



Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros

ARILSON FAVARETO

Universidade Federal do ABC e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

GABRIELA LOTTA

Universidade Federal do ABC

RESUMO

Este artigo tem como objetivo identificar inovações introduzidas em políticas estaduais que adotam um enfoque territorial e analisar em que medida elas têm contribuído para superar desafios de coordenação apontados pela literatura nas experiências nacionais de políticas com este mesmo teor. A hipótese geral é que há avanços em certos domínios específicos, isoladamente, em cada política analisada. O principal desdobramento dessa afirmação é que, embora parciais, tais inovações estão gerando um aprendizado ainda pouco visível para pesquisadores e gestores, mas que pode ser melhor aproveitado na moldagem de uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial. Para dar conta desse objetivo, o artigo analisa três experiências que têm em comum a tentativa de espacializar instrumentos, políticas e programas estaduais, formuladas e implementadas nos estados da Bahia, Santa Catarina e Piauí. As análises se baseiam na aplicação de um modelo de análise voltado ao entendimento dos arranjos institucionais de implementação de políticas, com especial atenção para quatro domínios críticos: as formas de coordenação intersetorial no âmbito dos governos (integração horizontal); as formas de coordenação intergovernamental entre níveis de governo (integração vertical); as formas de participação social (integração entre Estado, sociedade e mercado); e as formas de tratamento dos elementos substantivos da vida territorial (integração entre política e vida social e econômica local).

Palavras chave: Política regional. Desenvolvimento territorial. Políticas públicas. Arranjos institucionais.

INSTITUTIONAL INNOVATIONS IN POLICIES FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THREE BRAZILIAN STATES

ABSTRACT

This article aims to identify innovations introduced in public policies that adopt a territorial approach and to analyse to what extent they have contributed to overcome coordination challenges pointed out by the literature in the national experiences of policies with the same content. The general hypothesis is that there are advances in certain specific domains, separately, in each policy analysed. The main consequence of this statement is that, although partial, such innovations are generating a learning that is still not very visible for researchers and managers, but that can be better used in shaping a new generation of territorial development policies. To fulfil this objective, the article analyses three experiences that have in common the attempt to spatialize state instruments, policies and programs. These experiences were formulated and implemented in the states of Bahia, Santa Catarina and Piauí. The analyses are based on the application of a model for understanding the institutional arrangements for policy implementation, paying particular attention to four critical domains: the forms of intersectoral coordination within governments (horizontal integration); the forms of intergovernmental coordination between levels of government (vertical integration); the forms of social participation (integration between state, society and market); and the forms of treatment of the substantive elements of territorial life (integration between politics and local social and economic life).

Keywords: Regional policy. Territorial development. Public policies. Institutional arrangements.

INNOVACIONES INSTITUCIONALES EN LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN TRES ESTADOS BRASILEÑOS

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar innovaciones introducidas en políticas estatales que adoptan un enfoque territorial y analizar en qué medida ellas han contribuido a superar desafíos de coordinación apuntados por la literatura en las experiencias nacionales de políticas con este mismo tenor. La hipótesis general es que hay avances en ciertos ámbitos específicos, aisladamente, en cada política analizada. La principal consecuencia de esta afirmación es que, aunque parciales, tales innovaciones están generando un aprendizaje aún poco visible para investigadores y gestores, pero que puede ser mejor aprovechado en el molde de una nueva generación de políticas de desarrollo territorial. Para dar cuenta de este objetivo, el artículo analiza tres experiencias que tienen en común el intento de espacializar instrumentos, políticas y programas estatales. Estas experiencias han sido formuladas e implementadas en los estados de Bahía, Santa Catarina y Piauí. Los análisis se basan en la aplicación de un modelo orientado al entendimiento de los arreglos institucionales de implementación de políticas, con especial atención a cuatro ámbitos críticos: las formas de coordinación intersectorial en el ámbito de los gobiernos (integración horizontal); las formas de coordinación intergubernamental entre niveles de gobierno (integración vertical); las formas de participación social (integración entre Estado, sociedad y mercado); y las formas de tratamiento de los elementos sustantivos de la vida territorial (integración entre política y vida social y económica local).

Palabras clave: Política regional. Desarrollo territorial. Políticas públicas. Arreglos institucionales.

1 INTRODUÇÃO – OS DESAFIOS DA ATUAL GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POR QUE OLHAR PARA AS EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS

O enfoque territorial do desenvolvimento representa uma das principais inovações no âmbito das políticas públicas nos anos 2000, tanto no Brasil como na América Latina (Favareto, 2007; Favareto, 2016; Berdegué, 2016). Esse caráter inovador pode ser atribuído ao fato de que as chamadas políticas de desenvolvimento territorial resultam da tentativa de superar limites verificados em três domínios (Veiga, 1998): a) no âmbito das políticas de desenvolvimento rural, no qual se verificava, na virada do milênio, a necessidade de uma abordagem intersetorial, envolvendo o conjunto das dimensões da vida social e econômica local, em oposição à etapa anterior, marcada por uma limitação do rural ao que se passava na atividade agrícola, agora crescentemente menos importante sob o ângulo da geração da renda das famílias e da ocupação da força de trabalho; b) no âmbito das políticas de desenvolvimento regional, antes voltadas sobretudo para a criação de infraestruturas e integração entre regiões, nos marcos do capitalismo industrial em expansão, e agora cada vez mais voltadas a promover a especificidade dos territórios, de forma coerente com o novo momento da economia internacional e seu alto grau de inovação, seletividade e diferenciação; c) no âmbito do planejamento governamental, tradicionalmente estruturado em formas verticalizadas e centralizadas de intervenção (os modelos de tipo *top down*), neste momento confrontados com a necessidade de incorporar as demandas e as vozes das forças sociais dos territórios (numa perspectiva de tipo *bottom up*). Território surge assim como uma categoria a partir da qual seria possível enfeixar esse conjunto de desafios e cujo tratamento daria uma nova qualidade e uma nova perspectiva às políticas e aos processos de desenvolvimento.

Na Europa, onde surge o novo enfoque, isto se concretiza nas definições estratégicas da União Europeia, tanto com a consagração da coesão territorial entre os objetivos estratégicos a serem promovidos na região, como com a criação de instrumentos específicos como como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ou o Programa Leader - *Links between actions for the development of the rural economy* (Saraceno, 1997). No Brasil, constituíram-se iniciativas que foram se sucedendo no tempo: o Pronaf Infraestrutura Intermunicipal, criado em 2001, depois fortemente ampliado para um programa novo no âmbito da, então, recém criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, em 2003, que, por sua vez, inspirou a criação do Programa Territórios da Cidadania-PTC, que teve seu auge entre 2008, ano de sua criação, e 2010, mingando gradativamente desde então. Este último alcançou maior repercussão, influenciando inclusive a criação de outras experiências na América Latina. Seu desenho se baseava: na escolha de territórios marcados por baixos indicadores de desenvolvimento humano e predomínio da agricultura familiar; na criação de fóruns locais (os colegiados territoriais), com participação tripartite, envolvendo agricultores, governo e sociedade civil local, onde seriam discutidas e pactuadas prioridades; na elaboração de planos de desenvolvimento territorial, que concretizariam as demandas estratégicas a serem atendidas por políticas públicas; na preparação de uma matriz de investimentos, organizada a

partir de programas já existentes e dispersos nos dezenove ministérios que faziam parte da iniciativa; na oferta desta matriz aos territórios, a quem cabia, por meio do colegiado territorial, indicar prioridades aos ministérios (FAVARETO, 2010a; BONNAL, 2014; FUSER, 2016).

Essa tentativa de traduzir em experimentação de política pública o enfoque territorial formulado na literatura e aplicado na experiência europeia foi considerado, em trabalhos anteriores, como uma “inovação por adição” (FAVARETO, 2010b). Isso é, uma inovação parcial, na qual se observa a agregação de novos componentes, mas sem uma ruptura com aspectos fundamentais que marcaram a geração anterior de políticas. Os aspectos principais da crítica a esse caráter limitado podem ser sumarizados em quatro afirmações (FAVARETO, 2016): a) Apesar da retórica territorial, o programa continuou sendo exclusivamente setorial, o que se observa pela prioridade dada à agricultura, tanto na representação dos colegiados como no teor dos investimentos feitos, ou ainda no protagonismo de um ministério claramente setorial – o Ministério do Desenvolvimento Agrário. b) O adjetivo territorial dos planos e programas serviu sobretudo para designar uma abrangência geográfica mais ampla do que um município isoladamente, como era a marca das políticas e programas do período anterior. Mas a perspectiva intersetorial desapareceu na prática, pois não se tomava o território como espaço onde se combinam os diferentes setores da economia, nem tampouco como expressão das interações conflitivas entre as forças sociais locais. O território torna-se uma construção epistemológica, e não uma ontologia; é objeto de investimento, não espaço de expressão de conflitos. c) Os investimentos demandados e realizados foram sempre fragmentados e buscando atender interesses imediatos do setor priorizado. Os planos, em vez de uma pactuação em torno de caminhos para a transformação territorial, visando à construção de uma transição em direção a outra configuração da economia e das formas de uso dos recursos locais, representavam, na verdade, listas de demandas pontuais; d) Houve maior participação social, sobretudo das organizações de agricultores, mas estes espaços não serviram como arenas de negociação de conflitos. Houve muita oferta de políticas, mas pouca articulação entre atores e entre áreas e níveis de governo. Em suma, os colegiados funcionaram como espaço de expressão de demandas, e não de construção de projetos estratégicos e de coordenação (LOTTA e FAVARETO, 2016).

