

Pereira Silva, Sandro

**Working Paper**

## Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil

Texto para Discussão, No. 1898

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Pereira Silva, Sandro (2013) : Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil, Texto para Discussão, No. 1898, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90953>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1898

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## AVANÇOS E LIMITES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS SOB A ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL

Sandro Pereira Silva

### **AVANÇOS E LIMITES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS SOB A ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL**

Sandro Pereira Silva\*

---

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

## Governo Federal

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



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

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

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

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), 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

---

## SINOPSE

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 SOBRE O CONCEITO DE TERRITÓRIO .....	10
3 POLÍTICAS E PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL .....	15
4 DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E COORDENAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA.....	20
5 AS EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL.....	27
6 CONVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES ENTRE OS PROGRAMAS ESTUDADOS .....	78
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	85
REFERÊNCIAS .....	88
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	94
ANEXOS .....	95



## SINOPSE

Este trabalho tem como principal objetivo analisar as inovações institucionais e as contradições inseridas na abordagem territorial para o planejamento e a 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, estes programas têm em comum: definir um recorte espacial para sua atuação; priorizar áreas de concentração de pobreza; atuar de forma descentralizada; e priorizar instâncias coletivas de deliberação e participação social. Porém, persistem alguns entraves para a consolidação e a 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 legitimem. Entretanto, 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.



## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil e a grande maioria dos países da América Latina passaram nas últimas três décadas por profundas transformações estruturais, com um objetivo propalado de modernizar o aparelho de Estado e diversificar seus sistemas econômicos. A justificativa para estas ações era que o acelerado processo de globalização econômica exigia uma adaptação dos países de capitalismo periférico para melhorarem suas capacidades de responder à nova dinâmica em curso da economia internacional.

As reformas postas em prática sob essa ótica nos anos 1990 pelos governos latino-americanos compunham um grande projeto de engenharia social promovido a partir de diretrizes dos grandes organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Entre as principais decisões adotadas, que de alguma maneira podem ser verificadas em todos os países da região que passaram por este processo, estão: *i*) abertura e desregulamentação da economia; *ii*) redução e privatização de funções essenciais desempenhadas pelo Estado durante o período precedente; *iii*) redução relativa dos investimentos em pesquisa, assistência técnica e fomento agrícola; *iv*) orientação prioritária das políticas econômicas para a promoção e a diversificação das exportações; *v*) substituição das políticas redistributivas por medidas de compensação e focalização do gasto social, destinadas a responder ao impacto social ocasionado pela reorientação do padrão de crescimento econômico; e *vi*) adoção de políticas centradas na busca do equilíbrio macroeconômico, na redução do gasto público e na eliminação ou transferência ao setor privado de uma série de programas de bem-estar social (Alfaro, 2006; Cepal, 2002).

Como resultado dessas medidas, os Estados nacionais passaram a ser alijados de seus antigos instrumentos de condução econômica, o que comprometeu profundamente sua capacidade de planejamento. Contudo, como essas transformações ocorreram simultaneamente a um período de luta e conquistas sociais, com o retorno das instituições democráticas nos países da região, elas ocorreram sob forte resistência popular, antes e depois de suas aprovações. Com a abertura para que os diferentes segmentos da sociedade pudessem se organizar e participar da luta política nacional, exigindo do Estado o reconhecimento e o comprometimento com suas demandas, a composição dos corpos direcionais dos órgãos de Estado se constituíram em uma

complexa miríade de interesses distintos, tanto em termos de representações sociais como de representações regionais, que exigiam ações diferenciadas no território nacional para um desenvolvimento mais equilibrado.

Com isso, nos últimos anos, a capacidade de planejamento voltou a ser entendida como elemento necessário à ação governamental. Entretanto, o regime democrático não comporta decisões unilaterais de estratégia de desenvolvimento, de cima para baixo, típicas dos regimes autoritários. Cada vez mais, as forças sociais locais estão inseridas no processo político nacional e exigem sua participação na tomada de decisões estratégicas.

Paralelamente a esses fenômenos, começou a ganhar espaço no meio acadêmico e político-institucional o conceito de território. A apropriação deste conceito, bem como o entendimento das dimensões que ele abrange (patrimônio natural, identidade local, composição do tecido social etc.) para fins de definição da agenda governamental, acarretou o surgimento de diversos programas nos últimos anos, nas mais diferentes estruturas de governo, que se reportam ao território para justificar a adoção de um novo programa ou uma metodologia de intervenção. Esta nova estratégia de ação pública passou a ser denominada *abordagem territorial do desenvolvimento* (Silva, 2012). Como bem ressaltou Haesbaert (2004), o Estado possui importância fundamental como agente orientador e disciplinador da produção do espaço e do território.

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

Nesse sentido, surgem alguns questionamentos importantes, sobre os quais este trabalho se balizou:

- quais as inovações introduzidas pela abordagem territorial e quais as suas contradições em termos de relações entre Estado e sociedade civil no contexto do planejamento e da implementação de políticas públicas no Brasil;

- quais as matrizes conceituais que estão por trás do conceito utilizado de território; e
- quais os primeiros aprendizados que essas experiências já apontam quanto a avanços e contradições para a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade.

Trata-se, portanto, de compreender os avanços e as controvérsias na condução desse novo paradigma de intervenção estatal, com seus métodos, instrumentos e procedimentos. O foco de análise está mais nos mecanismos de governança estabelecidos pelas políticas que em seu conteúdo propriamente dito. Para tanto, utilizou-se de uma revisão da literatura, teórica e empírica, que aborda esta temática sob diferentes prismas; consulta a documentos oficiais sobre os principais programas em curso sob o enfoque territorial no Brasil, disponibilizados pelos ministérios responsáveis; participação em eventos (observação direta); e realização de entrevistas informais com gestores e técnicos diretamente ligados a estes programas, e com representantes de organizações sociais também envolvidas.

Este trabalho está organizado em sete seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, discutiu-se o conceito de território na literatura e sua evolução histórica, no intuito de entender as diversas dimensões que ele envolve e as conexões que lhe permitem ser apropriado pelo Estado como instrumento operacional para o planejamento de políticas públicas. Posteriormente, na seção 3, verificaram-se os determinantes políticos históricos que implicaram a introdução de novas escalas analíticas e administrativas para a ação governamental no Brasil. Na seção 4, são abordados os pontos relevantes e limitantes do processo de descentralização administrativa e da abertura de mecanismos de participação popular na gestão de políticas governamentais no Brasil. Na seção 5, são analisados os principais pontos referentes a quatro programas nacionais em curso que adotam em seus marcos normativos a abordagem territorial. Na seção 6, são debatidos alguns pontos de convergência e contradição diagnosticados neste trabalho entre os programas elencados. Por fim, na seção 7, são tecidas algumas considerações conclusivas com base nos elementos trazidos à discussão e nos resultados auferidos.

## 2 SOBRE O CONCEITO DE TERRITÓRIO

O termo território perpassa pelos mais diversos ramos das ciências sociais, em cada um contendo particularidades próprias que definem sua abrangência. O conceito de território assume formas e conteúdos diversos, sempre revestido do interesse em explicar uma realidade de relações complexas entre os distintos atores sociais<sup>1</sup> e destes com o seu meio.

A primeira concepção de território surgiu basicamente sob uma visão naturalista, na qual se destacaram conceitos como 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 *geografia tradicional* já no final do século XIX, diferenciando-a de outras ciências, e teve como um de seus principais precursores o alemão Friederich Ratzel<sup>2</sup> (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 na sua análise, com o território sendo compreendido como uma parcela delimitada do espaço. Ratzel identificava o território como um substrato para a efetivação da vida humana, que tanto existiria sem a presença do homem (apolítico) como com a presença deste e sob domínio do Estado (político).

Para Ratzel, a preservação e a ampliação do espaço vital em um território constituem-se na própria razão de ser do Estado. Ao considerar o território como imprescindível para a constituição do Estado-nação e para a manutenção e a conquista de poder, Ratzel deixa uma importante contribuição. 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

---

1. Por *atores sociais* entendem-se os indivíduos ou as organizações que realizam atividades ou mantêm relações sociais em determinado território (Sabourin, 2002).

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

Estado-nação, além dos determinantes da reprodução do capital e da problemática do desenvolvimento desigual. O território passa a ser entendido como produto e condição da relação dinâmica entre sociedade e paisagem natural ao longo do tempo.

O francês Claude Raffestin<sup>3</sup> 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 focar as dimensões política, econômica e cultural do uso do espaço e da efetivação da territorialidade, o autor reconheceu e proporcionou o estudo de outras formas de poder para além do Estado, destacando suas diversas origens e manifestações (multidimensionalidade do poder), mas sempre salientando sua projeção no espaço. O próprio uso e a transformação dos recursos naturais se configuram como objetos de disputa, e seu controle configura-se 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 pode 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 numa região definida, enquanto o conceito de território abrange a apropriação do espaço pela ação social de diferentes atores. Em outras palavras, o conceito de território incorpora o jogo das relações de poder e dominação entre os atores que modificam pelo trabalho um determinado espaço. Como resultado deste jogo de poder nas relações sociais, define-se uma identidade relacionada a limites geográficos, ou ao espaço determinado. Assim, o território surge como um processo de construção social, cuja dinâmica relacional varia no tempo e no espaço.

---

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

Um terceiro autor com contribuições importantes na conceituação de território é Robert Sack.<sup>4</sup> Ele 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, tradução nossa), a territorialidade é o próprio “meio pelo qual espaço e sociedade estão inter-relacionados”, com todas as suas dimensões de sociabilidade.

Sack incorporou a noção de territorialidade à de espaço ao destacar a dimensão política e o papel simultâneo das fronteiras na definição de estratégias de dominação, buscando examinar o território na perspectiva das motivações humanas. Contudo, embora Sack 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 medeiam tanto mudanças econômicas no território como a relação entre pessoas e lugares (Haesbaert, 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. Ele desenvolveu seu pensamento com base no materialismo histórico e na dialética marxista para expressar a historicidade derivada da conjugação entre a materialidade territorial e as ações humanas, isto é, trabalho e política. O autor partiu de uma perspectiva inversa em relação aos autores citados anteriormente, ao considerar espaço, tempo e território como elementos simultâneos e altamente imbricados entre si.

---

4. Robert Sack era integrante da Escola Anglo-Saxônica.

O entendimento de espaço e território de 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 seus domínios.

Por sua vez, o território é visto como “um campo de forças, como o lugar do exercício, de dialéticas e contradições (...) entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos” (Santos, 1999 *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”, e isso tampouco quer dizer “que um venha antes e o outro depois” (Steinberger, 2006, p. 61-62).

Santos e Silveira (2008) fazem 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 (*op. cit.*, p. 247). Portanto, é sobre esta segunda categoria que deve recair a análise social. Embora seu entendimento inicial de território seja o de Estado-nação, os autores afirmam também que o uso do território não se dá de maneira homogênea, o que leva a uma configuração desigual em termos de objetos naturais e artificiais no interior do

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

Além dos trabalhos clássicos dos autores supracitados, diversos outros pesquisadores se debruçaram para definir novas abordagens que permitissem uma melhor instrumentalização analítica do conceito de território, buscando expressar a multidimensionalidade que ele envolve. Perico (2009), por exemplo, fez um resumo do uso deste conceito nas mais distintas áreas do conhecimento humano na atualidade. Segundo o autor, na visão jurídica, o território é definido como espaço delimitado e controlado pelo exercício do poder sob uma concepção mais subjetiva – cultural e simbólica. Constitui produto da apropriação e da valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço sentido, vivido e compartilhado. Para 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. Por sua vez, a concepção naturista enfatiza as relações entre homem, natureza e sociedade, manifestadas em função do ambiente. 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 é este espaço social de mediação e convivências, quais dinâmicas ele abrange, e como se dá (e sob quais condições) sua relação com outras escalas geográficas. O território, na definição mais recorrente, é uma construção histórica e social que dá expressão humana e política ao espaço, caracteriza a estrutura de uma sociedade relacionada com seu ambiente, cria instituições, economias, relacionamentos e redes, e converte os elementos de identidade local em uma energia social no processo de desenvolvimento endógeno.

A partir desse debate, pode-se estabelecer uma definição sintética de território como um espaço de construção social e poder instituído, porém não imutável, caracterizado por recursos físicos específicos, naturais e industriais, e por valores históricos e culturais que estabelecem elementos de identidade aos sujeitos que nele habitam. Considera-se também que o território é formado tanto por lugares contíguos (relações de vizinhança)

como por lugares em rede (processos sociais que ligam lugares diferentes). Sob este entendimento, o território constitui uma base flexível sobre a qual agem distintas forças endógenas e exógenas, de maneira que ele se encontra continuamente submetido a relações de poder – conflitivas ou cooperativas – nos processos históricos de apropriação e dominação do território, bem como a pressões por mudanças, que podem implicar expansão ou deslocamento.

É com base nessa compilação conceitual que as seções seguintes deste 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 próxima seção.

### **3 POLÍTICAS E PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

A questão da definição de escalas espaciais da ação governamental sempre esteve presente nos esforços 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 o 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 o 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 de integração nacional de modo mais equilibrado havia ocorrido pouco antes, ainda no governo do presidente Juscelino Kubitschek, mediante a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959. A Sudene surgiu 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 do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966, e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em 1967.

No entanto, após um período de forte crescimento econômico e 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 a 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.), os quais reconfiguraram o território nacional. As agências regionais, por seu turno, se limitavam a apresentar planos que não saíam do papel e a distribuir 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. 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, 2007, 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 e não considera os interesses dos grupos sociais locais.

De acordo com a CF/1988, 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 à extensão de um determinado fenômeno, correspondendo a entidades espaciais de escala média, entre o nacional e o local. De acordo com Dias e Santos (2003), a divisão administrativa do país em macrorregiões e as divisões dos estados em microrregiões homogêneas são utilizadas como quadros de referência para compreender e apresentar diferentes fenômenos, sejam eles demográficos, sociais, produtivos e geográficos. Além disso, há a constatação das limitações do município em gerir programas governamentais estratégicos, que muitas vezes exigem a ampliação das ações para além de suas circunscrições políticas.

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

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), que a definirá como uma política setorial específica. Por outro, as políticas se diferem pelo âmbito de sua cobertura, a ser definida pelos gestores e organismos responsáveis, sobretudo quanto ao público a ser envolvido, os critérios de inclusão e, em alguns casos, também as localidades específicas para sua execução. Assim, a abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas auxilia no entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais nos quais ocorrerá a intervenção desejada, de maneira a propiciar meios mais acurados para a definição de diagnósticos e o 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 apoiada 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, na definição de políticas públicas, de um discurso de revalorização do meio rural, que antes era negligenciado nas ações de desenvolvimento regional, basicamente voltadas para a estruturação dos espaços urbanos. Esta revalorização se deu com base em dois importantes postulados. O primeiro deles refere-se ao caráter multifuncional que a agricultura familiar estabelece com o território, sobre o qual o meio rural deixa de ser entendido somente por suas características produtivas e passa a ser valorizado também por seus aspectos sociais, culturais e ambientais, embora a atividade produtiva agropecuária permaneça como atividade nuclear de seu espaço (Maluf, 2001). Para este segmento socioproductivo, que se representa de modo diferenciado no território nacional, a propriedade rural familiar, interconectada com outras circunvizinhas, formando as comunidades rurais, não são apenas lócus de produção, como no caso das grandes propriedades agrícolas empresariais, mas também a base geográfica da vivência, da formação de laços de solidariedade, da reprodução cultural e de todos os fatores materiais e simbólicos que ratificam uma identidade própria (Souza, Silva e Silva, 2012).

O segundo está relacionado a um posicionamento contrário à dicotomia rural-urbano, que negligencia as relações sociais desenvolvidas na prática em decorrência dos diversos mecanismos de integração entre estes espaços (Abramovay, 2003; Silva, 2012). Neste entendimento, rural e urbano são consideradas categorias espaciais que guardam em si especificidades próprias, mas também possuem elos que determinam e são determinadas por suas interações sociais, culturais, políticas e econômicas. Esta interligação entre espaços com características distintas é denominada por Favareto (2007, p. 22) “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*.

No entanto, a adoção de estratégias de intervenção governamental que levem em consideração as dinâmicas territoriais somente foi possível devido às transformações no cenário social e político no país nas duas últimas décadas do século XX, que resultaram em importantes conquistas de liberdades democráticas para a população. Uma vez que não há centralidade do território sem o envolvimento dos atores que lhe dão vida, dois fatores foram essenciais neste processo: *i)* o início de um processo de 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 nas diferentes esferas administrativas.

Ambos esses fatores tiveram seus avanços e seus limites, como debatido na seção seguinte.

#### **4 DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E COORDENAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA**

A década de 1980 foi marcada pelo início das mudanças no ambiente político brasileiro que vieram definir o 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 este 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 do Brasil (CF), em 1988, que institucionalizou uma série de direitos sociais e garantiu a democracia como um princípio básico da ação política nacional.

Como consequência desses acontecimentos e de todo um contexto de transformações na geopolítica mundial, surgiu já na década seguinte uma ampla rediscussão 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/1988, que passou a delegar ao município um papel mais estratégico no contexto federativo brasileiro, principalmente em termos de condução de políticas públicas nacionais.<sup>5</sup>

Segundo Falleti (2006), descentralização pode ser entendida como um 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” (p. 60). A partir desta definição, é possível distinguir entre 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” (*op. cit.*, 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 se iniciou 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/1988. Por fim, veio a descentralização administrativa, primeiramente com a transferência para governos subnacionais da gestão dos serviços públicos de saúde (Falleti, 2006).

5. “Para a ciência política, descentralizar é repassar atribuições de um órgão diretivo central a órgãos locais, considerando-se que, para tanto, necessariamente ocorre a transferência de poder político, administrativo e/ou fiscal do poder central para os governos subnacionais” (Alcântara, 2011, p. 198).

Porém, Affonso (2000, p. 134) chama a atenção para algumas características específicas importantes de serem elencadas. Em primeiro lugar, a descentralização no Brasil não ocorreu como uma iniciativa preponderante do governo federal, como aconteceu em outros países. Os estados e municípios já travavam uma luta por descentralização tributária desde o final dos anos 1970, o que caracteriza a descentralização no Brasil como uma *descentralização pela demanda*. A segunda característica diz respeito à simultaneidade com a redemocratização e a abertura política no país, fruto de um maior engajamento das organizações sociais por mais liberdade e participação no cenário político brasileiro. Por último, a descentralização possibilitou uma nova dinâmica no federalismo<sup>6</sup> 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 dos produtores e dos consumidores finais de bens e serviços públicos e privados, e por isso 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, quer dizer, quanto menor o aparelho estatal, melhor é o resultado de alocação e eficiência. Estas colocações estiveram fortemente presentes como retórica discursiva no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,<sup>7</sup> lançado pelo governo federal em 1995, sob coordenação do então recém-criado Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare).<sup>8</sup>

---

6. "O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado que define como as partes da nação devem se relacionar entre si. Trata-se de um modelo distinto do Estado unitário. (...) Nas Federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos" (Ipea, 2010c, p. 178).

7. De acordo com Affonso (2000), a reforma do Estado estava no rol de reformas liberalizantes propostas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, *grosso modo*, apresentavam as seguintes características: abertura externa da economia; desregulamentação (acentuada no mercado financeiro); privatização de empresas estatais federais e, posteriormente, de empresas e bancos estaduais; e sucessivas tentativas de reduzir as redes de proteção social, notadamente na área trabalhista e previdenciária.

8. A partir desse plano diretor, alguns termos passaram a frequentar quase que de maneira obrigatória o vocabulário dos manuais de administração pública no Brasil, sendo repetidos inclusive em documentos oficiais, aportuguesados ou no idioma original: empoderamento (do inglês *empowerment*), prestação de contas (*accountability*), governança (*governance*) e defesa (*advocacy*).

Com base nessa nova estratégia, a descentralização era tida como um 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 no princípio do dirigismo estatal, “que leva à burocracia pesada, à hierarquia rígida e ao desperdício financeiro”. Seria, desta 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 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;<sup>9</sup> e 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 contemplassem as distintas carências das Unidades Federativas (UFs), 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 deste 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 um conjunto superposto de arenas de negociação e coordenação de políticas, ramificadas vertical, horizontal e setorialmente em cada nível de governo ou área de

---

9. Uma das ações tomadas pelo governo que reforçam esse ponto foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – lei complementar que regulamenta o Artigo 163 da CF/1988. Esta lei definiu as diretrizes a serem observadas pelos três níveis de governo na programação e na execução de sua política fiscal (Affonso, 2000).

atuação (Ipea, 2010b, p. 551). Como resultado, acirrou-se no país um 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), 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” (p. 17). Estas relações competitivas desencadeiam processos de “barganhas federativas”, nos quais cada nível de governo busca garantir para si os benefícios e transferir a outros os custos políticos. Por isso, sua capacidade de engendrar estratégias possíveis para a coordenação vertical de políticas nacionais está diretamente relacionada 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” (*op. cit.*, 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 Lei dos Consórcios (LC). Segundo Ipea (2010b, 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”.<sup>10</sup> Em 1998, a EC nº 19 proporcionou um reforço jurídico para a superação da fragilidade institucional de arranjos cooperativos desse tipo. Mas foi com a promulgação da Lei Federal nº 8.080/1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) e abriu espaço para o estabelecimento de consórcios intermunicipais para a prestação deste serviço, que os consórcios se proliferaram em todo o país. A LC de 2005 foi importante no sentido de revestir estes consórcios de maior legitimidade jurídica como pessoas de direito público.

