

**Política y Sociedad**

ISSN: 1130-8001

ISSN-e: 1988-3129

<http://dx.doi.org/10.5209/poso.57619>EDICIONES
COMPLUTENSE

Políticas públicas y desarrollo regional: consideraciones exploratorias sobre el *Programa Territorios de la Ciudadanía* (Brasil)

Luis Claudio Krajevski¹, Oklinger Mantovaneli Júnior² e Ivo Marcos Theis³

Recibido: 11-10-2017 / Aceptado: 17-02-2020

Resumen. El Programa Territorios de la Ciudadanía fue creado en 2008 con miras a reducir desigualdades socioeconómicas regionales brasileñas y estandarizar algunas acciones y proyectos federales relativos a las políticas territoriales. El objetivo de este trabajo fue verificar, bajo la perspectiva de su institucionalidad, el progreso del PTC, considerando los principales retos para la consecución de sus objetivos. Para eso, se partió de una discusión acerca de políticas públicas, desarrollo y territorio, hasta otras informaciones disponibles sobre el programa. La metodología utilizada fue descriptiva, de carácter exploratorio, y se basa en investigación bibliográfica y documental. El historial referente a las políticas territoriales señala que estas no fueron prioridad para el Estado brasileño, que destacó relativamente solo en las últimas décadas. De esta manera, hay obstáculos significativos para que dichas políticas propicien un desarrollo más equitativo. Así, se concluye que hay una considerable dificultad en que el PTC alcance las metas propuestas en su creación. Además, hay una explícita limitación respecto a los intentos de estandarización de las acciones implementadas y los resultados esperados, puesto que las peculiaridades territoriales fueron ignoradas, lo que impidió la consecución de parte de los objetivos del programa.

Palabras clave: políticas públicas; Territorios de la Ciudadanía; desigualdades socioeconómicas; neoinstitucionalismo.

[en] Public Policies and Regional Development: Exploratory Considerations on the *Program Territories of Citizenship program-Brazil*

Abstract. The Territory of Citizenship Program (PTC) was created in 2008 aimed at reducing Brazilian regional socioeconomic inequalities and standardizing some federal actions and projects related to territorial policies. The main goal of this study was to verify, from the perspective of its institutionalization, the progress of the PTC, considering the main challenges to the achievement of its objectives. Thus, it has started with a discussion about public policies, development and territory until the decree that institutionalized the PTC, among other available information about the program. The methodology used was descriptive, exploratory, based on bibliographical and documentary research. The history of territorial policies indicates that these were not priorities for the Brazilian State, obtaining relative prominence only in the last decades. In this way, there are significant obstacles for such policies to provide a more equitable development. Thus, it is concluded that there is considerable

¹ Universidade Federal da Fronteira Sul (Brasil).
E-mail: luisclaudio@uffs.edu.br

² Fundação Universidade Regional de Blumenau (Brasil).
E-mail: oklingerfurb@gmail.com

³ Fundação Universidade Regional de Blumenau (Brasil).
E-mail: theis@furb.br

difficulty for the PTC to reach the goals proposed when it was created. In addition, there is an explicit limitation regarding the attempt to standardize the implemented actions and the expected results, since the territorial peculiarities were ignored, preventing the achievement on part of the objectives in the program.

Keywords: public policies; Territories of Citizenship; socioeconomic inequalities; neo-institutionalism.

Cómo citar: Krajevski, L.C., O. Mantovaneli Júnior y I.M. Theis (2020): “Políticas públicas y desarrollo regional: consideraciones exploratorias sobre el Programa Territorios de la Ciudadanía (Brasil)”, *Política y Sociedad*, 57(1), pp. 261-283.

Sumario. 1. Introducción. 2. Políticas públicas y desarrollo. 3. La política territorial brasileña. 4. El Programa Territorios de la Ciudadanía: algunas consideraciones y desafíos. 5. Consideraciones finales. 6. Bibliografía.

1. Introducción⁴

El desarrollo regional y territorial viene encontrando gran entusiasmo por parte de los investigadores y formuladores de políticas públicas en los últimos años. Tanto en el ámbito académico como en los Gobiernos federal, estatal y municipal, la cuestión del desarrollo regional ahora se encuentra en el orden del día, según demuestra la reciente aprobación de varias políticas del Gobierno. Una de las acciones más prometedoras se refiere a la creación del Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC), política pública del Gobierno federal, dentro de la arena redistributiva institucionalizada, que busca mitigar las graves desigualdades regionales brasileñas.

Más de ocho años después de su creación, se necesitan estudios y análisis para identificar los resultados de esta política pública. Por lo tanto, este trabajo tiene como objetivo señalar límites y potencialidades institucionales a los que esta política se enfrenta actualmente, y presenta algunas consideraciones sobre el PTC en lo que se refiere a los principales retos para lograr sus objetivos. Se trata, por ello, de analizar la capacidad institucional del programa como expresión política territorial, como dimensión del desarrollo, planteando mejoras o ajustes. Después de todo, las investigaciones, interpretaciones y sus consecuencias sociales, económicas, políticas y ambientales son esenciales para la comprensión, por ejemplo, de por qué ciertas acciones del Gobierno logran sus objetivos, otras requieren ajustes para convertirse en eficientes y algunas simplemente fracasan.

Teniendo en cuenta las acciones inicialmente previstas por el Gobierno federal y el tiempo transcurrido del programa, es posible examinar si el PTC puede ser considerado como un mecanismo eficiente para el desarrollo territorial. Además, al considerar la discusión sobre la participación del Estado y su capacidad de fomentar el desarrollo, son decisivos los estudios que analizan las políticas públicas y sus efectos en la sociedad brasileña.

Este trabajo comienza con una breve revisión de las políticas públicas y de la política territorial de Brasil, para luego discutir el PTC y esbozar observaciones exploratorias sobre las medidas adoptadas. Para cumplir con el objetivo propuesto, el texto se divide en cuatro secciones, además de esta introducción. En la segunda

⁴ Una primera versión de este artículo fue presentada en el IV Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales (FLACSO), en Salamanca, del 17 al 19 de julio de 2017.

sección, se definen políticas públicas, su ciclo, la dimensión institucional y sus correlaciones con el desarrollo territorial. En la siguiente sección, se discuten los conceptos de territorio y se hace un rescate de las políticas territoriales brasileñas. En la cuarta sección, se aborda inicialmente el PTC, sus objetivos y criterios; después se analizan algunos datos obtenidos sobre los territorios y las políticas públicas en sí. Por último, se presentan las consideraciones finales.

2. Políticas públicas y desarrollo

En esta sección, se abordan conceptos y elementos relacionados con las políticas públicas que se consideran importantes para el enfoque aquí propuesto. Para esta etapa se consideró, en particular, el ciclo de las políticas públicas y la perspectiva del análisis institucional. A continuación, se discute el tema del desarrollo, más específicamente el desarrollo territorial, y su relación con las políticas públicas.

2.1. Políticas públicas

El tema de las políticas públicas recibe una atención creciente por parte de la academia y de los gestores públicos. Subárea de la ciencia política, las políticas públicas se abren interdisciplinariamente a discursos establecidos en diversos campos, que van desde la ciencia política, pasando por la sociología, la economía, la administración pública y la geografía hasta llegar al derecho, entre otros. Así, para definir qué son las políticas públicas, se considera el *mainstream* definido por la ciencia política.

Souza, al plantear la revisión de la literatura sobre políticas públicas, propone que las políticas públicas representan “[...] el campo del conocimiento que busca, al mismo tiempo, 'poner el Gobierno en acción' y / o analizar esta acción (variable independiente) y, en caso necesario, proponer cambios en la dirección o al curso de estas acciones (variable dependiente)” (Souza, 2006: 26). En cuanto a Secchi, la política pública “[...] es una directriz elaborada para hacer frente a un problema público” (Secchi, 2010: 2). Por ello es acertado considerar la política pública como una acción resultante de un problema, público, preexistente, identificado o considerado (en agenda).