Favareto (2016) e Berdegué (2016), em painel dedicado a analisar o futuro das políticas de desenvolvimento territorial, realizado em fins de 2016, coincidiram na identificação de cinco desafios que precisam ser enfrentados para completar a transição de paradigmas sugerida na adoção do enfoque territorial e, por aí, favorecer a emergência de uma nova geração de iniciativas. São elas: a) **Tripla coordenação** – O caráter multidimensional e estratégico do desenvolvimento territorial voltado à transformação inclusiva das regiões requer que se mobilizem recursos e capacidades que estão dispersas em um conjunto de agentes públicos e privados. Três tipos de coordenação precisam ser organizados para essa finalidade. A coordenação intersetorial, envolvendo distintos ministérios ou secretarias de governo. A coordenação intergovernamental, envolvendo diferentes níveis de governo, da escala nacional à escala local, passando por escalas intermediárias onde for o caso. E a coordenação entre Estado, sociedade e mercado, pois o

desenvolvimento territorial não é somente uma obra de política pública, mas deve envolver o setor privado e os cidadãos de forma complementar; b) **Relações com as cidades** – O cotidiano da vida social e econômica dos espaços rurais já vem produzindo formas de relações com as cidades muito mais intensas do que aquelas que existiam uma ou duas gerações atrás. Isso se observa sob a forma de deslocamentos diários para o trabalho e acesso a serviços. Observa-se também sob a forma de acesso a mercados. Esses novos vínculos rural-urbano, para além do papel tradicional das áreas rurais de exportar bens primários, precisam ser reconhecidos e mais valorizados. Há novas funções que os espaços rurais vêm desempenhando para além da produção agropecuária: a conservação ambiental, a valorização da paisagem e da cultura e a realização de um conjunto diversificado de atividades econômicas. Uma estratégia de desenvolvimento territorial precisa explorar melhor essas interdependências entre os centros urbanos e as áreas rurais de seu entorno para que esses vínculos se deem de maneira fértil, e não esterilizando ou explorando de forma unilateral um dos dois polos; c) **Diversificação das economias locais** – Os dados disponíveis sobre a realidade rural latino-americana deixam evidente que não se pode reduzir os processos sociais e econômicos à dimensão agrária e agrícola que marcou a geração anterior de políticas. Mais ainda, a tendência declinante da agricultura na formação das rendas e das famílias e na ocupação e trabalho torna obrigatório pensar em formas de diversificar as economias locais. O fundamental é ampliar as oportunidades das pessoas, criar encadeamentos locais às atividades realizadas nas áreas rurais, e não apostar única e exclusivamente na especialização na produção de alimentos que, se bem continuará sendo uma das vocações prioritárias das áreas rurais, não pode ser a única função destes espaços nem a única fonte de oportunidades promissoras, sobretudo para os mais jovens; d) **Novas formas de uso dos recursos naturais** – Para além da produção de *commodities*, os recursos naturais das áreas rurais devem ser valorizados para diferentes necessidades das sociedades humanas. A crise ambiental e o sentido das inovações em curso têm aberto novas possibilidades sobretudo no campo das biotecnologias, sem falar no tema controverso da produção de biomassa para energia. A valorização da biodiversidade, que coloca os países latino-americanos em posição de destaque, deve ser vista como um trunfo e uma vantagem comparativa fundamental para a economia do século XXI; e) **Conhecimento e inovação, além do alternativo** - Essas novas funções dos espaços rurais e essa nova base econômica da transição para uma economia de baixo carbono exigem uma estratégia intensiva em conhecimento e inovação. Não basta para isso sistematizar saberes tradicionais que são, sem dúvida, uma dimensão muito importante. Para os desafios postos, será preciso uma revolução tecnológica similar àquilo que representou a chamada revolução verde para a produção agrícola, mas agora privilegiando não somente a elevação da produtividade, e sim uma série de outros requisitos sociais e ambientais. Como corolário, pode-se afirmar que a coordenação emerge como um tema chave para avançar nessa transição de paradigmas e superar esse conjunto de desafios.

Tomando como ponto de partida esses achados da literatura, este artigo busca agora analisar como tem se dado a implementação de experiências territoriais por governos estaduais. Por que olhar para estas experiências especificamente? Uma motivação inicial deriva da constatação de que as políticas

nacionais, após a emergência do PTC, já praticamente uma década atrás, perderam a capacidade de irradiar inovações. Se num primeiro momento essas experiências serviram de exemplo para outros países e para governos estaduais, desde então o centro de gravidade das inovações se deslocou, no caso brasileiro, justamente para os estados. Num primeiro momento buscando adaptar-se ao modelo experimentado na escala nacional. E, mais recentemente, na direção de suprir a lacuna deixada pelo progressivo desmonte daqueles programas nacionais. Olhar para os governos estaduais se faz ainda mais necessário dada a dinâmica federativa que o País tem assumido nas últimas décadas. Já é um consenso na literatura que a dinâmica federativa brasileira tem caminhado para uma lógica de incentivos e induções na qual o governo federal assume crescente papel na regulamentação, direcionamento das políticas, seu financiamento e monitoramento (ARRETCHE, 2015). Alguns trabalhos também demonstram que, nos últimos anos, as políticas públicas têm sido desenhadas tratando governos municipais e estaduais com o mesmo peso e responsabilidades (OLIVEIRA e LOTTA, 2014), o que minimiza o papel importante dos estados na coordenação de ações regionais, como previa o arranjo da Constituição de 1988 frente à enorme fragmentação de municípios. O estudo de políticas estaduais de cunho territorial traz, portanto, dois ganhos para a literatura sobre o tema. O primeiro é evidenciar papéis que os governos estaduais estão assumindo e qual sua capacidade de realização mesmo num contexto adverso como o atual, marcado por crise fiscal, econômica e política. O segundo é salientar como, em determinados casos, os governos estaduais podem, mesmo com a fragilidade que marca o período atual, assumir a responsabilidade de coordenar ações dentro de seu espaço de atuação, indo além da condição de mero executor.

As experiências selecionadas para serem discutidas nesse texto têm em comum a tentativa de espacializar – utilizando o adjetivo territorial ou regional – instrumentos, políticas e programas estaduais. O caso da Bahia vem ganhando destaque pois foi se constituindo em paralelo e mesmo inspirando a organização e desenho das políticas nacionais. Quinze anos depois, pode-se dizer que já foi mais longe, ao promover maior institucionalização do novo enfoque por meio da integração de instrumentos como o Plano Plurianual e de formas de coordenação envolvendo áreas de governo e escalas administrativas. O caso de Santa Catarina serve como contraponto. Essa unidade da federação conta com larga trajetória de planejamento regional e na última década e meia promoveu significativa reestruturação no desenho do arranjo de implementação dessas iniciativas. Além disso, trouxe o tema da desigualdade regional para o foco da atuação governamental. Porém, a iniciativa é alvo de muitas críticas direcionadas sobretudo ao caráter ainda excessivamente centralizado das decisões e do comando dos investimentos. O caso do Piauí, por sua vez, menos documentado na literatura do que os dois anteriores, merece atenção pela forma como vem buscando enfrentar dois temas: a articulação com o setor empresarial, e a tentativa de conferir uma perspectiva estrutural e de longo prazo às ações. Interrogar em que medida essas experiências, e as inovações nelas contidas, têm logrado dar respostas aos desafios e aos problemas de coordenação identificados nas políticas nacionais de desenvolvimento territorial é o principal problema em torno do qual se estrutura este artigo. A hipótese geral que serve de guia à análise é de que há avanços em certos domínios, isoladamente, em cada política analisada. O principal

desdobramento dessa afirmação é que, embora parciais, tais inovações estão gerando um aprendizado ainda pouco visível para pesquisadores e gestores, mas que pode ser melhor aproveitado na moldagem de uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial.

O enfoque proposto para abordar o problema apresentado acima consiste em analisar as experiências estaduais a partir do entendimento dos arranjos institucionais de implementação das políticas selecionadas. Quatro dimensões destes arranjos são analisadas para cada caso e em perspectiva comparada: as formas de coordenação intersetorial no âmbito dos governos (integração horizontal); as formas de coordenação intergovernamental entre níveis de governo (integração vertical); as formas de participação social (integração entre Estado, sociedade e mercado); e as formas de tratamento dos elementos substantivos da vida territorial (integração entre política e vida social e econômica local). Uma apresentação completa da base teórica e da metodologia de análise de arranjos institucionais pode ser encontrada em Lotta & Favareto (2015) e foi aplicada pelos autores em estudos anteriores (LOTTA & FAVARETO, 2015; LOTTA & FAVARETO, 2016; LOTTA, GALVÃO & FAVARETO, 2017) com bons resultados. As informações e evidências empíricas relativas aos casos aqui analisados foram obtidos por meio de análise documental relativa aos marcos legais e institucionais das políticas e programas abordados, de revisão da bibliografia especializada sobre os três casos, e de entrevistas com informantes-chave, destacadamente pesquisadores com conhecimento ou atuação nos três estados estudados, em algumas situações envolvendo também gestores de políticas de desenvolvimento territorial.

Para expor os casos e os resultados da análise, o artigo está organizado em três partes principais, além desta introdução e de uma breve conclusão. A segunda seção, a seguir, traz uma apresentação mais detalhada desse modelo de análise e suas bases teóricas. A terceira seção analisa cada uma das três experiências separadamente. E a quarta seção traz uma leitura comparada das experiências, organizada em torno de cada uma das dimensões dos arranjos tomadas para análise.

