
O PARADIGMA TERRITORIAL NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE?

THE PARADIGM IN TERRITORIAL PLANNING OF PUBLIC POLICIES: A NEW RELATIONSHIP BETWEEN STATE AND SOCIETY?

Sandro Pereira Silva
Técnico de Planejamento e Pesquisa
Instituto de Pesquisa e Planejamento Econômico – IPEA

SUMÁRIO: Introdução; 1 Políticas e Planejamento Territorial no Brasil; 2 As Experiências Recentes de Planejamento Territorial no Brasil; 3 Convergências entre os Programas Estudados; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: Este trabalho tem como principal objetivo analisar as inovações institucionais e as contradições inseridas na abordagem territorial para o planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil. A partir de 2003, surgiram vários programas elaborados no âmbito do governo federal com base em uma perspectiva territorial. De maneira geral, esses programas têm em comum: definem um recorte espacial para sua atuação, priorizam áreas de concentração de pobreza, atuam de forma descentralizada e priorizam instâncias coletivas de deliberação e participação social. Porém, persistem alguns entraves para uma consolidação e institucionalização de fato da abordagem territorial para a ação estatal no Brasil. Entende-se que a retórica discursiva presente nos documentos oficiais não foi acompanhada no mesmo ritmo por inovações normativas que a legitime. Por outro lado, as experiências em curso já desencadearam bons resultados, como a formação de novos arranjos institucionais locais e a maior aproximação entre atores sociais e a gestão de políticas e projetos territoriais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Planejamento Governamental. Territórios de Incidência. Participação social. Desenvolvimento Territorial.

ABSTRACT: The main objective of this research is to analyze the institutional innovations and contradictions embedded in the territorial approach to the planning and implementation of public policies in Brazil. Since 2003, there were several programs established under the federal government based on a territorial perspective. In general, these programs have in common: define a spatial area for its action, prioritize areas of concentrated poverty, working in a decentralized manner and prioritize instances of collective deliberation and participation. However, there remain some barriers to consolidation and institutionalization of the territorial approach to state action in Brazil. It is understood that the discursive rhetoric in official documents was not accompanied by innovations in rhythm normative legitimacy. On the other hand, the current experiments have triggered good results, as the formation of new institutional arrangements and closer relations between local actors and social policy management and territorial projects.

KEYWORDS: Public Policy. Government Planning. Territories of Incidence. Social Participation. Territorial Development.

INTRODUÇÃO

Nos anos finais de 1990, o governo federal brasileiro passou a considerar a definição de diferentes escalas para o planejamento de suas intervenções, tendo como influência todo o acúmulo da abordagem territorial em curso em vários países da União Européia. Essa abordagem considera o território, definido com base em múltiplas dimensões que lhe conferem sua identidade, como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas, e, portanto, lócus privilegiado para o planejamento estatal¹.

Sob essa influência, surgiu no Brasil uma série de políticas públicas nos últimos 10 anos ancoradas em uma abordagem territorial, cada uma com seu enfoque, seus recortes territoriais e seus arranjos institucionais específicos. Diversas instâncias colegiadas (fóruns, conselhos, etc.) envolvendo representantes do poder público e sociedade civil foram constituídas no desenho dessas políticas como instâncias de deliberação.

Com base nessas colocações, este trabalho de pesquisa parte da seguinte indagação: *quais as inovações trazidas pela abordagem territorial nas relações entre Estado e sociedade civil no contexto do planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil?* Com base nesse questionamento, buscou-se compreender alguns avanços e contradições na condução desse novo paradigma de intervenção estatal, com seus métodos, instrumentos e procedimentos, ou seja, o foco de análise está mais nos mecanismos de governança estabelecidos pelas políticas do que em seu conteúdo propriamente dito.

1 POLÍTICAS E PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

A ação deliberada de planejamento estatal teve um marco importante com a criação do Ministério do Planejamento em 1962, no governo de João Goulart. O primeiro ministro a assumir a pasta foi o economista Celso Furtado, reconhecido internacionalmente por seu trabalho como professor na França, sua atuação na CEPAL nos anos 1950 e por seus escritos sobre a economia brasileira e teorias do desenvolvimento econômico. Suas teses fundamentaram as principais ações governamentais de planejamento econômico naquela época e ainda persistem como referência.

