

Articulação

Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)
REPRESENTAÇÃO DO IICA NO BRASIL

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais

VOLUME 8

Organizadores
Carlos Miranda e Breno Tiburcio

Outubro/2008

© dos autores
1ª edição: 2008

Direitos reservados desta edição:
© Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA. 2008

Distribuição:

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA
SHIS Qi 3, Lote "A", Bloco "F", - Centro Empresarial Terracota - Lago Sul
CEP: 71.605-450
Tel.: (61) 2106.5477
Fax: (61) 2106.5459
www.iica.org.br

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.
Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no sítio Web
institucional: <http://www.iica.int>

Coordenação editorial: Carlos Miranda

Revisão: Kênia Santos

Capa e diagramação: Romero Costa e Delano Regueiro

Foto da capa: Rodrigo Germano / Arquivo IICA

Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais / Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores); Tânia Bacelar... [et.al] (autores) - Brasília: IICA, 2008. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.8.)

p.282; 15 x 23cm.

ISBN13: 978-92-9039-958-2

1. Desenvolvimento rural - Brasil 2. Ordenamento territorial - Brasil 3. Ordenamento territorial - Políticas I. Echeverri, Rafael II. Leite, Sergio III. Bonnal, Philippe IV. Delgado, Nelson V. Kato, Karina VI. IICA VII. Título

AGRIS
E50

DEWEYE
307.72

APRESENTAÇÃO

Em novembro de 2003, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, por meio do seu Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável – Fórum DRS, tomou a iniciativa de organizar o I Fórum Internacional intitulado *Território, Desenvolvimento Rural e Democracia*, cujos resultados ofereceram importantes insumos para a compreensão de um tema, cuja concepção se encontrava à época em processo de construção.

Passados mais de quatro anos, a questão do desenvolvimento territorial no Brasil transformou-se em objeto de um número crescente de estudos e de intervenções políticas. Essa rica, variada e complexa experiência motivou novamente o IICA a atender a uma demanda das entidades participantes do Fórum DRS a executar, em 2007, um projeto denominado *Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais*.

Com efeito, a articulação de políticas, de entidades públicas e privadas e de atores sociais é um dos temas mais recorrentes nas discussões de planejamento e estratégias de desenvolvimento territorial, refletindo a percepção de freqüentes superposições de ações e de limitações da eficácia das iniciativas e projetos.

Para responder, pelo menos, parcialmente a esses desafios, o projeto acima mencionado, realizado em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Banco do Brasil, Governo do Estado da Bahia e apoio técnico do CPDA¹, foi implementado em cinco etapas: (i) análise do estado da arte do conhecimento técnico-científico sobre o tema; (ii) sistematização das lições apreendidas das boas práticas; (iii) realização de ampla consulta e debate virtual; (iv) elaboração de textos baseados nas boas práticas e reflexões acadêmicas; e (v) realização do III Fórum Internacional sobre o tema em novembro de 2007.

Esta publicação, com a qual o IICA e o Fórum DRS promovem o lançamento do 8º volume da Série Desenvolvimento Rural Sustentável, que aborda a temática

¹ Centro de Pós-graduação em Ciência Sociais, em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais, apresenta os resultados do processo descrito, consubstanciado em dois artigos, dois relatórios e um DVD .

No primeiro artigo do livro, a autora faz uma reflexão sobre a perspectiva das diversas visões de território no contexto de um processo avançado de globalização. Em seguida, trata de discutir como essas perspectivas se projetam no contexto do desenvolvimento regional sustentável brasileiro, considerando que se trata de um país continental, muito heterogêneo e de grandes desigualdades regionais, herdadas inclusive da forma de ocupação do seu espaço. Frente a essas constatações, conclui analisando o que denomina os três grandes desafios do desenvolvimento territorial no Brasil: consolidar um novo modo de planejar, adotar um tratamento de múltiplas escalas para seus espaços territoriais e efetivar uma abordagem multidimensional.

O segundo artigo explora os aspectos associados e condicionantes da articulação de políticas, com o propósito de mostrar a complexidade de ordem conceitual, política, institucional, financeira e técnica que envolve sua aplicação. Corolariamente apresenta a riqueza de instrumentos disponíveis para a obtenção de níveis adequados de articulação de políticas públicas.

Como conclusão procura demonstrar que é necessário superar a idéia que a articulação é um instrumento de planejamento, de ordenamento do gasto ou meramente orçamentário, mas, pelo contrário, sua viabilidade está determinada por um amplo conjunto de variáveis, que envolvem aspectos que vão muito além da prática do planejamento.

Os dois relatórios apresentam, respectivamente, as seguintes abordagens: o primeiro contempla uma análise da perspectiva do exercício da governança no desenvolvimento territorial e discute os processos de territorialização associados à articulação de políticas públicas e atores sociais; conclui analisando as lições apreendidas das experiências de desenvolvimento territorial no Brasil e, finalmente, oferece um conjunto de recomendações destinadas a colocar o tema na agenda nacional e amadurecer propostas de mudança estrutural para encaminhá-las politicamente.

O segundo relatório trata da memória e da sistematização da relatoria do evento, cobrindo todas as palestras, intervenções e debates até a plenária final,

cujos pontos relevantes foram as falas dos relatores e a explicitação da perspectiva dos representantes das entidades governamentais e atores sociais sobre a temática.

Carlos Miranda
Organizador da Série DRS

PREFÁCIO PELO IICA

O conceito básico de articulação de políticas públicas se refere à atividade desenvolvida por duas ou mais instituições que buscam aumentar o valor de seu serviço por meio de trabalho conjunto ou coordenado, em lugar de fazê-lo de forma separada.

A grande proliferação de especializações gera novas institucionalidades e, por conseguinte, como vemos em vários países, maior quantidade de ministérios, secretarias e organismos especializados e setoriais.

Como contrapartida a esse aumento, desenvolvem-se diversas atividades de planejamento e operacionalização, com base nas quais se vai tomando consciência de que as soluções dos problemas dificilmente serão alcançadas por meio de atividades exclusivamente setoriais.

As formas assumidas pela articulação de políticas públicas se expressam em todos os níveis. No internacional, observamos as chamadas “cúpulas”, reuniões em que presidentes adotam distintas modalidades de organização, que podem ser entre países de igual nível de desenvolvimento, associações ou grupos de países.

Isto expressa o reconhecimento de que as soluções para o tema do desenvolvimento dos países deixou de ser uma solução nacional e que os países, grandes e pequenos, desenvolvidos e em desenvolvimento, necessitam dessa articulação de políticas para assegurar melhores resultados para suas intervenções. No nível nacional, a articulação se expressa nos grupos interministeriais, interagenciais, interestaduais e intermunicipais.

Em anos recentes, a necessidade de articulação de políticas públicas se viu estimulada pelo desenvolvimento de políticas regionais e territoriais, que faz com que cada um dos organismos setoriais se veja obrigado a reconhecer suas próprias limitações a fim de atingir os objetivos estabelecidos.

Certamente, é mais fácil falar de articulação de políticas do que fazê-lo na

prática. As principais limitações observadas decorrem do poder que continuam emanando os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, que se preocupam quase que exclusivamente com problemas de caixa. Cada um dos organismos ou ministérios se preocupa somente com seus mandatos específicos, sentindo-se no dever de prestar contas somente disso e não do que se desenvolve em atividades articuladas.

As dificuldades de comunicação entre secretarias, ministérios e agências – e o fato de ser mais fácil agregar agendas que eliminá-las, complicam ainda mais a articulação. Finalmente, temos o problema chave: definir quem decide quanto se vai gastar para atingir os objetivos.

A chave para a articulação de políticas públicas se encontra em dois elementos fundamentais: compartilhar informação e sincronizar ações. Desta maneira, busca-se, por um lado, evitar a duplicação de esforços e, por outro, um maior impacto via desenvolvimento de atividades articuladas e sincronizadas.

Como sempre, toda organização tem vícios e virtudes. Organizações altamente hierarquizadas favorecem rapidez na tomada de decisões, garantem resultados e rápida resposta diante de sintomas de problemas. Mas, em contrapartida, têm como defeito a contínua repetição de atividades, sem avaliação de impactos.

Já as organizações em rede têm como virtudes sua maior adaptabilidade, elasticidade e capacidade de resposta a causas mais profundas dos problemas. O risco que oferecem está na maior dificuldade de controlá-las.

Conforme mencionado, a articulação de políticas apresenta níveis distintos. Dá-se nos níveis nacional, estadual, regional e municipal e, como sempre, não há uma receita única de sucesso, devendo-se avaliar o tipo de organização e suas possibilidades de alcançar a meta específica.

A articulação de políticas públicas tem custos importantes. Dentre eles, destacam-se o temor da perda de poder (controle de meios imateriais, jurisdição, competência e orçamento) pelas agências; perda de influência nos níveis superiores por conta da horizontalidade dos novos processos; oposição à hierarquização histórica; necessidade de mudanças institucionais com possível aumento da desconfiança e decorrentes acirramentos burocráticos; estabelecimento de

relações com organizações com baixo nível de controle (como, por exemplo, ONGs) e, por último, gastos não previstos no orçamento.

Mas, certamente, os benefícios de articulação de políticas são, também, muito significativos. Entre eles, destacam-se o aproveitamento das capacidades mais adequadas de cada instituição participante; o desvio de duplicações de esforços com, pelo menos, a moderação de seus efeitos indesejáveis; a redução dos riscos de se deixar alguma área desatendida; a minimização de esforços contraditórios e, sobretudo, a maximização de resultados e a redução de custos.

Além desses benefícios gerais, a articulação de políticas reforça o valor de cada agência e funcionário. Pode-se melhorar a supervisão e reduzir a corrupção; reforçar o sentido de pertença dos membros de cada uma das organizações a entidades maiores; capacitar recursos humanos no curso da experiência; oferecer oportunidade de comparação e “abrir” as mentes dos funcionários.

O atual contexto vivido no Brasil mostra mobilização por visões integradas, cortes interagenciais e multidisciplinares. Indica que devemos valorizar os aspectos positivos dessas possíveis interações e buscar maneiras de minimizar, com aprendizagem e troca de conhecimento, os custos de que falamos. Nesse sentido, esta publicação é uma boa maneira de contribuir para processos mais bem-sucedidos de desenvolvimento.

Carlos Américo Basco
Representante do IICA no Brasil

RESUMO

A questão do desenvolvimento territorial no Brasil transformou-se em objeto de um número crescente de estudos e de intervenções políticas. Essa rica, variada e complexa experiência motivou o IICA a atender uma demanda das entidades participantes do seu Fórum DRS para executar, em 2007, um projeto denominado *Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais*.

Com efeito, a articulação de políticas, de entidades públicas e privadas e de atores sociais é um dos temas mais recorrentes nas discussões de planejamento e estratégias de desenvolvimento territorial, refletindo a percepção de freqüentes superposições de ações e de limitações da eficácia das iniciativas e projetos.

As reflexões sobre essas questões é o objeto deste livro, consubstanciadas nos resultados de cada uma das cinco etapas do projeto acima mencionado, quais sejam: (i) análise do estado da arte do conhecimento técnico-científico sobre o tema; (ii) sistematização das lições apreendidas das boas práticas; (iii) realização de ampla consulta e debate virtual; (iv) elaboração de textos baseados nas boas práticas e reflexões acadêmicas; e (v) realização do II Fórum Internacional sobre o tema, em novembro de 2007.

RESUMEN

El tema de desarrollo territorial en Brasil se convirtió en objeto de un número creciente de estudios y de intervenciones políticas. Esa rica, variada y compleja experiencia motivó que el IICA atienda una demanda de instituciones participantes de su Foro DRS para ejecutar, en 2007, un proyecto denominado *Desarrollo Territorial: articulación de políticas públicas y actores sociales*.

En realidad, la articulación de políticas, instituciones públicas y privadas, así como de actores sociales es uno de los asuntos más involucrados en las discusiones de planeamiento y estrategias de desarrollo territorial, reflejando la percepción de superposiciones de acciones frecuentes y de limitaciones de la eficacia de las iniciativas y proyectos.

Las reflexiones sobre esos asuntos es objeto de este libro, fundamentadas en los resultados de cada una de las cinco etapas del proyecto antes citado, que son: (i) análisis del estado de arte del conocimiento técnico-científico sobre el tema; (ii) sistematización de las lecciones aprendidas de las buenas prácticas; (iii) realización de consulta amplia y debate virtual; (iv) elaboración de textos basados en las buenas prácticas y reflexiones académicas; y (v) realización del II Foro Internacional sobre el tema en noviembre de 2007.

SUMMARY

The issue of territorial development in Brazil has become the object of a growing number of studies and political interventions. Such rich, varied and complex experience has motivated IICA to accept a request from participants of its Sustainable Rural Development Forum, as they asked the Institute to promote a project called *Territorial Development: articulation of public policies and social actors*.

This is notably a recurrent subject in discussions about the planning and strategizing of territorial development, reflecting the perception of frequent overlapping of actions and limited efficacy in projects and initiatives.

This book reflects upon such issues as it analyses results of each of five steps of the above mentioned project: (i) analysis of the subject's technoscientific state of the art; (ii) organization of best practices and lessons learned; (iii) conduction of a broad consultation and web forum; (iv) text production based on academic evaluation and best practices; and (v) production of the subject related III International forum, in November 2008.

SUMÁRIO

PALESTRA MAGNA: POLÍTICA PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E TERRITÓRIOS.....	15
ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	29
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS.....	69
MEMÓRIA E RELATORIA DO II FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS.....	171
INTRODUÇÃO.....	171
PALESTRA MAGNA.....	175
ARTICULAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	184
EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS.....	192
Espanha.....	192
França.....	199
México.....	209
Portugal.....	214
EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS NO ÂMBITO ESTADUAL.....	222
Bahia – O Reconhecimento dos Territórios de Identidade como Unidades de Planejamento Governamental.....	222
Sergipe – Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo.....	227
AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM SEIS TERRITÓRIOS SELECIONADOS.....	235
Território das Missões – RS.....	235
Irecê – BA.....	236
Cariri – PB	239
Território de Desenvolvimento Rural Sustentável Sul de Roraima – RR ..	241
Portal da Amazônia – MT.....	244
Consórcio do ABC – SP.....	246
AS PERSPECTIVAS DOS AGENTES GOVERNAMENTAIS.....	254
Os atores sociais.....	255
O papel do Banco do Brasil.....	257
Governança democrática e governança participativa.....	258

PLENÁRIA FINAL: PAINELISTAS.....	266
1. Sergio Leite (OPPA/CPDA).....	267
2. Nelson Delgado (OPPA/CPDA).....	271
3. Ronald Lobato (Seplan – BA).....	275
4. Ademir Cazella (UFSC).....	275
5. Naidison Batista (ASA).....	278
6. Ubiramar de Souza (CETI).....	279
7. Simplício Mário de Oliveira (MIN).....	280

PALESTRA MAGNA: POLÍTICA
PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO
SOCIAL, DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL E TERRITÓRIOS.

Tânia Bacelar

■ Professora, economista e socióloga

Primeira parte: O contexto mundial e as diversas visões de território e de desenvolvimento regional sustentável.

O debate sobre as políticas públicas e sua territorialização, tem a ver com o momento que nós vivemos – um processo muito avançado de globalização. Inicialmente, porque os territórios transformam-se, cada vez mais, em palco de operação dos grandes agentes mundiais, que são capazes de operar em centenas de territórios ao mesmo tempo. Isso é uma mudança importante por duas razões que gosto de destacar.

Primeiro porque isso aumenta a interação entre os diversos territórios do mundo. A capacidade desses agentes amplia as ligações entre os vários territórios, colocando uns diante de outros. Mas a razão mais importante não é essa. É que esses agentes difundem seus padrões nos diversos territórios onde atuam. Disso resulta o que chamamos de tendência à homogeneização. Trata-se de uma tendência a tudo ficar parecido nos diversos territórios do espaço mundial.

Nesse contexto, é possível identificar, em cada território, processos, atributos, padrões, tendências, que não são daquele território. São de outros, mas foram trazidos para eles por agentes que estão presentes em muitos territórios. Essa é uma das razões pela qual a discussão sobre a organização e dinâmica dos territórios vem se tornando mais intensa.

Esse movimento uniformizador gera uma tensão entre esse processo de homogeneização e a realidade concreta de cada território. Em minha opinião, vivemos em um momento em que essa tensão está cada vez mais forte. Talvez isso nos estimule a pensar sobre o território.

Por outro lado, o movimento de globalização não é uniforme. Na verdade, ele é redefinidor de hierarquias entre lugares e entre agentes. Alguns têm a capacidade de atuar mundo afora, a maioria atua localmente. Mas os agentes globais não escolhem todos os territórios para atuar: escolhem alguns territórios a partir dos seus próprios interesses e nesse movimento, vão recriando hierarquias.

Estamos em um momento em que hierarquias estão sendo reconstruídas e interações redefinidas. Em muitos territórios a presença desses agentes é muito mais forte do que em outros. Nesse caso, a tensão é muito mais forte do que em outros. Isso nos leva a discutir as especificidades de cada território, pelo menos para responder a uma pergunta: por que alguns territórios interessam aos agentes globais e outros não?

Com a resposta, alcançaremos outro olhar sobre o território que não é o mesmo olhar dos grandes agentes mundiais. É o olhar de quem vive nos territórios. Alcançaremos também, a convicção de que os territórios não são construídos apenas a partir das escolhas dos agentes globais. Pelo contrário, os territórios são *construções sociais*, como nos ensina a Geografia Regional e a História.

Cada território tem o seu meio ambiente, sofreu um determinado processo de ocupação humana, abrigou um conjunto de pessoas. Cada território tem os seus valores, suas manifestações culturais, sua identidade. Portanto, território não é só plataforma de operação dos grandes agentes mundiais, posto que cada um deles tem vida própria, tem sua história, tem identidade.

Por isso, o trabalho das políticas públicas precisa considerar essa dupla visão de território. Especialmente porque esse debate está cada vez mais presente na agenda da Academia e entre os formuladores de políticas públicas, assim como cresce o interesse sobre ele nos movimentos sociais. Isso gera a curiosidade crescente que estamos tendo sobre a relação entre políticas públicas e território.

Estamos revendo, também, no atual contexto, vários conceitos. O conceito de desenvolvimento está sendo revisto. Estamos em uma fase em que a

certeza de que desenvolvimento era crescimento econômico, que progresso era sinônimo de industrialização, e que ser desenvolvido era produzir bens industriais estão sendo questionados. A tendência é construir um conceito mais complexo de desenvolvimento.

A questão ambiental veio para ficar. O desenvolvimento não pode mais desconsiderar a questão ambiental. A questão social, ao final do século XX, se apresentou com tanta gravidade que teve que entrar na pauta do debate mundial. Cada vez mais se firma a visão de que não é qualquer crescimento econômico que interessa: é preciso conciliar o crescimento econômico com a satisfação das necessidades das pessoas, com a felicidade. Afinal, nós nascemos para ser felizes, não para ser industrializados.

Existe, por outro lado, novos conceitos sobre desenvolvimento regional. A maneira de fazer planejamento também está sendo discutida. O planejamento tecnocrático tem cada vez menos adeptos. O planejamento democrático é que tende a ganhar novos adeptos. Planejamento é cada vez mais entendido como um processo técnico e político, e não só como processo técnico. Já foi somente técnico, inclusive no Brasil, e em agências de planejamento e desenvolvimento regional. Esse conceito está sendo deixado para trás.

Planejamento é crescentemente visto como um processo técnico e ao mesmo tempo político. Não podemos dispensar os técnicos, mas não podemos dar a eles a hegemonia que tinham antes para se articularem com os interesses hegemônicos. Os técnicos precisam participar de um processo político, em que as populações de cada território fazem suas escolhas. Os técnicos opinam, mas não decidem.

Precisamos dos técnicos porque quem decide nem sempre tem o conhecimento especializado sobre a realidade do meio ambiente, a realidade social, ou não conhece os números da economia. Os técnicos mudaram de lugar. Eles passaram a ser assessores, consultores do processo decisório, no planejamento contemporâneo. Os embates políticos ficam mais claros no ambiente democrático e isso melhora o processo decisório, embora as diversas forças não sejam semelhantes.

A abordagem da realidade também está mudando. A abordagem setorial, desprovida da dimensão espacial, que ainda é muito forte, é um dos focos de

discussão neste seminário. A maioria de nossas instituições está organizada de forma setorial e queremos fazer planejamento e desenvolvimento com a abordagem territorial. Eis a questão... A abordagem setorial não consegue, necessariamente, dialogar com a territorial. Ela tende a desconhecer a dimensão espacial, na maioria dos casos. É um aprendizado trabalhar com estruturas setoriais e levá-las a desembarcar nos territórios.

No contexto em que o debate sobre as políticas territoriais vem ganhado peso tanto na Academia como nos fóruns públicos, quanto nos fóruns da sociedade civil, é inegável a influência crescente da teoria do desenvolvimento endógeno. Por incrível que pareça no mundo da globalização, a teoria do desenvolvimento endógeno exerce uma influência importante, até por que ela sintonizou bem com a concepção neoliberal que ganhou espaço no mundo, nas décadas finais do século XX (tanto os neoliberais como os teóricos do desenvolvimento endógeno negam a importância de políticas nacionais).

Nesse ambiente, ganhou espaço a visão de que se deve patrocinar (inclusive com políticas públicas predominantemente de corte local) processos que se dão de baixo para cima, e de dentro para fora. Esse debate sobre desenvolvimento regional voltou a ganhar espaço. Em momentos anteriores, houve de fato uma hegemonia da crença de que o desenvolvimento regional precisava de agentes de fora, do apoio de fora. Acreditava-se que sua construção deveria vir de cima para baixo.

A teoria do desenvolvimento endógeno se opôs a essa visão, mostrando que existem processos que vêm de baixo para cima e são consistentes, movimentos que vêm de dentro para fora e têm viabilidade. Levada ao exagero, no entanto, essa corrente tendeu a supervalorizar o localismo, como defende Carlos Brandão, da Unicamp, no livro “Território e Desenvolvimento”, recém-publicado.

O debate que temos feito sobre as estratégias de desenvolvimento regional está associado a essa discussão. Questões instigantes se colocam, como por exemplo: no mundo da globalização é possível ter estratégias de desenvolvimento próprias? O Brasil adota a mesma estratégia que os chineses adotaram? Qual é o grau de autonomia que cada território tem para definir a sua estratégia? O movimento de globalização é real, mas inserção nele é um dado, uma fatalidade? Ou a inserção nele é resultado de uma estratégia dos agentes de cada território? Escolhas políticas nacionais definem o tamanho da inserção, o modelo

de inserção, a natureza da inserção de cada território no mundo globalizado?

Esse debate tem uma ligação com o que chamamos de desenvolvimento territorial, exatamente para nos mostrar quais são as oportunidades da integração a este movimento de globalização e quais são os riscos. O debate tem sido importante também para indicar quais são as brechas que existem de autonomia para construção de processos de desenvolvimento regional especiais. Isso pode nos ajudar a descobrir as bases do desenvolvimento de cada um dos lugares. E esse debate tem fluido nas políticas regionais.

Inscrevo-me entre os que acreditam que estamos numa terceira geração de políticas regionais. Passamos por uma primeira geração – muito ligada à visão de que o desenvolvimento de certos lugares dependia sempre de agentes de fora, mas muitas avaliações mostraram os limites dessa abordagem. Com a crise mundial e a onda neoliberal, verificou-se uma recuada dessa visão e, como já foi aqui destacado, a teoria do desenvolvimento endógeno ganhou espaço, alcançou, mesmo, supremacia.

Hoje estamos chegando a um meio termo. Tende-se, cada vez mais a considerar que o que vem de dentro para fora e o que vem de baixo para cima seja muito importante, mas ficam cada vez mais claros os limites desse tipo de processo, especialmente num país como o Brasil. Passa-se, assim a propor a construção de estratégias que combinem os dois movimentos: o de fora para dentro com o de dentro para fora. É isso que eu chamo de terceira geração de políticas regionais. Valoriza-se a iniciativa local, mas reconhece-se a importância de políticas nacionais.

A política regional da União Européia nos dá lições dessa dupla abordagem à escala supranacional.

Segunda parte: O contexto brasileiro e o desenvolvimento regional sustentável.

O Brasil tem uma herança regional muito especial. Primeiro, porque o Brasil é um país continental. E como todo país continental, é muito heterogêneo. A primeira marca do Brasil, visto na perspectiva regional é a diversidade ambiental,

como não podia deixar de ser. Afinal, são seis grandes biomas que estão dentro do nosso país.

Por sua vez, o processo histórico de ocupação humana e econômica do imenso território deste país deixou heranças, marcas, muito importantes. A primeira delas foi a intensidade da ocupação litorânea. Um país desse tamanho ousou ocupar intensamente o litoral e deixar os territórios do interior subocupados.

O Brasil atual tem muitos lugares para serem ocupados na sua porção Centro-Norte. Mesmo que não ocupemos a Amazônia – e ela não deve ser adensada – o País tem um imenso território a ocupar. Só a região Sul do Brasil está quase que inteiramente ocupada. Todas as outras regiões ainda possuem muitos espaços a ocupar.

A segunda herança que se destaca não é revelada por uma linha que se coloca seguindo o litoral. Trata-se aqui de uma linha que divide o Brasil ao meio. É a herança da desigualdade. Como encontrar essa linha? Qualquer mapa de indicadores sociais (índice de desenvolvimento humano, taxa de analfabetismo, número médio de anos de estudo, renda per capita, entre outros) revela dois Brasis: um de Belo Horizonte para cima, outro de Belo Horizonte para baixo.

Observa-se uma enorme diferença de padrões socioeconômicos entre essas duas realidades, resultante do processo histórico de ocupação humana e econômica do País ao longo de cinco séculos.

O Brasil ousou concentrar, exageradamente, investimentos, na porção que fica abaixo de Belo Horizonte. Concentrou indústrias, mas concentrou também infra-estrutura econômica, centros de pesquisa, as principais universidades etc. Essa é uma herança pesada e que precisa ser considerada quando se trabalha com abordagem territorial.

E o que caracteriza o atual contexto brasileiro, quando visto na perspectiva do desenvolvimento regional? Primeiro, o engate na globalização, inclusive financeira. Nela, o Brasil dos anos 1990 mergulhou de cabeça. No que se refere à globalização da esfera produtiva, o Brasil aprofunda sua inserção e isso faz avançar a desnacionalização de seu parque produtivo. Um dado: antes do Plano Real, 5% do PIB brasileiro era produzido por transnacionais e hoje esse percentual atinge os 20%.

Mas há novidades no âmbito mundial que atingem o Brasil. Só para citar duas macrotendências, o mundo está menos unipolar e a América Latina mudou de rumo. A economia brasileira não está mais tão dinâmica como foi no século XX, quando o Brasil fez uma verdadeira revolução nas suas bases produtivas, crescendo sua produção a taxas anuais de 10% a 14%. O Brasil era a China de hoje, em alguns momentos do século XX. Chegou a ser a 8ª base produtiva no mundo.

Não é esse o Brasil de hoje. Observa-se, atualmente, uma taxa de crescimento da economia bem mais modesta, mas há uma novidade: a desigualdade está diminuindo. E isso é um dado importante para a discussão sobre desenvolvimento territorial, porque esse não era o Brasil com o qual estávamos acostumados a lidar. Lidávamos com um Brasil dinâmico na economia, mas crescentemente desigual. Agora, o dinamismo é menor, mas o País está menos desigual.

E há outras mudanças que merecem destaque. A população do interior do Brasil, por exemplo, está crescendo mais do que a das grandes cidades litorâneas. É outro Brasil. A “era São Paulo” passou. A “era Rio de Janeiro” passou. Estamos ocupando mais o interior do País e as médias cidades brasileiras são as que mais têm crescido nos últimos tempos. Nesse contexto, há mudanças nas tendências do processo de ocupação física do território do País que precisam ser consideradas.

Por sua vez, os primeiros decís da distribuição de renda estão crescendo mais do que os últimos decís. Esta é uma novidade. O último número da revista “Conjuntura Econômica”, traz um estudo muito interessante do professor Barros e outros nos quais os autores dividem a renda nacional em decís e mostram que os dois primeiros decís da pirâmide de rendimentos são os que mais crescem.

Ou seja, a base da pirâmide de renda apresenta crescimento em padrão chinês. Por sua vez, a pesquisa mensal do comércio varejista, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, vem revelando que os estados do Norte e do Nordeste é que estão liderando o crescimento das vendas nos últimos anos.

A hipótese que estou colocando é a de que o Brasil está vivendo um outro momento. E este outro momento estimula a discussão sobre o desenvolvimento regional. E aqui, há outra mudança. No século XX, a ênfase do debate sobre

desenvolvimento regional no Brasil era colocada sobre a desigualdade inter-regional de renda e de crescimento econômico. A ênfase era no debate sobre a desigualdade entre as regiões. Entre o Nordeste e o Sudeste. Essa temática perdeu força, até por que no Nordeste também existem desigualdades internas enormes, como no Sudeste.

Atualmente, trabalham-se em várias escalas de análise e reencontram-se, sempre, enormes desigualdades. É que a desigualdade se reproduz no Brasil nas diversas escalas. E estamos aprendendo a discutir a desigualdade nas diversas escalas. Estamos redescobrindo o Brasil com essa discussão sobre desenvolvimento territorial.

Mas, existe outra herança regional importante no Brasil. A desigualdade montada ao longo de séculos foi tão grande que obscureceu outra característica muito forte do País que é a sua magnífica diversidade regional. A maravilhosa diversidade regional do Brasil vem da diversidade da natureza (um país com vários biomas) reforça-se nas características das bases produtivas de cada região, aparece com clareza na cultura, na riqueza das manifestações culturais regionais.

O Brasil é um enorme mosaico, rico em diversidade. E a sociedade parecia haver desaprendido a lidar com isso. O debate atual é muito interessante porque estamos revisitando o Brasil e enxergando que em diversos lugares do País existe um arranjo produtivo, que se for tratado corretamente pode gerar um interessante processo de desenvolvimento.

Observa-se cada vez mais que um determinado território não produz automóvel, mas produz mel para exportação, ou produz flores para vender no mercado europeu na hora certa. A escala de produção é outra, o valor produzido não tem grande peso no total do PIB quando visto isoladamente, como a indústria automotiva tem, mas seu dinamismo tem impacto local relevante.

Por isso, estamos redescobrindo potencialidades que não valorizávamos a partir da leitura dos diversos territórios do País. E isso parece ser positivo. Não é para esquecermos da desigualdade, pois ela ainda é enorme.

É para lembrar que existe outro lado da herança regional que é um enorme potencial do País: sua magnífica diversidade regional. O Nordeste não é o

Sul. São realidades muito diferentes. Organizar o desenvolvimento de um território do Sul é uma coisa. Organizar no Norte é outra. Organizar no Nordeste é outra. Precisamos aprender a trabalhar com isso. Redescobrir essas diferenças e não ver isso como uma coisa ruim. Pelo contrário, ver isso como uma coisa positiva, como um dos patrimônios que herdamos.

