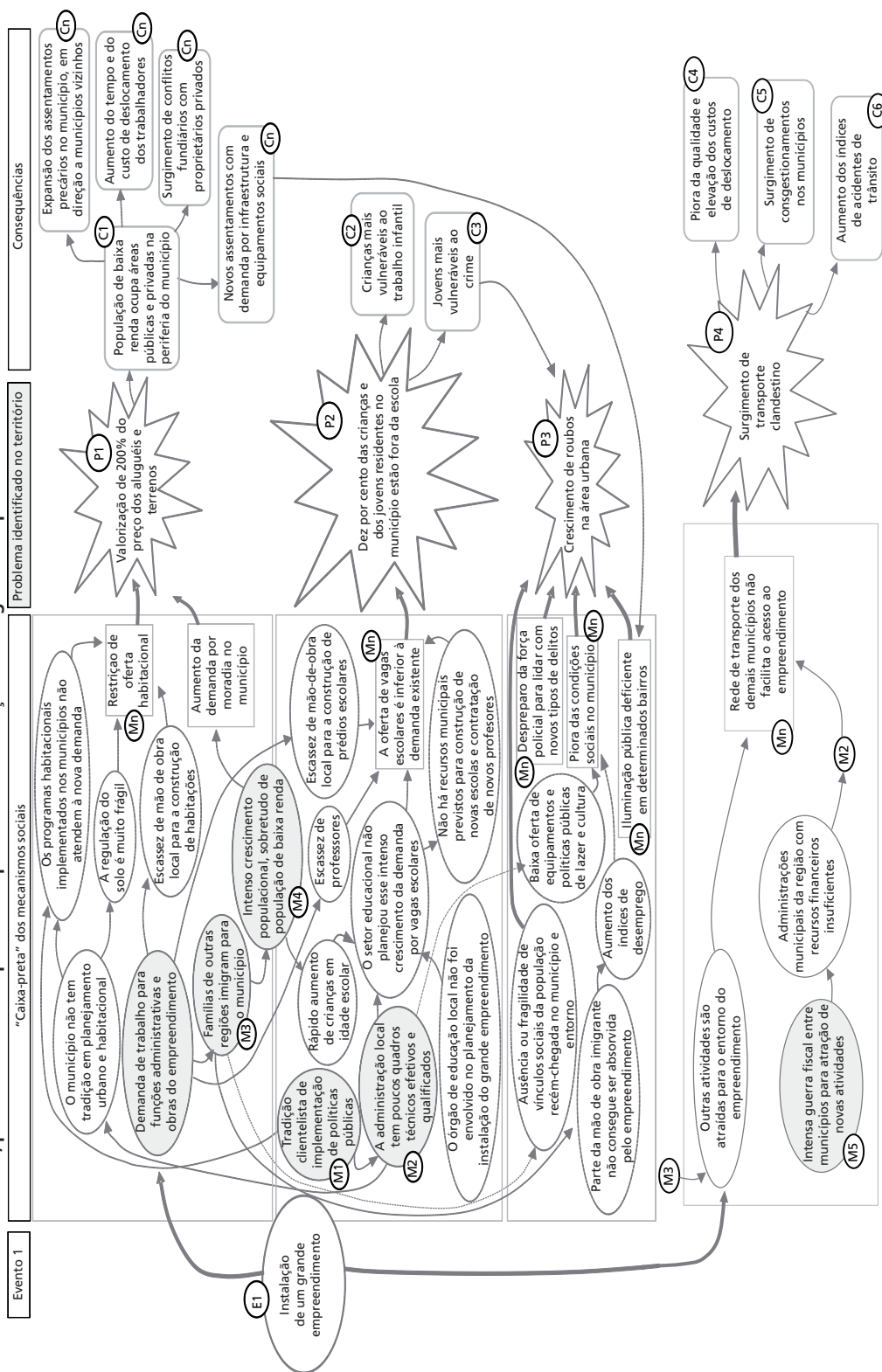
A figura 1 busca ilustrar como é possível, esquematicamente, sistematizar o raciocínio analítico aqui proposto. A partir da identificação de uma situação problemática (P_n) no território, busca-se abrir a “caixa preta” dos elos causais que compõem mecanismos sociais. Estes elos causais estão direta ou indiretamente relacionados ao evento ($E1$) conhecido, no caso, a instalação de um grande empreendimento e de investimentos na região; e se relacionam com outros problemas, os quais, por sua vez, também podem gerar consequências ($C1, C2, C3, C_n...$).

