

O Papel do Município nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil

The Role of Municipalities in Public Policies Devoted to Rural Territorial Development in Brazil

Armando Fornazier*

*Pós-doutorando no Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ).
armandouenf@yahoo.com.br

Recebido em 08.11.2015
Aceito em 30.11.2015

ARTIGO - DOSSIÊ

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o papel do município no Estado brasileiro e sua configuração nas políticas territoriais. Para atender a esse objetivo, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e documental. Os estudos mostram que na criação das políticas territoriais tratou-se o processo de forma mais gerencial e pouco se enfatizou os conflitos. Os espaços participativos como os conselhos municipais foram expandidos para uma lógica territorial por meio dos colegiados, porém, sem a institucionalidade jurídica, sua função é apenas consultiva e de representatividade dos atores sociais. Dessa forma, mesmo se pensando a política em uma lógica territorial, na implementação das ações se necessita recorrer aos municípios. Uma opção de integrar as ações seria constituindo os consórcios públicos que possuem natureza jurídica, porém, diferenças de poder entre municípios e a dificuldade de articulação territorial fazem com que esse mecanismo seja ainda pouco utilizado.

Palavras-chave: Federalismo. Políticas públicas. Território. Desenvolvimento rural

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the role of the municipality in the Brazilian state and its configuration in the territorial policies. To answer the objective, we used the bibliographical and documentary research. Studies have shown that the creation of territorial policies is more about management process and little is emphasized about conflicts. Participatory spaces were expanded to a territorial logic as the collegiate, but without the juridical institutions, their role is only advisory and representation of social actors. Thus, even if considering the policy on a territorial logic, the implementation of actions is needed to to seek municipalities. One option to integrate the actions would be constitute public consortia, however, differences in power between municipalities and the difficulty of territorial articulation make this mechanism is rarely used.

Key words: Federalism. Public policies. Territory. Rural development

1 INTRODUÇÃO

O enfoque no desenvolvimento rural brasileiro nos últimos anos tem procurado dar conta de novas formas de articulação. O planejamento e implementação de ações via territórios é uma das propostas nas políticas públicas para essas áreas. Embora as chamadas políticas territoriais tenham tido êxito em muitos países como na União Europeia (HESPANHOL, 2010), entre outros, há dificuldades em transpor os modelos para outros países (RICCI, 2004).

Uma dificuldade é que mesmo se constituindo a unidade território como espaço da política pública, essa unidade se diferencia muito, existindo territórios mais articulados com maior organização social e condições de desenvolvimento, enquanto outros carecem de recursos humanos e financeiros. Além disso, há a problemática jurídica, ou seja, qual o papel do território na política?

No caso brasileiro, as mudanças na Constituição Federal de 1988 abriram espaço ao ente federativo município com ações mais descentralizadas. Nesse contexto também foram criados os espaços participativos como os Conselhos Municipais com o objetivo de aproximar o Estado dos atores sociais (ABRAMOVAY, 2001). Com o tempo, alguns espaços participativos foram expandidos além dos limites de cada município como o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) presente na política territorial.

A criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) marca uma fase importante na tentativa de adotar o enfoque territorial nas políticas públicas para o meio rural. Bonnal (2008) relata que com a criação da SDT/MDA em 2004 foi implantado o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), inscrito no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

Em 2008 foi instituído o Programa Territórios da Cidadania (PTC). O PTC buscou articular além das políticas produtivas e de infraestrutura com uma ênfase além do espaço rural, assim como ações em outras áreas como nas políticas sociais nos locais de predominância rural e baixo dinamismo econômico com o objetivo de promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2008). Porém, mesmo com as mais positivas perspectivas de desenvolvimento territorial, os resultados das políticas apontam muitos problemas.

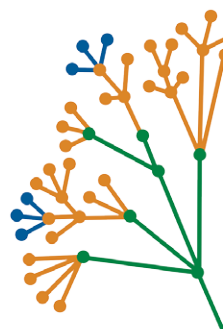
Um dos problemas verificados por alguns autores (MEDEIROS e DIAS, 2011; RAMBO *et al.*, 2013; entre outros) é a falta da institucionalização do território que, apesar de ser delimitado na política, em muitas questões como o recebimento de recursos ele não tem autonomia. Com isso, na maioria das vezes a política acaba sendo operacionalizada pelo ente federativo município. Dessa forma, é importante discutir como se situa esse ente federativo na configuração do Estado brasileiro e sua relação com a política territorial.

O objetivo deste trabalho é analisar o papel do município no Estado brasileiro e sua configuração nas políticas territoriais procurando destacar desafios com a operacionalização de políticas públicas e possibilidades de novos arranjos entre os entes federativos. Para atender a esse objetivo, recorre-se à pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é utilizada principalmente com base em trabalhos que já discutiram essa questão. No caso da pesquisa documental, utilizam-se documentos como Leis, Projetos, etc.

2 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A Constituição Brasileira de 1988 atribuiu muitas funções ao município, fenômeno corriqueiramente chamado de “municipalização”. Mesmo que em parte os recursos sejam repassados pelo governo federal, a execução das ações como nas áreas de educação, saúde, etc. cabe a esse ente federativo. Entre os argumentos para essa estratégia, aparecia a maior proximidade do município com os atores sociais alvo das políticas públicas. Assim, é importante compreender como se constitui o município e suas relações com outros entes federativos e dentro de si mesmo, dos conflitos de poder, formação de parcerias, arranjos, etc.

Em relação à autonomia dos municípios, Leal (2012) afirma que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia. O autor descreve que na Constituição de 1934 houve um novo surto autonomista, interrompido pelo Estado Novo. Porém, o mesmo autor relata que os chefes municipais governistas gozavam de uma ampla autonomia extralegal como na nomeação de funcionários, etc. Ou seja, o poder local consegue influenciar nas escolhas de quem executa as políticas e mantém um conjunto de ações arbitrárias.