A principal ação prática no sentido de reorganização do espaço econômico regional e sua integração nacional foi viabilizada ainda

1 SILVA, Sandro Pereira. *Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do PRONAF no Médio Jequitinhonha*. Viçosa: UFV, 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal de Viçosa, 2008.

no governo de Juscelino Kubitschek, em 1959 com, a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, como proposta para coordenar um projeto de desenvolvimento do Nordeste, região com maiores índices de pobreza e deficiências estruturais do país. Embora a SUDENE tenha sofrido posteriormente, sobretudo após 1964, deturpações no seu projeto original, o debate em torno do planejamento regional para a ação governamental persistiu. 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 de função de cada núcleo de convívio.

Alguns dos autores abordam a questão do estabelecimento de escalas regionais apropriadas para a elaboração de políticas públicas. Em geral, entendem que as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são aquelas que não discriminam nenhuma escala de atuação e reforçam as ações multiescalares: microregionais, mesorregionais, metropolitanas, locais, entre outras, e o faz de tal maneira que contribui para a construção de escalas espaciais analíticas e políticas adequadas a cada problema concreto a ser diagnosticado e enfrentado. A escolha adequada de escalas para cada iniciativa de ações territoriais deve considerar a complexidade dos cenários e a necessidade de soluções conjuntas coordenadas e articuladas. Contudo, chama-se a atenção para um sobre-empoderamento imputado ao território², transformado em sujeito coletivo, difuso, com poder de decisão, e um conseqüente negligenciamento do papel do Estado³.

O planejamento de políticas públicas deve levar em conta 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. Por outro lado, as políticas também se diferem pelo âmbito de sua cobertura, a ser definido pelos gestores e organismos responsáveis, sobretudo quanto ao público a ser beneficiado, quais os critérios de inclusão e, em alguns casos, defini-se também as localidades de 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

2 Para fins deste trabalho, pode-se estabelecer uma definição sintética de território como um espaço de construção histórica e social, de poder instituído (porém não imutável), caracterizado por recursos físicos (naturais e industriais) e valores (históricos e culturais) que estabelece uma relação de identidade ao corpo social que nele habita (SILVA, 2008).

3 BRANDÃO, Carlos. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antônio; FILHO, Niemeyer (Orgs.). *Desenvolvimento Territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

a definição e alcance de metas, parcerias necessárias e instrumentos de implementação⁴.

Para Rodrigues⁵, o território constitui uma base flexível sobre a qual agem diversas forças endógenas e exógenas, de forma que ele se encontra continuamente submetido a pressões de mudanças, conflitos e relações de poder que podem implicar em expansão ou deslocamento. Essas pressões expõem a importância de se manter a “integridade fundamentalmente social do território”. Nesse contexto, afirmou a autora que a noção de território enquanto unidade de planejamento e gestão administrativa possibilita a visualização das possibilidades de atender as complexas demandas sociais “mediante políticas e estratégias de manejo dos recursos econômicos, culturais e ambientais que sustentam a integridade do território” e lhe confere um caráter multidimensional. A temática territorial permitiu ainda a emergência de um discurso de revalorização do meio rural na definição de políticas públicas.

Uma das motivações para a adoção da abordagem territorial no planejamento governamental refere-se à constatação das limitações do município em gerir programas governamentais estratégicos, que muitas vezes exigem a ampliação das ações para além de seus limites políticos. Como exemplos de ações dessa natureza, pode-se citar: projetos ambientais de recuperação de áreas degradadas, gestão de bacias hídricas, articulação de cadeias produtivas ou de arranjos produtivos locais, entre outros. Nesse sentido, as novas institucionalidades geradas em bases territoriais facilitam a articulação e a cooperação de entidades políticas e da sociedade civil, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), evitando a fragmentação das ações.

Já no entendimento de Sabourin⁶, o planejamento das ações de Estado sob uma ótica territorial envolve três desafios de grande relevância na atualidade, quais sejam:

- 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;

4 PERICO, Rafael. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.

5 RODRIGUES, Melania P. *Gestão social do território: experiências no estado do Maranhão*. Brasília: IICA, 2005.

6 SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: Embrapa, 2002.

- 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.

Portanto, a abordagem territorial possui um interessante instrumental para o planejamento e implementação de políticas públicas. Isso ocorre porque cada localidade ou território caracteriza-se por uma determinada estrutura produtiva, um mercado de trabalho e um sistema produtivo próprios, uma dotação de recursos naturais e infraestruturais, uma tradição cultural, um sistema social e político, sobre os quais se articulam os processos de desenvolvimento local⁷.

2 AS EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Uma das principais referências atuais para a formulação e implantação de estratégias de planejamento territorial é o Programa de Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER). Esse programa surgiu no contexto da União Européia em 1991, tendo como principal objetivo apresentar um enfoque multisetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores⁸.