2 Arranjos institucionais: um modelo de análise para os problemas de coordenação

Buscando dar respostas a mudanças vividas pelos Estados nacionais nas últimas décadas, a literatura sinaliza um crescimento dos estudos sobre novos modelos de governança e coordenação de políticas. Nos marcos de novas configurações posteriores às reformas gerencialistas e neoliberais, há um crescente envolvimento de atores não estatais na provisão de serviços, a necessidade de reduzir o tamanho e aumentar eficiência do Estado e a agenda de transparência da gestão pública. Do lado dos movimentos sociais também houve crescente reivindicação por maior participação. Tais fatores aparecem como impulsionadores de novos modelos de governança nos quais essa ampliação de atores e a construção de mecanismos de coordenação entre eles são elementos cruciais. A literatura demonstra, como decorrência, que um dos eixos centrais de mudanças dos Estados tem sido o investimento em instrumentos e mecanismos de coordenação, fundamentais para a capacidade de promoção de políticas públicas

eficientes e efetivas (PETERS, 2011; PETERS & RHODES, 2010, BOUCKAERT & VERHOEST, 2010).

Diagnóstico bastante semelhante é demonstrado pela literatura nacional de políticas públicas. Observando as experiências nacionais das últimas décadas, tem-se evidenciado um movimento de complexificação no desenho e implementação das políticas brasileiras pós Constituição de 1988 e, especialmente, pós agenda de ampliação de direitos sociais. Diversos arranjos institucionais são implementados na busca por equacionar aqueles elementos apontados na literatura internacional, mas também outros próprios à especificidade brasileira, como a lógica federativa, o modelo de relação entre poderes e a participação social (PIRES, 2015; VAZ & LOTTA, 2015). Arranjos institucionais são compreendidos por essa literatura como regras específicas que os agentes estabelecem para suas transações econômicas ou nas relações políticas e sociais entre eles, e que definem a forma de coordenação de processos que ocorrem em domínios ou campos específicos (GOMIDE & PIRES, 2014). Os autores afirmam ainda que “no atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política (...). Em torno de cada política se arranjam organizações (...), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão ente atores (...) além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle”. Como demonstram Gomide & Pires (2015), esses arranjos têm alcançado resultados importantes tanto na constituição de capacidades técnicas como políticas. Lotta & Favareto (2016), de forma complementar, avaliam que as experimentações desses novos arranjos promovem avanços nas tentativas de coordenação que podem ser observados em quatro dimensões críticas: horizontal, vertical, na relação com atores não estatais e na incorporação de uma dimensão territorial.

A dimensão horizontal, ou intersetorial, analisa como se dá a articulação entre diferentes setores nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas. Ela pode ocorrer em graus distintos de articulação entre diferentes atores voltados a um foco específico - seja ele um território, um público ou um problema complexo (INOJOSA, 1998). Define-se, portanto, pela medida em que as diferentes competências setoriais são organizadas horizontalmente, permitindo sua integração (CUNILL GRAU, 2014; BRONZO, 2007 e 2014; VEIGA & BRONZO, 2014). Analisando a literatura de intersetorialidade, Canato (2017) aponta que a mensuração da intensidade da intersetorialidade teria relação com as alterações nas estruturas organizativas, que podem ir desde de alterações simples, com a criação de comitês de articulação, ou até alterações mais profundas, em metodologias de trabalho e alterações de rotina de cada setor ao ponto de se criar uma nova estrutura organizacional.

A dimensão vertical ou federativa analisa como as políticas incorporam as relações entre os diferentes entes federativos na tomada de decisão. Ela considera as formas como as políticas contemplam relações entre governo federal, governos estaduais e municipais nas políticas públicas, além da lógica de construção legal e financiamento. No caso brasileiro, essa dimensão toma contornos ainda mais específicos, dado que temos uma lógica particular pós Constituição de competências federativas. Além disso, a literatura nacional tem demonstrado mudanças nas relações entre os entes federativos nos últimos anos: o governo federal tem assumido um papel de indução, coordenando grandes políticas que são

implementadas fundamentalmente pelos municípios. Essa literatura também evidencia que os governos estaduais têm tido papel cada vez mais incipiente e, muitas vezes, visto apenas como um mero executor das políticas. Compreender, portanto, o papel dos distintos entes, suas relações e, mais especificamente, o *locus* dos governos estaduais se tornam elementos analíticos centrais para compreender os arranjos institucionais brasileiros.

A dimensão da participação de atores não estatais busca analisar como os diferentes atores que não fazem parte da administração pública – entre eles atores da sociedade civil, usuários e atores do mercado – são envolvidos nos processos decisórios. Essa dimensão é também marcada pelas transformações do Estado pós Constituição, que incorporou diversas instituições participativas como parte inerente das decisões estatais. As reformas gerenciais dos anos 1990 também trouxeram para dentro das ações estatais a presença de atores da sociedade civil e do mercado envolvidos, inclusive, na provisão de serviços. Assim, essa dimensão busca analisar se e como o arranjo institucional incorpora estes atores nos processos decisórios.

Por fim, a quarta dimensão, a territorial, analisa em que medida as políticas são formuladas e implementadas incorporando elementos da dinâmica territorial. Considera-se aqui que a heterogeneidade de atores e forças sociais presentes nos territórios deve ser contemplada no desenho e execução das políticas, permitindo que ele se adapte às dinâmicas e demandas locais. Assim, é analisado nessa dimensão, em que medida a pluralidade das forças sociais, portadoras de interesses e habilidades sociais variadas, é incorporada ao longo do ciclo de políticas públicas e, portanto, se os arranjos estão permeáveis aos interesses e à participação dessas forças sociais. Também se analisa em que medida as características e conflitos específicos dos territórios são tomados em conta no desenho e execução das políticas ou se, ao contrário, prevalece a decisão centralizada e a homogeneizada.

A análise combinada dessas quatro dimensões é o ponto de partida analítico deste trabalho e, a partir dela, é possível compreender as especificidades de cada arranjo institucional e em que medida eles avançam em termos de coordenação de diferentes atores nos processos decisórios.

2 TRÊS POLÍTICAS E SUAS INOVAÇÕES

2.1 A política de desenvolvimento territorial na Bahia

O Programa Territórios de Identidade-PTI-BA concretiza a estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial no Estado da Bahia. Sua existência foi oficializada em 2010. Em 2014, a Assembleia Legislativa da Bahia aprovou o Projeto de Lei 20.974/2014, dando ao programa caráter permanente, como Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia. Seus antecedentes, no entanto, remontam a 2003, quando as ações locais começam a ser desenhadas e articuladas nos marcos da constituição da política de desenvolvimento territorial do governo federal brasileiro.

As ações de desenvolvimento territorial no Brasil começaram um pouco antes, entre 2001 e 2002. Naquele momento, os primeiros estudos de avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF apontavam a

fragilidade da tentativa de complementar os investimentos em crédito para agricultores com outros capazes de modificar seu entorno socioeconômico, garantindo melhores condições de inserção em mercados. Simultaneamente, os trabalhos de Veiga (1998) e Abramovay (1998/2003) começavam a disseminar, no debate público e acadêmico brasileiro, a literatura europeia sobre desenvolvimento territorial, mencionada na introdução deste artigo. Entre 2000 e 2001 o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, órgão de assessoria do MDA, encomenda a Veiga um estudo que lançou as bases e a justificativa para a adoção do novo enfoque nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil (VEIGA et al., 2001). Nesse estudo, Veiga apontava que uma política de desenvolvimento rural coerente com os requisitos das novas dinâmicas verificadas nesses espaços teria que mobilizar recursos para além do MDA. Tentava-se, com isso, fazer com que uma política inspirada pelo enfoque territorial nascesse já de uma articulação interministerial, o que, todavia, não ocorreu naquele momento. Pouco depois, em 2001, o autor daquele estudo assume a direção do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável-CNDRS, órgão encarregado de formular diretrizes para esta área de governo, levando então para dentro da esfera do poder público o debate em torno do enfoque territorial. Naquele momento, a secretaria responsável pelas políticas para a agricultura familiar no âmbito do MDA era chefiada por quadros que mantinham estreita relação com o mundo acadêmico. Essa secretaria cria então um programa piloto que serviria como embrião de enfoque territorial: uma das linhas do Pronaf dedicada a investimentos em infraestrutura agora se destinaria a apoiar projetos de caráter intermunicipal.

Em 2003, duas mudanças importantes acontecem: as ações de desenvolvimento territorial são autonomizadas, separando-se do Pronaf Infraestrutura e passando a compor um fundo específico, que se chamaria posteriormente de Proinf (Apoio a Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais); e, além disso, para sua gestão, cria-se uma articulação que viria a ser batizada mais tarde como Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais-PRONAT, sob coordenação de uma SDT, no âmbito do MDA (SDT/MDA). Os primeiros documentos da política territorial (SDT/MDA, 2003) mostram uma tentativa de buscar legitimação no debate acadêmico, com definições conceituais relativamente coerentes e referenciadas nos textos mais influentes do período anterior. Território, por exemplo, é definido 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 meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (SDT/MDA, 2003, p. 36). Territórios rurais são definidos como aqueles onde os elementos que “facilitam a coesão apresentam características rurais” (SDT/MDA, 2003, p. 37). Mas logo em seguida, no mesmo texto, afirma-se que a prioridade na operacionalização da política seria dada aos territórios com maior peso de agricultores familiares e populações tradicionais. Pouco mais adiante, adverte-se que todos esses critérios estão subordinados às negociações políticas com os estados e organizações da sociedade civil local.