Las políticas públicas son resultado de fuerzas específicas, y son acordes con los deseos y necesidades de la sociedad. Para lograr estas acciones es indispensable la identificación de sus respectivos hechos administrativos. Para Guerreiro Ramos, el hecho administrativo “[...] es un complejo de elementos y sus relaciones entre sí, resultante y condicionante de la acción de diferentes personas, escalonadas en diferentes niveles de decisión, en el desempeño de funciones que limitan y orientan las actividades humanas asociadas, con miras a objetivos sistemáticamente determinados” (Guerreiro Ramos, 1983: 7). El autor sostiene que existen tres tipos de elementos en el hecho administrativo: aestructurales, estructurales y estructurantes.

Los elementos aestructurales representan aspectos inestables, amorfos, que requieren factores estructurantes. Ejemplos de elementos aestructurales incluirían: maquinaria y equipos, vehículos, materias primas; la fuerza de trabajo y las

actitudes individuales. Los elementos estructurales constan de factores que dan forma a los elementos aestructurales, que pueden ser internos (estructura organizativa) o externos (asociaciones y clases sociales, la sociedad global y mundial). Por último, el autor plantea las decisiones como elementos estructurantes del hecho administrativo. Es decir, son las decisiones que "[...] articulan los elementos aestructurales y los elementos estructurales entre sí [...]" (Guerreiro Ramos, 1983: 12).

De esta forma, sin una adecuada articulación y toma de decisiones, no se hace posible la formulación e implementación de las políticas públicas. De la articulación entre los elementos que determinan la correlación acto x hecho administrativo emerge el diseño (o arreglo) institucional que las define como sistema, proceso y contenido en el espacio y tiempo.

Cabe resaltar aquí una distinción necesaria para la comprensión de las políticas públicas y su marco institucional, la diferencia que se presenta entre *polity*, *politic* y *policy*. Para ello se utiliza la propuesta de Frey (2000). Según el autor, *polity* se refiere a la organización del sistema político y la estructura político-administrativa; *politics* se refiere al proceso político, que incluye objetivos y contenidos; por último, *policy* trata directamente de la elaboración de los programas políticos, o incluso del contenido de las decisiones políticas (Frey, 2000). Es decir, *policy* representaría la política pública propiamente dicha.

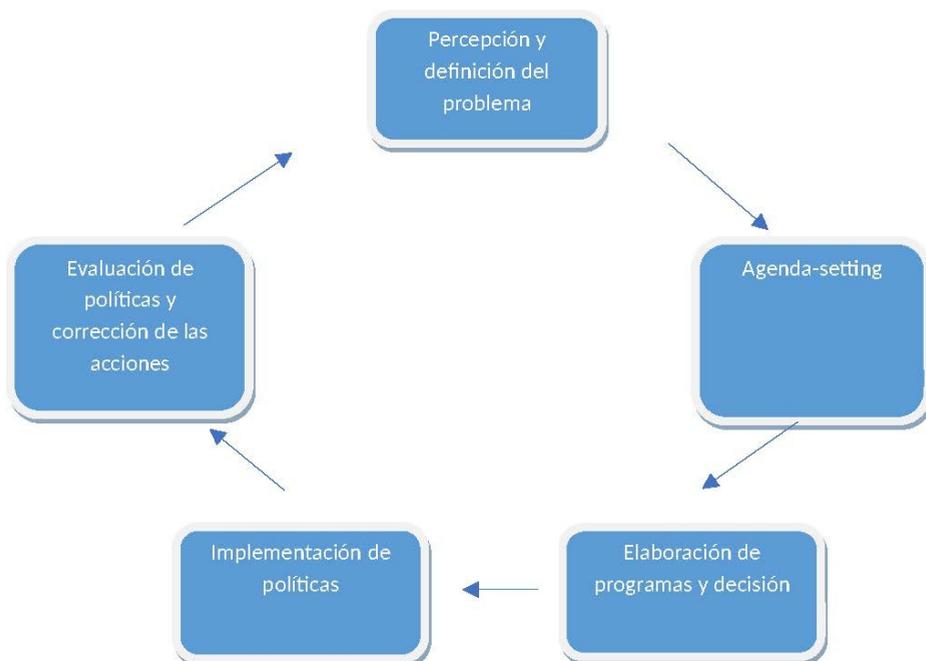
Para Ruas (2009), el ciclo de las políticas públicas comprende las siguientes etapas: formación de agenda → definición del problema → análisis del problema → formación de alternativas → toma de decisión (adopción de la política) → implementación → monitoreo → evaluación → ajuste. Souza (2006) considera que el ciclo de la política pública implica los siguientes pasos: definición de la agenda, identificación de alternativas, evaluación de las opciones, la selección de las opciones, implementación y evaluación. Según Frey, con independencia de las alternativas indicadas, es posible sintetizar este ciclo en tres fases: formulación, implementación y control (Frey, 2000). El autor, sin embargo, subraya que una subdivisión sería más apropiada. Los objetivos y en qué consiste cada etapa en sí puede ser resumido de la siguiente manera (Frey, 2000):

- 1) Percepción y definición de los problemas: situación en la que determinado problema puede destacar y llamar la atención política.
- 2) Agenda-setting: se define si el problema debe estar en el orden del día de la agenda política o no.
- 3) Elaboración y programas de decisión: elegir, entre las alternativas posibles, la opción que se considera más adecuada para la solución del problema.
- 4) Implementación de políticas: poner en acción la alternativa elegida y, en consecuencia, su proceso de implementación.
- 5) Evaluación de políticas y corrección de acción: averiguar si la política propuesta produce los efectos deseados y si son necesarios, o no, los ajustes a la política adoptada.

Un resumen de la propuesta de Frey puede verse en la Figura 1, a continuación. Por supuesto, cada etapa presenta un alto grado de complejidad, ya que hay diferentes intereses y juicios entre los agentes implicados, con independencia de la

constitución diversa del ciclo de las políticas públicas. Esta complejidad, en efecto, puede transformar la agenda en disputa y la política pública elaborada. Esto ocurre no solo porque hay determinaciones aestructurales, estructurales y estructurantes, sino también porque los actores ceden en prerrogativas que consideran de menor importancia. Sin embargo, estos beneficios pueden sabotear, incluso de forma no intencionada, la implementación y el éxito de la política venidera.

Figura 1. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia, basada en Frey (2000).

La formulación de las políticas públicas consiste, básicamente, en que, tras la identificación y el diagnóstico del problema y su inclusión en la agenda, se requiere la utilización de los instrumentos disponibles para la toma de decisiones. Al tomar la decisión, el formulador combina los mecanismos disponibles con los objetivos pretendidos, elaborando la política pública adecuada. Para Souza (2006), existe una necesidad inmediata de que, después de la formulación de las políticas públicas, sean implementadas las acciones previstas (planes, proyectos, programas). Tales acciones son de suma importancia para la consecución de los objetivos fijados con anterioridad. En el caso de un retraso en la adopción de las acciones inicialmente propuestas, es posible que los instrumentos elegidos no sean los más apropiados, debido a un posible cambio de la situación del problema previamente identificado.

En cuanto a la implementación de políticas públicas, Ruas cree que esta etapa cubre "el conjunto de eventos y actividades que tienen lugar tras establecer las

directrices de una política pública, que incluye tanto el esfuerzo para manejarla como sus sustantivos impactos sobre personas y eventos" (Ruas, 2009: 94). Esto significa que es en la etapa de implementación cuando los instrumentos elegidos para la acción (pública) son efectivamente utilizados. Secchi (2010), basado en Sabatier, considera la existencia de dos modelos de políticas públicas:

- 1) Modelo *top-down* (de arriba abajo): consiste en la distinción entre dos etapas: la toma de decisiones (esfera política, funcionalista/tecnista) y la implementación (esfera administrativa).
- 2) Modelo *bottom-up* (de abajo arriba): iniciativa principal de burócratas, lo que reduce la capacidad de maniobra de quienes toman las decisiones.

En lo que respecta a la evaluación de las políticas públicas, Secchi considera que esta fase representa el momento "[...] en que el proceso de implementación y el rendimiento de las políticas públicas son examinados con el fin de comprender mejor el estado de la política y el nivel de reducción del problema que la generó" (Secchi, 2010: 49). Para el autor, los principales criterios que deben ser utilizados son: economía, eficiencia económica, eficiencia administrativa, eficacia y equidad (Secchi, 2010: 50). Arretche (2001) expresa una crítica sobre el tiempo considerado entre los diferentes periodos de formulación e implementación de políticas públicas. Desarrolla la idea de que la implementación produce cambios en la política pública en sí. En este sentido, señala que esta situación debe ser considerada con el fin de evitar calificaciones relativamente ingenuas. Arretche (2001) sostiene que la evaluación de la política debe considerar los cambios resultantes del proceso de implementación, y no solamente si se han logrado o no los objetivos enumerados.