Entretanto, além de ser um 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

---

10. Ipea (2010b, p. 554) citou algumas experiências que surgiram a partir da articulação de governos locais e possuíam um caráter mais abrangente de desenvolvimento regional, não se atendo a alguma política específica, como o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru, nos anos 1960; o Consórcio do Vale do Paraíba, na década de 1970; e, já nos anos 1990, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que inovou ao incorporar também novos atores sociais públicos e privados, como o governo estadual e as organizações da sociedade civil.

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 um convênio que estabeleça transferência de recursos da União ao consórcio.<sup>11</sup> Uma regra como esta impõe um sério constrangimento à proliferação de consórcios, uma vez que um único município 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 se observa uma disparidade muito grande no que se refere a receitas tributárias, o que precisa ser compensado por meio de transferências fiscais da União para estados e municípios.<sup>12</sup> Como consequência, o fato de o Executivo federal ser o maior financiador de políticas no contexto federativo brasileiro, com estados e municípios extremamente dependentes de seus recursos, confere-lhe o principal instrumento de coordenação de que dispõe para influenciar e condicionar as escolhas dos governos locais (Arretche, 2004). Porém, este mecanismo compromete a ideia de autonomia implícita no conceito de descentralização, mantendo um sobrepoder no nível central do governo.

Para além do debate tecnocrático dos instrumentos de gestão pública, as organizações sociais também tiveram um 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 uma maior participação da população, seja no planejamento, na implementação ou 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).

---

11. Por meio do Decreto nº 6.017, de 2007.

12. O sistema de arrecadação tributária no país permanece extremamente concentrado, com os cinco principais impostos – quatro destes arrecadados pela União – respondendo por mais de 70% da arrecadação total. Os dados de participação dos diferentes entes federativos no total das receitas fiscais indicam que o período de consolidação da descentralização no início dos anos 1990 coincidiu paradoxalmente com uma reconcentração dos recursos fiscais no nível federal, sobretudo para se ter maior poder de controle dos agregados macroeconômicos (Arretche, 2004).

O retorno das instituições democráticas engendrou também um novo cenário tanto para a participação quanto para a representação política de diferentes grupos sociais no Brasil, estabelecendo novas relações entre Estado e sociedade no próprio contexto do planejamento e da ação governamental. Segundo Ipea (2010d, p. 145):

Enquanto o planejamento praticado nos anos 1970 tinha um caráter eminentemente impositivo, em razão de regime político então vigente, o planejamento de hoje não pode ignorar a pluralidade da representação política e a intensa mobilização que ocorre na sociedade brasileira com vista à promoção e defesa de seus particulares interesses.

Nesse contexto, diferentes experiências de participação popular foram desenvolvidas, denominadas genericamente por Dagnino (2002) “espaços públicos”, tais como: conselhos setoriais; fóruns; conferências; audiências públicas; e orçamento participativo. Estes espaços se concretizaram como 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 um maior poder para monitorar, propor e contribuir na execução de políticas e programas de governo. Para Behring e Boschetti (2011), em que pese toda a diversidade 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 isso, pode-se dizer que o resultado esperado é duplo: aproximar a população e suas organizações locais da implementação efetiva de políticas públicas; e propiciar um maior equilíbrio de poder entre os atores públicos e privados envolvidos nas ações governamentais, enfraquecendo apropriações indevidas.

Por sua vez, esse equilíbrio é comprometido por uma questão prática que Medeiros e Dias (2008, p. 28) ressaltaram como sendo de grande importância: “a participação política exige capital político e tempo livre”. Deriva desta reflexão que conselheiros representantes de alguns setores, “pela sua própria natureza (segmentos que vivem de seu

trabalho), apresentam limites intrínsecos à participação, não diretamente relacionados à dimensão estritamente legal”, mas à sua condição social. O processo participativo implica custos que muitas vezes não podem ser suportados por representantes de setores marginalizados em um dado contexto territorial, o que os condena a uma dupla barreira (falta de formação e de recursos) para garantir seu direito à participação.

## **5 AS EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

Como resultado do conjunto de transformações no cenário político-institucional brasileiro recente, 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 isso, 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 lhe permitir maior flexibilidade para a territorialização de sua incidência, tendo como influência o acúmulo da abordagem territorial em curso em vários países da União Europeia (UE). Esta abordagem considera o território, definido com base em múltiplas dimensões, como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas, e, 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 um esforço de construir instrumentos e estratégias diferentes que a viabilizasse como um novo paradigma para o planejamento de políticas públicas nacionais, de maneira a propiciar um 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 Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader). Este programa surgiu na UE em 1991, tendo como

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

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

Bronzo (2010) afirmou que a centralidade do território para as políticas públicas reside justamente no seu potencial de criar estratégias onde diferentes setores são interligados em busca de um objetivo resultante. Nessa perspectiva, o conceito de *intersectorialidade* torna-se um elemento essencial para que as ações do poder público consigam alcançar um grau satisfatório de aderência e incidir de maneira mais eficiente nas dinâmicas próprias dos territórios. Segundo a autora:

Intersetorialidade consiste em uma estratégia de gestão que se apresenta em diversos níveis da implementação e que se define pela busca de formas mais articuladas e coordenadas das políticas e setores governamentais, pautada pela necessidade de uma abordagem mais abrangente sobre a pobreza e as condições de sua produção e reprodução social. A construção da gestão intersectorial e do governo multinível, em suas formulações mais densas, exigem a alteração de estruturas institucionais e organizacionais ou a adoção de estratégias de gestão integradas (Bronzo, 2010, p. 129).

No contexto dos países da América Latina, a utilização de uma abordagem como essa ainda é incipiente. Mais precisamente no Brasil, a CF/1988 já havia estabelecido de maneira explícita o compromisso com a questão regional, uma vez que, além de estabelecer a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa, também destinou recursos específicos ao financiamento de programas de desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (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.<sup>13</sup>

---

13. Além das iniciativas do governo federal, é importante destacar outras experiências que foram pioneiras em termos de abordagem territorial de políticas públicas, como os conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes), no Rio Grande do Sul.

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, § 1º, da CF/1988, 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, grifo nosso), articulando instrumentos de curto e médio prazo, submetidos à apreciação do Poder Legislativo. Sua vigência é de quatro anos, sendo iniciada a partir do segundo ano de mandato do chefe do Executivo e se estendendo até o fim do primeiro ano do mandato seguinte. O PPA também se articula com outros dois importantes documentos para a gestão pública, 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 (MPOG) 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 à real contribuição do PPA para a garantia de uma 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),<sup>14</sup> em substituição ao antigo Ministério do Interior. Em 2000, o MI elaborou o documento *Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*, o qual propunha uma série de objetivos amplos para a gestão do território, tais como: promover a competitividade sistêmica; mobilizar o potencial endógeno de desenvolvimento das regiões; fortalecer a coesão econômica e social; promover o desenvolvimento sustentável; e fortalecer a integração continental. Tais objetivos são amparados socialmente pela CF/1988, que apresenta como princípio a redução das desigualdades regionais (Artigo 170, inciso VII).

Em 2003, por meio da Lei nº 10.683, o governo federal conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial ao MI e ao Ministério da Defesa (MD). Em 2006,

---

14. Por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.911/1999.

o MI apresentou os subsídios para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) (Silva, 2012).

Em consequência desses 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 uma perspectiva territorial.<sup>15</sup> Estas políticas foram se diversificando ao longo do tempo, com relação a desenho institucional, áreas temáticas, recortes territoriais abrangidos, público envolvido etc. A apropriação do conceito de território como um instrumento operacionalizador de políticas públicas por parte do Estado passou a ser realizada de diferentes formas.

Por esse motivo, Silva (2013) elaborou uma tipologia que permite uma 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 no 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 possui suas trajetórias e estruturas características, suas dificuldades de implementação, suas vantagens em termos de resultado, seus avanços e contradições na relação com o território. O quadro 1 apresenta as principais características de cada um deles e alguns exemplos para complementar as informações.

Para fins deste trabalho, optou-se por analisar quatro 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, superar entraves estruturais históricos ao desenvolvimento e gerar novas oportunidades à população destes territórios. Os programas escolhidos foram: a PNDR, sob responsabilidade do MI; os CONSADs, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o PTC, sob coordenação da Casa Civil.

---

15. Um dos fatores que permitiram esse retorno refere-se ao início da gestão do 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).

QUADRO 1

**Tipos de abordagem territorial nas políticas públicas**

Tipo	Definição	Conflituosidade	Exemplos
Território como meio	Políticas setoriais que definem recortes territoriais específicos para alcançarem maior efetividade na sua implementação.	Baixa	Consórcios municipais de educação e de saúde; unidades de polícia pacificadora (UPPs); Programa Saúde da Família (PSF).
Território como fim	Políticas baseadas em estratégias intersetoriais e articuladas para o desenvolvimento de territórios específicos com graves deficiências estruturais e alta incidência de pobreza.	Média	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSADs); Programa Territórios da Cidadania (PTC).
Território como regulação	Políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações para o uso público e privado do espaço geográfico nacional.	Média	PNOT; zoneamento ecológico-econômico; Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).
Território como direito	Políticas que visam assegurar a grupos sociais específicos o direito a recursos territoriais imprescindíveis para sua reprodução social.	Alta	Reforma agrária; regularização de áreas quilombolas; demarcação de terras indígenas.

Fonte: Silva (2013).

Em geral, eles objetivam estabelecer arranjos territoriais que possibilitem a adoção de um federalismo mais cooperativo, de modo a criar ambientes mais favoráveis à parceria e à negociação entre estados e municípios. Com isso, buscam incentivar a elaboração e a implementação de projetos de interesse comum entre diferentes UFs, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional. Não obstante a denominação de “regionais” ou “territoriais” adotada, eles apresentam uma justificativa em comum: enfrentar as desigualdades regionais construídas historicamente no processo de desenvolvimento nacional, mas enfatizando a valorização das potencialidades, forças sociais e especificidades (econômicas, ambientais e culturais) locais como elementos importantes para se chegar a essa matriz de desenvolvimento mais equilibrado.

Os programas elencados não são programas de fato, de acordo com a nomenclatura oficial do PPA. Constituem estratégias governamentais, ou políticas, que articulam, ou almejam articular, uma série de programas e políticas diferentes, inclusive com o concurso de outros órgãos de governo, de diferentes escalas federativas, uma vez que a busca pelo desenvolvimento territorial envolve necessariamente a adoção de uma estratégia intersetorial.

A escolha dessas quatro políticas do governo federal se deve a dois fatores em especial. Primeiro, por elas apresentarem um caráter estratégico inovador, se considerado o histórico das ações de planejamento estatal no Brasil. Segundo porque, embora se trate de políticas relativamente recentes, a análise de seus processos de elaboração e implementação pode fornecer ensinamentos importantes para compreender os desafios que existem na atividade de planejamento e execução de políticas públicas intersetoriais. Para complementar as

informações, foi destacada uma ação específica em cada um deles – exceto no PTC –, com orçamento previsto no PPA, para que sua execução orçamentária fosse objeto de análise.

### 5.1 A PNDR

Entre os programas citados, o primeiro a ser analisado é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), apresentada em 2003 e instituída posteriormente pelo Decreto Presidencial nº 6.047, de fevereiro de 2007. A gestão da PNDR ficou a cargo do MI, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR).

A principal novidade expressa pela PNDR, além de trazer de volta a temática do desenvolvimento regional à agenda pública, foi o fato de ser a primeira experiência verdadeiramente nacional de desenvolvimento regional, isto é, com foco de atuação diferenciada de acordo com as realidades socioestruturais inter-regionais e intrarregionais em todo o território brasileiro. Até então, as ações governamentais de desenvolvimento regional se restringiam a uma região específica, desconectando-se do caráter global do desenvolvimento brasileiro, e voltavam-se a favorecer elites locais.

Segundo Galvão e Vasconcelos (1999), uma política regional de âmbito nacional tem como objetivos: *i*) criar, nas regiões, um ambiente favorável à atração de investimentos; *ii*) desenvolver e fortalecer instituições que conduzam a um aumento da capacidade de transformação e de aceitação de inovações na base econômica das regiões; e, sobretudo, *iii*) propiciar um maior grau de coesão interna e de integração espacial dentro das regiões e entre as regiões do país. Ou seja, programas desta natureza visam dotar regiões com menor dinamismo econômico de condições favoráveis à introdução de inovações para seu desenvolvimento, em lugar do tradicional enfoque de prover subsídios indiscriminados para indústrias ou empresas. Com isso, espera-se que o resultado a ser alcançado no médio e longo prazo seja a construção de uma nação mais equilibrada regionalmente.

O combate às disparidades regionais passou então a ser encarado como uma questão nacional indissociável de uma estratégia de desenvolvimento, mas sem se desconsiderar a heterogeneidade de situações existentes, em toda sua complexidade.<sup>16</sup>

---

16. A proposta da PNDR foi elaborada pelo MI e recebeu a chancela do governo federal por meio da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por representantes de 21 ministérios, e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), da Presidência da República (Ipea, 2010a).

Almejava-se com a PNDR constituir uma política nacional de fato, com a prioridade de “frear esta tendência de competição entre os entes da federação que acaba por promover uma desintegração competitiva do território” (Pereira, 2009, p. 169). Segundo Perico (2009), a instrumentalização da PNDR evidencia a percepção sobre o manejo da escala regional e da territorialização brasileira, com programas e projetos orientados por iniciativas de recorte espacial (territorial) a partir de critérios específicos.

Nesses termos, a PNDR trouxe em seu corpo normativo o reconhecimento de que as desigualdades regionais brasileiras constituem enormes obstáculos ao desenvolvimento do país, o que justifica o estabelecimento de critérios e orientações de atuação articulada entre governos e atores sociais para aproveitar a grande diversidade territorial brasileira na busca da redução destas desigualdades. Com isso, esperava-se apresentar uma estratégia estruturada de ação estatal como alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial que predominavam no país desde a década de 1980, quando se enfraqueceram as capacidades estatais para o planejamento e o financiamento do desenvolvimento regional. Seus objetivos específicos são: *i*) dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito e tecnologia; *ii*) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade de vida; *iii*) fortalecer as organizações socioprodutivas regionais, ampliando a participação social; e *iv*) estimular a exploração das potencialidades que advêm da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do país. Além destes pontos, a PNDR também almejava apresentar um marco propício para a articulação de políticas setoriais para regiões e sub-regiões tidas como prioritárias.

Para se chegar a esses objetivos, o programa adotou a caracterização das regiões brasileiras e, a partir do cruzamento de variáveis como rendimento domiciliar médio e variação anual média do PIB, caracterizou as microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em quatro tipos: de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda.<sup>17</sup> A maior concentração de microrregiões de menor renda e dinamismo ficou situada nas regiões Norte e Nordeste (anexo A).

As microrregiões de alta renda englobam 54,4% da população brasileira e concentram 77,2% do PIB, enquanto as demais regiões representam mais de 70% da

17. A escolha das áreas preferenciais para ação é dada pela sobreposição destas duas últimas variáveis em nível microrregional, contemplando assim uma dimensão estática (renda) e outra dinâmica – variação do produto interno bruto (PIB). A base de dados provém dos Censos Demográficos do IBGE de 1991 e 2000 e das estimativas dos PIBs municipais, realizadas pelo Ipea, para os anos de 1990 e 1998 (Karam, 2012, p. 102).

área, abrigam 45,6% da população e produzem apenas 22,8% do total das riquezas do país. Para além destas especificações, dois importantes aspectos puderam ser evidenciados sobre a necessidade de atuação do Estado em múltiplas escalas territoriais: *i*) coexistência, em todas as macrorregiões do país, de algumas sub-regiões com elevados rendimentos relativos médios, dinâmicas e competitivas, e outras com precárias condições de vida e traços de estagnação; e *ii*) presença de microrregiões dinâmicas – do ponto de vista demográfico e de crescimento do PIB – dispersas ao longo de todo o território nacional (Ipea, 2009a).

Com base nessa caracterização, foi definida uma tipologia sub-regional a partir da qual o governo federal poderia orientar as ações a serem desenvolvidas. Para isso, a PNDR adotou o conceito de mesorregião para seus recortes territoriais, sendo identificadas e homologadas inicialmente pelo MI treze mesorregiões prioritárias (mesorregiões diferenciadas).<sup>18</sup>

Além do critério microrregional de renda e dinamismo econômico, foram elencadas também algumas regiões especiais para a incidência da PNDR, sendo elas: a Amazônia Legal, as Faixas de Fronteira e o Semiárido Nordeste.

Para alcançar os objetivos previstos, foram propostos vários programas no PPA 2004-2007 com vistas a dar a operacionalidade e a concretude necessárias à PNDR, quais sejam: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso); o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver); 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 Amazônica Sustentável (PAS); e o Programa de Desenvolvimento das Áreas de Fronteira (PDAF). Da dotação orçamentária definida no PPA 2004-2007, cerca de 75% dos recursos foram destinados ao Promeso e ao Conviver (Ipea, 2010a). O foco das atenções incide,

---

18. O foco operacional da PNDR reside nas instâncias sub-regionais, sendo a unidade de articulação das ações federais o espaço conhecido como "mesorregião diferenciada", que se constitui no lócus institucional de formação de consensos. Além das mesorregiões, a PNDR prioriza o Semiárido e a faixa de fronteira, espaços estes refletidos, de forma específica, na estrutura programática que orienta as ações da secretaria. A Secretaria de Programas Regionais (SPR) dá tratamento especial, ainda, às regiões integradas de desenvolvimento (Rides) de Juazeiro-Petrolina e da Grande Teresina, localizadas nestes espaços prioritários (Pereira, 2009, p. 51).

portanto, na dinamização das regiões e na melhor distribuição das atividades produtivas pelo território nacional.

Entre as estratégias de governança, a PNDR pautou-se em uma complexa engenharia institucional que as premissas deste programa exigiam. Karam (2012, p. 107) resumiu esta estratégia da seguinte forma:

A distribuição de papéis preconizada delega ao nível nacional, composto pelo MI e demais órgãos coordenadores da PNDR, a responsabilidade pela definição de critérios e seleção dos espaços prioritários para alocação de recursos e intervenção de outras políticas. No nível regional caberia, precipuamente, a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento e a articulação de iniciativas e promoção de ações especiais, com destaque para a atuação prevista das novas Sudam, Sudene e Sudeco, consideradas *braços de representação* da PNDR junto aos atores do território. Já nos níveis inferiores desdobrar-se-iam as ações propriamente ditas, com ênfase nos programas sub-regionais. Estes são denominados *unidades de articulação das ações federais nas sub-regiões*, às quais devem acoplar-se espaços institucionais de concertação construídos pelos próprios atores do território, com destaque para os fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais, cuja composição deve contemplar, além dos órgãos governamentais dos três níveis, setores empresariais e sociedade civil.

O quadro 2 organiza os diferentes níveis de responsabilidade e participação relativamente à estratégia de governança na PNDR.

Portanto, a ideia foi apresentar uma estrutura institucional de governança que envolvesse desde a esfera nacional, sobretudo com a criação da CPINDR,<sup>19</sup> até o nível territorial, com a criação, em cada mesorregião definida pela PNDR, de um fórum mesorregional, que seria um instrumento para a articulação institucional entre as diversas esferas de governo e as organizações da sociedade civil atuantes nos territórios definidos pela política. Os fóruns assumem uma 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 específicos (Moraes e Louro, 2003).

---

19. A CPINDR foi criada pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, tendo suas atribuições alteradas pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que instituiu a PNDR.