Terceira Parte: Mudanças, territórios e políticas públicas

Do ponto de vista das políticas públicas, a minha primeira observação é que o território entrou na agenda dos debates. Várias políticas tratam o território. Mas há vários movimentos e precisamos entendê-los melhor.

Primeiro, o movimento de regionalização ou de territorialização de políticas setoriais. O Sistema Único de Saúde – SUS é um belo exemplo. Aliás, o SUS é uma conquista da sociedade brasileira. Trata-se, por exemplo, de uma política nacional, o que é raro no Brasil. O comum no País é ter política federal, ou estadual, ou municipal. O SUS mudou a agenda, e na saúde se estruturou uma política nacional. O Sistema articula o País inteiro: agentes do governo municipal, do governo estadual e do governo federal. Articula também governo, setor privado e sociedade civil.

O SUS estruturou um conjunto de propostas de forma inovadora. Ele é exemplo de uma política nacional, que lê o País inteiro: vem do debate no município até as conferências nacionais. O modelo é tão importante que várias políticas buscam se espelhar nele. Descobriu-se ser esse um caminho válido para construir política pública no Brasil.

O Ministério da Educação – MEC, por exemplo, está fazendo uma leitura do território brasileiro e definindo prioridades para a expansão do ensino profissionalizante. A interiorização das universidades públicas, por sua vez, possui uma leitura territorial. Ou seja, um ministério setorial está olhando para o mapa do Brasil e escolhendo critérios para desembarcar no território.

O Ministério da Ciência e Tecnologia, por sua vez, está assegurando os 30% do Norte, Nordeste e Centro-Oeste previstos na legislação dos fundos setoriais. A isso se chama de leitura territorial de políticas setoriais. Mas as políticas

continuam setoriais. A novidade é que seus formuladores estão lendo o território para aplicarem a política.

O segundo movimento é muito interessante. É o movimento de construção de políticas públicas em bases territoriais. Esse já é um movimento mais avançado do que o primeiro. É o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que assumiu claramente o tratamento territorial em suas políticas. É mais do que isso: há iniciativas que consideram o que eles chamaram de “Territórios Rurais”. Aliás, o mapa é subversivo porque o Brasil se pensa um país urbano. Acreditamos nisso porque o Brasil é 80% urbano.

Portanto, em nossa imaginação, somos parte de um país urbano. Nesse contexto, o MDA apresenta um mapa cheio de territórios rurais. E aqueles territórios foram identificados com base em critérios: há que ter população rural maior do que a população urbana, produção rural maior do que a produção urbana etc. O mapa embute um alerta: o Brasil não é São Paulo. Por mais importante que São Paulo seja para todo o país, o Brasil é muito mais do que São Paulo. Por sua vez, vê-se com clareza que o Brasil não é só urbano, o Brasil é muito mais do que isso.

A dificuldade é articular com outras políticas. Como o ministério é setorial, mesmo tendo avançado, a grande discussão é, por exemplo, em um lugar que tenha plantação de soja, como se dá o diálogo do pessoal da educação com os produtores rurais?

Por sua vez, o Ministério da Integração Nacional definiu mesorregiões estratégicas para atuar: são as regiões prioritárias da política nacional de desenvolvimento regional. Isso não é uma mera leitura regional de política setorial. É mais do que isso. É uma leitura do mapa do Brasil, tem a escolha de regiões especiais para implantar determinadas políticas.

Paralelamente, o Banco do Brasil concebeu e vem implementando sua estratégia de promoção do Desenvolvimento Regional Sustentável: o DRS. Trata-se apenas de uma leitura de desenvolvimento regional? Não. Quando o Banco do Brasil desembarca no território com o DRS, ele não está olhando só um certo arranjo produtivo para apoiar: ele se anora no Arranjo Produtivo Local – APL mas depois ele faz um leitura da dinâmica que existe ali naquele lugar. Então, é mais do que a leitura regional via APL, na minha visão.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por outro lado, vem lidando com os territórios de concentração da pobreza. Tanto que às vezes registram-se certos conflitos entre os comitês do MDA e os do MDS, e isso não é à toa. São abordagens semelhantes que estão desembarcando nos territórios e, às vezes, no mesmo território.

Uma experiência muito interessante, que aconteceu recentemente no Brasil, foi o tratamento que se deu ao investimento na pavimentação da BR-163. O governo federal não tratou esse projeto como a mera construção de uma estrada. Para construir a estrada, foi definida uma área de influência da estrada e o plano que tinha a sua construção junto com um plano de desenvolvimento regional. Isso é o Ministério dos Transportes fazendo desenvolvimento regional. O Ministério tratou dos impactos positivos e dos impactos negativos. Não é tradição de um ministério setorial, como o dos Transportes, olhar o País desse jeito.

Essas mudanças são muito importantes porque, em todos os exemplos aqui apresentados, é preciso apoiar a construção de novas institucionalidades. Isso é um desafio. Como se introduz uma inovação, as institucionalidades que existem não dão conta. Então, existe um esforço de criação de novas institucionalidades.

Existe uma grande dificuldade que permeia essas novas iniciativas: a articulação intersetorial. Mas é uma dificuldade boa. Estou convencida de que ninguém junta governo. Governo tem muita dificuldade em se articular. Mas, vamos para o território. Quem é que junta o governo? Os agentes do território. Sabe qual foi o programa mais exitoso que eu participei no Recife? O Programa de Defesa Civil onde mapeávamos os territórios de risco da cidade. Todos os órgãos da prefeitura foram atuar nesses territórios de risco e, com isso, a população articulou ações de várias Secretarias a partir de suas necessidades.

Juntar governo a partir dos gabinetes é muito difícil. Desculpem-me, mas eu não acredito que seja viável. Vamos para o território que a população junta diversas iniciativas de governo. Essa é a grande virtude da abordagem territorial. Se ela não servisse para nada, serviria para isso.

Outro movimento, que é mais recente, é o de construção de planos estaduais regionalizados. Isso não era tradição no Brasil. E está se tornando cada vez mais comum. Existem vários tipos de modelos, mas há algo geral: os governos estaduais estão descobrindo a diversidade regional de seus estados. Planejando

suas intervenções em bases regionalizadas. Elaborando os seus planos com a leitura da diversidade regional. Tratando as regiões que integram os espaços estaduais como construção social. Isso é muito positivo.

Até agora, falamos de experiências do governo federal regionalizando suas ações, de governos estaduais regionalizando seus planos, mas, o que chamamos de **desenvolvimento territorial** não é isso. É algo mais ligado aos processos do desenvolvimento endógeno, que são processos que vêm de dentro para fora, que nascem nas próprias regiões. E o Brasil já registra muitas experiências desse tipo de iniciativa. O traço comum a elas é que a sociedade regional é quem patrocina o processo de formulação de estratégias de desenvolvimento, colocando a âncora em potencialidades locais ou se articulando para enfrentar problemas comuns (como foi o caso de municípios do ABC paulista em meio à crise dos anos 1980).

Nesse tipo de experiência, o lugar que tem um elevado grau de organização da sociedade local consegue avançar mais rápido. É muito mais fácil fazer desenvolvimento territorial quando ele é aplicado a um lugar onde a sociedade está organizada. Está estruturada. Sabe para onde quer ir. Sabe se articular. No Seridó do Rio Grande do Norte, por exemplo, a sociedade regional tem um grau de organização bastante diferenciado, e um dos agentes com forte poder de aglutinação e de liderança é a Igreja católica.

Portanto, promover o desenvolvimento territorial requer mais que meros esforços de regionalizar políticas públicas nacionais, estaduais ou outras. Parte-se do território, com seus atributos e sua história, seus agentes e sua cultura, suas instituições e sua base de recursos.

Diante do exposto, alguns desafios parecem ser os mais relevantes:

O primeiro desafio é o de consolidar o **novo modo de planejar** e de formular e implementar políticas públicas, já que este modo é muito melhor que o usado nos tempos do Estado Desenvolvimentista, mais tecnocrático, mais centralizado.

Para consolidá-lo há que enfrentar enormes desafios. É preciso consolidar novas intâncias técnicas, ao mesmo tempo em que se organizam instâncias de diálogo entre governo e sociedade. Atuar assim dá mais trabalho do que antes, mas o resultado é muito melhor.

No caso de iniciativas de desenvolvimento territorial, a montagem de novas institucionalidades apresenta-se como um tema importante.

O segundo desafio é a adoção de *tratamento de múltiplas escalas*. Não existe uma escala boa. Uma possível disputa entre o Ministério da Integração Nacional – MI e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que atuam em escalas distintas (mesorregiões e territórios rurais), não faz o menor sentido. O MI pode atuar em uma escala maior, o MDA pode atuar em uma escala menor. Não é necessário existir um único mapa. Pelo contrário, é bom que tenham vários mapas.

A realidade é assim. Precisa-se, por exemplo, adotar cada vez mais o mapa da América do Sul, já que a integração sul-americana ganha espaço crescente na agenda dessa macrorregião. Dentro do Brasil podem existir mapas em várias escalas. É necessário ter inteligência para trabalhar em múltiplas escalas. Esse é o desafio.

Os governos estaduais escolheram suas regiões de planejamento (ou de desenvolvimento) e descobrem que determinadas políticas devem ser em uma escala menor e outras requerem escalas maiores. É preciso aprender a trabalhar em várias escalas. Não existe uma escala boa. Depende do que se pretende fazer. A escolha da escala se faz em função do objetivo a ser alcançado.

O terceiro desafio é a adoção da *abordagem em múltiplas dimensões* quando se quer promover o desenvolvimento sustentável. Trabalhar tratando a realidade em múltiplas dimensões é mais difícil. É necessário trabalharem juntos: ambientalista, economista, sociólogo, antropólogo, psicólogo, entre outros profissionais. As visões e linguagens diferem, as teorias variam, as abordagens têm ênfases distintas. Mas o resultado é muito melhor. Já existem métodos para fazer uma análise integrada, considerando esses múltiplos saberes.

Um desafio especial é a construção de políticas territoriais. Enfrenta-se, em geral, grande dificuldade quando o processo vem de baixo para cima, pois, quando esse processo encontra as outras esferas, principalmente das políticas públicas, dificuldades se apresentam. Uma delas é a tradição das instâncias técnicas de trabalharem de cima para baixo. Nas políticas estaduais cada secretaria acha que é “dona da verdade”. E nas políticas federais, cada ministério acha o mesmo. Seu corpo técnico tem dificuldade de apoiar as iniciativas que vêm dos territórios. Mas há um aprendizado interessante em curso.

Vale ainda destacar que nem todo processo, nem todo desafio se enfrenta de baixo para cima. Se o objetivo é construir sistemas ou quando se pretende universalizar uma política, a abordagem adequada não é de baixo para cima. Para grandes sistemas de infra-estrutura, por exemplo, não faz sentido começar a discutir somando suas partes. A visão do todo, de saída, é fundamental.

Finalmente, cabe lembrar que a abordagem territorial não finaliza conflitos. Essa é uma visão idealista. A abordagem territorial, não só nem sempre ameniza os conflitos, como muitas vezes os amplifica. Lidar com conflitos será sempre importante. Os territórios abrigam agentes com interesses diferentes e muitas metodologias já foram desenvolvidas para tratá-los de maneira democrática.

ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Rafael Echeverri Perico

Consultor IICA

A pertinência da reflexão

A eficiência das estratégias de desenvolvimento tem se tornado uma permanente preocupação de políticos, técnicos e líderes sociais, ao enfrentar as múltiplas dificuldades e pobres resultados que, com inusitada freqüência, se observa na aplicação das políticas públicas. A qualidade do gasto público, a credibilidade das instituições, a confiança das comunidades no Estado, a relação custo-benefício de programas e projetos, geram dúvidas sobre os esquemas e mecanismos de gestão de políticas.

Reconhece-se que a ausência de mecanismos de participação, sinergia, articulação e valor agregado, se traduzem em dispersão, redundância e falta de coordenação da ação pública e da participação social, reduzindo os impactos e incrementando os custos de transação, ao tempo que limitam a governança.

Essa preocupação tem sido base para fortalecer os enfoques que privilegiam o território como foco de atenção, com uma orientação multisectorial que atende às diversas dimensões do desenvolvimento, superando as visões setoriais e parciais de políticas que não dialogam, aplicadas de maneira vertical, em que predominam as tendências de oferta, isto é, de pacotes predefinidos, aos quais acedem os receptores da intervenção pública sem maior possibilidade de ingerência em sua orientação, propósitos e gestão.

Esse modelo territorial implica, dentre outras significativas mudanças, a pressão por um novo cenário de gestão das políticas públicas e um novo relacionamento entre o Estado e a sociedade que, por sua vez, implica na coordenação do conjunto de ações e estratégias que o Estado direciona aos territórios.

No presente artigo trata-se de explorar os aspectos associados e condicionantes dessa articulação de políticas, com o propósito de mostrar a complexidade de ordem conceitual, política, institucional, financeira, e técnica que envolve sua aplicação e exercício, essencialmente com o propósito de mostrar a riqueza de instrumentos que existem para a obtenção de uma adequada articulação das políticas públicas.

Procura-se mostrar que é necessário superar a idéia de que a articulação é um instrumento de planejamento, de ordenamento do gasto ou meramente orçamentário. Sua viabilidade está determinada por um amplo conjunto de variáveis que envolvem aspectos que vão muito além da prática de planejamento. Nesse marco, busca-se estabelecer as condições da participação social associadas à obtenção da articulação das ações da política.

Um dos aspectos mais destacáveis desse novo impulso às estratégias integrais territoriais é sua origem nas instituições responsáveis pelo desenvolvimento rural, como vem ocorrendo em muitos dos países de América Latina e Europa. Isso é impulsionado pelas pressões que os Ministérios de Agricultura enfrentam para abordar o desenvolvimento das áreas rurais, contando para isso, exclusivamente, com instrumentos de ordem setorial agropecuário, frente às necessidades e requerimentos integrais das comunidades rurais que devem atender. Igualmente tem sua origem nas instituições responsáveis do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, que têm uma responsabilidade claramente transversal que envolve uma condição multisectorial.

O território como articulador das estratégias setoriais

Antes tudo, é necessário esclarecer o alcance das estratégias de desenvolvimento sustentável como marco da estratégica territorial rural que cobre os temas do desenvolvimento rural ou desenvolvimento sustentável nas áreas de alta sensibilidade do patrimônio ambiental – que envolve dimensões econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais de maneira simultânea e complementar. É, em última instância, um equilíbrio entre as diferentes dimensões da vida de uma sociedade e seus indivíduos.

O desenvolvimento é por essência multidimensional. É por isso que as

estratégias que procuram alcançá-lo estão obrigadas a superar objetivos setoriais, como no caso da agricultura ou da conservação dos recursos naturais, e os obrigam abordar a integralidade das dimensões e variáveis que compõem um projeto de sociedade que subjaz ao objetivo do desenvolvimento. Isto implica que a integralidade das políticas de desenvolvimento nasce na sua natureza, e não em objetivos de fazer mais eficientes as ações setoriais, sejam econômicas, sociais ou ambientais.

O desenvolvimento sustentável e sua forma particular, desenvolvimento territorial estabelecem requerimentos multidimensionais, que implicam a atenção simultânea de diversos setores ou dimensões para formar um projeto de futuro envolvendo o conjunto social localizado num espaço determinado, que se aplica claramente ao tema rural e ambiental.

Esse projeto se expressa e se compõe de metas e demandas setoriais, mas enlaçadas estrategicamente numa visão integral, num projeto territorial que pode ser local, regional e inclusive nacional. Não se trata simplesmente da soma de metas setoriais, senão que as subordina a propósitos de desenvolvimento humano e sustentável de maior envergadura.

Nesse projeto territorial não se eliminam as estratégias ou metas setoriais. Essas se definem num marco de prioridades de caráter estratégico. Isto conduz à formulação de um projeto territorial, de caráter multidimensional do qual dependem as alocações setoriais de recursos.

Esse enfoque diferencia-se de forma substantiva das estratégias desenvolvimentistas que subordinaram o desenvolvimento apenas ao crescimento econômico, à expansão do mercado e à acumulação, ou de modelos ecologistas que o subordinam apenas à conservação e ao princípio de precaução *a ultranza*.

Mas, o mais relevante, nessa discussão, é o fato de que o modelo estabelece uma dependência do setorial às metas estratégicas territoriais. Não suplanta o setorial, o complementa, dá-lhe um sentido, estabelece seus alcances, suas prioridades, suas metas estratégicas e as sinergias que se devem produzir entre eles. Daí nasce, de forma óbvia e natural, um dos desafios centrais do enfoque, que consiste na necessidade de encontrar mecanismos de coordenação e integração das estratégicas e metas setoriais no marco de um projeto territorial que cumpre o papel de articulador.

A natureza da articulação não se limita aos tradicionais processos de focalização das ações setoriais sob os critérios de prioridade, próprios das estratégias de eqüidade, como a que se produz ao priorizar zonas de extrema pobreza ou marginalidade. A discriminação positiva, própria das políticas redistributivas, requer a concentração de ações, mas não necessariamente envolve a articulação. Vejamos que esta comporta processos de maior alcance e de profundas repercussões na orientação da gestão política e social do território.

Economia privada e benefícios sociais no primeiro nível de articulação

O primeiro fator da articulação é o que se desprende da própria base de um modelo de economia privada comprometido com o desenvolvimento integral, o que implica a responsabilidade social da economia.

A principal crítica que as sociedades latino-americanas têm manifestado frente aos modelos neoliberais radicais que dominaram o espectro econômico e político nas últimas décadas, é que promove estruturas de economias sem inclusão social. Tendências de economias integradas, de alta produtividade, rentabilidade e competitividade, que antes que incluir o grosso da sociedade geram forças centrífugas – que geram marginalidade e brechas profundas de desenvolvimento desigual.

Conseguir a articulação da economia, a produção e a competitividade geradora de rendas privadas, com desenvolvimento social, ambiental, cultural ou político, é uma dimensão básica da articulação que se traduz na busca de mecanismos de integração entre as políticas econômicas e as políticas de tipo social, que compreendem estratégicas redistributivas ou de busca de eqüidade.

As políticas sociais compensatórias, próprias igualmente do modelo neoliberal radical, não conseguem equilibrar o que o desenvolvimento econômico não é capaz de integrar em modelos de economia inclusiva. Isso tem se traduzido em baixa qualidade do gasto público e baixo impacto das políticas sociais, o que significa o outro lado da moeda do modelo de desigualdade de América Latina, economia excludente e política de baixo impacto. Este é o primeiro desafio da articulação de políticas que têm sua mais clara expressão em políticas econômicas

para ricos, que no setor rural denominam-se políticas para agricultura comercial, e políticas para pobres, que no mesmo setor chama-se eufemisticamente, desenvolvimento rural.

O mercado tem um real potencial para conseguir gerar riqueza e tem um potencial intrínseco para conseguir sua distribuição entre o conjunto social, mas como se tem demonstrado a saciedade nas sociedades de maior grau de bem-estar, isso não se consegue automaticamente, senão que requer a forte intervenção da política pública.

São as imperfeições dos mercados que determinam a necessidade da ação do Estado para garantir aqueles componentes do desenvolvimento que o mercado por si só não provê. Por isso, o Estado tem uma função de alocação, particularmente dos bens públicos, em relação aos quais o mercado não opera com eficiência social. Igualmente, o Estado deve intervir para garantir a eqüidade na distribuição, na compensação da tendência concentradora natural dos mercados imperfeitos que existem na realidade.

Por fim, o Estado, deve intervir para garantir a estabilidade da economia, com estratégias de política macroeconômica e direção geral da economia. Essas políticas de alocação, distribuição e estabilidade são, em essência, estratégias de articulação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

Isso conduz a que o primeiro nível de articulação de políticas públicas origina-se entre a economia e as estratégias sociais, ambientais, culturais ou políticas, em que a obsessão do Estado deve ser a de que a riqueza privada se reflete em riqueza social.

Agora, nos modelos de enfoque territorial, essa articulação é considerada natural e própria da essência de integralidade. Um projeto estratégico territorial baseia-se na incorporação das metas de desenvolvimento integral ao modelo econômico territorial, superando a perigosa prioridade que tem sido atribuída aos meros indicadores de rentabilidade e competitividade privada que orientam as decisões de destinação do investimento público e privado, geradores de economias de enclave, geradores de brechas territoriais de desenvolvimento.

As virtudes distributivas da riqueza se produzem pela via das externalidades positivas de atividades econômicas com eficiência social. É no território que o

crescimento econômico se traduz em emprego, conservação, estabilidade social e política, coesão ou enraizamento da cultura. Igualmente, é no território onde se geram mecanismos de encadeamento de valor que integram os conglomerados econômicos, ou *clusters* produtivos, que permitem a interdependência entre a agricultura familiar, a microempresa, a mediana empresa e a grande empresa em modelos de desenvolvimento endógeno próprios de modelos da economia territorial.

A obtenção de mecanismos de fortalecimento desses encadeamentos é tema central da articulação de políticas públicas e atividades econômicas privadas.

Função articuladora do capital social

Um fator cada vez mais valorizado pela economia é o reconhecimento do capital social como um dos componentes-chave do desenvolvimento econômico. É importante deter-nos por um momento no significado desse componente ainda não claramente incluído nos modelos de crescimento e desenvolvimento econômico.

O reconhecimento do capital natural, financeiro, humano e tecnológico, tem estado explicitamente incluído nos modelos de crescimento econômico. Um traço que os caracteriza é sua possibilidade de apropriação, de privatização para serem incluídos em funções de produção. Mas, o capital social faz parte do entorno produtivo, assim como outros componentes que atuam como externalidades de localização para a atividade empresarial.

Hoje se reconhece que o capital social desempenha um papel fundamental no desenvolvimento econômico, mas não necessariamente nas condições de competitividade e rentabilidade da empresa privada, isoladamente considerada. O capital social cumpre uma função articuladora por natureza. A institucionalidade, a organização social, os valores, as expressões simbólicas ou as crenças, são fatores determinantes da eficiência econômica e canais de integração e inclusão social. O capital social é um dos componentes que faltam ao crescimento econômico, quando se afirma que este é necessário, mas não suficiente. O capital social representa a base da função articuladora entre o modelo econômico produtivo e

o desenvolvimento social.

Novamente, encontra-se uma explicação para a ênfase territorial dos modelos de desenvolvimento rural atuais, já que o capital social deixa de ser uma abstração conceitual para se converter numa realidade política num território ao qual pertence.

A expressão econômica da articulação radica na possibilidade de encontrar sinergias positivas entre o desenvolvimento e o crescimento econômico e as rendas sociais que se geram num espaço definido e concreto e isso deverá fazer parte da estratégia de integração de políticas públicas.

O modelo político como componente do capital social

Num Estado de Direito, baseado nos princípios da democracia liberal, como é o padrão na quase totalidade de nações latino-americanas, tem-se criado instituições que atuam como instâncias de busca do bem comum. Existe uma estrutura baseada na separação de poderes e em sistemas de representatividade democrática que expressa as aspirações e metas integrais do desenvolvimento da sociedade. A gestão política está apoiada na existência de governos e instituições legislativas popularmente eleitas, num modelo que estabelece que essas instituições representem o interesse majoritário, democrático, do conjunto social.

Na democracia representativa, as organizações políticas formadas em partidos ou movimentos, refletem, interpretam, representam e propõem modelos de Estado, de governo e de desenvolvimento. O plano de governo ou de gestão dos representantes eleitos, expressa um acordo majoritário ou predominante, que se materializa num mandato legítimo para sua prática por meio da gestão e do exercício do poder que emana da representatividade legítima no marco do pacto social prevalecente.

Dentro desse marco de gestão política do Estado, cabe a reflexão sobre a integralidade do projeto político que chega ao poder cada vez que se repete um ciclo eleitoral. Nos processos eleitorais são oferecidas e debatidas, estratégias de desenvolvimento, entre outros componentes da gestão pública. Todo o espectro político participa neste processo.

No modelo ideal, confrontam-se livremente as diferentes idéias de Estado, de organização política e de modelo de desenvolvimento, no qual atuam os diferentes interesses, expressados como ideologias, plataformas programáticas ou planos de gestão pública. Esses modelos são visões essencialmente gerais, integrais, que expressam os elementos essenciais do bem comum. Isso significa que a integralidade do desenvolvimento faz parte do libreto dos representantes da sociedade que exercem o poder por delegação e se convertem nos responsáveis da posta em marcha desse projeto social, integralmente considerado.

Como se vincula isso com a articulação de políticas? Na integralidade do discurso político que chega ao poder do Estado. O mandato da sociedade aos seus representantes é o de procurar atingir metas integrais de desenvolvimento e colocar em marcha todos os mecanismos necessários para isso, desde a legislação até os investimentos públicos, desde a constituição de instituições até os processos de planejamento. O enfoque político da corrente vencedora no processo eleitoral, será a guia que orientará a estratégia de articulação.

Democracia representativa e democracia participativa

Esse modelo idealizado de democracia liberal não necessariamente constitui um cenário pleno para a ação política. A representação está baseada no regime de partidos políticos como expressão de visões da sociedade, residindo neles a responsabilidade fundamental da representação por delegação. Entretanto, a delegação por representação está submetida a numerosas limitações. Em primeiro lugar, as que nascem da debilidade desses partidos que se reflete em expressões clientelistas, populistas, caudilhistas ou de práticas corruptas que erosionam a credibilidade, a legitimidade e a confiança política.

A construção da democracia na América Latina enfrenta processos de avanço e retrocesso permanentes. Essas restrições da gestão política, próprias da democracia representativa, têm aberto espaços para outras formas de democracia que emergem com especial energia no marco da gestão política. Os modelos de democracia participativa estabelecem arranjos institucionais nos quais cidadãos e comunidades assumem responsabilidades públicas e acedem a espaços de tomada de decisão, quer dizer a espaços de poder, antes reservados às representações políticas.

Mais ainda, em muitos países têm-se fortalecido instituições de democracia direta, que estabelecem a possibilidade da ação soberana da sociedade, de forma independente da institucionalidade da representação, pela via dos plebiscitos, referendos ou ações populares. Essa manifestação de ação direta estabelece procedimentos expeditos que geram equilíbrio no exercício do poder político.

A democracia participativa e a democracia direta são canais de expressão das demandas das comunidades, dos cidadãos e de suas organizações numa interlocução direta com o Estado.

Institucionalidade democrática

Se as eleições são o mecanismo de acesso ao poder nos governos e parlamentos baseados na democracia representativa; e as consultas diretas à população, por meio do voto, são os mecanismos para a democracia direta, cabe a pergunta sobre quais são os mecanismos para a instrumentação da democracia participativa.

Num grande número de países têm-se estabelecido estratégias de participação referidas a processos de planejamento, de autogestão e de controle social, como expressões da democracia participativa. Múltiplas estruturas legislativas se sucederam na busca de organizar a participação. O traço dominante dessas estruturas é as redes de colegiados que têm funções consultivas, de planejamento ou de co-gestão das responsabilidades governamentais, em particular em temas relacionados com o desenvolvimento.

Conselhos de variada natureza temática vêm sendo criados e fortalecidos, permitindo mecanismos de formalização da participação e da canalização em apoio às políticas públicas.

Entretanto, há um aspecto que em muitas ocasiões passa despercebido e que tem implicações políticas de grande envergadura. Trata-se dos espaços nos quais esta gestão participativa se sobrepõe aos âmbitos de gestão das instituições básicas da democracia representativa. O caso concreto da jurisdição dos colegiados participativos e dos colegiados de representação no nível municipal, que se encontram e se superpõem em aspectos críticos de sua gestão.

Normalmente, um Conselho Municipal tem competências e responsabilidades sobre a orientação do desenvolvimento territorial do município, incluindo a função de aprovação dos orçamentos públicos. Ao mesmo tempo, existem conselhos participativos, com atuação em temas como o desenvolvimento rural, o planejamento municipal, o ordenamento territorial, o desenvolvimento social ou o desenvolvimento sustentável.

O nível de articulação entre essas instâncias institucionais é crucial na busca de coerência política, em particular quando se encontram casos nos quais os conselhos participativos pretendem ser o substituto de conselhos de representação por perda de confiança e legitimidade política frente ao coletivo social.

A ação coletiva

A participação não se limita às instâncias formalizadas como os colegiados ou por intervenção de algumas figuras de inclusão em órgãos de direção de instituições públicas. A sociedade tem outros múltiplos mecanismos de manifestação de seus interesses e formas de expressão.

A mobilização social, organizada ou não, tem um peso cada vez mais importante na definição de rotas de desenvolvimento, na institucionalidade pública, na reivindicação das demandas sociais e na pressão sobre os representantes e gestores políticos. A mobilização conduz à canalização de energias sociais de enorme importância na construção democrática a partir das próprias bases sociais. Essas expressões podem se limitar a ações reivindicativas e contestatórias, de protesto ou pressão de fato, mas tendem a se organizar, a se articular e a buscar com graus crescentes de organicidade.

A mobilização social parte da manifestação de identidade como característica comum de um grupo social, unido pelos interesses, valores, tradições, cultura ou posturas políticas. Na medida que essa energia adquire uma estrutura organizada e iniciativa frente a propósitos claros, dá-se a passagem à ação coletiva, como um dos espaços com maiores possibilidades para desempenhar um papel determinante na direção de uma participação social mais livre, genuína, independente, não cooptada e efetiva nos propósitos de alcançar o bem comum

e a governabilidade política.

A ação coletiva busca os mecanismos de expressão e as estruturas democráticas mistas (representativas, participativas e diretas) estão oferecendo espaços de integração funcional.

Esse marco político e institucional explica o papel e a natureza dos diferentes atores, assinalando as dimensões de uma tarefa de articulação na gestão das estratégias de desenvolvimento ou de construção social. O ponto de partida para uma análise de relação entre articulação de políticas públicas e participação social, deve levar em consideração esses níveis de expressão política, para estabelecer o sentido e os alcances que são esperáveis nos mecanismos de coordenação e articulação de políticas que serão abordados adiante.

Os partidos políticos, os movimentos sociais organizados expressos em ação coletiva, os grupos corporativos de pressão, as associações de produtores e as organizações não governamentais, são expressões da sociedade na interlocução com o Estado e suas políticas.

O Estado como uma rede

As políticas públicas podem ser entendidas como as estratégias que o Estado assume para cumprir com o mandato recebido do povo ao qual representa, têm, portanto, uma dimensão política e ideológica, além de uma dimensão de ordem pragmática ou técnica.

As políticas respondem a um ordenamento institucional que parte da Constituição dos países, interpretado à luz de uma visão particular de projeto de nação, de sociedade e de desenvolvimento. Sua coerência tem os limites mesmos da unidade política do Estado, o qual depende da primazia política, que nos modelos democráticos é impossível que se traduza em unidade ideológica e política total.