No contexto dos países da América Latina, a utilização desses enfoques ainda são muito incipientes. No Brasil, somente com a promulgação da Carta Constitucional de 1988 e da reforma do Estado ao longo da década de 1990 é que a temática territorial começou de fato a ganhar espaço no campo das políticas públicas, sobretudo com a emergência de uma maior descentralização administrativa na gestão de políticas públicas nacionais. Contudo, Guanzirolí⁹ apontou fragilidades do processo de descentralização ocorrida no Estado brasileiro. Além de não fornecer aos municípios os meios necessários para corresponderem às novas responsabilidades, a descentralização por si só não alterou as relações de poder nos municípios e a forma autoritária e clientelista de governar que ainda caracterizam muitas

7 CEPAL. *Desarrollo económico y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago do Chile, 2000.

8 SARACENO, Elena. Las políticas de desarrollo rural em los procesos de modernización. In: *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, 23-25 de agosto de 2005.

9 GUANZIROLI, Carlos Enrique. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma polêmica. In: *Anais do Congresso da SOBER*, Porto Alegre, 2009.

prefeituras, nem garantiu maiores possibilidades de participação dos grupos mais marginalizados da população.

Bandeira¹⁰ assinalou dois fatos como marcos importantes para a emergência da dimensão territorial no contexto das políticas públicas brasileiras. O primeiro deles refere-se à tentativa de abordar a problemática macroterritorial do desenvolvimento brasileiro na elaboração do Plano Plurianual 2000-2003, que usou como referência o estudo dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, realizado pelo governo federal. Já o segundo foi a própria criação do Ministério da Integração Nacional em 1999, que de acordo com a Medida Provisória nº 1.911/1999, possui entre suas competências: “formular e conduzir a política de desenvolvimento nacional integrada”; “formular os planos e programas regionais de desenvolvimento”; e “estabelecer estratégias de integração das economias regionais”.

Em 2000, o Ministério da Integração Nacional elaborou o documento *Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*, o qual propunha uma série de objetivos amplos para a gestão do território, tais como: promover a competitividade sistêmica; mobilizar o potencial endógeno de desenvolvimento das regiões; fortalecer a coesão econômica e social; promover o desenvolvimento sustentável; e fortalecer a integração continental. 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. Já em 2006, o Ministério da Integração Nacional apresentou os subsídios para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT.

A partir de 2003, com o início do governo do presidente Lula, outros programas surgiram. Entre os principais programas que adotaram a abordagem territorial para seu planejamento e execução, e que ainda estão em curso, pode-se citar: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR; os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável – PRONAT; e o Programa Territórios da Cidadania. É comum haver entre esses programas a sobreposição espacial na definição dos territórios para a intervenção de cada um deles, do tipo: os territórios se coincidirem; o território de um programa encontra-se contido no território de outro, de maior extensão; ou apenas alguns municípios de um território estarem inseridos na

10 BANDEIRA, Pedro Silveira. As fronteiras nos processos de integração supranacional. In: DINIZ, Célio campolina. *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007.

delimitação territorial de outro programa. No entanto, Fernandes¹¹ não vê problemas nisso, pois para ele, os territórios são “utilizados de diferentes formas assim como as pessoas assumem e executam distintas funções ou como as relações sociais se mesclam, gerando *multiterritorialidades*”.

Dentre esses programas citados acima, o primeiro é a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, sob a gestão do Ministério da Integração Nacional (MI). Segundo seu marco institucional, a PNDR “define premissas, parâmetros e critérios básicos para a redução das desigualdades regionais no Brasil e estabelece uma tipologia sub-regional por microrregiões, a partir da qual o Governo Federal poderia orientar as ações a desenvolver no terreno”, e surgiu como “instrumento de planejamento estatal com vistas à redução das desigualdades regionais, exposta como um dos objetivos fundamentais do Brasil pela Constituição de 1988”. O foco das preocupações incide, portanto, na dinamização das regiões e na melhor distribuição das atividades produtivas pelo território nacional.

A PNDR trabalha com o conceito de mesorregião para seus recortes territoriais, sendo identificados inicialmente 13 mesorregiões. Seus seguintes objetivos específicos são: a) dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito e tecnologia; b) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade de vida; c) fortalecer as organizações sócio-produtivas regionais, ampliando a participação social; e d) estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do país.