A partir dessa definição conceitual e dessa orientação política, houve a seleção inicial dos territórios a serem apoiados. Apesar da justificativa conceitual, a seleção obedeceu a critérios de afinidade política com as organizações da agricultura familiar, com forte predominância dos estados do Nordeste. Não houve um trabalho prévio de levantamento de potencialidades territoriais ou a identificação e seleção de projetos locais, como preconizava a literatura. Em boa parte dos casos, a constituição de fóruns territoriais (os Colegiados de Desenvolvimento Territorial-CODETERs) e de Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável-PTDRS fez-se no espaço de poucos meses, de forma a cumprir a exigência para o recebimento de um montante de recursos previamente definido e padronizado para todos os territórios apoiados, independente de diagnóstico, qualidade de projetos ou maturação da articulação social. Via de regra, os Planos eram formados por um compêndio de reivindicações das organizações locais de representação de agricultores, desprovidos de diagnóstico consistente ou da pactuação de ações estratégicas capazes de reorganizar a estrutura produtiva dos territórios (Dias & Favareto, 2007). Criaram-se aqui problemas de origem na política de desenvolvimento territorial: a) os territórios foram constituídos não como expressão de projetos de intervenção na realidade, mas como unidade de aplicação e recursos; b) os planos de desenvolvimento, nesse contexto, tornaram-se peças formais e não conseguiram se impor como orientadores de negociações acerca do futuro dos territórios; c) os espaços de participação e gestão da política foram capturados por um segmento e, por decorrência, não se impuseram como espaços de mobilização das forças vivas dos territórios. Apesar dos problemas verificados, a atuação da SDT/MDA foi responsável por uma rápida e impressionante disseminação da retórica territorial. Num espaço de pouco mais de meia década, conceitos e ideias relacionadas a esse enfoque territorial passaram a frequentar o vocabulário de gestores públicos e movimentos sociais e a dar origem a programas, projetos e iniciativas fora do âmbito do governo federal. Um dos estados que mais inovaram nessa tentativa de incorporar o novo enfoque foi a Bahia, que inicialmente teve seis territórios selecionados para apoio pelo MDA.

A partir de 2007, o governo estadual inicia uma tentativa de retomar o papel do planejamento governamental. A Secretaria de Planejamento do Estado foi fortalecida e passa a ser comandada por nomes de alta relevância, porém, também com alta rotatividade, num indicativo das tensões que esta tentativa gerava. Duas iniciativas marcam o período. Primeiro, a adoção de uma metodologia inovadora para a elaboração do Plano Plurianual-PPA, no qual a participação e a estruturação se dariam obedecendo o recorte dos territórios que estavam sendo definidos no âmbito da política de desenvolvimento rural. Àquele momento, a partir do impulso dado pela estruturação da política de desenvolvimento territorial do governo federal, vários fóruns estavam sendo criados no Estado da Bahia. A Secretaria de Planejamento viu nisso uma oportunidade de enraizar localmente o processo de planejamento estratégico governamental e, mais ainda, de aproveitar a energia mobilizada com os processos participativos desencadeados com a política territorial. No ano de 2007, na preparação do PPA 2008/2011, o governo estadual se apoia na divisão territorial do estado e divulga amplamente a realização de plenárias onde a população local poderia participar da deliberação de investimentos em suas regiões. Essas indicações eram, posteriormente, processadas pela equipe estadual

da Secretaria de Planejamento por meio do Comitê de Acompanhamento do PPA-CAPPA. Uma devolução com a sistematização e a eventual seleção de prioridades era submetida novamente ao território. Na rodada de elaboração do PPA 2012/2015, foram introduzidas modificações. Com a oficialização do PTI em 2010, em cada um dos 27 territórios, reunindo os 417 municípios do estado, estimulou-se a criação de um Colegiado de Desenvolvimento Territorial, com participação paritária de agricultores e outros agentes. Coube à Secretaria de Planejamento da Bahia formular diagnóstico identificando *drivers*, macro Tendências e apontando vocações para a inserção dos territórios nos cenários futuros, dando origem ao Plano Bahia 2023. Em vez de plenárias convocadas massivamente, essas passaram a ser organizadas pelos fóruns territoriais. Embora seja aberta a qualquer cidadão, a participação nessas plenárias, com a nova metodologia, passou a ter a presença preponderante de pessoas vinculadas às organizações que já compõem o fórum, e menos presença de cidadãos comuns. Essas prioridades e ações para 2012/2015 são desdobradas anualmente sob a forma da Lei Orçamentária Anual-LOA, aprovada pelo parlamento estadual. Na rodada de negociações para a elaboração do PPA 2016/2018, novas mudanças foram introduzidas. É o caso da tentativa de combinar a lógica territorial com uma lógica setorial, aproveitando as formulações das conferências setoriais que se realizam periodicamente (de Saúde, de Educação etc). Além disso, o processo atual de definição parte das indicações feitas pela população e pelas organizações locais nas rodadas anteriores; isto é, prioriza-se o atendimento de demandas não resolvidas, em vez do levantamento de novas prioridades. Em todo este processo, há a expectativa de que os atores locais, tendo passado pela elaboração de um plano de desenvolvimento territorial, poderiam ser os portadores de uma visão estratégica, dando assim orientação e direção aos investimentos governamentais compartimentados nas suas distintas secretarias e áreas de execução. Porém, os planos de desenvolvimento territorial são bastante frágeis e, conseqüentemente, seu caráter genérico e a pulverização de diretrizes nele existente deixa um espaço muito grande para que as definições de investimentos se deem predominantemente ao sabor do imediatismo e da capacidade de influência das forças sociais mais presentes nos fóruns de deliberação. Em uma palavra, a expectativa de que as políticas seriam “integradas no território”, e não em todo o seu ciclo de elaboração, não se cumpre (FAVARETO et al., 2015).

Os investimentos realizados no território ao longo dos últimos dez anos se deram por três vias. A primeira é formada pelos recursos do Programa de Investimento em Infraestruturas Rurais- PROINF, sob coordenação da SDT/MDA e que apoiava com 150 mil dólares projetos indicados pelos territórios. Em geral são recursos investidos em pequenas obras viárias, hídricas ou construções civis para armazenamento, beneficiamento ou comercialização de produtos agropecuários. Os projetos são propostos por organizações do território e selecionadas no âmbito do fórum territorial e devem estar coerentes com o PTDRS, num processo de planejamento ascendente. A segunda via são recursos de demais secretarias e ministérios do governo federal brasileiro. A partir de 2008 até 2013, houve uma tentativa de ampliação da política de desenvolvimento territorial, da esfera exclusiva do MDA para um conjunto mais amplo de 18 ministérios, com a criação do PTC e que ficava a cargo da Casa Civil. Avaliava-se que isso poderia significar um enorme salto qualitativo, pois havia finalmente a chance de se mobilizar um

conjunto de recursos e competências para além do MDA. Mas aqui a lógica ascendente foi pervertida. A coordenação no âmbito federal foi praticamente inexistente e não houve integração de políticas (LOTTA & FAVARETO, 2015). Diferente disso, cada ministério era instado a submeter aos territórios uma lista dos seus programas disponíveis, e caberia aos agentes locais meramente indicar prioridades. A alta expectativa criada com o início do programa foi duplamente frustrada. Os ministérios viam um custo de transação adicional, ao ter que submeter seus programas à indicação de prioridades por uma centena de territórios. E os agentes locais viam-se frustrados em não poder propor ações, e sim escolher prioridades em um cardápio já estabelecido de investimentos governamentais. A partir de 2014, o PTC deixa de funcionar, embora não tenha sido formalmente extinto. A terceira via de investimentos envolve os recursos do governo do Estado da Bahia, planejados no âmbito do PPA, o que foi uma inovação importante, na medida em que ele é peça organizadora do conjunto do orçamento governamental. Na avaliação dos movimentos sociais e organizações de agricultores, a política de desenvolvimento territorial vem dando certo porque criou espaços estáveis de discussão e negociação de políticas públicas. O novo desenho adotado é considerado um avanço em relação ao período anterior no qual, apesar da existência de conselhos municipais de desenvolvimento rural, estes eram controlados pelos prefeitos, que indicavam a maioria dos membros. Com as novas regras, aumentou o protagonismo das organizações sociais e, por aí, houve também maior acesso à informação e maior acesso a recursos. Algumas organizações de caráter estadual começam inclusive a discutir sua organização interna, buscando adotar a mesma regionalização da política de desenvolvimento territorial.

A avaliação dos membros do poder público local é um pouco diferente. Prefeitos e vereadores, em sua maioria, são reticentes e não mencionam com destaque as iniciativas de territorialização das políticas na Bahia e raramente se referem ao território como uma unidade de planejamento ou de articulação. Por trás desse posicionamento, está a perda de espaço dos poderes públicos municipais com a nova lógica de planejamento participativo em escala territorial. Mas há exceções. Um dos efeitos, diretos ou não, da lógica de territorialização das políticas tem sido a forte expansão da criação de Consórcios de prefeituras municipais. No Sertão do São Francisco, constituiu-se uma dessas articulações, vistas por muitos como uma alternativa para superar os problemas de ausência de capacidades nas pequenas prefeituras. Com efeito, o presidente do consórcio apresenta uma narrativa na qual os problemas são tratados em escala regional e entende-se que os municípios apresentam problemas semelhantes que exigem tratamento comum. Além disso, o território apresentaria uma maior representatividade perante o governo do estado, com maior poder de mobilização. E, finalmente, as políticas territorializadas são vistas também como a possibilidade de se alcançar maior equilíbrio entre municípios maiores, que antes concentravam os investimentos, e aqueles menores, por meio da unidade e de uma nova visão de diálogo e cooperação. Embora prevaleça certo ceticismo, já que a tendência das prefeituras é sempre buscar os interesses próprios de sua jurisdição, em geral há concordância de que o processo desencadeado com a territorialização das políticas ajuda a criar um sentimento regional.