Siguiendo en la formulación de políticas públicas, es importante destacar la presencia de arenas en medio del proceso. Las arenas decisorias, de acuerdo con el tipo de política pública, son el lugar donde se resuelven los conflictos (Souza, 2002). Para Ruas, "el modelo de arenas políticas se refiere a los procesos de conflicto y consenso relativos a las distintas políticas públicas" (Ruas, 2009: 77). Así, las arenas representan la dimensión, traducida en espacios y contenidos, donde los intereses de los diferentes actores entran en conflicto. Ante la necesidad de anticipar los resultados, satisfactorios o insatisfactorios, los actores entran en disputa tratando de minimizar sus pérdidas y/o maximizar sus ganancias.

Otro elemento importante a tener en cuenta se refiere a los numerosos modelos de análisis de políticas públicas. Thomas Dye, en su clásica obra "Mapeo de los modelos de análisis de políticas públicas", resalta el análisis: institucional, de proceso, de grupo, de elite, racional, incremental, de la teoría de juegos, de la opción pública y sistémico (Dye, 2010: 100). Estos modelos ganan notoriedad en la medida en que los fenómenos adquieren centralidad, frente a las opciones asumidas por los investigadores o *policy makers*. En términos generales, ambos actores, contenidos, procesos y ciclos pueden destacar en el ámbito investigativo.

Es de suponer que difícilmente un único modelo de análisis puede dar cuenta de determinada política pública. Sin embargo, es beneficioso observar que en las políticas se presentan ciertas características que sugieren su análisis de acuerdo con los modelos establecidos. En ese sentido, es posible estudiar el PTC desde la

perspectiva del modelo institucional. Para Dye (2010), el modelo institucional entiende la política pública como un producto de las instituciones, destacando la relación significativa entre estas políticas y la institucionalidad del Estado propiamente dicha. Esta relación se debe a las propiedades inherentes de las políticas públicas formuladas por los Gobiernos, a saber, legitimidad, universalidad y coerción. Dye subraya que, aunque haya pocos estudios sobre este enfoque, hay indicios de que existen patrones estructurados. El autor concluye diciendo que se deben llevar a cabo más investigaciones para, por ejemplo, cuestionar la premisa de que las modificaciones institucionales son suficientes para cambiar las políticas públicas y sus resultados. Estos supuestos son tomados recientemente por autores que lo denominan “neoinstitucionalismo”.

En lo que toca al institucionalismo y al neoinstitucionalismo, March y Olsen (2008) rescatan elementos esenciales para la comprensión de la institucionalidad considerando, como premisa de análisis, la comprensión de que las instituciones determinan el comportamiento individual y colectivo. Se puede, por lo tanto, considerar que la articulación acto x hecho administrativo es vital en la estructuración del arreglo o diseño institucional de una política pública en sus aspectos aestructurales, estructurales y estructurantes. Al optarse por la correlación instituciones x comportamientos, se hace posible la elucidación analítica de los aspectos sustantivos de la política pública, de las arenas y los actores.

Para los autores, el institucionalismo consiste en el “[...] argumento de que la organización de la vida política hace alguna diferencia” (March y Olsen, 2008: 138). Sin embargo, el neo-institucionalismo “[...] es un prejuicio de bases empíricas, una afirmación de que lo que observamos en el mundo es incompatible con las formas en que las teorías contemporáneas nos piden cómo hablar” (March y Olsen, 2008: 138). Con respecto al neoinstitucionalismo, Hall y Taylor (2003) discuten sus tres versiones: histórica, de la elección racional y sociológica. En sus conclusiones, los autores sostienen la necesidad de una mayor interacción entre las tres escuelas. Tal recomendación también se aplica a la utilización de los modelos de análisis, así como en el propio modelo institucional.

2.2.Desarrollo territorial

A continuación, se señalan los diferentes enfoques para el crecimiento económico, el desarrollo económico, el desarrollo regional y el desarrollo territorial. Estas consideraciones son esenciales para una mejor comprensión acerca de la política pública que aquí se está analizando.

Anteriormente tratados como sinónimos, la diferenciación entre el crecimiento económico y el desarrollo económico finalmente se ha consolidado nítidamente. Mientras que el primero se refiere al incremento de la capacidad productiva de la economía, el desarrollo económico se caracteriza cuando hay una mejora, ya sea en la producción, en la estructura económica o en la calidad de vida de la población. El crecimiento económico es el resultado de un calentamiento del mercado interno y/o de una expansión de las exportaciones, aunque las importaciones también pueden favorecer el aumento de la producción (debido a la adquisición de bienes de capital/tecnología con mayor capacidad productiva, lo que permite la elevación del producto). El desarrollo económico considera, además del crecimiento

(aspectos cuantitativos), una mejora (aspectos cualitativos). Por falta de un indicador estándar de desarrollo económico, el uso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) se adopta con cierta frecuencia para comparar regiones más o menos desarrolladas (pese a las críticas existentes a su utilización en este contexto).

Para el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG), el desarrollo debe ser "entendido como un proceso multifacético de intención y transformación estructural", lo cual solo se hace posible a través de un intenso "compromiso y legitimidad de las acciones que favorezcan rupturas" y que este proceso se produzca en las más variadas dimensiones y escalas (Brasil-MPOG/SPI, 2008: 21). Si se tiene en cuenta el país como objeto de análisis, estos elementos son esenciales para la comprensión de una sociedad desigual social y económicamente, con disparidades significativas entre sus regiones. Además, considerar la existencia y darles la debida importancia a las múltiples escalas es bastante provechoso. Después de todo, acorde con Brandão (2012), en el contexto actual de la globalización se tiene la falsa impresión de que las escalas intermedias dejaron de existir, lo que reduce la importancia de las acciones subnacionales. Confirman esta interpretación Belik y Fornazier (2012), al abogar que las políticas territoriales pueden ser adoptadas en diversas escalas. De este modo, no es recomendable ignorar las diferentes escalas cuando se discuten políticas públicas orientadas al desarrollo territorial.

Con respecto al desarrollo regional, solo el intento de definirlo representa un considerable reto, como es la conceptualización de las políticas públicas. No hay un único concepto o enfoque conclusivos. En este sentido, se parte del supuesto de que el desarrollo regional busca promover una situación de cambios (mejora) en una región específica. Esta mejora puede ocurrir en una o más de sus dimensiones: ambiental, económica, social, cultural, política, entre otras. Y cuando se trata de políticas de desarrollo regional, se acepta como premisa la elaboración de acciones gubernamentales destinadas al desarrollo "en" y "de" ciertas regiones. "En", desde una premisa de contenidos relativa a las múltiples dimensiones, y "de" porque los procesos, actores e institucionalidades pueden ser determinantes claves de los contenidos y dimensiones de desarrollo (Mantovaneli Jr y Frey, 2015).

La cuestión sobre el desarrollo regional se muestra con mayor objetividad en Brasil a través del texto de Furtado, resultado del Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (Cano, 2002). A partir de los planes económicos adoptados en la década de 1960, sobre todo después del milagro brasileño, la preocupación por el desarrollo regional vino ganando espacio. Fue premisa recurrente de planificación, desde entonces, reducir las desigualdades socioeconómicas regionales. Sin embargo, a pesar de la preocupación presente en los documentos oficiales del Gobierno brasileño, la importancia efectiva al desarrollo regional surge solo en los años 2000.

Prueba de ello es la elaboración de la Primera Política Nacional de Desarrollo Regional (I PNDR) en 2003 (implantada en 2007), y su sustitución por una nueva PNDR (reelaborada en 2013, que sigue siendo discutida en el ámbito del Gobierno federal). Así, el desarrollo regional brasileño empieza a formar parte de la agenda de gobierno de manera más eficaz. No obstante, esta situación también puede señalar que las acciones patrocinadas previamente no lograron reducir significativamente el grave desequilibrio presente en territorio brasileño. Con

respecto a la PNDR y la cuestión territorial, Peres y Chiquito (2012) abogan por la necesidad de la existencia de dos políticas nacionales: la PNDR y la Política Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT). Hay una clara distinción entre las dos: mientras que la primera tiene como prioridad las áreas de menores ingresos y dinamismo económico, la PNOT define como prioritario la exclusión social y la redistribución de la riqueza (Peres y Chiquito, 2012). De todos modos, Brasil está muy por debajo de sus necesidades, ya sea en la PNDR o en la PNOT.