Para a definição de suas ações, a PNDR leva em consideração a presença de fortes desequilíbrios inter e intrarregionais. As regiões consideradas de alto rendimento concentram-se predominantemente no eixo sul-sudeste do país, enquanto que nas regiões Norte e Nordeste persistem um quadro em que convergem baixos indicadores de renda e pouco dinamismo de sua base produtiva. Com base nesse cenário, as ações da PNDR constituem uma tentativa de diminuição das desigualdades existentes no Brasil. As principais ações são: o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido (Conviver); o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso); o Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (Produzir); o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover); o Plano de Desenvolvimento Estratégico para o Semi-Árido (PDSA); o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163; o Plano para a Amazônia

11 FERNANDES, Bernardo M. Espaços Agrários de Inclusão Social: novas configurações do campo brasileiro. In: *Anais do Encontro Nacional de Geografia Agrária*, n. 16, 2002. p. 206

Sustentável (PAS); o Programa de Desenvolvimento das Áreas de Fronteira (PDAF); e o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional.

Entre as estratégias de governança traçadas pela PNDR para alcançar seus objetivos, primeiramente é criado em cada mesorregião um fórum mesorregional como instrumento para a articulação institucional entre as diversas esferas de governo e organizações da sociedade civil em cada território (mesorregião). Os fóruns assumem função de destaque na concepção da PNDR, pois representam o eixo no qual as articulações se completam, tanto com vistas às atividades de planejamento e definição de prioridades (ações estratégicas), quanto para o acompanhamento e controle da execução de projetos e programas específicos¹².

Perico¹³ apontou a relevância da PNDR para abrigar o discurso do território na esfera do planejamento federal. No entanto, o autor disse haver certa confusão conceitual em seu estatuto na definição das diferentes escalas espaciais com as quais trabalha, tais como região e território. Além disso, como os recortes territoriais das mesorregiões são muito amplos, englobando inclusive diferentes estados em uma única mesorregião, torna-se muito difícil a coordenação e operacionalização de projetos conjuntos no interior dos territórios.

Flores¹⁴ também chamou a atenção para a definição de territórios com largas dimensões. Segundo ele, as grandes diferenças de identidades dentro dos territórios estabelecidos como objetos de intervenção dificultam tanto o estabelecimento de estratégias de valorização dos produtos com base nas especificidades territoriais, como também a formação de arranjos institucionais locais para a execução de políticas.

No entendimento de Bandeira¹⁵, uma verdadeira política nacional de desenvolvimento regional, como pretende ser a PNDR, apresenta um sentido duplo: de um lado, sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais que, à exceção de curtos períodos históricos, não pararam de se ampliar no Brasil; de outro, explorar, com afinco, os potenciais endógenos da magnificamente diversa base regional de desenvolvimento, em conformidade com os fundamentos sociais atuais de uma produção mais diversificada e sofisticada, mas portadora de valores sociais regionalmente constituídos. Contudo, apesar dos esforços

12 MORAES, Mario; LOURO, Sueli (Orgs.). *Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional*. Erechim/RS: Edifápes, 2003.

13 PERICO, op. cit.

14 FLORES, Murilo. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento: uma visão do estado da arte*. Projeto RIMISP, 2006.

15 BANDEIRA, op. cit.

empreendidos, a discussão sobre os objetivos que devem presidir a atuação do poder público sobre o território ainda não chegou a um grau de amadurecimento capaz de institucionalizar um nível de consenso necessário, sem o qual, torna-se difícil mobilizar apoio suficiente para alcançar a prioridade necessária para viabilizar políticas ou ações mais efetivas relacionadas com o ordenamento do território.

A segunda ação governamental citada trata dos *Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs)*, os quais configuram um desejo de estabelecer uma estratégia de cooperação entre o poder público e a sociedade civil voltada para o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturantes. Esse programa surgiu em 2003 para a promoção da segurança alimentar e desenvolvimento local, inserido em uma ação maior do governo federal para o combate à fome e à pobreza no Brasil, que foi o Programa Fome Zero, sob responsabilidade do então recém criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Os CONSADs são arranjos territoriais em regiões de baixo índice de desenvolvimento que busca promover a cooperação entre os municípios. Em 2003, foram mapeados e constituídos pelo MDS 40 CONSADs, com pelo menos um em cada estado brasileiro, que correspondem a um total de 585 municípios e uma população de mais de 11 milhões de habitantes. Os critérios de seleção dos municípios pelo MDS foram com base no perfil socioeconômico, destacando também o “perfil rural”, as carências infraestruturais e a presença de agricultura familiar nos municípios. Seu enfoque territorial abrange as seguintes dimensões:

- a) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região;
- b) a dimensão física e ambiental do território [...];
- c) as potencialidades geoestratégicas do território como base dos arranjos sócio–produtivos sustentáveis;
- d) a necessidade de reorganização do território de forma a proporcionar a inclusão social [...];
- e) [...] construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos, agregar esforços e gerar sinergias de forma a direcionar o processo de integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local;

- f) fortalecimento da identidade territorial e a construção de um sentimento de solidariedade social¹⁶.