Já a visão dos quadros técnicos, tanto locais como no plano estadual, é um meio termo entre a visão cética do poder público municipal e o maior entusiasmo das organizações sociais. De um lado apontam os avanços em termos de democratização e transparência tornados possíveis com a ampliação da participação social. Realçam também que a passagem para a escala territorial desencadeia um processo de aprendizagem longo, que estaria apenas no seu começo. Um importante gestor público destaca como a gestão do PPA vem se aperfeiçoando: em 2007, o plano era composto por 150 programas, enquanto, na versão de 2011, este número diminuiu para 50. A criação dos consórcios e das mesas para gestão dos programas intersecretarias aumentou a capacidade de coordenação. Houve um esforço para quebrar a fragmentação excessiva por secretarias em direção a projetos articulando diferentes áreas. A organização do sistema que unifica planejamento e orçamento- Sicof também facilitou a identificação da destinação de recursos por territórios, diminuindo a discricionariedade dos gestores estaduais. Trata-se, portanto de um processo gradual de acumulação de capacidades e de inovações institucionais coerentes com a busca por maior efetividade na coordenação de objetivos, investimentos e instrumentos de gestão como o orçamento governamental. Mas o mesmo gestor destaca que a resistência das secretarias estaduais sempre foi muito grande e que a lógica imediatista e fragmentada ainda persiste. A Secretaria de Planejamento apenas se compromete com um número pequeno de prioridades definidas nos territórios e as principais políticas estratégicas de governo não passam pelo crivo dos fóruns locais

Em síntese, boa parte dos atores, independente de sua esfera de atuação, posição política e origem institucional, parece concordar com a ideia de que a política de desenvolvimento territorial trouxe maior participação e transparência, e vem gerando um processo de inovação incremental e formação de capacidades, mas ainda está relativamente distante da formulação de projetos territoriais. Os avanços constatados na criação de espaços e na constituição de uma narrativa na qual a região é a escala de organização dos problemas e investimentos, junto com a inovação nos métodos de consulta e controle e com a criação de novas formas de governança e coordenação, são aspectos que deixam a sensação de uma curva de aprendizado em estágio inicial.

2.2 A política de desenvolvimento territorial em Santa Catarina

Embora conte com uma larga tradição de políticas de desenvolvimento regional e de articulação regional de atores, os contornos do atual arranjo institucional da experiência do Estado de Santa Catarina remontam a 2003, quando foram criadas as Secretarias de Desenvolvimento Regional-SDRs e os Conselhos de Desenvolvimento Regional-CDRs. Ao longo dos anos, o modelo foi passando por diferentes reformas, de maneira que as 29 regiões originais acabaram se transformando em 36 secretarias até o final de 2008. Mais recentemente, uma nova reforma alterou o *status* das SDRs para Agências de Desenvolvimento Regional-ADR. A proposta original das SDRs era de se transformar em um braço do governo estadual, ampliando sua presença nos territórios e sua capacidade de proposição de políticas territorializadas. Elas foram criadas com o propósito de desburocratizar,

descentralizar e desconcentrar as ações do estado. Além disso, pretendiam ser um braço operacional do estado nas regiões onde poderia contribuir para o processo de desenvolvimento territorial e estancar a denominada “litoralização”, ou seja, deslocamentos ou concentração da população e dos investimentos no litoral (MATTEI & ALVIM, 2013).

A concepção do programa das SDRs se baseava em quatro linhas (Rudnick&Mattedi, 2013): descentralização (levar o Estado aos territórios), municipalização (dar apoio para os municípios viabilizarem ações locais), prioridade social (ações sociais como habitação, meio ambiente, saneamento, entre outros) e modernização tecnológica (aumentar eficiência e transparência das ações do Estado). Para dar conta destes eixos, as Secretarias de Estado centrais, localizadas na capital, seriam responsáveis por normatizar, planejar e controlar as políticas, cabendo às SDRs a implementação, sob coordenação e suporte técnico destas secretarias. As ações seriam, portanto, organizadas em dois níveis: o setorial, no qual as Secretarias fariam formulação e normatização das políticas, e o de desenvolvimento regional, que executaria as políticas nas regiões. As SDRs serviriam, portanto, como espaços descentralizados que atuariam como agências de desenvolvimento regional, espaços de articulação territorial e induziriam o engajamento de atores, além de promover o planejamento para o desenvolvimento sustentável das regiões (RUDNICK & MATTEDI, 2013). Dessa forma, além de potencializar a descentralização, outra ideia inerente à proposta era ampliar a participação social, aproximando cidadão e governo por meio dos CDRs. Os Conselhos eram formados pelo Secretário de Desenvolvimento Regional, os prefeitos da respectiva região e os presidentes das Câmaras de Vereadores. Assim, haveria em todos os territórios criados, uma SDR cobrindo um conjunto de municípios e um CDR trazendo as demandas municipais por meio da participação social. Finalmente, para dar suporte às ações da SDR foram criados o Plano Catarinense de Desenvolvimento e os Planos de Desenvolvimento Regional, bem como um Fundo Social voltado a financiar as ações das Secretarias.

Ao longo dos anos de implementação, foram desenvolvidos vários programas e projetos. Miranda (2013) menciona três iniciativas com destaque: o Master Plan, de 2004, no qual se fez um levantamento de entraves ao desenvolvimento catarinense, com ênfase para a infraestrutura; entre 2003 e 2004 o Projeto Meu Lugar, em parceria com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com o intuito de atingir os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio em Santa Catarina; e em 2005 o Plano Catarinense de Desenvolvimento, com um conjunto de diretrizes e iniciativas voltadas a orientar a ação governamental até 2015. Mais recentemente, em 2016, novo programa de redução de desigualdades foi lançado, priorizando 12 regiões, o Programa Crescendo Juntos. Especificamente nos marcos do Projeto Meu Lugar foram capacitados centenas de técnicos e criados os planos regionais. No entanto, uma avaliação mais detida das ações do Programa permite chegar a conclusões importantes acerca de seus resultados reais para os processos de desenvolvimento regional.

Com relação à dimensão intersetorial, embora as SDRs tenham se transformado num *locus* onde diferentes políticas setoriais se encontravam, não houve um processo de reestruturação dos processos decisórios ou do *modus operandi* das secretarias setoriais. Estas continuavam centralizadas fisicamente na

capital e tomando decisões que eram repassadas para simples implementação por parte das SDRs. O mesmo ocorria com os repasses financeiros, que continuaram vinculados às secretarias setoriais, bem como as decisões principais sobre as políticas públicas. Como afirma Miranda (2013), com relação à intersectorialidade as SDRs, por não terem claramente definidas suas ações, tornam-se simplesmente executoras de ações iniciadas nas secretarias setoriais, de caráter centralizado, não apresentando uma sincronia com os demais atores durante o processo de regionalização catarinense. O desenho do modelo, com criação de dois níveis de ação (setorial e regional), mas manutenção de alta centralização – fator também enfatizado por Cazella et al. (2017) - acabou, portanto, inviabilizando uma efetiva integração horizontal no processo de implementação.

Com relação à dimensão federativa, em vez de investir em um processo de descentralização de competências e fortalecimento dos municípios, o foco do programa era de desconcentrar as ações do governo estadual, ampliando sua presença nos territórios. Não houve, portanto, um avanço efetivo na relação de subsidiariedade e complementaridade com os municípios. As relações com os municípios eram construídas diretamente entre cada SDR e prefeitos das regiões, não havendo maior institucionalização que permitisse um tratamento mais igualitário dos entes federativos. Isso se concretizou, por exemplo, numa distribuição desigual de recursos para os municípios, cuja liberação, afirma Neves (2013), “depende do poder de barganha dos prefeitos junto às lideranças políticas da região, quando da tramitação do processo nas secretarias setoriais”. Também não houve um avanço efetivo na relação com o governo federal. Como aponta Miranda (2013), “a partir de 2003, percebe-se o agravamento do descompasso entre níveis estadual e federal do sistema de planejamento. Em todos os planos analisados não se constata a preocupação com a criação de articulações sinérgicas com o formato de planejamento territorial proposto pelo governo federal”.

Com relação à dimensão territorial, que era inclusive o objetivo central do programa, ela foi bastante limitada, na medida em que não foi capaz de envolver atores e forças sociais dos territórios nos processos decisórios, limitando-se às relações com mandatários dos poderes executivo e legislativo dos municípios. Apesar de se tratar de projeto no qual o fundamento básico consistia em promover a transformação territorial, as diretrizes gerais não eram dadas pelos agentes locais e sim pelas estruturas que permaneciam centralizadas no governo estadual. Uma das evidências do problema é que o propósito inicial do programa, de induzir o desenvolvimento regional, acabou sendo alcançado de maneira desigual nos territórios. As regiões mais beneficiadas foram as que já tinham melhores indicadores de desenvolvimento (MATTEI & ALVIM, 2013). Ou seja, as ações de desenvolvimento territorial não deram conta de reduzir as desigualdades regionais. Por fim, com relação à dimensão da participação de atores não estatais, esta também parece ter sido comprometida. Apesar do investimento na construção de CDRs, Miranda (2013, p. 201) aponta que a análise do caso “não encontrou evidências representativas de um processo efetivo, capaz de promover a participação autêntica da sociedade civil nas decisões sobre novas dinâmicas de desenvolvimento territorial. Isto somente poderia acontecer a partir do momento em que os representantes do setor governamental, do setor empresarial e do Terceiro Setor, além da sociedade civil organizada, passassem a operar em um

regime de gestão compartilhada – ou de governança territorial, conhecido como um dos critérios básicos dos processos de descentralização administrativa”.