Como se pode observar no exemplo aqui ilustrado, muitas vezes, os municípios impactados por grandes empreendimentos são confrontados com demandas que ultrapassam seus limites territoriais e pressionam sua capacidade administrativa. Diante da magnitude de muitas das transformações e da natureza interdependente das soluções demandadas, é possível esperar que a União, estados e municípios viessem a empreender ações coordenadas em diversos setores de políticas públicas. Cabe, então, um novo conjunto de indagações e investigações sobre a existência e a efetividade de instrumentos de coordenação ou cooperação intergovernamental para fazer frente aos impactos produzidos pela instalação de um grande empreendimento no território. Deve-se buscar compreender os fatores que condicionam a existência, ou mesmo a ausência, ativismo ou inoperância, desses mecanismos em determinados contextos.

Nesse sentido, como um exercício ilustrativo, pode-se imaginar uma trajetória alternativa na narrativa do exemplo aqui adotado. Suponha-se que, diante do problema identificado no território em determinado contexto, especialmente, diante da identificação da insuficiência da provisão pública de habitação por iniciativa exclusivamente municipal, um governo local opte por aderir a um programa habitacional federal, com parceria do governo estadual. No caso, como exemplo, os vários municípios afetados poderiam estabelecer uma estratégia conjunta de desenvolvimento territorial, compatibilizando seus planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, identificando vocações e atividades que poderiam ser distribuídas ao longo de todo o território. O governo federal poderia financiar a construção de moradias populares, o governo estadual cederia um terreno, e o governo municipal seria responsável pela implantação da infraestrutura e seleção da demanda, sempre obedecendo à estratégia geral. Tal iniciativa poderia, igualmente, contemplar o planejamento da distribuição das unidades escolares, da rede de transportes e demais serviços públicos. Esta iniciativa de cooperação, que poderia se materializar por meio da criação de um consórcio público, interferiria positivamente na restrição da oferta habitacional, dos serviços de educação, transporte, saúde etc. podendo produzir situações e consequências distintas daquelas aqui exemplificadas.

FIGURA 1

Mecanismos sociais, problemas e consequências implicados na instalação de um grande empreendimento



Elaboração dos autores.

Conforme se observou no exemplo ilustrado, o caminho da narrativa para desvendar mecanismos causais de determinados eventos gerados em municípios impactados por grandes empreendimentos se estende até que a cadeia causal que se deseja construir possa estar montada. Algumas perguntas não terão repostas imediatas, porém é importante que o exercício analítico proposto forneça hipóteses plausíveis para os eventos observados, a fim de explicar o fenômeno social de interesse. Desta forma, pode-se identificar onde a cooperação e a coordenação federativa poderiam/deveriam ocorrer naquela realidade concreta. Se elas não ocorrem ou não são efetivas, é preciso questionar “por que”, ou seja, quais razões explicariam a não ocorrência desta cooperação ou mesmo a inoperância do mecanismo criado, em face das vantagens que dele poderiam advir.

Assim, resumidamente, deve-se partir da compreensão da natureza da cadeia de causas e consequências que ligam os problemas observados ao empreendimento em implantação. Propõe-se, aqui, que a análise seja realizada utilizando-se as hipóteses que considerem os conhecimentos teóricos disponíveis e informações de especialistas da área de política pública relacionada ao evento observado. No caso do exemplo aqui proposto, é importante ter hipóteses sobre como se estruturam a demanda e a oferta de moradias na região. Algumas das perguntas, neste caso, poderiam investigar se: *i)* o agente promotor do empreendimento tomou a iniciativa de construir novas moradias na região; *ii)* o poder público municipal previu a implementação de programas habitacionais – e em caso afirmativo, se esse programa foi planejado de forma coordenada com outros municípios, governo estadual ou federal; e se não, por que isso ocorreu; *iii)* havia disponibilidade de terras regularizadas que permitissem que empreendedores ou o poder público as utilizassem para a construção de moradias; e *iv)* a propriedade da terra está muito concentrada nas mãos de poucos; entre outras questões.

Como é possível perceber, as questões podem ser muitas e, conseqüentemente, a cadeia causal que liga os eventos A e B, C, D pode ser extensa. Por sua vez, além do conhecimento sobre a área de política pública relacionada ao evento observado, o *conhecimento da realidade regional* mostra-se de enorme importância, pois conduzirá o pesquisador às pistas mais promissoras. Estas pistas, aqui apresentadas na forma de questões, são hipóteses e não necessariamente indicam por onde o trabalho investigativo deverá seguir.