A discussão de Leal (2012) é do final da década de 1940, porém, algumas dessas questões permanecem em muitas localidades na gestão pública atual. Souza (1996) comenta que o autor⁴⁰ “mostrou as contradições entre a adoção de formas modernas de representação política, tais como o sufrágio universal, em um contexto de pobreza, centralização de poder e de recursos nas esferas estaduais e federal, e de um poder privado local, o dos coronéis, que já estava em decadência” (SOUZA, 1996, p. 106).

Um ponto interessante que o autor aborda é o que se poderia pensar em um novo ente federativo entre a União, estados e municípios ou uma entidade de âmbito regional. Segundo o autor:

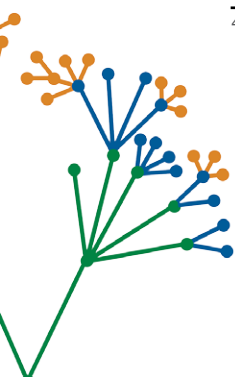
Não é nova, aliás, entre nós, a ideia de se instituir, acima do município e abaixo do estado, uma entidade de âmbito regional, mas não têm tido êxito as tentativas nesse sentido. Nem seria conveniente instituir esse poder intermediário, com jurisdição territorial determinada, em primeiro lugar, porque os municípios que tenham interesses comuns podem pertencer a mais de um estado e, em segundo lugar, porque a área que constitui uma “região” para uns, por exemplo, de exploração hidrelétrica não será necessariamente a mesma interessada em outros problemas administrativos, como navegação, rodovias, proteção do solo, reflorestamento, etc. (LEAL, 2012, p. 57).

Verifica-se assim a problemática de definir qual seria a finalidade ou atuação desse ente intermediário com jurisdição territorial. Uma das formas de fugir dessa questão é não criar um novo ente federativo, mas uma entidade especial de personalidade jurídica que possa atuar além dos limites municipais. Segundo o autor:

A instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispendo de autonomia administrativa e financeira, parece a solução mais indicada e a que provavelmente prevalecerá entre nós. É, aliás, a forma que melhor pode conciliar a conveniência da centralização de certos serviços públicos com a autonomia dos municípios, que participariam da composição ou escolha dos quadros dirigentes da organização regional (LEAL, 2012, p. 57).

Além do territorial, outras ações começaram a ser pensadas; ações com o objetivo de compartilhar atividades no nível regional. Um exemplo foi a criação pelo governo federal em 1959 do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) que buscava, sobretudo, uma reestruturação econômica e social daquela região, e depois deu origem à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Porém, no documento (GTDN, 1967) se descreve que a ênfase de articulação dessa política regional é com os estados e não com os municípios.

⁴⁰ Obra já citada: *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*.



O enfoque do GTDN é mais no campo econômico e de desenvolvimento regional, não trata de outras questões como o federalismo, autonomia, etc. A ênfase é em como executar uma política com enfoque regional. Com o início do Regime Militar, instaurado no Brasil em 1964, surgiram outras discussões. Uma delas é sobre a maior centralidade e a falta de autonomia dos municípios. Arretche (2002) descreve que governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte não tinham autonomia política e eram selecionados mediante indicação da cúpula militar.

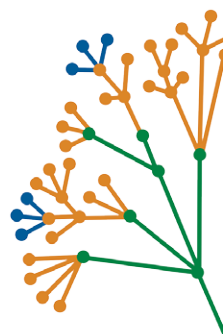
Com o tempo, mesmo no Regime Militar já se começa a ter mudanças nessa centralidade, principalmente no aspecto tributário com a abertura política do final dos anos 1970 (SOUZA, 1996). Porém, segundo a autora, as medidas descentralizadoras são introduzidas pela Constituição de 1988 dando uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios. A Constituição Brasileira de 1988 aponta como entes federativos a União, os estados (inclui o Distrito Federal) e os municípios (FERREIRA FILHO, 1991). Nesse contexto, cresceu a atuação dos municípios em muitas áreas, mesmo que os recursos venham de outros entes como estados e União.

Mesmo com a descentralização das políticas públicas, os desenhos de operacionalização como as legislações e normas nas diversas áreas foram sendo criadas aos poucos. Arretche (2002) cita a descentralização e a universalização da política federal de saúde e descreve que, embora o acesso aos serviços públicos de saúde passasse a ter validade imediatamente após a promulgação da Constituição, a municipalização implicava uma reestruturação da estrutura nacional de serviços com a transferência das atividades desempenhadas pelo nível federal para os municípios. Arretche (2002) destaca que essa municipalização se dá ao mesmo tempo em que há uma distribuição desigual de capacidades estatais entre os diferentes níveis de governo.

Arretche (2010) faz uma distinção das políticas descentralizadas no Brasil e relata que os serviços básicos de saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo são executados pelos governos municipais. Na definição da autora há dois tipos de políticas públicas descentralizadas:

- 1) reguladas: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas.
- 2) não reguladas: aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policydecision-making*) (ARRETCHÉ, 2010, p. 603).

Assim, em algumas áreas como o desenvolvimento rural, alguns municípios podem priorizar investimentos, enquanto outros, não. A possibilidade de dife-



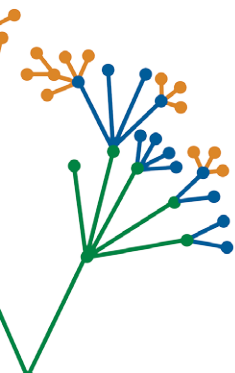
rentes utilizações dos recursos é mais flexível nas políticas não reguladas, pois depende mais das decisões dos planejadores das políticas (*polycymaking*). Arretche (2010) descreve que, mesmo em políticas reguladas, há prioridades municipais de gastos e variação nos patamares de utilização, o que, em termos teóricos, significa que a autonomia política dos governos locais opera no sentido de desigualdade territorial.