Diagnóstico bastante similar é feito por Rudnick & Mattedi (2013) que demonstram que os projetos aprovados em conselhos muitas vezes não eram concretizados pela falta de recursos para sua implementação – recursos estes que caberiam às Secretarias setoriais. Assim, a baixa efetividade da participação não apenas é um resultado do desenho do arranjo em termos de envolvimento de atores sociais, como também reflete um problema da baixa integração horizontal que se percebe no repasse limitado de recursos para as Secretarias Regionais. Além disso, há diversas críticas aos Conselhos e ao baixo envolvimento de atores sociais, considerando uma ocupação política dos cargos das SDRs e mesmo dos assentos do conselho. Miranda (2013) conclui isso demonstrando como se deu a indicação de cargos para ocupação das SDRs historicamente e Neves (2013) comprova que a indicação de ocupantes de vagas no Conselho eram, na verdade, nomeações políticas dos prefeitos, com pessoas que não representavam de fato a sociedade. Também avaliando o processo de participação e atuação dos Conselhos, Mattei (2016) aponta que eles são praticamente inoperantes, contando com baixa participação social. “Decorre daí que as proposições e projetos discutidos e aprovados normalmente pecam pela falta de articulação regional, fazendo com que as políticas acabem por atingir, no máximo, determinadas especificidades de alguns municípios presentes no referido fórum” (MATTEI, 2016).

2.3 A política de desenvolvimento territorial no Piauí

A política de desenvolvimento territorial do Estado do Piauí tem uma origem similar àquela verificada no Estado da Bahia, mencionada anteriormente, nos marcos da criação do programa territorial conduzido pela então SDT do MDA, quando se criam os primeiros colegiados territoriais. Porém, já em 2007, o governo estadual introduz uma inovação importante, por meio da lei complementar nº 87/2007. Nela, o Estado do Piauí passa a ser dividido em quatro macrorregiões, 11 Territórios de Desenvolvimento (posteriormente transformados em 12, com a subdivisão de um deles) e 28 aglomerados de municípios, onde a comunidade teria participação direta na gestão de políticas. Quatro destes territórios passariam, a partir de 2008, a compor o PTC, sendo apoiados por políticas e fundos do governo federal, no mesmo modelo já mencionado na seção dedicada ao caso baiano. Essa divisão territorial foi desde então adotada como a base para o processo de planejamento participativo estadual. Os Territórios de Desenvolvimento se constituíram como unidades de planejamento governamental efetivada na formulação do PPA, das Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual, dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí.

Como instâncias de participação e controle social, foram constituídas Assembleias Municipais, Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável-CDTSS, com abrangência relativa a cada um dos doze territórios, e um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial Sustentável-CEDES. As Assembleias se constituíram de forma aberta à participação direta e universal de todos os cidadãos reunindo-se a cada dois anos. Elas objetivam a definição de prioridades e a eleição

dos representantes da sociedade civil municipal no respectivo Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável-CDTS. Os CTDSs foram compostos por: dois representantes da sociedade civil organizada, escolhidos nas Assembleias Municipais; pelo Poder Público local, representado pelos prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais; um representante de uma organização não governamental com atuação no território, a ser indicado pelos componentes do Conselho; e por um representante do Poder Executivo Estadual, a ser indicado pelo governador. O CDTS delibera sobre as demandas das Assembleias Municipais, hierarquiza as ações para o respectivo território a partir de critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento, e apoia o Poder Executivo na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí. Já o CEDS é presidido pelo Governador e é composto por 13 Secretários de Estado, um representante do Poder Judiciário, um do Poder Legislativo, 15 representantes de organizações da sociedade civil de âmbito estadual e vinte e dois representantes dos Territórios de Desenvolvimento. O CEDS formula o Plano de Desenvolvimento do Estado, traça diretrizes básicas de apoio ao Planejamento dos Aglomerados e Territórios, e acompanha e fiscaliza a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Piauí (SEPLAN/PIAÚÍ; 2017).

O caso piauiense é menos documentado na literatura e não há avaliações abrangentes disponíveis, ao contrário do que se observa no caso catarinense, por exemplo. Por esse desenho e composição é possível notar a intenção de não restringir a participação da sociedade civil nos conselhos à agricultura familiar, o que pode favorecer mais a diversificada composição de interesses representativos das forças sociais dos territórios. Há também a tentativa de institucionalizar o planejamento e gestão das iniciativas territoriais nos instrumentos clássicos da administração pública, como o PPA e o orçamento governamental. Esse intuito de não limitar a ação governamental aos temas exclusivamente ligados à agricultura se reflete também no desenho de outras iniciativas territorializadas. Enquanto a SDR coordena as ações especificamente voltadas à agricultura, tendo o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural como órgão colegiado gestor, a Secretaria de Planejamento coordena a Articulação Territórios. Nela, uma Agenda Territorial de Desenvolvimento Sustentável busca coordenar vários instrumentos e atores: o PPA, políticas e programas do governo federal, projetos e recursos de outras fontes, até emendas parlamentares. Estas Agendas Territoriais são estabelecidas em diálogo entre a Secretaria de Planejamento, demais órgãos de governo e os órgãos colegiados locais com representação social. Segundo documentos do governo estadual, nelas a abordagem a partir do território proporciona uma nova perspectiva de desenvolvimento na medida que busca convergir os investimentos necessários para a dinamização social e econômica dos municípios. O território, como instrumento de planejamento, permite tanto aos gestores públicos como à sociedade a otimização de ações que, muitas vezes, não dialogam entre si, gerando dispersão de recursos, lacunas no processo de intervenção ou superposição de atividades. É uma forma de adensamento e potencialização de ações convergentes, conforme os documentos do governo estadual, embora fortemente dependente do papel de articulação desempenhando pela Secretaria de Planejamento.

Recentemente, o governo estadual lançou, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, a Estratégia ODS Piauí, na qual se

procura definir caminhos e procedimentos para a consecução das metas estabelecidas nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, nos marcos da Agenda 2030 (NAÇÕES UNIDAS, 2015). O arranjo da iniciativa está fortemente baseado no envolvimento do setor privado, combinado com as instâncias de participação social e de planejamento governamental. Cinco são os eixos estratégicos do projeto: 1) Produção de conhecimento – com a preparação de uma linha de base para planejamento e monitoramento de ações, elaboração de uma plataforma e investimentos em capacitação. 2) Pactuação – com construção e negociação de visão estratégica compartilhada e compromissos em torno de iniciativas estratégicas, a criação de um comitê envolvendo Estado, sociedade, empresas, PNUD e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, formação de uma rede de especialistas envolvendo universidades e instituições de pesquisa. 3) Fundo de desenvolvimento – criado com recursos do Estado e de empresas privadas e apoiando arranjos produtivos locais e projetos estratégicos priorizados e construídos pelos territórios. 4) Ações de comunicação – envolvendo ações locais e a formação de uma rede de comunicadores locais. 5) Gestão – envolvendo ações de formulação estratégica, planejamento e monitoramento, investimentos na gestão local com a contratação e funcionamento de uma rede de Agentes de desenvolvimento, e investimentos em informação e transparência (TAVARES, 2017). Para 2017/2018, as negociações com empresas privadas, utilizando recursos do Fundo Social do BNDES, previam o apoio a projetos inovadores com financiamento utilizando um terço de recursos governamentais e três quartos de recursos mobilizados por agentes privados e BNDES. Um dos objetivos do governo estadual, nas palavras de um de seus representantes, é justamente valer-se desse tipo de iniciativa para criar capacidades nos territórios situados na zona de expansão da soja, no sul do Estado, preparando-os para os possíveis efeitos negativos deste movimento da fronteira agropecuária. Os projetos a serem apoiados deveriam criar alternativas para, no mínimo, amortecer o impacto potencial dessas novas atividades e os riscos a elas inerentes de degradação ambiental e aumento de desigualdades.

Nota-se, portanto que, embora se trate de iniciativa ainda embrionária, a experiência piauiense traz potenciais de inovação em, ao menos, dois aspectos: a articulação entre Estado, sociedade e mercado, à medida que prevê forte participação do setor privado e uma abertura para outros segmentos da sociedade civil para além da agricultura; e a tentativa de fugir dos limites das demandas de curto prazo, priorizando o financiamento e apoio a projetos estratégicos. Porém, é preciso analisar, com o passar do tempo, se essa participação do setor privado não será um mero apêndice das formas tradicionais de se realizar investimentos empresariais. O aporte desse setor, atualmente vinculado ao uso dos recursos do Fundo Social do BNDES pode representar, na verdade, uma dicotomia entre, de um lado, esta fonte de financiamento que fica na verdade a cargo do banco, e não das empresas que contraem crédito junto àquela instituição e, de outro, o sentido tradicional de investimentos nos quais os temas de ordem social e ambiental costumam ficar secundarizados. Outra incógnita diz respeito à coordenação intergovernamental. De maneira similar a outras iniciativas, há a expectativa de que os conselhos e a elaboração dos projetos estratégicos mobilizem o comprometimento e envolvimento complementar do poder público municipal. O

sucesso nesse intuito dependerá da qualidade dos projetos e do êxito na formação de capacidades prevista. Finalmente, também no que diz respeito à coordenação intersetorial, reside na qualidade dos projetos estratégicos inovadores a aposta de que, por eles, se consiga mobilizar as expertises setoriais das diferentes áreas de governo. Porém, tudo indica que esses projetos terão um acento mais econômico, permanecendo como um desafio o desenho territorializado e de forma complementar das iniciativas das diferentes secretarias setoriais. Por último, mas não menos importante, esse esforço de coordenação parece ser, até o momento, menos institucionalizado e rotinizado do que no caso baiano, cabendo à Secretaria de Planejamento o papel de aproximar e dar coerência ao conjunto de agentes e de instrumentos em uma estratégia minimamente coesa.