3 ELEMENTOS DO CONTEXTO EM QUE SE INSEREM OS EVENTOS OBSERVADOS

Cabe destacar, contudo, a diferença da abordagem aqui proposta daquela dos estudos de impacto. A rigor, atividades significativamente impactantes modificadoras do meio ambiente – como é o caso da implantação das refinarias da Petrobras (RJ, PE, RN, CE e MA); dos empreendimentos minero-metalúrgicos do Alto Paraopeba (MG); do Polo Industrial de Linhares (ES); e dos terminais portuários de Suape e Pecém (PE e CE) – demandam, conforme regulamentado por lei federal, estudo prévio de impacto ambiental,⁹ o qual deve

9. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto do Meio Ambiente (Rima) são previstos pela Lei Federal nº 6.938/1981, regulamentados pelo Decreto nº 88.351/1983 e pela Resolução Conama nº 001/1986; normatizando preceitos constitucionais (Artigo 225, §1º, inciso IV).

incluir o diagnóstico ambiental dos meios físico, biológico e socioeconômico nas áreas de influência dos empreendimentos e a identificação, previsão e mensuração de seus impactos.¹⁰

A abordagem com foco nos *mecanismos sociais* busca por padrões típicos e deve contribuir para a formulação de hipóteses que podem explicar as transformações verificadas, reconstruindo-se uma cadeia de causas e efeitos que podem ter gerado tais transformações. Assim, a partir da observação de situações problemáticas no território, busca-se a reconstrução do mecanismo causal que as ligam à implantação do grande empreendimento. Para se chegar à reconstrução das causalidades e à identificação da interação entre variáveis e eventos, é preciso partir de hipóteses ou, em outras palavras, é necessário propor questionamentos até encontrar explicações plausíveis para os eventos observados. A narrativa entra, então, como um recurso fundamental para o entendimento das causalidades, abordagem que permite verificar o efeito de interação entre variáveis e eventos no processo social, o qual é descontínuo (Abbott, 2001) e consiste em sequências e combinações de mecanismos sociais diversos (Tilly, 2001). Partindo-se do pressuposto de que as situações problemáticas são consequências, intencionais ou não, das ações de atores, pode-se entender o mecanismo social como uma construção analítica que deve prover resposta à indagação de por que determinada situação problemática está ligada a determinado evento (Hedstrom, 2008).

Entretanto, naqueles casos em que a cooperação entre Entes da Federação poderia produzir um resultado melhor, também se deve buscar compreender como e por que os atores envolvidos (prefeitos, governadores, gestores públicos) agiram, seja na decisão e implementação de ações coordenadas com outros Entes Federados, seja na sua não realização.

Nesse sentido, *elementos de contexto* em que se inserem as situações problemáticas, bem como a decisão de cooperar, ou não, com outros municípios na busca de soluções mostram-se relevantes para as análises, uma vez que o contexto influencia a ação dos atores. Um empreendimento portuário no litoral cearense produzirá mecanismos diferenciados de um empreendimento minero-metalúrgico no interior de Minas Gerais. Um crescimento populacional intenso em um município com economia estagnada gera efeitos distintos daqueles que ocorrem em um município que vivencia maior dinamismo econômico.

A depender do porte populacional do município, o impacto de um crescimento populacional intenso poderá ser diferenciado. Assim, é importante observar, além da natureza do empreendimento, (1) onde estes ocorrem. Como uma parte significativa dos eventos envolvem atribuições municipais e, considerando a enorme heterogeneidade existente entre os municípios brasileiros, é de se esperar também que a capacidade de resposta dos municípios que recebem grandes empreendimentos varie significativamente. Ainda, a depender de suas relações intergovernamentais – do município com os municípios de seu entorno ou de sua relação com os governos federal e estadual – altera-se a capacidade de resposta da administração pública diante das transformações. Portanto, também é relevante analisar as (2) capacidades administrativas, institucionais e políticas dos municípios envolvidos.

10. Além de atividades como a definição das medidas mitigadoras dos impactos e programas para seu acompanhamento e monitoramento.

Outra importante variável de contexto é (3) o grau de mobilização da sociedade civil e dos movimentos sociais locais. Em locais onde existe uma tradição participativa ou onde a população local é mais organizada, pode haver maior pressão por ações e políticas públicas que visem mitigar os impactos negativos dos grandes empreendimentos.