Para Rodrigues (2001), el enfoque referente al desarrollo territorial se identifica con el caso de los distritos industriales de la llamada Tercera Italia. Pamplona (2011) lista cuatro "motivaciones básicas" sobre el enfoque territorial: planificación, reducción de las desigualdades regionales, acciones de contrapunto a los efectos de la globalización y una nueva visión de las zonas rurales. Bursztyn y Rocha (2007) resaltan que el enfoque territorial valora las relaciones económicas existentes en el territorio, considerando incluso las establecidas a lo largo del tiempo (confianza, tradiciones), pero también las estrategias adoptadas que buscaban fomentar la competitividad. De esta manera, la cuestión territorial presenta gran relevancia cuando se discuten políticas con vistas a promover el desarrollo económico y la reducción de desigualdades entre determinadas regiones.

Para Correa (2009), el desarrollo territorial destaca la importancia de los actores locales, los cuales, en interacción, promueven sinergias positivas en el territorio y articulaciones con las políticas públicas. Favareto (2010) comprende que, pese a que la importancia del desarrollo territorial sea creciente, carece de una teoría propiamente dicha sobre el tema. Sin embargo, en el ámbito institucional federal, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) considera que el desarrollo territorial valora "la cooperación, la corresponsabilidad y la inclusión económica y social" (Brasil, 2003: 20). Por otro lado, favorece "un diseño multidimensional, en el cual el medioambiente, la economía, la sociedad, la cultura, lo político y las instituciones interactúan sobre el territorio" (Brasil, 2003: 20). También, para el MDA, el desarrollo territorial articula lo urbano y lo rural de una manera orgánica, además de superar el capital tradicional mediante la valoración del capital humano. Por lo tanto, la perspectiva integradora del MDA valora las zonas rurales, como puede verse en la siguiente sección. De hecho, este enfoque queda a menudo marginado en los estudios de desarrollo regional.

3. La política territorial brasileña

Aquí se discute sobre territorios y las políticas territoriales. Posteriormente, se rescata el breve historial de las políticas territoriales brasileñas y sus resultados, además de describir su actual situación.

3.1. Territorio

Souza entiende que el territorio es un "espacio definido y delimitado por y desde las relaciones de poder" (Souza, 1995: 78). Souza sostiene que el entendimiento referente al territorio no debe limitarse al Estado, sino que también debe abarcar otras escalas. Además, el territorio es un espacio cuya apropiación es mantenida

por determinado grupo social. Esta toma del territorio genera una identidad sociocultural entre el espacio y las personas que lo habitan. Para este autor, el territorio se describe como un espacio de relaciones sociales que implica la segregación: los que están dentro del territorio y los que están fuera (Souza, 1995).

Por último, Souza acepta la idea de Raffestin, en la cual el espacio surge antes que el territorio. No obstante, demuestra desacuerdo con este autor al afirmar que el territorio es el resultado de "relaciones de poder definidas en el espacio y operando, así, en un sustrato referencial" (Souza, 1995: 97). Esta crítica se refiere a la "rectificación" adoptada por Raffestin. Raffestin había definido territorio como "resultado de una acción llevada a cabo por un actor sintagmático [...] en cualquier nivel, al apropiarse de un espacio, concreta o abstractamente [...] el actor territorializa el espacio" (Raffestin, 1993: 143). Este autor pone en evidencia la diferencia entre espacio y territorio, y afirma que este se forma a partir del espacio, poniendo de relieve que ambos no son equivalentes.

Para Fernandes, el territorio se configura como un espacio político por excelencia, y su origen adviene de relaciones "de poder, dominación y control político" (Fernandes, 2013: 248). Fernandes (2013) cree que el desarrollo territorial (multidimensional) se opone al desarrollo sectorial. Este autor argumenta que los territorios tienen sentidos objetivos (estado, municipio, región, distrito) y subjetivos (espacios sociales, de múltiples dimensiones) y, por eso, los territorios están en movimiento. Por ello, para Fernandes, el desarrollo regional va más allá de la cuestión del espacio físico. Fernandes también critica la visión de que no hay conflictos en el territorio, a lo que denomina desterritorialización (crítica a la definición de "visión integradora" del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)).

Para el MDA y para la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), el territorio:

Es un espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que comprende las ciudades y los campos, que se caracteriza por criterios multidimensionales tales como el medioambiente, la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones, y una población, con grupos sociales relativamente distintos, que se relacionan interna y externamente a través de procesos específicos, donde se puede distinguir uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial (BRASIL, 2003: 23).

El MDA, en este documento (Referencias para un Programa Territorial de Desarrollo Rural Sostenible, 2003), considera que "el enfoque territorial direcciona la atención de las políticas para el territorio, destacando la importancia de las políticas de planificación territorial" (Brasil, 2003: 19). Por lo tanto, a pesar de las muchas interpretaciones acerca del territorio, la definición propuesta por el MDA resulta ser dominante, puesto que la adopción y formulación de las políticas públicas territoriales del Gobierno nacional son realizadas, en su mayoría, por este Ministerio. Esta afirmación está relacionada con la actuación del MDA y de la SDT a partir de 2003 (Gobierno de Lula). Además, el PTC es el resultado de los Territorios Rurales Sostenibles, política del MDA/SDT. Obviamente, la interpretación de la cuestión territorial presente en el PTC se basa en esta definición del MDA. Con independencia del concepto utilizado, es posible identificar que las relaciones de poder son inherentes a los territorios (Becker, 2005).

3.2. Política territorial brasileña

Inicialmente, se parte de una definición de la política territorial. Rückert (2007), basado en Sánchez, entiende que las políticas territoriales son resultado de un "[...] conjunto de enfoques estratégicos, de medio y largo plazo, así como por las equivalentes formulaciones de acción, dirigidas a intervenir sobre el territorio, con el fin de asumir las formas que sean apropiadas a los conjuntos de intereses que controlan el poder político". Según Belik y Fornazier, las políticas territoriales, en particular en lo que concierne a las regiones más reprimidas, se basan en el programa LEADER (Ligación entre las acciones de Desarrollo Económico Rural), que tenía por objeto promover el desarrollo de las regiones europeas más retrasadas (Belik y Fornazier, 2012). Los buenos resultados derivados de este programa fomentaron la adopción de políticas de desarrollo territorial en todo el mundo.

Históricamente, algunas regiones están más desarrolladas que otras, tanto en lo macrorregional como a nivel microrregional, y en Brasil no es diferente. En consecuencia, a estos diferentes niveles y con el fin de conseguir un desarrollo equitativo, el Estado elabora políticas públicas destinadas a reducir estas desigualdades. En cuanto al caso de Brasil, Peres y Chiquito (2012) rescataron que la preocupación por el tema regional se producía sobre todo por dos razones: la ocupación del territorio nacional y los empeños por reducir las desigualdades regionales. Sin embargo, esta preocupación empieza a ser más efectiva a partir de la década de 1940, puesto que prácticamente todos los planes de gobierno, desde entonces, tenían entre sus objetivos la reducción de las desigualdades regionales (socioeconómico).

Aunque no hace uso exacto de las expresiones que se exponen a continuación, Guimarães Neto (2010) considera que el desarrollo territorial brasileño puede dividirse en las siguientes partes:

- 1) Antecedentes de la política territorial (hasta 1950): La capacidad de intervención del Estado es reducida, debido a la defensa de la no intervención estatal que perduró hasta 1929. Entre 1930 y 1940 surgen las primeras iniciativas limitadas relacionadas con el desarrollo regional.
- 2) Periodo desarrollista (1950-1980): Este es acorde con la planificación macroeconómica del Gobierno federal. La cuestión regional se pone en evidencia, sobre todo la creación de las Superintendencias Regionales de Desarrollo. Crisis del Estado neoliberal (1980-2002): El Estado tiene una capacidad reducida para promover políticas públicas, además de priorizar acciones para combatir la inflación.
- 3) Estado promotor de políticas públicas (a partir de 2002): Tentativa del Estado de reanudar acciones a favor del crecimiento económico.