O Estado é um sistema complexo de instituições, regras e organizações que tem graus importantes de autonomia. Em primeira instância a separação de poderes, marca limites infranqueáveis entre o Executivo, o Legislativo e

o Judiciário. Mas, no interior de cada um, existe uma enorme diversidade. O legislativo, conformado por colegiados de representantes é por definição plural, onde convergem visões, inclusive francamente contrapostas. No Executivo, o governo, apesar de sua estrutura hierárquica, apresenta uma enorme diversidade de funções, objetivos, enfoques e protagonismos.

O Estado compõe-se, portanto, de um conjunto amplo de instâncias que se comportam como uma rede que estabelece programas, ações, projetos, regulações, acordos. A sociedade defronta-se com uma oferta diversificada de ações públicas que definem cenários de interlocução e gestão, onde a legitimidade, reconhecimento e vinculação, determinam o grau de governabilidade, isto é, de capacidade de que uma sociedade logre as metas que propôs, a partir da estrutura institucional e da formulação de sua política pública.

Esse conjunto de ações que o Estado oferece ou põe a serviço, e para as quais convoca a mobilização da sociedade, conformam a oferta da política pública. Frente a ela, a sociedade, constitui as demandas de ações do Estado por meio de diversas formas de interlocução, que evoluem desde modelos receptivos passivos, donde a sociedade é considerada objeto, beneficiária da ação do Estado, em modelos assistencialistas ou populistas até modelos de co-responsabilidade, co-gestão, autonomias e ampla participação.

Âmbitos, competências e natureza territorial das políticas públicas

Essa evolução é vivida agora em muitos países da região, onde convivem políticas verticais e centralizadas, com modelos amplamente participativos, no marco de uma transição institucional de profundas implicações políticas. Mas, vejamos com alguma atenção as considerações subjacentes a esses tipos de política, antes de assumir uma posição definitiva sobre uma classificação como a anterior, perigosa como qualquer classificação tão geral.

As políticas não só se diferenciam em virtude de seu objeto ou matéria (saúde, educação, promoção do desenvolvimento, infra-estrutura etc.) e sua natureza está determinada pelo âmbito de cobertura e pelo ator responsável por sua formulação e gestão. A introdução de um critério territorial na definição das

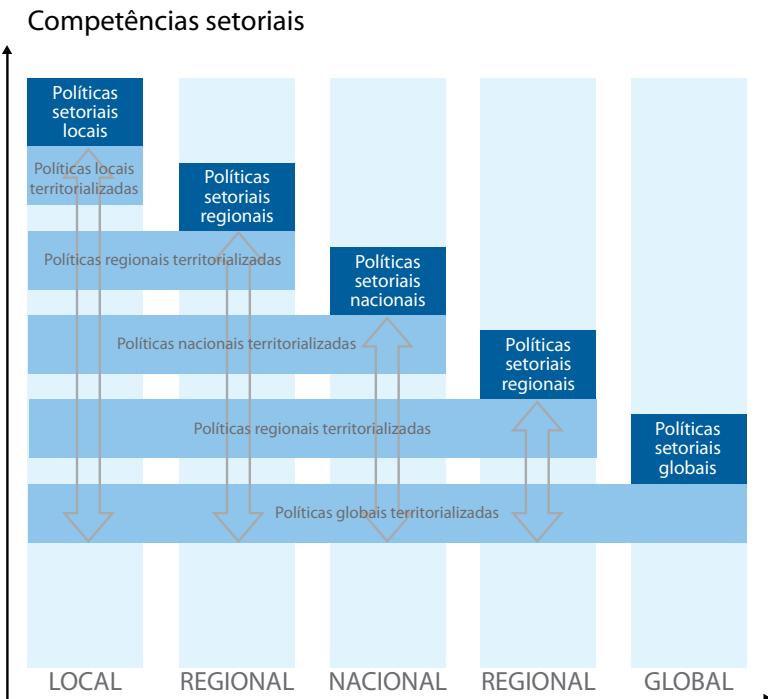
políticas públicas permite entender com maior clareza o alcance de suas metas e objetivos, mecanismos e instrumentos de implementação.

Cada setor tem um conjunto de políticas que são próprias de cada um dos níveis territoriais, numa estrutura de coordenação e susbsidiariedade. Por exemplo, há uma política de infra-estrutura que tem atores, objetivos, mecanismos e estratégias nacionais, mas igualmente há outra de infra-estrutura no nível regional (estado, departamento ou a província) e outra no nível local (município).

Nessa estrutura estabelecem-se competências que determinam o tipo de gestão e os processos de implementação em cada nível e, em consequência, determinam-se tipos de articulação verticais (um setor em suas políticas nacionais, regionais ou locais) e horizontais (entre setores complementares, como educação e saúde, infra-estrutura e fomento produtivo num nível territorial) que determinam âmbitos, lógicas políticas, sistemas de incentivos e mecanismos de articulação particulares.

As competências têm uma natureza política enquanto definem os espaços de poder de cada nível territorial e uma natureza técnica, quanto aos modelos de planejamento e gestão, que lhes são próprios, específicos, a cada nível territorial. Daí desprende-se a estrutura de destinação de recursos públicos, os sistemas de orçamento e o esquema de alocação e execução, assim como as fontes de financiamento, estabelecendo as bases do ordenamento territorial da gestão das políticas públicas.

Âmbitos territoriais, competências, recursos e atores responsáveis de cada nível determinam a malha ou rede e gestão, que proporcionam um marco que em múltiplas ocasiões transforma-se em gestão política ou nos processos de planejamento.



Neste gráfico se representa a forma como as políticas de cada um dos níveis territoriais fazem parte do conjunto de políticas que estão presentes em cada um. O nível local é o lugar onde se executam políticas locais, regionais, nacionais e internacionais. Em cada nível são necessários mecanismos de articulação que estabeleçam a sinergia necessária para optimizar o impacto.

Este esquema se reflete nos sistemas de subsidiariedade, coordenação, complementariedade e solidariedade próprios dos esquemas de ordenamento territorial. Nos países com regimes federais, há esquemas mais nítidos de separação de políticas e o estabelecimento de objetivos de articulação.

No entanto, esta condição não parece determinante, já que em países unitários a tendência é similar. O que realmente está marcando uma diferença significativa é o tamanho relativo, já que casos como o do México ou Brasil apresentam desafios regionais de caráter incomparável com países como Panamá ou Costa Rica.

A definição das competências territoriais em cada uma das políticas públicas é matéria de complexos processos políticos, fiscais e técnicos. Um equívoco freqüente é entender que o estabelecimento de competências territoriais é um tema predominantemente técnico, de eficiência na gestão pública. Pelo contrário, as competências têm um profundo significado e interesse político, que se reflete na enorme dificuldade de racionalizar modelos arcaicos centralistas, aos quais subjugam estruturas de poder e interesses, tanto de funcionários e operadores, como de grupos sociais e políticos, que têm fortes vínculos com esquemas clientelistas de gestão pública.

É por isso que a cessão de competências para modelos de gestão territorial tem implicado em todos os nossos países em processos difíceis e conflitivos, que em alguns casos chegaram a profundas lutas desestabilizadoras.

Desconcentração e descentralização

A atribuição de competências deve ter em consideração o processo de delegação ou de cessão de responsabilidade e funções. Tenhamos presente que viemos de modelos de predomínio das competências localizadas em nível nacional, com forte preeminência do governo (Poder Executivo), com estruturas centralistas e estatistas.

O trânsito deste esquema para outros de equilíbrios de competências, responsabilidade e funções seguiu rotas muito similares na região. Partiu-se para esquemas de desconcentração da gestão pública, que se caracteriza pela criação de instâncias nacionais nos territórios, as quais estão vinculadas e subordinadas ao nível central nacional. A desconcentração implica a definição de temas, instrumentos, objetivos e ações de uma única política nacional para ser aplicada nos territórios.

Neste caso, a gestão territorial não tem capacidade para responder às especificidades territoriais, uma vez que esta responde a um único planejamento nacional. Neste caso, a preocupação pela articulação territorial das políticas carece de fundamento.

O nível nacional cria delegações territoriais de desconcentração da operação das políticas e a experiência tem mostrado como a coordenação entre essas instâncias é essencialmente impossível em virtude de que cada uma destas carece de capacidade ou autoridade para adequar territorialmente as diretrivas políticas que vêm estabelecidas desde o centro, em nível nacional.

Agora, não se pode qualificar, generalizadamente, de inadequada essa estrutura de desconcentração. No caso das políticas nacionais, de competência nacional, por exemplo, a previdência nacional, esse esquema é o que melhor se ajusta à sua natureza estratégica. Mas nem todas as políticas respondem a mesma condição de formulação ou gestão nacional.

Retornando ao tema da delimitação e definição das competências, podemos analisar os critérios segundo os quais os esquemas de delegação vão se impondo como resultado da busca de modelos de maior eficiência pública mas, principalmente, como resultado de mudanças nas forças políticas que lutam por mais poder para os territórios.

A definição das competências tem mudado extraordinariamente nas últimas décadas. Políticas como educação ou saúde, sofreram mudanças significativas na forma como se estabeleceram as responsabilidades dos diferentes níveis territoriais. Nesses casos, pode-se falar com clareza de que existem políticas nacionais de educação, mas também políticas estaduais e políticas municipais. Não como um modelo de desconcentração, em que a nação mantém o poder, mas como um modelo de redistribuição de competências e responsabilidades.

A estratégia nacional de educação atende às responsabilidades nacionais, de orientação, de universalização, de regulação, de credenciamento, ou de financiamento da educação pública. Mas em nível estadual, ou departamental, há competências que lhe são próprias em termos de coordenação, de orientação em relação a prioridades de desenvolvimento regional, a aspectos culturais, entre outros, que são de preocupação e competência regional, não nacional, não delegada, genuinamente regional.

Outro tanto ocorre em nível municipal, que tem suas próprias responsabilidades sobre as escolas públicas, os docentes ou os projetos escolares. Nesse caso, não se trata de uma desconcentração por delegação, mas um esquema de descentralização da política, não da execução, mas da responsabilidade integral

desde sua formulação até sua gestão.

Articulação em cenários de autonomia territorial

No caso dos componentes territoriais de uma política, que denominamos competências territoriais, a estrutura institucional implica a existência de organismos que tenham as capacidades para assumirem essas responsabilidades. A construção dessa institucionalidade foi um dos limitantes dos processos de descentralização e um feito ao seu aprofundamento.

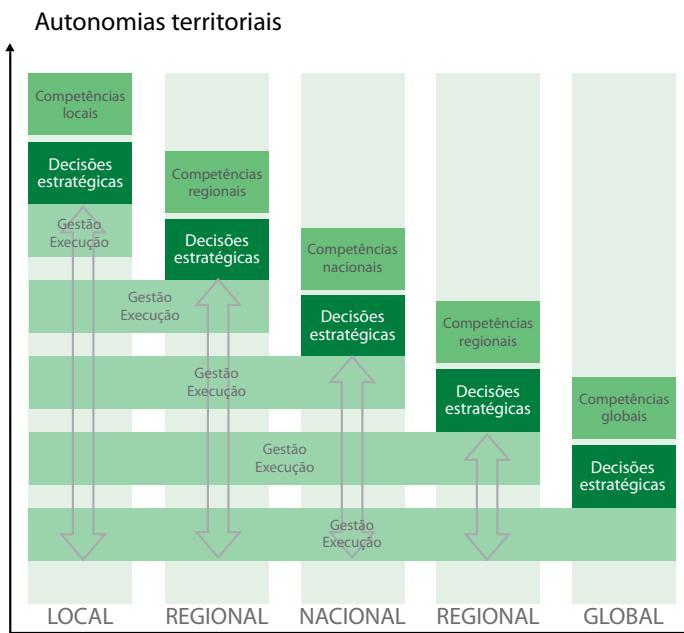
Pois bem, os esquemas de cessão de competências territoriais determinam agendas diferentes em sua natureza, em cada nível territorial. Isso conduz a modelos nos quais emergem como essência o conceito de autonomia territorial, que significa a possibilidade de que cada espaço territorial assuma sua responsabilidade sob o critério de que as soluções devem estar o mais próximas aos problemas, e que elas devem ser definidas e decididas pelos próprios atores no âmbito territorial em que estes ocorrem. Essa autonomia é o fundamento dos processos de descentralização que aparecem nas prioridades de política da quase totalidade dos países da região.

Nesses espaços de autonomia, em cada nível territorial, o sentido da articulação adquire um significado muito diferente do que se encontra nos modelos de desconcentração. Aqui é possível estabelecer estratégias, metas e mecanismos de trabalho entre as diferentes políticas, a partir da leitura das necessidades e realidades territoriais. É possível coordenar agendas territorializadas entre instituições com autonomia funcional, de competência e financeira.

Mas é necessário enfatizar que esses modelos de gestão articulada e descentralizada são possíveis sobre um marco de competências definidas e que a pretensão de extralimitar essas fronteiras de responsabilidades e funções não encontra nenhum cenário favorável à coordenação de ações. Cada nível territorial tem suas competências de políticas e suas possibilidades de estabelecer integração de ações com competências territoriais em outras políticas.

Dessa forma, é possível identificar dois sentidos da articulação. Uma que se produz entre diversas políticas num mesmo nível territorial e outra que se produz entre os diversos níveis territoriais numa mesma política. Em ambos

os casos, a institucionalidade criada para o ordenamento territorial ou para a descentralização proporciona mecanismos formais, respaldados na normatividade e com expressões concretas na ordem de mecanismos fiscais. Esses processos fazem parte dos marcos constitucionais e legislativos.



Como vemos, as competências em cada nível se expressam em decisões estratégicas autônomas, sejam locais, regionais, nacionais ou internacionais, que respondem à lógica própria e à natureza de seus âmbitos de gestão. Entretanto, a gestão e a execução dessas políticas não se restringem ao âmbito específico de seu nível, mas se materializam em ações que têm lugar nos níveis territoriais inferiores. Isso implica, por exemplo, que a gestão e a execução das decisões estratégicas nacionais são geridas e executadas nas regiões e municípios, mas, insistimos, são decisões estratégicas autônomas do nível nacional, isto é, não são delegáveis.

A articulação das estratégias e programas internacionais, nacionais e regionais, somados aos locais, constituem o desafio de articulação na gestão e execução das políticas.

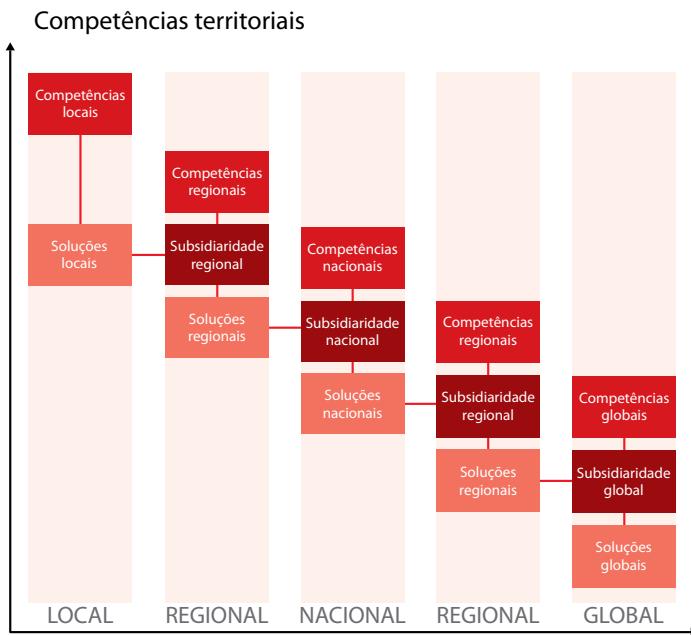
Hierarquia e subsidiariedade das políticas públicas

Esses esquemas de interlocução entre políticas e níveis territoriais se ajustam aos princípios de estrutura da gestão das estratégias de ação pública, nas quais se podem reconhecer fases de aplicação das políticas, que demarcam etapas de formulação e decisão política estratégica, etapas de gestão e execução e etapas de acompanhamento e controle social.

Num esquema hierarquizado dessas fases, encontram-se expressões territoriais, que se manifestam de forma que numa política que corresponda a competências nacionais, a etapa de formulação e decisão estratégica reside no nível nacional, de forma indelegável. Entretanto, embora a formulação seja prerrogativa da nação, a gestão pode ser coordenada com os territórios, em escala, da nação para a região ou para o local.

As definições estratégicas nacionais são geradas e definidas em nível nacional e se convertem em marcos para a gestão e para as definições estratégicas nos níveis territoriais e regionais, mas da mesma forma, as definições estratégicas regionais se convertem em marcos para as definições locais.

Dentro desse esquema, é possível estabelecer que as competências e a articulação têm cenários próprios com lógicas, sistemas de incentivos e libretos que são necessários reconhecer. Isso não significa que as coisas funcionem como se desejara, mas é necessário ter presente a existência de mecanismos estabelecidos como resultado de processos políticos e técnicos acumulados na experiência.



Como se vê no gráfico, a lógica das competências está baseada em que as soluções plasmadas em programas e ações de política correspondem a cada nível territorial, mas dentro de um marco de subsidiariedade, que implica que aquelas *soluções locais* não resolvidas em nível local por razões de capacidade local, se convertem em *competências subsidiárias* de nível regional. Da mesma forma, do regional ao nacional e ao internacional.

Reconhecimento de limites ou construção territorial

Até agora, referimos os níveis territoriais ao nacional, regional ou local. Entretanto, para compreender melhor o tema da articulação territorial de políticas é necessário considerar o processo de definição territorial como um componente estratégico de enorme importância, sem dúvida um dos processos de maior significado na aplicação de enfoques territoriais, seja de ordenamento ou de descentralização. Trata-se do estabelecimento dos limites territoriais para a definição do objeto espacial ao qual se refere a ação da política.

Uma parte fundamental das mudanças que estão ocorrendo na gestão das políticas é seu referente como objeto territorial. A nação bastava para a definição territorial nos regimes centralistas e isolados internacionalmente. Hoje, isso não é possível, já que existem diversos limites territoriais que se superpõem, se somam, num esquema de múltiplas subdivisões permanentes.

A divisão político-administrativa

A primeira delimitação territorial, a mais importante e determinante, é a que corresponde à estrutura político-administrativa de nossos países. Seu peso vem fundamentalmente de estar legitimada em acordos constitucionais que estruturam todos os órgãos do poder público.

Os municípios adquiriram enorme importância em todos os países e reforçou seu papel como unidade básica, reforçando também seu papel em múltiplas dimensões da vida social, política e ambiental. Um segundo nível é o dos estados, departamentos ou províncias, que tem a dimensão regional e na qual há uma enorme diferença quanto a seu peso, sua estrutura, suas atribuições e competências, entre os países da região.

O traço distintivo comum é o de coordenação e articulação das estratégias nacionais e de apoio aos municípios, embora de país para país se encontrem diferenças importantes. Nos países com estruturas federativas, os estados têm funções amplas, que chegam ao estabelecimento de constituições próprias e sistemas legislativos, tudo dentro de um esquema de unidade nacional.

Outras delimitações para instituições territoriais

As delimitações territoriais não se limitam a essa estrutura política básica. A categoria de entidade territorial, isto é, que tem capacidade de estabelecer governos próprios, como os municípios, por exemplo, vem sendo promovida em diversas legislações para o caso das regiões, geralmente entendidas como um conjunto de estados ou departamentos.

Esse modelo de gestão territorial parte da definição de um conjunto de competências que tem como fundamento o tipo de aspectos que tem o maior nível de eficiência nesse nível regional. Isso implica novamente a definição das competências de política no nível regional, acima do estado ou departamento. Essa divisão tem sentido enquanto for a resposta institucional para um nível territorial em que a política consegue maiores níveis de pertinência e eficiência. Isso significa que nem todas as políticas, nem todos os temas, em todos os setores são delegados nesse nível territorial.

O nível regional se considera uma das instâncias-chave para a articulação da gestão de políticas em temas concretos, particularmente os temas relativos ao desenvolvimento econômico, meio ambiente, infra-estrutura, energia ou temas relativos à malha urbana.

Outra figura de tipo regional, reconhecida pela legislação de quase todos os países num nível mais restrito de territórios reunidos para a gestão de estratégias de desenvolvimento, é a integração de conjuntos de municípios para estabelecer uma união que se expressa numa institucionalidade pública com capacidade de orientar políticas e gestionar projetos específicos.

Sua denominação varia de país para país com o nome de associações de municípios (ex. Colômbia), consórcios municipais (ex. Brasil), *mancomunidades* municipais (ex. Guatemala) ou intermunicipalidade (ex. México). Muitas dessas uniões têm mostrado eficiência em temas como saneamento básico, manejo de bacias e provisão de bens públicos regionais.

Essas figuras institucionais são instrumentos-chaves de articulação, coordenação e gestão compartilhada de políticas públicas. Sua relevância radica no fato de que contam com um *status* legal, que facilita a gestão e proporciona cenários de arranjos com enorme potencial. O caráter público, isto é, de integração de organismos públicos lhes proporciona um caráter estatal de gestão, embora não restrinja necessariamente os modelos de gestão participativa.

Delimitação espacial para a gestão pública

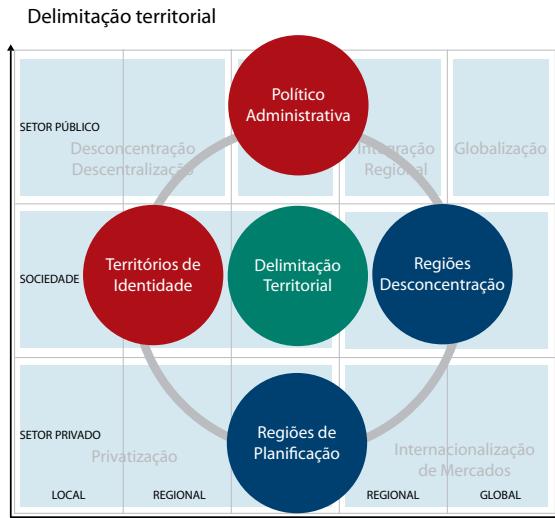
Mas existem outras formas de realizar delimitações de território que buscam, igualmente, chegar a um nível espacial ótimo de gestão para políticas de alcance específico. Os modelos de regionalização do território nacional, criando delimitações de espaços com base nas características espaciais, na especialização funcional ou em condições de desenvolvimento, são utilizados como parte da gestão de quase todas as políticas nacionais.

Existem delimitações regionais para o tratamento dos ecossistemas estratégicos ou áreas de proteção ambiental, existem regionalizações para a prestação dos serviços da rede nacional de saúde, existem regionalizações para o desenvolvimento de infra-estrutura energética ou regionalizações para a gestão da tecnologia.

Cada país convive com uma estrutura de múltiplas delimitações, que se expressam em complexos sistemas de delegações das organizações nacionais, ou no interior de estados ou departamentos. A função dessas estruturas de regionalização se orienta pela natureza mesma das políticas às quais pertencem e à racionalização dos recursos, as características das demandas e a distribuição da população receptora de tais serviços.

Apesar de múltiplas tentativas de buscar critérios de unificação dessas estruturas regionais, que conduziram à formulação de propostas nacionais de regionalização, baseadas em critérios objetivos e marcos metodológicos gerais, esses modelos não deixaram de cumprir um papel de referência, sem alterar de forma significativa os modelos territoriais de ministérios ou de entidades territoriais maiores.

A função mais importante desses modelos integrados de regionalização tem sido como base e suporte dos processos de planejamento do desenvolvimento e a aplicação de modelos de visão de longo prazo, particularmente na ordem do desenvolvimento econômico e da análise das brechas regionais.



O modelo de delimitação territorial que se aplicou no Brasil para colocar em andamento políticas de desenvolvimento rural se constitui num exemplo muito bom das novas estruturas territoriais, em que os critérios e mecanismos de delimitação do território para estabelecerem como unidade de gestão de política, estabelecem um sugestivo esquema de aplicação da essência das políticas territoriais.

Como se observa no gráfico, a delimitação territorial assume a estrutura da divisão político-administrativa baseada em municípios e estados, mas que incorpora as regionalizações que se estabeleceram para a desconcentração e gestão das diferentes políticas públicas setoriais. Além disso, criaram-se estruturas territoriais, baseadas no conceito de regiões (macro, meso e microrregiões) que estabelecem um sistema coordenado de planejamento.

Entre essas figuras situam-se os consórcios municipais, como unidades territoriais que gestionam temas específicos com concepção regional. A maior inovação, neste plano, é a introdução dos critérios de territórios de identidade ou de cidadania, que representam uma tentativa de incluir uma dimensão política, dentro da ênfase técnica dos processos de planejamento e regionalização.

Mas esses modelos servem igualmente para o desenho de mecanismos de articulação da gestão das políticas públicas, o que é de especial interesse para

a presente reflexão. A obtenção de um nível adequado de articulação e gestão de políticas coordenadas no território passa por uma clareza dos modelos de regionalização aplicados pelas políticas específicas, que determinam suas lógicas de gestão e, portanto, determinam a viabilidade real da aplicação de processos de articulação.

É preciso levar em consideração, a essa altura da reflexão, que não se pode generalizar quando se enfrentam duas condições diferentes: de um lado a desconcentração de competências nacionais e, de outro, a descentralização de competências de níveis territoriais menores. Especificamente essa análise se centra nos componentes de oferta de política pública que caracteriza as políticas setoriais nacionais, tradicionalmente centralizadas em sua concepção e gestão.

O caso da delimitação urbana e rural

Vale a pena fazer uma reflexão sobre uma delimitação espacial de enorme utilização nas políticas públicas e que não corresponde a critérios e razões similares às anteriores ou, se o faz, estas resultam pelo menos anacrônicas. Trata-se da divisão territorial que se faz entre o urbano e o rural.

São múltiplas as definições usadas para isso de país para país e em todas elas há um elemento comum que busca diferenciar espaços de baixa densidade populacional e de predomínio das atividades primárias, dos espaços de concentração e continuidade.

Essa divisão territorial, que é a base do chamado desenvolvimento rural, criou uma segmentação que fazia sentido para a diferenciação de espaços isolados. Hoje, é difícil estabelecer diferenças funcionais, com sentido prático evidente, a partir deste esquema que rompe a continuidade dos espaços complementares de núcleos densos e entornos de baixa densidade que se integram funcionalmente em sistemas econômicos, ecológicos, sociais, culturais e políticos.

O enfoque territorial desvirtuou a utilidade dessa regionalização, já que a integralidade que defende estabelece uniões indissolúveis de gestão das políticas públicas. A articulação de políticas se torna artificial quando se pretende separar o urbano do rural. Isso não implica negar a existência de especificidade em cada

um desses tipos morfológicos de espaço, mas o tratamento segmentado ou fragmentado da realidade espacial do território é um impedimento conceitual e metodológico para a aplicação de enfoques de articulação e de desenvolvimento baseado em visões sistêmicas.

Hoje, é de enorme pertinência a discussão sobre as relações entre as áreas denominadas rurais e a malha urbana, o tema das funções rurais dos centros urbanos, o tema da continuidade urbano-rural, o tema do periurbano e suburbano, o tema da relocalização de atividades industriais na área rural, o tema dos pólos de desenvolvimento, enfim, um conjunto de aspectos de crucial importância no desenvolvimento aos quais não é possível adequar essa divisão do urbano separado do rural.

Reconhecimento e surgimento de novas formas territoriais

Agora, no marco dessas estruturas de delimitação territorial existentes em nossos países e que são o marco institucional obrigatório para a discussão da articulação de políticas, vem gerando um processo de conformação, de outras formas de conformação de unidades territoriais para a gestão do desenvolvimento e das políticas que o sustentam.

Essas estruturas territoriais partem do reconhecimento da necessidade de estabelecer espaços de encontro entre diversos processos políticos e institucionais, que lhes proporcionam maior viabilidade para a obtenção dos objetivos sociais do desenvolvimento. São modelos territoriais que recolhem a tendência de descentralização pública e as de participação social, num modelo convergente que trata de criar novas delimitações territoriais baseadas no reconhecimento da evolução do território como uma construção histórica e social.

O modelo emblemático dessa definição territorial podemos ver nos Territórios de Identidade ou Territórios de Cidadania que o Brasil estabeleceu como parte de sua estratégia de desenvolvimento territorial, embora seja possível ver processos em direções similares em outros países.

A base dessa delimitação territorial é a identidade, entendida como o fator estruturante da organização e da mobilização social que integra as comunidades,

atores territoriais, agentes econômicos e públicos e a institucionalidade, é uma energia de ação política que promove rotas de governabilidade baseadas na ação coletiva.

A delimitação territorial tem uma lógica política, ao prover uma dimensão espacial ao poder social, uma lógica institucional, enquanto estabelece esquemas de organização com legitimidade para sua interlocução com o Estado, uma lógica econômica, enquanto busca identificar os níveis ótimos de encadeamentos produtivos e uma lógica técnico-política, enquanto identifica a gestão social do território como uma modalidade de organização, interlocução e gestão das demandas sociais e das ofertas de políticas públicas.

Os Territórios de Identidade têm um nível intermediário entre os estados e os municípios (com tamanhos de cerca de quinze municípios cada um, similar ao que no Brasil se denomina de microrregiões), organizando-se a partir de características compartilhadas de identidade, a qual se expressa em termos culturais ou ambientais, ou econômicos ou políticos, ou em tradições regionais de diferente natureza. A delimitação expressa essas características comuns e permite a incorporação de sistemas de incentivos que se convertem em motores de coesão sobre os quais se construa a mobilização social.

Para sua formalização, criaram-se colegiados territoriais, Conselhos de Desenvolvimento Territorial, que têm seus próprios referentes no nível estadual e nacional, os quais desenvolvem uma agenda denominada Ciclo de Gestão Social de Território, que inclui processos de organização, mobilização, planejamento, gestão e controle social.

Esses Conselhos são integrados por atores territoriais de forma ampla – públicos e privados, urbanos e rurais, agrícolas e não agrícolas, produtores e comunidades. A lógica da estratégia é a de servir de um modelo de interlocução frente às políticas ordenando a demanda em projetos estratégicos territoriais.

Função articuladora da gestão social territorial

Nesse cenário, a articulação de políticas adquire uma lógica e uma dimensão diferente da que se considerava na reflexão sobre os níveis dos gestores públicos no nível nacional ou regional. Nessa instância, a articulação realiza, ou busca, pela via de baixo para cima, pressionando, desde a mobilização social, por decisões de articulação das políticas públicas.

Trata-se de uma articulação pela via da demanda social, que incorpora as essências da democracia participativa e a descentralização, como vias políticas para uma gestão mais eficiente do desenvolvimento territorial.

Na realidade dessa possível articulação, há aspectos chaves a serem considerados para lograr que a gestão social do território realmente faça a interlocução com os esquemas de gestão pública das políticas. Um dos aspectos centrais dessa articulação é o tema das competências territoriais das políticas. Os Territórios de Identidade têm uma dimensão espacial que os situa num nível específico, o que conduz à necessidade de entender bem quais são as competências que podem realmente gerir e articular.