No entanto, importa também (4) quando os eventos ocorrem. Neste sentido, destaca-se a importância de se atentar para o horizonte temporal no qual os eventos se inserem (Pierson, 2004; Abbott, 2001). O papel crítico do tempo e da sequência dos eventos decorre da sua capacidade em condicionar o resultado final da cadeia de causalidades, isto significa que, quando um evento ocorre, pode ser decisivo, dado que seus efeitos podem variar significativamente, a depender do momento ou da ordem em que ocorrem (Pierson, 2004).¹¹ As situações ilustrativas da importância do tempo são muitas e contundentes. É fácil perceber que, se o programa habitacional anteriormente exemplificado for lançado apenas quando as obras do grande empreendimento já estiverem em seu nível de maior utilização de mão de obra, seu efeito imediato sobre o preço dos aluguéis será muito reduzido (se não for negativo). Isto porque, além da escassez de mão de obra local, absorvida pelo empreendimento, o processo de construção de novas unidades demandará tempo até a entrega das habitações, e as famílias que imigraram para a região implicarão em maior demanda sobre a oferta, já limitada, de habitações existentes.

Considerando-se, ainda, a perspectiva de que decisões do passado impactam decisões futuras, o peso da trajetória passada – entendido pelo conceito de *path dependence* – traz a ideia de que variáveis comuns podem produzir resultados diferentes, ou mesmo podem ser modificadas, a depender da trajetória passada de cada contexto local (Hall e Taylor, 2003).

A experiência prévia em planejamento urbano e habitacional poderá dar a um município melhores condições de gestão do território. Continuidades ou interrupções de gestões municipais, assim como a trajetória da administração municipal em determinados setores de políticas, também podem provocar diferentes resultados no curso das políticas públicas. Além disso, a experiência prévia também pode ser relevante se a população local já vivenciou eventos negativos decorrentes de empreendimentos de mesma natureza que aqueles agora anunciados – nestes casos, sua capacidade de pressão, no sentido de uma ação mais consistente do poder público, provavelmente será muito maior.

4 AS ETAPAS DA PESQUISA

Nesta seção, pretende-se especificar, de forma mais operacional, o caminho para a realização da pesquisa, a partir do referencial de mecanismo social anteriormente apresentado. Propõe-se o desenvolvimento de cinco etapas, detalhadas nas subseções a seguir.

11. Pierson (2004) também destaca outros fatores, tais como: *equilíbrio múltiplo*, que diz respeito à possibilidade de variadas respostas a determinadas situações; *contingência*, que corresponde a situações em que eventos relativamente pequenos, se ocorridos no momento certo, podem ter extensas e duradouras consequências; e a *inércia*, que diz respeito ao fato de que, uma vez que determinado processo se estabiliza, seus efeitos geralmente conduzirão ao equilíbrio, o qual irá, por sua vez, produzir resistência a novas mudanças.

4.1 Etapa 1

A primeira etapa tem por objetivo principal reunir e analisar informações secundárias sobre os empreendimentos que impulsionam as transformações e sobre a região onde elas ocorrem.

4.1.1 Caracterização dos empreendimentos e da região

As transformações decorrentes da implantação de grandes investimentos, sobre as quais a cooperação federativa deve ser capaz de interferir, ocorrem em áreas com características específicas que as condicionam. Portanto, identificar estas características constitui uma etapa inicial e, em certo sentido, preliminar do trabalho. Para auxiliar esta caracterização, sugere-se que seja sistematizado um conjunto de variáveis selecionadas, bem como de informações sobre sua periodicidade, fonte de dados e aspectos metodológicos. Além das informações sobre os empreendimentos, são relevantes as análises que descrevam as dinâmicas demográficas e econômicas, assim como as características da administração pública de cada município da região.¹²

4.1.2 Identificação de estudos e planos

Entre as fontes de informações secundárias, encontram-se os estudos existentes sobre os empreendimentos. Aqui, destaca-se o levantamento dos diagnósticos e estudos técnicos produzidos no âmbito dos estudos de impacto ambiental (EIAs) e de seus respectivos relatórios de impacto do meio ambiente (Rimas). Importa, ainda, que seja verificada a existência de instrumentos de planejamento e ordenamento territorial nos municípios. Estes estudos e instrumentos permitem o estabelecimento preliminar da delimitação da área de interesse para estudo.