Aunque el periodo posterior a 2002 sea más favorable, la menor disponibilidad de recursos, asociada a la falta de una estructura adecuada, dificulta que los resultados relativos a las políticas de desarrollo territorial aparezcan en los primeros años. Sin embargo, la preocupación por el desarrollo sostenible, a partir de 2005, empezó a demarcar otras políticas destinadas al desarrollo regional (Guimarães Neto, 2010). El autor también destaca las iniciativas para el surgimiento de una política nacional

de desarrollo sostenible en las zonas rurales. El fortalecimiento de esta demanda a nivel federal parece ser evidente con la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial, órgano vinculado al Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA).

Rückert (2011) se acerca a Guimarães Neto al considerar el hecho de que las políticas territoriales brasileñas se encuentran en un contexto favorable. Como hito de este momento, aquel autor cree que la Constitución Federal de 1988 ha desempeñado un papel singular por señalar la importancia de reducir los desequilibrios regionales brasileños (Rückert, 2011), si bien este momento oportuno no se limita a Brasil, sino que incluye también Europa y el resto de América Latina. Curiosamente, la dificultad en establecer las políticas públicas como instrumentos para promover el desarrollo del territorio brasileño se aproxima a las mismas dificultades enfrentadas en las políticas liberales de los años 1980 y 1990 (principalmente). Medidas neoliberales fueron adoptadas en todo el mundo a partir de la década de 1980, pero en Brasil adquieren mayor fuerza en los Gobiernos de Collor y FHC (1990).

Sin embargo, la creación en 2003 de la SDT, vinculada al Ministerio de Desarrollo Agrario, es la señalización más directa y explícita acerca de la inclusión de la cuestión territorial en la agenda de las políticas públicas brasileñas. Esta acción puede ser caracterizada como un cambio significativo en el Gobierno de Brasil, puesto que el "nuevo desarrollismo" del Gobierno de Lula (2003-2010) representará una reanudación, en algunos aspectos, de un Estado más intervencionista, en contraste con las políticas neoliberales del periodo anterior.

Tras la creación de la SDT, quedan establecidos los primeros cuarenta territorios rurales ya en 2003. Después de la formación de estos territorios, se elaboró la Política Nacional para el Desarrollo Sostenible en los Territorios Rurales (PRONAT) (Pamplona, 2011). Según Karam, la PRONAT buscaba "promover cambios significativos en la política de lucha en contra de la pobreza rural, respaldándose en una estrategia que incluye una amplia gama de innovaciones institucionales, las cuales abarcan el marco conceptual, herramientas de intervención, modelo de gestión y participación social" (Karam, 2012: 117). Estas acciones culminarán, más adelante, en la elaboración de una nueva política pública que busque abordar el enfoque territorial, el PTC. Lopes considera que tales medidas (creación de la SDT e institución de la PRONAT) permitieron que el conjunto de acciones previamente dirigidas a los municipios comenzara a ser aplicado en el contexto territorial, configurando con ello una nueva escala (Lopes, 2010).

Teniendo en cuenta la idea de discutir las políticas públicas orientadas al desarrollo, Geraldi afirma que estas "[...] son una forma de intervención en la dinámica social y, para ello, es necesario sacar a la superficie de qué modo esta intervención se encuentra estructurada por el Estado" (Geraldi, 2012: 180). Conforme a lo anterior, a pesar de algunos intentos, los efectos se redujeron, y la atenuación de las disparidades regionales no ocurrió según las expectativas de los Gobiernos federal, estatal y de la sociedad brasileña en su conjunto. De esta manera, las políticas adoptadas para reducir las desigualdades existentes entre los diferentes territorios de Brasil, o incluso para promover el desarrollo de determinadas regiones, causaron resultados insatisfactorios.

4. El Programa Territorios de la Ciudadanía: algunas consideraciones y desafíos

En esta sección se analizarán algunos rastros sobre el PTC, además de tratar de comprobar el estado actual del programa. Fue elegido, al azar, un territorio de cada mesorregión brasileña. Los datos utilizados para ser comparados son: número de municipios, IDH del territorio, el número de habitantes y el porcentaje de población que vive en zonas urbanas y rurales. Posteriormente, se observan algunos indicios para demostrar el estado actual de funcionamiento del programa. La base para la investigación son los sitios del MDA, del PTC y otras informaciones consideradas relevantes.

Paralelamente a la creación de la I PNDR en 2003, se inicia un trabajo que viene a culminar en el Programa Territorios de la Ciudadanía, en 2008. El PTC tiene como objetivo estandarizar algunas acciones tomadas por el Gobierno federal además de constituir elementos que promuevan el desarrollo regional. Esta política pública determina explícitamente que su prioridad recae en las regiones/territorios brasileños de menor desarrollo. El PTC fue creado con la finalidad principal de "promover el desarrollo económico y la universalización de los programas básicos de ciudadanía" (Territorios da Cidadania, 2015). Inicialmente, se crearon sesenta territorios, y este número se incrementó a ciento veinte en 2009. La formulación e implementación de este programa se configuró en otra política pública brasileña más que en buscar reducir las desigualdades socioeconómicas en las regiones menos desarrolladas del país. Teniendo en cuenta que la política pública se formula a menudo como una respuesta a una demanda específica de la sociedad, el PTC sería un instrumento utilizado para reducir las discrepancias regionales existentes en Brasil.

En particular, sobre el Decreto de 25.02.2008 (Brasil, 2008), su artículo 1 explicita la finalidad de esta política pública al registrar: "Queda instituido el Programa Territorios de la Ciudadanía, a ser implantado de forma integrada por los diversos órganos del Gobierno Federal responsables por la ejecución de acciones volcadas hacia la mejora de las condiciones de vida, de acceso a bienes y servicios públicos y de las oportunidades de inclusión social y económica a las poblaciones que viven en el interior del país" (Brasil, 2008). Los tres párrafos del presente capítulo describen las condiciones que las regiones deben presentar para que sean insertadas en el programa: densidad media poblacional inferior a ochenta habitantes por km², población media inferior a 50 mil habitantes y los municipios se agruparán basados en parámetros económicos, sociales, geográficos y culturales (Brasil, 2008). El establecimiento de estos criterios es esencial para delimitar qué regiones pueden insertarse en el programa.

El artículo 2 presenta como objetivo del programa "[...] promover y acelerar la superación de la pobreza y las desigualdades sociales en el medio rural [...]" (Brasil, 2008). Para ello, el enunciado de este artículo discurre sobre la estrategia del desarrollo territorial que abarca: integración de políticas de carácter territorial, aumento de instrumentos para mayor participación social, elevación de la oferta de los programas básicos de ciudadanía, integración de segmentos más pobres de la población y valorización de las diversidades económicas, sociales, culturales, entre otras, de las poblaciones afectadas. El artículo 3, por tratar minuciosamente sobre

los criterios que las microrregiones necesitan presentar para ser denominadas territorios de la ciudadanía, será discutido más adelante. Antes, cabe discutir los demás artículos que integran el Decreto. El artículo 4 discurre brevemente sobre la posibilidad de la realización de convenios y asociaciones entre diferentes entidades públicas y privadas sin fines de lucro. El artículo 5, también sucinto, registra que el PTC actuará en tres ejes: acción productiva, ciudadanía e infraestructura. De la misma forma que el artículo anterior, no se profundiza en lo que se refiere a los ejes en cuestión.

A continuación, el artículo 6 discurre sobre la composición del denominado Comité Gestor Nacional, el cual será responsable de esta política pública (formulación, implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación). Además, el artículo 6-A trata del Grupo Interministerial de Aplicación y Seguimiento del PTC, presentando los Ministerios que integran la política pública en cuestión. El artículo 7 aborda la posibilidad de la creación de comités estaduais. Seguidamente, el artículo 8 contempla el origen de los recursos al determinar que: "Los gastos derivados de la ejecución de los proyectos procederá de los créditos presupuestarios propios consignados anualmente en los presupuestos de los órganos y entidades involucradas en el Programa Territorios de la Ciudadanía, observados los límites de movimiento, compromiso y pago de la programación presupuestaria y financiera anual" (Brasil, 2008). Por último, el artículo 9 afirma que el decreto entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación.