## QUADRO 2

**Instâncias de pactuação da PNDR**

Instância	Composição	Atribuições
Nacional: Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR) e Comitê de Articulação Federativa.	A CPINDR é composta por 23 ministérios, representando ação conjunta do governo federal em áreas prioritárias, definidas conforme critérios da PNDR. Atua com o Comitê de Articulação Federativa, formando a escala nacional.	Cabe à escala nacional a definição de critérios gerais de atuação no território, identificando as sub-regiões prioritárias e os espaços preferenciais de intervenção da PNDR.
Macrorregional: conselhos deliberativos da Sudene, da Sudam e da Sudeco, além da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene).	Os conselhos deliberativos da Sudene, Sudam e Sudeco são integrados por ministros de Estado, governadores, representantes dos prefeitos e representantes do setor produtivo. Os conselhos são a instância máxima decisória destes órgãos.	Nas instâncias macrorregionais, prevalece a atividade de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento, e a promoção de iniciativas em territórios priorizados. Nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, deve haver priorização das ações. Neste ponto, o governo federal conta com órgãos específicos voltados à gestão regional, como a ADA e a Adene, e com a criação das novas Sudam, Sudene e Sudeco.
Mesorregional: fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional.	Espaços de negociação que reúnem representantes de governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial.	A unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas é conhecida como mesorregião diferenciada. Nas instâncias sub-regionais reside o foco operacional da PNDR. São responsáveis pelo planejamento, monitoramento e a avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento. Cabe a esses espaços organizar a mobilização social e a participação, inclusive de setores que geralmente não participam das decisões sobre políticas públicas.

Fonte: Ipea (2010a, p. 227).

A metodologia para a definição das mesorregiões apresentou vantagens em termos de priorização de territórios de incidência da ação pública. Perico (2009) apontou a relevância da PNDR para abrigar o discurso do território na esfera do planejamento federal. No entanto, a política também trouxe alguns inconvenientes que dificultavam uma ação mais consistente para fomentar novas dinâmicas de desenvolvimento nos territórios diferenciados. Como os recortes territoriais das mesorregiões são muito amplos, englobando inclusive diferentes estados em uma única mesorregião, tornou-se muito difícil a coordenação e operacionalização de projetos conjuntos no interior dos territórios estabelecidos pela política. Flores (2006) também chamou a atenção para a definição de territórios com largas dimensões. Para ele, as grandes diferenças de identidades dentro dos territórios dificultam tanto o estabelecimento de estratégias de valorização dos produtos, com base nas especificidades territoriais, como a formação de arranjos institucionais locais para a execução de outras políticas públicas.

Quanto à estrutura de financiamento, a estratégia da PNDR foi montada com base na articulação de recursos do Orçamento-Geral da União (OGU) e dos entes federativos, além de incentivos fiscais já existentes. Além destes instrumentos, os fundos constitucionais

geridos pelo Banco da Amazônia – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); Banco do Nordeste – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e Banco do Brasil – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) também são fontes centrais de recursos para o desenvolvimento regional no país.<sup>20</sup> Seus recursos têm origem no Imposto de Renda (IR) e no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), além de outras fontes.<sup>21</sup> Tais recursos são transferidos aos bancos que operam empréstimos aos empreendedores locais, via MI, no intuito de gerar novas oportunidades de renda e ocupação nas regiões.

No entanto, alguns autores chamaram a atenção para incongruências em termos de efetivação dos empréstimos com recursos dos fundos constitucionais. Entre elas, a principal reside no fato de serem direcionados a municípios e estados mais dinâmicos no interior das regiões. De acordo com Ipea (2012, p. 145), o fato de o critério de alocação desses recursos se basear somente no porte das empresas demandantes não foi suficiente para que os recursos fossem aplicados em áreas de menor dinamismo econômico. Assim, “os fundos constitucionais de financiamento terminam por reforçar a tendência de concentração dos investimentos privados nas áreas mais dinâmicas de cada região” (*idem, ibidem*), o que de certa forma contribui para o aumento das disparidades intrarregionais. Além dos recursos dos Fundos Constitucionais, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também criou linhas de financiamento para programas regionais, entre os quais se incluem: o Programa Nordeste Competitivo (PNC), o Programa Amazônia Integrada (PAI), o Programa de Fomento e Reversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (Reconversul) e o Programa do Centro-Oeste (PCO) (Ipea, 2012, p. 141).<sup>22</sup>

---

20. Criados pela CF/1988, os fundos constitucionais de financiamento (FNO, FNE e FCO) foram regulamentados por meio da Lei nº 7.827/1989.

21. “As transações entre pessoas físicas e jurídicas formam a base para os dois tipos de impostos: IR e IPI, cujo montante de 3% da arrecadação representa as transferências do Tesouro Nacional para os três fundos constitucionais de financiamento. Deste total, o FNE fica com a parcela de 1,8%, e os outros dois fundos (FCO e FNO) ficam cada um com uma parcela de 0,6%. (...) Além da receita (de IR e IPI) e do retorno das operações de empréstimos (amortização = principal + juros), os juros do Sistema Especializado de Liquidação e de Custódia (Selic) dos valores não emprestados são as outras fontes de receita dos fundos constitucionais de financiamento” (Ipea, 2012, p. 139).

22. Como são ações que surgiram recentemente a partir de uma nova estratégia do BNDES, ainda não há como avaliar de forma mais significativa os resultados alcançados até o momento (Ipea, 2012, capítulo 5).

Na prática, o que se verificou relativamente ao financiamento do desenvolvimento regional foi a desproporção entre a dimensão das desigualdades enfrentadas desde a construção da PNDR e o fluxo de recursos disponíveis (Ipea, 2009a). Houve ao longo dos anos uma alta dependência de recursos da União, dada a estrutura fiscal brasileira, que destina pouca margem de manobra para que governos estaduais e municipais possam definir investimentos com recursos, ficando eles mesmos também extremamente dependentes dos recursos da União. Nesse sentido, o financiamento do programa se tornou refém das diretrizes gerais da política fiscal estabelecidas pelo governo federal, que definem tanto a dotação orçamentária anual para cada programa como as porcentagens de contingenciamento dos recursos, a fim de alcançar as metas fiscais definidas pelo Ministério da Fazenda (MF) para cada ano. Com a PNDR não foi diferente. À medida que o tema da agenda política do governo não se estabelece como prioridade, em um cenário em que vários temas disputam posição de destaque, menor passa a ser seu potencial de angariar recursos e executá-los.

Como exemplo, pode-se observar a trajetória de execução orçamentária do Promeso, que, entre os programas que compunham a PNDR, foi o que recebeu maior dotação orçamentária ao longo dos anos, desde sua inserção no PPA 2004-2007 (Programa nº 1.025 do MI). Percebe-se pela tabela 1 que o programa obteve um salto significativo de recursos orçamentários a partir de 2007, ano em que se institucionalizou a PNDR. Nos anos seguintes, referentes ao PPA 2008-2011, o programa foi apresentando queda nos valores totais, recuperando-se significativamente em 2010, ano com o maior valor orçamentário obtido. No entanto, quanto à porcentagem de recursos executados, a tabela 1 mostra, também, que o maior valor ocorreu em 2006, com 75,4%. Nos anos seguintes, em que houve aumento dos recursos, a execução não aumentou no mesmo ritmo, não chegando a 60% em 2008 e 2009, e caindo drasticamente em 2010, para menos de 15% de execução. Desse modo, o ano com maior volume de recursos foi também o de menor execução orçamentária.

TABELA 1  
Dados de execução orçamentária do Promeso (2004-2010)

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
a) Dotação orçamentária (R\$ mil)	120.789	165.502	163.617	379.829	340.698	306.683	487.707
b) Total liquidado (R\$ mil)	75.221	122.617	123.348	218.146	203.094	179.948	69.687
Execução (b/a, %)	62,3	74,1	75,4	57,4	59,6	58,7	14,3

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2014>>.

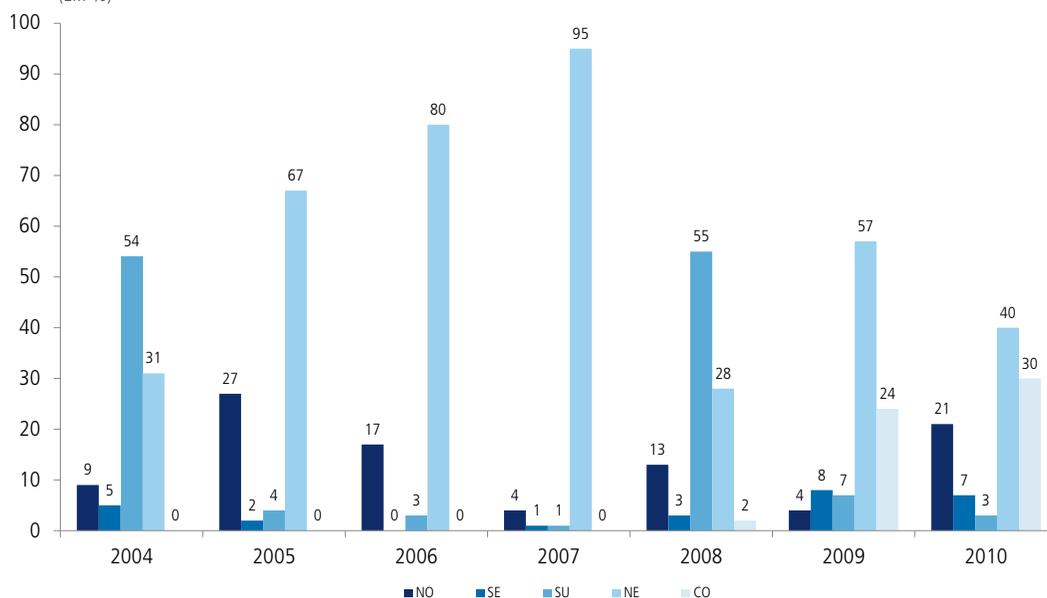
A baixa execução em 2010 é observada, sobretudo, na principal ação do Promeso, 6.409 – *Apoio à implantação de infraestrutura social e produtiva*, que nesse ano apresentava dotação de quase R\$ 195 milhões (40% do total do programa), mas teve execução inferior a 2%. Não é objetivo deste trabalho se aprofundar nas análises dos determinantes dos baixos valores de execução deste programa e dos demais programas que compunham o leque de alternativas da PNDR. Porém, eles demonstram que, para os grandes objetivos iniciais que a política previa em termos de combate às desigualdades regionais do país, não foram viabilizados os instrumentos orçamentários e estruturais necessários para sua efetivação.

Um dos possíveis entraves para a melhor execução dos recursos do Promeso é a baixa efetividade dos fóruns mesorregionais. Poucos deles funcionaram como se esperava. A falta de previsão de recursos, pelo menos em um período inicial de implementação da política, para custear reuniões e mobilizações destas instâncias, e também a ausência de um calendário sistemático do ciclo anual de investimentos do programa para imprimir uma agenda a estes fóruns comprometeram bastante a criação de uma ação mais propositiva. Atualmente, os fóruns encontram-se sem função ou foram inseridos em fóruns e conselhos intermunicipais de outros programas, como o PTC, que será debatido na subseção 5.4.

No que diz respeito à distribuição regional desses recursos, o gráfico 1 mostra 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, com exceção de 2004, quando a região Sul teve o maior volume de recursos, a região Nordeste recebeu a maior parcela dos recursos nos demais anos, totalizando 51% dos recursos no período. Um destaque a se considerar é o crescimento dos recursos aplicados na região Centro-Oeste, que entre 2004 e 2006 não chegaram a atingir 1%, porém em 2010 foram responsáveis por 30% dos recursos do programa, totalizando 9% na soma do período. A região Norte respondeu por apenas 4% dos recursos no período, ficando então com a menor parcela dos investimentos.

**GRÁFICO 1**  
**Recursos do Promeso por ano e por região (2004-2010)**

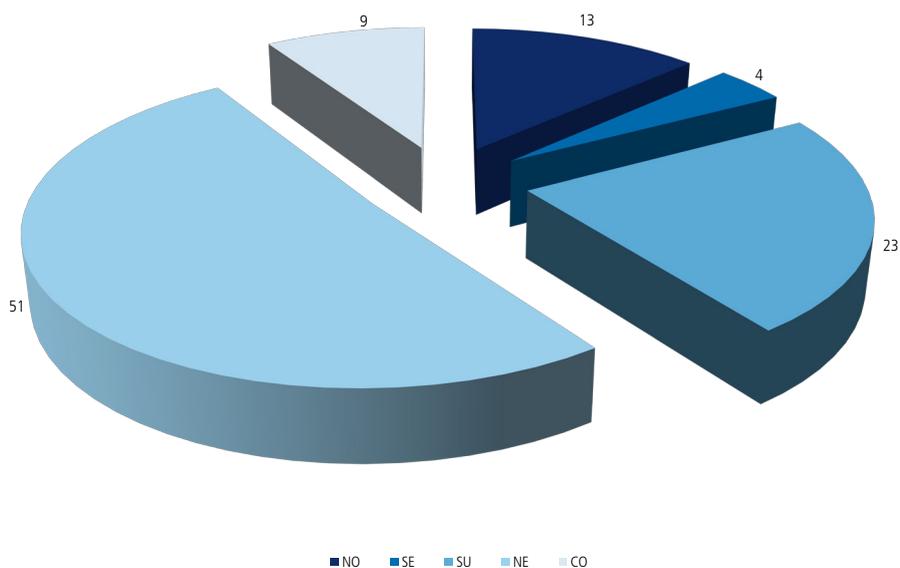
(Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2014>>.

**GRÁFICO 2**  
**Recursos do Promeso por região (2004-2010)**

(Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2014>>.

Esse cenário de incertezas quanto à disponibilidade de recursos regulares já havia sido previsto pela equipe de elaboração da proposta inicial da PNDR, liderada pela renomada estudiosa da economia regional brasileira Tânia Bacelar Araújo. Por isso, um dos pilares da proposta para a viabilização da PNDR foi a constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), nos moldes do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), fundo próprio da UE para o financiamento de projetos no âmbito do Programa Leader. Seu caráter estratégico se justifica por cumprir uma função que vai além de ser uma fonte de financiamento, visto que também seria papel do fundo adequar os instrumentos de financiamento existentes a uma nova abordagem territorial para os investimentos públicos. De acordo com a proposta do governo federal para o FNDR, incluída nas negociações da reforma tributária nacional, ele cobriria essencialmente projetos de infraestrutura econômica de pequena e média escala e seria constituído por 4,8% do produto da arrecadação dos seguintes impostos: *i*) Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ); *ii*) IPI; *iii*) Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) – ainda não regulamentado; *iv*) Imposto sobre Operações com Bens e Prestação de Serviços, novo imposto que se propõe para substituir o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e a contribuição sobre folha para o salário-educação; e *v*) outros impostos que venham a ser criados.

Porém, o FNDR não foi criado, fruto das várias tentativas frustradas de reforma tributária desde 2003. Este fator resultou inclusive no pedido de demissão de Tânia Bacelar Araújo, então secretária da SDR, em janeiro de 2004. De acordo com Pereira (2009, p. 176), o ponto central do debate sobre o FNDR ocorreu em torno da “questão da partilha federativa de tributos, ou seja, sobre quem vai ganhar ou perder recursos com a reforma”. A dificuldade de cooperação federativa, sobretudo em um tema tão delicado quanto a reforma tributária, impediu – não somente, mas em grande medida – a viabilização de um novo instrumento de financiamento para uma política nacional que visava justamente apresentar uma estratégia de coordenação vertical para políticas de desenvolvimento regionalmente equilibrado no Brasil.

Por fim, vale destacar que, a exemplo de outras políticas públicas do governo federal, o MI iniciou em 2012 o processo para a realização da I Conferência Nacional

de Desenvolvimento Regional (CNDR),<sup>23</sup> no intuito de garantir um novo canal para a participação dos diversos setores sociais nas discussões sobre desenvolvimento regional no país. A I CNDR foi planejada para ocorrer em três níveis administrativos: conferências estaduais, conferências regionais e conferência nacional. Seus eixos temáticos são: *i)* governança, participação social e diálogo federativo; *ii)* financiamento do desenvolvimento regional; *iii)* desigualdades regionais e critérios de elegibilidade; e *iv)* vetores de desenvolvimento regional sustentável. Com isso, o objetivo final deste evento é a definição de princípios, diretrizes e prioridades para a reformulação da PNDR.

## 5.2 Os CONSADS

A segunda ação governamental analisada são os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSADS). Este programa surgiu em 2003 no âmbito de uma estratégia do governo federal para combater a fome e promover a segurança alimentar no país,<sup>24</sup> que foi o programa Fome Zero. Além de incorporar ações de curto e longo prazo, este programa também se baseava em estratégias em curso da própria sociedade civil, algumas inclusive passando a ser apoiadas e financiadas pelo Estado.

A temática da segurança alimentar ganhou um papel tão central no governo que, inicialmente, foi criada uma pasta ministerial específica para gerir as ações, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar, com a sugestiva sigla Mesa. Posteriormente, o programa ficou sob a responsabilidade do MDS, criado para substituir o Mesa, sendo operacionalizado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan).

O órgão máximo de articulação da governança dos programas de combate à fome é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), formado por representantes de governo e sociedade civil. Ele foi originalmente criado em 1993, no governo Itamar Franco, atendendo a uma mobilização social de amplos setores da

---

23. Segundo dados da Secretaria-Geral da Presidência da República, entre 2003 e 2010 ocorreram 74 conferências nacionais nos mais diversos setores do governo federal, totalizando mais 5 milhões de pessoas envolvidas.

24. O conceito de segurança alimentar atualmente em vigor no Brasil foi definido pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Conhecida como Lei Orgânica da Segurança Alimentar (Losan), em seu artigo terceiro ela estabelece que “A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (Karam, 2012, p. 128).

sociedade brasileira para uma maior ênfase nas ações de combate à fome e à pobreza. Porém, logo em 1995, no governo de FHC, o Consea, que estava sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, foi extinto. Foi então substituído por uma nova estratégia de combate à pobreza, o Programa Comunidade Solidária (PCS), e suas atribuições foram absorvidas pelo conselho do novo programa. De acordo com Fiorentin (2012, p. 76), o PCS possuía um perfil eminentemente assistencialista. Os municípios recebiam cestas básicas vindas de fora do município, o que não ajudava a inserir os agricultores locais na comercialização, “como foi possível perceber no Nordeste brasileiro em épocas de seca e em períodos eleitorais”. Além disso, este e outros programas assistencialistas em curso na época encontravam-se fragmentados na estrutura governamental. Suas atribuições e operacionalização não recaíam sobre um órgão governamental específico que se responsabilizasse pela condução de tais políticas.

No segundo mandato de FHC, ocorre uma reorientação programática nas políticas sociais, com a substituição do PCS pelo Programa Comunidade Ativa (PCA). No entanto, com a falta de ações mais contundentes no que tange a recursos e estruturas por parte do governo federal, que delegava as responsabilidades ao setor privado e aos governos subnacionais, não foi possível atingir resultados expressivos.

Em 2003, com o início do governo Lula, tomou-se a decisão de definir um novo desenho programático para trazer novamente à agenda governamental a temática da segurança alimentar. Foi então que surgiu o programa Fome Zero como uma das principais marcas do novo governo, tendo suas prioridades e ações subordinadas ao Consea, recriado logo no primeiro ano de governo.

No âmbito do Fome Zero foram criadas ou inseridas várias políticas que tinham como foco a garantia da segurança alimentar e o combate à pobreza. Entre elas, destaca-se o programa Bolsa Família, criado para ser uma ação única do governo federal de transferência de renda a famílias pobres em todo o Brasil. Outro programa importante foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que, embora já existisse desde 1996, passou a ter uma importância maior com o novo governo, inclusive com aumentos substanciais de recursos disponibilizados e inserção de novas linhas de crédito para maior acesso por parte de agricultores familiares pobres.

Como esses programas eram extensivos a todo o território nacional, sem definição de regiões prioritárias para sua incidência, surgiu a necessidade de se elaborar uma estratégia de articulação entre municípios que apresentassem maiores carências sociais e maiores indicadores de pobreza. Nesse contexto, surge a proposta dos CONSADs, planejados como arranjos territoriais em regiões de baixo índice de desenvolvimento, no intuito de promover a cooperação entre os municípios nestas condições que possuíam relação de proximidade e identidade geográfica.

O objetivo central dos CONSADs era possibilitar a construção de um arranjo territorial institucionalmente formalizado para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, com geração de trabalho e renda, condição fundamental para a saída da pobreza. Dessa forma, seu enfoque territorial baseia-se na 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. Para isso, teria como principais instrumentos as políticas governamentais em torno da temática da segurança alimentar e nutricional no país.

Sua estratégia configurava um desejo do governo federal de estabelecer uma articulação entre poder público e sociedade civil para viabilizar iniciativas territoriais de desenvolvimento diferentes para cada contexto local específico, visando, sobretudo, ao conjunto da população em situação de pobreza e insegurança alimentar. A proposta leva em conta aspectos como: a dimensão física e ambiental e as identidades sociais do território; as relações comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes; as potencialidades geoestratégicas para arranjos socioprodutivos sustentáveis; e a reorganização do território visando à inclusão social.