Com a maior descentralização por parte dos municípios surge a discussão da sociedade ter um maior diálogo ao definir os rumos que os municípios devem tomar. Para isso há a criação de espaços participativos que podem ser conselhos, colegiados, etc. Jacobi (1989, p. 42) afirma que:

À medida que a descentralização representa uma opção política e uma possibilidade concreta para que os cidadãos tenham uma maior participação na vida política municipal, o desafio de transição política, neste contexto, é o de estabelecer novas regras de convivência entre estado e município, onde a participação social possa assumir um estimulante papel de reforço da construção de novas formas de representação, organização e cooperação na gestão da vida municipal.

No que se refere à descentralização, Souza (1996) comenta que esta tem sido o foco central da literatura sobre desenvolvimento. Assim, é vista como um dos principais instrumentos de estratégia para a redução do papel do Estado. Porém, a autora destaca vários problemas teóricos não resolvidos nesta literatura como os prós e os contra; vantagens e desvantagens; falta de politização do debate; ênfase na linguagem em “eficiência”, “efetividade” e “controle”; ignorar níveis intermediários de governo, foco apenas nas relações entre o centro e as esferas locais; não garantia da equidade dos benefícios, etc. Arretche (2002) relata que “no Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas” (ARRETCHE, 2002, p. 26).

Descrito como um dos problemas desta literatura pela autora, um aspecto é que muitos estudos focam mais no aspecto “gerencial” e para isso usam mais a linguagem de processos em busca de eficiência, eficácia e controle. Assim, faltam os aspectos de conflitos políticos. Frey (2000) afirma que em inglês se usa o conceito “*polity*” para denominar as instituições políticas, “*politics*” para os processos políticos e “*policy*” para os conteúdos da política. Dessa forma, a dimensão institucional “*polity*” refere-se à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Enquanto no quadro da dimensão processual “*politics*” tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso e que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. A dimensão material “*policy*” refere-se aos conteúdos concretos, ou seja, à configuração



dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. No caso brasileiro, trazendo para a crítica de Souza (1996) significa que a literatura foca mais no “*policy*” e menos no “*politics*”, ou seja, os estudos tratam mais de questões materiais e gerenciais sem muito verificar os conflitos que existem entre os diversos atores sociais e organizações intermediárias entre o nacional e o local.

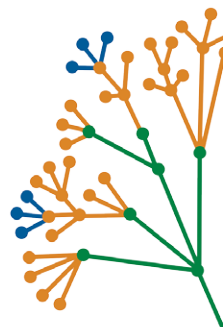
A descentralização também foi uma forma de melhorar a gestão dos recursos, principalmente em um cenário de crises econômicas no período (fim da década de 1980) e da diminuição do poder do Estado Nacional. Jacob (1989) relata que:

Por trás da descentralização está colocada uma questão básica de sobrevivência econômica, ou, se preferirmos, um mecanismo adequado para o uso e redistribuição mais eficiente do escasso orçamento público. Partindo-se das aspirações, demandas e projetos locais, a descentralização representa não somente a possibilidade de ordenação dos serviços públicos, mas também uma garantia de que os próprios beneficiários garantam o seu controle, configurando principalmente a recuperação da racionalidade da decisão local (JACOB, 1989, p. 42).

Segundo Bronzo (2006, p. 149) “a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988”. Ainda segundo a autora:

A questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas (BRONZO, 2006, p.149).

Porém, a construção desses espaços nem sempre ocorre de forma harmoniosa promovendo a integração dos vários representantes. Em alguns espaços, a decisão pode centrar-se mais próxima dos atores locais, em outros, pode abranger apenas alguns representantes, enquanto pode haver situações que, mesmo existindo o espaço, sua função de representatividade e espaço de participação pode ser insignificante. Ricci (2004) relata que, mesmo com muitas políticas públicas adotando ações participativas, há uma série de problemas como as demandas que não são atendidas porque a comunidade que participa de espaços como conselhos muitas vezes não são as pessoas-alvo da política pública, dificultando assim sua institucionalização.

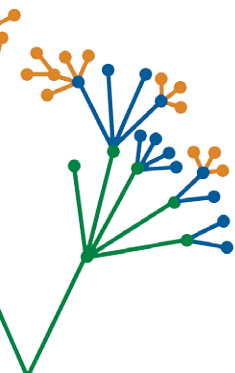


3 ALÉM DOS MUNICÍPIOS: O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL BRASILEIRO

A descentralização fez com que novos arranjos fossem adotados no processo de construção e acompanhamento das políticas públicas como os espaços participativos. Côrtes (2005) relata que durante a década de 1990, leis complementares em áreas da saúde, assistência social, etc. normas e portarias ministeriais criaram conselhos integrados por representantes da sociedade civil e dos governos, responsáveis por definir políticas setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. A autora descreve que entre esses conselhos destacam-se os de políticas sociais, nas áreas de saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, entorpecentes, e os conselhos de direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, dos portadores de deficiências, do idoso.