As ações do CONSAD envolvem basicamente três linhas principais: 1) implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar; 2) articulação de iniciativas de competência de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil; e 3) gestão participativa com vistas a tornar as comunidades protagonistas de seu processo de emancipação. Eles são concebidos como uma associação intermunicipal, sob orientação da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDS), com o objetivo de congregar objetivos sociais do poder público e da sociedade civil para a promoção de ações conjuntas, com foco na segurança alimentar e no desenvolvimento sustentável. Cada consórcio deve buscar o enfrentamento dos problemas de sua região e a alavancagem das potencialidades de cada município de maneira articulada, reunidos por laços de identidades sociais, culturais, ambientais e econômicas.

A partir dos consórcios intermunicipais são escolhidos os membros que irão compor o Fórum do CONSAD, instância máxima deliberativa dentro consórcio e responsável pelas decisões políticas. Os agentes envolvidos têm a incumbência de promover uma articulação para a elaboração de um plano intermunicipal de desenvolvimento sustentável, baseado em um diagnóstico dos principais problemas dos municípios. Cada Fórum deve respeitar dois pressupostos básicos: 1) refletir a pluralidade entre os múltiplos segmentos sociais existentes no território; garantir uma representação majoritária da sociedade civil (2/3 dos membros), buscando estimular e fortalecer a organização social do território como protagonista nas decisões diversas.

Outra ação governamental sob a estratégia de intervenção territorial é o *Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)*, também iniciada em 2003 e incluída no Plano Plurianual de Aplicações (PPA) 2004-2007, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e coordenação de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). O programa, 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, especialmente os que apresentem características de estagnação

16 JESUS, Clésio M. *Desenvolvimento territorial no Brasil: experiência dos CONSADs*. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, UFU, 2006.

econômica, problemas sociais e riscos ambientais, com forte presença de agricultores familiares e assentados de reforma agrária¹⁷.

De acordo com as diretrizes do MDA, o desenvolvimento rural, pensado de forma sustentável, tem como meta principal estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões e dos países onde ela é empregada como “elemento harmonizador” dos processos de ordenamento e de desenvolvimento da sociedade em geral. Para alcançar suas principais metas, assim como nos CONSADs e nos Fóruns Mesorregionais, um dos objetivos do PRONAT é articular atuações conjuntas com outros órgãos da administração federal, estadual e municipal, bem como da sociedade civil em geral.

Esses elementos devem propiciar um sentimento de pertencimento aos diversos grupos locais espalhados pelos municípios que o compõem de forma a consolidar uma maior coesão social e territorial entre seus atores sociais. A caracterização geral da denominação “território rural” no âmbito do MDA, além das condições acima, tem por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes por quilômetro quadrado e população média por município de até 50.000 habitantes, incluindo-se nesses territórios os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados¹⁸. Atualmente, a SDT/MDA atua em 164 territórios rurais, os quais compreendem um total de 2.392 municípios com cerca de 47,1 milhões de habitantes, sendo 16,1 milhões residentes em áreas rurais, segundo critérios do IBGE. Esses territórios abrangem uma área de 52% da superfície nacional.

Uma de suas principais inovações institucionais encontra-se na definição de suas áreas de resultado, que são quatro: articulação de políticas públicas; formação e fortalecimento de redes sociais; dinamização econômica de territórios rurais; e gestão social. Sobre as três primeiras, pode-se dizer que são comuns a qualquer outro programa de desenvolvimento local ou territorial. A novidade fica pelo fato de gestão social 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 por si só um resultado a ser alcançado.

Para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios rurais são formados em cada um deles os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (CODETER), que são espaços públicos compostos paritariamente por representantes do poder

17 BRASIL. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil*. Brasília: MDA/SDT, 2005.

18 Ibid.

público local e sociedade civil. Estes colegiados constituem-se como as instâncias maiores de deliberação no território no que diz respeito a ações prioritárias de desenvolvimento rural sustentável e na definição de políticas públicas, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão e “empoderar” os atores sociais no sentido de desenvolver a capacidade e habilidades coletivas de transformar a realidade¹⁹. Os recursos do programa para os projetos territoriais também contemplam recursos para a realização de oficinas, custeio das despesas para as assembleias do CODETER, além do pagamento de um assessor territorial, que se dedica integralmente ao apoio das atividades do CODETER e é a principal personagem de referência no território.