3 ANÁLISE COMPARADA DE DOMÍNIOS CRÍTICOS NA COORDENAÇÃO NOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Após a apresentação dos contornos principais de cada uma das três iniciativas estaduais, esta seção retoma em perspectiva comparada os avanços e impasses verificados em cada uma delas, tendo por base as quatro dimensões priorizadas para análise nos arranjos institucionais estudados.

3.1 A coordenação intersetorial

Embora a coordenação intersetorial seja extremamente importante no âmbito de políticas territoriais, os resultados verificados nas três experiências ainda são limitados. Talvez o maior avanço se dê na experiência da Bahia, com a criação das mesas para a gestão intersecretarias de projetos que mobilizam recursos e programas setoriais. É também o caso, naquele estado, da tentativa de se estabelecer diálogo entre prioridades definidas nos territórios e prioridades definidas nas conferências setoriais. Já o plano estratégico do governo estadual pouco influencia efetivamente na definição dessas prioridades, o mesmo valendo para os planos territoriais na escala local. Trata-se, portanto, de uma tentativa de coordenação *a posteriori*, quando o mais desejável seria algum tipo de coordenação no processo de elaboração e formulação das políticas, e não somente na fase de execução.

O caso catarinense, por sua vez, apresentou poucos avanços. Embora tenha se organizado a partir de secretarias regionais, posteriormente transformadas em agências, elas não se constituíram num espaço intersetorial de tomada de decisão, o que continuava sob responsabilidade das secretarias setoriais centralizadas na capital. E o caso do Piauí parece posicionar-se numa condição intermediária, já que há um esforço do governo estadual em tomar os Territórios de Desenvolvimento como base geral da organização administrativa, cabendo à Secretaria de Planejamento o papel de coordenador de espaços e de instrumentos de gestão. Não resta claro, até o momento, qual é o grau de incorporação dessa diretriz no planejamento de cada secretaria. A definição de projetos estratégicos nos territórios selecionados e a adoção da Estratégia ODS pode representar mais um passo importante na direção de maior intersetorialidade.

3.2 A coordenação federativa

Como foi dito no início deste artigo, os governos estaduais deveriam ocupar posição de destaque no desenho federativo brasileiro, realizando coordenação dos municípios e a ligação com o governo federal. No entanto, a literatura mostra que nem sempre isso tem se efetivado. Mais uma vez, o caso da Bahia é o que parece apresentar mais avanços, porém com a permanência de dificuldades clássicas. Toda a sistemática de consultas aos territórios significou uma maior permeabilidade do governo estadual a demandas vindas dos municípios. É relativamente complexo e inovador o desenho adotado para integrar o planejamento dos colegiados territoriais com o PPA e o orçamento estadual. Também é significativo o movimento de criação de consórcios intermunicipais estimulados pelo governo estadual, o que melhora a capacidade de articulação dos municípios e as possibilidades de utilização dos fundos públicos em projetos de certo porte. Por outro lado, é sintomático que justamente os prefeitos dos municípios sejam os mais reticentes quanto à estratégia territorial, pois argumentam que perdem poder para outras esferas como os colegiados e consórcios, no qual precisam compor seus interesses e negociar sua autonomia com outros atores públicos ou da sociedade civil. Também merece destaque o fato de que apenas uma parte relativamente pequena de prioridades indicadas pelos territórios são efetivamente assumidas pela Secretaria de Planejamento.

O caso de Santa Catarina mais uma vez funciona como contraponto pois houve desconcentração das estruturas administrativas, mas não uma descentralização de processos decisórios e da capacidade de articulação. O planejamento continua sendo fundamentalmente vertical e centralizado. O que é inclusive contraditório com o histórico papel desempenhado por várias associações de municípios naquele estado (Linder, 2012). Talvez esse seja um dos estados brasileiros onde há melhores condições de um planejamento equilibrado em termos de processos ascendentes e descendentes, o que, todavia, não ocorre. E no caso do Piauí, mais uma vez, ainda é cedo para afirmar a extensão das inovações introduzidas, embora se verifique muita similaridade com o que se buscou fazer no caso da Bahia em termos de articulação intergovernamental.

3.3 A coordenação entre Estado, sociedade e mercado

Neste domínio, o caso baiano perde a posição de destaque vista nos dois tópicos anteriores para o Piauí. Na Bahia, os investimentos privados passam totalmente ao largo da política territorial e as formas de participação social priorizam a participação de agricultores e suas organizações. A experiência piauiense, por sua vez, introduz inovações nesses dois aspectos: as diretrizes de participação social são mais abertas e preveem a participação da sociedade civil, de forma mais ampla do que a exclusividade dada a um setor específico; e há uma busca por formas de relação institucionalizadas com o setor privado, como indica a criação do fundo para financiar projetos inovadores e arranjos produtivos locais nas áreas consideradas estratégicas. É certo que esse fundo ainda é organizado com base em fundos mobilizados junto ao BNDES, vinculados aos financiamentos concedidos pelo banco ao setor privado, quando o mais desejável seria algum tipo

de concertação ou incentivos que pudessem moldar o próprio perfil do investimento privado direto numa perspectiva de maior coesão territorial. Mas a simples inclusão desse segmento no arranjo institucional representa um avanço quando comparado com a tradição das políticas territoriais no Brasil.

Uma vez mais o caso catarinense parece ser o mais limitado nas inovações introduzidas. Os conselhos criados não são considerados participativos ou dotados de efetivo poder decisório. Os estudos apontam que os investimentos privados e as demandas sociais não encontram eco nesses espaços.

3.4 A dimensão territorial

Neste quarto domínio, o caso baiano aparece marcado por ambiguidades, e o piauiense como promissor, embora menos amadurecido. No caso da Bahia, há grande heterogeneidade nos Planos Territoriais. Um grupo pequeno se destaca pela consistência. Mas a maioria ainda é composta por listas de demandas imediatas e vinculadas quase exclusivamente à agricultura familiar. Neles o território segue sendo considerado um espaço de investimento, no máximo como elemento de identidade entre a população local, mas sem perspectiva estratégica de reconhecimento ou transformação de dinâmicas em curso. Um conjunto expressivo de mudanças que afetam os territórios são simplesmente ignoradas nesses planos, como a construção de grandes obras de infraestrutura ou a expansão dos investimentos em energias renováveis.

No caso do Piauí, ao contrário, a expansão da fronteira da soja no sul do estado é vista justamente como o principal vetor de transformações, e há a intenção do governo estadual em atuar decisivamente na organização dos territórios frente a tais influências. A qualidade dos planos territoriais também é frágil, mas a ela se interpõe o reconhecimento, pelo governo estadual, da necessidade de moldar arranjos produtivos e projetos inovadores nas áreas priorizadas.

Coerente com as dimensões anteriormente analisadas, Santa Catarina mais uma vez apresenta o menor grau de inovação, fundamentalmente por mostrar-se menos permeável à absorção de demandas e influências vindas das forças sociais dos territórios nos quais se implementa a política estadual.

4 A TÍTULO DE CONCLUSÃO – QUE APRENDIZADOS PARA QUE TIPO DE INOVAÇÕES?

A pergunta que este artigo buscou responder envolvia a análise do quanto as experiências apresentadas alcançavam êxito nas inovações nelas contidas, tendo em vista os desafios postos às experiências de políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. As páginas anteriores mostram que se confirma a hipótese geral apresentada, isto é, de que houve avanços em domínios críticos dos arranjos institucionais montados em cada estado, embora parciais, como se demonstrou especificamente na terceira e última seção. Foi possível ver também como, mesmo num contexto adverso, governos estaduais podem desempenhar um papel de relevo, retomando a expectativa que repousava sobre eles no desenho federativo da Constituição de 1988. Ainda que parciais, reside aí um aprendizado que pode ser

sistematizado e traduzido em inovações institucionais por outros estados ou mesmo numa eventual retomada da política territorial em âmbito nacional.

Quatro aspectos merecem ser destacados neste aprendizado. Primeiro, a política territorial alcança maior capacidade de coordenação quando não está submetida a uma secretaria ou órgão de caráter setorial, como aconteceu com a política nacional, à exceção de um curto período, do Territórios da Cidadania. O papel das secretarias de planejamento, em especial nos casos baiano e piauiense, mostra que estão reunidas ali a autoridade, a expertise e os instrumentos de gestão necessários à coordenação. Segundo, como aponta a experiência baiana, a introdução do enfoque territorial exige toda uma adaptação dos métodos e dos instrumentos de gestão, de forma a melhorar a capacidade de coordenação tripla antes mencionada – entre Estado, sociedade e mercado, entre áreas de governo e entre níveis de governo. A proliferação dos consórcios, a sistemática de consultas no processo participativo de elaboração do PPA e do orçamento estadual são exemplos disso. Nos casos da Bahia e Piauí houve uma redefinição da função de planejamento e orçamento que incorporou de certa forma a dimensão territorial. No caso de Santa Catarina, o que se fez foi criar uma estrutura paralela, no mesmo nível hierárquico das secretarias setoriais, portanto sem capacidade de *enforcement* para impor a agenda das secretarias/agências de desenvolvimento regional, sem uma reestruturação do processo de planejamento que permaneceu totalmente setorial. Terceiro, a busca por horizontes estratégicos de médio e longo prazo podem ser introduzidos no planejamento territorial, como mostra a experiência do Piauí. Isso permitiria conferir maior consistência e melhores bases para o diálogo entre secretarias e com o setor privado em torno de projetos verdadeiramente inovadores, algo que não se via no Territórios da Cidadania, baseado na oferta de políticas setoriais de cada ministério, e no diálogo com planos territoriais que não possuíam articulação entre eles. A experiência do Piauí está a meio caminho entre a coordenação *a posteriori* ou reativa, predominante nas experiências de desenvolvimento territorial, e a coordenação antecipada, que permitiria melhor integração entre atores e instrumentos em todas as fases do ciclo de elaboração das políticas e investimentos. Quarto aspecto a destacar: há muita pouca avaliação sistemática do que vem sendo feito. Todas as avaliações existentes são fragmentadas ou representam visões parciais, o que contrasta com a riqueza das experiências, com o tamanho dos desafios e com a longevidade das políticas territoriais, que caminham para completar duas décadas de existência. Não haverá aprendizado institucional robusto se não houver igual esforço na introdução de mecanismos de avaliação mais rigorosos e coerentes com o alcance do que se espera com a transição de paradigmas contida na emergência do enfoque territorial do desenvolvimento.