Para viabilizar esses objetivos, os municípios em áreas de CONSADs passaram a ser priorizados para fins de investimento público em políticas sociais por parte de setores do governo federal responsáveis, inclusive com editais específicos para eles. A esta nova estrutura engendrada pelo governo caberia a delicada missão de promover a articulação entre políticas e programas afetos à produção alimentar, à alimentação e à nutrição nos três níveis de governo, agregando também as ações da sociedade civil.

Essa articulação federativa seria operacionalizada por meio de convênios celebrados entre a União e estados ou municípios. Com isso, suas estratégias de intervenção envolvem basicamente três linhas principais: *i)* implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar; *ii)* articulação de iniciativas de competência de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil; e *iii)* gestão participativa com vistas a tornar as comunidades protagonistas de seu processo de emancipação.

Para detectar melhor como se manifesta regionalmente no país o fenômeno da deficiência nutricional alimentar (ou insegurança alimentar), foi realizado, em 2004, um suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE. Nos termos desta pesquisa, os domicílios brasileiros foram classificados de acordo com quatro categorias de condição de segurança alimentar: segurança alimentar, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave.<sup>25</sup> De posse dos resultados, estimou-se que cerca de 35% dos domicílios brasileiros apresentavam algum tipo de insegurança alimentar. Em todas as regiões havia um número significativo de domicílios nessa situação, sendo as regiões Nordeste e Norte as que possuíam os piores cenários (gráfico 3).

Essas informações foram muito importantes tanto para balizar a focalização da ação governamental no território nacional como para justificar o surgimento de novos institutos normativos para regular e comprometer a ação do Estado com essa temática. Entre eles está a aprovação da Lei nº 6.047/2005, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan). Ela determinou a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.<sup>26</sup> Com isso, a nova lei cumpriu a principal determinação da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ocorrida na cidade de Olinda-PE, em 2005. O Sisan foi criado para fazer conexões com os sistemas estaduais e

25. *Segurança alimentar*: ocorre quando não há problema de acesso aos alimentos em termos qualitativos ou quantitativos e não há preocupação de que os alimentos venham a faltar. *Insegurança alimentar leve*: ocorre quando há preocupação com a falta de alimentos no futuro próximo e quando ocorrem arranjos domésticos para que os alimentos durem mais. *Insegurança alimentar moderada*: ocorre quando há comprometimento da qualidade da alimentação, buscando-se manter a quantidade necessária. Neste nível de insegurança, inicia-se a redução da quantidade de alimentos entre os adultos. *Insegurança alimentar grave*: ocorre quando há restrição da quantidade de alimentos, levando à situação de fome entre adultos e crianças.

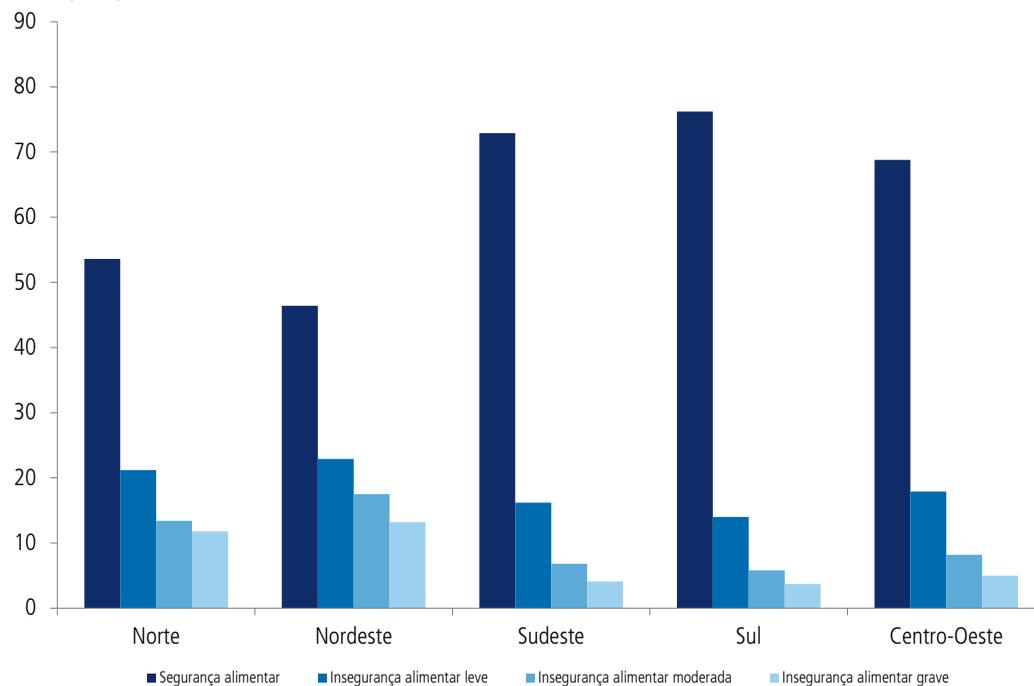
26. Outra conquista institucional importante veio com a EC nº 64 de fevereiro de 2010, que alterou o Artigo 6º da CF, introduzindo a alimentação no rol dos direitos fundamentais da população brasileira (D'Ávila e Silva, 2011).

municipais a serem construídos pelos entes federados, contribuindo para suprir a pouca capilaridade que o MDS possui nos estados e municípios (Fiorentin, 2012).

GRÁFICO 3

**Situação de segurança alimentar em domicílios particulares por região (2004)**

(Em %)



Fonte: IBGE (2004).  
Elaboração do autor.

O marco teórico e o modelo de gestão dos consórcios foram definidos em 2004, após a elaboração do documento intitulado Guia do CONSAD.<sup>27</sup> Com base neste material e em outras propostas debatidas com setores da sociedade, foram mapeados 62 potenciais CONSADs, sendo constituído pelo MDS um total de 40, que envolvem 585 municípios e uma população de aproximadamente 11 milhões de habitantes.<sup>28</sup> Além

27. A proposta final foi debatida em grande seminário realizado pelo Mesa em 31 de junho e 1º de julho de 2003 em Brasília, contando com a participação de representantes governamentais (federais e estaduais) e não governamentais de quase todos os estados brasileiros (Karam, 2012).

28. A seleção dos territórios de CONSADs foi realizada a partir de um amplo estudo diagnóstico denominado *Localização de potenciais consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local*, realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), visando definir as áreas prioritárias para investimento público em segurança alimentar e apoio ao desenvolvimento local (Lteif, 2010).

dos critérios socioeconômicos, ambientais e culturais para a definição dos territórios potenciais, os critérios de distribuição regional foram: *i*) 26 CONSADs deveriam ser constituídos em cada um dos estados da União; e *ii*) 14 CONSADs deveriam ser interestaduais, instituídos para o atendimento das regiões Norte e Nordeste, e formados pelos municípios que possuíam, na ocasião, o maior número de beneficiários do cartão-alimentação do programa Fome Zero e por aqueles localizados em mesorregiões diferenciadas do MI (Andreolla, 2011).

Os critérios de seleção dos municípios pelo MDS foram definidos com base no perfil socioeconômico, destacando-se também as carências infraestruturais e a presença de agricultura familiar nos municípios. Seu enfoque territorial abrange as seguintes dimensões: *i*) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região; *ii*) a dimensão física e ambiental do território; *iii*) as potencialidades geoestratégicas do território como base dos arranjos socioprodutivos sustentáveis; *iv*) a necessidade de reorganização do território de forma a proporcionar a inclusão social; *v*) a 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; e *vi*) o fortalecimento da identidade territorial e a construção de um sentimento de solidariedade social (Jesus, 2006, p. 62).<sup>29</sup>

Na perspectiva dos CONSADs, o território é entendido como o espaço estratégico fundamental para desenvolver políticas de segurança alimentar de forma intermunicipal e, ao mesmo tempo, construir projetos e ações que integrem as dimensões política, econômica, social e ambiental. Para Fiorentin (2012, p. 50):

A projeção do futuro para um projeto de desenvolvimento territorial depende do conjunto de relações e interações de uma rede local de sujeitos individuais e coletivos, que pertencem às esferas públicas ou privadas e que estabelecem relações de proximidade e reciprocidade dentro do território para gerar o desenvolvimento local. O desenvolvimento local aqui apresentado refere-se a escalas mais amplas que as fronteiras do município; envolve um conjunto de municípios que apresentam características de proximidade física, confiança e experiências comuns de contexto territorial.

---

29. A distribuição dos CONSADs no território nacional pode ser conferida no anexo B.

Portanto, os CONSADs são concebidos como uma associação intermunicipal 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. Constituem-se em uma forma de associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas de geração de emprego e renda. No entendimento de Ortega *et al.* (2009, p. 5):

A ação consorciada parte da proposta de que a integração territorial é fundamental para melhorar as condições de inserção dos municípios empobrecidos e de pequeno porte na dinâmica do território nacional, provendo essas localidades de melhores condições de competitividade, solidariedade sistêmica e de maiores possibilidades para assegurarem o atendimento às necessidades básicas de seus municípios. Por intermédio dos consórcios, pretende-se tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de desenvolvimento de forma institucionalizada.

Cada CONSAD estaria incumbido de buscar o enfrentamento dos problemas de sua região e a alavancagem das potencialidades de cada um dos municípios de maneira articulada, reunidos por laços de identidades sociais, culturais, ambientais e econômicas. Desses municípios são escolhidos os membros que irão compor o fórum do CONSAD, instância máxima deliberativa dentro do consórcio e responsável por suas 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. Além disso, cada fórum deve respeitar dois pressupostos básicos: *i)* refletir a pluralidade entre os múltiplos segmentos sociais existentes no território; e *ii)* garantir uma representação majoritária da sociedade civil – equivalente a dois terços dos membros –, no intuito de manter um equilíbrio decisional e estimular a organização social do território como protagonista nas decisões diversas. Para orientar os fóruns dos CONSADs no processo de gestão social de seus territórios, o MDS preparou uma série de questões orientadoras, resumidas no quadro 3.

Constata-se que a abordagem territorial dos CONSADs surgiu no intuito de estabelecer novas relações federativas para o combate ao problema da insegurança alimentar de uma maneira diferenciada daquela convencional, que até então consistia em meramente ampliar a produção de alimentos sem garantir mecanismos de distribuição de renda no plano local. Sob esta nova perspectiva, o governo federal tomou a decisão de investir no mercado interno de produção e comercialização de alimentos, com a

descentralização da produção nas regiões e entre regiões, incentivando a formação de articulações intermunicipais em regiões onde se verificam as maiores necessidades, com vistas a potencializar os resultados da ação pública.

QUADRO 3

**Questões orientadoras para a gestão social nos CONSADs**

Perguntas orientadoras	Problematização do modelo de gestão do desenvolvimento territorial
Como o CONSAD se materializa em termos de uma nova institucionalidade de modelo de gestão territorial?	Em uma associação entre municípios de um mesmo território, englobando sociedade civil e poder público, provida de instrumentos de interlocução política, de tomada de decisão colegiada, bem como de operacionalização das ações pactuadas, mediante a promoção de projetos, apoio técnico e aval institucional na obtenção de recursos junto a parceiros estaduais, nacionais e internacionais.
Quais os seus objetivos declarados?	Realizar a permanente articulação entre os órgãos públicos e privados, com o objetivo de estimular o desenvolvimento local, colocando em prática uma série de projetos que, além de promoverem a segurança alimentar e nutricional, estimulam condições de produção de alimentos, abastecimento, comercialização e consumo, gerando o desenvolvimento territorial nos municípios envolvidos.
Qual o conceito de desenvolvimento territorial que carrega consigo?	Desenvolvimento territorial consiste em uma concepção de desenvolvimento que une o equilíbrio territorial, o desenvolvimento endógeno e o desenvolvimento sustentável. Equilíbrio territorial consiste em que cada parte predefinida de um dado território conte com as dotações que possibilitam igualdade de oportunidades de todos os habitantes no que tange ao acesso a bens e serviços básicos, buscando eliminar o desequilíbrio territorial – ou seja, desigualdades de riqueza e acesso entre diferentes territórios. Por desenvolvimento endógeno entende-se um processo de desenvolvimento baseado nas potencialidades locais e na utilização racional destes recursos. Finalmente, o desenvolvimento sustentável considera as especificidades ecossistêmicas de um dado território na formulação de estratégias de utilização de recursos sem afetar as condições de acesso a estes recursos por parte de gerações futuras.
Qual o modelo de gestão territorial que propõe?	O modelo de gestão do CONSAD é um processo cíclico que assegura a participação e tem o caráter de instrumento de negociação e de articulação política com os atores institucionais e potenciais parceiros, buscando fomentar o empoderamento dos atores locais e garantir a transparência e rastreabilidade das ações através do monitoramento e avaliação.
Qual a estrutura de gestão do CONSAD?	Gestão centrada num órgão de deliberação máxima, com participação de dois terços de representantes da sociedade civil e um terço do poder público local, denominado Fórum CONSAD, e em órgãos de nível decisório gerencial e operacional.
Quais os principais instrumentos de implantação local do CONSAD?	O Guia do CONSAD, apresentado pelo MDS em 2004, é o principal instrumento para a implementação local. Seu objetivo é orientar o processo de implementação em conformidade com suas premissas, objetivos e metodologia, permitindo a construção de um referencial comum mínimo de organização e funcionamento para os CONSADs.
Que novas relações de poder ele propõe?	O CONSAD inaugura uma nova instância de poder decisório microrregional, com participação majoritária da sociedade civil, minimizando o poder político local tradicional, sustentado em ações clientelistas e municipalizadas.

Fonte: Andreolla (2011).

Foi nesse contexto que o governo federal instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Este programa permite a compra pública de produtos de agricultores familiares, a preços estabelecidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), para doação, merenda escolar ou formação de estoques. Suas diretrizes foram definidas no Consea e se referiam a dois pontos básicos: *i*) aquisição de alimentos diretamente ao segmento familiar; e *ii*) disponibilização desta oferta de alimentos para atender, de diferentes formas, à demanda adicional por alimentos criada pelas subvenções ao consumo do programa Fome Zero.

Com isso, o PAA vislumbra o fortalecimento tanto da agricultura familiar – comercialização e produção para autoconsumo – como da população em estado de insegurança alimentar e de fome no município. Os grupos de beneficiários do programa são compostos por agricultores familiares e assentados da reforma agrária, do lado da oferta, e por pessoas que dependem de programas e entidades sociais beneficentes, pelo lado da demanda. Seu objetivo, portanto, é promover a articulação entre a produção da agricultura familiar e a destinação desta produção, visando ao desenvolvimento da economia local e ao atendimento direto às demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais locais (Ortega, 2007).

Uma mudança institucional fundamental para a viabilização do PAA foi a dispensa dos processos licitatórios para compras públicas, requeridos pela Lei nº 8.666/1993, na aquisição de produtos da agricultura familiar para fins do programa, desburocratizando o processo de comercialização. Esta inovação institucional propiciou uma atuação diferenciada do Estado para atuar proativamente nas economias de territórios de baixa dinamização econômica e forte presença de agricultores familiares. Os CONSADs passaram a ser regiões prioritárias para a efetivação dos investimentos do PAA.

Os preços dos produtos adquiridos pela CONAB são definidos em relação à média dos preços praticados nos mercados regionais. O limite de aquisições é definido por decreto, estabelecendo-se anualmente um valor máximo por família. São quatro as modalidades operacionais do programa: *i*) compra direta da agricultura familiar; *ii*) formação de estoques pela agricultura familiar; *iii*) compra direta para doação simultânea; e *iv*) incentivo à produção e ao consumo do leite.

Em seus primeiros oito anos de operacionalização (2003-2011), o PAA atendeu mais de 700 mil famílias agricultoras em todas as UFs, investindo um total superior a R\$ 2,2 bilhões e beneficiando mais de 20 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. A região Sul obteve ao longo deste período o maior volume de recursos e famílias atendidas pelo PAA. Entre os fatores que determinaram este predomínio foi o surgimento da linha de formação de estoque pela agricultura familiar, em 2006, com recursos do MDA, que propiciou uma elevação brusca na participação percentual do Sul em relação ao total dos recursos do PAA. A região respondeu por mais de 70% da execução dos valores desta linha. Uma explicação forte para esse fato é a existência na região de um sistema de agroindústrias familiares mais desenvolvido e formalizado.

Outro fator é a maior articulação de agricultores familiares e suas organizações, que permitiu um arranjo territorial mais propício para a incidência desta política pública, conseguindo promover melhores formas de acesso dos agricultores a este *mercado institucional*<sup>30</sup> importante para a atividade agrícola familiar (Vogt, 2008).

Por sua vez, nos anos mais recentes, as demais regiões vêm conseguindo aumentar sua participação relativa no número de famílias agricultoras beneficiadas pelo PAA. Para uma análise regional, a tabela 2 e o gráfico 4 mostram a evolução relativa recente entre cada uma das regiões quanto ao montante de recursos financiados do PAA entre os anos de 2003 a 2010. O gráfico 5 apresenta a participação total de cada região nos recursos do PAA no agregado do período.

TABELA 2  
**Evolução dos investimentos do PAA por região (2003-2011)**  
(Em R\$)

Ano/região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
2003	8.194.157	31.672.408	7.603.665	17.639.249	16.431.728	<b>81.541.207</b>
2004	28.391.528	42.307.978	8.903.396	24.196.831	3.386.094	<b>107.185.827</b>
2005	16.149.222	34.745.917	13.876.678	42.481.492	5.538.352	<b>112.791.661</b>
2006	17.826.019	55.113.452	32.460.597	85.459.203	10.095.309	<b>200.954.580</b>
2007	18.799.858	56.116.348	42.080.964	102.648.844	8.706.954	<b>228.352.968</b>
2008	15.679.112	80.840.501	73.428.218	96.112.379	9.893.516	<b>275.953.726</b>
2009	15.550.480	102.838.205	78.842.348	152.926.807	13.224.101	<b>363.381.941</b>
2010	28.348.787	121.858.906	79.151.714	128.975.115	21.400.943	<b>379.735.465</b>
2011	29.386.137	153.674.198	111.741.509	124.209.257	32.025.103	<b>451.036.204</b>
<b>Total</b>	<b>178.325.300</b>	<b>679.167.913</b>	<b>448.089.089</b>	<b>774.649.177</b>	<b>120.702.100</b>	<b>2.200.933.579</b>

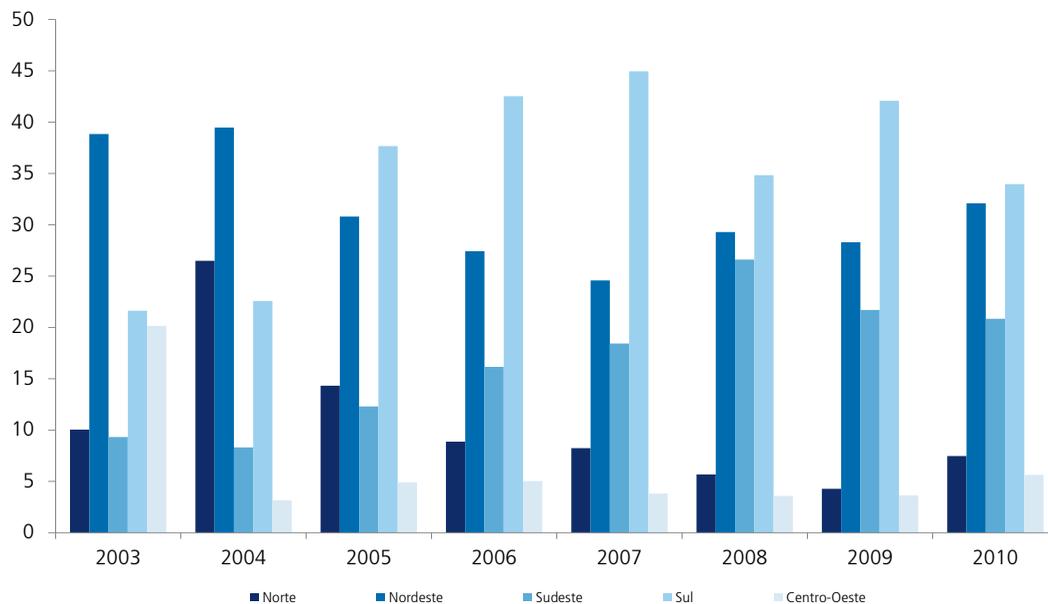
Fonte: CONAB. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1402&t=2>>.

Elaboração do autor.

30. Mercados institucionais são aqueles formados a partir de demandas de produtos e serviços para fins de uso no âmbito das instituições públicas (escolas, creches, hospitais, presídios etc.). Podem envolver as três esferas de governo (municipal, estadual e federal) em todas as suas operações, seja em caráter contínuo seja esporádico (Vogt, 2008).