O principal instrumento de planejamento e gestão social no território é o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que apresenta os eixos principais para o planejamento das ações com vistas ao desenvolvimento sustentável do território. Eles são elaborados conjuntamente por consultores contratados pelo MDA e atores sociais locais (agricultores familiares, gestores públicos, representantes de ONGs, sindicatos, instituições de pesquisa, agências financeiras e outras entidades que atuam no âmbito do território), a partir de metodologias participativas para o levantamento e problematização das informações e definição da visão de futuro do território.

Os projetos no âmbito do PRONAT são debatidos no interior dos CODETERs, devendo atender, por um lado, todos os critérios definidos anualmente pelo MDA, e por outro, os eixos estratégicos para o desenvolvimento territorial estabelecidos no PTDRS do território. Todos os projetos aprovados são encaminhados para o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), que avalia o mérito de cada projeto, podendo sugerir ajustes ou correções de acordo com as instruções normativas do PRONAT para aquele ano. Após a análise dos projetos, o CEDRS emite um parecer a ser encaminhado para a SDT/MDA, acompanhado de cópia da documentação requerida. Por sua vez, a SDT/MDA emite outro parecer técnico sobre o projeto, e em caso de aprovação, ele será homologado e encaminhado aos agentes financeiros, cujo principal é a Caixa Econômica Federal. Toda essa sequência para a apresentação e seleção dos projetos aponta que os proponentes estão sujeitos às normas que vem de “cima para baixo”. Outra grande preocupação é quanto às exigências burocráticas dos agentes financeiros, tidas

19 BRASIL. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil*. Brasília: MDA/SDT, 2005..

por muitos atores envolvidos como os principais responsáveis pela paralisação dos projetos²⁰.

Em 2008, o programa de desenvolvimento territorial do MDA ganhou maior vulto institucional com o lançamento do *Programa Territórios da Cidadania*. Esse programa é administrado pelo governo federal, por meio do Ministério da Casa Civil, e envolve outros 21 ministérios e autarquias diferentes. Ele visa permitir uma melhor focalização e articulação entre as ofertas de políticas públicas aos municípios de territórios elencados a partir de alguns critérios, como índice de pobreza, baixo IDH, existência de grande número de agricultores familiares e assentados de reforma agrária, etc. Além disso, o governo federal acenou com aumento dos recursos de seus outros programas a esses territórios, bem como com a maior abertura para a participação dos atores sociais locais no planejamento, execução e monitoramento desses projetos, por intermédio de seu respectivo CODETER. No primeiro ano foram escolhidos 60 territórios rurais entre aqueles já homologados pelo MDA, passando em 2009 para 120 territórios. Em seu desenho inicial, o programa reuniu um conjunto de 135 ações de desenvolvimento regional e de garantia de direitos sociais a serem ofertadas.

Segundo Corrêa²¹, o Programa Territórios da Cidadania pode ser considerado um marco na estratégia de planejamento territorial de políticas públicas orquestrada pelo governo federal, na medida em que busca articular o “direcionamento de recursos e programas oriundos de diferentes ministérios para os territórios eleitos como prioritários para receberem tais apoios”. De acordo com a autora, a perspectiva é a de 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 um movimento de descentralização de decisões, de transversalidade de políticas e de contínua avaliação do direcionamento dos recursos. Por outro lado, Corrêa chamou a atenção ao fato de que, ao mesmo tempo em que o número de ministérios envolvidos é um indicador positivo, as várias ações propostas podem gerar dificuldades para o território poder gerir, articular e encaminhar os projetos necessários, dificultando a execução dos recursos. Com isso, os ministérios devem se atentar sobre essa possibilidade e definir, na estrutura normativa de seus programas,

20 FREITAS, Alan. *Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais*. Viçosa: UFV, 2011. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) Universidade Federal de Viçosa, 2011.

21 CORRÊA, Vanessa P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 3, IPEA, 2009.

recursos e instrumentos para auxiliar o trabalho dos atores locais na elaboração e consolidação dos projetos.

O Programa Territórios da Cidadania não constitui um programa governamental propriamente dito, de acordo com a terminologia empregada no Plano Plurianual. Na verdade, ele constitui mais uma estratégia de articulação de políticas públicas em recortes territoriais prioritários e pré-determinados. Ele não traz também uma inovação em termos de arranjos locais de governança e participação social, já que ele faz uso da estrutura já constituída no arranjo do PRONAT. A única novidade foi a determinação para a inclusão de novos atores nos CODETERs, ligados aos demais temas referentes aos outros ministérios, como cultura, educação, gênero, etc. Com isso, os CODETERs foram incentivados a constituírem câmaras temáticas diversas para o encaminhamento de ações e projetos setoriais, mantendo a assembléia geral como instância máxima de deliberação do território. Porém, não foram destinados novos recursos para essa maior mobilização social que o programa passou a demandar dos territórios, o que obrigou os atores locais a destinar uma parte de seu tempo dedicado à ação territorial para conseguir parcerias que auxiliem nos custos para a mobilização social.