Em relação ao desenvolvimento rural, os conselhos começaram a ser utilizados nas políticas públicas a partir de meados dos anos 1990. Para acessar as políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, os municípios necessitavam criar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). O Pronaf dá ênfase no desenvolvimento rural com o objetivo principal de disponibilizar crédito aos agricultores que antes tinham dificuldades de utilizar esse instrumento de política agrícola, porém, uma modalidade denominada Pronaf-M ou Infraestrutura era para ofertar estruturas aos municípios. Abramovay e Veiga (1999) destacam que apenas poderiam pleitear os financiamentos aqueles municípios selecionados no Conselho Nacional do Pronaf e que dispusessem de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), aprovado pelo respectivo CMDR. Oliveira (2002) descreve que no CMDR participam entidades públicas e privadas (prefeituras, sindicatos, órgãos de extensão rural, etc.). No caso do Pronaf, são os conselhos que determinam as demandas por meio de PMDR.

O enfoque do Pronaf-M ou Infraestrutura era municipal, mesmo que participassem organizações que atuavam no nível estadual, como os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Segundo Abramovay (2001), os conselhos como o CMDR foram formados estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios e não expressavam uma dinâmica local significativa. O autor faz uma crítica quanto à representatividade e descreve que em muitos conselhos estavam presentes os secretários de Agricultura, não havendo ampla participação de muitos atores sociais. Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 58) afirmam que “não há dúvida de que, na maioria dos casos, os conselhos limitam-se às atividades rotineiras de controle, que reproduz os costumes e, sobretudo, poderes locais consolidados”.



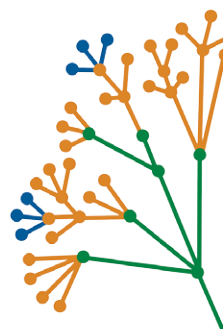
A influência do poder municipal é destacada por Abramovay e Veiga (1999) no que chamam de prefeiturização dos CMDR. Abramovay (2001, p. 123) relata que “segundo informações de técnicos do MDA, parte muito significativa dos Conselhos reúne-se apenas para elaborar o Plano de Trabalho, por convocação da Prefeitura ou da extensão rural”. Outra problemática descrita pelo autor é que “os Planos de Desenvolvimento Rural não sejam concebidos na esfera estrita de um município mas insiram-se num horizonte estratégico de caráter regional” (ABRAMOVAY, 2001, p. 123).

Moura (2007) corrobora com a necessidade de um caráter regional nas políticas de desenvolvimento rural e relata que desde 2003 o Pronaf Infraestrutura vem passando por mudanças e ajustamentos sendo a principal dessas mudanças a linha infraestrutura ter como foco a dinamização da agricultura familiar através de territórios rurais e não mais a agricultura familiar de municípios específicos. Segundo Delgado e Grisa (2014), a linha Infraestrutura e Serviços do PRONAF “criada em 1997” foi reformulada em 2003, dando lugar ao Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (Pronat).

Assim, a participação social nas políticas públicas pode ocorrer dentro dos limites dos municípios ou abranger mais atores sociais, por exemplo, constituindo um território. Bandeira (1999) relata que a organização da sociedade civil possui especificidades na esfera territorial e temática. No âmbito territorial, as práticas participativas estão relacionadas com os espaços sub-regionais que são intermediários entre o estado e o município, onde não se localizam as instâncias político-administrativas. No âmbito temático procura-se promover a articulação social em caráter permanente, buscando influenciar o processo de tomada de decisões públicas que se referem ao desenvolvimento regional fugindo das ações específicas ou setoriais. Beduschi Filho e Abramovay (2004) descrevem que o maior desafio do planejamento brasileiro consiste em passar de uma lógica de repartição setorial de recursos e de demanda “de balcão” para uma lógica territorial e de projetos.

A proposta de políticas de desenvolvimento rural com um enfoque territorial no nível do governo federal surge com a criação da SDT/MDA. O documento (MDA, 2003) relata que a existência dos conselhos municipais resultado da descentralização pode acrescentar ao território por meio de fusões e acúmulo de capital humano e social com o objetivo de promover uma maior capacidade para participar da formulação e controle social das políticas públicas. O documento também destaca a necessidade de integrar ações que vão desde políticas sociais, infraestrutura, etc., assim como o fomento à organização social no território.

Na política territorial foram criados novos espaços de articulação como o Coder onde se procura incorporar os CMDR. Segundo a Resolução N°. 48, de 16 de setembro de 2004:



Recomendar que o processo de criação e/ou reformulação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável contemplem a representatividade, diversidade e pluralidade dos atores envolvidos nas diferentes dimensões do desenvolvimento rural (social, econômica, cultural, política e ambiental), e baseie-se em processos de articulação existentes, de modo a buscar-se a efetividade e legitimidade da gestão social - objeto desses espaços colegiados (BRASIL, 2004, art. 1º).

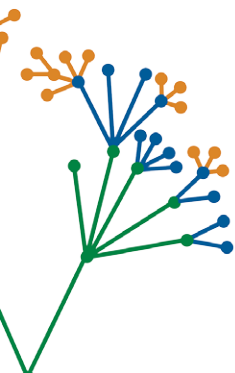
Dessa forma, as políticas territoriais vão sendo aperfeiçoadas ou alteradas com o tempo. O MDA (2005) relata a importância desse processo com o objetivo de permitir uma visão mais integradora de espaços e buscar a integração das organizações internas dos territórios rurais, entre elas e com o resto da economia regional e nacional. Outro objetivo descrito é reduzir desperdícios vinculados à superposição e à dispersão de esforços.

Essa visão mais integradora de espaços por meio dos territórios esbarra na problemática do federalismo, pois, como destaca Bronzo (2006), o território não é um ente federativo e assim não consegue receber recursos. Com isso, para muitas políticas, por exemplo, infraestrutura no território, há a necessidade de vontade política e articulação com outros entes como uma prefeitura para receber os recursos. Sobre esses espaços colegiados, Medeiros e Dias (2011) relatam que a Resolução nº. 48 e depois a nº. 52⁴¹ não se referem a um marco jurídico dos territórios, mas apenas à criação dos espaços colegiados. Os autores também relatam o papel consultivo do Codeter e a necessidade de sua homologação pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável para garantir a legitimidade formal.