Pelo que foi discutido, não teria sentido pretender utilizar esse nível territorial para buscar a articulação de políticas que são de competência nacional e que respondem a modelos de gestão desse mesmo nível ou às específicas do nível local. A identificação dos problemas ou desafios do desenvolvimento que se localizam nesse nível se constituem em fator crítico de viabilidade de uma articulação eficiente.

As competências que podem ser atribuíveis ao nível dos Territórios de Identidade podem ser definidas a partir da análise das políticas que concorrem regionalmente. Entre elas, destacam-se as referidas aos modelos de desenvolvimento territorial e à provisão de bens públicos regionais. Os planos de desenvolvimento territorial que são formulados pelos colegiados territoriais refletem uma visão integral do desenvolvimento e a identificação ordenada das demandas associadas principalmente a áreas de agricultura familiar, economia rural não-agrícola, infra-estrutura e desenvolvimento social.

O aspecto mais destacável desse mecanismo está na forma de como

é possível conseguir que se focalizem as demandas em relação a áreas de competência e gestão de competências do nível regional, ajudando a interlocução com as instituições públicas.

Mais experiências de territorialização

Modelos com características similares ao modelo brasileiro foram colocados em andamento em países como México, Guatemala, Panamá e Colômbia, em processos que geraram uma corrente de uma nova geração de políticas públicas.

Mas há outras figuras institucionais que têm propósitos similares e que têm sido utilizadas como mecanismos de articulação territorial de políticas. O modelo mais conhecido é o dos Grupos de Ação Local que operaram na Europa como instrumento do programa comunitário de desenvolvimento rural denominado *Leader*. Esse modelo baseia-se em princípios similares de organização, mobilização e reconhecimento de atores sociais que realizam processos de planejamento, menos amplos que os conselhos, mas com a mesma dimensão territorial.

Os Grupos de Ação Local têm ação sobre delimitações territoriais diversas, desde grupos de municípios até localidades. O modelo teve grande êxito como estratégia de ordenamento e articulação de políticas da Comunidade Européia, com fundos e investimentos desse nível territorial supranacional, para ser geridos diretamente por instâncias institucionais locais.

A articulação de ações e investimentos conseguiu avançar em diversos planos. No caso da Espanha, por exemplo, os fundos de *Leader* são complementados com estratégias e fundos de *Proder* (programa de desenvolvimento rural espanhol) e com estratégias das Autonomias, num processo que estabeleceu mecanismos de coordenação e subsidiariedade claros.

Outra figura de organização territorial se estabeleceu com figuras mais especializadas com vistas à promoção do desenvolvimento econômico territorial, por meio de agências ou corporações de desenvolvimento, que envolvem atores privados, associações de produtores e algumas instituições públicas, constituindo-

se em figuras similares às câmaras de produção ou comércio, para a promoção de projetos estratégicos que buscam a articulação da iniciativa privada com a gestão pública.

Exemplos desse tipo são possíveis de se encontrar na Colômbia ou na Argentina, com diferentes graus de êxito, mas em todos os casos com o resultado de canalizar as demandas da sociedade em projetos de caráter territorial, negociando e gestionando a focalização e a aplicação das políticas públicas no âmbito territorial que cobrem.

A articulação expressa em investimento público

Até agora, analisamos a articulação de políticas da perspectiva política da participação e das estruturas institucionais territoriais. Agora vamos ao relacionado aos aspectos orçamentários, fiscais e de investimento que há “por trás” da articulação da gestão das políticas públicas. A análise busca a natureza dos critérios que alocam os recursos que são necessários para que se alcancem metas de desenvolvimento territorial.

Os projetos de desenvolvimento territorial têm necessidade de buscar as sinergias entre os recursos públicos e privados que concorrem nas dinâmicas de desenvolvimento. Os processos territoriais têm motores de desenvolvimento que encontram apoio na atividade privada, comunitária e social.

A intervenção pública atua como catalisadora, facilitadora, promotora, articuladora e social dessas iniciativas e ações sociais. Esse é um princípio básico que deve ser destacado na análise territorial. Desde os processos de associativismo produtivo ou de investimento privado, até os mecanismos de mobilização do capital social, estes constituem a base das estratégias sustentáveis de desenvolvimento. As responsabilidades do Estado se orientam a prover e garantir as condições ótimas para que esses empreendimentos criem a riqueza social.

Recursos privados e recursos públicos

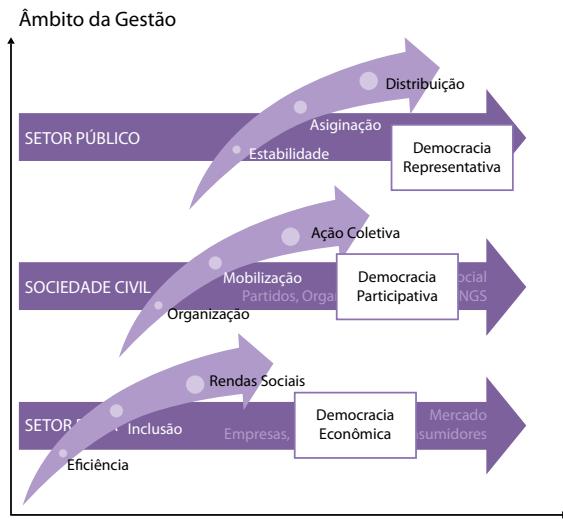
Nessa direção, a articulação e sinergia dos recursos próprios da sociedade e os provenientes do Estado devem encontrar esquemas de articulação. A orientação dos recursos públicos para a mobilização de recursos privados é uma preocupação permanente dos formuladores de políticas. Casos como os de investimento em bens públicos, como infra-estrutura de comunicação ou de produção, ou sistemas de financiamento e capitalização, ou estratégias de desenvolvimento humano, estão intimamente ligados às decisões privadas, em conexões de grande sensibilidade.

São abundantes as experiências de verdadeiros fracassos de estratégias públicas que não conseguiram a interlocução, integração e articulação com os recursos ou capitais territoriais. Sem dúvida esse é um dos maiores desafios da definição de metas e estratégias na política pública.

A gestão social do território busca, como uma de suas prioridades, que tais decisões públicas sejam permeadas pelas dinâmicas territoriais, a valorização de seus ativos, o reconhecimento de seus entornos culturais, de suas potencialidades, de suas vantagens comparativas e competitivas, de suas aspirações e de seu projeto territorial.

Em essência, há um cenário cada vez mais importante que busca a articulação de três esferas: a pública, a da sociedade civil organizada e a do empresariado. Em cada uma delas há uma dimensão de gestão que é complementar dentro do marco de operação do Estado de Direito apoiado na democracia.

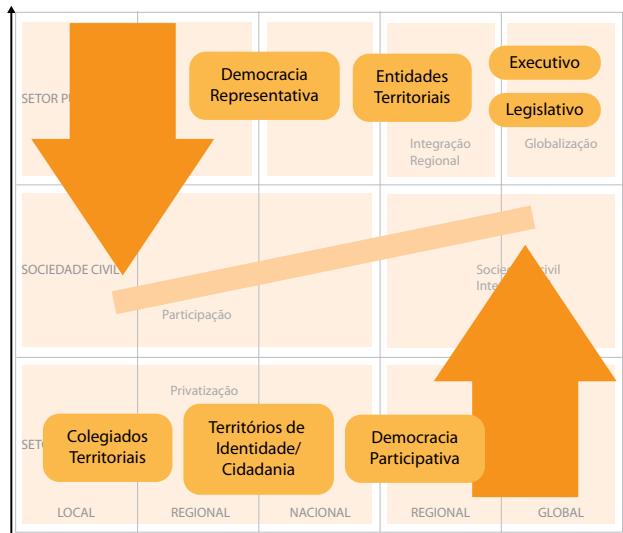
Os princípios políticos da democracia econômica na esfera privada; a democracia participativa na esfera da sociedade civil; e a democracia representativa na esfera do público constituem os três níveis que demandam participação e articulação.



Na esfera privada, busca-se a geração de riqueza baseada na eficiência econômica, mas sob o princípio da inclusão social e a geração de rendas sociais. Na esfera do público, o Estado cumpre com suas funções de intervenção orientadas para a busca da estabilidade, a ótima alocação de recursos e a distribuição eqüitativa. Na esfera central, no campo da sociedade civil, se exerce a democracia participativa, gerando modelos inovadores de gestão social do território nos quais se centrou a estratégia institucional de um número importante de países da região.

O sentido dessa gestão social do território é a organização, mobilização e ação coletiva como expressão da força social que estabelece uma ponte que contribui para dar eficiência social ao modelo de gestão privada e à aplicação de políticas públicas. Áí radica o centro de uma nova geração de políticas e de instituições.

Gestão Política



Essa institucionalidade se expressa por meio de instituições inovadoras que têm a exigência de conseguir um equilíbrio entre a democracia representativa, dentro da tradição de fortalecimento democrático que a América Latina viveu nas últimas décadas e a democracia participativa, como um desafio para desenvolver espaços por meio da legitimação das instituições de participação, especialmente centradas em colegiados territoriais, sem que se invadam competências e responsabilidades de cada uma das instâncias.

O orçamento público como aterrissagem da articulação

As políticas públicas se materializam em ações, geralmente em programas e projetos de investimento público, além de todos os mecanismos regulatórios da intervenção estatal. Esse investimento se reflete em orçamentos que têm três dimensões que refletem seus objetivos, princípios e estratégias.

Primeiro, a definição dos objetos de gasto ou investimento, isto é, aquelas ações que são consideradas como execução das políticas e que se refletem na

estrutura do programa de investimento, com itens de despesa e ações suscetíveis de obter o financiamento público. Os orçamentos refletem as prioridades e determinam os alcances das estratégias de articulação pretendidos. O orçamento é o marco de ação e portanto materializa as políticas em fatos.

Quando se formulam os programas do orçamento se estabelece a oferta de política pública, a qual se defronta com a demanda territorial conformada pelos diferentes esquemas já descritos, encontram-se em vários países sérias restrições produto da inflexibilidade, centralismo ou verticalidade com a qual foram definidas essas áreas de investimento público, restringindo seriamente a possibilidade real da articulação de demanda e oferta.

Segundo, a focalização e priorização da alocação dos recursos públicos conduzida pela realidade pura da política, à disponibilidade dos recursos, à distribuição programática que reflete as visões e opções dos formuladores da política. Dado que o exercício orçamentário é realizado por um esquema técnico (nos governos nacionais ou estaduais ou municipais), e uma validação política (nos congressos ou assembléias ou conselhos) o modelo participativo tem pouca capacidade de ingerência em sua definição, ficando na realidade, considerado só na parte de gestão ou execução.

Isso significa que a articulação e incidência dos processos territoriais não se refletem na alocação dos recursos para os orçamentos públicos, mas a forma em que são aplicados, uma vez definidos o que e o quanto, o que poderia ser entendido como uma complementaridade entre o modelo de democracia representativa e o de democracia participativa.

Terceiro, as regras de operação que aparecem como o marco pragmático da execução orçamentária e, portanto, da política. Os processos participativos que são levados a cabo nos territórios e que geram iniciativas, planos e projetos territoriais se defrontam com as definições de procedimento adotadas por cada uma das instituições públicas responsáveis pelas políticas. Esses procedimentos sobredeterminam a execução mesma da política.

Há diferentes mecanismos e formas de aplicação de recursos que muitas vezes se converterem em verdadeira confusão para os receptores do investimento público. A dispersão e proliferação de regras dificultam muito a gestão da articulação e exige a gestão complexa dos mecanismos de interlocução público-

privada, a sinergia entre as instituições nacionais, estaduais e municipais.

Mecanismos de orientação do investimento público

Nos orçamentos nacionais, existem procedimentos de alocação de cotas territoriais ou tetos orçamentários regionalizados no interior de cada política que obedecem aos critérios de focalização e priorização.

Esses mecanismos se complementam com recursos alocados especificamente para financiar iniciativas de origem territorial, como existem em vários países, em fundos que não têm uma orientação setorial específica, mas que estão destinados ao apoio de iniciativas territoriais de ordem integral, como podem ser os planos territoriais emanados do processo de gestão social do território nos colegiados territoriais, com o que se aplaíaria enormemente o processo de articulação, evitando as negociações setoriais individuais.

Além desses esquemas orçamentários, existem mecanismos de articulação ou de coordenação dos investimentos entre os diferentes níveis territoriais que proporcionam saídas ou mecanismos de ajuste às restrições orçamentárias que se originam nas estruturas mencionadas.

O mais importante dos mecanismos é o que corresponde ao esquema de transferências de recursos fiscais da nação para as entidades territoriais. Esses recursos têm, em geral, um componente condicionado quanto ao destino de suas aplicações, contam com mecanismos que estabelecem critérios de priorização ou focalização, particularmente referidos a condições de equidade regional, e estabelecem pressão sobre as entidades territoriais para a que metas de desempenho sejam alcançadas.

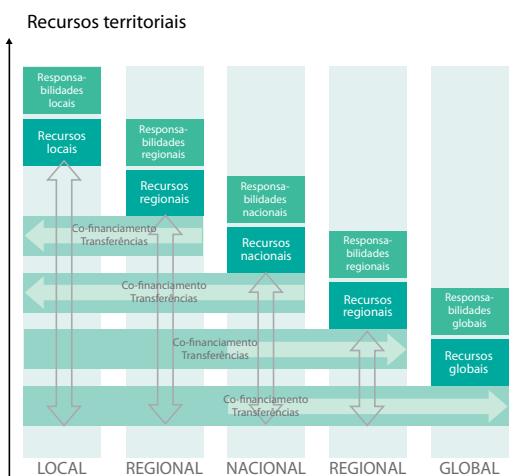
As transferências variam de país para país, mas em essência são a fonte mais importante de recursos fiscais dos municípios de menor grau de desenvolvimento, convertendo-se num instrumento de enorme importância para o desenvolvimento territorial. A descentralização reforçou de forma importante esse mecanismo que proporciona, em casos chaves como políticas de educação ou saúde, uma via clara de articulação ou gestão territorial condicionada por propósitos gerais de política.

Outro mecanismo aplicado à gestão da política é o do co-financiamento, como um esquema de enorme potencial como articulador de políticas no âmbito territorial. O esquema opera interinstitucionalmente e entre níveis territoriais, sob a modalidade de financiamento compartilhado dos projetos territoriais, com mecanismos claros de articulação. Nesse esquema, há ampla experiência na região, convertendo-se num instrumento de interessante potencial como ferramenta de articulação, que tem uma variante quando são valorizados no modelo de co-financiamento as contribuições das comunidades ou atores sociais ou agentes privados nos projetos de investimento.

Do outro lado, encontram-se os recursos próprios das entidades territoriais que sustentam as políticas regionais ou locais pelas quais são responsáveis, criando uma oferta de ações que são muito mais próximas às estruturas territoriais e que proporcionam um marco de financiamento que nem sempre se associam às estratégias de territorialização promovida pelas estratégias nacionais de territorialização, como a quase totalidade das políticas aqui referidas.

Entretanto, é necessário destacar que as entidades territoriais, particularmente o nível estadual ou departamental, contam com mecanismos de regionalização ou territorialização próprios que manejam esquemas de gestão que em muitos casos se viram reforçados ou complementados pelas estratégias nacionais de territórios.

Este esquema se reflete numa estrutura desse tipo:



Em cada nível territorial há uma tarefa de articulação dos pressupostos apropriados e exercidos sob os critérios e estratégias próprios e de coordenação das que correspondem aos outros níveis. Os mecanismos de co-financiamento e transferências são os que permitem a gestão articulada em cada nível. No entanto, isso nem sempre ocorre, já que muitos dos investimentos nacionais ou regionais são exercidos sem considerar a gestão dos níveis territoriais inferiores em modelos centralizadores e excludentes dos atores locais.

Este não é um desafio menor e a proposta do modelo de articulação territorial emerge como um mecanismo idôneo para conseguir este tipo de sinergia no investimento público, que pode sintetizar no fato de que uma administração local ou regional buscará otimizar seus recursos na somatória, com os recursos provenientes dos outros níveis territoriais, em torno de projetos de desenvolvimento territorial. Grande parte das regras e enfoques de investimento devem ser mudadas para se conseguir que essa articulação se baseie na alavancagem de recursos com destino a projetos territoriais.

A ferramenta do planejamento que sintetiza a lógica da articulação

O instrumento básico por excelência para que se consiga a articulação das políticas está referido aos instrumentos de planejamento, como um exercício de ordem técnica, em particular com a transição para esquemas de gestão descentralizada e participativa.

A figura dos processos de desenvolvimento centralmente planejados que caracterizaram modelos de Estado socialistas ou que foram predominantes nos modelos substitutivos de importações, com Estados nacionais muito fortes e onipresentes, vem retomando esquemas inovadores de planejamento local e regional nos modelos de subsidiariedade entre o Estado central e os territórios. Aí se enquadram as estratégias de desenvolvimento territorial aqui referidas.

O território aparece hoje como a instância social, econômica e institucional a qual se pode referir o processo planejador. Este aparece como objeto das políticas, ao mesmo tempo em que é reconhecido como o sujeito que as gestiona. O ponto de partida é o reconhecimento da lógica da proximidade do tratamento

das necessidades locais e regionais que outorga claras vantagens aos atores locais ou regionais para seu enfrentamento, mas, ao mesmo tempo, o reconhecimento de que esses problemas são os próprios.

A lógica buscada pelo planejamento territorial está demarcada no conceito de planejamento de baixo para cima, em oposição às tradições de cima para baixo, que tem caracterizado os Estados centralistas.

O território permite a concretização das visões de futuro territorial, de potencialidades e provê um cenário de maior viabilidade para as negociações que fazem parte do exercício político ou econômico. O território oferece a possibilidade de compreender melhor as estruturas de gestão, permite o manejo de informação, a difusão de sistemas de inovação e a participação social direta.

Dessa forma, o território aparece como um cenário natural de articulação, por meio da identificação de projetos estratégicos regionais ou locais, das potencialidades endógenas de levá-los a cabo e da integração das ações da política pública envolvida em seu propósito.

Em essência, o território é o estruturante da política. Por isso são evidentes as vantagens do planejamento territorial, que reduz os custos de transação da política, possibilita o descobrimento de áreas de sinergia, incrementa o controle social e potencia as iniciativas de conglomerados econômicos e redes de gestão social.

O planejamento territorial, dentro do modelo de gestão de políticas públicas descrito, significa um sentido de subsidiariedade que implica o fato de reconhecer as capacidades dos territórios, em seus âmbitos regionais e locais, para enfrentar de forma autônoma, seus próprios desafios de desenvolvimento, mas dentro de um marco de solidariedade com os níveis territoriais superiores, de forma que as competências da nação estejam determinadas pelos campos nos quais o território não possa suprir soluções, seja porque ultrapassam seus limites ou porque careçam das capacidade para enfrentá-los. A subsidiariedade é, em essência, articulação de estratégias, de ações, programas e investimentos entre os diferentes níveis e setores.

O planejamento participativo conduz à prática do envolvimento dos atores sociais e econômicos na definição da rota do desenvolvimento local ou

regional, proporcionando qualidade às demandas organizadas e oferecendo os instrumentos de gestão espacial para as políticas de maior nível territorial. Assim, encontra-se um mecanismo de viabilidade da necessária coordenação intersetorial – que conta com enormes dificuldades ao ser realizada no nível nacional, por diversas razões de poder e jurisdição.

No caso dos modelos de gestão territorial implementados como substituição aos anacrônicos modelos de desenvolvimento rural, marco no qual surgiram muitos dos modelos territoriais, existe uma debilidade institucional de seus responsáveis frente a outras instâncias, ministeriais especialmente. A articulação que nasce de processos de negociação local ou regional, fornece um esquema mais crível de coordenação e participação.

Isso dá lugar a processos de construção de pactos negociados de gestão das políticas entre o Estado central e os territórios, entre as diferentes políticas setoriais e entre os atores sociais, agentes privados e agentes públicos. Os componentes das políticas e do investimento submetidos a esses processos de alocação pactuados, encontram na participação social um caráter de legitimidade política que os valida e determina seu valor como potenciador do desenvolvimento.

DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL:
ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS

Sérgio Pereira Leite
Nelson Giordano Delgado
Philippe Bonnal
Karina Kato

Pesquisadores do Observatório de
Política Pública para Agricultura (OPPA)
do CPDA/UFRRJ

1. INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento territorial no Brasil, em especial nos espaços rurais, tem sido objeto de um número crescente de estudos e intervenções políticas. Em novembro de 2003, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) tomou a iniciativa de organizar um seminário intitulado Território, desenvolvimento rural e democracia (IICA, 2003), cujos resultados constituíram-se num relativo brainstorming dedicado ao assunto, rebatendo, inclusive, na armação do contexto institucional de políticas públicas no nível do governo federal, que se encontrava à época em processo de construção.

Passados quatro anos, e com uma rica e complexa experiência não limitada ao meio rural, novas investidas sobre o assunto estão em curso, entre as quais o presente estudo voltado a explorar as interfaces entre desenvolvimento territorial, políticas públicas e atores sociais.

Para a elaboração deste texto, realizamos um amplo levantamento bibliográfico e documental sobre o tema, em particular valendo-nos da literatura

dedicada ao caso brasileiro sem comprometer, contudo, referências internacionais quando necessário. O material recolhido nesse processo foi sistematizado pela equipe de pesquisadores, procurando dar conta não somente das análises sobre o meio rural, mas incorporando igualmente outros textos cujo objeto não se referia propriamente ao tema agrário.

No sentido de complementar o tratamento ao assunto, incorporamos, também, o debate travado no fórum virtual de discussões sobre Políticas Públicas e Atores Sociais, sediado na página internet do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS); além da consulta ao material de entrevistas e depoimentos com representantes do poder público e organizações da sociedade civil constantes no acervo de estudos anteriores desenvolvidos pelos membros da equipe.

Estruturamos nossa empreitada a partir de cinco pontos principais, quatro deles tratados detalhamente nesse texto. São eles: i) emergência de uma nova esfera de governança territorial; ii) articulação de atores e processos de representação/participação política; iii) políticas públicas, desenvolvimento territorial e articulação institucional; iv) lições aprendidas a partir da experiência do caso brasileiro; e v) definição de estratégias e recomendações de propostas e políticas.

Assim, foi possível estabelecer um percurso de pesquisa amparado em dois caminhos, expostos a seguir.

Como na maioria dos casos as políticas públicas locais são compostas por programas governamentais de distintas procedências (federal, estadual, municipal; além de programas não-governamentais ou da cooperação técnica e/ou financeira internacional), uma das questões importantes no exame de sua implementação diz respeito à articulação desses diferentes programas e políticas.

Neste sentido, deveríamos considerar as arenas decisórias e os espaços públicos institucionais existentes não apenas como espaços de representação e participação dos atores no processo da política, mas também de possível articulação dos programas existentes. Em ambos os casos, estamos tratando de questões políticas, que dizem respeito a relações de poder, e não de questões meramente técnico-administrativas, o que significa que a consideração do empoderamento dos diferentes atores e instituições é crucial para avançar nessa

problemática e as questões técnico-administrativas têm de ser contempladas também dessa perspectiva.

O tema dos obstáculos existentes para a articulação entre políticas, e entre políticas e instituições, além das estratégias que podem ser definidas para superá-los, poderia ser explorado levando em conta precisamente esses três componentes: (a) os programas governamentais de distintas procedências; (b) as arenas decisórias e os espaços públicos existentes no território; e (c) a questão do empoderamento dos distintos atores e agências institucionais nos espaços públicos existentes e seus efeitos sobre as possibilidades de articulação das políticas e das instituições.

Ademais, a análise dos processos territoriais deveria cada vez mais tratar de considerar a existência de “redes de articulação” de atores, instituições e programas no processo da política pública, buscando caracterizar suas formas de construção e identificar seus participantes, as estratégias de ação coletiva que conseguem implementar, e suas condições de reprodução ao longo do tempo. Como as forças endógenas não são, em um bom número de situações concretas, suficientes para conduzir e garantir um processo de desenvolvimento local/territorial com características sustentáveis, é central que essas redes de articulação de atores, instituições e programas não fiquem restritas aos atores, instituições e programas locais, mas incorporem ou articulem-se a outros “de fora do local”.

Uma hipótese que pode ser explorada é que essas redes de articulação de atores, instituições e programas reforçam a capacidade de ação coletiva dos atores locais, estimulam a realização de alianças, fortalecem a implementação participativa das políticas públicas e favorecem a “criatividade social” e a efetividade do processo da política – quem sabe construindo condições institucionais para uma articulação e integração crescente das ações, muitas vezes diversas e contraditórias, voltadas para o desenvolvimento local/territorial.

Assim, quando examinamos a literatura existente sobre políticas públicas, territorialização e desenvolvimento territorial¹, não é impróprio destacar, grosso modo, três objetivos independentes, mas potencialmente interdependentes,

¹ Por exemplo, Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri y Portilla (2003), Schejtman y Berdegué (2003), Guimarães (2003) e FAO (2005).

que podem ser identificados no uso da abordagem da territorialização, numa perspectiva de intervenção governamental. São eles: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento. O próximo tópico é dedicado ao primeiro ponto, enquanto os demais constituem objeto dos itens seguintes deste relatório, precedendo o resgate que fazemos das experiências recentes sobre o assunto, em particular aquelas derivadas do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR).

Além de ilustrar de forma mais concisa a abordagem e argumentação, aqui desenvolvida, tais experiências servem também para apontar os limites e alcances dos processos e políticas em curso. No final, elaboramos nossas conclusões, buscando, indicar algumas recomendações de políticas.

Finalmente, é preciso dizer que este relatório constitui-se no resultado do trabalho desenvolvido pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), mediante convênio com o IICA.

Além das fontes supracitadas, levamos também em consideração os possíveis desdobramentos das estratégias sociais, políticas e econômicas que envolvem o desenvolvimento territorial, bem como as recomendações de políticas que atuem sobre as mesmas, oferecidas durante a realização do II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais, na cidade de Salvador, BA, entre 6 a 9 de novembro de 2007. Dessa forma estaremos nos valendo, adicionalmente, do trabalho de sistematização, memória e relatoria que o OPPA desenvolveu após o referido evento (Lasa e Kato, 2007)².

2 Para ampliar o escopo das discussões suscitadas e permitir a maior participação e interação de diferentes atores sociais na construção do evento, a realização do II Fórum baseou-se em metodologia que contou com três etapas principais, as quais se deram de forma simultânea. A primeira delas corresponde à realização de uma ampla consulta e debate virtual sobre o desenvolvimento territorial e a articulação de políticas públicas e atores sociais (Plataforma Virtual). Na segunda etapa, foram elaborados textos baseados em boas práticas de integração e em reflexões acadêmicas, para apoiar as discussões conceituais, metodológicas, técnicas, institucionais e subsidiar a formulação de estratégias de articulação das políticas públicas com participação social. E, por fim, a terceira etapa que corresponde à realização do Seminário Presencial Internacional propriamente dito.

Com efeito, o II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais teve como objetivo principal contribuir com o aperfeiçoamento das estratégias, metodologias e modelos de gestão social e institucional para a articulação das políticas públicas, agentes governamentais e atores sociais nos territórios.

O evento foi realizado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) e o Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS) em parceria com o Governo da Bahia, por intermédio da Secretaria do Planejamento (Seplan), e o Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT), o Banco do Brasil, o Ministério de Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Integração Nacional (MI).

A relatoria do evento, como informado anteriormente, coube ao Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) do CPDA/UFRRJ. A realização deste segundo encontro buscou dar continuidade às discussões iniciadas em 2003, em Fortaleza, que se centrou no debate sobre a importância do reconhecimento da dimensão espacial, tanto em seus recortes regional como territorial, para a formulação e implementação das políticas públicas, tema que perpassa os diferentes tópicos apresentados a seguir.

2. Desenvolvimento territorial e governança

As considerações, aqui apresentadas, fundamentam-se na premissa de que a questão do desenvolvimento territorial está ligada à forma como o Estado atua no espaço nacional, ou seja, como se articulam as decisões públicas em todas as escalas da organização administrativa. Por forma de atuação do Estado, entende-se o conjunto das práticas públicas, visando o equipamento do espaço nacional, a organização espacial dos serviços públicos, assim como as formas de articulação do Estado com os atores sociais. Sendo assim, o desenvolvimento territorial e o processo de territorialização das políticas remete, de uma certa maneira, ao tratamento das dimensões administrativas (desconcentração) e políticas (descentralização), como nos lembram diversos autores, entre os quais Perraud (2005: 290) e Sencebé (2007: 2).

No entanto, como teremos oportunidade de examinar adiante, a articulação desses instrumentos e políticas não é trivial e demanda, como aponta corretamente Echeverri (2007), recortes horizontais (articulação de políticas setoriais incidentes sobre uma mesma região) e verticais (articulação de esferas diferenciadas de poder – nacional, regional, estadual, departamental, territorial, local etc. – tendo por base uma determinada política).

Vale lembrar que as políticas territoriais foram estruturadas com o propósito de oferecerem soluções inovadoras, com respeito às políticas setoriais, frente aos novos ou antigos desafios da sociedade e da economia nacional, tais como a pobreza, a desigualdade regional ou, ainda, a emergência do desenvolvimento sustentável e a sua compatibilidade com o desenvolvimento econômico e social.

2.1 A territorialização da governança

A abordagem da territorialização da governança busca utilizar a noção de território como um locus espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade, que tiveram um papel relevante no processo de democratização política do Brasil a partir da metade da década de 1980.

Por um lado, a descentralização esteve associada à criação de esferas públicas ou de espaços públicos, como foram mais comumente chamados, entendidos como arenas sociais nas quais a presença de novos atores, usualmente movimentos e organizações sociais, de fora do sistema político tradicional, buscava ampliar o campo da política ao tentar redefinir as relações entre Estado e sociedade (civil), da perspectiva dessa última.

Nessa ótica, a retomada da política e a reconstrução da democracia não deveriam restringir à (indispensável) reativação/redefinição das instituições democráticas tradicionais – partidos, parlamento, judiciário, eleições livres etc. – mas implicariam a criação de novos espaços públicos que, ao viabilizarem a inclusão de novos atores sociais e o surgimento de novas práticas de interlocução entre o Estado e a sociedade. Dariam força à tentativa de viver a transição democrática como um processo de democratização de uma sociedade historicamente autoritária e excludente, no sentido de transformação da cultura política predominante e de

busca de uma maior compatibilização entre a esfera pública e o sistema político, como requisitos necessários à implementação de uma governança democrática³. Um momento privilegiado da transição democrática, entendida dessa forma, foi a promulgação da Constituição de 1988.