3 CONVERGÊNCIAS ENTRE OS PROGRAMAS ESTUDADOS

Com base na análise documental e na literatura empírica sobre os programas relatados acima, observou-se que o histórico das ações governamentais de planejamento territorial se fundamentam 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. Eles buscam articular em suas engenharias institucionais as seguintes dimensões, com vistas à maior incidência territorial das políticas públicas:

- a) *política*: capacidades e competências para a gestão territorial;
- b) *sociocultural*: identidade e coesão social que facilitem as ações coletivas; e
- c) *econômica*: desenvolvimento e superação dos patamares de pobreza e desigualdade.

De maneira geral, os principais pontos normativos comuns detectados entre os programas, em especial os programas em curso

analisados neste texto, são: definem um recorte espacial para sua atuação; priorizam áreas de concentração de pobreza; atuam de forma descentralizada e interescalar; partem da elaboração de um planejamento estratégico para o desenvolvimento do território; e priorizam instâncias coletivas de deliberação e participação social (espaços públicos), como os conselhos, fóruns, comitês, etc. A superposição de territórios entre diferentes ministérios, que se observa tanto entre os programas analisados como em outros também em curso, não se constitui em um problema maior, já que as escalas e as temáticas para a definição de cada tipo de território são diferentes. Por outro lado, a convergência dos vários espaços públicos criados em uma única instância de participação, organizada em câmaras temáticas de acordo com os interesses dos atores locais e das políticas ofertadas, poderia ser uma ação que permitisse um melhor fluxo de informações entre os atores envolvidos, o que reduziria o custo de transação da gestão dos projetos. O Programa Territórios da Cidadania almejou constituir um desenho dessa natureza, mas ainda não se tem relatos de sucessos alcançados nesse ponto.

Verificou-se também que a extensão geográfica média dos territórios varia bastante tanto entre os programas como entre os territórios do mesmo programa. Isso em parte se explica pelo fato de que a população não está dispersa de maneira homogênea em toda a sua extensão geográfica, havendo fortes disparidades regionais. Além disso, muitos territórios foram criados a partir de outras formações sócio-políticas intermunicipais já existentes. Entende-se que esse fato em si não constitui um problema para os programas, desde que haja mecanismos em seu corpo normativo que possibilitem uma intervenção diferenciada de acordo com algumas especificidades pré-definidas de seus territórios, o que não foi observado em nenhum dos programas.

Em termos de concepção dos programas, deve-se ressaltar que eles também convergem em algumas deficiências. Ortega²² citou algumas deficiências importantes, tais como: dependência do ambiente macroeconômico, sobretudo em termos de política fiscal; minimização da estrutura das classes sociais e conflitos políticos locais; e desconsideração da inserção histórica na ordem capitalista dos diferentes territórios. Além desses pontos, cita-se também o fato de, em nenhum deles, a questão da concentração fundiária é tratada como um tema importante a ser levado para o debate, dado o fato de o Brasil apresentar uma concentração fundiária alta e permanente. Temas como reforma agrária e regularização fundiária aparecem apenas de maneira vaga e marginal,

22 ORTEGA, Antônio C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADS. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 2, 2007.

sem apontar mecanismos concretos de viabilização, dado todo o teor de conflituosidade que esses temas carrega sobre si. Por último, cita-se ainda o fator político, já que uma proposta de planejamento nesses termos exige uma concertação bem estabelecida entre os três entes federativos, e como os processos eleitorais ocorrem de dois em dois anos no Brasil, essas pactuações se tornam frágeis por natureza, pois nada garante que os novos governantes honrarão os acordos firmados pelas administrações anteriores.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho abordou as principais inovações normativas e institucionais que o paradigma territorial trouxe para a ação de planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil. Como essa temática ainda é relativamente nova no campo das políticas públicas e os programas analisados ainda estão em processo de institucionalização, seria muito difícil apontar uma conclusão precisa, com base nos materiais disponíveis, sobre o questionamento aqui proposto.