Uma vez identificada a área de interesse, é relevante pesquisar, em cada município pertencente a esta região, se existe um plano diretor participativo em vigor. Ele é o principal instrumento legal de planejamento municipal que trata da organização e ocupação de seu território. Sua principal finalidade consiste em estabelecer, de forma participativa, diretrizes para a adequada ocupação do território, visando assegurar melhores condições de vida para o conjunto da população. No âmbito da pesquisa, ele é uma variável relevante, sobretudo, porque é obrigatório para municípios que possuem em seus limites territoriais empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental.¹³ Ainda entre os instrumentos de planejamento municipal, destaca-se o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS),¹⁴ cujo objetivo é a elaboração de orientações e diretrizes para o planejamento das ações do setor habitacional local, a partir do diagnóstico dos principais problemas e demandas habitacionais identificados no território.¹⁵

12. Informações disponíveis nos censos demográficos e nas pesquisas de informações básicas municipais (MUNICs), realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

13. Além de ser obrigatório para municípios com população acima de 20 mil habitantes, municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e municípios integrantes de áreas especiais de interesse turístico – Lei Federal nº 10.257/2001.

14. Obrigatório para todos os municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído pela Lei nº 11.124/2005 (97% dos municípios brasileiros).

15. Essa análise é relevante, sobretudo, porque, nos municípios que apresentam expansão econômica e demográfica, a elaboração destes planos pressupõe a construção de um diagnóstico no qual, entre outras atividades, os municípios devem dimensionar a quantidade habitações, terra e infraestrutura necessárias para atender à demanda habitacional futura estimada para o município.

4.1.3 Definição dos setores e/ou processos impactados

O próximo passo consiste na definição dos setores e/ou processos impactados em cada região estudada. Uma primeira subdivisão comum às regiões pode englobar as áreas de:

- a) habitação e meio ambiente;
- b) segurança pública e direitos humanos;
- c) transporte e mobilidade;
- d) saúde;
- e) educação;
- f) saneamento básico e serviços como coleta de lixo; e
- g) áreas que possam vir a ser impactadas, como a economia local.

4.1.4 Identificação da distribuição de competências e responsabilidades entre os Entes Federados

Espera-se que seja identificada a distribuição de competências e responsabilidades entre os Entes Federados para a implementação de políticas e prestação de serviços públicos em cada um dos setores definidos. Nesta etapa, espera-se também que as equipes já deem especial atenção para o levantamento e a identificação inicial de possíveis arranjos cooperação e coordenação federativa existentes na região. A indagação que norteia esta atividade é se existe ou existiu algum consórcio (público ou administrativo), fórum, associação ou mesmo prática de reuniões periódicas entre dirigentes (prefeitos, governador, chefes de órgãos públicos) ou técnicos das prefeituras, governo estadual e/ou governo federal para tratar de problemas comuns.

4.1.5 Identificação das situações problemáticas

Definidos os setores de políticas e/ou processos impactados em cada região estudada, é possível dar início à identificação de problemas, partindo-se da formulação de perguntas iniciais, tais como as colocadas a seguir.

- 1) Nas áreas de habitação e meio ambiente, conforme ilustrado, os preços dos aluguéis e terrenos sofreram valorização após o anúncio ou início de construção do empreendimento? Áreas ambientalmente protegidas estão ameaçadas por novas ocupações?
- 2) Em relação à segurança pública, ocorreram delitos após a instalação do empreendimento? Em caso afirmativo, quais tipos de delitos? Estes delitos já eram registrados antes da chegada do empreendimento? Na temática dos direitos humanos, são identificados conflitos na região? Estes conflitos envolvem quais atores – a população local, imigrantes, empreendedores, comunidades tradicionais, lideranças? Qual a natureza dos conflitos observados e como se expressam no território local?
- 3) Houve impactos negativos no trânsito e sobrecarga no transporte público da cidade?

- 4) Nas áreas de saúde e educação, é possível verificar um incremento significativo da demanda por leitos hospitalares e vagas escolares, respectivamente?
- 5) É possível mensurar se houve aumento do despejo de esgoto sem tratamento em córregos e rios do município?

Estes são apenas exemplos de indagações iniciais, que devem servir como pistas para a observação dos eventos no território. Estas perguntas iniciais deverão contribuir para a identificação de situações problemáticas.