O outro lado das transformações que acompanharam a economia e a sociedade brasileira, a partir da década de 1980, foi o que Delgado (2005: 62) chamou de “ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada”, ou seja, o ajustamento econômico unilateral à crise da dívida externa por parte do Brasil e de outros países latino-americanos, que levou simultaneamente à quebra financeira do Estado, à crise de sua iniciativa desenvolvimentista e à adoção do receituário de políticas econômicas e sociais neoliberais, especialmente nos anos 1990.

Com a ascensão ao poder da ideologia e da política neoliberais, há uma intenção explícita de redefinir o papel do Estado na sociedade e de alterar completamente o padrão de relação Estado e mercado predominante na economia brasileira a partir da década de 1950.

Nesse sentido, fêz-se um esforço bastante significativo para reduzir a capacidade de intervenção do Estado nacional, com o propósito de passar ao mercado e às empresas internacionais a responsabilidade fundamental pela retomada do crescimento econômico do País. Assim, o processo de descentralização ocorrido neste período – bem como o surgimento, com muita força retórica, da idéia de desenvolvimento local como o espaço possível e desejável para onde a “energia desenvolvimentista” deveria ser canalizada⁴ –, reflete também a crença no esvaziamento da capacidade intervencionista do Estado nacional, cuja atuação deveria ficar restrita, quase exclusivamente, à obtenção e à preservação do equilíbrio macroeconômico (em especial fiscal e monetário).

3 Existe uma ampla literatura a respeito. Consulte-se, por exemplo, Avritzer (1996 e 2002), Dagnino (1994 e 2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

4 Ver, a respeito, Oliveira (2001). Mas nota-se que a idéia de local e de desenvolvimento local, além de ter parte de seu ressurgimento contemporâneo associado aos processos da globalização, ganhou, no caso brasileiro, grande interesse político e acadêmico devido à proliferação de governos progressistas em vários municípios por todo o país. Nesse sentido, e refletindo a complexidade dos processos que estamos assinalando, a idéia de local e de desenvolvimento local é uma “invenção” tanto de setores conservadores como das forças progressistas!

As peculiaridades das transformações ocorridas na economia, na sociedade, na política e nas condições de governança do Brasil, a partir da década de 1980 – à semelhança do ocorrido em outros países da América Latina - correm o risco de não serem percebidas se não levarmos em conta a dialética desse processo que Dagnino (2004: 195) chamou de:

Confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático (Ênfase no original).

No caso brasileiro, a territorialização da governança ligada ao processo de descentralização e de desconcentração administrativa considerou o município como o seu “local” por excelência e, devido em grande parte à confluência perversa mencionada, produziu uma proliferação concomitante, nos municípios, tanto de espaços públicos de participação como de políticas públicas fragmentadas.

Embora, os espaços públicos de participação tenham sido criados como parte de uma nova institucionalidade democrática – que visava preencher o espaço existente entre a sociedade civil e a autoridade estatal, buscando ampliar o conceito de público, partilhar poder com as agências estatais, e favorecer a construção de uma cultura democrática –, sua efetividade real foi limitada e enfrentou inúmeros obstáculos pelo fato de que os municípios eram os locais onde não apenas estava o “povo” ou a “sociedade civil”, mas onde, também, as oligarquias tradicionais tinham arraigados seu poder e sua capacidade de arregimentação política.

As figuras centrais do sistema político municipal onde se manifestava o poder das oligarquias eram as prefeituras e as câmaras de vereadores, de modo que, do ponto de vista da governança democrática, conquistar a autonomia dos espaços públicos de participação em relação a essas instâncias de poder estatal passou a ser uma luta política fundamental. Nesse aspecto, como destaca Dagnino (2002: 282), os conflitos que se verificam em quase todos os casos estudados de espaços públicos locais têm a ver com a partilha efetiva do poder estatal pelas representações da sociedade civil local.

Por outro lado, a restrição da capacidade coordenadora do Estado nacional, motivada por sua crise institucional e pelas orientações emanadas do

credo neoliberal, estimulou uma considerável fragmentação das políticas públicas descentralizadas (econômicas e sociais), além de que dificultou enormemente a já historicamente limitada capacidade de articulação entre políticas originadas dos diferentes níveis da administração governamental (federal, estadual e municipal).

Como muitos espaços públicos de participação foram concebidos como instrumentos de acompanhamento e de controle social de políticas públicas diferenciadas, a fragmentação dessas políticas estimulou uma correspondente fragmentação e proliferação dos espaços públicos, restringindo sua capacidade de participação nas decisões acerca da política pública nos municípios e fragilizando a possibilidade dessas esferas públicas representarem espaços de compartilhamento do poder entre sociedade civil e autoridade estatal local.

A consolidação das esferas públicas nesses contextos depende também da possibilidade de descobrir como articular o conjunto dos espaços públicos existentes, ou seja, de encontrar formas adequadas para viabilizar sua ação conjunta (Cordeiro et al., 2007).

Ao contrário do que muitas vezes se alardeia, os espaços públicos de participação não são instrumentos “mágicos” de governança territorial, orientados estruturalmente à construção de algum tipo de concertação/harmonização de atores do Estado e da sociedade civil nos territórios. Em sociedades autoritárias e excludentes como a brasileira, o oposto é muitas vezes mais freqüente. Ou seja, esses espaços públicos são lugares de conflito, nos quais a partilha de poder entre representantes de esferas sociais diversas nas decisões acerca da política pública é um de seus objetivos fundamentais.

Em boa parte desses espaços, tais conflitos se manifestam por meio de concepções diversas acerca do significado da participação. Por um lado, os atores (gestores) governamentais entendem a participação como um modelo de gestão da política pública, submetido à lógica da racionalidade técnica, enquanto os atores da sociedade civil tendem a considerá-la como um processo de democratização da política pública, orientado pela lógica da racionalidade comunicativa e da aprendizagem dos atores envolvidos, além da oportunidade aberta ao controle social da implementação dos programas governamentais (Cordeiro et al., 2007). Como consequência, muitos espaços públicos acabam imobilizados pela impossibilidade de equacionar esses conflitos ou por sua deterioração.

O reconhecimento de que a construção de uma institucionalidade democrática seja bastante conflitiva, e de que o território não seja simplesmente um espaço social onde a “harmonia” política, gerencial e social possa ser mais facilmente obtida – como algumas abordagens parecem sugerir –, remete para a questão fundamental da necessidade de construção hegemônica no território e de existência de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados por atores do Estado e da sociedade civil.

Sem esse esforço de construção hegemônica, dificilmente a tensão existente em todos os espaços públicos entre gestão e democratização será canalizada de forma positiva, bem como as oportunidades de articulação de diferentes instituições e políticas públicas serão consideravelmente estreitadas (Dagnino, 2002; Delgado e Limoncic, 2004).

2.2 O processo de governança em perspectiva histórica

As questões postas até aqui sobre os limites e alcances destes novos espaços territoriais como locus de processos sociais, políticos e econômicos inovadores, devem ser enfocadas a partir de uma perspectiva histórica, em que as transformações no contexto político e institucional (ou seja, as dimensões politics e polity das políticas públicas, respectivamente) têm pesado decisivamente na capacidade operacional dos novos instrumentos (policies) de intervenção pública governamental e não-governamental (Leite et al., 2007).

i) Uma descentralização em construção: cabe ressaltar que, apesar de que o Brasil exista como Federação desde mais de um século, o funcionamento do federalismo continua sendo um tema de disputa entre o poder federal e os executivos estaduais e municipais. A inscrição da descentralização como preceito constitucional, renovou a reflexão sobre a organização dos poderes nos três níveis, rebatendo na redistribuição das responsabilidades entre eles.

Contudo, tomando em conta a herança nacional marcada pela justaposição do patrimonialismo estadual e do centralismo autoritário, a implementação da descentralização resulta ser um processo difícil e demorado que realmente teve início com o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Durante a última década, foram criados instrumentos indispensáveis para avançar na descentralização da ação pública. Avanços foram conseguidos em diferentes áreas. Na área financeira, em primeiro lugar, a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para o esclarecimento das relações fiscais e orçamentárias entre a União e os governos estaduais, tentando restringir a “guerra fiscal” existente entre esses dois níveis. Na área administrativa, ações foram realizadas para melhorar a gestão dos programas públicos, implicando na participação da sociedade local via conselhos, comissões, câmaras, etc., assim como ações de capacitação dos funcionários públicos nos estados e a definição de procedimentos para a implementação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. Durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi elaborada e aprovada a Lei dos Consórcios que agiliza a cooperação intergovernamental⁵.

Os mecanismos implementados pelos governos federais sucessivos, desde 1994, deram resultados altamente positivos, principalmente, na área social: saúde, educação fundamental, combate à fome, previdência e na área financeira (Abrucio, 2006). Isto revela uma real capacidade administrativa na gestão desconcentrada de políticas públicas. As dificuldades nascem na hora de estabelecer políticas próprias aos níveis municipais e estaduais e, principalmente, para definir políticas públicas em territórios que não correspondem às unidades administrativas da Federação.

Mas dificuldades reais limitam ainda o aprofundamento da descentralização e impedem a flexibilidade de planejamento das unidades municipais e estaduais. Uma dessas dificuldades reside na estrutura das receitas ainda fortemente concentradas no nível federal, o que limita a transferência de responsabilidades da União e obriga a manter um pesado sistema de transferência de recursos.

Outra dificuldade está, evidentemente, na desigual capacidade financeira e administrativa entre municípios e entre estados, o que cria uma forte dependência das unidades mais pobres vis-à-vis a redistribuição fiscal da União. Enfim, a persistência em unidades municipais ou estaduais de uma ideologia não cooperativa

5 Segundo Echeverri (2007), a vigência dos mecanismos de co-financiamento das ações públicas em determinadas regiões e/ou territórios tem contribuído para o processo de articulação de políticas públicas na medida em que pressupõe alguma capacidade de diálogo e interface entre os poderes envolvidos.

com respeito às outras unidades da federação, assim como a sobrevivência de traços do patrimonialismo, constituem também dificuldades reais.

Abrucio (2006) estima que o ponto que mais contribuiu na limitação da descentralização foi a fraqueza da visão estratégica durante a década de 1990, quando o esforço para a transformação da máquina administrativa limitou-se à sua adequação aos padrões e exigências do projeto democrático-liberal. Os desdobramentos recentes, no entanto, parecem indicar que este quadro – ausência de projeto estratégico, enxugamento do Estado, liberalização extremada das políticas, etc. – poderia estar em mutação.

ii) O lento retorno do planejamento estratégico: como se sabe, o sistema de planejamento estratégico da União, introduzido ao final dos anos 1940, teve um papel importante no equipamento do País em diferentes períodos. O primeiro aconteceu nos anos 1950, com o Plano de Metas, destinado a promover a modernização econômica do País e a construção de Brasília. O segundo grande período se deu durante os anos 1970, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II, elaborados com o objetivo de promover e complementar os grandes investimentos requeridos pelo processo de industrialização nacional, em especial atendendo setores estratégicos como os segmentos petroquímico, energético etc.

Durante os anos 1980 e início dos anos 1990, a crise fiscal, a contestação do centralismo do Estado e a emergência da idéia de “Estado mínimo”, tiveram como consequência direta o abandono do planejamento a médio e longo prazo. É somente em 1995, com o Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, que reemergiu a preocupação de antecipar as necessidades do País para facilitar seu desenvolvimento econômico.

Este plano estratégico, formulado na continuidade do Plano Real, num contexto de crise fiscal e de abertura econômica foi, antes de tudo, norteado pela preocupação de controlar a inflação e reativar o crescimento. Durante este plano, a visão estratégica era limitada ao fortalecimento de eixos de desenvolvimento, concebidos como espaços geográficos polarizados por vias de transporte com saída para o mar, ou seja, vias privilegiadas para o abastecimento do mercado doméstico do litoral e do mercado de exportação.

Com o PPA 2000-2003, o projeto do Estado evoluiu, passando de

facilitador das exportações para indutor do desenvolvimento. Tratou-se de apoiar eixos nacionais de integração e desenvolvimento. Duas estratégias nortearam a elaboração deste plano. Em primeiro lugar, estimou-se necessário ampliar o conceito de desenvolvimento, integrando uma preocupação da sustentabilidade no processo de desenvolvimento econômico.

A noção de eixo de desenvolvimento foi transformada em Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento, reconhecendo maior consistência à área de influência de cada eixo. A segunda estratégia foi a de atrelar o Plano Plurianual ao Plano de Estabilização Fiscal, estabelecendo as regras de estabilização da economia, marcada fortemente pelo viés ortodoxo, mantido na gestão posterior.

O PPA 2004-2007, preparado pelo governo Lula, se caracteriza por manifestar – para além das preocupações de estabilidade econômica e de estímulo à produtividade e à competitividade, que constituíam o cerne dos dois planos anteriores – uma vontade de reequilíbrio social e territorial, afrontando com políticas específicas os problemas da pobreza e da estagnação no desenvolvimento econômico das regiões vulneráveis (Araújo, 2003).

Assim, observou-se uma reintrodução da preocupação do desenvolvimento diferenciado. Com relação à formatação, este último PPA inovou ao organizar, embora de forma muito incipiente e problemática, um debate público, em todo o território nacional, aberto aos atores sociais.

No que diz respeito ao PPA 2008-2011, observa-se que no processo de elaboração do plano, particularmente no conjunto de textos que resultou na oferta de “subsídios territoriais” ao PPA, ou ainda no “PPA territorializado”, vislumbrou-se a possibilidade de avançar no processo de concatenação da territorialização das políticas públicas e seu rebatimento no planejamento estratégico. No entanto, não há dúvida de que o anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 acabou “atropelando” uma iniciativa mais concreta de ordenamento territorial do planejamento ao redefinirem os investimentos públicos e privados em função das linhas de ação prioritárias para o crescimento econômico.

Portanto, a preocupação com o planejamento estratégico, após o seu quase abandono durante os períodos de crise e abertura econômica, parece assistir um processo de renascimento, embora de maneira errática uma vez que o Plano Plurianual 2008-2011 não tenha recebido o destaque e a função de

coordenação da ação pública que podia se esperar ao observar a evolução dos planos anteriores.

Durante esses diversos planos, observa-se que o papel do Estado passou sucessivamente de (i) ator principal do planejamento do desenvolvimento, (ii) fiscalizador da ortodoxia orçamentária, numa lógica de Estado mínimo, para (iii) ator indutor de desenvolvimento, mediante parcerias com o setor privado e o diálogo com os movimentos sociais. Obviamente não se trata aqui de afirmar qualquer linearidade e evolucionismo nessa performance, mas ressaltar, muito resumidamente, o jogo de forças políticas e econômicas que tem impulsionado tal transformação.

A definição recente da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a discussão em curso sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) ilustram, a nosso ver, esta tentativa de reinvestir no planejamento estratégico. A PNDR está estruturada especificamente sobre a problemática da desigualdade regional em múltiplas escalas (macroregional, regional e subregional), priorizando uma entrada territorial.

Uma primeira implicação desta orientação é que esta política tem um posicionamento particular com respeito às demais políticas, sendo transversal às políticas sociais ou econômicas setoriais e complementar às políticas de infra-estrutura e territoriais (desenvolvimento agrário, meio ambiente, cidade). Este posicionamento particular obriga a definir dispositivos específicos de coordenação entre essas diferentes políticas.

Mais uma vez, esta evolução no sentido da promoção do planejamento estratégico integrado de largo prazo, previsto e preparado ao fim do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi alterada pela emergência, ao fim do ano 2006, pela afirmação de uma estratégia de mais curto prazo, promovendo uma preocupação setorial voltada a resolver problemas urgentes e prioritários da sociedade, a qual deu lugar à implementação, como mencionamos, de programas específicos tais como: o programa de aceleração do crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), ou de maneira mais ampla, das políticas ligadas ao sistema de metas governamentais. Isto aponta sobre a grande dificuldade operacional, no processo de planejamento nacional, de articular de maneira eficiente políticas públicas fragmentadas (ou setoriais).

2.3 O contexto e os desafios na lógica do desenvolvimento territorial

No Brasil, como em outros países do continente e do mundo, mas de maneira específica, o debate atual sobre o desenvolvimento territorial rural se fundamenta, em primeiro lugar, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade regional, e se enquadra na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade.

De fato, apesar de se ter observado pela primeira vez na história nacional um processo de redução da pobreza rural no Brasil, seu nível continua elevado, uma vez que se estima que em torno de 12 milhões de pessoas viviam, em 2001, com menos de um dólar por dia. Esta situação de pobreza de massa no meio rural contrasta evidentemente com as altas taxas de crescimento econômico da agricultura capitalista.

A desigualdade social e econômica entre as diversas regiões do Brasil - fenômeno que tem estreita relação com a pobreza rural - é outra realidade que chama a atenção pela sua importância e profundidade histórica. Observa-se que a renda per capita da região mais rica da União, o Distrito Federal, era, em 2000, cinco vezes superior à da unidade mais pobre, o Maranhão (PNDR, 2007). A diferença é evidentemente maior no nível das microrregiões e ainda mais no nível municipal. Também, cabe lembrar a força da herança histórica, uma vez que a diferenciação territorial/regional nasceu com o modo de exploração durante o período colonial e se fortaleceu, durante o período republicano, com a concentração industrial.

Alguns economistas, tais como Araújo (2006) ou Diniz (2002), estimam que, após ter ocorrido uma desconcentração durante a segunda metade do século XX, exista um princípio de reconcentração espacial das atividades econômicas, notadamente num polígono localizado no Sudeste e no Sul do País, atuando como pólo agregador de indústrias inovadoras. Assim sendo, o Brasil é ainda um dos países com maior desigualdade espacial e social no nível mundial, uma vez que 70% do PIB está concentrado numa área muito restrita localizada no Centro-Sul do País e nas capitais regionais das outras regiões. Os principais elementos desta desigualdade territorial são os seguintes:

i) A concentração da população na faixa litorânea, correspondendo à velha lógica da exploração do território no sentido leste-oeste, com exceção de algumas capitais regionais do interior.

ii) A urbanização acelerada e a afirmação do poder econômico e social das grandes metrópoles que concentram uma parte cada vez mais significativa da população e da produção econômica (serviços).

iii) A concentração da pobreza e dos índices baixos de desenvolvimento humano nas regiões Norte e Nordeste (incluindo a parte norte de Minas Gerais) do país, com manchas no sul do Estado de São Paulo e centro do Paraná.

iv) A disseminação de sub-regiões com bons rendimentos econômicos e condições de vida, embora de tamanhos muito variáveis, nas diferentes macrorregiões do País.

Esta situação deve ser posta em perspectiva com as duas orientações estratégicas de desenvolvimento do Estado no período recente: a vontade de impulsionar a retomada vigorosa do crescimento econômico e a intenção de promover o processo de desenvolvimento sustentável. A estratégia de desenvolvimento econômico acelerado implica num bom posicionamento estratégico dos produtos nos mercados (externo e interno). Por outro lado, a sustentabilidade traz à tona a preocupação da preservação dos recursos naturais, da integração das dimensões econômicas, sociais e ambientais. A compatibilidade entre essas duas escolhas estratégicas constitui o tema de um debate permanente e conflitivo entre os atores públicos, privados e os movimentos sociais.

O conceito de território se encontra na intersecção dessas problemáticas e estratégias, de maneira específica ou combinada, uma vez que é geralmente concebido como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas, objetivando a reequilíbrio social e territorial.

Esta constatação levanta duas interrogações. A primeira fundamenta-se num aparente paradoxo ligado à proximidade dos objetivos das diferentes políticas públicas e a diferença dos referenciais teóricos mobilizados no campo da economia para justificá-las. De fato, a maioria das políticas públicas territoriais objetiva reduzir a pobreza e a diferenciação social e territorial, mediante o incentivo à ação coletiva

voltada para a realização de projetos de acumulação de renda compatíveis com os ativos culturais locais e respeitosos do meio ambiente.

Frente a esta aparente homogeneidade, observa-se uma variação ampla das abordagens teóricas usadas em trabalhos e programas de desenvolvimento territorial no Brasil como, por exemplo:

- Os referenciais sobre o desenvolvimento territorial local baseados na concepção neo-mashalliana, muito presentes nos trabalhos sobre os arranjos produtivos localizados, colocando ênfase nas relações entre os atores econômicos e sociais e na definição do ambiente favorável ao desenvolvimento de produção localizada e diferenciada. Esta concepção, que se fundamenta nas experiências italianas dos distritos industriais, é defendida por economistas, notadamente europeus, cujo interesse está centrado nas dinâmicas de concentração de pequenas indústrias, tais como Pecqueur, Bagnasco e Garofoli (Veiga, 1999).
- Os referenciais específicos ao desenvolvimento regional, citados por Guanziroli (2006), Uderman (2005) e Amaral Filho (1999), tanto aqueles gerados nas décadas de 1950 até 1970 sobre os pólos de desenvolvimento e as dinâmicas de atração – que fizeram sucesso durante a época das políticas de substituição de importações (Perroux, Myrdal, Hirschman, Furtado etc.) –, quanto os referenciais mais recentes sobre o crescimento endógeno, o capital social e os clusters (Krugman, Putnam, Porter etc.).
- O referencial institucionalista, ou neo-institucionalista, que enfatiza os acordos, regras, organizações, criados pelos atores no nível local para diminuírem os custos de transação de acesso ao mercado, ou para se protegerem contra o risco. Outra preocupação presente nos autores inscritos neste referencial é entender o processo de mudança institucional, tentando perceber como os atores locais adaptam-se a contextos em transformação ou, ao contrário, conseguem proteger-se desse tipo de situação. Também está incluída nesta abordagem a questão da ação coletiva e do comportamento do indivíduo dentro do grupo (Olson, Crozier & Fridberg).
- Os referenciais da economia solidária, economia plural, sociologia econômica ou a socioeconomia, que, numa lógica de articulação das dimensões econômica e social, reconhecem a importância e a força das relações de solidariedade e de reciprocidade dentro do grupo (Polanyi, Granovetter, Mauss).

A segunda interrogação é sobre a coerência entre os objetivos de combate à pobreza, reequilíbrio territorial e incentivo à ação coletiva para produção de renda. Questiona-se aqui, a capacidade, num mesmo programa público, de oferecer soluções tanto aos problemas da sociedade civil como um todo (pobreza, desigualdade social e regional), quanto aos atores privados visando interesses próprios.

Este questionamento levanta a necessidade de diferenciar a territorialização das políticas públicas, entendida como a aproximação do Estado da realidade local para melhorar a eficiência das suas ações, de outra concepção que a considera como as políticas de apoio à gestão territorial descentralizada e que corresponde a uma delegação de poder federal em benefício de um consórcio de atores públicos, privados e civis. Esta colocação, por sua vez, recupera o tema da governança e provoca o debate sobre a articulação de políticas.

3. Territorialização do desenvolvimento e articulação de políticas públicas e atores sociais

Diante do quadro exposto, não é fácil construir uma análise que dê conta da complexidade do debate conceitual sobre o emprego de categorias como território, empoderamento, empreendedorismo, entre outras, e da praxis dos processos sociais, políticos e econômicos que tensionam esses novos espaços de articulação de atores e políticas públicas⁶. Araújo (2007), por exemplo, apresenta de forma extremamente interessante, uma “tipologia” das políticas públicas a partir do corte territorial, dividida em quatro possibilidades.

A primeira seria aquela em que as políticas setoriais estariam territorializadas (havendo uma articulação entre as esferas nacional, estaduais e municipais, como é o caso do Sistema Único de Saúde – SUS) ou onde haveria uma “leitura territorial” das mesmas (como é o caso de alguns programas da área de Educação e de Ciência e Tecnologia).

⁶ Existe uma vasta literatura sobre as questões supra mencionadas. Consultar, entre outros os trabalhos de Abramovay (2000, 2003 e 2007), Bebbington (1999), Carrière e Cazella (2006), Couto Fo. (2007), Haesbaert (2004), Jean (2007), Ortega e Mendonça (2007), Sumpsi (2007) e Veiga (1999), além de documentos oficiais.

O segundo tipo de políticas associadas à essa dimensão territorial corresponderia, segundo a autora, aos programas construídos a partir de bases territoriais específicas, como é o caso da política de Territórios Rurais da SDT/MDA, ou ainda de intervenções do MIN (PNDR e Promeso), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio com os Arranjos Produtivos Locais (APLs) etc.

A terceira classificação refere-se à construção de planos territoriais específicos como espaços próprios de planejamento (via PPA por exemplo) da ação governamental, que vem ganhando espaço em contextos regionais como nos casos de Sergipe, Bahia, Rio Grande do Norte, Ceará, Pará etc.

Finalmente, uma quarta possibilidade diz respeito às políticas territoriais propriamente ditas, privilegiando um enfoque de desenvolvimento endógeno ou ainda de um movimento bottom-up, como parece ser os casos de alguns consórcios intermunicipais ou a experiência de planejamento no Seridó, RN.

Sem negar a importância de uma digressão mais longa sobre esses pontos, o que foge ao escopo do nosso trabalho, buscamos, a seguir, recortar o problema a partir de duas questões relacionadas aos processos de territorialização: políticas públicas e desenvolvimento.

3.1 Territorialização das políticas públicas

A abordagem da territorialização das políticas públicas faz parte do processo de descentralização administrativa das atividades governamentais, que ganhou importância a partir da metade da década de 1980 ao início dos anos 1990, precisamente no contexto da experiência de “confluência perversa” entre a democratização política e a adoção de políticas neoliberais, mencionada anteriormente.

Nesse sentido, ela reflete essa dupla influência: por um lado, uma intenção democratizante do desenvolvimento do País e de redução das desigualdades existentes entre e em suas diferentes regiões e, por outro, uma busca de reordenamento territorial a partir de um Estado nacional para o qual se pretendia, na época, reduzir a capacidade de intervenção e de formulação de estratégias e de projetos de desenvolvimento nacional.

O resultado foi a multiplicação de agências e de programas – federais, estaduais e municipais – para a territorialização das políticas públicas sem a existência de uma política nacional de territorialização que identificasse mecanismos institucionais capazes de estimular o diálogo e a articulação coerente entre essas agências e programas/ações nos diferentes “territórios”, que muitas vezes foram definidos de forma diversa por essas agências e programas, especialmente quando pertencentes a níveis administrativos distintos. Ademais, sem uma política nacional de territorialização, as tentativas isoladas de territorialização das políticas públicas levam, muitas vezes, à guerra fiscal entre estados e entre municípios.

De modo geral, pode-se dizer que a abordagem da territorialização das políticas públicas tem sido implementada no Brasil de duas perspectivas. Por um lado, uma perspectiva de reordenamento/reorganização territorial, que busca atualizar as políticas tradicionais de desenvolvimento regional, passando de uma ênfase que priorizava as grandes regiões do País (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) para outra que destaca a relevância da consideração de uma escala menos abrangente, como é o caso da escala micro ou mesorregional. Por outro, uma perspectiva que salienta a territorialização de políticas públicas específicas, usualmente de recorte setorial, diferenciadas ou universais, com o objetivo de alcançar maior eficácia e efetividade na implementação da descentralização desse tipo de políticas públicas⁷.

Parece existir um consenso entre os pesquisadores do tema que entre as décadas de 1970 e 1990 houve uma relativa desconcentração da localização da produção nacional, com uma redução da participação da região Sudeste no PIB brasileiro e um concomitante aumento do peso das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste; o Sul mantendo sua participação praticamente inalterada (Araújo, 2000).

Essa tendência foi acompanhada por uma crescente diferenciação interna das macrorregiões brasileiras, contrapartida do processo de integração

⁷ Perraud (2005) mostra muito bem como esse aspecto da territorialização de políticas setoriais convencionais não é algo necessariamente recente no meio rural, mesmo que tais estratégias territoriais não encontrem amparo ou explicitação na nomenclatura das ações, programas ou subprogramas de políticas como a PAC (Política Agrícola Comum) da União Européia. Como mostra o autor, mesmo nesse caso “clássico” de política setorial agrícola, desde 1975 pode ser observado o emprego de instrumentos (compensatórios, ambientais etc.) que reconhecem e diferenciam os espaços rurais europeus e sua relação com a distribuição dos recursos dos fundos específicos.

do mercado nacional a partir de São Paulo, que, no entanto, não reduziu a heterogeneidade existente nessas macrorregiões, pelo contrário, tornou-as mais complexas e diferenciadas. Tal processo de aumento da integração produtiva do País teve como atores fundamentais o Estado nacional e o grande capital industrial (Araújo, 2000 e 2003).

Como já assinalamos, na década de 1990, com a crise do Estado nacional e o maior protagonismo atribuído ao mercado e à abertura da economia ao exterior, verificou-se uma “interrupção do movimento de desconcentração do desenvolvimento na direção das regiões menos desenvolvidas” (Araújo, 2000: 119), esboçando-se uma tendência à inserção espacialmente bastante diferenciada do Brasil à economia internacional, que vai ressaltar a distinção entre espaços competitivos e não-competitivos em todas as macrorregiões do País, acentuando em muitos casos a sua heterogeneidade, e reforçando a herança de sua fragmentação em focos dinâmicos de inclusão e em áreas de exclusão.

Os aspectos perversos manifestados nessas tendências foram tolerados pela inexistência de políticas de desenvolvimento regional expressivas – além dos projetos de infra-estrutura voltados para as exportações – durante os anos 1990.

A preocupação com essas possibilidades, juntamente com a emergência de novas concepções de desenvolvimento, levou nos anos 2000 ao ressurgimento do interesse pela definição e pela implementação de uma política de desenvolvimento regional para o Brasil que, ao tentar enfrentar as desigualdades regionais inerentes ao desenvolvimento nacional, destacasse as potencialidades econômicas, sociais, e culturais da diversidade territorial existente no país.

O levantamento feito por Senra (2007) mostra uma gama impressionante de políticas e de instituições governamentais que, nos níveis federal, estadual e municipal, dedicam-se hoje à temática do desenvolvimento territorial. Vamos aproveitar a abrangência desse trabalho para destacar alguns de seus resultados, que nos interessam mais de perto.

i) Desenvolveu-se progressivamente, nos anos 2000, um discurso nas instituições governamentais favorável à abordagem territorial do desenvolvimento e das políticas públicas, associado muitas vezes às idéias de desenvolvimento regional e local, e que foi assumido inclusive pelos governos estaduais e municipais. A partir de 2003, foi criada a PNDR no Ministério de Integração Nacional (MIN)

que definiu as mesorregiões diferenciadas como seu objeto prioritário de atuação, tendo em vista a redução das desigualdades sociais e regionais no País. Nesse mesmo período, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), estabeleceu uma política de desenvolvimento territorial, por meio da criação de Territórios Rurais Sustentáveis.

ii) No governo federal, existe um grande número de ministérios e agências setoriais que formulam e implementam políticas públicas ou linhas de financiamento relacionadas, de alguma forma, ao desenvolvimento econômico territorial⁸. Entre eles, incluem-se: MIN, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), MDA, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Ministério das Cidades (MC), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Sebrae, Banco do Nordeste (BNB) e Banco do Brasil (BB).