Esta necesidad de la sociedad se refiere, básicamente, a las disparidades regionales del país. Como se mencionó anteriormente, estas discrepancias son históricas, pero en la mayoría de los casos no se han establecido objetivos concretos en la política pública brasileña. La mayoría de las veces, referidas discrepancias son calificadas como un factor más a considerar, y normalmente se la relega a un segundo plano, dada la tradición de políticas sectoriales, y no regional, en la Administración pública brasileña. Sin embargo, no se debe ignorar la demanda institucional relacionada con las desigualdades regionales. Pese a que los resultados se presenten poco satisfactorios en lo que toca a una sustancial reducción de las desigualdades regionales en Brasil, no se puede negar la existencia de inquietudes acerca de tales desigualdades a lo largo de la historia. Prueba de ello es que el objetivo de reducir las desigualdades regionales sea frecuente en la planificación de los Gobiernos federales.

Para ser parte del PTC, las microrregiones deben cumplir los siguientes criterios establecidos en el Decreto de 25.02.2008 (Brasil, 2008):

Art.3º La selección y priorización del territorio a ser incorporado en el Programa Territorios de Ciudadanía se dará a la ponderación de los siguientes criterios:

- I - estar incorporado al Programa de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales, del Ministerio de Desarrollo Agrario;
- II - bajo Índice de Desarrollo Humano - IDH territorial;
- III - mayor concentración de beneficiarios del Programa Bolsa Familia;
- IV - mayor concentración de agricultores familiares y asentados de la reforma agraria;
- V - mayor concentración de poblaciones tradicionales, quilombolas e indígena;

VI - bajo dinamismo económico, según la tipología de las desigualdades regionales constantes de la Política Nacional de Desarrollo Regional, del Ministerio de Integración Nacional;

VII - convergencia de programas para apoyar el desarrollo de los diferentes niveles de gobierno; (Modificado por el Decreto del 23 de marzo 2009)

VIII - mayor organización social; y (Modificado por el Decreto del 23 de marzo 2009)

IX - mayor concentración de municipios con bajo IDEB - índice de Desarrollo de la Educación Básica. (Incluido por el Decreto del 23 de marzo 2009)

Párrafo único. El criterio descrito en la sección IX será utilizado para la incorporación de Territorios a partir de 2009. (Incluido por el Decreto del 23 de marzo de 2009).

En resumen, los artículos del Decreto de 25.02.2008 (Brasil, 2008) señalan las directrices de esta política pública federal de significativa importancia. Es razonable considerar que el decreto en sí difícilmente alcanzaría detalladamente todas las características, circunstancia y coyuntura que delinearía el PTC. Sin embargo, parece saludable considerar que, al no profundizarse en cuestiones más específicas, ello permitió que los territorios creados sean muy diferentes entre sí. No solo diferencias climáticas, ambientales y políticas, pero con gran discrepancia entre perfil socioeconómico, tamaño de la población, número de municipios que integran los territorios, entre otros. Para ilustrar tal situación, más adelante se analizarán algunos territorios. Antes, cabe destacar que los territorios actualmente existentes están distribuidos en todos los estados y mesorregiones a lo largo de Brasil (tabla 1), de acuerdo con información presente en el sitio de PTC.

Se observa en el número y la ubicación de los territorios existentes que las regiones priorizadas incluidas en el PTC se distribuyen de acuerdo con el desarrollo regional brasileño y sus desequilibrios. De este modo, las regiones Norte y Nordeste agrupan el mayor número de territorios incorporados al programa. Por supuesto, las desigualdades presentes en estos territorios son las más diversas. Parte de estas desigualdades es resultado del propio proceso de ocupación de Brasil, lo que conlleva otras discrepancias, tales como las diferencias ambientales, políticas, socioeconómicas, entre otras. Sin embargo, las diferencias y peculiaridades de cada región no son necesariamente un obstáculo para el éxito de las políticas públicas. Por el contrario, estas características deben ser vistas y trabajadas como potencialidades. Sin embargo, formular una sola política pública que considere estas diferencias y que permita que tales desigualdades sean mitigadas no se muestra como tarea de simple consecución.

A pesar de que el programa alcance a todas las regiones brasileñas, existen discrepancias significativas entre los territorios. Como uno de los objetivos del PTC es la estandarización de ciertas acciones en los territorios, ¿los instrumentos utilizados dan cuenta de estas diferencias? O más bien, ¿en qué medida los instrumentos pueden ser eficaces teniendo en cuenta la gran diversidad de los territorios? Para ilustrar esto, se pueden comparar los datos de un Territorio de la Ciudadanía (TC) de cada región (tabla 2). Los objetos de esta comparación son los territorios:

Tabla 1. Territorios de la Ciudadanía - Brasil

Región	Territorios	Estados
Norte	27	Acre (2), Amazonas (6), Amapá (3), Pará (8), Rondônia (3), Roraima (2) y Tocantins (3)
Nordeste	56	Alagoas (6), Bahia (8), Ceará (6), Maranhão (8), Paraíba (6), Pernambuco (5), Piauí (6), Rio Grande do Norte (6), Sergipe (4) (+ 1 territorio perteneciente a Bahia y Pernambuco)
Centro-Oeste	12	Goiás (3), Mato Grosso (4) y Mato Grosso do Sul (4) (+1 territorio entre Distrito Federal, Goiás y Minas Gerais)
Sudeste	15	Espírito Santo (2), Minas Gerais (8), São Paulo (3) y Rio de Janeiro (2)
Sur	10	Paraná (4), Rio Grande do Sul (4) y Santa Catarina (2)

Fuente: elaboración propia.

Acorde con los datos mencionados anteriormente, es posible observar algunas diferencias entre las regiones descritas. Lo primero que atrae la atención es la diferencia cuantitativa de municipios que conforman cada territorio (por ejemplo, son 29 municipios en la región Medio-Oeste Contestado y solo tres en el sur de Amapá). Desde luego, las particularidades de cada región deben ser consideradas, pero semejante diferencia puede representar un obstáculo para la consecución de los objetivos por parte del PTC. Otra consideración sustanciosa es la diferencia de la población rural entre los territorios (por ejemplo, entre los territorios del Medio-Oeste Contestado y Das Águas Emendadas), por no mencionar que tenemos la capital federal del país en uno de esos territorios, lo que, *per se*, puede causar distorsiones considerables. El hecho de que el territorio Zona da Mata Sul incluya un municipio que es la capital del Estado también puede llevar a situaciones peculiares y conflictivas con los demás territorios y proyectos específicos del programa.

El desequilibrio entre el número de habitantes de los territorios también llama la atención. Disponemos de un territorio con cerca de unos tres millones de habitantes (Das Águas Emendadas) y otro con un poco menos de setenta mil habitantes (al sur de Amapá), lo que puede dar lugar a numerosas disparidades económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales. Las diferencias en lo que se refiere a la capacidad de ingresos y recaudación de fondos, por ejemplo, tiende a acentuar ciertas desigualdades. Al observarse en los territorios las diferentes proporciones entre las personas que viven en zonas urbanas y las que habitan las zonas rurales, se evidencia otro factor importante. Estas son apenas algunas percepciones provenientes de la comparación entre cinco territorios pertenecientes al PTC. Obviamente, se pueden identificar otras muchas discrepancias cuando se analizan los demás territorios.

Tabla 2. Comparativo entre 5 territorios de la Ciudadanía

Territorios	Municipios	IDH promedio	Habitantes	% pop. Zona rural
Sur de Amapá (Amapá; Norte)	3 ⁵	0,70	69.280	18,56
Zona de Mata Sur (Paraíba; Nordeste)	13 ⁶	0,74	990.875	6,00
Das Águas Emendadas (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais; Centro-Oeste/Sudeste)	11 ⁷	0,83	2.898.988	5,04
Norte (Rio de Janeiro; Sudeste)	9 ⁸	0,75	849.302	11,86
Meio-Oeste Contestado (Santa Catarina; Sur)	29 ⁹	0,81	271.996	26,72

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la situación actual del programa, es evidente que este ha dejado de ser una prioridad para el Gobierno federal (eso sí, ha sido tratado como una prioridad en algún momento). Aunque algunos indicadores apuntan a una reducción de las desigualdades socioeconómicas, tales resultados pueden ser efecto de otras políticas del Gobierno federal, como el Programa Bolsa Familia, y no como un resultado específico del PTC. El propio sitio del programa está desactualizado (última actualización en el año 2013), como puede verse en el portal del programa en el sitio web <http://www.territoriosdacidadania.gov.br> (Territorios da Cidadania, 2015). El enlace "notícias do programa" presenta, como última noticia, el decreto que determina algunas acciones del programa, y tal publicación tiene fecha de 29 de noviembre de 2013. Otros enlaces de este portal también presentan informaciones y noticias relativas al año de 2013.

El programa no se ha extinguido, ya que algunas acciones están aún en desarrollo. Sin embargo, es curioso que se publiquen noticias más actuales en otras fuentes de información y no en el sitio web oficial del programa. Como ejemplo de

⁵ Laranjal do Jari, Mazagão y Vitória do Jari.

⁶ Alhandra, Bayeux, Caaporã, Caldas Brandão, Conde, Itabaiana, João Pessoa, Juripiranga, Pedras de Fogo, Pilar, Pitímbu, São José dos Ramos, São Miguel de Taipu.

⁷ Água Fria de Goiás, Brasília, Buritis, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Formosa, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Planaltina, Unai y Vila Boa.

⁸ Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana y São João da Barra.

⁹ Abelardo Luz, Água Doce, Bom Jesus, Capinzal, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d'Oeste, Ibicaré, Ipuacu, Joaçaba, Jupiá, Lacerdópolis, Lajeado Grande, Luzerna, Marema, Ouro, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão, Vargem Bonita, Xanxerê y Xaxim.

ello, se puede verificar la noticia, publicada en la página web del Ministerio de Desarrollo Agrario, informando que el entonces ministro Patrus Ananias había asistido a una reunión del Colegiado del Territorio de la Ciudadanía Vale do Itapecuru el 27 de agosto del año 2015 (MDA, 2015). Otra acción que revela la continuidad del PTC es una colaboración entre los Ministerios de Desarrollo Agrario, de la Ciencia, Tecnología e Innovación y la Universidad Federal da Fronteira Sul. Publicada en la página web de la Universidad, se trata de un intento de articular algunas políticas públicas en los territorios, con plazo de aplicación hasta diciembre de este año (UFFS, 2015).

Correa ya había advertido que algunas situaciones podrían revelar ciertas dificultades para que el PTC alcanzara sus objetivos, tales como: número significativo de ministerios involucrados, gran número de municipios que pertenecen a un mismo territorio, yuxtaposición de ciertas acciones y territorialidades, contenido esencialmente localizado de las propuestas y las diferencias y desigualdades presentes en Brasil (Corrêa, 2009). Karam (2012) también lista algunas críticas dirigidas al programa, con diferentes enfoques, y destaca la posición de Favaretto. Estos hallazgos implican desde los límites relacionados con la política pública en sí (los territorios serían solo "repositorios" de las inversiones) hasta los límites de los Colegiados Territoriales (Karam, 2012).

Hay también que considerar otro punto relevante: ¿en qué medida, de hecho, el PTC cuenta con innovaciones que promuevan el desarrollo de los territorios menos desarrollados? Belik y Fornazier (2012) entienden que el PTC aúna diversas acciones sociales y de infraestructura que pueden modificar la realidad local; sin embargo, la búsqueda de un desarrollo territorial estaría más allá de las iniciativas constantes en el programa. En este sentido, sería poco ambicioso, como estrategia de desarrollo territorial, la adopción de un programa que consiste en la estandarización de medidas y la optimización de los recursos ya existentes, distribuidos entre otros órganos gubernamentales.

5. Consideraciones finales

En lo que se refiere a la política pública, es necesario tener un claro entendimiento de que estas acciones son resultado de una sucesión de hechos administrativos, y la toma de decisión (elementos estructurantes) promueve ansias y necesidades en la propia política y, a la vez, definen institucionalmente su diseño y las arenas donde su contenido se forma y se expresa. Independientemente de su origen o la manera como se crean, es posible e incluso necesaria la evaluación de las políticas públicas. Aquí, en el caso del PTC, tuvo lugar una mirada hacia la institucionalidad. Después de todo, aunque las demandas sociales en contra de la desigualdad regional sean notables, no se puede minusvalorar la función de las políticas de desarrollo regional/territorial brasileñas. La creación del PTC, consecuencia de las acciones de la MDA/SDT, refuerza esta premisa.

Puesto que las políticas públicas se enlazan con la ciencia política en una perspectiva multidisciplinar, es beneficioso que las investigaciones busquen evaluar los diferentes elementos que permitan su mejor análisis y resultados. En el caso específico del PTC, tal sugerencia es más que deseable. La diversidad de los

territorios, la participación de diversos ministerios y numerosos actores, además de la complejidad derivada de las desigualdades en el territorio brasileño revelan que el PTC no puede evaluarse como una política pública cualquiera, sino como una política que conlleva una disposición institucional rica y compleja. Teniendo en cuenta también las contribuciones de Arretche (2001) acerca de los cambios ocurridos entre el periodo de ejecución de una política pública y su evaluación, la evaluación del PTC debe ser sustancialmente meticulosa.

Sobre el propio PTC, el intento de estandarizar las acciones y proyectos para los diferentes territorios, con diferentes especificidades, fue uno de sus mayores retos, contribuyendo al fracaso de los propósitos indicados. Además, la estandarización de ciertas acciones gubernamentales (uno de los objetivos del PTC), a pesar de reforzar iniciativas del Gobierno, no ha representado una política pública que haga posible el desarrollo de los territorios sujetos a la misma. Porque, por más que representara la optimización de los diversos recursos para el desarrollo de los territorios, la estandarización y la universalización, acorde con lo descrito en el decreto, en un principio han ignorado las especificidades territoriales que causan los posibles fallos y errores.

Por otra parte, tuvo lugar también el examen del desafío de las acciones coordinadas ante una política pública de gran alcance. A nivel federal, el intento de estandarizar y constituir una política lineal ha acarreado muchas dificultades para lograr sus objetivos. Después de todo, las peculiaridades regionales, socioeconómicas y culturales obstaculizan el éxito de una política coordinada por un organismo nacional. A nivel estatal y regional, es probable que los obstáculos se presenten en menor proporción, pero existe la tendencia de que algunos de ellos persistan. En este sentido, se requieren estudios e iniciativas que permitan superar todo lo que vaya en detrimento del éxito de la política en cuestión. Sin embargo, ante un programa federal, semejantes medidas no se ubican en un escenario prometedor.

Lo que debe considerarse es la construcción y la adecuación de una política territorial brasileña. A pesar de que la cuestión regional forma parte de las preocupaciones de los Gobiernos desde la década de 1950, la ausencia de una política nacional de desarrollo regional hasta principios de este siglo revela que la cuestión regional y territorial no es una prioridad, sobre todo en comparación con las distintas políticas sectoriales del Gobierno. Aunque la reducción de desigualdades regionales sea objeto de diversos discursos y acciones del Gobierno, eso no necesariamente implica el logro de los objetivos, ni tampoco la reducción de tales desigualdades. Según Dye (2010), una política pública no se constituye por lo que afirman sus legisladores, sino por lo que efectivamente se ejecuta. Por lo tanto, semejante iniciativa puede ser entendida tan solo como una medida paliativa del Estado brasileño.

Además, ¿en qué medida las políticas regionales pueden promover una mejora igualitaria entre las regiones? Al final, el principal objetivo propuesto, la promoción del desarrollo equitativo, es probablemente inalcanzable en el modo de producción capitalista. En cambio, la importancia de las políticas que tienen en cuenta el perfil y las características de cada región, algo aparentemente presente en el PTC, reside en presentar condiciones favorables para la consecución de los objetivos a la hora de elaborar una política pública. Las demandas de las regiones menos desarrolladas tienen aspectos similares, con independencia del territorio en el que estén insertadas, pese a sus peculiaridades. La duda es hasta qué punto estas idiosincrasias son tenidas

en cuenta a la hora de la implementación de la política pública, la cual posiblemente requiera diferentes instrumentos según el territorio en cuestión.

Sin embargo, aunque algunas evaluaciones hayan sido realizadas con respecto a ciertos territorios específicamente, al considerar la actual situación del programa, una evaluación más detenida sería muy bienvenida. Otra sugerencia que se debe contrapesar es la de medir hasta qué punto los municipios pertenecientes a los territorios reciben más recursos en comparación con aquellos que no integran esta política pública. Por otro lado, ¿serán los recursos asignados específicamente a los municipios miembros de los territorios de ciudadanía impulsores de aquel desarrollo territorial deseado? Más aún ¿cuál es el volumen de recursos que los municipios miembros del programa reciben por encima de los que no forman parte del PTC? Por último, una investigación más detenida sobre la situación actual del PTC puede revelar si el programa puede todavía conllevar un desarrollo territorial menos desigual en el territorio brasileño o si esta política, frente a las evidencias identificadas, se está convirtiendo poco a poco en obsoleta.

6. Bibliografía

- Arretche, M. T. da S. (2001): “Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênuas”, en Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre e Carvalho, Maria do Carmo Brant, orgs., *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*, São Paulo, IEE/PUC-SP.
- Becker, B. (2005): “Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial”, en Ministério da Integração, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*, Brasília, MI. pp. 71-78. Disponible en:
http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3fc31d16-e5f7-46fb-b8cc-0fb2ae176171&groupId=24915
[Consulta: 24 de septiembre de 2015]
- Belik, W. y A. Fornazier (2012): “Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural: entre o Territorial e o Setorial”, *Revista Pensamento & Realidade*, São Paulo, 27(3) pp. 126-147. Disponible en:
<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/13507/10018>
[Consulta: 8 de octubre de 2015]
- Brandão, C. (2012): *Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*, Campinas, Editora UNICAMP.
- Brasil - MDA/SDT. (2003): *Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasília. Disponible en:
http://www.repositorio.seplan.mt.gov.br/planejamento/download/dr/Bases_Conceituais_SDT.pdf
[Consulta: 24 de septiembre de 2015]
- Brasil (2008):, *Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências*, Decreto de 25 de fevereiro de 2008 Brasília, DF. Disponible en:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm
[Consulta: 21 de octubre de 2015]

- Brasil - MPOG/SPI. (2008): *Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento, vol. III: regiões de referência*, Brasília: Ministério do Planejamento. Disponível em: http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/21.10.09-Min_do_Planejamento-Volume3.pdf
[Consulta: 06 de outubro de 2015]
- Bursztyn, M. y J. D. Rocha (2007): “Políticas públicas territoriais e sustentabilidade no semiárido brasileiro: a busca do desenvolvimento via arranjos produtivos locais”, en *VII Encontro da sociedade brasileira de economia ecológica*. Fortaleza. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii_en/mesa2/trabalhos/politicas_publicas_territoriais.pdf
[Consulta: 24 de septiembre de 2015]
- Cano, W. (2002): *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*, Campinas, Editora UNICAMP.
- Correa, V. P. (2009): “Desenvolvimento Territorial e a Implantação de Políticas Públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva”, *Boletim Regional, Urbano e Ambiental/IPEA*, 3, pp. 23-37. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/091220_boletimregional3_cap3.pdf
[Consulta: 24 de septiembre de 2015]
- Dye, T. (2010): “Mapeamento dos modelos de análise de Políticas Públicas”, en Heidermann, F. G.; J. F Salm, *Políticas Públicas e Desenvolvimento*, Brasília, Editora UnB.
- Favareto, A. (2010): “Tendências Contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial”, en *Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e desafios*, Série Desenvolvimento Territorial Sustentável, Brasília. Disponível em: <http://media.ocpf.org.br/2014/11/Livro-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-IICA1.pdf>
[Consulta: 24 de septiembre de 2015]
- Fernandes, B. M. (2013): *Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico*, Vol. I. Presidente Prudente: [s.n.]. Disponível em: http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106708/fernandes_bm_ld_prud.pdf?sequence=1
[Consulta: 01 de septiembre de 2015]
- Frey, K. (2000): “Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”, *Revista Planejamento e Políticas Públicas/IPEA*, 21, pp. 211-259. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>
[Consulta: 09 de outubro de 2015]
- Geraldi, J. (2012): “Análise conceitual da política de Territórios Rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil”, *Revista Planejamento e Políticas Públicas/IPEA*, 39, pp. 155-185. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/318/278>
[Consulta: 08 de outubro de 2015]
- Guerreiro Ramos, A. (1983): *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*, 2ª ed. Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas.

- Guimarães Neto, L. (2010): “Antecedentes e Evolução no Planejamento Territorial no Brasil”, en *Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e desafios*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12. Brasília. Disponible en: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-12-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avan%C3%A7os-e-Desafios.pdf>
[Consulta: 01 de septiembre de 2015]
- Hall, P. A. y R. C. R. Taylor (2003): *The three versions of neo-institutionalism*, Lua Nova, [online], 58. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso
[Consulta: 05 de julio de 2016]
- Karam, R. A. de S. (2012): *A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira*, Rio de Janeiro, UFRJ, 282 p. Tese Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponible en: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/07-Ricardo_Karam.pdf
[Consulta: 08 de octubre de 2015]
- Lopes, E. B. de M. (2010): *Desenvolvimento Local-Territorial e o Programa Territórios da Cidadania: O Território Integração Norte Pioneiro (PR)*, Araraquara: UNESP, 223 p. Tese Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Disponible en: http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bar/33004030017P7/2010/lopes_ebm_dr_arafcl.pdf
[Consulta: 08 de octubre de 2015]
- Mantovanelli Jr, O. y K. Frey (2015): *O político e o administrativo como dimensões de sustentabilidade: anotações para agenda de pesquisa no enfoque político procesual*, em: 7º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 1, p. 1-17.
- March, J. G. y P. Olsen (2008): *Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política*. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 16, n. 31, pp. 121-142.
[Consulta: 05 de julio de 2016]
- MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário (2015): *Foco em territórios maranhenses*. Disponible en: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/foco-em-territ%C3%B3rios-maranhenses>
[Consulta: 21 de octubre de 2015]
- Pamplona, L. de M. P. (2011): *BNDES e o desenvolvimento do século 21: Estado, Democracia e Sustentabilidade*, Rio de Janeiro: UFRJ, 148 p. Tese Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponible en: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/19-Leonardo_de_Moura_Perdigo_Pamplona.pdf
[Consulta: 24 de septiembre de 2015]

- Peres, R. B. y E. de A. Chiquito (2012): “Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2. Disponible en:
<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4102>
[Consulta: 16 de septiembre de 2015]
- Raffestin, C. (1993): *Por uma geografia do poder*, São Paulo, Editora Ática.
- Rodrigues, S. de L. (2011): *O poder da rede na materialização dos programas de desenvolvimento rural: Território da Cidadania Região Central/RS*, Rio Claro, UNESP, 210 p. Tese Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Disponible en:
http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/104311/rodrigues_sl_dr_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[Consulta: 24 de septiembre de 2015]
- Ruas, M. das G. (2009): *Políticas Públicas*, UFSC [Brasília], CAPES: UAB.
- Rückert, A. A. (2007): “A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial em construção”, *Scripta Nova*, 245 (66), 1 de agosto de 2007.
- Rückert, A. A. (2011): “Políticas territoriais contemporâneas na Europa e no Brasil/MERCOSUL”, *Revista ParaOnde!?* Porto Alegre, 5, pp. 3-27. Disponible en:
<http://seer.ufrgs.br/index.php/paraonde/article/view/24458/14110>
[Consulta: 22 de septiembre de 2015]
- Secchi, L. (2010): *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, Cengage Learning.
- Souza, C. (2002): *Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas*, Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, São Paulo.
- Souza, C. (2006): “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”, *Revista Sociologias*, n. 8, pp. 20-45. Disponible en:
<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>
[Consulta: 09 de octubre de 2015]
- Souza, M. J. L. de (1995): “O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, in *Geografia: conceitos e temas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, pp. 77-116.
- Territórios da Cidadania (2015): *Comunidades: Territórios da Cidadania*. Disponible en:
<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>
[Consulta: 15 de septiembre de 2015]
- UFFS. Universidade Federal da Fronteira Sul. (2015): *UFFS coordena projeto de extensão em parceria com MDA e MCTI*. Disponible en:
http://www.uffs.edu.br/index.php?site=uffs&option=com_content&view=article&id=6329:uffs-coordena-projeto-de-extensao-em-parceria-com-mds-e-mcti&catid=37:noticiasinstitucional
[Consulta: 21 de octubre de 2015]