**GRÁFICO 4**  
**Evolução da participação das regiões no financiamento do PAA, por ano (2003-2010)**

(Em %)

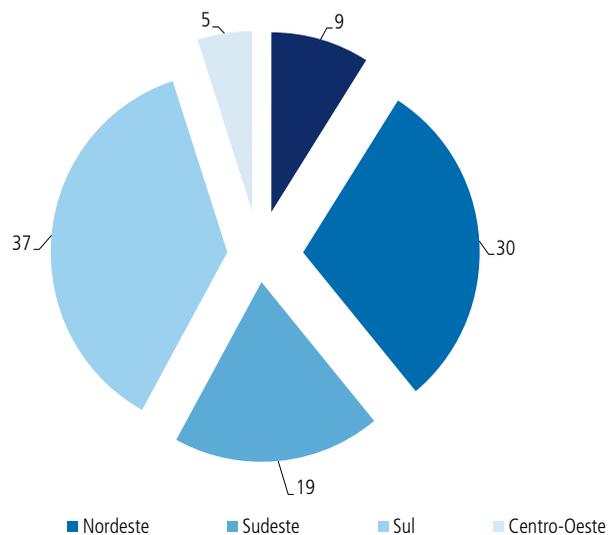


Fonte: CONAB. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1402&t=2>>.

Elaboração do autor.

**GRÁFICO 5**  
**Participação total das regiões no financiamento do PAA (2003-2010)**

(Em %)



Fonte: CONAB. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1402&t=2>>.

Elaboração do autor.

Apesar da evolução dos recursos do PAA ao longo dos anos, os movimentos sociais do campo, que inclusive participam das reuniões do Consea, reclamam que os recursos ainda são insuficientes para atender toda a demanda da agricultura familiar de modo a propiciar novas dinâmicas econômicas territoriais e a garantia da soberania alimentar nos territórios. A falta de uma estrutura mais adequada da CONAB para a operacionalização do programa nos estados é outro ponto que se questiona. A linha do PRONAF Infraestrutura (PROINF) seria uma possibilidade de fornecer esta complementação, com a viabilização de projetos infraestruturais nos territórios rurais mais precários, mas as dificuldades de execução dos projetos impedem uma complementaridade mais eficaz entre os dois programas. A falta de assistência técnica, tanto para a elaboração de projetos para a aquisição de produtos quanto para o acompanhamento da atividade produtiva, também é sempre colocada em pauta, sobretudo nos assentamentos de reforma agrária. Por fim, a burocracia em alguns estados para cumprir todos os requisitos necessários para a contratação, aliada a constantes atrasos no pagamento dos produtos, completa as principais dificuldades de execução do PAA, de acordo com o público beneficiário.

Em 2008 surgiu um novo reforço na constituição de mercados institucionais para a segurança alimentar. A modalidade de aquisição de alimentos para atendimento da alimentação escolar foi incorporada ao PAA por meio da Resolução do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA)/SESAN/MDS nº 30, de 7 de agosto de 2008. Esta modalidade destina-se a promover a produção de agricultores familiares e a demanda das escolas para atendimento da alimentação escolar. A resolução prevê que o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) definirá a sistemática e os procedimentos operacionais em relação aos produtos adquiridos, estabelecendo uma porcentagem mínima de 30% do valor a ser gasto com alimentação escolar para a aquisição de produtos da agricultura familiar local. Além de novos recursos para a comercialização institucional de seus produtos, outra vantagem para os agricultores familiares com esta nova conquista é que a demanda por alimentação escolar é constante, diferentemente do que ocorre no PAA, que apresenta descontinuidades por causa do fluxo de recursos e articulações políticas.

Para além da garantia de comercialização dos produtos de agricultores familiares locais, o PAA também apresenta uma série de aspectos positivos que contribuem, direta e indiretamente, para o desenvolvimento territorial, sobretudo em regiões de baixa dinamização econômica, como no caso dos CONSADs. A recuperação dos preços pagos

aos agricultores está entre os benefícios indiretos do PAA. Ao estabelecer um preço médio, o PAA cria naturalmente mecanismos de alocação de recursos em municípios com maior necessidade, onde os preços estão mais defasados (D'Ávila e Silva, 2011).

Portanto, dentro da estratégia pensada para o desenvolvimento dos territórios dos CONSADs, pode-se dizer que o PAA foi o principal programa, não apenas pela quantidade de recursos, mas principalmente pelo seu caráter inovador em propiciar um alinhamento entre políticas de segurança alimentar e desenvolvimento local a partir de recursos e forças produtivas do próprio território. Uma de suas características fundamentais é a importância da participação da sociedade civil para a definição de diretrizes do programa a cada ano, seja por meio do Consea seja pelas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar. Esta participação é fundamental para que novos ajustes possam ser conferidos ao programa periodicamente e ele possa adquirir uma aderência maior aos diferentes contextos territoriais brasileiros. Além disso, garante legitimidade política e social ao programa, para que se possa alcançar o nível de recursos necessários para o atendimento de um número cada vez maior de famílias.

No entanto, a abordagem territorial dos CONSADs vem perdendo claramente sua importância como marca política no interior da estrutura de governo. Os programas sociais que surgiram em seu entorno ganharam importância própria, com recursos e estruturas específicas, como no caso do próprio PAA. Este fato, em si, não se constitui em um problema, pois a ação governamental está sujeita ao “ciclo de vida” de uma política pública. A própria consolidação destes programas que compuseram inicialmente a estratégia dos CONSADs pode ser um desdobramento positivo de sua operacionalização. O que deve ser analisado de maneira mais atenta são as dificuldades organizacionais e institucionais com que a abordagem territorial do programa se defrontou ao longo desses anos. Ainda neste trabalho, serão apresentados alguns apontamentos sobre estas questões.

### 5.3 O PRONAT

Outro programa governamental sob a estratégia de intervenção territorial (território como fim) é o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), também iniciado em 2003 e incluído no PPA 2004-2007, com o número

1.334.<sup>31</sup> Sua responsabilidade ficou a cargo do MDA, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criada juntamente com o programa.<sup>32</sup> 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).<sup>33</sup>

A principal fonte de recursos orçamentários do PRONAT foi uma das linhas do PRONAF, que destinava recursos para financiar obras de infraestrutura e serviços direcionados à melhoria da atividade agropecuária de municípios mais pobres.<sup>34</sup> Esta linha, denominada PROINF, deixou de ter um caráter municipal e passou a adotar a dinâmica territorial proposta pela SDT/MDA (Silva, 2008).

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 um acordo de cooperação técnica com o MDA. O Iica já assessorava

31. O PPA 2004-2007 estabeleceu uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo fundamentada em três macro-objetivos decompostos em diversas diretrizes e desafios. Estes objetivos abrangem: *i)* inclusão social e redução das desigualdades sociais; *ii)* crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, sob condições ambientais sustentáveis e redutoras das desigualdades sociais; e *iii)* promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

32. A SDT foi criada por meio do Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004. O MDA propôs a “criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, para, com isso, pensar o desenvolvimento rural não somente a partir da produção agropecuária, mas também considerando a articulação da demanda/oferta de outros serviços públicos tidos como necessários” (Brasil, 2003, p. 22). Cabe igualmente à SDT/MDA a função de “desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares à função produtiva, para que se estimule o dinamismo entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade” (*op. cit.*, p. 18).

33. Com um caráter mais abrangente de desenvolvimento, que leva em conta um horizonte temporal maior e uma complementaridade entre setores, além de envolver maior integração entre os ambientes urbanos e rurais dos territórios definidos, o PRONAT apresentou uma proposta de articulação de políticas públicas e de demandas sociais com base em cinco princípios: *i)* levar em consideração as quatro dimensões elementares do desenvolvimento: economia; sociedade e cultura; ambiente; e política e instituições; *ii)* atuar sobre situações presentes mediante mecanismos articulados a um projeto de longo prazo; *iii)* adotar um modelo de desenvolvimento que não comprometa as metas de bem-estar e progresso das gerações futuras; *iv)* considerar as relações entre os diversos setores da sociedade, o que significa romper com esquemas setoriais e favorecer um enfoque integral; e *v)* priorizar a articulação de uma economia territorial, em que se reconhece a multiplicidade, a complementaridade, a importância de outros setores produtivos não vinculados ao primário, os serviços ambientais e as externalidades econômicas do território rural (Brasil, 2005).

34. Para mais detalhes sobre as linhas de execução do PRONAF e a criação do PRONAT, ver Silva (2008).

programas de desenvolvimento rural sob a abordagem territorial em outros países da América Latina. Em geral, a concepção de desenvolvimento territorial rural adotada pelo IICA refere-se a um processo de transformação produtiva, social e institucional dos espaços rurais, visando ao fortalecimento do tecido social e à identidade cultural. Este processo, conduzido com a participação dos próprios atores locais e o apoio de outras organizações e agências de desenvolvimento, é 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 da administração federal, estadual e municipal, garantindo a participação dos grupos sociais envolvidos. No macropiano, 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.<sup>35</sup> O CONDRAF é composto por representantes de vários ministérios, representando o poder público, e por uma série de entidades, redes e movimentos sindicais e sociais, representando 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 um ambiente favorável à criação de novas oportunidades produtivas e de inclusão social.

Como as regiões rurais diferem uma das outras, inclusive quanto a suas inter-relações com o entorno urbano, o conceito de território passa a ser um elemento fundamental para se estabelecerem processos de desenvolvimento que levem em conta o contexto de heterogeneidades regionais. Para fins de operacionalização de uma política nacional de desenvolvimento rural 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).

---

35. Da mesma forma que o Consea define as diretrizes principais das ações governamentais de segurança alimentar.

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 uma construção que busca expressar identidades existentes entre suas populações – particularmente os agricultores familiares – e os espaços físicos que elas ocupam (Freitas, 2011).

A caracterização geral da denominação “território rural” no âmbito do MDA, além das condições já estabelecidas, 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 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, produtiva – e coesão social conferida ao conjunto de municípios que compõem o arranjo territorial para delimitar a abrangência das ações da política.

Embora não estivessem estabelecidas no início regras claras sobre a formalização dos territórios a serem apoiados pelo governo federal, havia alguns critérios que orientavam para a sua composição preferencial por:

- localidades com concentração de segmentos sociais prioritários à ação do MDA, quais sejam: agricultores familiares, famílias assentadas pela política de reforma agrária, agricultores beneficiários do programa de reordenamento agrário, quilombolas, ribeirinhos etc.;
- localidades componentes de um “território de identidade”; e
- municípios integrantes de ações coletivas entre governo e sociedade civil, como os CONSADs.

Os municípios interessados em articularem-se como território deveriam apresentar ao MDA uma proposta para inserirem-se no programa, apresentando um diagnóstico que justificasse seu pleito e indicasse 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, como a PNDR e os CONSADs. Enquanto estes definiram previamente a composição dos territórios para a atuação da política,

aquele partiu de articulações locais – que não excluem, todavia, os interesses políticos – que estabeleceram e encaminharam ao MDA a composição dos territórios para aprovação. Sobre esta questão, Medeiros e Dias (2008, p. 195) afirmaram que:

Os territórios foram criados a partir da dinâmica de implantação da própria política e do reconhecimento, pela SDT/MDA, do agrupamento, quase voluntário, de municípios como parte de um território ou de territorialização da ação política de organizações da agricultura familiar. O processo é qualificado de “quase voluntário” porque havia uma leitura sobre processos sociais que, ao longo de trajetórias históricas diversas, conduziram à formação de uma determinada “identidade territorial”, que passava a abarcar um conjunto de municípios. Este pertencimento justificava, num primeiro momento, a criação de um território. Com isso formalizava-se um “território de identidade”. Com o passar do tempo, principalmente com a percepção de que a política aportaria recursos, verificou-se a crescente demanda pela criação de novos territórios, aptos a acessar recursos do PRONAT, além da inclusão de novos municípios em territórios já apoiados pela SDT/MDA. Este fato gerou a necessidade de normatizar, por meio do estabelecimento de regras e critérios, o processo de criação de territórios e inclusão ou exclusão de municípios em territórios já existentes.

Atualmente, o PRONAT abrange 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. Estes territórios representam uma área de 52% da superfície nacional.<sup>36</sup>

Uma das principais inovações institucionais que o programa apresentou 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 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 fica pelo fato de 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. O fortalecimento da gestão social é considerado, 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

---

36. Ver mapa com a localização de todos os 164 territórios envolvidos nesse programa no anexo C.

(Codeters), espaços públicos compostos paritariamente por representantes do poder público local e da sociedade civil. Eles 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”<sup>37</sup> 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, 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 um caráter mais amplo de envolvimento social em relação aos já existentes conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS), mas sem os substituir 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 governo federal e prefeituras municipais, ampliando os canais de diálogo e os atores sociais envolvidos na definição de projetos estratégicos para os territórios.

Contudo, os Codeters apresentam uma grande diversidade organizacional em todo o país, o que reflete a própria diversidade territorial existente no Brasil. 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 estabelecidas 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 deles surgiram de outras experiências anteriores de organização colegiada intermunicipal e do histórico de mobilização social, tais como polos

---

37. Empoderamento (*empowerment*) como processo e resultado das políticas sociais é entendido como uma categoria-síntese para se referir à ampliação da capacidade de escolhas dos indivíduos, que ocorre quando se tem acesso a ativos que, em interação sinérgica entre si, permitem a incorporação de indivíduos e grupos no universo da cidadania (Bronzo, 2010).

sindicais, redes de ONGs e movimentos sociais, associações de municípios, entre outras, que serviram inclusive como embrião para a constituição do território. 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 um maior protagonismo social por meio de um corpo gestor mais experiente e comprometido com a viabilização dos projetos territoriais.<sup>38</sup> Kato, Zimmermann e Wesz Junior (2012) apontaram três fatores importantes que influenciam na capacidade de protagonismo por parte dos atores sociais que compõem os Codeters: *i*) uma perspectiva de atuação territorial; *ii*) liderança razoavelmente legitimada na organização e na condução do Codeter; e *iii*) algum tipo de proposta estratégica de desenvolvimento rural do território, que vai ser utilizada, explícita ou implicitamente, para tentar construir um tipo de “bloco hegemônico” no território e orientar a utilização dos recursos financeiros à disposição do Codeter.

Medeiros e Dias (2012, p. 85) criticaram a falta de uma institucionalidade mais apropriada para os Codeters, dada toda a importância que eles assumem na estratégia territorial. Para os autores, essa “situação gera nos colegiados uma situação de instabilidade institucional e uma dependência de instâncias que têm atributos legais para avaliar suas decisões”. Afirmaram ainda que:

Caso permaneçam como estão, os colegiados territoriais dependerão da existência de contextos políticos favoráveis a sua existência. Como não são previstos em lei, nem são instâncias legalmente formalizadas, sua existência depende da capacidade de ação do Estado, por meio do órgão público que gerencia e implementa a política, e da mobilização dos atores sociais que os compõem. Este parece ser um cenário bastante desfavorável em longo prazo, uma vez que a permanência dos Codeter é algo que, no atual marco jurídico, depende da continuidade da política de desenvolvimento territorial.

Com o intuito de promover uma 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 presidente Lula, 2006 e 2010, o I e o II Salão Nacional dos Territórios Rurais, em Brasília. Nestes eventos ocorreram feiras de produtos locais, apresentações

---

38. “Como chama a atenção o sociólogo Pierre Bourdieu (1979), a participação política demanda tempo livre e capital cultural, dois elementos que são distribuídos ou apropriados de maneira bastante desigual na sociedade brasileira” (Medeiros e Dias, 2012, p. 82).

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 e Solidário (CNRSS), em junho de 2008, com o objetivo de debater novas proposições e diretrizes para a elaboração de uma política nacional de desenvolvimento rural sustentável.<sup>39</sup> A CNDRSS foi promovida pelo CONDRAF e pelo MDA, 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 em nível nacional, mantendo 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 outras), a partir de metodologias participativas para o levantamento e problematização das informações e definição da visão de futuro do território, sob coordenação de seu respectivo Codeter. Em suma, o PTDRS “relaciona-se com dois processos distintos: a noção de contratualização entre os atores do território e a articulação de políticas públicas” (Kato, Zimmermann e Wesz Junior, 2012, p. 68).

A ideia é que esses planos definam os eixos prioritários de desenvolvimento para o território e, em cada eixo, os projetos específicos sejam financiados no âmbito do PRONAT. Para ocorrer este financiamento, devem acontecer dois fluxos de sentido inverso. 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

---

39. O objetivo geral da CNDRSS foi “formular uma Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Meio Rural que contemple as diversidades sociais e regionais do país” (Brasil, 2008 *apud* Medeiros e Dias, 2008).

orientadoras gerais e o calendário daquele ano.<sup>40</sup> Estas normativas são recebidas pelos conselhos estaduais de desenvolvimento rural sustentável (CEDRS),<sup>41</sup> que as analisam e as repassam aos seus respectivos Codeters; estes definem as agendas de discussão nos seus territórios e definem as organizações do território – prefeituras, ONGs, empresa de assistência técnica e extensão rural (Emater) – que serão os proponentes. Ressalte-se que os projetos debatidos no interior dos Codeters devem 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.

O segundo fluxo é o encaminhamento dos projetos, que começa com sua adequação pela organização definida como gestora, com a apresentação de metas, valores, contrapartidas 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 PROINF para aquele ano. Por fim, todos os projetos aprovados em cada estado são encaminhados para o MDA, que dará o parecer final aprovando ou não cada um deles, podendo inclusive reencaminhá-los para readequações, para finalmente receberem a nota de empenho da SDT/MDA. Uma 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 das agendas e compromissos do Codeter. A figura 1 ilustra as etapas de elaboração e encaminhamento de projetos no âmbito do arranjo organizacional dos territórios.<sup>42</sup>

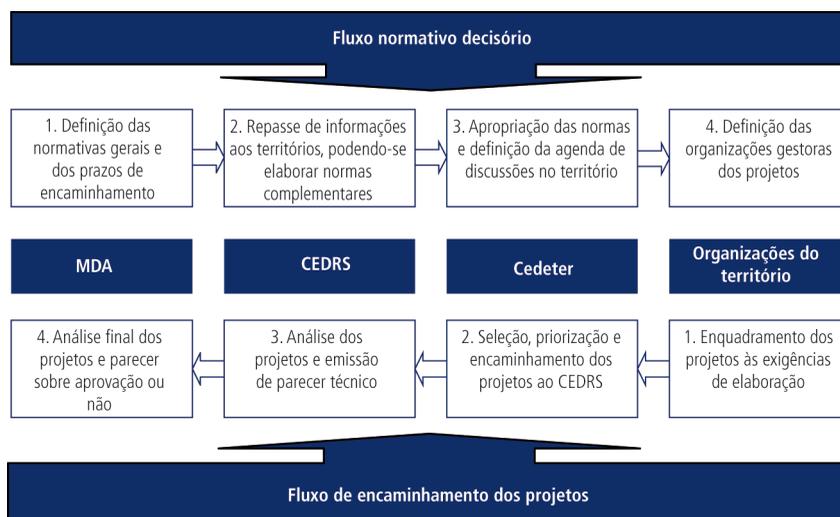
---

40. "As delegacias estaduais do MDA têm atribuições específicas estabelecidas por portarias ministeriais. Estas atribuições incluem a análise dos projetos elaborados e o acompanhamento dos trâmites necessários a sua aprovação. A análise técnica dos projetos inclui a constatação da obediência à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece os critérios para contrapartidas e para transferências voluntárias" (Medeiros e Dias, 2012, p. 91).

41. Os CEDRS são os responsáveis legais pela aprovação da criação de territórios e deliberam, por exemplo, sobre a inclusão ou exclusão de municípios nos territórios já existentes (Medeiros e Dias, 2012).

42. Embora a preferência dos projetos seja para municípios inclusos nos territórios rurais abrangidos pelo programa, outros municípios também podem ser contemplados, desde que o CEDRS aprove. Além disso, pode ocorrer também de contratos serem firmados com secretarias do governo estadual para implementar determinado projeto ou transferir bens e equipamentos a serem adquiridos com recursos do programa para os territórios. Projetos de custeio também podem ser contratados com ONGs indicadas e aprovadas pelos Codeters.

FIGURA 1  
Fluxos deliberativos e encaminhativos do PRONAT



Fonte: Freitas (2011).  
Elaboração do autor.

Cumpridos esses dois fluxos, os projetos aprovados são encaminhados de dois modos diferentes: no caso de convênio,<sup>43</sup> vão para a Secretaria de Planejamento e Orçamento do MDA, para que seja emitida a nota de empenho. Se for contrato de repasse,<sup>44</sup> o projeto segue para a Caixa Econômica Federal (CAIXA), órgão responsável pela gestão financeira dos projetos sob esta modalidade.<sup>45</sup> Após empenhados os recursos, a CEF solicita aos proponentes a documentação necessária para encaminhar o processo de

43. 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” (Brasil, 2007 *apud* Medeiros e Dias, 2008, p. 214). Sobre o mecanismo convênio de aplicam-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (IN/STN) nº 1, de 15 de janeiro de 1997 e o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Há ainda normatização específica, por meio da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2007 (Medeiros e Dias, 2008).

44. O *contrato de repasse* é outro tipo de instrumento administrativo que se equipara à figura jurídica do convênio e 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 PRONAT, é a CAIXA 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. Sobre o contrato de repasse, entre entidades federativas, aplicam-se o Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996, e a IN/STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997 (Medeiros e Dias, 2008).

45. As responsabilidades legais da CAIXA, principal operadora do programa, incluem a celebração de contratos de repasse, a execução financeira dos recursos e a análise e a aprovação de contas. A relação entre a CAIXA e a SDT/MDA é legalmente fundamentada por meio de um acordo de cooperação, um contrato de prestação de serviços e por uma série de diretrizes operacionais do próprio MDA (Medeiros e Dias, 2012).

contratação. A partir do momento da contratação, 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 PROINF 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 R\$ 1,27 bilhão, o que representa uma porcentagem de execução de 79,2%. Estes recursos são basicamente de investimento (obras, compras de equipamentos e veículos etc.). A tabela 3 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%.

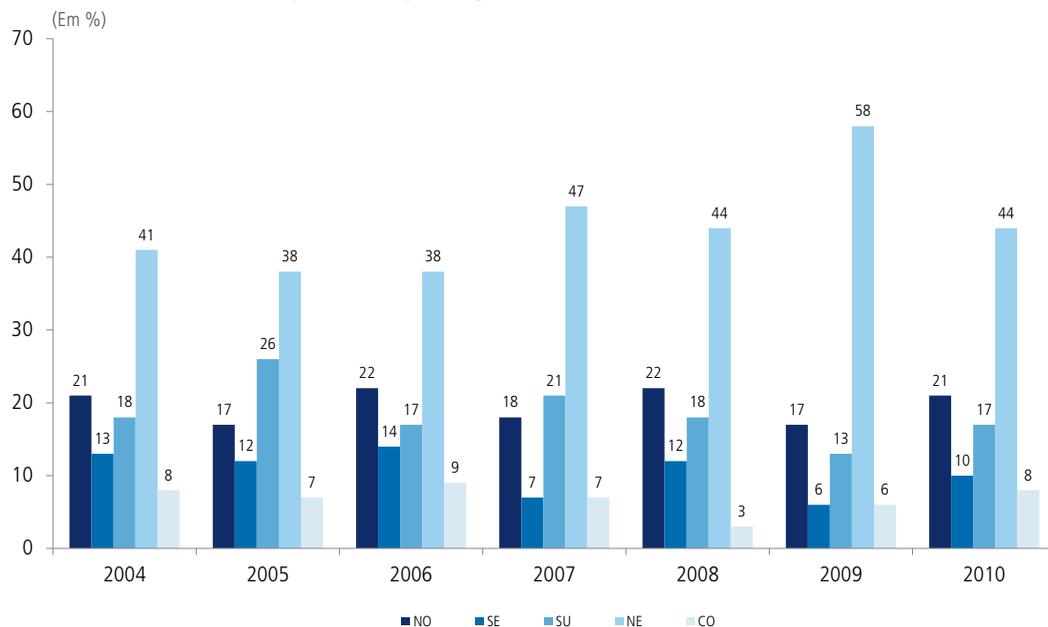
**TABELA 3**  
**Dados de execução orçamentária do PRONAT (2004-2010)**

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

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

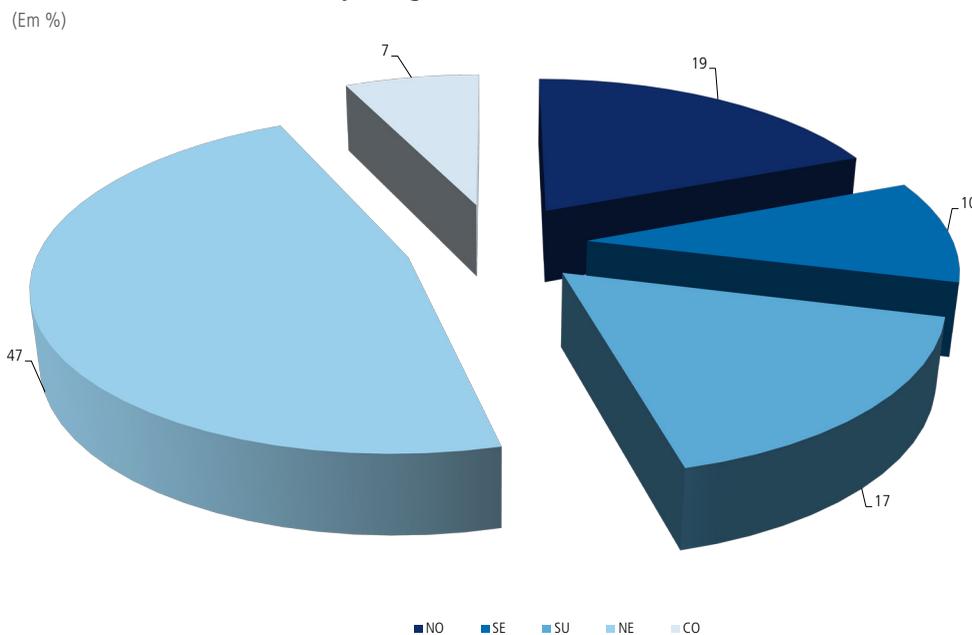
Quanto à distribuição regional desses recursos, o gráfico 6 mostra os resultados para cada um dos anos em termos de participação percentual de cada região no montante aplicado, e o gráfico 7 traz a porcentagem de cada região no total aplicado em todo o período. Pode-se verificar que a região Nordeste recebeu a maior parcela dos recursos em todos os anos mostrados, completando um 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 neste período.

**GRÁFICO 6**  
**Recursos do PRONAT por ano e por região (2004-2010)**



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

**GRÁFICO 7**  
**Total de recursos do PRONAT por região (2004-2010)**



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

A organização da demanda em territórios para elaboração de projetos e definição e pactuação de prioridades trouxe resultados positivos em termos de melhor porcentagem de execução orçamentária. Todavia, 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 principais responsáveis pela paralisação dos projetos. Com isso, os projetos muitas vezes são barrados devido a irregularidades verificadas na fase de proposição dos convênios, entre as quais se pode citar: plano de trabalho pouco detalhado; projeto básico incompleto ou com informações insuficientes; falta de comprovação da existência de contrapartida; orçamento subestimado ou superestimado; e inadimplência das prefeituras com a União, o que as impede de receberem os recursos (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. Suas porcentagens variam de acordo com o nível do proponente (estado ou município) e com a região em que ele se encontra.<sup>46</sup> A questão é que, embora os projetos precisem ter como justificativa uma abrangência intermunicipal, a assinatura do contrato é em nome de um município específico. Este cenário gera uma 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 demandas em geral.

Nesse caso, cria-se uma 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 como órgão deliberativo, ficando refém dos Executivos municipais que respondem oficialmente pelos projetos, o que não raro resulta em situações de conflito. Com isso, a tentativa de ampliar os canais de decisão de projetos territoriais estratégicos para além

---

46. 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 Sudam e da Sudene e no Centro-Oeste; *iii)* 10% a 40% do valor de repasse da União, para os demais municípios. No entanto, a Portaria do 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. Busca-se com isso estimular a participação dos municípios como partícipes de convênios e contratos de repasse do PRONAT (Medeiros e Dias, 2008).

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 um debate mais ampliado e participativo em torno dos investimentos públicos nos territórios; por outro, eles 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 um convênio ou um contrato de repasse no âmbito do PRONAT, o município definido pelo território deverá obedecer a uma série de condições estabelecidas pela legislação federal.<sup>47</sup> Com isso, 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 CAIXA de acordo com a natureza de cada projeto; falta de prioridade da própria CAIXA em encaminhar os projetos do PRONAT, dados os vários outros programas de governo que ela executa; e ineficiência ou má gestão por parte do proponente. Em alguns casos, ocorre até mesmo a desistência do proponente, após todas as etapas exigidas serem cumpridas, devido especialmente a questões políticas locais.

47. As condições e exigências são as seguintes: *i)* demonstrar que tem receita própria, ou seja, que instituiu, previu e arrecada impostos de competência constitucional do município, comprovando-o por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997); *ii)* comprovar que o dispêndio com pessoal ativo e inativo não excede os limites estabelecidos a 65% do valor das respectivas receitas correntes, de acordo com o Artigo 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a LRF; *iii)* aplicar em educação e saúde a porcentagem mínima prevista em Lei Orgânica e na CF; *iv)* apresentar o Certificado de Regularidade Previdenciária, exigido de acordo com o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001; *v)* comprovar, com certidão negativa, regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); *vi)* comprovar recolhimento de tributos, contribuições (inclusive as devidas à seguridade social), multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda pública federal; *vii)* atestar, por meio de certidão negativa, a inexistência de pendências pecuniárias registradas no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), de acordo com o Artigo 6º, da Lei nº 10.522, de 2002; *viii)* apresentar as prestações de contas de recursos anteriormente recebidos da União, conforme dispõe o Artigo 84, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e Artigo 70, parágrafo único, da CF; *ix)* comprovar o pagamento de empréstimos e financiamentos à União, como previsto no Artigo 25 da Lei Complementar (LC) no 101; *x)* comprovar a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal, mediante o Relatório de Gestão Fiscal; *xi)* apresentar a publicação do Relatório de Gestão Fiscal de que tratam os Artigos 54 e 55 da LC nº 101, de 2000; *xii)* comprovar o encaminhamento das contas anuais, conforme o Artigo 51 da LC nº 101, de 2000; *xiii)* apresentar a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de que trata o disposto no Artigo 52 da LC nº 101, de 2000; e *xiv)* apresentar suas contas à STN ou entidade preposta nos prazos referidos no Artigo 51, §1º, incisos I e II, da LC nº 101, de 2000, observado o que dispõe o Artigo 50 da referida lei (Medeiros e Dias, 2008, p. 214-215).

Com isso, muitos projetos ficam na categoria *restos a pagar* no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) por muitos anos, até que se cumpram as exigências que o processo determina.<sup>48</sup> Entre os problemas que esta demora acarreta, 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 CAIXA 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 a sua finalização; a defasagem temporal dos projetos produtivos, dada a dinamicidade do ambiente econômico; o desgaste ou até mesmo o desfazimento de parcerias costuradas no ato de elaboração do projeto; e ainda, talvez o mais delicado, é 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 ou até mesmo modificar sua finalidade inicial.<sup>49</sup>

Nesse sentido, diferentemente do que ocorreu com o Promeso, 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 uma 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 CAIXA na dinâmica de reuniões de seus colegiados tendem a conseguir um 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 PROINE, o PRONAT, do MDA, 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 elaboração de projetos e

---

48. De acordo com a Lei nº 4.320/1964, em seu Artigo 36: "Consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas [ação já executada, faltando apenas o pagamento aos credores] das não processadas [ações em que já foram emitidas as notas de empenho, mas ainda não foram executadas]" (Brasil, 1964).

49. Entre os exemplos de mudança de finalidade, pode-se citar: equipamentos para feiras de agricultores transformados em "camelódromos", caminhões para transporte de produtos agrícolas utilizados para coleta de lixo municipal, veículos adquiridos para técnicos de assistência técnica e extensão rural (Ater) utilizados por outras secretarias da prefeitura, entre muitos outros.

elaboração de diagnósticos e planos econômicos de empreendimentos produtivos no território. A tabela 4 apresenta a evolução do valor total e a execução dos recursos destas ações somadas. Pode-se conferir que, a exemplo dos recursos de investimento, as ações de custeio também tiveram elevada porcentagem de execução.

TABELA 4

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

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

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2014>>.

Os dados da tabela 4 demonstram que os recursos do PRONAT aumentaram significativamente a partir de 2008. Entre os motivos que explicam este aumento, pode-se citar inclusão do PPA de duas novas ações no âmbito do PRONAT: *i) Fomento aos empreendimentos associativos e cooperativos de agricultura familiar e reforma agrária*, que visava fortalecer as cooperativas e demais empreendimentos associativos de economia solidária rural, sobretudo para acessar recursos de mercado institucional, como o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e *ii) 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.

## 5.4 Os territórios da cidadania

No dia 25 de fevereiro de 2008, em uma cerimônia muito concorrida no Palácio do Planalto, ocorreu o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC). 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 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 uma 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 uma estratégia complementar que à época era referida como “PAC Social”. Foi então que o MDA, por meio da equipe de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial, apresentou uma proposta com base em uma estratégia e uma dinâmica já existentes, recebida com entusiasmo pela Presidência da República para se tornar a principal aposta política em termos de programas sociais.

A proposta trazida por esse novo programa apresenta uma estratégia integrada de desenvolvimento, enfatizando a universalização dos programas básicos de cidadania e a participação. 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 essa razão, Karam (2012, p. 19) classificou o PTC como sendo de caráter incremental, revelando um interesse pragmático do governo, uma vez que as opções disponíveis enquadram-se num conjunto de políticas já em curso. Some-se a isso 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” (*idem, ibidem*).

De acordo com o Artigo 2º do decreto que instituiu o PTC, sua missão consistia em:

Promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contemple: *i*) a integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; *ii*) ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (Brasil, 2008 *apud* Pereira, 2009, p. 59).

Esse programa passou a ser administrado pelo governo federal, por intermédio da Casa Civil, envolvendo outros 24 órgãos públicos, entre ministérios e autarquias

diferentes.<sup>50</sup> O grande número de entidades envolvidas já demonstra o grau de prioridade que o PTC possuía no âmbito do Poder Executivo, reforçado pelo fato de sua cerimônia de lançamento ser realizada no próprio Palácio do Planalto, com a presença do presidente Lula. Seu objetivo principal era garantir uma melhor focalização e articulação entre as ofertas de políticas públicas aos municípios de territórios elencados a partir de alguns critérios, como alto índice de pobreza, baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e existência de grande número de agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

O envolvimento de um número elevado 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 fazer 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 delas 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 isso, a estratégia do programa era arquitetar uma verdadeira integração para além dos limites de um ministério, o que também foi pretendido, mas não se verificou de fato nos demais programas analisados. A estrutura de governança e pactuação pode ser resumida conforme o quadro 4.

No primeiro ano foram escolhidos sessenta territórios rurais entre aqueles já homologados pelo MDA, inseridos no PRONAT, para serem incluídos como territórios da cidadania. Em 2009, este número passou para 120 territórios,<sup>51</sup> o que representa três quartos do total de territórios rurais já homologados.<sup>52</sup> A tabela 5 e o gráfico 8

---

50. Os órgãos envolvidos no PTC inicialmente foram: Secretaria-Geral/PR; MPOG; Secretaria de Relações Institucionais/PR; Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Saúde (MS); MI; Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério das Cidades (MCidades); MDA; MDS; Ministério da Educação (MEC); Ministério da Justiça (MJ); Ministério das Comunicações (MC); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Cultura (MinC); Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir); Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP); Banco do Brasil (BB); Banco da Amazônia; CEF; Banco do Nordeste do Brasil; e BNDES.

51. Entre os territórios inseridos em 2009 no PTC, ocorreram exceções de territórios que ainda não eram homologados como territórios rurais pelo MDA, como o Território Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima. Nestes casos, os territórios foram incluídos nos dois programas simultaneamente.

52. 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.

permitem verificar a divisão dos territórios nos dois programas por região brasileira. Com base nestas informações, vê-se claramente 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.

QUADRO 4  
Instâncias de pactuação do PTC

Instância	Composição	Atribuições
Comitê Gestor Nacional	Secretários executivos ou secretários nacionais de todos os ministérios que compõem o programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● aprovar diretrizes e organizar as ações federais;</li> <li>● adotar medidas para a execução do programa;</li> <li>● avaliar o programa;</li> <li>● mobilizar atores federativos – realizar pacto ou acordo federativo; e</li> <li>● definir novos territórios.</li> </ul>
Comitê de articulação estadual	<p>Todos os órgãos federais parceiros do programa. Todos os órgãos estaduais indicados pelo governo do estado. Até dois prefeitos de cada um dos territórios do estado, por eles escolhidos. Composição da coordenação executiva – regra geral: três representantes do governo federal; dois representantes do governo do estado; e um prefeito dos territórios.</p>	<p>O comitê, dotado de caráter consultivo e propositivo, deve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● apoiar a organização e a mobilização dos colegiados;</li> <li>● apresentar ou articular ações para o programa;</li> <li>● acompanhar a execução do programa;</li> <li>● fomentar a integração das diversas políticas públicas nos territórios;</li> <li>● apresentar sugestões de novos territórios; e</li> <li>● auxiliar na divulgação do programa.</li> </ul>
Colegiado territorial	<p>Representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território. A Casa Civil sugere a ampliação em relação à atual composição dos colegiados, incorporando-se novos atores. O colegiado deve ter uma coordenação executiva e apresentar composição paritária entre poder público e sociedade civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● elaborar ou aperfeiçoar o Plano de Desenvolvimento do Território;</li> <li>● promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais;</li> <li>● contribuir para a qualificação e a integração de ações;</li> <li>● ajudar na execução das ações e identificar ações para serem priorizadas no atendimento;</li> <li>● exercer o controle social do programa; e</li> <li>● divulgar amplamente as ações do programa.</li> </ul>

Fonte: Ipea (2010a, p. 229).

TABELA 5  
Distribuição de territórios por região – PRONAT e PTC (2009)

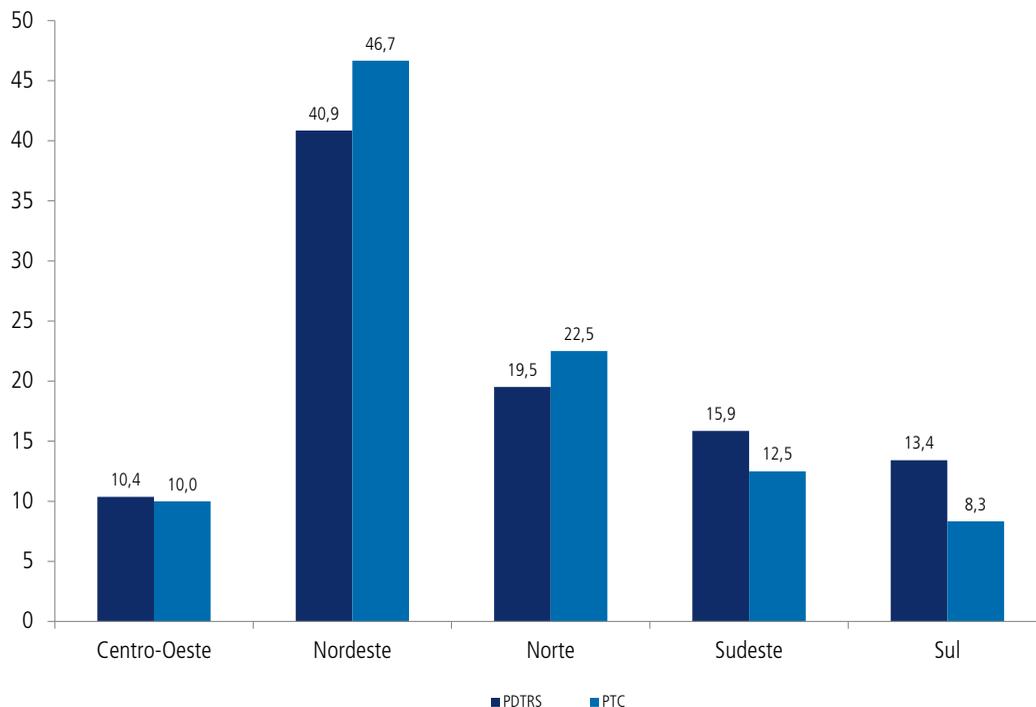
(Em números absolutos)

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

Fonte: Brasil (2010).

GRÁFICO 8  
Distribuição de territórios por região – PRONAT e PTC (2009)

(Em %)

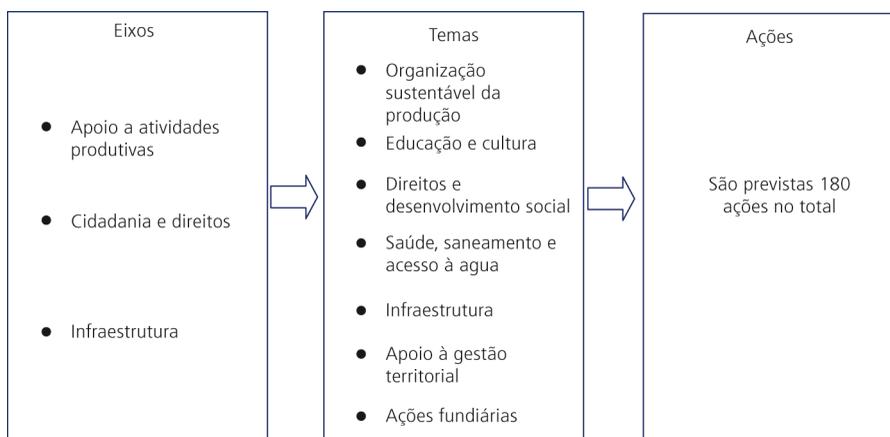


Fonte: Brasil (2010).