As políticas setoriais que se relacionam com o desenvolvimento econômico territorial foram classificadas pelo trabalho de Senra (2007), em quatro grupos principais: políticas territoriais, políticas de fomento às atividades produtivas, políticas sociais e políticas de infra-estrutura. Para ficarmos com a classificação proposta pelo autor, sem prejuízo de outras classificações possíveis, discorremos a seguir sobre os grupos apresentados.

iii) De modo geral, o exame das políticas de fomento às atividades produtivas indicou a proliferação de um grande número de instituições, cujos programas e ações não indicam qualquer articulação efetiva em relação às diversas noções de território que são utilizadas pelas agências governamentais. As políticas sociais estão organizadas em sistemas nacionais verticais que exigem a adesão de estados e municípios para garantir seu acesso aos recursos dos programas nacionais, o que implica a criação de conselhos e de fundos de financiamento locais, usualmente municipais.

Tais conselhos, no entanto, têm sua vinculação estabelecida em relação

⁸ Que, no documento de Senra (2007: 7), é definido como “a capacidade de uma sociedade local formular propósitos coletivos de progresso material, equidade, justiça social e sustentabilidade e mobilizar os recursos necessários para sua obtenção”.

a esses programas federais específicos, sem qualquer compromisso com a transversalidade das políticas públicas no território onde atuam. As políticas de infra-estrutura, com exceção do saneamento, não são gerenciadas por meio de sistemas nacionais descentralizados e tendem a não se articularem com outras políticas existentes nos territórios. São geralmente executadas por agências federais específicas.

Apesar das tentativas realizadas, inclusive por intermédio do Plano Plurianual (PPA) e da Câmara de Políticas de Integração Nacional da Casa Civil da Presidência da República (Brasil, PR, 2006), o estudo de Senra (2007: 36) faz menção à existência de escassas evidências sobre a presença tanto (1) de diretrizes e critérios para a articulação da atuação das instituições federais no território, como (2) de casos concretos de atuação conjunta dessas instituições (Em geral, os programas não citam os correlatos nem estabelecem formas de articulação de esforços).

iv) Quanto ao que denomina de políticas territoriais federais, o trabalho de Senra (2007) chama a atenção para um notável contingente de territórios que foram criados no Brasil, e que convivem simultaneamente, definidos por atributos diversos, inclusive de escala, funções e elementos de classificação⁹. Apesar disso, é sintomático que o governo federal não enfatize a prática de territorializar as políticas públicas, o que denota, adicionalmente, a ausência de uma política efetiva de territorialização no país, no sentido de uma política de atuação territorializada do Estado nacional, más allá da territorialização de suas políticas públicas setoriais. Como diz Senra (2007: 46):

Em geral, as políticas setoriais não praticam o planejamento espacializado dos investimentos, não reconhecem as regionalizações previstas pelo próprio governo federal e não adotam indicadores que permitam a priorização de recortes territoriais.

⁹ Dentre todos os mencionados por Senra (2007: 45-46), vamos indicar aqui apenas alguns: territórios político-administrativos dos estados, DF e municípios; macrorregiões, mesorregiões e microrregiões do IBGE; regiões especiais (Amazônia Legal etc); mesorregiões prioritárias do PNDR; territórios especiais (BR-163 etc); RIDES; territórios étnicos ou culturais; territórios rurais sustentáveis do MDA; territórios dos CONSADS; bacias hidrográficas federais e estaduais; territórios de consórcios inter-municiais; corredores de biodiversidade; territórios turísticos; e muitos outros. Deve-se ressaltar o esforço do Sistema de Informações Territoriais (SIT) existente no portal da SDT em correlacionar – cartográfica e estatística mente – essas diferentes bases espaciais, buscando explicitar por intermédio dessas fontes secundárias as semelhanças e diferenças entre esses distintos enfoques.

Embora Senra (2007) não trate deste aspecto, a não generalização dessa política não tem a ver apenas com falhas na racionalidade técnica da atuação do governo federal, mas reflete também – e de forma mais intensa – a disputa de poder envolvida no processo de territorialização, e de qualquer descentralização administrativa, que se manifesta concretamente na luta por distribuição de poder e de recursos entre as esferas federal, estadual e municipal de governo.

v) Não obstante, existem, segundo Senra (2007), políticas e programas federais que atuam diretamente nos territórios e que criam uma institucionalidade territorial com a expectativa de viabilizar a articulação entre as políticas públicas que incidem sobre os mesmos. Cinco dessas políticas e suas institucionalidades são mencionadas (p. 46): os fóruns das mesorregiões do MIN; os territórios rurais sustentáveis do MDA; os territórios dos Consads do MDS; os conselhos das cidades do MC; e os pactos de concertação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

Todas essas experiências – não vamos considerar os conselhos das cidades – representam avanços na concepção da territorialização das políticas públicas, que as aproximam da abordagem da territorialização do desenvolvimento, pois, de alguma forma, todas elas se preocupam em criar condições institucionais para viabilizar o desenvolvimento dos territórios a que se referem e não ficam limitadas à “boa” operacionalização e ao controle social de políticas públicas específicas.

No entanto, os fóruns mesorregionais e os pactos de concertação são experiências de abrangência nacional relativamente restrita até agora. As experiências mais relevantes e promissoras, no caso dos primeiros, são as dos territórios do MDA e do Consad. Embora os segundos priorizem o tema da segurança alimentar e do combate à fome (Mendonça e Ortega, 2007), ambos são territórios que incluem número compatível de municípios, têm instituições territoriais federais com objetivos semelhantes, e possuem um grande número de municípios comuns (45% dos municípios dos Consads fazem parte também dos territórios rurais sustentáveis) (Senra, 2007: 48).

Mesmo assim, nesses casos e nos outros referidos, a grande diversidade de recortes territoriais existentes no Brasil é um complicador importante para o estabelecimento de uma política nacional de territorialização e para a consolidação da territorialização das políticas públicas – e não apenas de políticas públicas territorializadas –, no sentido de sua maior transversalidade, menor fragmentação,

institucionalização territorial mais coerente e efetiva, e maior potencial para estimular as possibilidades do desenvolvimento territorial no País.

Não podemos esquecer, no entanto, que a existência dessa diversidade de recortes territoriais é consequência também das disputas por poder e por recursos existentes tanto no âmbito das instituições federais, como entre as instâncias federais, estaduais e municipais de governo – o que aparentemente não é valorizado por Senra (2007). Talvez seja essa a principal razão da permanência dessa situação, das enormes resistências encontradas para superá-la, e da impossibilidade de implementação de uma política nacional de territorialização, mesmo quando “todos” parecem apoiar a retórica da territorialização.

vi) O levantamento de Senra (2007: 10) observou também um crescente envolvimento dos governos estaduais com a territorialização de suas iniciativas e políticas públicas. Nesse sentido foram identificados dois tipos de movimentos dos governos estaduais: (1) a promoção de atividades produtivas e de geração de trabalho e renda nos territórios, e (2) a execução de políticas de regionalização e de descentralização administrativa e orçamentária.

Em relação ao primeiro tipo de atividades, Senra (2007) encontrou três posicionamentos diversos dos governos estaduais considerados em sua pesquisa (Acre, Ceará e Minas Gerais) que classificou como: estado facilitador de novos empreendimentos (Minas Gerais), estado indutor do desenvolvimento econômico (Ceará) e estado investidor direto em atividades produtivas (Acre).

Quanto às políticas de descentralização administrativa e de regionalização foram encontrados diferentes perfis de institucionalização nos estados pesquisados (Ceará, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), embora seu objetivo geral fosse regionalizar a administração estadual, articular as ações públicas nos territórios e abrir espaços para a participação da sociedade civil local nessa institucionalidade. Assim, no Ceará predominam escritórios técnicos de desenvolvimento local e regional, conselhos e agropolos; em Santa Catarina foram instituídos conselhos regionais e secretarias de desenvolvimento regional (Leite et al., 2005); no Mato Grosso do Sul e no Rio Grande do Sul foram criados conselhos regionais (Coredes) como instituições autônomas da esfera governamental.

A experiência dos Coredes, em particular, chama a atenção uma vez que ilustra bem as dificuldades de descentralizar os centros – neste caso estaduais – de

produção das políticas públicas. Esses conselhos foram criados, em 1991, com a preocupação de reduzir a desigualdade intra-regional acirrada pela industrialização concentrada e pelos processos migratórios por ela induzidos. Em 1996 existiam no estado 26 conselhos, cuja área de atuação cobria a totalidade do espaço estadual. Um fórum dos Coredes foi então criado com o intuito de agilizar a coordenação entre os conselhos e facilitar a negociação junto aos poderes públicos estadual e federal. O grande desafio era tentar oferecer uma solução descentralizada para as decisões de planejamento do governo estadual, construir um sistema de coordenação horizontal, estabelecer uma organização que não fosse sensível à pressão política-partidária e criar condições para implementar uma regionalização dos Orçamentos Anuais (Bandeira, 2007).

Limitados no princípio a uma função consultiva, os Coredes ganharam progressivamente um espaço no processo de decisão na definição do orçamento estadual, apesar de que os efeitos foram reduzidos por causa da falta de disponibilidade de recursos públicos¹⁰. A estratégia de promover um enfoque participativo culminou em 1998 quando se aprovou um projeto de lei introduzindo a Consulta Popular, mediante a qual, a população era convidada a propor uma lista de investimentos a serem realizados na região. Apesar das dificuldades com o poder executivo estadual, esta dinâmica participativa desembocou, em 2002, na elaboração de uma nova lei estadual combinando elementos das experiências da Consulta Popular e do Orçamento Participativo, aplicado em algumas capitais do País, particularmente em Porto Alegre.

Os Coredes possuem várias vantagens que explicam o por quê de sua permanência: sua legitimidade formal, sua composição plural, a preocupação dos membros em manter uma pauta autônoma, a capacidade de desempenhar ações articuladas junto com o Poder Executivo e a Sociedade Civil e a forte implicação da classe intelectual, oriunda, notadamente, da academia. Mas, apesar dessas vantagens importantes, os Conselhos Regionais não foram capazes de mobilizar os devidos apoios para que se implementasse “um modelo completo e abrangente de governança regional” (Bandeira, 2007).

¹⁰ Os analistas geralmente concordam em reconhecer que os conselhos tiveram uma atuação importante no que diz respeito à análise da situação regional, mediante a realização de diagnósticos e na identificação das obras a serem realizadas, assim como na estruturação de redes congregando diferentes atores preocupados pelo desenvolvimento regional.

Esta experiência, entre outras, aponta em primeiro lugar a forte capacidade dos atores locais e regionais a criar instituições originais fundamentadas em procedimentos inéditos. Mas, também, levanta as dificuldades de definir novos espaços de governança que, pelo fato de existirem, contestam implicitamente a repartição do poder nos três níveis estabelecidos pela constituição, o que remete ao debate sobre federalismo e descentralização.

vii) O discurso da territorialização das políticas públicas coloca os municípios como “os principais elos das organizações territoriais, base da ocupação do território e do desenvolvimento regional” (Senra, 2007: 11). Da mesma forma, as políticas territoriais dos municípios são consideradas importantes para a consolidação dos territórios. Entretanto, não obstante os avanços já alcançados, a realidade ainda está distante da retórica. Segundo informações do IBGE de 2001, mais da metade dos municípios brasileiros possuía algum tipo de incentivo para atrair empresas, mas apenas 3% elaborava algum plano estratégico de desenvolvimento (Senra, 2007: 11).

Apesar do aumento da importância dos municípios nas últimas décadas e da grande diversidade existente em sua capacidade de intervenção (municípios grandes e pequenos, ricos e pobres etc.), a maioria dos municípios brasileiros enfrenta grandes limitações financeiras que os tornam dependentes dos recursos e das políticas federais e estaduais. Como consequência, as políticas territoriais dos municípios são frágeis, carecem de apoio das políticas federais e estaduais ou a elas se sobrepõem. Segundo o levantamento feito, as principais políticas, que poderiam ser lembradas como territoriais dos municípios são os consórcios privados (para compartilhar a realização de serviços), as associações de municípios (para fortalecer a representação política e a capacidade de prestação de serviços técnicos) e os comitês de bacias hidrográficas.

3.2 A territorialização do desenvolvimento

Nesta abordagem da territorialização, o foco central da análise é posto na questão do desenvolvimento, que passa a ser concebido num perspectiva territorial. Não se trata de considerar apenas a questão da governança descentralizada ou da implementação e do controle social descentralizados de políticas públicas específicas: agora o centro da atenção é o desenvolvimento sustentável, que

abrange, sem dúvida, as questões da governança e da descentralização de políticas, mas que tem de costurá-las com outras questões suplementares, que dizem respeito à dinâmica econômica e social endógena ao território.

A abordagem da territorialização do desenvolvimento pode ser desenvolvida tanto de uma perspectiva nacional, como de uma perspectiva local. No primeiro caso, o desenvolvimento nacional é pensado de uma ótica territorial, ou seja, de como o desenvolvimento nacional se manifesta por meio de transformações econômicas, políticas, culturais, ambientais nos diversos territórios que compõem a noção de território nacional. Algo semelhante ao que se utilizou ao falar de desenvolvimento de uma perspectiva regional e que permitiu questionar a maneira como as transformações em curso afetavam as estruturas econômicas, sociais e políticas nas diversas regiões existentes no País, reduzindo ou aumentando as desigualdades, criando ou não condições para a continuidade sustentável dessas transformações, aumentando ou debilitando a coesão territorial nacional etc.

Nessa perspectiva, algum tipo de planejamento nacional teria de ser concebido para viabilizar o tratamento e a operacionalização de iniciativas como a territorialização dos investimentos, das atividades produtivas, da infra-estrutura de serviços etc.

Outra perspectiva na qual a abordagem da territorialização do desenvolvimento pode ser concebida e operacionalizada é a do desenvolvimento local, quando o local é identificado com o território, qualquer que seja a noção de território utilizada. Neste caso, o território é a unidade espacial de intervenção governamental na qual se pretende construir ou dinamizar uma determinada institucionalidade pública capaz de criar ou de estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente como adequados ao desenvolvimento sustentável do território.

É claro que precisamos aqui de uma noção de território e de uma noção de desenvolvimento. A primeira sempre vai ser um tanto arbitrária, porque escolhida da perspectiva da intervenção governamental. Mesmo que o ponto de partida seja um território identificado a partir de dimensões econômicas, geográficas, culturais, políticas etc., o território da intervenção governamental será sempre uma construção social não necessariamente idêntica ao território originário. O território “Do Sisal” da SDT/MDA, na Bahia, não é o mesmo território “Do Sisal” que pode

ter sido identificado originariamente como o resultado de uma longa construção histórica. A presença da intervenção governamental pode desencadear processos que promovam deslocamentos ou descentramentos das identidades ressaltadas originariamente.

Por essa razão, a noção de território de identidade deve ser utilizada com cuidado, pois as identidades não são fixas e podem ser profundamente transformadas como resultado das mudanças econômicas, sociais, culturais e políticas promovidas por processos de desenvolvimento que venham a ser implementados nos territórios. Nesse sentido, o conceito de território de identidade pode ser um bom ponto de partida para a escolha dos territórios que serão incluídos num programa de intervenção governamental – na medida em que aparentemente reforçam a possibilidade de construção coletiva tanto da proposta de desenvolvimento territorial como de sua gestão – mas a partir daí as identidades predominantes devem ser relativizadas, pois essa pode ser uma das consequências dos processos sociais desencadeados.

A manutenção inalterada de identidades supostamente originárias pode ser muito mais uma “fantasia” dos pesquisadores e/ou dos técnicos, do que uma reivindicação dos grupos sociais existentes nos territórios: a hibridez das identidades sociais é uma de suas características mais notáveis na contemporaneidade (Hall, 2003; Bhabha, 2003).

Partindo de alguma noção de território¹¹, a discussão do desenvolvimento territorial passa pela consideração metodológica de três componentes fundamentais: (1) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; (2) a arquitetura institucional predominante – a existência e conformação de agências e arenas estatais e de esferas públicas – e sua influência sobre a forma como as políticas públicas incidem no território; e (3) os processos sociais e os mecanismos institucionais através dos quais o território se relaciona com o “fora do território”, com o “resto do mundo”.

¹¹ Como a apresentada em Sepúlveda et al. (2003: 4), que definem os territórios rurais como “espaços geográficos, cuja coesão deriva de um tecido social específico, de uma base de recursos naturais particular, de instituições e formas de organização próprias, e de determinadas formas de produção, troca e distribuição da renda” (ênfase no original). Não há dúvida que as dinâmicas econômicas e sociais endógenas ao território, adiante mencionadas, vão estar relacionadas com o tecido social, a base natural e as formas de produção, troca e distribuição de renda existentes no território.

É consensual que o desenvolvimento territorial tem de ser pensado levando, necessariamente, em conta as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território. Essa, aliás, é uma das razões porque o território é preferido ao município como unidade de intervenção: o fato de o território ser uma construção social, e não simplesmente uma construção político-administrativa – como muitas vezes ocorre com os municípios –, e possuir, usualmente, uma escala mais ampla, permite a percepção e o surgimento de dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais mais complexas e promissoras, capazes de envolver articulações rurais-urbanas e propostas de ação coletiva por parte dos atores existentes com maior capacidade de impactar as características e a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento.

Dentre o grande número de óticas em que as dinâmicas endógenas podem ser consideradas, queremos chamar a atenção para um aspecto: o fato de que as dinâmicas endógenas e o tipo de ação governamental capaz de impactá-las serão influenciados pelas características do território escolhido.

Ou seja, estaremos considerando territórios onde já existem uma economia razoavelmente estruturada, um tecido social minimamente articulado e atores sociais relativamente capazes de ação coletiva? De modo que alguns atributos usualmente destacados para o “sucesso” do desenvolvimento territorial, tais como o capital social, a identidade territorial etc. estão, pelo menos incipientemente, presentes. Ou vamos privilegiar territórios onde a economia, o tecido social e a capacidade de ação coletiva dos atores têm ainda de ser construídos ou descobertos? Como é usualmente o caso de situações em que a pobreza econômica, em grande parte consequência da incapacidade das populações existentes terem acesso a recursos e a direitos sociais, é predominante.

Duas problematizações saem dessas observações. A primeira diz respeito ao conceito de desenvolvimento territorial que será utilizado. Se for como o empregado por Schejtman y Berdegué (2003: 1), para quem o desenvolvimento territorial rural é “um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural”, os territórios selecionados deveriam ser prioritariamente os do segundo tipo acima mencionado, nos quais a presença de pobreza rural é marcante. Nessa perspectiva, o objetivo da territorialização do desenvolvimento é o combate à pobreza rural.

Além disso, pode-se pensar em um conceito um pouco mais amplo

e complementar de desenvolvimento territorial em que o objetivo não seja exclusivamente o combate à pobreza rural, mas sim a dinamização da sociedade territorial e o fortalecimento e a consolidação da agricultura familiar, para o qual o primeiro tipo de territórios acima referido ganha relevância. Nesse caso, o objetivo da territorialização do desenvolvimento poderia ser a consolidação da agricultura familiar no meio rural.

Pode-se dizer, sem dúvida, que, no longo prazo, esses dois objetivos da territorialização do desenvolvimento, se forem bem sucedidos, tenderão a convergir. Em ambos os casos, as ações de desenvolvimento territorial teriam como objetivo estimular a criação de oportunidades econômicas, sociais, políticas e culturais que os grupos sociais existentes no território deveriam acessar e expandir, de modo a transformar sua capacidade de agir para ganhar a vida, para dar um significado às suas ações e para mudar as estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais que lhe impedem de melhorar suas condições de vida (Bebbington, 1999). No entanto, e essa é a segunda problematização aludida, o tipo de ação de desenvolvimento territorial será muito diverso segundo consideremos um ou outro tipo de território.

Nos territórios onde existe uma economia já montada, um tecido social relativamente coeso e capacidade de ação coletiva por parte dos grupos sociais existentes, a ação governamental pode assumir um caráter mais indutor do desenvolvimento ou mais facilitador de novos empreendimentos, para usar a classificação utilizada por Senra (2007). O estímulo ao empreendedorismo a la Abramovay (2003), a mudanças nas relações com o mercado, a novas articulações e alianças com atores de fora do território, por exemplo, podem ser suficientes para reforçar as energias latentes existentes no território, de modo a deslanchar processos de desenvolvimento.

No entanto, nos territórios onde a pobreza rural é relevante e onde predominam a fragmentação e a desarticulação econômica e social – de modo que a identidade social fundamental é a da pobreza – a ação governamental deve assumir um papel muito mais ativo, no sentido de liderar a construção de uma estratégia de desenvolvimento para o território. Em casos como esse, a busca de alternativas econômicas que garantam a geração de emprego e renda não é trivial, mas é uma prioridade indiscutível, sem a qual as dinâmicas econômicas e sociais necessárias para viabilizar o desenvolvimento endógeno do território serão dificilmente desencadeadas.

Nesse sentido, a disponibilidade de um mix de políticas públicas setoriais (econômicas, sociais, ambientais, culturais), mas implementado horizontalmente, é indispensável, desde que essas políticas sejam executadas não como distribuição de benesses sem contrapartida, mas como criação de oportunidades para que os agricultores possam acessar recursos (materiais e simbólicos) que lhes permitam organizar-se para gerar renda e emprego, empoderar-se frente às agências estatais, ao mercado e aos demais grupos da comunidade ou da sociedade civil, aceder a direitos sociais básicos de cidadania, e exercer experimentos de ação coletiva, que estimulem a solidariedade e sinalizem os benefícios sociais que podem ser conquistados por sua valorização.

Ademais, a criação e o fortalecimento de redes sociais – sejam elas de políticas públicas, de interação com mercados, e de parcerias com outras organizações da sociedade civil – que diminuam o isolamento do território, conectando-o com outros territórios, regiões e países, podem trazer ao mesmo tempo novas experiências, parcerias, financiamentos, alianças políticas etc., que talvez sejam capazes de contribuir para o aumento de sua auto-estima e para que o território se aproxime de algo tão difícil como começar a perceber-se como sujeito de seu próprio desenvolvimento.

Mas, neste ponto, queremos retornar a um requisito político já destacado anteriormente. Não obstante todos os avanços conceituais e operacionais já realizados, dificilmente a territorialização do desenvolvimento será um instrumento suficiente para o combate à pobreza rural no País se não estiver acompanhado pela preocupação, por parte dos atores sociais presentes no território e a ele relacionados, de construir uma hegemonia política que compartilhe o objetivo de colocar a eliminação da pobreza rural no centro de qualquer projeto de desenvolvimento territorial rural ou de dinamização econômica, social, política e cultural dos territórios.

3.3 Os atores sociais e os processos de articulação

Como defende Markusen (2005), de certa maneira e de uma perspectiva bem geral, é possível compreender o próprio território como um ator coletivo que interage com as diferentes esferas do poder público, cujas políticas incidam sobre as áreas inscritas nessa divisão espacial. No entanto tal perspectiva, ainda

que apresente ganhos ao trabalhar com a lógica da ação coletiva, tendo como referência identidades comuns a um determinado território, deve ser tomada com cautela.

Além da constatação, já mencionada, de que a própria identidade não é algo fixo e imutável, reagindo ela própria ao processo de intervenção governamental, é preciso levar em conta que o processo de construção de uma determinada “postura territorial” (a partir da institucionalidade e dos espaços de representação – arenas decisórias e/ou consultivas – ali existentes) é fortemente conflitivo (Cazella, 2007).

Dessa forma as propostas que defendem uma dimensão “participativa e negociada” (cf, entre outros, FAO, 2005) da territorialização, devem considerar que na área de abrangência das políticas territoriais figuram um conjunto diferenciado de atores que podem ser distinguidos quanto à localização propriamente dita das suas atividades e práticas (rural e/ou urbana), ao caráter da propriedade dos ativos e do emprego de mão-de-obra (setor patronal, agricultura familiar), às áreas de atuação na atividade econômica (agropecuária, indústria, serviços etc.) e ao processo de organização e representação política (sindicatos – patronais e de trabalhadores, movimentos sociais, associações empresariais, consumidores, ambientalistas, organizações não-governamentais – ONGs, entre outros) etc.

Assim, mesmo quando se trata de pensar o desenvolvimento dos territórios rurais (o que não exclui os pequenos municípios) é preciso considerar a amplitude e o caráter do leque de atores envolvidos e pensar a dimensão conflitiva como um processo intrínseco à constituição desse novo espaço¹². O que nos leva, novamente, a pensar a construção de um campo hegemônico nos processos em curso, como comentamos no tópico anterior. Isso nos leva a discutir alguns outros pontos, como disposto a seguir.

Como nos informa Leite et al. (2005), outro tema recorrente nas atuais diretrizes de políticas territoriais e/ou de desenvolvimento, em especial naquelas

¹² A constituição dessas “alianças” ou “redes” também se faz pelo lado governamental, nas suas diferentes escalas (federal, estadual, municipal) – intra e entre os ministérios e/ou secretarias que os integram, como bem lembrou Echeverri (2007). No caso concreto da experiência de desenvolvimento territorial rural no Brasil, as interfaces privilegiadas pela SDT têm valorizado os ministérios da chamada “área social” do governo federal, sendo que o engajamento da “área econômica” propriamente dita ainda é um desafio a ser vencido.

derivadas da proposição de agências multilaterais¹³ e nas demandas de diversas organizações da sociedade, a “participação”, muitas vezes, é vista como uma “chave mágica” para ampliação de processos de “democratização” e garantia de maior “eficiência” das políticas públicas.

O debate sobre sua importância e formas intensificou-se no Brasil no início da década de 1980, ao mesmo tempo em que se expandia um conjunto de fenômenos, normalmente identificados sob o termo “novos movimentos sociais”. As mobilizações de diversos segmentos da sociedade; a constituição de novos grupos e identidades; a presença de ONGs ajudando a formular propostas e influindo na constituição de “novos personagens”; a ação da Igreja, por meio das comunidades eclesiais de base e apoio a formas de organização emergentes, colocaram em debate o lugar e o papel do Estado, ao mesmo tempo em que difundiram um discurso e fizeram proliferar experimentos localizados onde a tônica era estar de “costas para o Estado” (Melo, 1999).

Dessa forma um conjunto significativo de ações e grupos de intervenção emergiu na cena político-institucional, voltado à mobilização popular e resultando numa enorme quantidade de experiências que se propunham democratizantes e se dispunham a questionar as relações de corte clientelista e/ou assistencialista e autoritárias, percebidas como a representação de um passado com o qual se queria romper.

O amadurecimento dessas experiências explicitou a dificuldade de superar determinados modos de fazer política, impondo a reflexão sobre algumas características da trajetória dos grupos sociais e as condições em que se dava o envolvimento das populações nesses experimentos. Por um lado, frente à necessidade de dotar as ações de certa competência técnica, muitas vezes se reproduziram nas relações entre mediadores e grupos sociais práticas impositivas. Por outro, desde logo a postura estar “de costas para o Estado” mostrou dificuldades de sustentação, sendo substituída pela busca de mecanismos para pressionar as diferentes instituições estatais e, em decorrência, começar a participar de mesas de negociações.

13 É sintomático, por exemplo, o engajamento recente do Banco Mundial nessa temática, como informado por Julio Berdegué na sua exposição, em agosto último, no Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, em Florianópolis. Os argumentos que se seguem estarão fortemente baseados nas constatações expressas no texto de Leite et al. (2005).

Nessa direção diversos tipos e formatos de arenas – consultivas ou deliberativas – foram acionadas e/ou construídas. Assim, demandas foram feitas e refeitas, políticas desenhadas e redesenhadas, em função da particularidade das disputas de interesse que, a cada momento, se configuraram, bem como da capacidade de cada um dos atores envolvidos de legitimar socialmente suas reivindicações.

Aqui cabe uma observação para dizer que a questão da intersetorialidade das políticas públicas diante de um determinado território de atuação, comentada anteriormente, não é somente um desafio do setor público (isto é, do lado da “oferta”), mas também um aspecto a ser enfrentado pelos atores sociais que invariavelmente atuam de forma fragmentada e setorial no encaminhamento de suas ações junto ao Estado.

Nesse processo de transformação da forma de organização e representação dos interesses, o jogo político impõe que os atores envolvidos falem uns com os outros, com outros atores não diretamente afetados, mas também com o próprio grupo que representam, de forma a garantir sua legitimidade como porta-vozes. Trata-se, ainda, do reconhecimento de um enquadramento institucional que, mesmo pensado em termos minimalistas, implica em aceitação de algumas regras e a construção de consensos entre os diferentes atores. Na passagem de uma postura de valorizar a denúncia para a de buscar formular proposições, o tema da participação ganhou peso.

A constituição de novas identidades, o surgimento de novos temas de debate e de novas formas de compreender a participação política traduziram-se em novos arranjos institucionais, provocando alterações, mesmo que moleculares nas instituições, nas formas de representação, nos espaços e modos de fazer política. Essas mudanças são indissociáveis não só da aparição de novas identidades e atores, mas também da necessidade de reiteração da legitimidade para participar dessas arenas. Redefinem-se, assim, as políticas públicas, mas também o próprio tecido social, que passa a ser permeado pela mobilização como forma possível de forçar um diálogo com o Estado.

A descentralização do Estado que começa a ocorrer no final dos anos 1980 e se aprofunda nos anos 1990 se, por um lado, representou uma progressiva desresponsabilização do Estado em relação a uma série de tarefas, por outro abriu a possibilidade de constituição de mecanismos que impulsionavam consultas

e participação das populações afetadas pelas políticas públicas e provocou um revigoramento dos espaços locais de decisão e implementação de políticas, em especial os municípios que passam a ser intermediadores de recursos e, portanto, se tornam focos de disputa.

Um caso constantemente citado pela literatura foi aquele do Pronaf-Infra-estrutura, sobre o qual voltaremos a tratar no próximo item, com sua exigência de elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e da instituição de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esse programa é apontado como exemplo da importância de criação de instituições que abram espaço e regulem a participação, ao mesmo tempo em que é utilizado para chamar a atenção para a artificialidade dos mecanismos participativos e dotados de pouca representatividade. Em certa medida poderíamos pensá-lo à luz de processo transitório de “institucionalização territorial”.

Muitas pesquisas apontam ainda para a dificuldade de participação de alguns representantes nos Conselhos, dado o desconhecimento sobre o modo de operar das políticas públicas e dos meandros da burocracia bancária e estatal. Em diversas situações, esses novos desenhos institucionais configuram o que vem sendo chamado de “políticas de reconhecimento” de atores específicos, que se fazem ver e reconhecer socialmente por meio de suas particularidades. É o caso de assentados, agricultores familiares, quilombolas, jovens, mulheres, idosos etc. (Abramovay, 2001; Favaretto e Demarco, 2004; Romano e Delgado, 2002).