4.1.6 Entrevistas com especialistas

Com os levantamentos e análises realizados, nesse ponto, espera-se que as equipes já tenham algumas pistas iniciais em mãos. A partir de então, recomenda-se que sejam realizadas conversas com especialistas de cada uma das áreas de políticas no contexto estudado. Este procedimento da pesquisa de campo consiste, portanto, na realização de uma série de entrevistas com acadêmicos ou gestores de cada uma das regiões, especialistas em cada uma das áreas de política analisadas. Espera-se que tais especialistas possam oferecer informações embasadas sobre quais problemas identificados no território podem ser considerados relevantes naquele contexto. A dimensão temporal deve ser considerada, na medida em que, quando identificados, tais problemas possam ser inseridos na cadeia de eventos. Entende-se que, ao longo do processo de planejamento, implantação e funcionamento destes grandes empreendimentos, a natureza dos problemas e os mecanismos sociais podem mudar; daí a importância de se identificar quando os problemas passam a ser considerados relevantes em dado contexto – seja no lançamento dos projetos, no início, ao longo das obras, ou posterior a sua implantação, por exemplo.

A partir da definição dos problemas, deve-se indagar aos especialistas sobre suas causas, ou seja, sobre a cadeia de eventos que os explicam, apontando quais os atores públicos e privados influenciam a ocorrência e magnitude de cada uma das causas e, por esta razão, podem ser considerados estratégicos; bem como indicações para a coleta de informações sobre os eventos.

Para a realização das entrevistas recomenda-se que seja estruturado um roteiro básico de questões que deve auxiliar na realização das conversas.

- 1) Quais problemas (impactos e transformações decorrentes de grandes investimentos) que ocorrem na região podem ser considerados relevantes?
- 2) Quais as fontes de dados secundários que podem ajudar a entender a ocorrência de eventos naquela região?
- 3) Quais as causas desses problemas?
- 4) Que atores contribuem, por meio de sua ação ou omissão, para cada uma das causas?
- 5) Que interesses possuem esses atores?

- 6) Quais os potenciais “informantes” que poderiam dar respostas para a pesquisa em campo?
- 7) Quais elementos ajudam a entender o contexto em que ocorrem os eventos observados?

4.2 Etapa 2

A segunda etapa da pesquisa visa à construção dos mecanismos sociais que ligam as situações problemáticas identificadas ao evento de instalação do grande empreendimento, por meio dos procedimentos aqui sugeridos.

4.2.1 Aprofundamento da caracterização do empreendimento e região

A partir das informações oferecidas pelos especialistas, obtidas com a rodada de conversas nas regiões, espera-se que as análises de caracterização do empreendimento e de sua área de influência sejam aprofundadas considerando-se os principais elementos do contexto relacionados: *i)* a onde os eventos ocorrem; *ii)* às capacidades administrativas, institucionais e políticas dos municípios envolvidos; *iii)* ao grau de mobilização da sociedade civil e dos movimentos sociais locais; e *iv)* a sua sequência temporal.

4.2.2 Observação e coleta de informações sobre eventos identificados no território

O próximo passo consiste na definição da cadeia de eventos, ou seja, os mecanismos sociais que explicam os problemas relevantes que ocorrem na região, para posterior observação e coleta de informações de tais eventos.

Embora cada área tenha suas especificidades – e os especialistas deverão justamente contribuir em cada uma das áreas selecionadas –, há informações que podem ser coletadas em fontes de dados gerais.¹⁶ Perguntas que não são passíveis de serem captadas por dados secundários – seja por sua especificidade, seja pelo nível de agregação dos dados, seja por uma questão temporal – deverão ser pesquisadas em campo, por meio de observação e entrevistas semiestruturadas com os atores selecionados, que vivenciaram ou vivenciam as transformações locais – um agente do poder público, uma associação de moradores, um morador antigo, um trabalhador recém-chegado ao município, por exemplo.

Em algumas áreas, é preciso registrar que, como no caso ilustrado no início do texto, por exemplo, pode existir uma enorme lacuna de informações consistentes, comparáveis e sistematizadas sobre a produção habitacional pública e privada, com quantificação, tipologias, apropriação de custos, localização, demanda atendida etc. Assim, em que pesem as dificuldades encontradas em cada um dos setores de políticas públicas, tais informações devem ser buscadas em campo. Em determinados setores de políticas e regiões, sugere-se também a pesquisa bibliográfica abrangendo teses e dissertações acadêmicas com estudos qualitativos e estudos de caso.

16. Além das informações produzidas pelo IBGE, como o Censo Demográfico 2010 e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, há dados da Secretaria do Tesouro Nacional sobre as finanças municipais, e mesmo informações provenientes de pesquisas produzidas por órgãos estaduais.