O MDA (2014) destaca o papel dos colegiados na definição das prioridades de uso dos recursos como na contratação de projetos para infraestrutura rural que devem ser coerentes às definições expressas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). "Além disso, os colegiados possuem a atribuição de realizar a gestão social dos contratos. Para isso contam com o apoio dos Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva que implementam a Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra (MDA, 2014, p. 2).

Como o Codeter não tem um marco jurídico e muitas vezes necessitam recorrer aos municípios, uma possibilidade jurídica para a gestão territorial ter mais articulação no recebimento de recursos e fugir da municipalidade seria a criação de uma instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia administrativa e financeira como sugerida por Leal (2012). Esse arranjo jurídico pode ser possível via consórcios públicos. Carlos e Trevas (2013) relatam que o consórcio público representa a possibilidade de amadu-

⁴¹ Resolução Nº. 52 de 16 de fevereiro de 2005.



recimento do federalismo brasileiro e decorre de um marco legal expresso na Lei nº. 11.107/2005. Além da segurança jurídica, ele fornece uma complexa arquitetura de gestão como garantia de efetividade e sustentabilidade ao empreendimento proposto.

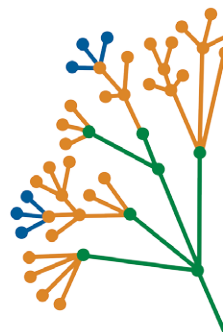
Apesar da possibilidade de os municípios que compõem um território formarem um consórcio público, as experiências desse arranjo nas políticas para o meio rural ainda são poucas. Outra crítica da política territorial é a dificuldade de fugir do setorial (rural). Com isso, uma das propostas foi a criação do PTC, em 2008, com o objetivo de promover uma maior integração de políticas públicas nas áreas rurais. O objetivo do programa como descrito no arcabouço normativo é ser uma política de combate à pobreza nas regiões contínuas que passam a formar territórios para essa integração de ações. Diferentemente da política territorial, anterior, que era coordenada pelo MDA, essa passa a ser coordenada pela Casa Civil com a presença de vários ministérios e organizações ligadas a esses ministérios, como aponta Favareto (2009).

Na definição dos municípios participantes dos territórios pouco foi discutido nos documentos sobre a problemática da coesão entre esses entes, conflitos, questões de poder, etc. Quando se verifica os PTDRS que são os documentos elaborados para a criação dos territórios, há uma descrição de dados geográficos, socioeconômicos, etc., porém, ainda se conhece pouco dos aspectos dentro do território, como se articulam os determinados atores sociais, municípios, ou seja, os problemas no campo político (*politcs*).

Mesmo com a criação do PTC, inicialmente com 60 territórios e depois passando para 120, permaneceram também os denominados territórios rurais. Uma das propostas do PTC é a integração de ações, porém, alguns estudos avaliam a dificuldade de alcançar esse objetivo, por exemplo, a pouca participação do nível estadual ou a prevalência ainda do rural onde o programa ainda não conseguiu atender ao proposto de fugir de uma lógica setorial para uma territorial. Araújo (2010) verificou, por meio de consultas aos documentos, que em muitas políticas territoriais é a Secretaria de Agricultura ou de Desenvolvimento Agrário que comanda o processo, o que dificulta a integração de outras políticas, dado sua natureza setorial. Segundo a autora:

Um dos estados de maior avanço é a Bahia, onde existe um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) atuante, presidido pelo Secretário de Planejamento, e onde a opção pela territorialização das políticas estaduais parece bem firme. O exemplo baiano deixa a lição de que é preciso investir neste elo entre as políticas nacionais e locais (Araújo, 2010, p. 210).

Mesmo existindo recursos para a política territorial, a falta de uma articulação com o território faz com que esse recurso não seja utilizado. Pereira Leite e Wesz Júnior (2011) relatam que, no quesito financeiro-orçamentário, a participação dos atores territoriais responsáveis pela implementação dos projetos deve ser



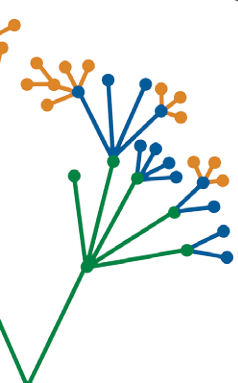
estimulada para que, os recursos não retornem ao Tesouro pelo seu não uso. Fornazier e Belik (2012) verificam principalmente com base em outros estudos que apesar do território ser um espaço de articulação de políticas públicas, muitas ações ocorrem de maneira isolada (setorial) no escopo de cada ministério.

O espaço participativo como o Codeter tem essa função de definir ações prioritárias no território e promover transformações produtivas e/ou o aumento do capital social. Assim, alguns territórios podem priorizar transformações produtivas e inclusive na política territorial brasileira há recursos para isso por meio do Programa de Infraestrutura para Territórios Rurais (Proinf), porém, as prioridades podem inclusive agravar conflitos com a exclusão de outros atores sociais que compõem o território.