Mas, do que se fala quando a referência é “participação”? Muitas vezes, tem-se reduzido o debate à sua dimensão institucional, ressaltando a presença (ou não) de agências, instâncias, procedimentos que abram espaço para que os cidadãos possam expressar suas opiniões (Leite et al., 2005). Conselhos e fóruns que proliferaram no Brasil, nos últimos vinte anos, são tidos como exemplos da dinâmica participativa. No entanto, como a literatura recente tem apontado, a sua mera existência não tem sido suficiente para assegurá-la, o que impõe a indagação sobre quem participa, como participa e as condições da “participação”. Tais indagações remetem a uma análise de dimensões culturais e institucionais dos processos políticos, bem como dos diferentes sentidos de que a participação e a motivação para ela podem assumir para os agentes envolvidos.

Trata-se de buscar os significados da participação, evitando reduzi-la estritamente a dimensões mensuráveis ou mais visíveis e buscando perceber

suas nuances, de forma a entender as diferentes disposições ou disponibilidades para participar da tomada de decisões em âmbitos societários específicos. Envolvimento anterior com organizações (partidos, sindicatos, associações etc), participação em mobilizações ou atividades políticas, ganhos significativos em determinadas demandas resultantes desse envolvimento, podem ser, por exemplo, fatores explicativos. Mas também devem ser consideradas fidelidades pessoais, capacidade de buscar novos aliados, de gerar fatos políticos etc. (Leite et al., 2005).

Outros elementos merecem aprofundamento na análise dos processos participativos. Trata-se de indagar sobre a natureza das instituições e, principalmente, dos grupos que são mobilizados. É possível destacar, ainda, que os processos englobando o que se denomina de “práticas participativas” envolvem múltiplas dimensões: a) as experiências acumuladas que constituem o mapa cognitivo das pessoas comuns e que as tornam mais ou menos suscetíveis a se inserirem em determinadas redes sociais, onde relações de confiança se constroem com base em critérios os mais variados (e não somente aqueles estritamente do domínio da política); b) as formas como se constitui e se desenvolve o processo de representação, uma vez que ele não é dado, trata-se de um processo que supõe a construção e a reiteração da legitimidade do representante; c) a porosidade das instituições para permitirem e criarem espaços para que as múltiplas dimensões de conflitos que são constitutivos do processo se manifestem.

Esse último ponto tem recebido atenção especial no desenho recente de programas e políticas governamentais, variando, no entanto, sua efetiva capacidade de operacionalidade conforme os arranjos institucionais e políticos existentes.

Na mesma direção, se por um lado, a abertura dessas arenas no desenho político-administrativo não é necessariamente observada por todos os governos e formuladores de políticas, por outro, quando elas existem, mesmo limitadas à sua dimensão estritamente formal, não garantem a participação de todos os atores com os quais se pretende dialogar. Isso se explica pelo fato de que, na lógica de algumas organizações, a relação com o Estado se dá diretamente entre os órgãos executivos dos programas (ministérios, secretarias etc.), dispensando a mediação e o diálogo proporcionados por instâncias de participação como os conselhos, comissões, câmaras, colegiados etc.

De especial importância é indagar sobre a própria natureza da representação, uma vez que nem sempre a representação formal corresponde à representação real. Por outro lado, a representação, como afirmado, não é “dada” mas constitui um processo que conjuga diferentes nuances e que é reiterada no dia-a-dia do jogo político. Ou seja, é importante considerar que a representação é um permanente objeto de disputa e de afirmação de legitimidade que nem sempre se faz estritamente na esfera propriamente política.

A definição de quem são os “atores” propriamente ditos, constitui-se num outro ponto a ser ressaltado nesse breve resgate do tema. Há alguns cuja visibilidade e importância é indiscutível, na medida em que eles assumem explicitamente o papel de protagonistas. Mas, ao lado deles há uma série de outros, não tão visíveis, que precisam ser identificados, uma vez que podem ser estratégicos em diversas dimensões (apoio financeiro ou material, fornecimento de uma linguagem “adequada”, por meio da qual se exprimem necessidades locais e se produz articulação de redes de apoio que tiram situações de sua particularidade etc). Trata-se, portanto, de emprestar visibilidade aos grupos de atores com os quais a negociação sobre as políticas que se orientam ao desenvolvimento territorial devem incorporar.

4. As experiências de desenvolvimento territorial no brasil: algumas lições aprendidas

Alguns dos pontos mencionados podem ser ilustrados a partir da experiência recente de territorialização de políticas públicas no Brasil, em especial no meio rural. Assim, esta seção se concentrará na análise de algumas experiências territoriais brasileiras, privilegiando (mas nem sempre se restringindo) aqueles territórios atualmente apoiados pela SDT, no âmbito do MDA, por intermédio do PDSTR.

Nosso objetivo principal é situar o programa no âmbito nacional, apreendendo em parte o estágio de implementação em que se encontra atualmente e buscando extraír desse exercício elementos que possam ser comuns a diferentes territórios e/ou experiências territoriais e que possam contribuir para o seu aprimoramento (sob a forma de potencialidades, em casos positivos, ou obstáculos, para os negativos).

Numa primeira etapa, procuraremos traçar em linhas gerais a trajetória de conformação do programa no âmbito do governo federal, que teve como principal característica o deslocamento do foco da política dos limites municipais, com o antigo Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais (1997-2002), para o território, uma nova institucionalidade fundada na representação dos interesses prioritários da agricultura familiar e que prevê a articulação de um grupo de municípios movidos por uma estratégia de ação conjunta previamente negociada com os principais atores sociais interessados (condensada nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS).

N a segunda parte, apontaremos alguns elementos que podem ter permitido ou contribuído para o aprofundamento dos processos de desenvolvimento nos territórios, numa perspectiva integradora e participativa, tal qual prevista pelo enfoque territorial. Nessa etapa, recorreremos mais especificamente à análise do documento “Boas Práticas Territoriais” (Brasil.MDA/SDT, 2006). Busca-se extrair das 90 experiências territoriais, ali retratadas, alguns elementos comuns que poderiam ter influenciado a forma como tais experiências foram implementadas no território, potencializando seus resultados.

Por fim, na terceira parte será feita uma sistematização geral de alguns elementos comuns que podem ser considerados “obstáculos” para que processos de desenvolvimento territorial sejam efetivamente alcançados na prática. É importante ressaltar que dificilmente algum território virá a apresentar todos esses elementos simultaneamente. No entanto, o conhecimento dessas experiências pareceu-nos central por permitir a reflexão em torno das questões relativas ao desenvolvimento territorial e à articulação de atores sociais e políticas públicas, bem como por possibilitar o aprimoramento sistemático dos instrumentos e mecanismos de política. Sempre que possível, ilustraremos nossas afirmações, procurando exemplificar nossos apontamentos por meio de observações retiradas de análises e estudos de casos de territórios rurais brasileiros.

4.1 O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR)¹⁴

O PDSTR é originário de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) chamada Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais que funcionou de 1997 a 2002. Essa linha destinava recursos para a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários e era operada a partir de uma concepção focada no desenvolvimento municipal e com uma forma de gestão que, embora priorizasse a formação de conselhos, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), em que havia alguma representatividade das comunidades e dos produtores, acabou sendo apropriada, em diferentes casos, pelo poder local (prefeitura).

Em outras situações, no entanto, fomentou um espaço importante de discussão entre os atores locais, embora geralmente restrito à pauta “agrícola” das atividades previstas pelo programa, distanciando-se dos objetivos iniciais relacionados ao desenvolvimento rural (Abramovay, 2001; Favaretto e Demarco, 2004).

A partir do governo Lula, instituiu-se um novo formato de política, optando-se pela construção de uma nova institucionalidade política, o território, fundada na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar¹⁵ e que previa a coordenação e a articulação de um grupo de municípios, mantida uma identidade coletiva, em torno de uma estratégia comum. Origina-se daí o PDSTR, que substitui o foco no desenvolvimento municipal pela abordagem territorial do desenvolvimento e que privilegia um grupo de municípios no lugar de um só, ao contrário da orientação anterior do Pronaf (Torrens, 2007: 79). Além de buscar superar os limites ao desenvolvimento existentes nos municípios, a nova

14 A sigla anterior do programa era Pronat.

15 Inicialmente restrita à realidade de agricultores oriundos das regiões Sul e Sudeste do País, essa terminologia passou a ser adotada também para designar um conjunto mais diversificado de atores (quilombolas, ribeirinhos, extrativistas etc.), ainda que esses últimos não necessariamente acionem tal “categoria” nas suas formas de representação. De qualquer modo, o “alargamento” do leque de atores é o reconhecimento progressivo das diferentes formas de viver e de produzir no campo, em um conjunto diversificado de situações sociais e espaciais, parece-nos um aspecto importante a ser resgatado (Almeida, 2006).

política da SDT parece ser uma estratégia para “driblar” o controle local, visando à superação das amarras do poder das prefeituras e das oligarquias locais (Leite et al., 2005: 21).

Essa mudança no enfoque de desenvolvimento rural operado pela política pública pode ser compreendida dentro de um contexto de mudança na forma de pensar os próprios processos de desenvolvimento regional. Representa o abandono do foco exagerado no “localismo” e no isolamento das iniciativas locais – estimulado, em parte, pelo processo de descentralização – e a retomada da discussão sobre o papel do Estado como principal indutor e promotor dos processos de desenvolvimento, especialmente nas condições de acentuadas desigualdades espaciais (e sociais) características da realidade brasileira. Antes de um “retorno” à centralização, trata-se de uma tentativa de repensar os papéis do Estado e da sociedade civil nas iniciativas que visam ao desenvolvimento, numa perspectiva que delega ao Estado uma posição estratégica na condução do processo (Perafan, 2007).

Pode-se assumir que a adoção dessa abordagem pelo MDA partiu também da reflexão crítica acerca das políticas públicas de desenvolvimento (especialmente no meio rural) até então implementadas. Ainda que tenham logrado algum dinamismo econômico em certas regiões, tais políticas pouco contribuíram para a resolução dos principais obstáculos à conformação de um processo de desenvolvimento, como a pobreza, a fome e a permanência de elevados índices de desigualdade social. Por outro lado, ampliou-se a percepção de que boa parte da população brasileira e dos municípios correspondentes possuía economias que dependiam essencialmente das atividades rurais (agrícolas ou não) para a geração de empregos e a manutenção de sua identidade e sobrevivência, o que por si só já “justificaria” a implementação de ações de desenvolvimento que tivessem como recorte específico os municípios e a população rurais.

Cresceu também o reconhecimento de que as áreas rurais passaram por mudanças importantes nos últimos anos, em boa parte derivadas de suas articulações com os centros urbanos próximos e da intensificação dos processos de globalização, que ajudaram a configurar uma nova ruralidade, formada por múltiplas articulações intersetoriais, associada à percepção de que o meio rural não mais se restringia apenas às atividades primárias (Torrens, 2007: 13; MDA, 2007).

Nesse sentido, o objetivo geral do programa consistiu na construção e no desenvolvimento das capacidades locais para a articulação das políticas públicas e dos atores sociais em torno das principais demandas e potencialidades percebidas nos territórios como obstáculo ou como contribuição para seu desenvolvimento, conjugando essas ações em um plano que conformaria um projeto coletivo e negociado de desenvolvimento (o PTDRS). Sua operacionalização se dá principalmente pela formação de arenas de participação e pela seleção e articulação de projetos.

A SDT entende os territórios como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Os territórios são determinados a partir da concentração espacial de municípios cuja densidade demográfica não seja superior a 80 hab/km² e cuja população seja inferior a 50.000 habitantes. Uma vez identificados, esses municípios são ordenados com base na concentração de agricultores familiares e famílias assentadas/acampadas em projetos de reforma agrária. São realizadas consultas e negociações por intermédio dos atores sociais de cada estado, cujos resultados são submetidos à apreciação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) respectivo (Brasil, MDA/SDT, 2005d).

De uma forma geral, o novo enfoque aponta para o rompimento com a visão centralizadora dos processos de elaboração das estratégias de desenvolvimento, que as entendia como sendo fruto de uma “lógica vertical e descendente” (top-down) da ação do Estado em suas distintas instâncias. Abandonada essa perspectiva centralizadora, a implementação de processos de desenvolvimento estará intimamente ligada à adoção de estratégias integradoras e democráticas e da capacidade dessas iniciativas contarem com o envolvimento das forças sociais existentes nos territórios (Torrens, 2007: 13-6).

A territorialização das estratégias e ações públicas de desenvolvimento, portanto, implica um novo enfoque para pensar o próprio processo de desenvolvimento, que não se resume apenas a uma ampliação da escala espacial

de planejamento, ainda que essa mudança de escala também seja importante para a configuração das dinâmicas de desenvolvimento rural. Isso supõe pensar a própria territorialização das ações para o desenvolvimento, bem como novas iniciativas de operacionalização, numa perspectiva que aborda o local a partir de suas potencialidades endógenas em constante articulação e coordenação com os fluxos e as iniciativas exógenas, normalmente com relação aos núcleos urbanos e as escalas mais ampliadas.

A escala em que se funda e operacionaliza o desenvolvimento ganha importância na medida em que se percebe que a abordagem local, regional ou nacional do mesmo guarda determinadas especificidades que permitem observar processos diferenciados que não são visíveis numa outra escala. Adicionalmente, essas diferentes escalas não se encontram isoladas e bem delimitadas, mas articuladas e sobrepostas. Assim, muitas estratégias dos atores locais refletem não apenas os processos decisórios no local, mas também são influenciadas pelos efeitos e resultados de outras decisões tomadas regional ou nacionalmente, seja pela própria articulação realizada por esses atores, seja pelos desdobramentos locais das políticas definidas em dimensões mais abrangentes (Leite et al., 2005: 3).

O desenvolvimento territorial requer o planejamento e a coordenação das diferentes iniciativas públicas, sejam elas governamentais ou não, articulando-as de maneira a mantê-las coerentes com a estratégia de desenvolvimento negociada e conformada pelos diferentes atores sociais que fazem parte daquele mesmo território. A articulação nesse aspecto refere-se não somente ao escopo da política (social, econômica, ambiental), mas também aos diferentes atores que a implementam (sociedade civil, governo – município, estado e federação), sendo açãoadas e articuladas com o objetivo de potencializar seus resultados alcançados (Echeverri, 2007).

De forma geral, no plano local as ações dos diferentes ministérios (e às vezes secretarias e agências ligadas aos ministérios) e dos diferentes níveis de governo encontram-se bastante desarticuladas, havendo uma sobreposição de regionalizações e a pulverização de recursos e de políticas públicas (Leite et.al., 2005: 18).

Ao Estado cabe, de uma forma geral, o papel de principal animador desse processo de articulação interinstitucional visando à integração horizontal das ações governamentais com as iniciativas das organizações da sociedade civil local

e, ao mesmo tempo, à verticalização das ações prioritárias, proporcionando uma sinergia coerente e planejada entre as esferas local e extralocal e integrando as diversidades interregionais (Torrens, 2007: 17).

De modo geral, a estratégia de atuação da SDT a partir do PDSTR expressa-se por meio de um processo contínuo, cílico e retroalimentador, composto basicamente por três fases. A primeira é a fase de sensibilização, mobilização e capacitação, onde são executadas ações voltadas para os diversos atores sociais existentes no território. Busca-se uma maior aproximação entre essas forças representativas, firmando-se compromissos conjuntos.

A segunda fase é a do processo de planificação do território, ou seja, o momento de tomada de decisões estratégicas que definem as prioridades de intervenção no território, com a elaboração de um diagnóstico participativo e de uma visão compartilhada de futuro, a priorização das potencialidades e dos entraves locais, a identificação das tendências socioeconômicas e seus impactos para a agricultura familiar. É construído, então, o PTDRS que visa a organizar e fomentar as habilidades e competências de um território, em geral reconhecidas e que normalmente encontram-se dispersas, colocando esses atributos em operação a serviço da dinamização da economia local.

E, por fim, a terceira fase é a da execução de projetos e concretização gradual do plano, com base em instrumentos de monitoramento e de avaliação permanentes do processo. Nessa fase implementam-se os investimentos em infra-estrutura e em serviços públicos, o que exige o comprometimento dos atores sociais interessados no desenvolvimento do território (Brasil. MDA/SDT, 2005a, 2005b, 2005c, 2005d; Torrens, 2007:19-20).

De acordo com o Atlas dos Territórios de 2004, a SDT constituiu e formalizou, nesse ano, 99 territórios, compreendendo 1.503 municípios. A região que possuía o maior número de territórios era a região Nordeste, com 41 territórios, correspondendo a 41,41% do total e compreendendo 646 municípios da região (abrangência de 36,14% do total de municípios da região). Em seguida vinham a região Sudeste com 17 territórios e as regiões Norte e Sul com 15 territórios cada uma. Em 2007, o número total de territórios aumentou para 126, compreendendo 1.917 municípios (com predomínio ainda da região Nordeste), numa área correspondente a 3.477.620,70 km², onde habitavam 39.471.849 pessoas e concentrava-se cerca de 42% da demanda social do MDA (cf. Figura 1).

A constituição dos territórios rurais operou-se num ritmo intenso, com resultados bastante diferenciados em termos da consolidação dessa nova institucionalidade espacial e da definição de identidades históricas como marcos de referência para a emergência e criação desses espaços. Ademais, foi necessário “criar” uma burocracia estatal para operar o programa, o que exigiu cuidados especiais em relação a seu recrutamento e capacitação, tendo em vista lidar adequadamente com essa “nova” esfera de articulação e de implementação de programas governamentais.

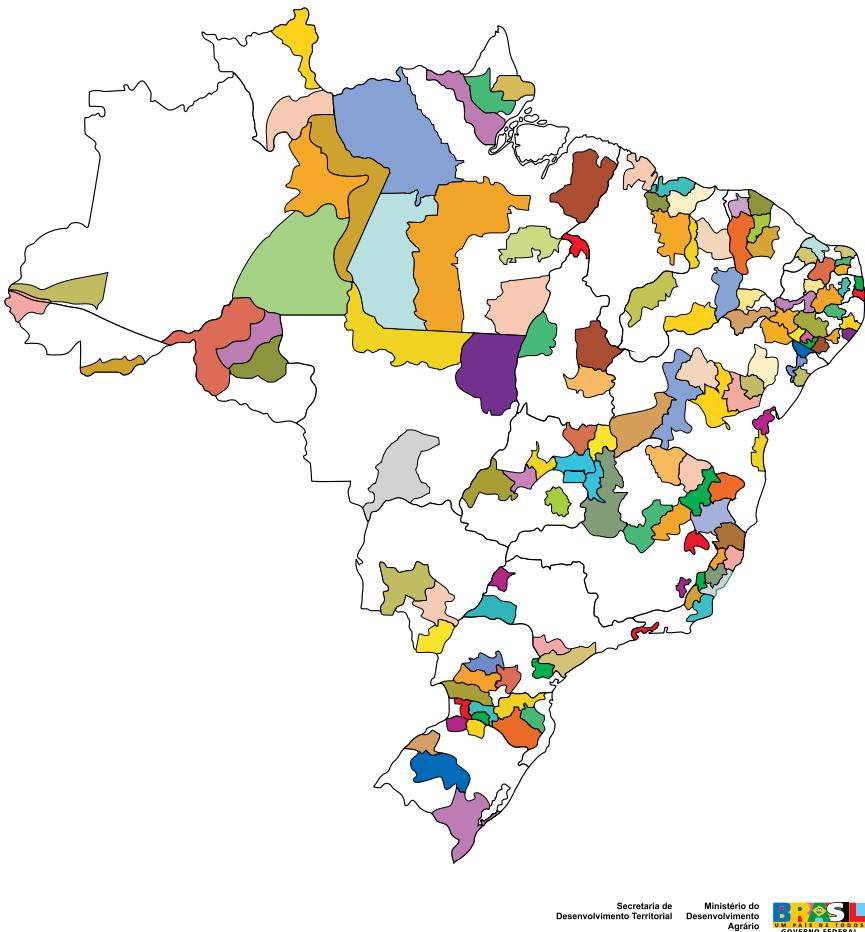
Em 2007, no bojo da formatação do PPA 2008-2011, emerge, mantendo o caráter normativo da proposição anterior, a proposta da construção dos chamados “Territórios da Cidadania” (Brasil. MDA/SDT, 2007), onde a exigência de articulação de políticas públicas (de distinta origem ministerial) na esfera territorial ganha relevo especial.

Com a previsão de que o programa será implementado de forma gradual (iniciando-se com 30 territórios em 2007 até atingir 120 ao final de 2010), a identificação dos territórios que passariam a ser contabilizados como área de atuação integral, levaria em consideração os seguintes indicadores: a) territórios com menor IDH; b) territórios com maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; c) concentração de agricultura familiar e de assentamentos da reforma agrária; d) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; e) territórios com maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; f) territórios com maior organização social (capital social).

O programa prevê duas linhas de ações, uma voltada ao apoio à atividade produtiva e a outra direcionada ao acesso a direitos e ao fortalecimento institucional, ambas orientadas à tentativa de superar os gargalos existentes na articulação de políticas setoriais, prevendo para isso a conjugação dos diferentes programas em ação nesses territórios e seu acompanhamento a partir de um processo de monitoramento e de gestão de resultados, com indicadores previamente definidos.

Figura 1:

TERRITÓRIOS RURAIS APOIADOS PELA SDT/MDA NO BRASIL



4.2 Evidências e destiques na análise do desenvolvimento territorial

A criação dos territórios, de uma maneira geral, tem permitido estabelecer as condições necessárias à instauração de um incontestável diálogo entre os

diferentes atores sociais locais e, consequentemente, um melhor “gerenciamento” das oposições acirradas e dos conflitos existentes entre estes atores sociais no território. Esse processo significou um profundo aprendizado coletivo e levou a um amadurecimento político dos diversos sujeitos sociais, fazendo com que pudessem conhecer melhor suas iniciativas e identificar possíveis enlaces que permitem o trabalho conjunto (Bonnal e Piraux, 2007: 36 e Torrens, 2007: 82).

Por outro lado, permite também construir e legitimar uma nova institucionalidade operacional que torna possível discutir, comparar e selecionar projetos concretos e coletivos de desenvolvimento local, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunistas de alguns poderes municipais. Adiante veremos que essa “redução” do poder local tem sido a causa do descontentamento e do afastamento de muitas prefeituras, o que invariavelmente dificulta o fortalecimento e a conformação de um processo de desenvolvimento territorial ampliado.

Como vimos, a operacionalização do programa dá-se, principalmente, por meio da criação de arenas institucionais (colegiados) e da seleção e implementação de projetos (que “deveriam” estar articulados no PTDRS). Esses projetos visam ao fortalecimento da agricultura familiar e das instituições a ela vinculadas e podem apresentar as mais diferenciadas categorizações (setoriais; não-agrícolas; agrícolas; agrárias; ambientais; sociais; culturais; de infra-estrutura). Procuraremos brevemente analisar alguns desses projetos (ou experiências), buscando extrair dessa análise alguns elementos que subsidiem o aprofundamento das dinâmicas locais de desenvolvimento territorial. Nossa análise tomará como referência o documento As Boas Práticas Territoriais da SDT/MDA (Brasil, MDA/SDT, 2006) e outros relatórios que tenham como estudos de caso os territórios da SDT.

As Boas Práticas Territoriais são experiências protagonizadas pelos atores sociais e governamentais dos territórios rurais que foram eleitas para apresentação no Salão Nacional dos Territórios Rurais, ocorrido em novembro de 2006. Para a seleção dessas práticas foram utilizados quatro critérios principais: abrangência territorial; sua inclusão nas pautas do colegiado territorial; sua relação com o PTDRS; e que já estivessem sendo implementadas ou em processo de implementação no território.

No total foram selecionadas 90 boas práticas, dentre as quais 88 tiveram o apoio direto ou indireto da SDT. Ressalta-se que 90% das experiências ocorrem

em territórios apoiados pela SDT a partir de 2003 e 2004, o que indica que a implementação de boas práticas territoriais necessita de um relativo tempo de maturação, aprimorando-se por meio de um processo de aprendizado coletivo.

Destaca-se também como elemento central o apoio a iniciativas criadas e gestadas anteriormente pelos atores sociais locais e que já se encontravam em fase de implementação quando a SDT formalizou o seu apoio ao território: 29% das experiências já existiam e encontravam-se em fase de execução (avançada ou recente) ao serem apoiadas pela política da Secretaria. Nessas circunstâncias, as ações empreendidas pela SDT serviram como elemento catalisador de iniciativas que já envolviam algum grau de planejamento regional e de mobilização social.

Esse foi o caso do território do Cantuquiriguá (PR), onde a experiência anterior da Associação dos Municípios – AM, que congrega as diferentes municipalidades da região (20 municípios, os mesmos que conformam o território da SDT), funcionou como um importante suporte em termos logístico, técnico e político na retomada das experiências de planejamento regional pelo PDSTR (Cazella e Búrigo, 2006).

Um outro exemplo do que acabamos que expor, é território do Seridó (RN) e o projeto Agência de Desenvolvimento: instrumento de integração de políticas públicas. A Agência de Desenvolvimento do Seridó (Adese) já encontrava-se em operacionalização no momento de criação do território da SDT, sendo incorporada posteriormente à política territorial. Atualmente, trata-se de uma OSCIP com o objetivo de articular, mobilizar e executar as ações previstas no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

O fortalecimento de atividades tradicionais que já vinham sendo implementadas de forma autônoma no território também foi constatado no Vale do Itapecuru (MA) sob o projeto Quebradeiras de Coco de Babaçu: estratégia territorial para geração de renda. A organização das mulheres na região data de 1998, por incentivo do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Itapecuru Mirim. Já em 2000, foi criada a Associação de Quebradeiras de Coco de Itapecuru Mirim. A partir do reconhecimento oficial do território pela SDT, com a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, a atividade produtiva de quebra do coco do babaçu ficou definida como um eixo prioritário de desenvolvimento econômico do território, incentivando a execução e a inclusão no plano de variados projetos relacionados a essa atividade (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

No território do Noroeste Fluminense, no Rio de Janeiro, a política territorial da SDT contribuiu com o fortalecimento e a consolidação do cooperativismo na região, consolidando canais de comercialização e diferenciando a produção da agricultura familiar. A experiência, no entanto, ainda que ganhasse fôlego significativo com a criação do território, teve sua origem bem anterior à implementação da política. Ainda em 2001, um grupo de agricultores familiares criou uma associação de apicultores, que logo se transformou numa cooperativa, a Coapivac. Em 2004, juntamente com a conquista da autorização da Inspeção Federal para a comercialização do mel e no contexto de criação do território do Noroeste, o empreendimento teve o seu escopo expandido, passando a se denominar Cooperativa Regional da Agricultura Familiar e comercializando produtos das mais diversas naturezas (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

Por outro lado, não obstante a importância do tempo de maturação e de aprendizado dos processos territoriais, 30% das experiências consideradas como 'boas práticas' foram implementadas a partir da ação da SDT e, portanto, motivadas necessariamente pela constituição e formalização do território a partir da implementação dessa política pública. Nesses casos, pode-se intuir que a política do MDA funcionou como elemento indutor de dinâmicas de planejamento e articulação política em locais onde praticamente inexistiam iniciativas anteriores de articulação intermunicipal.

No território do norte de Minas Gerais, uma das regiões mais carentes do Brasil e constituinte do Semi-árido, a consolidação do território serviu de estímulo para a criação de uma Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial (CTDT), no âmbito do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado de Minas Gerais (CEDRS-MG), com o objetivo de assessorar a Plenária e a Secretaria Executiva do Conselho em assuntos referentes à elaboração e execução de políticas e programas voltados para o desenvolvimento territorial em Minas Gerais (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

Em Sergipe, no território do Alto Sertão, o colegiado territorial funcionou como o estímulo necessário para o aprofundamento de intercâmbios e formação de parcerias com outras instituições, especialmente de pesquisa. A boa prática territorial que destacamos denomina-se Campo de Experimentação da Embrapa: milho, mandioca, sorgo e feijão adaptados ao semi-árido. Com a articulação com a Embrapa, o colegiado vem conseguindo acessar e desenvolver tecnologias adaptadas ao bioma Caatinga com cultivares de ciclo curto a serem incluídos no

Zoneamento Agrícola, necessário para viabilizar o acesso a crédito do Pronaf e ao seguro, tão importantes nesse contexto (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

Ainda que a definição de território no PDSTR tenha uma forte componente relacionada com o compartilhamento pelos atores sociais de uma identidade comum, apenas 5,6% das boas práticas foram efetivamente dirigidas ao reconhecimento e motivadas por algum sentimento de identidade coletiva. Destacam-se aqui aquelas ações dirigidas para grupos tradicionais com forte compartilhamento de identidade e de sentimento de pertencimento, mas que normalmente encontram-se excluídos dos benefícios das principais políticas públicas.

No território do Litoral Sul, na Bahia, essas ações são voltadas especialmente para grupos de indígenas e comunidades quilombolas. Com a implementação da abordagem territorial em 2003, o colegiado sentiu-se na obrigação de incluir em sua listagem de prioridades ações para a inclusão de índios Tupinambás, Pataxós e comunidades quilombolas que habitavam a região. Esses grupos atualmente se fazem representar, inclusive, no colegiado territorial. Nas arenas decisórias do conselho montam-se estratégias de desenvolvimento inclusivas que levem em conta a heterogeneidade do território e que busquem alternativas para cada segmento. Resultou desse processo a criação de Conselhos Quilombolas (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

Da maior parte dos casos observados, entretanto, pode-se extrair que a referência à identidade, mesmo naqueles territórios considerados como “bem sucedidos”, parece responder mais a uma lógica de construção estratégica do que a uma realidade social comprovada, retomando nossa argumentação da primeira parte deste relatório na qual a identidade é muitas vezes fruto de uma reação a determinada ação pública. Nesse sentido, em muitas situações a formação da identidade territorial corresponde a uma ação coletiva estimulada e baseada nos interesses da categoria agricultura familiar, motivada pelo interesse na captação de recursos públicos para implementar projetos em benefício de um ou vários agricultores familiares (Bonnal e Piraux, 2007: 39).

Por outro lado, 49% das boas práticas selecionadas estavam relacionadas ao reconhecimento e à identificação pelos atores sociais constituintes do território de alguma demanda ou potencialidade da região.

Das práticas analisadas, a maioria (45%) corresponde a ações com forte caráter produtivo, especificamente agrícola, reforçando o papel central que a agricultura, enquanto atividade produtiva ocupa nas economias dos municípios rurais. A análise mais detalhada desse ponto mostra, ainda, que 17,4% dessas ações estão voltadas para o desenvolvimento e o fortalecimento de produtos tradicionais, com base em práticas “tradicionais”.