Na maioria dos casos de coleta de informações em campo, é fundamental, como mencionado, buscar a identificação de um momento inicial (tempo zero, T0), um marco que permita a comparação entre um momento considerado inicial e um momento posterior, no qual se identifica o evento B relacionado a alguma fase da implantação do grande empreendimento na região.

4.2.3 Identificação dos atores públicos e privados que condicionam a magnitude das transformações

Com conhecimento sobre o contexto, a identificação das situações problemáticas a serem observadas e as hipóteses formuladas, os pesquisadores poderão iniciar a identificação dos mecanismos, os quais, por sua vez, devem prover respostas às indagações sobre as principais transformações que se destacam no território. Deverão, portanto, ser identificados os atores públicos e privados que condicionam a magnitude das transformações. A partir desta identificação, deverão ser construídos instrumentos de pesquisa de campo para posterior realização das entrevistas.

4.2.4 Identificação de mecanismos de cooperação e coordenação federativa

Como mencionado, diante da magnitude de muitas das transformações e a natureza interdependente das soluções demandadas, a cooperação e a coordenação federativa, sobretudo nessas áreas de influência de grandes empreendimentos, podem se constituir importantes instrumentos para o desenvolvimento regional. Por esta razão, nesta etapa da pesquisa, espera-se que sejam identificados eventos relacionados à criação de mecanismos de cooperação e coordenação federativa, bem como de sua eficácia.

Para tanto, sugere-se a realização de dois tipos de esforços analíticos combinados. Por um lado, a partir do levantamento e da identificação inicial, já realizados na etapa anterior, de possíveis arranjos para a cooperação e coordenação federativa existentes na região, espera-se que sejam descritos os esforços e as iniciativas de coordenação e cooperação identificados. Esta descrição poderá ser realizada partindo-se da sistematização de informações em uma matriz, cujo objetivo consiste em permitir a comparabilidade entre diferentes instrumentos de cooperação e coordenação possíveis em diferentes contextos do país. A seguir, sugerem-se algumas das informações a respeito da região estudada que deverão ser investigadas e sistematizadas, as quais poderão ser complementadas.

- 1) Qual a natureza da iniciativa de cooperação e coordenação federativa?
- 2) Quais os entes e atores envolvidos?
- 3) Existe previsão legal?
- 4) Quando se originou a iniciativa?
- 5) É possível identificar a motivação que deu origem à iniciativa?
- 6) Quais eram os atores e seus interesses para criação da iniciativa?
- 7) Qual sua abrangência territorial inicial?

- 8) E hoje, qual sua abrangência territorial?
- 9) Quais as áreas de política pública formalmente reconhecidas para sua atuação?
- 10) Quais ações foram implementadas?
- 11) Como são financiadas as ações implementadas?
- 12) Existem ações de monitoramento e avaliação da iniciativa?
- 13) Existiram outros esforços ou iniciativas no passado?

Essa análise deverá, então, subsidiar o próximo passo da investigação, em que se verificará se tais esforços e iniciativas produziram consequências objetivas para a cadeia causal anteriormente descrita.

Por outro lado, sugere-se que seja investigado se há elementos da cadeia causal que poderiam estar sendo produzidos ou influenciados por ações de outros municípios, pelo governo estadual ou, ainda, pelo governo federal. A partir destas análises, espera-se que seja possível identificar se estes outros elementos consequentemente demandariam maior nível de cooperação e coordenação entre os entes.

Os dois tipos de análise e observação sugeridos permitiriam avaliar como as relações federativas têm contribuído e condicionado a existência das situações problemáticas.

4.3 Etapa 3

Na terceira etapa da pesquisa, objetiva-se realizar a descrição das transformações verificadas e esperadas, a partir da realização dos principais procedimentos de pesquisa em campo, incluindo-se os levantamentos e a realização das entrevistas locais. Assim, ao final desta etapa, espera-se uma versão preliminar da identificação das principais transformações sobre a demanda de políticas e serviços públicos em áreas que recebem grandes investimentos.

Aqui, espera-se também que sejam analisadas as experiências de cooperação e coordenação federativa ou, quando for o caso, apenas o registro da ausência destas experiências. Tais análises incluem também a identificação e a descrição da trajetória de experiências de cooperação e coordenação federativa.