O Brasil possui 239 territórios segundo o Plano Safra da Agricultura Familiar do MDA 2014-2015. Entre eles, há Territórios Rurais (antigos e novos) e 120 Territórios da Cidadania (MDA, 2014). Nesses territórios, o Plano Safra aponta o PROINF como um mecanismo de apoio às iniciativas de beneficiamento, armazenamento e de comercialização de produtos. Ou seja, por meio do Proinf os espaços participativos como o Colegiado podem eleger prioridades para o território. Rambo et al. (2013) relatam que os Colegiados Territoriais do PTC estruturam-se em geral a partir dos mesmos colegiados do Pronat, ou seja, cada Território da Cidadania ou território rural tem um colegiado. Porém, há algumas diferenças no PTC:

No entanto, há três diferenças quanto aos objetivos, estrutura, abrangência e complexidade institucionais, quais sejam: (a) presença de um Comitê Gestor Nacional; (b) a subdivisão dos Colegiados em Comitês Temáticos (educação, cultura, saúde, etc.) uma vez que tratam de ações e políticas mais abrangentes que as temáticas vinculadas ao meio rural; (c) maiores esforços em estruturar a participação do Estado em suas três instâncias administrativas (federal, estadual e municipal) (RAMBO et al. 2013, p. 109).

O colegiado é um espaço formado por um conjunto de atores de grande importância na gestão territorial. O Manual do PROINF (MDA, 2014) dá um maior enfoque no colegiado na utilização dos recursos para infraestrutura, mas seu papel pode não ser apenas como um espaço para decidir alocação de recursos, mas para definir um projeto de desenvolvimento para o território que poderá inclusive contrapor com a lógica produtivista, por exemplo, pode focar mais atividades de conservação ambiental, etc. No caso desses recursos, para cada território será empenhada uma única proposta, embora o mesmo possa indicar até três objetos prioritários para contratação de infraestrutura rural. O Manual descreve que o papel do Colegiado Territorial é estratégico neste processo e tem a função de verificar o desempenho dos projetos no âmbito dos territórios. Para cumprir esse papel o colegiado contará com o apoio dos Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva que executarão a Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra (MDA, 2014, p. 14).



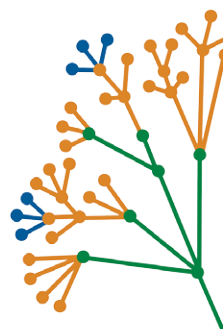
O que se chama de Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra é uma oferta de assessoria técnica aos colegiados para monitorar as políticas de desenvolvimento rural em busca de efetividade por meio da pactuação territorial para resolver os entraves identificados no processo de implementação (MDA, 2014). Ou seja, o Colegiado ao mesmo tempo em que dialoga com sua base de atores sociais ou com os participantes da política, também dialoga com a assessoria técnica que fará esse diálogo com outras instâncias da política. A Figura 1 mostra as relações do Colegiado com outras instâncias no Programa Territórios da Cidadania.



Figura 1 – Gestão do Programa Territórios da Cidadania

Fonte: Territórios da Cidadania (2009).

O Comitê Gestor Nacional é uma instância composta por Secretários-Executivos ou Secretários Nacionais de todos os ministérios que compõem o PTC. Sua função é aprovar as diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliar o programa e definir novos ministérios. O Comitê de Articulação Estadual é composto pelos órgãos federais que atuam no estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo governo do estado e por representantes das prefeituras dos territórios. Suas atribuições são: apoiar a organização nos territórios, fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas, auxiliar na divulgação



do programa, apresentar sugestões de novos territórios e acompanhar a execução. O Colegiado Territorial é composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada território. Ele define o plano de desenvolvimento do território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do território e exerce o controle social do programa (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009). Segundo o Manual do Proinf:

Os Colegiados Territoriais devem encaminhar o(s) tema(s) e objeto(s) priorizado(s) aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para que os mesmos os analise e identifique possibilidade de integração com outras políticas públicas. Da mesma forma, a SDT/MDA comunica aos CEDRS o resultado da avaliação das propostas (MDA, 2014, p. 10).

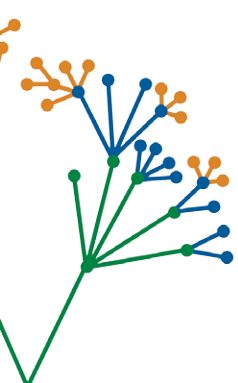
No Proinf poderão apresentar propostas de projetos de infraestrutura rural para os Territórios Rurais e da Cidadania, órgãos da administração pública estadual, municipal e do Distrito Federal e Consórcios Públicos. Também é relatado que é vedada a transferência de recursos a estados e municípios para entidades privadas com o objetivo de evitar a estruturação de entes privados com recursos públicos por meio deste instrumento (MDA, 2014).

Assim, observa-se que a formação dos consórcios públicos como discutido por Bronzo (2006) poderia permitir que os recursos fossem repassados a estes que abrangem um número maior de municípios, já que, como o Colegiado não tem um marco jurídico, o Consórcio Público juridicamente permite esse recebimento de recursos públicos. Porém, há muitos entraves como os conflitos entre municípios, etc.

Na elaboração dos projetos comuns, especialmente no recebimento dos recursos financeiros, a questão municipal pode ser uma grande problemática. Santos (2010) analisa o Território do Alto Sertão Sergipano e descreve a problemática da falta da personalidade jurídica do território e a dificuldade de municípios receberem recursos devido a problemas de débitos com o governo federal.

Um dos graves problemas encontrados para desenvolver as ações no território são as pendências fiscais das prefeituras com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). São elas as receptoras dos recursos repassados pelo MDA, mas a inadimplência de alguns municípios inviabilizou a execução de projetos nestes.

Os projetos de infraestrutura que estão sendo implantados já foram identificados, dentro dos arranjos produtivos locais, como atividades consideradas essenciais para o desenvolvimento do território. Entretanto, o Codeter, por não ter personalidade jurídica, não pode ser o proponente de projetos de financiamento para o território (SANTOS, 2010, p. 63).