As análises realizadas permitem um entendimento de que a abordagem territorial supera a visão anterior de desenvolvimento com base nas escalas macrorregionais, que congregam uma realidade extremamente heterogênea para serem pensadas enquanto totalidade. Da mesma forma, ela possibilita um avanço em termos de uma visão essencialmente municipalista, dado que os municípios são instâncias muito numerosas e pequenas para o planejamento de uma ação estatal a nível nacional. Com isso, ela fornece elementos novos que favorecem relação entre as diversas escalas do poder público com as organizações sociais existentes nos territórios de incidência das políticas públicas.

Porém, pôde-se constatar a persistência de alguns entraves para uma consolidação e institucionalização de fato da abordagem territorial no Brasil. Entre os principais entraves diagnosticados estão: a dificuldade em estabelecer programas intersetoriais inovadores; a falta de um marco jurídico mais favorável para o desenvolvimento de programas territoriais de desenvolvimento, onde tanto o território e seus respectivos fóruns deliberativos ganhem maior legitimidade; maior autonomia institucional dos programas com relação aos ciclos político-eleitorais no Brasil; 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 ainda são inadequados para darem suporte a projetos territoriais estratégicos; e o

desprezo de temas que, a princípio, geram sérios conflitos de interesse no debate territorial, como a reforma agrária e regularização fundiária, levando a crer o processo de definição de projetos territoriais ocorrem apenas sob um contexto de relação harmônico entre as forças sociais presentes, desconsiderando a existência de conflitos.

Esses entraves apontam que a temática territorial ainda não alcançou um nível de prioridade suficiente no campo da decisão política no país, embora apareça cada vez mais como diretriz dos programas governamentais. Entende-se com isso que a retórica discursiva presente nos documentos oficiais não foi acompanhada no mesmo ritmo por inovações normativas que a legitime.

Por outro lado, as experiências em curso já desencadearam bons resultados, como a formação de novos arranjos institucionais locais, a maior aproximação entre atores sociais e a gestão de políticas e projetos territoriais, o que pode ser considerado um ponto de partida importante para uma institucionalização mais forte no país de uma proposta dessa natureza, bem como seu enraizamento pela sociedade nos diferentes contextos territoriais do país. Apesar das diversas dificuldades que ainda persistem, as novas relações contraídas entre sociedade civil e Estado passaram a promover mudanças organizacionais importantes, como a adaptação estrutural para a dinâmica de poder nacional com um emergente projeto de democracia interna participativa.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Pedro Silveira. As fronteiras nos processos de integração supranacional. In: DINIZ, Célio campolina. *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007.

BRANDÃO, Carlos. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antônio; FILHO, Niemeyer (Orgs.). *Desenvolvimento Territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil*. Brasília: MDA/SDT, 2005.

_____. *Manual de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: MP/SPIE, 2007.

CEPAL. *Desarrollo económico y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago do Chile, 2000.

- CORRÊA, Vanessa P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 3, IPEA, 2009.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FAVARETO, Arilson. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: FAPESP, 2007.
- FERNANDES, Bernardo M. Espaços Agrários de Inclusão Social: novas configurações do campo brasileiro. In: *Anais do Encontro Nacional de Geografia Agrária*, n. 16, 2002.
- FLORES, Murilo. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento: uma visão do estado da arte*. Projeto RIMISP, 2006.
- FREITAS, Alan. *Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais*. Viçosa: UFV, 2011. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) Universidade Federal de Viçosa, 2011.
- FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma polêmica. In: *Anais do Congresso da SOBER*, Porto Alegre, 2009.
- IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: _____. *Brasil em desenvolvimento*, v. 3. Brasília: IPEA, 2009.
- JESUS, Clésio M. *Desenvolvimento territorial no Brasil: experiência dos CONSADs*. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, UFU, 2006.
- MELLO, Pedro C. Uma visão comparativa do conceito de desenvolvimento econômico de Furtado com as teorias recentes. *Revista História e Economia*, v. 2, n. 1, 2006.
- MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. *Revista de Administração Pública*, n. 42, v. 3, Rio de Janeiro, 2008.

MIOR, Luiz Carlos. *Agricultores familiares, agroindústria e redes de desenvolvimento rural*. Chapecó: Argos, 2005.

MORAES, Mario; LOURO, Sueli (Orgs.). *Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional*. Erechim/RS: Edifapes, 2003.

ORTEGA, Antônio C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 2, 2007.

PERICO, Rafael. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.

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

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: Embrapa, 2002.

SARACENO, Elena. Las políticas de desarrollo rural em los procesos de modernización. In: *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, 23-25 de agosto de 2005.

SILVA, Sandro Pereira. *Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do PRONAF no Médio Jequitinhonha*. Viçosa: UFV, 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal de Viçosa, 2008.