4.4 Etapa 4

Com a quarta etapa, busca-se obter uma compreensão consolidada, porém ainda sujeita a ajustes e aprimoramentos, sobre as transformações (observadas e esperadas) nas áreas que recebem grandes investimentos e a capacidade de resposta dos mecanismos de cooperação e coordenação federativa. Esta compreensão deverá permitir a construção de um quadro das principais transformações sobre a demanda de políticas e serviços públicos em áreas que recebem grandes investimentos.

Especial atenção deverá ser dada à análise da capacidade de resposta observada dos arranjos de coordenação e cooperação diante das transformações verificadas e esperadas. Ao final, pretende-se dar início a uma análise prospectiva de modelos alternativos adotados.

4.5 Etapa 5

Por sua vez, a etapa final tem como principal objetivo sistematizar os principais achados (teóricos e empíricos) da pesquisa, comparando-se os casos estudados, bem como apresentar recomendações para a melhoria da coordenação e cooperação federativa em áreas de grandes investimentos no Brasil.

5 NOTAS CONCLUSIVAS

Considerando as iniciativas de implantação de grandes empreendimentos atualmente em curso em diversas regiões do país, o presente texto objetivou apresentar um roteiro de orientações metodológicas para os levantamentos e procedimentos de pesquisa em campo nas áreas impactadas por tais iniciativas. Buscou-se demonstrar como, a partir de uma abordagem mais descritiva, pode-se identificar e conhecer transformações específicas para, então, tentar explicá-las em profundidade, por meio de uma abordagem narrativa e de mecanismos sociais.

A ideia fundamental que orienta os procedimentos metodológicos aqui apresentados envolve o pressuposto de que as transformações – sociais, demográficas, urbanas e ambientais – verificadas em áreas que recebem grandes investimentos podem ter seus efeitos negativos reduzidos e os positivos ampliados pela ação coordenada e cooperativa de Entes Federados. Sobretudo nestes contextos, parte-se do entendimento de que a articulação entre os Entes Federados na promoção de políticas e provisão de serviços públicos, buscando-se a resolução de problemas e interesses compartilhados, pode promover maiores chances de se atingir resultados positivos.

Todavia, a compreensão sobre *como* esses processos de transformação ocorrem exige que se construa sua cadeia causal, para a qual se sugere o uso do conceito de mecanismo social. A explicitação da sequência de causas e efeitos nos permite identificar *onde e quando* ações coordenadas e cooperativas de Entes Federados poderiam ter maior eficácia no direcionamento destes mesmos processos.

Nesse sentido, dada a complexidade dos fenômenos estudados, destaca-se a relevância da compreensão das características próprias de cada área, dimensão que abrange, a par de elementos demográficos e econômicos, a atuação de atores políticos e sociais. Além das especificidades do contexto, considera-se que a questão temporal também é relevante, ou seja, a sequência dos eventos no tempo, bem como a velocidade e intensidade em que ocorrem.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, A. **Time matters: on theory and method**. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

GONZÁLEZ, M.; FORMOSO, C. T. Estimativa de modelos de preços hedônicos para locação residencial em Porto Alegre. **Produção**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/prod/v5n1/v5n1a04.pdf>>.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

HEDSTRÖM, P. Studying mechanisms to strengthen causal inferences in quantitative research. *In*: BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRADY, H. E.; COLLIER, D. (Eds.). **The Oxford handbook of political methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: _____. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010a. v. 1.

_____. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010b. v. 2.

PIERSON, P. **Politics in time**. History, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

TILLY, C. Mechanisms in political processes. **Annual review of political science**, v. 4, p. 21-41, June 2001.

TORRES, H.; GONÇALVES, R. O mercado de terras em São Paulo e a continuada expansão da periferia. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 9, n. 2, p. 9-24, 2007. Disponível em: <<http://tinyurl.com/lpzfq43>>.

ZURBRIGGEN, C. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. **Revista de ciência política**, v. 26, n. 1, p. 67-83, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRAES R.; SOUSA FILHO, E. Externalidades e formação de preços no mercado imobiliário urbano brasileiro: um estudo de caso. **Economia aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 289-319, abr.-jun. 2008.

BATES, R. *et al.* **Analytical narratives**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: maio 2010. (212 p.)

LINHARES, P. T.; FERREIRA, A. P. **Coordenação e cooperação federativa em áreas de grandes investimentos**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto interno para discussão)

SOUTHGATE, S. Cause, time and mechanism in historical sociology. *In*: COMPARATIVE RESEARCH WORKSHOP. Apr. 10, 2012.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

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 12/14,4 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Papelão paraná 1000g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SAE
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA