

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: ENTRE O TERRITORIAL E O SETORIAL

Armando Fornazier¹
Walter Belik²

RESUMO

As políticas públicas podem ser direcionadas para determinados setores ou interagir em um espaço como todo, por exemplo, no nível territorial. No Brasil, o Programa Territórios da Cidadania busca essa integração de desenvolvimento territorial, não atuando apenas no agrícola produtivo, mas também em sua interface social e com outros atores sociais. O objetivo desse trabalho é verificar como ocorre o arranjo das políticas dos Territórios da Cidadania procurando demonstrar se as políticas buscam de fato de uma articulação territorial ou se é uma atuação isolada das políticas públicas setoriais. Para isso, utiliza-se pesquisa bibliográfica e documental. Verifica-se que os territórios são espaços de atuação das políticas públicas que permitem um maior controle social, com os atores sociais demandando ações, porém, muitas ações são setoriais, especialmente como é desenhado o programa onde cada ministério apenas direciona os recursos para os municípios que compõe o território, não tendo acréscimo de recursos. A coordenação das atividades tanto no nível da esfera federal, bem como da articulação entre participantes da política é essencial para que se obtenham os benefícios da interação, bem como o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. Porém, não é apenas uma coordenação no sentido de gestão, mas de conflitos que ocorrem em múltiplas escalas de poder.

Palavras chave: políticas públicas, Territórios da Cidadania, participação, poder.

ABSTRACT

Public policy can be directed to certain sectors or interact in space as a whole, for example, the territorial level. In Brazil, the Territories of Citizenship Program that seeks integration of territorial development, acting not only in agricultural production, but also in its social and interface with other social actors. The aim of this study is to verify how the arrangement of the policies of Citizenship Territories seeking to demonstrate that the policies pursue an articulation territorial or an isolated action of public sector policies. For this, we use research literature and documents. It appears that the territories are areas of activity of public policies, which facilitate greater social control with social actors demanding action. However, many actions are sectorial, particularly the program designed by each ministry which only allocates resources to municipalities that make part of the territory, with no increase in resources. The coordination of activities at both the federal as well as the relationship between participants in the policy is essential to obtain the benefits of interaction, as well best use of available resources. Nevertheless, it is not only a sense of coordination in the management, but the conflicts that occur at multiple scales of power.

¹ Doutorando em Desenvolvimento Econômico - UNICAMP. Mestre em Agronegócios - UFRGS. Engenheiro Agrônomo - UENF.

² Doutorado em Ciência Econômica pela UNICAMP. Professor de Economia e Orientador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UNICAMP. Membro do Núcleo de Economia Agrícola e do Meio Ambiente – NEA/UNICAMP. Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação – NEPA/UNICAMP.

Keywords: *public policies, Territories of Citizenship, participation, power*

Introdução

O enfoque territorial faz parte da implementação de muitas políticas públicas de desenvolvimento rural. O território constitui-se em um local de maior abrangência do que outros como os limites municipais. Porém, o conjunto de atores e instituições em um território nem sempre interagem perfeitamente, o que pode fazer com que muitas políticas permaneçam apenas como um conjunto de ações isoladas, não obtendo os benefícios da ação conjunta entre as várias organizações e atores.

A heterogeneidade entre atores e organizações é uma das dificuldades enfrentadas, principalmente quando envolve disputas no campo político na busca de maior visualização dos trabalhos realizados para promoção política. As dificuldades encontradas podem ocorrer tanto entre esferas diferentes como as municipais, estaduais e federal, bem como dentro de uma mesma esfera, por exemplo, diferentes ministérios não planejam e executam ações de forma conjunta.

O território teria a função de agregar as políticas, de olhar o espaço como um todo, observando as interconexões entre as várias áreas de atuação. Dessa forma, o planejamento em conjunto pode facilitar de modo ver as soluções como um todo, pois, algumas vezes quando se busca melhorias em uma área, pode causar novos problemas. Essa é a lógica de uma política pública, onde as intervenções normalmente geram novas demandas no espaço.

Porém, as ações ao invés de serem pensadas e executadas conjuntamente, podem ocorrer isoladamente, predominando o enfoque setorial onde cada organização faz sua parte, sendo o território apenas um conjunto de várias ações isoladas.

Muitas políticas de desenvolvimento territorial, especialmente para as regiões de predominância rural, são articuladas por um conjunto de ministérios e secretarias, onde cada um tem sua competência, principalmente suas fontes de recursos que tradicionalmente são dirigidas para os ministérios. O esforço de alocação dos recursos e coordenação das atividades pode se dar de forma individualizada ou setorial, bem como um projeto único de desenvolvimento territorial ou de desenvolvimento territorial rural como um todo, onde se busca o desenvolvimento do espaço, atuando em várias áreas e vendo as interconexões.

As políticas territoriais, especialmente quando se trata de territórios menos desenvolvidos ou atrasados (*territories lagging*) tem-se como referência o Programa LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) que buscou desenvolver as áreas que eram tidas como mais atrasadas da Europa. Para isso, foram

desenvolvidas um conjunto de ações em várias frentes e com a atuação de vários atores sociais, organizações públicas e privadas dos vários países da União Europeia.

O sucesso das ações do LEADER foi difundido nas várias partes do mundo e conseqüentemente passou a fazer parte das políticas de desenvolvimento das regiões rurais menos desenvolvidas dos vários países (HESPANHOL, 2010). Porém, o desenho e articulação entre os vários atores variaram entre os diversos países, e mesmo dentro de um país. Alguns programas podem adotar o enfoque territorial com uma visão mais focada em mercado e iniciativa privada. Outros programas podem dar mais ênfase ao planejamento e política de Estado. Assim, o território é o espaço de atuação das políticas, mas a presença e interação das políticas variam de acordo com o programa.

No Brasil, instituem-se na década de 1990 programas de desenvolvimento territorial, especialmente para as regiões de predominância rural. De início os programas eram mais dirigidos ao rural, muitas vezes com o foco apenas de inserção produtiva e desenvolvimento local. Com o tempo, principalmente com o programa Territórios da Cidadania, buscou inserir outras políticas além das produtivas como as sociais, entre outras. O programa Territórios da Cidadania é uma política de desenvolvimento territorial das regiões rurais de baixa dinâmica econômica. O programa consiste em delimitar esse espaço (território) como um local de atuação das várias políticas públicas, tanto sociais quanto de inserção produtiva. As ações têm sua origem de vários ministérios, bem como articulações com outras esferas do poder, incluindo as esferas estaduais e municipais. Assim ao invés de desenvolver ações de cidadania, inserção produtiva, infraestrutura, entre outras de forma isolada, a política territorial busca agregar as várias áreas no Programa. Porém, nem sempre ocorre o planejamento e execução conjunta, algumas ações podem ocorrer de forma isolada por setores, diminuindo os benefícios de uma maior interação.

Dessa forma, o objetivo desse trabalho é verificar como ocorre o arranjo das políticas dos Territórios da Cidadania procurando analisar se as políticas buscam de fato de uma articulação territorial ou se o território é apenas um espaço (local) de atuação isolada das políticas públicas setoriais.

A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica e documental. Para isso, se utiliza de pesquisa bibliográfica de trabalhos como artigos e livros já publicados sobre o tema. Segundo Gil (1991), a pesquisa bibliográfica tem a função de resgatar o que já foi publicado sobre determinado tema. A pesquisa documental é realizada nos documentos oficiais como relatórios de execução e cronograma, bem como outros estudos e relatos sobre o tema. A

pesquisa documental tem a importância de trazer questões recentes que ainda não estão no debate acadêmico, ou seja, não foram publicadas nos meios acadêmicos como artigos, entre outros. Minayo (2007) relata que os materiais estudados na pesquisa documental ainda não receberam tratamento analítico.

2. O território como espaço de atuação das políticas públicas

Os projetos de desenvolvimento de determinadas regiões podem ser executados escolhendo escalas de atuação, ou seja, agregando espaços como municípios em regiões contínuas e promovendo ações conjuntas na nova delimitação de espaço.

Os territórios podem ser espaços contínuos de atuação das políticas públicas de desenvolvimento rural. Haesbaert (2007) destaca que o território não é apenas um espaço físico, o território tem a ver com poder, não apenas ao tradicional “poder político”, mas tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, bem como, no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação.

Porém, esse poder não é único, há disputas por interesses e hegemônias entre diversos atores, organizados ou não. Segundo Haesbaert (2007, p.22):

Enquanto *continuum* dentro de um processo de dominação e/ou apropriação, o território e a territorialização devem ser trabalhados na multiplicidade de suas manifestações - que é também e, sobretudo, multiplicidade de poderes, neles incorporados através dos múltiplos sujeitos envolvidos (tanto no sentido de quem sujeita quanto de quem é sujeito, tanto no sentido das lutas hegemônicas quanto das lutas de resistência - pois poder sem resistência, por mínima que seja, não existe). Assim, devemos primeiramente distinguir os territórios de acordo com aqueles que os constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais/culturais, o Estado, empresas, instituições como a Igreja etc. Os objetivos do controle social através de sua territorialização variam conforme a sociedade ou cultura, o grupo e, muitas vezes, com o próprio indivíduo (no caso da diferença de gênero, por exemplo).

Ou seja, os territórios distinguem-se entre si pelos seus aspectos históricos, de formação do indivíduo e dos grupos sociais. Dessa forma, mesmo com a delimitação de políticas territoriais, a sua execução e resultados podem ser muitos distintos.

Os conflitos no território podem ocorrer em diversas escalas, por exemplo, pode haver conflitos do local com o nacional no campo político e de outros interesses, mas também conflitos locais. Brandão (2009) destaca que a abordagem do território deve se afastar dos tratamentos que pensaram estruturas sem decisões de sujeitos ou atores sem contexto estrutural, pois, territórios são construções (sociais discursivas e materiais). O autor descreve que a análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, bem como nas

articulações entre microprocessos e microiniciativas *versus* macrodecisões nas várias escalas em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa.

As políticas territoriais também se dão em várias escalas, desde uma escala macro de diminuir as desigualdades entre regiões, mas também, em escalas menores na busca de diminuir desigualdades dentro da mesma região, território e até em escalas menores. Porém, mesmo dentro do território é preciso verificar as conexões das ações, segundo Haesbaert (2006) o “ordenamento territorial” e o planejamento e/ou as políticas seguiram abordagens mais micro ou setoriais, não integradoras, de tratamento do espaço geográfico. O autor relata que para um reordenamento territorial mais consistente, e ao mesmo tempo mais coerente com a realidade social a ser trabalhada, esse deve ter como objetivos centrais:

a) diminuir as desigualdades sócio-espaciais e o correspondente grau de exclusão socioeconômica da população, não apenas a melhoria das condições materiais, mas também a acessibilidade às conexões que estimulam a formação de redes ou de articulações extra-locais, única forma de efetuar e de consolidar mudanças substanciais;

b) aumentar o nível de democratização e representatividade dos espaços políticos a partir tanto da descentralização espacial do poder quanto da tomada de decisões com efetiva participação, seja da população como um todo, seja de grupos de “*experts*” locais;

c) fomentar o comprometimento público com as iniciativas a serem executadas através não apenas do resgate e fortalecimento de identidades territoriais homogêneas, “tradicionalistas”, mas que deem conta, efetivamente, também, do amálgama ou combinação específica entre múltiplas identidades culturais “locais”;

d) trabalhar sempre num des-re-ordenamento que integre múltiplas escalas, o que envolve não cair nem no localismo paroquialista nem no globalismo generalista, no regionalismo reacionário ou no nacionalismo exacerbado; colocam-se assim, no caso brasileiro, pelo menos quatro escalas básicas: a do município, a da meso-região, a dos Estados da federação e a da macro-região.

No Brasil, a constituição brasileira de 1988 busca uma descentralização das ações e atuação das políticas públicas (NOGUEIRA, 1997), principalmente compartilhando decisões com estados e principalmente municípios. Assim, começa a criar grupos de estudos para conhecer mais a fundo os problemas, suas causas, consequências e possíveis soluções para reduzir as desigualdades regionais.

Quanto às regiões de predominância rural, por características muitas vezes de dispersão como grandes distâncias entre os produtores e por falta de infraestrutura e

equipamentos públicos, fez com que se pensasse em delimitar áreas maiores que o município para atuar, até porque, muitos problemas como a pobreza rural atravessam limites. Delgado e Pereira Leite (2011) descrevem que o conceito de território (concebido como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas) insere-se em um contexto que reflete disputas entre estratégias distintas. No caso do Brasil, uma estratégia que acentua o processo de crescimento econômico com forte vocação exportadora agrícola ou, ainda, outra que valorize os processos de desenvolvimento sustentável aliado à ideia de justiça e/ou equidade social. Delgado e Pereira Leite (2011, p.431) destacam que:

O debate atual sobre o desenvolvimento rural no Brasil, e recentemente sobre o desenvolvimento territorial, fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadra-se na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade.

Assim, verificamos que as políticas públicas têm buscado diminuir as desigualdades e, para isso, o território tem sido um espaço de atuação. Hespanhol (2010) descreve que organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com base em experiências do Programa LEADER, o qual foi implantado na União Europeia a partir dos anos 1990, passaram a condicionar a concessão de financiamentos aos países periféricos à incorporação nos seus programas de desenvolvimento rural. Os programas tinham os pressupostos e estratégias visando à redução da pobreza, assim como o estímulo às formas de organização coletiva, a conservação dos recursos naturais e a visão mais integrada dos espaços rurais e urbanos, para isso, adotavam a perspectiva territorial.

O LEADER passa a ser referência em política de desenvolvimento territorial. Favareto (2006) relata que o desgaste da política agrícola de viés exclusivamente setorial começa a surgir nos meados dos anos 1980 e abre espaço para uma série de reformas e debates sobre “O futuro do mundo rural”. Além do caráter territorial, o LEADER teve uma proposta de desenvolvimento rural, com ações do tipo *botton-up*, baseadas no princípio da parceria, de caráter multisetorial e integradas baseada no conceito de competitividade territorial.

Muitas das políticas territoriais do modelo fomentado pelas instituições multilaterais e adotadas pelos governos, não obtiveram o êxito esperado como na experiência europeia. Buscou-se o território como espaço de atuação de políticas públicas, porém, muitas vezes faltavam os recursos para que esse se desenvolvesse, pois em alguns períodos acreditava-se que bastava a formação de “capital social” para que o desenvolvimento local ocorresse.

Hespanhol (2010) relata que as ações não consideravam as particularidades que caracterizam esses espaços. Com a verificação através de diagnósticos que muitos problemas não foram resolvidos, coube aos formuladores de políticas públicas (*policy makers*) repensarem como e onde deveriam agir para reverter o problema.

As políticas de desenvolvimento regional buscam inserir papéis para novos atores no ordenamento territorial, pois o mercado não pode ser o único determinante desse ordenamento. Dessa forma se incorpora a necessidade de reduzir as desigualdades econômicas entre as regiões, considerando a diversidade regional, articulando com uma convergência das prioridades de gasto da União, estados e municípios, fortalecer os arranjos produtivos locais, promover uma profunda reformulação dos instrumentos de atuação regional e desconcentrar as bases científicas e tecnológicas, entre outras medidas (SENRA, 2010).

Porém, a escala regional pode não conseguir atuar em áreas específicas, tendo que diminuir a escala de atuação. A abrangência da política também pode focar mais em um determinado grupo social como o rural ou urbano, pois, apesar da importância de articulação entre os vários atores sociais, há a necessidade de determinar o público alvo da política. Uma área de atuação de políticas desenvolvimento é para regiões com baixa dinâmica econômica que prevalece o rural, para isso se desenha as políticas territoriais de desenvolvimento rural.

Nessas regiões rurais, o objetivo das ações é que deixem de ser setoriais, como por exemplo, as tradicionais políticas agrícolas direcionadas a determinada atividade e começam a atuar no meio como um todo, com as preocupações de sustentabilidade da produção, de melhoria das condições de vida dos residentes e trabalhadores do meio rural, entre outros. Schneider (2004) descreve quatro elementos que estão em pauta no desenvolvimento rural: diminuição da pobreza rural, o protagonismo dos atores sociais e sua participação política, a territorialidade e a sustentabilidade ambiental. Ou seja, o desenvolvimento rural articula-se com o desenvolvimento territorial e vice-versa.

Entre os projetos de desenvolvimento territorial mais voltado para o meio rural, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através de seus Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) destaca que essa nova visão de planejamento do desenvolvimento rural deriva da necessidade de articulação das políticas públicas, da formação de parcerias, potencializando resultados. As ações buscam o fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação, assim como a dinamização econômica dos territórios (MDA, 2005).

Os territórios são espaços onde ocorre a implementação das políticas públicas, tanto políticas produtivas quanto sociais, porém, com uma heterogeneidade de atores e instituições, o que requer um conjunto de articulações, principalmente entre esferas diferentes de poder para promover a coordenação. Benko (1996) descreve que um território deve ser formado por um conjunto de atores e objetivos reais ou tratados ou convencionados para resolver um problema de coordenação, assim, a dinâmica dos laços sociais são importantes de serem estudados. Benko (2001) cita que a consideração dos fatores locais nas dinâmicas econômicas aparece hoje como uma evidência e uma necessidade, assim, abre via rumo à diversificação das políticas econômicas, sociais e culturais.

No Brasil, com o objetivo de desenvolver as regiões de predominância rural e como política de desenvolvimento territorial dessas regiões, em 2007 na elaboração do Plano Plurianual - (PPA) 2008/2011 surge a proposta de criação dos Territórios da Cidadania (MDA, 2007). O Programa Territórios da Cidadania surge como uma espécie de contraponto de equilíbrio ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como uma tentativa de dar unidade a um conjunto de ações antes dispersas por vários ministérios. Nele são congregadas as ações de dezenove estruturas ministeriais, sob coordenação da Casa Civil (FAVARETO, 2009). Dessa forma, mesmo já possuindo programas de desenvolvimento territorial rural como os Territórios Rurais, os Territórios da Cidadania busca inserir nas ações não apenas as destinadas ao rural, mas abranger o espaço como um todo, tanto quanto à infraestrutura, bem como às políticas sociais e de inserção produtiva.

Favareto (2006) descreve que políticas brasileiras orientadas para o espaço tem o caráter eminentemente setorial. No caso rural, ao mesmo tempo há o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com políticas para o agronegócio e o MDA com as políticas para a agricultura familiar. Esse sistema afinado na lógica setorial cristalizados nos agentes sociais, se não bloqueiam, no mínimo limitam fortemente a operacionalização de uma visão de caráter territorial.

3. Territórios da Cidadania: território ou conjunto de setores?

O objetivo da superação da pobreza e diminuição das desigualdades são linhas de atuação das políticas sociais do Governo brasileiro, dados às disparidades e grande exclusão social que prevalece até os dias atuais. A pobreza e desigualdades são corrente no meio urbano, mas principalmente no meio rural em que os equipamentos públicos e

consequentemente acesso aos serviços públicos é escasso, dado ao isolamento de muitas regiões, torna-se necessário linhas de atuação.

Para diminuir as disparidades, principalmente a superação da pobreza, as políticas públicas podem atuar no acesso aos benefícios sociais ou com outros incentivos como subsídios para a inserção produtiva. Nem sempre há uma receita geral de que tipo de inserção produtiva pode ocorrer, que produtos ou serviços desenvolver, os arranjos necessários para alcançar os objetivos, entre outros, dado às disparidades entre os vários espaços brasileiros.

O enfoque territorial no desenvolvimento rural pode ser definido como um processo que busca mudar as estruturas produtivas e institucionais de um espaço rural com uma finalidade de reduzir a pobreza. A transformação produtiva pretende articular a economia de território a mercados dinâmicos, e, a transformação institucional busca facilitar a interação dos atores sociais (dentro e fora do território), oferecendo maiores oportunidades à população pobre, para que se integrem ao processo de desenvolvimento e participem de seus benefícios (FERNÁNDEZ; RODRÍGUEZ e SEPÚLVEDA, 2004).

O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008, a ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País (BRASIL, 2008).

Um dos critérios adotados para o agrupamento municipal é a densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média municipal de até cinquenta mil habitantes, com base nos dados censitários mais recentes. Para a criação dos territórios, os municípios foram agrupados segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos e reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial.

O objetivo do Programa Territórios da Cidadania é 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 contempla:

- I - 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;
- III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;

IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;

V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

No artigo 3º do Decreto que institui o Programa coloca como o primeiro critério para definir os Territórios da Cidadania esse local de estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Outros critérios por ordem são: 2) menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial; 3) maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; 4) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; 5) maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; 6) baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; 7) convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo e; 7) maior organização social.

No início foram delimitados 60 Territórios da Cidadania com 133 ações. Segundo o IPEA (2008), o Programa busca um esforço de priorização e de integração de programas multissetoriais em determinados espaços rurais, que passam a ter uma dimensão microrregional reconhecida pelo MDA. A iniciativa compreende um amplo conjunto de ações que devem atuar de forma sinérgica de modo a garantir, apoiar e incentivar o desenvolvimento sustentável nos territórios – ou áreas – selecionados.

O esforço advém de uma nova visão sobre o conceito de ruralidade, amplamente discutido em muitos trabalhos (VEIGA, 2002; GRAZIANO DA SILVA, 1999) o qual transcende a simples delimitação zona rural/zona urbana, ao abranger as pequenas cidades que estão em estreita relação com as atividades agropecuárias. O programa é também fruto da constatação de que as ações governamentais definidas até recentemente com o objetivo de promover o desenvolvimento rural eram insuficientes. Os fracassos em termos de efetividade sobre as condições socioeconômicas nas áreas com maior concentração de pobreza e desigualdade fez com que fossem buscadas formas de atuação que pudessem produzir os resultados desejados (IPEA, 2008).

Para constituir o programa além dos trabalhos que já vinham sendo desenvolvidos nas políticas de Territórios do MDA, coube à Casa Civil a coordenação inicial dos trabalhos para

a posterior adesão dos demais ministérios. Segundo França e Soriano (2010), essa coordenação da Casa Civil resultou na adesão de vários ministérios, que reconheciam as potencialidades do Programa Territórios da Cidadania para superar as dificuldades que encontravam para que suas ações e políticas setoriais chegassem às populações rurais. Essas dificuldades são decorrentes das limitações das próprias políticas públicas, dos arranjos existentes e do peso institucionalizado dos mecanismos de dominação política e econômica vigentes na área rural, associadas à dispersão espacial da população rural e à fragilidade da presença institucional de várias estruturas do Estado.

A implementação de um programa desse porte, onde há ações de responsabilidade de diversos órgãos e que deve atuar em espaços geopolíticos com características e necessidades específicas, torna imperativa a articulação dos agentes públicos e privados envolvidos. Essa articulação vale tanto no nível horizontal – o conjunto de instituições federais comprometidas com as ações a serem desenvolvidas – como no nível vertical – o comprometimento e a participação dos poderes estaduais e municipais. Propostas anteriores que visavam à convergência de ações de tantos atores políticos e sociais nunca chegaram a cumprir todos os objetivos preestabelecidos (IPEA, 2008).

A figura 1 mostra a gestão do Programa Territórios da Cidadania. O Comitê Gestor Nacional é composto por Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa. Em 2009 o número de ministérios e órgãos federais parceiros passou de 19 para 22. A função do Comitê Gestor Nacional é aprovar as diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliar o Programa e definir novos ministérios. O Comitê de Articulação Estadual é composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos Territórios. Suas atribuições são: apoiar a organização nos Territórios, fomento da articulação e integração das diversas políticas públicas, auxilia na divulgação do Programa, apresentar sugestões de novos territórios e acompanhar a execução. O espaço de discussão, planejamento e execução das ações para o desenvolvimento do território ocorre no Colegiado Territorial. Esse é composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada território. Ele define o plano de desenvolvimento do Território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do Território e exerce o controle social do Programa (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009).

Figura 1: Gestão do Programa Territórios da Cidadania



Fonte: Territórios da Cidadania (2009).

O Colegiado é o espaço mais próximo dos atores sociais colocarem suas reivindicações, ajudando a definir as demandas para aquele espaço. Bandeira (1999) relata que o processo participativo tem uma grande importância no papel instrumental, o qual possibilita articular os atores sociais, no sentido de viabilizar processos de capacitação e de aprendizado coletivo, extremamente relevante para a promoção do desenvolvimento.

Porém, o participativo não pode ficar apenas na elaboração de demandas, há a necessidade de que as demandas possam ser atendidas, para isso, há conflitos de interesses, por exemplo, por restrições orçamentárias. Nogueira (2004) relata que a participação democrática permite que as diferentes necessidades da sociedade sejam mais bem ouvidas, porém, caso não ocorra de uma forma totalizante, ela será entendida apenas como uma luta de interesses próprios e não de cidadania. Assim, a participação não tem possibilidades de se viabilizar contra a idéia de representação, dada através de instituições, partidos e associações.

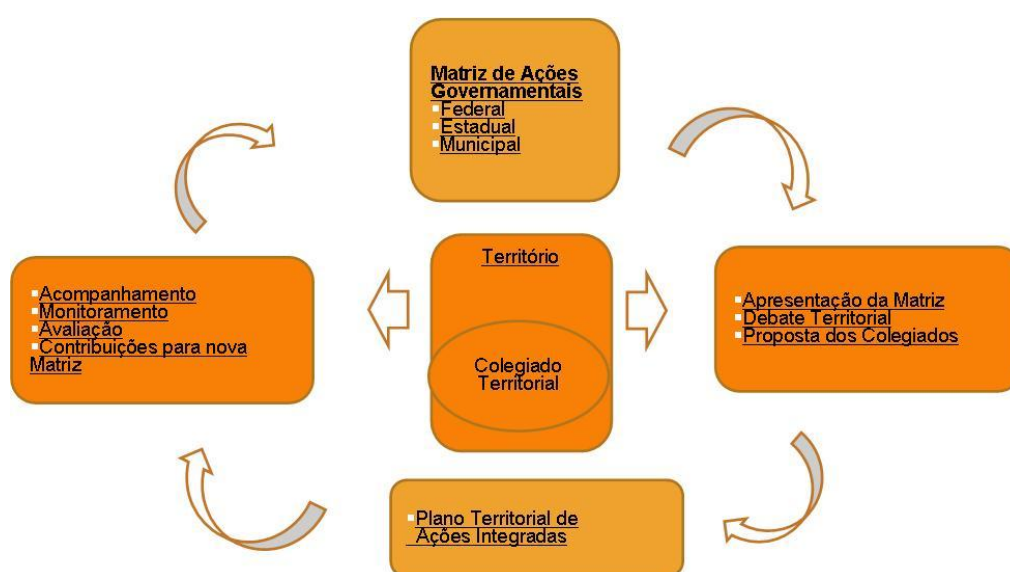
Para Bandeira (1999) a organização da sociedade civil possui especificidades tanto na esfera territorial como na esfera temática. No âmbito territorial, as práticas participativas estão relacionadas com os espaços sub-regionais, ou seja, espaços intermediários entre o estado e o município, onde não se localizam as instâncias político-administrativas. Em âmbito temático, procuram promover não a implementação de ações específicas ou setoriais delimitadas, mas, ao contrário, a articulação social em caráter permanente, buscando influenciar o processo de tomada de decisões públicas que se refiram ao desenvolvimento regional.

Nos Territórios da Cidadania a gestão ocorre entre os vários participantes. Em cada território se apresenta uma Matriz de Ações com as propostas ou ações do Governo Federal para o Território com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas. Na etapa seguinte, o Colegiado Territorial inicia o debate, no qual são discutidas as ações e indicadas demandas e/ou prioridades. Após esse debate, o Governo detalha a Matriz de Ações,

incorporando ajustes e complementações. Com isso se gera o Plano de Execução que é a base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no Território.

A figura 2 mostra o ciclo de planejamento e gestão nos Territórios da Cidadania. A Matriz de Ações é o documento que delimita as competências de cada órgão responsável. Nela estão presentes as várias frentes de atuação de políticas públicas, delimitando por Ministérios, Secretarias e organizações públicas.

Figura 2: Ciclo de Planejamento e Gestão dos Territórios da Cidadania.



Fonte: Territórios da Cidadania (2009).

A Matriz de Ações é a definição das políticas que serão realizadas no Território. Nesse documento que está o planejamento e quem é responsável pela execução. Na Matriz de Ações de 2010 (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2010) verificam-se as ações isoladas por ministérios onde os recursos provem das suas áreas de origem. Ou seja, o território é um local de implementação das políticas públicas setoriais ou ministeriais. Porém, o arcabouço do programa através da Matriz de Ações e Relatórios de Execução fornece instrumentos para o maior controle de recurso, na medida em que os atores sociais e toda a sociedade civil têm acesso ao andamento de execução das políticas.

O espaço territorial contempla dessa forma uma grande quantidade de recursos. Em 2010, para o conjunto dos 120 Territórios da Cidadania foram previstos 27,39 bilhões de reais (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2010). Esse recurso contabilizado é o que tem origem dos vários ministérios. Lopes e Kerbauy (2009) relatam que muitos investimentos no

Programa já fazem parte do orçamento, como aqueles oriundos do Programa Bolsa Família e os Benefícios de Prestação Continuada, dentre outros, assim, não se configuram como recursos novos. Ou seja, o enfoque territorial busca a articulação de várias políticas públicas, mas não necessariamente está aplicando novos recursos, já que muitos recursos já faziam parte de setores específicos nos territórios. Favareto (2006) relata das dificuldades das políticas como as carências de recursos que faz com que se privilegiem determinadas ações.

O Programa Territórios da Cidadania promoveu mudanças em relação a outras políticas, fortalecendo os territórios de identidade do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) que tinha um enfoque mais no rural. A ruptura ocorre por diversas inflexões. Primeiro destaca-se o desafio com que foi encarada a nova estratégia de combate à pobreza rural, pois a PDSTR teve pouca eficiência com respeito a este objetivo, seja pela sua diluição no objetivo mais geral de desenvolvimento de territórios de identidade, seja pelos poucos recursos financeiros e humanos disponibilizados. O novo programa, o combate à pobreza rural converteu-se no principal objetivo de ação, dando lugar a uma série de opções metodológicas precisas, começando pelo critério de seleção (situações com menor IDH). O incremento significativo de verba e pessoal também contribuiu para essa mudança de postura. Não se trata somente de redistribuir os recursos precedentes, mas, de ampliar e concentrar o financiamento para situações geográficas e humanas de maior necessidade, como também de multiplicar e combinar as políticas sociais e as competências técnicas de diferentes ministérios. Uma segunda ruptura com o PDSTR é a mudança do paradigma implícito que sustenta cada programa. O anterior se fundamentava na idéia de território de identidade, que supõe a existência de um corpo de normas (simbólicas ou não) específicas da sociedade local. Dessa forma, o programa objetivava ajudar a coletividade local na definição e implementação de ações coerentes com as normas aí estabelecidas, respondendo a objetivos compartilhados (BONNAL, 2008).

Porém, com a necessidade de articulação entre muitos ministérios, muitas ações podem concentrar mais em um setor do que outro, com pouca interação e compartilhamento de desenvolvimento de projetos conjuntos. Araujo (2010) verificou através de consultas aos documentos que em muitas políticas territoriais é a Secretaria de Agricultura ou de Desenvolvimento Agrário que comanda o processo, o que dificulta a integração de outras políticas, dado sua natureza setorial. Araujo (2010, p.210) destaca que:

Um dos estados de maior avanço é a Bahia, onde existe um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) atuante, presidido pelo Secretario de Planejamento, e onde a opção pela territorialização das políticas estaduais parece bem firme. O exemplo baiano deixa a lição de que é preciso investir neste elo entre as políticas nacionais e locais.

Assim, uma das dificuldades é fugir do setorial para atuar em escala territorial. Scott (2004) relata que ao longo da década de 1990, áreas rurais da Europa, cada vez mais adotando soluções locais de desenvolvimento passaram a enfrentar o desafio de contínua reestruturação da indústria agrícola. Assim, a União Europeia, bem como no Reino Unido e outros países emergiu o discurso de mudança fundamental nas políticas públicas de apoio às áreas rurais, passando de uma abordagem mais setorial (essencialmente agrícola) para territorial, sendo o LEADER a vanguarda desses programas de desenvolvimento territorial. Milone (2009) relata que mesma a agricultura, essa passa a ter um aspecto multifuncional. Esse novo paradigma agrícola analisado pela economia agrícola começou a fazer parte da política agrícola para a União Europeia. Esse novo paradigma pode gerar usos múltiplos de recursos, tendo efeitos de economia de escopo, bem como aproveitamento de saberes locais gerando produtos artesanais, por exemplo.

O rural se configura cada vez mais como um espaço de interação entre vários atores. Marsden (1998) descreve que o rural precisa ser definido como diferentes tipos de espaços, como uma série de configuração de rede local/não local e, perceber que em grande medida, o rural a nível nacional não é um setor de política em si, dado a alguns fatores como a complexidade da cadeia de fornecimentos, entre outros. Além disso, a análise sugere que os espaços diferenciados rurais estão longe de serem entidades holísticas ou integradas. Pelo contrário, os diferentes processos de desenvolvimento podem estar em intensa concorrência umas com as outras.

As ações isoladas podem promover melhorias, por exemplo, os programas sociais diminuem a pobreza. As capacitações podem aumentar o capital social no território. Alguns territórios podem obter sucesso com uma maior inserção produtiva, mesmo com um baixo nível de organização. Sumpsi (2006) relata que algumas políticas podem promover uma mudança institucional constituindo novas instituições e organizações, mas podem não gerar uma transformação produtiva. Outras políticas podem levar a mudanças produtivas como a formação de pólos de exportação, mas não levar a uma mudança institucional.

Assim, programas de Desenvolvimento Territorial (DTR) necessitam de mudanças institucionais e produtivas. O LEADER tem sido referência como programa de DTR que foca o multisetorial e priorizando o institucional e produtivo. Dessa forma o desenvolvimento econômico do meio rural passa por uma transformação e articulação ao mercado dos sistemas produtivos rurais (SUMPSI, 2006).

Os Territórios da Cidadania concentram uma série de ações sociais, infraestrutura, capacitações, entre outra, o que pode alterar o ambiente produtivo em algumas regiões ou promover uma mudança institucional em outros. Porém, para alcançar o DTR necessita de ações conjuntas de inserção produtiva, seja em produtos ou serviços e mudança institucional com a maior participação dos atores na busca de melhores condições para o território como um todo.

A adoção do enfoque territorial no Brasil enfrenta a dificuldade na cultura dominante nas instituições governamentais de gestão setorializada de políticas e projetos. Pois, como toda mudança cultural, esta é difícil e lenta, uma vez que as instituições e a postura dos técnicos e gerentes carregam as inércias de uma prática consolidada. Essa cultura gerencial leva à implantação fragmentada e desarticulada de projetos e políticas no território, tanto entre as três esferas da federação quanto no interior de cada uma delas pela divisão setorial (BUARQUE, 2012).

Mesmo o programa tendo em sua organização o Colegiado como uma instância de participação, Pereira Leite e Wesz Junior (2011) relatam que na questão financeiro-orçamentário, a participação dos atores territoriais responsáveis pela implementação dos projetos deve ser estimulada para que os recursos não retornem ao Tesouro pelo seu não uso. Além disso, os autores descrevem que o Programa Territórios da Cidadania é uma redistribuição de recursos onde um ministério que passa a integrar o Programa não terá necessariamente uma ampliação dos recursos, mas direcionam cada política setorial para o espaço os municípios que compõe determinado Território da Cidadania. Em alguns territórios, principalmente os mais isolados, pode representar um acréscimo de recursos, enquanto que para outras localidades os valores sofrem poucas alterações, pois traduzem-se na mesma rubrica que já chegava aos municípios.

A falta de uma articulação territorial pode promover melhorias para grupos isolados, por exemplo, diminuição da pobreza de alguns atores por recebimento de benefícios sociais, inserção de alguns grupos mais organizados nos mercados de produtos e serviços, entre outros, porém, não alterar de fato as melhorias no ambiente como um todo. Buarque (2012) relata que para a redução da pobreza nessas áreas, a redução das carências sociais constitui um passo fundamental para a melhoria da qualidade de vida. Sendo que, a inserção produtiva dos pobres pode ser inviabilizada se não existirem as bases da competitividade sistêmica como a educação e formação profissional para lidar com processos e produtos, oferta de

tecnologia para elevar a produtividade e a qualidade, infraestrutura para armazenamento e transporte para escoamento da produção até o mercado.

Algumas políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e mais recentemente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) podem ser alternativas para os produtores dessas regiões de baixa dinâmica econômica inserir nos mercados, porém, como destaca Buarque (2012), políticas como o PAA são projetos orientados para a agricultura familiar sem critério territorial de forma que muitas regiões distantes de centros de distribuição podem não obterem os benefícios da inserção produtiva. Como destacam Graziano da Silva, Belik e Takagi (2006), a criação de programas de combate à fome deve “amarrar” a ponta do consumidor pobre, que possui renda insuficiente para comprar alimentos necessários à outra ponta onde está a produção, onde nessa ponta, o agricultor familiar está indo à falência porque não possui quem compre a sua produção. Seguindo essa lógica, programas como o PAA que contemplam aquisições para pessoas em situação de insegurança alimentar podem ser induzidos através de uma organização e infraestrutura para os produtores dos Territórios da Cidadania (regiões de baixa dinâmica econômica) possam se inserir nesse mercado. Mas, para isso, há a necessidade de mudanças institucionais e produtivas.

Outros programas como o PNAE que em 2010 teve o aporte de R\$ 910 milhões destinados a compras da agricultura familiar (FNDE, 2012) poderia ser uma opção de inserção produtiva nos territórios, melhorando as condições de vida nessas regiões. Mas, para isso, necessita de uma articulação entre os vários ministérios e outras instituições/organizações públicas para que os benefícios sejam vistos com um todo e não simplesmente cada um trabalhar de forma isolada. É importante também que os atores sociais percebam essa importância de organização e nos espaços de constituição da política pública como nos colegiados possam trabalhar para que essa possa ser operacionalizada em prol do desenvolvimento territorial, agregando novos atores sociais aos processos produtivos, auxiliando na melhoria do território como um todo para que os benefícios não se restrinjam a um grupo específico, normalmente, os mais organizados que mesmo com pouca mudança institucional conseguem uma mudança produtiva.

Considerações Finais

O território passa a ser um espaço para a implementação de políticas públicas que busca agregar atores sociais em situação semelhante em uma escala maior de atuação, por

exemplo, em relação ao município. Porém, na atuação nesse nível de escala há a necessidade de gestão de um novo espaço que envolve diferentes escalas de poder.

Para as regiões de baixa dinâmica econômica com predominância rural, foi instituído em 2008 o Programa Territórios da Cidadania que reúne ações de vários ministérios e organizações públicas com enfoque de políticas sociais, infraestrutura e inserção produtiva. A gestão do Programa envolve desde uma articulação na escala federal de ministérios e relações com outros entes federativos como os estados e municípios, bem como com os atores sociais. A concentração das políticas no espaço territorial pode ocorrer com maior interação para que as ações e benefícios possam agregar mais atores sociais ou ocorrerem de forma setorial.

Os resultados de estudos mostram que mesmo o território sendo um espaço de articulação de políticas públicas, as ações poderiam ocorrer com maior interação. Muitas políticas ocorrem de forma setorial onde cada ministério possui seu orçamento determinado, sem um “projeto territorial” definido. Assim, algumas políticas são mais focadas no social que tem efeito na diminuição da pobreza rural, enquanto outras são mais focadas no produtivo, o que pode auxiliar na inserção de produtores, mas não necessariamente os mais pobres, não tendo assim o efeito de diminuição da pobreza com essa ação.

A falta de uma maior articulação pode fazer com que algumas políticas promovam uma mudança institucional como um maior nível de organização dos produtores, porém, pode não ocorrer transformação produtiva, de forma a não se obter ganhos nas melhorias da condição de vida dos atores sociais mais necessitados. Assim, há a necessidade de que as ações sejam planejadas e realizadas em conjunto como um “projeto territorial” de forma que as ações que buscam a melhoria das condições sociais possam auxiliar também na inserção produtiva.

Alguns projetos como as compras governamentais como o PAA e o PNAE, mesmo não sendo políticas territoriais, poderiam ser mais incentivados através de organização territorial bem como acesso aos serviços de capacitação e infraestrutura para que esses atores sociais dessas regiões com menor dinâmica econômica possam trazer para si os benefícios dessa política.

Referências

- ARAÚJO, T. B. Pensando o futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: ARAÚJO, T. B. (Coord.). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010, p. 197-217. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12).
- BANDEIRA, Pedro. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. *Texto para Discussão IPEA*, n. 630, fev. 1999.
- BENKO, G. Géographie Économique et Théorie de la Régulation. *Finisterra*, v. XXXI, n. 62, p. 7-28, 1996.
- _____. A recomposição dos espaços. *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 1, n. 2, p. 7-12, mar. 2001.
- BONNAL, P. *Território da cidadania, evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural*. Observatório de Políticas Públicas para Agricultura, Programa de Pós- Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, n. 14, fev. 2008.
- BRANDÃO, Carlos A. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: Levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M.T.F.; MILANI, C.R.S. (orgs.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: EDUFBA, 2009. p.150-185.
- BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. *Diário Oficial da União (D.O.U.)* de 28 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/decreto/2008/Decreto%20de%2025%20de%20fevereiro%20de%202008.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2012.
- BUARQUE, Sérgio C. Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil: análise e sugestões de aprimoramento. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). *Reflexões e Proposições de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial*. Brasília: IICA, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.15). p.127-186.
- DELGADO, N. G.; PEREIRA LEITE, Sergio. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 2, p.431-473, 2011.
- FRANÇA, Caio Galvão de; SORIANO, Joaquim. Territórios da Cidadania: Inovação na trilha do Fome Zero. In: GRAZIANO DA SILVA, J.F.; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (orgs.). *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília: NEAD/MDA, 2010. (Série NEAD Especial 12). p.223-245.

FAVARETO, A. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. *Documento de Trabajo N.º 26*. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago, Chile, 2009.

_____. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão - do agrário ao territorial*. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.

FERNÁNDEZ, Karol; RODRÍGUEZ, Adrián; SEPÚLVEDA, Sergio. *Desarrollo rural, pobreza y seguridad alimentaria*. San José, C.R., IICA, 2004. 105 p. (Cuadernos Técnicos de Desarrollo Rural / IICA ; n. 26).

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Ministério da Educação. *Dados estatísticos*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-dados-estatisticos>>. Acesso em 20 jun. 2012.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GRAZIANO DA SILVA, J.F. *O novo rural brasileiro*. Campinas: Unicamp - Instituto de Economia, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J.F.; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Os Desafios de uma política de Segurança Alimentar no Brasil. In: CIMADAMORE, A.; HARTLEY, D.; SIQUEIRA, J. (Org.). *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. 1 ed. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p.151-170.

HAESBAERT, R. Ordenamento territorial. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 26, n. 1, p.117-124, 2006.

_____. Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, Ano IX, n. 17, p.19-46, 2007.

HESPANHOL, Rosângela Ap. de Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, v.5, n.10, p.123-147, ago. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Política social e desenvolvimento - O planejamento federal na área social. *Políticas sociais - Acompanhamento e Análise*, v. 16, p. 9-25, nov. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_16/02_politica_social_e_desenvolvimento.pdf>. Acesso em 29 jun. 2012.

- LOPES, E. B. M.; KERBAUY, M. T. M. Desenvolvimento local e a construção de uma nova territorialidade: a implantação do Programa Territórios da Cidadania no Norte Pioneiro do Paraná. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, n. 55, p.79-104, jul./dez. 2009.
- MARSDEN, T. New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces. *Journal of Rural Studies*, v. 14, n. 1, p.107-117, 1998.
- MILONE, P. *Agriculture in Transition: a neo-institutional analysis*. Assen: Royal van Gorcum, 2009.
- MINAYO, M. C. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. Rio de Janeiro: Abrasco, 2007.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - Guia para o Planejamento - Documento de Apoio Nº 02*, Brasília, novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.itcp.usp.br/drupal/files/itcp.usp.br/desenvolvimento%20territorial%20rural.pdf>>. Acessado em 04 jul. 2012.
- _____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). *Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007.
- NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n. 3, p.8-19, jun./set. 1997.
- _____. *Um Estado para a sociedade civil*. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo, Editora Cortez, 2004.
- PEREIRA LEITE, Sergio; WESZ JUNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. In: PEREIRA LEITE, Sergio; DELGADO, N. G. (Coords). *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.14). p.169-196.
- SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, n. 11, p.70-125, jan./jun. 2004.
- SCOTT, M. Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme. *Journal of Rural Studies*, v. 20, p.49-59, 2004.
- SENRA, K. V. Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil. CEPAL: *Serie Desarrollo territorial Nº. 8*, Santiago do Chile, fevereiro de 2010.

SUMPSI, José María. Desarrollo Territorial Rural. Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas. In: BENGGOA, José (ed.) *Territorios Rurales*. Movimientos Sociales y Desarrollo Territorial Rural em América Latina. Santiago: RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2006. p.86-110.

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. *Territórios da Cidadania*. Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Março de 2009. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/download_orig_file?pageflip_id=2221713>. Acesso em 03 jul. 2012.

_____. *Ações do Gov. Federal - Execução até 31/12/2010*. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em 03 jul. 2012.

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.