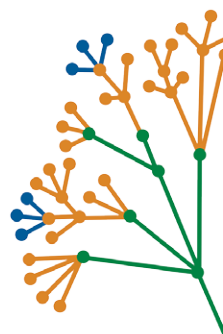
Quando os municípios de um território enfrentam essa problemática, uma maneira é direcionar o projeto para outro município adimplente com o governo federal, mesmo que às vezes possa não ser o município com melhores condições de receber um empreendimento, por exemplo. Assim, verifica-se nessa etapa a problemática da falta de um ente público. O Consórcio Público aparentemente seria uma solução, porém, cai na problemática anterior da necessidade dos municípios que compõem o consórcio estarem adimplentes.

Outra questão verificada em alguns estudos é que, mesmo o Colegiado abrangendo todo o território, há diferenças de poder político entre municípios. Em um estudo no Território da Cidadania Noroeste Colonial, RS, Deckert e Allebrandt (2013, p. 143) relatam que “alguns entrevistados responderam que muitas ações do programa ainda atendem a interesses individuais dos municípios, poucos projetos são desenvolvidos considerando uma área de abrangência maior”.

Como se pode verificar em um conjunto de estudos, mesmo com uma década de ações em políticas territoriais, há ainda uma série de dificuldades da articulação das ações propostas pela política e sua implementação no *locus* território, sendo que, nesse contexto, o Codeter tem uma grande importância de ser o espaço de articulação. Esse espaço não é homogêneo, há interesses de projetos hegemônicos que podem criar conflitos, assim como a exclusão de determinados atores sociais desse espaço de participação. Outra dificuldade da articulação dentro do próprio território é o contexto de federalismo, ou seja, como esse Colegiado articula com os municípios que fazem parte do território, com os estados e com o governo federal.

Assim, mesmo com toda a discussão sobre a importância de se pensar além do município abrangendo um espaço maior de articulação, no caso, o território, na operacionalização das ações se recai de ter que recorrer ao município. Isso implica em questões que foram discutidas em outros períodos como a influência do poder local, das dificuldades de articular com outros municípios para acordos e principalmente da política ter uma abrangência maior.

Em alguns projetos territoriais a implementação unicamente circunscrita em um município pode inclusive gerar muitos entraves, por exemplo, em questões sanitárias onde a comercialização fica limitada a um único município por adotar um serviço de inspeção municipal. Fornazier e Belik (2014) relatam isso em um estudo em dois Territórios da Cidadania nas compras da agricultura familiar para a alimentação escolar e sugerem que uma pactuação territorial com a criação de projetos compartilhados (consórcios públicos) permitiria compartilhar esses serviços de inspeção e também os produtos das agroindústrias poderiam ser comercializados nos municípios que compõem o território. Porém, para formar esse arranjo jurídico há uma série de entraves como os discutidos anteriormente como as diferenças de poder, adimplência, etc.



O arranjo jurídico do consórcio público vem sendo incentivado em alguns estados como na Bahia. O PPA 2016/2019 (BAHIA, 2015) estabelece como proposta a articulação com os municípios por demanda e/ou por meio dos territórios de identidade, a integração e adequação aos programas e às políticas públicas estaduais e federais e “para isso” propõe apoiar a criação de consórcios públicos municipais. Alguns territórios da Bahia, assim como em outros estados, já possuem consórcios públicos. Assim, cabe verificar como esses novos arranjos jurídicos intermediários entre os municípios e os estados na presença de espaços participativos (Codeter) dialogam ou não, pactuam ações, geram ou acentuam conflitos, etc.

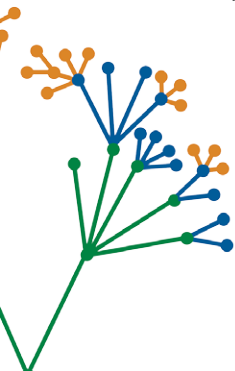
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel do município como ente federativo brasileiro sofreu muitas mudanças com o passar do tempo, assim como sua relação com outros entes federativos. Leal (2012) já pensava na possibilidade de um ente federativo entre o município e o estado. Uma sugestão do autor era a criação de sociedades jurídicas com fins específicos, pois era difícil definir um ente intermediário pelo fato da delimitação de “território” variar conforme a área de atuação.

A Constituição Federal de 1988 permitiu que os municípios ganhassem mais autonomia com a descentralização. Uma maneira de aproximar os atores sociais do estado foi a criação de espaços participativos como os conselhos. Com o objetivo das políticas saírem dos limites municipais foram criadas as políticas territoriais com a presença do colegiado (Codeter) como espaço de participação. Porém, no plano de concepção dessas políticas pouco se enfatizou de diferenças de poder e conflitos, elas ficam mais no plano gerencial.

Outra problemática é que, mesmo expandindo as ações para o território, essas estão mais no campo consultivo, pois na implementação falta um ente jurídico. Com isso, há a necessidade de buscar arranjos como retornar aos municípios para o recebimento dos recursos. A criação de consórcios públicos permitiria resolver em parte essa problemática, porém, é um mecanismo ainda pouco presente nos projetos de desenvolvimento rural e envolve também conflitos entre os componentes do território.

Verifica-se que na passagem de uma política pública do seu plano de construção para a implementação surgem vários entraves. Os espaços como os territórios com sua heterogeneidade podem buscar ações com o objetivo de contornar os problemas, por exemplo, na falta de um marco jurídico utilizarem de mecanismos como consórcios públicos. Porém, os exemplos atuais mostram que as políticas territoriais ainda ficam “presas” ao município e “com isso” nas particularidades dos territórios há casos de exclusão de grupos sociais, maior poder de influência de alguns municípios, etc., o que faz com que a política



territorial não tenha o seu principal objetivo concretizado que é o de integrar ações em um espaço maior incluindo os diversos atores sociais.

Este trabalho apresenta como limitação focar nos aspectos mais normativos do papel do município nas políticas territoriais e possibilidades de novos arranjos jurídicos, porém, cabe mais pesquisas empíricas para verificar os conflitos que surgem nos espaços territoriais.