Embora não faça parte das pretensões deste estudo encontrar explicações para as razões da performance diferenciada dos três estados nas dimensões analisadas nos arranjos institucionais, é possível avançar uma hipótese geral, que precisaria ser lapidada e submetida à prova em novos estudos sobre o tema. Coerente com o que tem sido apontado no programa de pesquisas conduzido por autores como Gomide & Pires (2014), uma chave explicativa estaria nas articulações entre as características dos arranjos institucionais e as capacidades estatais. De um lado, o ambiente institucional e legal no qual se moldam os arranjos é em grande

medida partilhado pelos diferentes estados, submetidos a uma mesma legislação e a um mesmo regime de responsabilidades federativas; logo, não poderia vir daí a distinção na performance das inovações. De outro, é preciso considerar que nos três casos há um aprendizado gerado com a experiência local e com outras experiências similares que pode e é aproveitado de determinada maneira em cada situação. A questão distintiva parece residir, portanto, na combinação entre capacidades políticas, necessárias para implementar inovações com maior alcance, e nas capacidades técnicas, necessárias para converter o aprendizado disponível em inovações mais eficientes. Onde há somente capacidades políticas as inovações ocorrem com maior peso, mas são menos eficientes. Onde há somente capacidades técnicas, as inovações tendem a ser mais criativas, mas são implementadas de forma mais limitada. A boa combinação de ambas é que levaria a inovações eficientes e aplicadas amplamente no âmbito dos governos. Ao tema das capacidades estatais se poderia agregar um outro elemento: a maneira como os diferentes interesses, tanto de setores da burocracia como da sociedade local, são amalgamados em coalizões que sustentam os respectivos governos. Isso ajudaria a explicar o sentido das inovações introduzidas. É razoável supor que naquelas situações nas quais tais coalizões são mais amplas e envolvem maior pluralidade de atores isto tenha que se traduzir em arranjos institucionais mais complexos e permeáveis à coordenação de diferentes setores. Já nas situações em que os governos se apoiam em grupos menos heterogêneos haveria menor necessidade desse tipo de inovações. Nesse caso, elas serviriam sobretudo à reprodução das coalizões dominantes, sem ampliar o leque de atores e de conflitos em coordenação. Indicações nessa direção podem ser encontradas em trabalhos de autores como Acemoglu & Robinson (2012) e seu conceito de instituições inclusivas ou em North et al. (2009) e sua ideia de ordens sociais de acesso aberto. Embora tais autores não analisem especificamente arranjos institucionais, é plausível imaginar que as características das instituições por eles analisadas em suas interdependências com a distribuição do poder e da riqueza encontrem, na moldagem dos arranjos, algum tipo de correspondência. Isso, todavia, nada mais é do que uma hipótese para futuros esforços.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural, in: ABRAMOVAY, R. **O Futuro das regiões rurais**, Porto Alegre: UFRGS, p.83-100, 2003.

ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam** – as origens do poder, prosperidade e pobreza. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2012.

ARRETCHE. M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV/ Fiocruz, março/agosto 2012.

BEDERGUE, J. **Cambios globales y locales: implicaciones para las dinámicas del desarrollo territorial**. Conferência proferida no III Congreso Internacional Gestión

Territorial del Desarrollo Rural, Brasilia 7-10 nov 2016. Vídeo conferencia disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=f1aZ_YaRJ24

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management.** London: Palgrave MacMillan, 2010.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza.** CLAD, Caracas, 2007.

BRONZO, CARLA. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 35, jul./dez., 2010.

CANATO, P. **Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo.** Dissertação de Mestrado no Programa de Pós Graduação em Gestão Pública da EACH/USP, 2017.

CAZELLA, A.; BURIGO, F.; MATTEI, L. **Descentralização administrativa, arranjos institucionais e políticas territoriais – notas sobre experiências recentes no Brasil e no estado de Santa Catarina.** Trabalho apresentado durante o Workshop do projeto CAPES/COFECUB "Território, Pobreza e Políticas Públicas: uma abordagem pela territorialização", realizado em novembro de 2014, no CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, RJ.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. XXIII, 2014.

DELGADO, N.; BONNAL, P.; LEITE, S.P. Desenvolvimento territorial – articulação de políticas públicas e atores sociais. **Relatório de Pesquisa.** Oppa/CPDA e IICA. Rio de Janeiro e Brasília, 2007

DIAS, M.M. & FAVARETO, A. Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas instituições para o desenvolvimento rural? **Relatório de pesquisa.** Brasília: SDT/MDA, 2007.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão.** São Paulo: Ed. Iglu/Fapesp, 2007.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate.** v.1, n.2, p.47-63, janeiro–abril e maio–agosto 2010a.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou "inovação por adição"? **Revista Estudos Avançados.** USP.vol.24 no.68 São Paulo, 2010b

FAVARETO, A. (2016). **Cambios globales y locales: implicaciones para las dinámicas del desarrollo territorial**. Conferencia proferida no III Congreso Internacional Gestión Territorial del Desarrollo Rural, Brasília 7-10 nov 2016.

FAVARETO, A. et al. Quinze anos de desenvolvimento territorial rural – a experiência dos programas e planos do Estado da Bahia/Brasil. Relatório de Pesquisa produzido para a iniciativa “Quince años de desarrollo territorial rural – como vamos?”. Rimisp Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural São Paulo/Santiago do Chile – Dezembro/2015. Disponível em:
https://favaretoufabc.files.wordpress.com/2013/06/2015_favareto_et_al_15_anosdtr_bahia_verseaodezembro.pdf

FUSER, L. **Programa Territórios da Cidadania - o caso do Vale do Ribeira (SP)**. Dissertação de Mestrado. FGV. São Paulo, 2016.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

LINDER, M. **Dinâmicas territoriais de desenvolvimento – o caso da Serra Catarinense**. Dissertação de Mestrado. USP, 2012.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios e soluções para a gestão de grandes obras públicas no Brasil. Brasília: **Revista Construção**, 2017 (Artigo em periódico não-científico).

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G; GALVÃO, M; FAVARETO, A. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva** (Online), v. 21, p. 2761-2772, 2016.

LOTTA, G; VAZ, J. C. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. In: CLAD, 2012, Cartagena. XVII Congresso Internacional CLAD. Uruguay: CLAD, 2012. v. 1. p. 1, 2012.

MATTEI, L e ALVIM, V. Editorial. In: **Revista NECAT**, ano 2, n.4, Jul-Dez de 2013.

MATTEI, L. Mudanças Recentes Na Política De Descentralização Do Estado Em Santa Catarina. Artigo apresentado no X Encontro de Economia Catarinense realizado na FURB. 2016 .

MIRANDA, E. **Decentralization and territorialisation planning system development in the state of Santa Catarina: a systemic analysis of the period between 2003 and 2010**. (Tese de doutorado) - Programa de Pós Graduação em Sociologia Política na UFSC, 2013.

NEVES, L. A. Secretaria de Desenvolvimento Regional de Rio Do Sul e os Recursos Públicos Aplicados na Região no Período de 2004 a 2007. In: **Revista NECAT**, ano 2, n.4, Jul-Dez de 2013.

NORTH, D. et al. **Violence and social orders** - a conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge University Press, 2009.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. **Qualificando a recentralização**: repasses e relações intergovernamentais no Brasil. São Paulo: Anpocs, 2014.

PETERS, G. "Governing from the Centre(s): Governance Challenges in the United States." In C. Dahlström, G. Peters, and J. Pierre. **Steering from the Centre**. Strengthening Political Control in Western Democracies. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

PETERS, G., R. W. A. Rhodes, and V. Wright. **Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries**. London: Palgrave Macmillan, 2000.

PIRES, R. Por dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. In: ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Burocracia de médio escalão**. Brasília: Enap, 2015.

RUDNICK, L. T.; MATTEDI, M. A. Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003-2009. In: **Revista NECAT**, ano 2, n.4, Jul-Dez de 2013.

SARACENO, E. Urban-rural linkages, internal diversification and external integration – the european experience. **Revista de Política Agrícola**, 1997.

SDT/MDA. Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável. **Série Textos para Discussão** n. 4. Brasília, 2003.

SEPLAN/PIAUI. **Lei Complementar Nº 87 de 22/08/2007** - Estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências, 2017.

TAVARES, R. **Articulação Territórios Piauí**. Conferência proferida na X Reunião do Fórum de Gestores Estaduais Responsáveis pelas Políticas de Apoio à Agricultura Familiar no Nordeste e em Minas Gerais. Recife, 2017.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Relatório de pesquisa**. São Paulo: Fapesp, 1998.

VEIGA, José Eli et al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento, Nead, **Série Textos para Discussão**, n. 1, ago. 2001. Disponível em: www.nead.gov.br.

Arilson Favareto

Sociólogo, Professor da Universidade Federal do ABC e pesquisador associado do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap.
arilson.favareto@ufabc.edu.br

Gabriela Lotta

Cientista Política e Administradora Pública, Professora da Universidade Federal do ABC e coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia.
gabriela.lotta@ufabc.edu.br

Submetido em: 26/06/2017

Aprovado em: 02/08/2017