O governo federal definiu uma meta ambiciosa de cento e oitenta 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.

Após a definição dos eixos e dos temas do programa, a expectativa é que se realize anualmente uma consulta aos ministérios visando 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 comporem a estratégia do PTC, mas da destinação de um volume de recursos dos programas já existentes aos territórios escolhidos.

FIGURA 2  
Eixos e temas para as ações do PTC



Fonte: Ghesti (2011).  
Elaboração do autor.

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 a 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 uma estrutura institucional que lhe permitisse uma atuação mais holística sobre a realidade heterogênea dos territórios. Por isso o programa 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 cima para baixo” (*top-down*) com projetos vindos das próprias comunidades que os recebem (“de baixo para cima” – *bottom-up*), visando a um movimento de descentralização de decisões, de transversalidade<sup>53</sup> de políticas e de contínua avaliação do direcionamento dos recursos.

Contudo, Corrêa (2009) ressaltou que, ao mesmo tempo que o número de ministérios envolvidos é um indicador positivo, as várias ações propostas podem gerar dificuldades para o território em termos de sua capacidade de gerir, articular e encaminhar os projetos necessários, dificultando a execução dos recursos. Com isso, os

53. No âmbito das orientações do governo federal para a elaboração de seus programas, a transversalidade é definida como “uma forma de atuação horizontal que busca construir políticas públicas integradas, por meio de ações articuladas” (Brasil, 2007, p. 17). Para Ipea (2009b, p. 780), a concepção de *transversalidade* “pressupõe atuação interdepartamental em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia”.

ministérios deveriam atentar para esta possibilidade e definir, na estrutura normativa de seus programas, recursos e instrumentos para auxiliar o trabalho dos atores locais na elaboração e consolidação dos projetos.

Deve-se ressaltar que, da mesma forma que os CONSADs e a PNDR, o PTC não constitui um programa governamental propriamente dito, de acordo com a terminologia empregada no PPA. Os três fazem parte de uma estratégia de articulação de políticas públicas em recortes territoriais prioritários e predeterminados, sem destinação orçamentária própria. O PTC não traz também uma inovação em termos de arranjos locais de governança e participação social, visto que ele 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 e gênero. Por isso, os Codeters foram incentivados a constituir câmaras temáticas para o encaminhamento de ações e projetos setoriais, mantendo a assembleia geral como instância máxima de deliberação do território.

A segunda se refere 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 e propositivo, 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. Nesse sentido, o MDA celebrou com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 2009, um termo de cooperação para o lançamento

de um edital para a seleção de projetos de pesquisa e extensão tecnológica focados nos resultados do PRONAT. Nestes projetos foi prevista a constituição das *células de acompanhamento das informações territoriais*, que possuem a função de atuar como uma unidade operativa do SGE/MDA para a coleta, o registro e a análise de informações sobre os territórios.

Não obstante, Favareto (2010) chamou a 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. Os gestores à frente dos ministérios não enxergaram o caráter estratégico do programa, da forma como desejava a princípio o governo federal. A maioria daqueles que ligaram suas ações ao PTC o fez pelo poder de coerção da Casa Civil – algo que não ocorreu com os demais programas abordados neste texto –, sem nenhuma readequação metodológica para contemplar a nova abordagem proposta de atuação territorial. Assim, a matriz de programas e investimentos lançada como um instrumento para subsidiar a integração dos ministérios e permitir um maior controle do público local acabou se tornando um fim em si mesmo, 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), refere-se 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 do chamado presidencialismo de coalizão no Brasil, em que o Poder Executivo federal busca formar alianças amplas – e muitas vezes estranhas, do ponto de vista ideológico – com diferentes partidos, elites locais e forças sociais e econômico-setoriais, tudo em nome da “governabilidade”. Assim, apontou o autor que:

A capacidade de governança de um leque tão amplo de programas com execução a cargo de ministérios distintos envolvendo diferentes níveis de governo estará sempre sujeita a sobressaltos, não apenas em função do desafio gerencial hercúleo, mas também das inevitáveis nuances políticas. Mesmo considerando apenas o nível federal, mudanças no comando das pastas participantes do PTC ou mesmo simples redefinições de prioridades internas podem afetar significativamente o grau de envolvimento e comprometimento na execução da matriz de ações, em face da fraca institucionalização do programa (Karam, 2012, p. 122).

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. Isto 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. Nessa questão, Kato, Zimmermann e Wesz Junior (2012) verificaram uma percepção-padrão dos conselheiros nos territórios pesquisados de que o PTC “atropelou” a construção institucional em curso até então no âmbito dos territórios rurais, requerendo uma difícil readaptação de agendas, espaços e processos.

A segunda questão diz respeito à relação de governança dos Codeters com as políticas de outros ministérios, com exceção do MDA. Enquanto no PRONAT eles geriam todo o processo de definição de prioridades e elaboração dos projetos, no PTC, embora continuassem constando formalmente como instância principal de deliberação, eles perderam o poder de influência, uma vez que as políticas chegam ao território como pacotes prontos. Com isso, 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 uma 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 o futuro do programa.

O próximo tópico traz um exercício analítico sobre essa questão, valendo-se das principais convergências e contradições encontradas no escopo institucional dos programas apresentados.

## 6 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 a abordagem territorial vem sendo crescentemente adotada no intuito de se estabelecer uma estratégia de coordenação mais eficiente das políticas públicas nacionais, englobando os princípios da descentralização administrativa e da participação popular. As 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 locais. Eles 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 a 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.

Ficou 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, geográficos ou outros critérios técnicos, de acordo com a natureza e o objetivo de cada política específica; diminuir significativamente o número de interlocutores a que 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 presentes em cada contexto territorial com potencial para contribuir na implementação da política; e construir um arranjo institucional que propicie um maior grau de conectividade com outras políticas públicas que também incidam sobre tais territórios.

Além desses fatores, pode-se citar ainda uma questão que, embora esteja embebida de alto grau de subjetividade e seja de difícil aferição, impacta positivamente a incidência territorial de uma política pública, que é o fortalecimento do caráter de identidade da população envolvida e beneficiária, o que permite um maior sentimento de pertencimento quanto à ação que se desenvolve em seu território. Entretanto, não

se deve negar também que uma das dimensões mais importantes em um território é o poder, e ao definirem-se diferentes contextos territoriais, delimitam-se também áreas de disputas e conflitos que não podem ser negligenciados em um processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Por isso, torna-se muito importante a definição de diagnósticos bem trabalhados e o envolvimento de um conjunto maior de forças sociais locais de modo a, primeiramente, evitar riscos desnecessários e, em segundo lugar, garantir maior legitimidade à ação pública.

No caso dos programas analisados neste texto, de maneira geral, os principais pontos normativos comuns detectados foram que eles: definem recortes intermunicipais para sua atuação; priorizam áreas de baixa dinamização econômica e forte concentração de pobreza; buscam superar a dicotomia rural-urbano nos projetos de desenvolvimento; atuam de forma descentralizada e articulada com as três escalas de poder público; partem da elaboração de um planejamento estratégico para o desenvolvimento do território; e priorizam instâncias coletivas de deliberação e participação social (espaços públicos).

É comum haver entre os programas que partem dessa abordagem a sobreposição espacial na definição dos territórios para a intervenção de cada um deles, do tipo: os territórios coincidirem; o território de um programa estar contido no território de outro, de maior extensão; ou apenas alguns municípios de um território estarem inseridos na delimitação territorial de outro programa. No entanto, tal questão não se constitui em um problema em si, pois como ressaltou Fernandes (2009, p. 206), 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”. Além de as escalas e as temáticas para a definição de cada tipo de território serem diferentes, 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, abre espaço para o estabelecimento de um melhor fluxo de informações entre os atores envolvidos, o que reduziria os custos de transação<sup>54</sup> da gestão dos projetos. O PTC almejou constituir um desenho desta natureza, mas ainda não se têm relatos de sucessos alcançados neste ponto.

---

54. Para a nova economia institucional (NEI), os custos de transação referem-se à parcela do valor de uma negociação ou transação de valores econômicos que é apropriada por agentes diferentes daqueles que estão negociando, ou seja, é o valor apropriado por terceiros. Estes custos seriam, do modo mais formal, os custos de negociar, redigir e garantir que um contrato será cumprido.

O que se observa é a existência de uma tendência em que tanto as políticas públicas quanto os arranjos institucionais promovidos por elas sejam organizados em torno de questões setoriais tradicionais, o que Henriques (2011, p. 40) chamou de “isolacionismo setorial”. Com isso, permanece a dificuldade para a construção de programas de natureza intersetorial que dialoguem com as dinâmicas (existentes ou potenciais) das economias territoriais.

Na mesma linha de entendimento, Araújo (2010) 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” (p. 204). Nesse ponto, apesar do esforço discursivo, os programas aqui analisados ainda não conseguiram avançar na construção desse ambiente intersetorial para a articulação de políticas públicas, o que demonstra que a abordagem territorial ainda requer tempo e modelos exitosos para ir se firmando. Entretanto, a cultura política da descontinuidade de programas, principalmente por conta do ciclo eleitoral no país, coloca-se como grande empecilho para a garantia de um tempo de maturação para uma estratégia desta natureza, como ocorreu com a experiência europeia.

Verificou-se também que a extensão geográfica média dos territórios varia bastante tanto entre os programas como entre os territórios de um mesmo programa. Isto em parte se explica pelo fato de que a população não está dispersa de maneira homogênea em toda a sua extensão geográfica brasileira, havendo fortes disparidades regionais na ocupação do espaço. Entende-se que isto, em princípio, não representa um problema para os programas, desde que haja mecanismos em seu corpo normativo que possibilitem uma intervenção diferenciada de acordo com algumas especificidades predefinidas 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 desconsiderarem a inserção histórica na ordem capitalista dos diferentes territórios.<sup>55</sup> Consequentemente, 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

---

55. Esses pontos também foram ressaltados no estudo de Ortega (2007) sobre os CONSADs, mas pelas análises realizadas neste trabalho pode-se dizer que eles são extensivos aos programas em curso.

alta e permanente.<sup>56</sup> Temas conflituosos como reforma agrária e regularização fundiária aparecem apenas de maneira vaga e marginal, sem serem apontados os mecanismos concretos de sua viabilização. Almeja-se instituir uma estratégia dialogada de desenvolvimento territorial sem se debater de maneira mais concreta o *direito ao território* e desconsiderando-se a existência de conflitos e disputas entre as forças sociais presentes. Esta contradição é bem evidente no caso do PRONAT e da constituição dos territórios rurais, em que:

A pretensão de fazer da agricultura familiar a base do desenvolvimento territorial esbarra na dimensão fundiária, que, em nosso país, é fundada na concepção civilista de propriedade. Isso remete a dificuldades tanto para a imposição de limites à propriedade fundiária (quer seja quanto a tamanho, quer seja quanto a formas de uso), quanto para o reconhecimento do estatuto jurídico de formas de uso comum. A Constituição de 1988 abriu portas para o reconhecimento das terras de quilombolas e garantiu o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas pelas populações indígenas. No entanto, essas formas não esgotam a riqueza e a diversidade de situações que podem ser caracterizadas como de “terras tradicionalmente ocupadas” (Medeiros e Dias, 2012, p. 88).

Em grande parte, isso se deve à importação de uma estratégia pensada para o contexto europeu (no caso, o programa Leader), em que problemas como esses são apenas pontuais, sem atenção à necessidade de adaptações para o contexto específico da América Latina – mais por falta de vontade política que por descuido metodológico.

Outra questão subestimada nos marcos normativos dos programas abordados neste texto refere-se à influência de fatores externos nas dinâmicas econômicas dos territórios. Este ponto requer um cuidado especial, sobretudo quando se fala de desenvolvimento rural. Muitos territórios rurais, inclusive aqueles com grande proporção de agricultores familiares, estão fortemente inseridos em cadeias agropecuárias, cujos valores de comercialização e custos de produção são definidos basicamente pelo comércio exterior. Isto faz com que o desenvolvimento dependa diretamente do grau de inserção de cada território na dinâmica desigual do movimento de globalização. Esta relação resulta no acirramento da tensão dialética entre o global – fonte de homogeneidade – e o local – lócus das especificidades. Os programas estudados tratam da temática da competitividade territorial sem problematizarem a questão da divisão internacional do trabalho, bem

---

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

como as distintas formas de inserção dos territórios nas cadeias globais de valor e as tensões que elas engendram. Entender este processo é um passo fundamental para a construção de trajetórias de desenvolvimento que considerem as potencialidades e as especificidades de cada território (Araújo, 2010).

Chama-se a 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. Nesse 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 invisibilizados pelos grupos mais organizados que comandam as definições nos territórios.

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 seus resultados em termos de planejamento de políticas públicas não foi acompanhada por inovações no marco jurídico brasileiro que permitissem uma maior dinamicidade e efetividade das políticas atuais formuladas a partir dessa abordagem. Sobre esta questão, torna-se importante ressaltar alguns pontos.

Primeiramente, nenhum dos programas analisados alcançou uma aderência significativa na própria estrutura interna de seus ministérios de origem, estando confinados em sua quase totalidade às secretarias ministeriais nas quais foram concebidos. Não houve nos ministérios envolvidos uma reestruturação interna para dar um enfoque estratégico a estes programas, continuando cada um deles com seus programas tradicionais como carro-chefe. Se estas ações não encontram ambiente político de apoio nos seus próprios ministérios, há de se convir que o objetivo proposto de articulação transescalar de políticas públicas, comum a todos eles, torna-se um desafio bem mais difícil de ser atingido.

Em segundo lugar, 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 sejam os estados ou os municípios. Nesse caso, os projetos passam a depender da capacidade e do interesse das prefeituras municipais e seus gestores, de forma que mudanças de gestão próprias do ciclo político podem lançar por terra toda uma pactuação previamente elaborada em nome de um projeto territorial (Silva, 2013). Como os processos eleitorais ocorrem em períodos curtos no Brasil, estas pactuações se tornam frágeis por natureza, pois nada garante que os novos governantes honrarão os acordos firmados pelas administrações anteriores.

Essa questão reflete diretamente também na liberação do financiamento público. O que se observa é que as regras de gestão administrativa das contas públicas e a complexidade das dinâmicas estabelecidas por esses programas acarretam um tempo excessivo para a liberação dos recursos, comprometendo a execução dos projetos aprovados nos territórios. Em decorrência disso, 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 como unidade de gestão social.

A raiz desse problema repousa diretamente no modelo de federalismo aplicado no Estado brasileiro. Embora o modelo tenha funcionado em termos de garantir a unidade territorial do país, não se pode dizer o mesmo sobre sua capacidade de promover consensos em torno de questões de interesse nacional. Para Pereira (2009, p. 115), a dificuldade central desse modelo federalista em questão, com vistas a incorporar o ideal definido na CF/1988,<sup>57</sup> reside na opção do Estado por um modelo de “federalismo simétrico” numa “federação assimétrica”, o que impede a constituição de um federalismo cooperativo de fato.<sup>58</sup> Dessa forma, o que se percebe é uma “ausência de uma escala regional político-institucional capaz de agregar interesses dispersos e compartilhar vantagens e benefícios conquistados com o objetivo maior de reduzir as desigualdades socioespaciais” (*idem, ibidem*). Ainda de acordo com a autora:

57. A Carta Constitucional de 1988 concedeu tratamento privilegiado sem precedentes às desigualdades regionais brasileiras. Em seu inciso III do Artigo 3º, do Título I, a Carta expressou claramente que é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988).

58. O “federalismo cooperativo” é caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento.

Isto ocorre porque o modelo federativo brasileiro tem servido mais para acomodar interesses e promover certa distribuição do poder territorial entre as elites. Pelo fato de o modelo ser, na prática, *mais competitivo que cooperativo*, as políticas públicas, principalmente as “desenhadas” para terem impacto na escala nacional, encontram dificuldades de implementação, pois dependem, para serem viabilizadas, de acordos, coalizões e negociações (Pereira, 2009, p. 114, grifo nosso).

A Lei nº 11.107/2005 possibilitou a constituição de consórcios intermunicipais (ou entre estados e municípios) com personalidade jurídica de direito público ou privado, no intuito de permitir a construção de novas relações horizontais cooperativas no âmbito regional. Almejou-se com esta lei facilitar a gestão pública em pequenos municípios e permitir que eles trabalhem em parceria, visando assim aperfeiçoar e potencializar suas capacidades técnica, gerencial e financeira, bem como permitir a assinatura de convênios de forma direta com outras entidades de governo.<sup>59</sup> Como resultado, o que se vê em termos de constituição de consórcios intermunicipais no Brasil são arranjos setoriais formados como pré-requisitos normativos para o acesso de políticas federais, como no caso da saúde e do saneamento básico.

A formação de consórcios públicos foi o caminho inicialmente vislumbrado pelos CONSADs. A vantagem residiria, portanto, em fornecer aos entes públicos consorciados maior legitimidade jurídica para estabelecer contratos e convênios com o governo federal, corrigindo a situação de fragilidade que havia nos antigos consórcios administrativos. Esperava-se que, com a migração para esta nova institucionalidade, os CONSADs passassem a ser “uma espécie da autarquia, com a finalidade de realizar objetivos de interesse comum entre os entes federativos que o instituíram, podendo ser um instrumento de cooperação federativa no formato horizontal ou vertical” (Fiorentin, 2012, p. 96).<sup>60</sup> Acontece que os próprios CONSADs refletem esta dificuldade, visto que apenas oito consórcios, dos quarenta planejados inicialmente, se institucionalizaram como consórcios públicos.<sup>61</sup>

---

59. Os consórcios públicos não se restringem a parcerias intermunicipais. Podem também se efetuados na forma estado-município e União-estados.

60. Entre as ações que poderiam ser executadas por meio dos consórcios públicos estão: compras conjuntas (de uma licitação de vários contratos); agência reguladora regional; escola de governo regional; compartilhamento de equipamentos e de pessoal técnico; serviços conjuntos de abastecimento de água e tratamento sanitário; unidades de saúde consorciais (hospitais, centros clínicos etc.); e destinação final de resíduos sólidos (Ortega, 2007).

61. Entre eles, destacam-se os territórios formados em áreas onde já havia um histórico de articulação social e arranjos participativos mais desenvolvidos, como no caso do CONSAD do Extremo Oeste Catarinense, que contém uma densa rede de movimentos sociais e organizações sociais que participam ativamente do contexto político da região, e foi o primeiro a se constituir como consórcio público (Fiorentin, 2012).

Outra questão que afeta diretamente uma coordenação cooperativa entre os entes federativos no Brasil são os grandes projetos industriais, que ao se viabilizarem por articulações que desconsideram um projeto nacional, lastreado por um debate mais aberto na sociedade, constituem-se em grandes vetores de fragmentação e competição federativa no Brasil. No entanto, há uma diferença importante a ser lembrada no contexto dos grandes projetos de hoje em relação aos anteriores. Atualmente, os movimentos sociais e os grupos locais organizados possuem liberdade para se contrapor a imposições autoritárias por parte destes projetos, para defender seu modo de vida, sua identidade, sua história, enfim, defender seu território. Exemplos destas resistências podem ser diagnosticados na luta dos movimentos camponeses no projeto de transposição do São Francisco, no Nordeste, na luta dos indígenas em Belo Monte e nas mobilizações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho em grandes hidrelétricas do PAC, como em Santo Antônio e Jirau, na região Norte. No entanto, esta é uma luta extremamente desigual em termos de campos de forças.

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. O esforço mais consistente que houve nesta direção foi a tentativa de se criar o FNDR, que, porém, esbarrou novamente nas amarras federalistas do país, bem como na falta de prioridade que ele angariou por parte do Executivo federal. Além desse ponto, Araújo (2010, p. 47) chamou a atenção também para o peso atual das emendas parlamentares no esquema de financiamento. No caso do PRONAT, por exemplo, 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, elas deturpam toda a estratégia participativa e dialogada da definição de prioridades, uma vez que a ligação política dos parlamentares tende a passar por fora das instâncias colegiadas para a aprovação de seus projetos de interesse. Isto evidencia que um modelo de financiamento mais estável é fundamental à sustentabilidade de uma experiência dessa natureza.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas nacionais, discutida neste trabalho, 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 como totalidade, quanto no que tange à visão essencialmente municipalista, dado que os municípios são instâncias muito numerosas, além de pequenas e com estrutura precária, em sua maioria.

Entretanto, pôde-se constatar nas experiências analisadas a persistência de alguns entraves para a operacionalização desse tipo de abordagem. Entre os principais deles estão: a dificuldade em se estabelecerem programas intersetoriais inovadores; a falta de um marco jurídico mais favorável para programas territoriais de desenvolvimento, nos quais o território e 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 necessidade de 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 geram sérios conflitos de interesse, como reforma agrária e regularização fundiária. Estes entraves apontam que a temática territorial ainda não alcançou, em termos de inovações normativas, um nível de institucionalização 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 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, dado que o município é a esfera de maior proximidade com os problemas sociais, acabou por reforçar as desigualdades regionais do país, por não ser acompanhada dos instrumentos necessários para garantir a efetividade desta estratégia. As diferenças de estrutura física e capital humano entre os municípios brasileiros são enormes, em suas múltiplas carências e especificidades, inclusive no interior dos próprios estados.

O processo descontrolado de criação de novos municípios após a CF/1988 agravou esse quadro, de maneira que a gestão municipal das políticas passou a sofrer seja pelo

nanismo seja pelo gigantismo dos municípios.<sup>62</sup> Além disso, a própria fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as unidades subnacionais constitui um grande obstáculo ao sucesso da descentralização. A figura jurídica dos consórcios públicos, que poderia ser uma saída para resolver problemas de gestão e também um mecanismo concreto para a institucionalização de territórios de incidência e governança de políticas públicas, vem se mostrando na prática um instrumento burocrático e demorado para uma intervenção cooperada municipal. A descentralização administrativa, por si só, não resolve exclusivamente os problemas existentes, como pode propiciar o surgimento de novos problemas. Isto mostra que a realização de um processo de descentralização deve ser pensada como um projeto que exige planejamento, investimento e acompanhamento.

No tocante à participação social, as instâncias abertas à representação da sociedade civil (conselhos, comitês, fóruns etc.) constituem um processo de aprendizagem válido e uma importante conquista no que diz respeito à valorização das instituições democráticas. Este é um fato que não pode ser relevado. No entanto, o compartilhamento de poder, ou o “empoderamento” a que tanto se referem os documentos oficiais, não se realiza por decreto; ele deve ser desejado e conquistado. Nesse sentido, para uma participação mais representativa, é necessário que os programas garantam investimentos próprios para isso, principalmente em ações de capacitação, assessoramento técnico e informações. O fortalecimento da gestão social local deve ser encarado como um objetivo em si a ser alcançado, fato encontrado apenas no programa gerido pelo MDA. Não se pode esperar que, em um passe de mágica, os atores locais marginalizados tomem para si o protagonismo do planejamento 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 um 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 um ponto de partida importante para uma institucionalização mais forte no país de uma proposta dessa natureza. Outro ponto importante é a apropriação desta abordagem por parte de

---

62. Conforme ponderou Pereira (2009), num país que assegurou sua unidade territorial forjando um pacto federativo cuja tônica é equilibrar o poder territorial mediante compensações às elites regionais, propor políticas regionais se assemelha a mexer numa casa de marimbondos. A tendência é que as “ferroadas” surjam de todos os lados.

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

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

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- AFFONSO, Rui. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Revista de administração pública**, n. 14, 2000.
- ALCÂNTARA, Fernanda H. C. As reformas legais e o processo de descentralização: aspectos jurídicos e políticos. **Revista de sociologia política**, v. 19, n. 39, 2011.
- ALENCAR, Maria 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, Jorge M. Desarrollo territorial rural en América Latina: discurso y realidades. *In*: COLOQUIO IBÉRICO DE ESTUDIOS RURALES, 6., 2006, Porto Rico, **Anais...** Porto Rico, 2006.
- AMARAL FILHO, Jair. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 1999, Belém, Pará. **Anais...** Belém: ANPEC, 1999.

ANDREOLLA, Elisiane. **Avaliando positivamente a experiência do CONSAD do Extremo Oeste Catarinense como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ARAÚJO, Tânia B. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. *In*: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: NEAD, 2010.

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

AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

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

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília, 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: MDA/Iica, 2003. (Texto para Discussão, n. 4).

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 25 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. **Programa desenvolvimento sustentável de territórios rurais: balanço de gestão 2003-2010**. Brasília: MDA, 2010.

BRONZO, Carla. 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, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/200>>.

CANDIOTTO, Luciano Z. Uma reflexão sobre ciência e conceitos: o território na geografia. *In*: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Org.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Editora Unioeste, 2004.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Globalización y desarrollo**. Brasília: Cepal, 2002.

CORRÊA, Vanessa P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília, n. 3, 2009.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

D'ÁVILA, Cláudia A. R.; SILVA, Sandro 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.

DELGADO, Nelson G. Sociedade civil, Estado e protagonismo institucional no desenvolvimento territorial: avanços e obstáculos no caso do Território Rural da Borborema/PB. **Raízes**, v. 28, n. 1, 2009.

DIAS, Leila C.; SANTOS, Gislene 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.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, n. 16, 2006.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.

\_\_\_\_\_. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. *In*: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: NEAD, 2010.

FERNANDES, Bernardo. Sobre a tipologia de territórios. *In*: SAQUET, Aurélio M.; SPOSITO, Eliseu S. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FIORENTIN, Marcos. **Uma perspectiva de território integrador no CONSAD Extremo Oeste de Santa Catarina**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

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**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2011.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 2003.

GALVÃO, Antônio C.; VASCONCELOS, Ronaldo. **Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional.** Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 665).

GHESTI, João P. **A abordagem territorial em políticas públicas: o caso do território Águas Emendadas.** Planaltina: UnB, 2011. (Relatório de pesquisa).

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. *In*: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios.** Brasília: NEAD, 2010.

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

HENRIQUES, Ricardo. Do olho do furacão. **Democracia viva**, n. 46, abr. 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004 – segurança alimentar.** Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Suplemento especial). Disponível em: <<http://tinyurl.com/pnad2004alimentar>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Os desequilíbrios regionais e a política nacional de desenvolvimento regional. *In*: \_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento 2009.** Brasília: Ipea, 2009a. v. 2. p. 377-404. Disponível em: <<http://tinyurl.com/bd2009v2>>.

\_\_\_\_\_. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In*: \_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento 2009.** Brasília: Ipea, 2009b. v. 3. p. 779-795. Disponível em: <<http://tinyurl.com/bd2009v3>>.

\_\_\_\_\_. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada.** Brasília: Ipea, 2010a. v. 2. Disponível em: <<http://tinyurl.com/estruturav2>>.

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento 2010.** Brasília: Ipea, 2010b. v. 3. Disponível em: <<http://tinyurl.com/bd2010v3>>.

\_\_\_\_\_. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: \_\_\_\_\_. **Estado, instituições e democracia: República.** Brasília: Ipea, 2010c. livro 9, v. 1. Disponível em: <<http://tinyurl.com/noyzz5b>>.

\_\_\_\_\_. Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil. *In*: \_\_\_\_\_. **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2010d. livro 9, v. 3. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ldn2beg>>.

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento 2011.** Brasília: Ipea, 2012. v. 1. Disponível em: <<http://tinyurl.com/bd2011v1>>.

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

KARAM, Ricardo 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.

KATO, Karina; ZIMMERMANN, Silvia A.; WESZ JUNIOR, Waldemar J. Reflexões e proposições de política pública de desenvolvimento territorial. *In*: IICA. **Reflexões e proposições de política pública de desenvolvimento territorial**. Brasília: Iica, 2012.

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

LTEIF, Ana P. A. S. Abou. Desenvolvimento rural, segurança alimentar e políticas públicas. *In*: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8., 2010, Porto de Galinhas, Pernambuco. **Anais...** Porto de Galinhas: Alasru, 2010.

MALUF, Renato. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. *In*: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.

MEDEIROS, Leonilde S.; DIAS, Marcelo M. **Levantamento, revisão e sistematização bibliográfica da literatura internacional sobre marcos jurídicos do enfoque territorial**. Brasília: Iica, 2008. (Relatório Final). Disponível em: <<http://tinyurl.com/qdpz7r4>>.

\_\_\_\_\_. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. *In*: IICA. **Políticas de desenvolvimento rural territorial**: desafios para construção de um marco jurídico-normativo. Brasília: Iica, 2012.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, maio/jun. 2008.

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

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

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

ORTEGA, Antônio C. *et al.* Desenvolvimento territorial rural e consórcios intermunicipais: estudo de caso dos arranjos sócios produtivos induzidos em Minas Gerais. *In*: CONGRESSO DA SOBER, 47., 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2009.

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

- PERICO, Rafael. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: Ica, 2009.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. *In*: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio A. (Org.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: Embrapa, 2002.
- SACK, Robert. **Human territoriality**. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 1986.
- SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.
- \_\_\_\_\_. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano 13, n. 2, 1999.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2008.
- SARACENO, Elena. Las políticas de desarrollo rural em los procesos de modernización. *In*: **Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília, 2005.
- SAQUET, Marcos A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SILVA, Sandro P. **Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do PRONAF no Médio Jequitinhonha**. Viçosa, MG: UFV, 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, 2008.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Cadernos gestão pública e cidadania**, São Paulo: FGV, v. 16, n. 58, 2011.
- \_\_\_\_\_. Território e estruturas de mercado para produtos tradicionais: o caso da produção familiar de cachaça no território Alto Rio Pardo (MG). **Isegoria**, v. 1, n. 2, p. 85-99, 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/m4c3sns>>.
- \_\_\_\_\_. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. v. 1. No prelo.
- SOUZA, Emanuel F. M.; SILVA, Marcio G.; SILVA, Sandro P. A cadeia produtiva da mandiocultura no Vale do Jequitinhonha. **Isegoria**, v. 1, n. 2, p. 73-85, 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pquuzle>>.
- SPOSITO, Elizeu S. Sobre o conceito de território. *In*: SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A.; RIBAS, A. D. (Org.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.
- STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE, 2006.

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

VAINER, Carlos B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2007.

VOGT, Silmara P. C. **A construção social do mercado institucional de alimentos**: estudo de caso do Programa de Aquisição de Alimentos na Região de Celeiro – RS. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

BERTONE, Leonor; MELLO, Neli 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, 2006.

FIORENTIN, Marcos; MEDEIROS, Rosa M. V. Desenvolvimento territorial e CONSAD: uma perspectiva de território integrador no consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local do Extremo Oeste Catarinense. **Geografia: ensino & pesquisa**, Santa Maria, v. 13, n. 2, 2009.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GOMÉZ, Jorge R. M.; FAVARO, Jorge L. Uma crítica ao desenvolvimento territorial rural existente. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, jan./jun. 2012.

LEITE, Sérgio P. *et al.* Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. *In*: IICA. **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: Iica, 2008.

MENDES, Constantino C. Policêntrico e planejamento territorial de longo prazo. **Parcerias estratégicas**, Brasília, n. 26, jun. 2008.

MONTEIRO, Ana L. O. **A relação Estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas**: análise do Programa Nacional de DST e AIDS. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

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

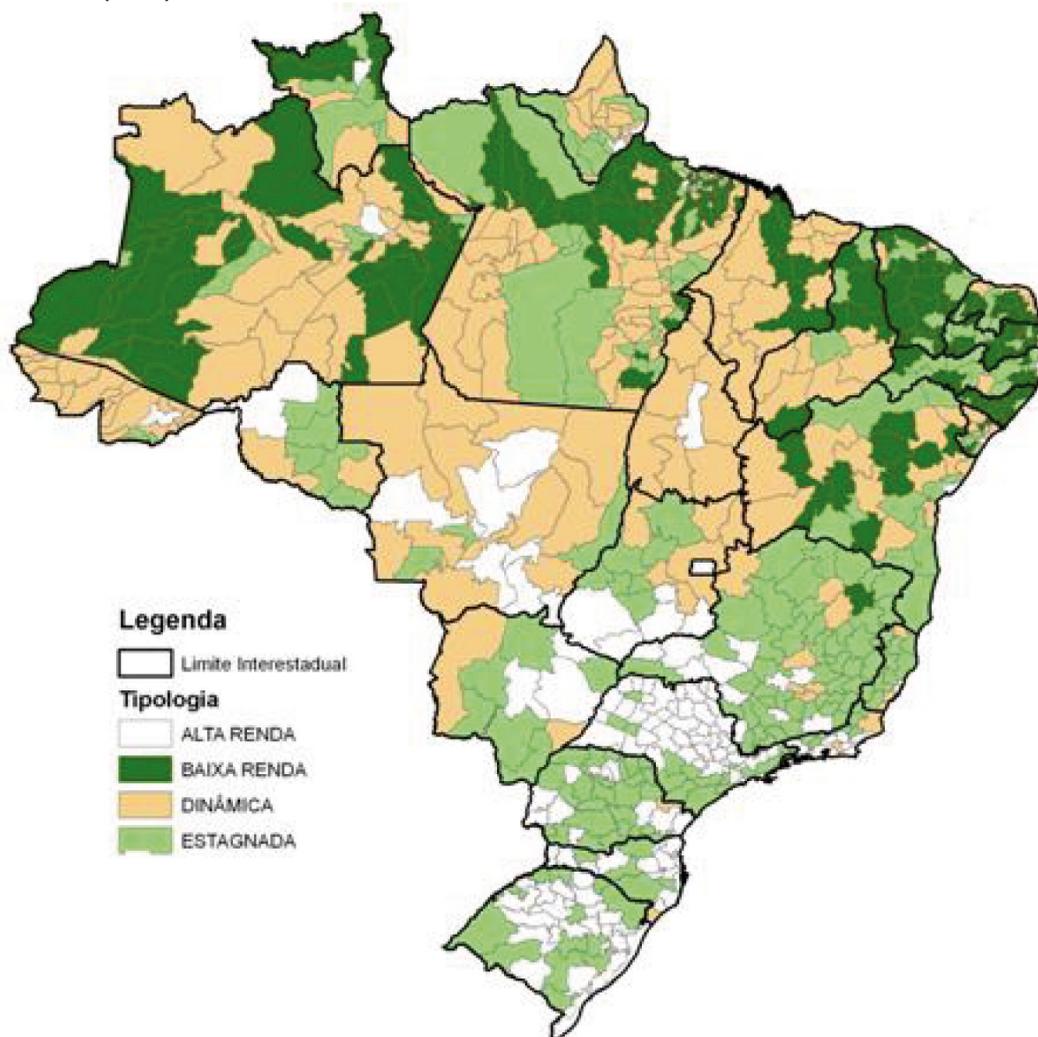
SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: HUCITEC, 1978.

## ANEXOS

### ANEXO A

MAPA A.1

**Microrregiões brasileiras classificadas em função dos níveis de renda e da variação do PIB (2009)**

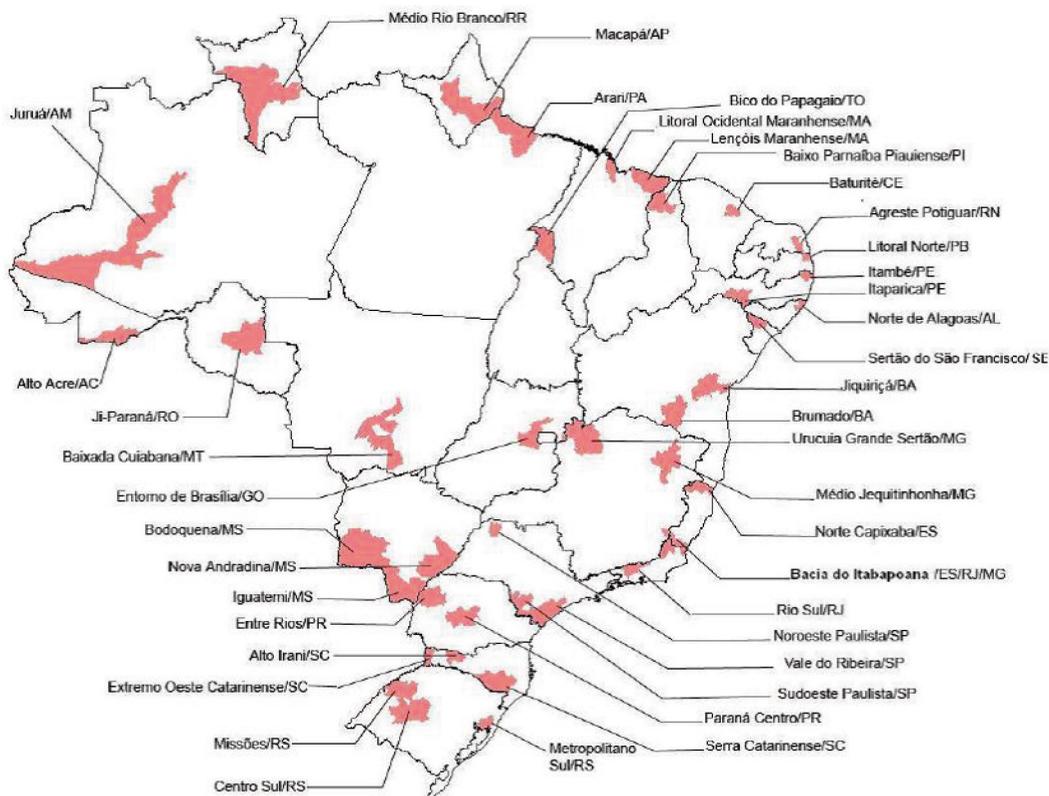


Fonte: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/web/guest/desenvolvimento-regional>>.

## ANEXO B

MAPA B.1

### Localização dos territórios de CONSADs (2004)

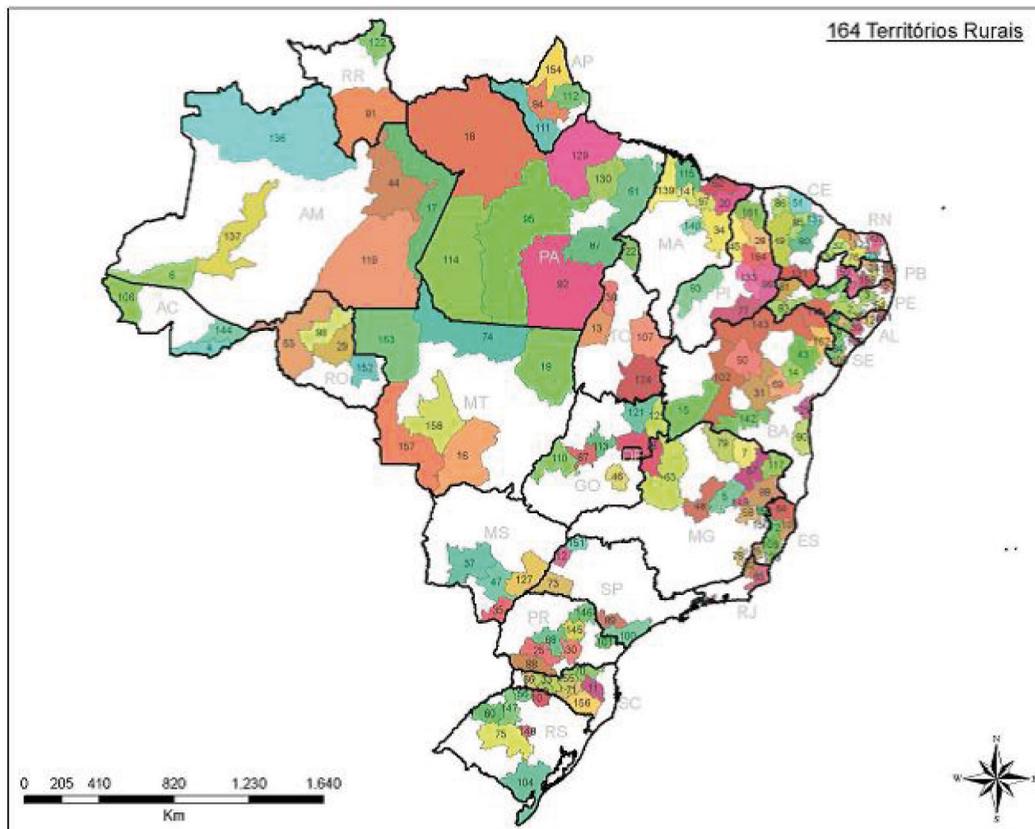


Fonte: Lteif (2010).

## ANEXO C

MAPA C.1

Mapa dos territórios rurais envolvidos no PRONAT (2009)



Fonte: Silva (2008).

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Cristina Celia Alcantara Possidente  
Edylene Daniel Severiano (estagiária)  
Elaine Oliveira Couto  
Elisabete de Carvalho Soares  
Lucia Duarte Moreira  
Luciana Bastos Dias  
Luciana Nogueira Duarte  
Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração eletrônica**

Roberto das Chagas Campos  
Aeromilson Mesquita  
Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---

### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