5 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf). Brasília, DF: IPEA, abril de 1999 (Texto para Discussão, n. 641).

ARAÚJO, T. B. Pensando o futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: ARAÚJO, T. B. (Coord.). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010, p. 197-217. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12).

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

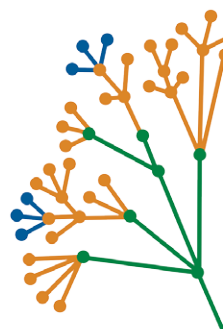
_____. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BAHIA, Governo da. Plano Plurianual Participativo 2016-2019. Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/PublitaioPHP/Uploads/31082015151213000000_PPA_2016-2019_.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2015.

BANDEIRA, P. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. IPEA: Brasília, fevereiro de 1999. (Texto para Discussão n. 630).

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*, v. 14, n. 3, p. 35-70, 2004.

BONNAL, P. Território da cidadania, evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural. Observatório de Políticas Públicas para Agricultura, Programa



de Pós- Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, n. 14, fev. 2008.

BRASIL. Decreto N°. 1.946, de 28 de junho de 1996. Diário Oficial da União (D.O.U.) de 01 de julho de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D1946.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2015.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf. Resolução N° 48 de 16 de setembro de 2004. Diário Oficial da União (D.O.U.) de 23 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372514307.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Decreto de 25 de fevereiro. Diário Oficial da União (D.O.U.) de 26 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm>. Acesso em: 05 fev. 2015.

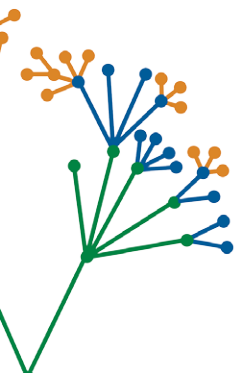
_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA, SDT, CONDRAF, junho 2003. Disponível em: <http://www.repositorio.seplan.mt.gov.br/planejamento/download/dr/Bases_Conceituais_SDT.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o Planejamento – Documento de Apoio N° 02, Brasília, novembro de 2005. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/3261361>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. Manual Operacional do Proinf 2014. Ação Orçamentária de Apoio à Infraestrutura em Territórios Rurais. Brasília, DF. MDA/SDT Departamento de Inclusão Produtiva, junho de 2014. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Manual_Proinf_2014_4-de_junho_FINAL.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2015.

BRONZO, C. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: Políticas públicas; coletânea. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166.

CARLOS, V.; TREVAS, P. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 15-28.



CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, n. 25, p. 143-174, 2005.

DECKERT, C. T.; ALLEBRANDT, S. L. A efetividade da cidadania no Programa Territórios da Cidadania: um estudo de caso do noroeste colonial do Rio Grande do Sul. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade – AOS*, v. 2, n. 2, p. 139-152, 2013.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 22, n. 1, p. 132-163, 2014.

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

FERREIRA FILHO, M. G. O Estado Federal Brasileiro à luz da Constituição de 1988. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 86, p.116-129, 1991.

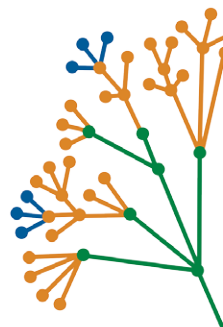
FORNAZIER, A.; BELIK, W. Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural: entre o territorial e o setorial. *Pensamento & Realidade*, Ano XV, v. 27, n. 3, p. 126-147, 2012.

_____. Articulação entre políticas de compras governamentais da agricultura familiar e políticas territoriais. In: 52º Congresso da SOBER, 2014, Goiânia, GO. Anais... Heterogeneidade e suas implicações no rural brasileiro, 2014.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000.

GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. 2. ed. Ministério do Interior, SUDENE, Recife, PE, 1967 [1959].

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



JACOBI, P. Políticas públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição. *São Paulo em Perspectiva*, v. 3, n. 1/2, p. 42-45, 1989.

LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto – O município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012 [1948].

LEITE, S. P.; WESZ JÚNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Territórios da Cidadania. In: LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (Coord.). *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 14). p. 169-196.

MEDEIROS, L. S. de; DIAS, M. M. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). *Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial: Desafios para Construção de um Marco Jurídico Normativo*. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 13). p. 127-242.

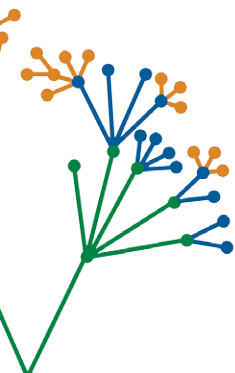
MOURA, J. T. V. de. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CM-DRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? *Organizações Rurais & Agroindustriais*, v. 9, n. 2, p. 241-255, 2007.

OLIVEIRA, R. O. Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: do setorial ao territorial. *Informações Econômicas*, v. 32, n.12, p.7-16, 2002.

RAMBO, A. G. et al. Apreendendo Dinâmicas Territoriais de Desenvolvimento por meio da análise escalar: um estudo do Proinf e das emendas parlamentares no Território Rural Zona Sul do Rio Grande do Sul. *Acta Geográfica*, v. 7, p. 103-132, 2013.

RICCI, R. Contradições na Implementação das Ações de Participação. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 36. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

SANTOS, C. L. O Alto Sertão Sergipano: análise das políticas de desenvolvimento neste "território rural". *Boletim Goiano de Geografia*, v. 30, n. 1, p. 51-67, 2010.



SOUZA, C. Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. Territórios da Cidadania. Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Março de 2009. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/download_orig_file?pageflip_id=2221713>. Acesso em: 12 nov. 2015.