Insere-se nessa categorização a boa prática de Organização da Cadeia de Mandioca: construção da fecularia, do território do Agreste de Alagoas. Trata-se de um projeto de caráter territorial que nasceu da constatação de existência de uma forte tradição na região e de uma grande área plantada com mandioca no território. Contudo, constatou-se também que cerca de 70% dessa mandioca era comercializada in natura, por meio de intermediários ou atravessadores, resultando numa baixa receita para os produtores. O objetivo da construção da fecularia foi incentivar e permitir a agregação de valor à produção de mandioca por meio da comercialização da fécula, secundarizando o peso do atravessador (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

Não podem ser subestimadas, contudo, as práticas que realizam investimento em alternativas produtivas que se contrapõem ao modelo “produtivista”, com destaque para produtos diferenciados, com maior valor agregado, e para práticas alternativas, como orgânicos e agroecologia. A incidência desses projetos pode ser vista como um importante indício de transformação em curso no meio rural, com o crescimento da questão ambiental e da preocupação com a conformação de um novo modelo de desenvolvimento menos desigual e excludente.

Uma dessas experiências localiza-se em Minas Gerais, nos territórios da Serra Geral e do Alto Pardo. Trata-se do projeto da cooperativa Grande Sertão: produtos agroextrativistas do Cerrado sustentável no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O projeto tem por objetivo garantir a segurança alimentar e nutricional (da sociedade local e das famílias de agricultores) por meio da utilização de frutos próprios do Cerrado (polpa de pequi, óleo de pequi, rapadurinha etc.) no incremento da merenda escolar e na alimentação de asilos, orfanatos e outras instituições. A idéia é preservar o bioma do Cerrado e da Caatinga e ao mesmo tempo beneficiar agricultores extrativistas. O projeto foi concebido pelo Centro de Agricultura Alternativa juntamente com os Sindicatos de Trabalhadores e outras instituições parceiras (Brasil. MDA/SDT. 2006b).

No Mato Grosso, território Portal da Amazônia, uma das ações do colegiado territorial foi motivada pelo diagnóstico de necessidade de mudança de paradigma do modelo “tradicional” e predatório da agricultura, para uma nova visão de desenvolvimento sustentável. Assim, iniciou-se a prática de Capacitação em Desenvolvimento Territorial, Gestão Ambiental e Organização Social. A constatação do conselho territorial é de que essas ações virão a contribuir com a construção de uma nova visão de desenvolvimento rural que considere a interrelação de aspectos produtivos, ambientais, econômicos, culturais e sociais (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

Cerca de 30% das ações implementadas nesses casos visam à ampliação na localidade dos serviços de apoio à produção (como crédito e assistência técnica) e dos serviços de produção (como investimentos em agroindustrialização e formação de redes de comercialização).

No território do Sudoeste Paranaense, encontramos a Rede de Cooperativas de Crédito Rural e Economia Solidária, a Cresol, que conta com a parceria de diversas instituições, bem como do colegiado territorial. Sua missão é o fortalecimento e o estímulo da interação solidária entre os agricultores e agricultoras familiares por intermédio do crédito e da apropriação do conhecimento, visando ao desenvolvimento local sustentável. Sua principal estratégia é o fortalecimento da poupança e a aplicação dos recursos disponibilizados na promoção do desenvolvimento local (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

São expressivas também as ações cujo foco recai sobre o melhoramento e a ampliação de processos sociais e que visam, de forma variada, à articulação e à coordenação dos atores sociais e das políticas públicas que incidem sobre o território (21%).

Uma importante iniciativa nesse campo refere-se às tentativas de construção de Planos Safra territorializados. O Plano Safra Territorial é um instrumento para negociação de políticas voltadas para a sustentabilidade da agricultura familiar, contribuindo para uma visão setorial descentralizada, pautada na co-gestão e no desenvolvimento susentável. O território do Entorno de Manaus (AM) fez um exercício de construção desse plano de forma participativa, contando inclusive com um Termo de Gestão Compartilhada. No Sudoeste do Paraná, por sua vez, as discussões acerca do Pronaf já são antigas, datando de 2000, quando era travada entre as organizações governamentais ou não representantes da agricultura familiar e o Banco da Amazônia.

Posteriormente, o Banco do Brasil integrou-se a essa dinâmica. Com o colegiado territorial essa ação ganhou fôlego e acabou por fortalecer os objetivos de atuação conjunta entre governo e sociedade civil, contribuindo para manter o controle social da política de crédito para a agricultura familiar, buscando uma maior adequação dos seus instrumentos à realidade local. Observou-se, ainda, um maior acesso de produtores ao crédito por meio da desburocratização administrativa (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

É importante salientar também que a constituição do território tem se mostrado fundamental para o fortalecimento das instituições governamentais e das organizações sociais ligadas à agricultura familiar, permitindo muitas vezes a modernização de suas estruturas físicas e das suas condições de trabalho.

No território do Baixo Amazonas, como fruto desse processo de fortalecimento e reestruturação das organizações locais, tem se observado um crescente avanço no envolvimento de atores não-governamentais ao longo da trajetória de implementação da política territorial. Nesse sentido, organizações que representam os trabalhadores e as ONGs na região se fortaleceram no processo e passaram a ocupar um espaço crescente de coordenação, antes ocupado majoritariamente por instituições governamentais, como a Sagri e a Emater.

No entanto, são muitos os desafios que precisam ser superados com o objetivo de avançar na consolidação de uma visão planejada de desenvolvimento territorial. Assim, muito embora haja um aumento na participação das organizações da sociedade civil, é importante destacar que invariavelmente prevalece nessas instituições uma cultura de atuação isolada, sem articulação e que em alguns momentos sobrepõe a concorrência à ação em parceria.

Da mesma forma, na esfera governamental, observa-se que nem sempre todos os atores se fazem presentes ou “alinhados” com a política territorial e com os processos de participação por ela estimulados. A gravidade dessa constatação se acentua quando os atores governamentais que se fazem ausentes possuem escopo de atuação diretamente ligado com questões centrais e estruturantes do desenvolvimento territorial, como a política ambiental e a questão fundiária. Nessa direção, ainda que o colegiado territorial do Baixo Amazonas conte com uma considerável e crescente participação de agentes governamentais e não-governamentais, percebe-se a ausência das arenas decisórias de atores centrais, como o Ibama e o Incra (Leão, 2006).

Adicionalmente, 17% das ações são voltadas ao melhoramento da oferta de serviços sociais, como educação e infra-estrutura. Essas ações diregem-se à capacitação dos agricultores familiares e à consolidação de uma melhor infra-estrutura para a realização de suas atividades sociais e produtivas, como a reestruturação de escolas, conserto de estradas, disponibilização de energia elétrica.

No território da Serra da Capivara, uma das principais ações do colegiado territorial voltou-se para o fomento de educação mais contextualizada com a realidade econômica, social e ambiental do território. A ação denominada Educação Contextualizada na Rede Pública do Semi-árido: elaboração e distribuição de material didático tem por objetivo a elaboração técnica de material para-didático a ser utilizado como suporte para uma educação contextualizada no semi-árido piauiense (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

Em 55% das boas práticas é apontado algum tipo de articulação entre diferentes políticas públicas. Assim, em 20% dessas articulações são mencionadas mais de duas políticas públicas articuladas, normalmente a associação do PDSTR com outros programas do MDS (Consads e Fome Zero), da Companhia Nacional de Abastecimento-Conab (Programa de Aquisição de Alimentos-PAA) e do MMA (Proambiente, Agenda 21). O Pronaf é citado como a principal política articulada em 14% das boas práticas, seguido das ações realizadas pelo Projeto Dom Helder Câmara, também do MDA. O PAA sozinho aparece em 8%, seguido do APL e dos Consads/Fome Zero, ambos com 6%.

Esse talvez seja um dos principais desafios trazidos pela abordagem do desenvolvimento territorial. O processo de articulação de programas se torna mais complexo se levarmos em consideração que cada programa governamental é antes de tudo um nicho de poder cujos responsáveis pela sua criação resistem em compartilhar com outros parceiros, especialmente de outras agências governamentais. Os atributos de status e de decisão sobre os recursos obstaculizam a articulação e assim, boa parte dos programas governamentais continua mantendo um estilo de intervenção por intermédio de projetos pontuais, sem o compromisso com uma estratégia de articulação de médio prazo e com a construção de um pacto territorial para o desenvolvimento (Leite et al., 2005: 53).

No território do Portal da Amazônia, por exemplo, constata-se uma forte integração da política territorial da SDT com o programa Gestar do Ministério do

Meio Ambiente, que já se fazia presente na região no momento de implementação do PDSTR (Fonseca, 2006). A articulação entre esses dois instrumentos de políticas públicas vem gerando resultados interessantes e importantes avanços na região, onde a questão ambiental se faz extremamente presente.

As formas de acompanhamento e de avaliação das experiências são bastante diversificadas. Essas atividades são fundamentais no processo de implementação de políticas públicas, na medida em que permitem verificar se a ação está realmente bem estruturada e se os instrumentos que prevê, ao serem aplicados na realidade, efetivamente contribuem para o alcance dos seus objetivos. Elas permitem, igualmente, que se detecte possíveis falhas e imprecisões que o processo de execução da política possa apresentar, permitindo a realização de correções e alterações na operacionalização de seus instrumentos. Procedimentos formalizados de monitoramento são apontados em 38% das experiências, sendo que em 53,8% dessas práticas as atividades de acompanhamento e avaliação são informais.

De uma forma geral, quando as ações territoriais são postas em prática, em etapas que compreendem desde a elaboração, implementação e monitoramento dessas políticas públicas, percebe-se a conformação de uma rede de atores sociais e instituições (governamentais ou não) locais e “extralocais”. Essas redes são muito diversas e dependem diretamente do contexto social em que estão inseridas e da trajetória histórica do território em questão.

Normalmente, quanto mais articulada e efetivamente imbebida nos objetivos compartilhados pelos atores sociais e instituições que dela fazem parte for essa rede, maior será a capacidade dessa política pública alcançar os objetivos a que se propõe e de responder aos desafios e obstáculos que o processo de implementação poderá apresentar. Adicionalmente, quanto mais extensa e diversificada se apresentar essa rede, maior será a complexidade de operacionalização dessa política e, por outro lado, maior será a sua capilaridade e representatividade e, portanto, mais elevada a amplitude dos seus resultados.

Uma parte considerável das boas práticas analisadas (44%) articula instituições governamentais das três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e organizações da sociedade civil normalmente ligadas à representação dos interesses da agricultura familiar. Contudo, chama atenção a participação de redes mais diversificadas e que compreendem, além dos atores anteriormente

citados, organizações internacionais como ONGs ou institutos voltados para o desenvolvimento e universidades (13,6%).

Em suma, da análise das “boas práticas territoriais” podemos concluir que o apoio da SDT por meio do PDSTR contribuiu, num primeiro momento, para o fortalecimento de práticas voltadas para o desenvolvimento que já vinham sendo experimentadas em municípios que passaram a fazer parte de territórios rurais. Por outro lado, naqueles municípios onde não havia nenhuma iniciativa anterior registrada, a política territorial funcionou como um primeiro estímulo à articulação e mobilização dos atores sociais locais e para a implementação de ações conjuntas. A identidade, em princípio, não é apontada como o principal fator aglutinador e de estímulo à ação coletiva dos atores sociais do território. Usualmente, maior prioridade explicativa é dada às possibilidades de articulação dos atores em torno de uma política pública ou da identificação de demandas e de potencialidades nos territórios.

Finalmente, ainda que boa parte das ações implementadas tenha uma base setorial e agrícola forte, chama atenção a crescente participação daquelas ações que buscam desenvolver e fortalecer atividades agrícolas alternativas aos processos produtivos tradicionais e que possuem um maior componente ambiental e de sustentabilidade.

4.3 Obstáculos e desafios ao processo de territorialização

Como se trata de um processo recente de construção de uma alternativa de articulação institucional e de integração de políticas públicas realizado num contexto, até há pouco tempo marcado pela centralização do processo de planejamento das ações de desenvolvimento, os percalços iniciais na implementação dessas iniciativas são enormes e de diferentes naturezas. Com base em levantamento bibliográfico, procuraremos fazer aqui um apanhado dos principais entraves que a conformação dos territórios da SDT vem encontrando na prática e que muitas vezes funcionam como fator limitador para o avanço do processo de desenvolvimento territorial.

É importante destacar, antes de iniciarmos a análise, que não pretendemos esgotar a discussão a respeito dos desafios que a implementação de uma política

de desenvolvimento territorial encontra no Brasil, mas meramente apontar alguns casos mais recorrentes e comuns. Por outro lado, também não queremos afirmar que todos os territórios rurais no momento da implantação da política da SDT virão a apresentar, necessariamente, todos esses elementos. Como já mencionamos anteriormente, a dinâmica socioeconômica e política em cada território será, provavelmente, diferenciada e específica, tendo em vista as características próprias do território e as particularidades de sua trajetória de constituição (social, econômica, política, cultural, ambiental).

Assim, dificilmente a política territorial poderá contar com fórmulas ou leis gerais que possam ser aplicadas sem distinção em todos os territórios. Esse reconhecimento, entretanto, não reduz a importância de uma análise que busque tirar “lições” e aprender com os casos pesquisados. Dividimos essa empreitada em 16 tópicos que apresentaremos a seguir.

i) A complexidade da transição do município para o “território”: até 2002, como vimos, os recursos do Pronaf Infra-estrutura eram geridos quase que exclusivamente pela administração municipal e pela Emater. Sua dinâmica era focada no desenvolvimento municipal. Em boa parte dos casos, ainda que os CMDRS estivessem formalizados, a capacidade de influência dos representantes das entidades da sociedade civil nesses conselhos era restrita. No entanto, mesmo subordinados ao poder local, vários CMDRS representaram um avanço na forma de representação dos interesses das comunidades, das associações e dos grupos de produtores, permitindo uma maior capilaridade no processo (Leite et al., 2007).

A nova institucionalidade política estabelecida (o território) pela política da SDT leva a que essa incipiente capilaridade seja fragilizada ou dissolvida e substituída por estruturas de representação de caráter regional, o que acabou provocando um distanciamento entre os colegiados territoriais e os conselhos municipais, fazendo emergir um primeiro obstáculo para o fortalecimento de processos de gestão democrática de ações voltadas para o desenvolvimento local.

Adicionalmente, as novas regras determinam que os recursos do “território” sejam determinados pela articulação de um grupo de municípios que compartilhem identidade comum e que estejam movidos por uma estratégia de ação conjunta. Essa mudança na lógica gerou um descontentamento generalizado entre os prefeitos municipais, pois nessa nova modalidade a visão municipalizada

do processo é substituída pela abordagem territorial. Os projetos, por sua vez, não são mais elaborados tendo em vista os agricultores familiares do município, mas planejados para atender as demandas de uma base geográfica ampliada. Isso acaba por exigir dos representantes do território, dentre eles os governamentais, uma capacidade de discussão e de negociação de propostas com um conjunto mais diversificado de atores.

Essa tendência de ruptura com o clientelismo político das prefeituras é facilmente identificada no território do Cariri (PB). Segundo entrevistas realizadas junto às principais lideranças locais, a criação do Fórum Territorial permitiu que se rompesse com o poder excessivo dos prefeitos na execução dos projetos antes financiados pelo Pronaf Infra-Estrutura. No quadro anterior, os projetos obedeciam uma lógica de cima para baixo (top-down), uma vez que os recursos eram dirigidos diretamente para o município e as iniciativas para o desenvolvimento econômico eram geralmente articuladas pelo prefeito e outros políticos, nem sempre satisfazendo às reais necessidades das populações locais.

As consequências mais visíveis desse período são a construção de “elefantes brancos”, sem utilidade para o desenvolvimento territorial e o grande número de obras paralizadas ou sem função nos municípios (Andrade e Yamamoto, 2006).

No entanto, destaca-se aqui o que Andrade e Yamamoto (2006) denominam de “paradoxo aparente ou verdadeiro” inerente ao processo de desenvolvimento territorial no Cariri. Ainda que a criação do Fórum territorial tenha sido central na ampliação do diálogo no nível do território, grande parte do sucesso do colegiado territorial nessa região está atrelado à participação direta ou indireta que os prefeitos da região têm nessa estrutura.

Não são raros os casos, um deles o Cariri, em que são as prefeituras que viabilizam a participação da sociedade civil, cedendo espaços e garantindo o transporte para as reuniões do Fórum. O paradoxo assim consiste no fato de que os prefeitos estão mais organizados que a sociedade civil, que precisa deles para se organizar, mas que ao mesmo tempo os vê como uma ameaça potencial, pois a falta de estruturas que garantam a participação autônoma dos agricultores e a dependência das prefeituras pode ampliar o risco de cooptação (Andrade e Yamamoto, 2006).

Essa mudança de foco introduz, por sua vez, novas possibilidades para a viabilização dos recursos públicos (Torrens, 2007: 44-5). No entanto, ainda é relativamente anacrônica a forma de repasse dos recursos financeiros. Enquanto aqueles relativos às atividades de custeio podem assumir claramente uma perspectiva territorial, sendo executados em ações com essa abrangência, os valores destinados aos gastos em investimento devem obedecer a institucionalidade “convencional” (municípios e/ou estados), o que gera alguma assimetria entre esses dois movimentos (Sabourin, 2007).

No território do Cariri (PB) essa contradição é latente, indicando que a forma de operacionalização dos recursos na política territorial apresenta paradoxos que precisam ser resolvidos, mas muito bem articulados, uma vez que envolve questões econômicas, sociais, mas principalmente, políticas. Em boa parte das situações, alguns projetos territoriais aprovados dependem de estruturas e de mecanismos de cunho territorial, mas seu financiamento acaba sempre recaindo sob o poder das prefeituras. Por conta disso, haveria prefeituras enfrentando dificuldades em operacionalizar os projetos aprovados por serem impedidas de processar transferências de recursos a outros municípios para as despesas correntes, contrariando a óptica territorial (Andrade e Yamamoto, 2006).

Em muitos territórios percebe-se uma resistência significativa da prefeitura em realizar trabalhos que ultrapassem o âmbito municipal, o que se revela um dos principais entraves para o avanço do desenvolvimento territorial. A predisposição das prefeituras para atuarem e planejarem em conjunto, pensando o território, é central para a ampliação da representatividade e para uma maior capilaridade do processo, reduzindo em parte a margem de exclusão de grupos sociais do processo de participação.

ii) Distorções nos processos de constituição dos territórios: em alguns casos, é chamada a atenção para possíveis distorções na delimitação do território e na escolha dos municípios que dele farão parte. Muitas vezes, municípios que não guardam qualquer semelhança com os demais, tanto do ponto de vista das atividades econômicas quanto dos valores culturais e sociais ou dos instrumentos de planejamento (governamentais ou não) já postos em prática, foram a ele agregados por razões de ordem meramente política. Por outro lado, percebe-se a exclusão de outros municípios semelhantes em virtude da fragilidade das forças sociais e dos próprios prefeitos (Lopes e Costa, 2006: 7).

Minoritários são os casos onde o território criado pela SDT já compartilhava anteriormente de um sentimento de pertencimento ou de identidade, como pode ser observado no território do Sisal e no do Velho Chico, ambos na Bahia.

Um caso ilustrativo de distorções na conformação do território diz respeito ao processo de subregionalização implementado no planalto catarinense. No momento de constituição e delimitação dos territórios do estado do Paraná, tanto os atores sociais quanto governamentais optaram por englobar o máximo de municípios a valorizar as identidades históricas e socioculturais da região. Destaca-se que nessa ocasião estava sendo implementado pelo governo estadual um processo de descentralização administrativa que constituiu na criação de 30 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) que foi deixado em segundo plano pelo PDSTR. Em diversas situações, juntou-se mais de duas SDRs para se constituir um território e no caso do planalto catarinense, quatro SDRs.

É interessante ressaltar que atualmente essa unidade de planejamento (SDR) parece ter sido “internalizada” pelo CIAT do território do planalto catarinense, sendo causa de muitos conflitos quando se discute o destino dos recursos a serem aplicados em cada SDR, no âmbito do território. Além das diferenças culturais, ambientais e econômicas que dificultam o fortalecimento de uma identidade territorial, constata-se atualmente no Paraná que significativas iniciativas com propósitos similares à política do MDA estão ocorrendo de forma paralela e que não foram consideradas por essa política, o que têm consequências na consolidação de um processo de convergência dessas ações em direção ao desenvolvimento territorial (Cazella e Búrigo, 2006).

Caso semelhante é apontado no Agreste de Alagoas, onde no processo de delimitação da área geográfica que hoje é reconhecida com território da SDT, municípios que não guardam qualquer semelhança com os demais, tanto de ponto de vista das atividades econômicas como dos valores culturais e sociais, foram agregados por razões diversas. Essa “anomalia” territorial, ainda que não impossibilite a constituição e materialização do colegiado territorial, constitui um dos principais obstáculos do ponto de vista da coesão dos atores sociais e da constituição de uma “identidade territorial” (Lopes e Costa, 2006).

No território do Cariri (PB), encontramos uma situação particular. Sua articulação territorial, ao contrário de situações mais recorrentes, não se iniciou com a chegada da SDT e a instalação do colegiado territorial. Antes disso, a

região já se articulava e se auto-reconhecia como constituinte de uma identidade coletiva (sentimento de pertencimento) que se refletia no campo cultural (com festas e tradições como a Festa do Bode Rei), político (existência de associações como Associação dos Municípios do Cariri e Agreste Paraíbano e que acabou com a elaboração de um pacto – Pacto Novo Cariri – com o objetivo de discutir e resolver os problemas do território, ampliando o diálogo entre governo e sociedade civil). Assim, no momento de implementação da política territorial, essa identidade foi respeitada, ainda que o território apresentasse uma área geográfica muito extensa, gerando impactos nos processos de gestão e operacionalização da política territorial.

Atualmente, a discussão no território do Cariri avança na direção oposta da preocupação com a manutenção de uma identidade. Ainda que apresente um forte sentimento de identidade, o colegiado encontra-se dividido, onde parte expressiva de seus componentes reivindica a repartição do território em dois, devido à sua grande extensão geográfica. No fundo o que motiva a proposta de divisão é operacional, relacionando-se à questão da logística e distribuição de recursos. Contudo, a divisão ainda enfrenta fortes oposições, pois ao se considerar que o Cariri é um só (identidade), questiona-se se haveria realmente a necessidade de dividir o território artificialmente em função da formatação operacional da política federal, ou se isso não seria um contra-senso (Andrade e Yamamoto, 2006).

iii) Superposição de políticas e de “territórios”: os territórios são muitas vezes fruto da implementação espacial de determinadas políticas públicas (governamentais ou não). Em alguns lugares, é perceptível um processo de superposição de “territórios”, cada qual correspondendo a uma determinada ação pública, e que nem sempre são articulados ou coordenados, ou seja, não estabelecem diálogo uns com os outros. Esse processo pode gerar o “esvaziamento” dos espaços de participação e a perda de força da participação social, na medida em que confunde as pessoas, implica dispêndio de recursos (alimentação, estadia, transporte, alocação de funcionários etc), e leva à perda de eficiência nas ações implementadas, pois muitas vezes projetos que têm objetivos e instrumentos comuns não dialogam (ou são até mesmo conflitantes).

Como exemplo dessas diferentes territorializações podemos citar os CMDRS, os atuais colegiados ou fóruns rurais, os APLs, os Consads, os territórios das Bacias Hidrográficas, os pólos do programa de biodiesel, além de outros programas, alguns criados por governos estaduais (Couto e Rocha, 2006: 9).

No território do Vale do Ribeira (SP) temos um quadro interessante que bem pode ilustrar esses processos descontínuos e assimétricos. Desde os primeiros momentos de articulação desse colegiado territorial, procurou-se articular essa política àquelas operacionalizadas por outros ministérios, como o Consad do MDS e a Agenda 21 do MMA. Assim, optou-se pela constituição de apenas um colegiado que seria então responsável pela operacionalização (e, portanto, articulação) dessas três políticas, o que constituía por si só um significativo avanço no processo de articulação de políticas públicas e retomada do planejamento regional.

No entanto, por outro lado, nesse mesmo momento havia outras iniciativas em curso no respectivo território e com objetivos similares que foram de certa forma subestimadas, como a Agência de Desenvolvimento local, as associações de prefeitos, o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos, e a Agência da Mesorregião, esta última também recentemente criada e responsável pela gestão das políticas do Ministério da Integração Nacional (Favareto e Schröder, 2006).

iv) Elementos de participação, conflitos e representatividade: muitas vezes, a herança da cultura política manifestada na centralização dos processos de tomada de decisão e no autoritarismo e/ou clientelismo das relações, constitui-se num obstáculo central para a conformação de um ambiente institucional que seja capaz de planejar o desenvolvimento territorial, coordenando e integrando uma diversidade de atores sociais e ações estratégicas e projetos específicos. Dessa forma, privilegiam-se os segmentos mais favorecidos, criando-se distorções nos objetivos da política, descontinuidade de ações e a centralização das decisões em poucos agentes. Muitas dessas antigas práticas não foram eliminadas e são transpostas para os territórios, segregando municípios e grupos sociais que não têm força representativa (Couto e Rocha, 2006: 9).

Ainda que na maior parte dos casos os colegiados territoriais contem com a participação paritária de instituições governamentais e não-governamentais, de forma geral eles ainda se apresentam como uma instância de representação limitada a atores sociais constituintes de um grupo articulado em torno de posições e interesses relativamente próximos. Nesse contexto, o risco de apropriação da política por esse grupo é grande. O recorte institucional com o perfil restrito à agricultura familiar tem impedido que outros atores sociais também interessados na construção de uma estratégia territorial de desenvolvimento rural venham a contribuir politicamente para esse processo, como é o caso da maior parte das instituições ligadas à defesa dos interesses das atividades não-agrícolas e os

representantes do empresariado local, ainda que este seja um ponto polêmico e conflitivo, como sublinhamos no início desse texto.

Nesse sentido, é importante destacar que à medida que se amplie a diversidade de atores sociais envolvidos na discussão do território, tende a ampliar-se também a quantidade e a profundidade dos conflitos. No entanto, o embate de opiniões e de posições e a resolução (nem sempre possível) dos conflitos é uma etapa constituinte e intransferível do processo participativo, e reforça a importância de que sejam previstos e garantidos mecanismos de incentivo à participação, que assegurem a representatividade dos grupos sociais e a transparência dos processos decisórios.

Em parte considerável dos processos de ampliação da participação em políticas públicas, o conflito é subestimado ou “evitado” como forma de se preservar a harmonia entre os diferentes grupos que compõem a arena decisória e, portanto, a sua estabilidade política, como ressaltamos em seções anteriores desse documento. Entretanto, é importante ter em mente que os conflitos são constituintes e inerentes a processos de ampliação dos canais de participação na elaboração e operacionalização das políticas públicas.

No território da Serra do Brigadeiro (MG), com o objetivo de minimizar os conflitos, sob pena de desanistar as lideranças constituintes do fórum, foram definidos critérios de priorização dos projetos e de definição das entidades executoras. A estratégia de utilizar a partilha de recursos como forma de resolução de conflitos, ainda que conte com uma forte preocupação dos atores em atribuir critérios negociados para tal partilha, tem por consequência o bloqueio de constituição de um processo de aplicação dos recursos a partir de uma visão estratégica do planejamento territorial (Favareto e Schröder, 2006).

O território Estrada de Ferro (GO), nesse aspecto, também guarda uma peculiaridade na forma de interação entre os agricultores familiares e os grandes produtores de grãos e leite da região. Os órgãos representativos desses dois segmentos, normalmente detentores de interesses diferenciados, pouco concorrem entre si, formando um arranjo institucional de baixa conflitualidade. Geralmente unem esforços em prol de temas mais pragmáticos, menos inovativos, com foco na produção agrícola. Há um consenso no território sobre a necessidade de fortalecimento da agricultura familiar a partir da diversificação produtiva, da ampliação da qualidade e de abertura de novos canais de comercialização, com

o objetivo de ampliar a renda e dinamizar as economias locais (Brasil. MDA/SDT, 2007).

Contudo, o reconhecimento e o enfrentamento dos conflitos, mesmo aqueles existentes no interior dos grupos alinhados com os interesses da agricultura familiar, constitui elemento fundamental. A eliminação do conflito, muitas vezes, bloqueia o surgimento de novas dinâmicas territoriais e compromete a ampliação dos canais democráticos de participação, na medida em que tende a privilegiar aqueles grupos sociais que possuem posição privilegiada na estrutura de poder local. Daí a importância de que sejam implementados esforços contínuos no enfrentamento dos conflitos e na busca de pactos ou consensos, mesmo que temporários, que contemplem de forma democrática todos (ou parte) dos interesses dos segmentos que constituem a sociedade local.

Relevante considerar que a diferença no grau de representatividade dos variados atores, normalmente variando de acordo com o poder, a capacidade de articulação política e o conhecimento do funcionamento dos processos burocráticos de acesso a recursos públicos pode vir a gerar formas diferenciadas de participação e de intervenção desses diferentes grupos sociais e produzir distorções na aplicação dos recursos disponibilizados em nível territorial. Isso faz com que se consolidem no interior do território grupos distintos com maior ou menor grau de poder (Couto e Rocha, 2006: 11).

Assim, no caso do Planalto Catarinense, ainda que boa parte dos componentes do conselho afirme que procuram fomentar aquelas atividades consideradas fundamentais para o fortalecimento econômico da parcela excluída da população rural, isso não é sempre comprovado na prática. Diversos estudos realizados em Santa Catarina revelam que a maior parte dos recursos financeiros aplicados na região (de várias políticas, desde o antigo Pronaf Infra-Estrutura até o Consad) acabam privilegiando as camadas dos agricultores familiares de porte econômico intermediário, segmento que embora apresente deficiências em suas condições de vida e nas estruturas produtivas, não constitui a parcela mais excluída da população rural. No planalto catarinense, as famílias mais pobres e desorganizadas da sociedade civil têm no trabalho sazonal e precário sua principal estratégia de reprodução social, o que se dá no mercado informal e estas dificilmente são englobadas nos projetos dos conselhos territoriais (Cazella e Búrigo, 2006).

No território do Vale do Ribeira (SP) também pode-se reconhecer que parte considerável e importante da sociedade local encontra-se excluída das discussões territoriais. Nesse colegiado a agricultura familiar está bem representada na estrutura reconhecida como colegiado territorial pela SDT, uma vez que metade das cadeiras são atribuídas a essa categoria. Contudo, ressalta-se que encontram-se ausentes outros importantes setores da sociedade local (como o empresariado e suas organizações), bem como os segmentos mais pobres da agricultura familiar (como aqueles dos municípios mais distantes e onde se concentram os piores indicadores econômicos e sociais) e o poder público estadual – a quem cabe o tratamento de parte dos entraves fundamentais ao desenvolvimento regional, como a definição dos direitos de propriedade em torno do enorme volume de terras sem titulação (Favareto e Schröder, 2006).

Contudo, não pode-se deixar de reconhecer o êxito que a política da SDT logrou na ampliação da visibilidade de certos grupos sociais (particularmente aqueles que já encontravam-se organizados em entidades de representação) que, até então, eram ou não considerados apenas marginalmente nos processos de desenvolvimento territorial. Os investimentos realizados em capacitação de lideranças e nas atividades de mobilização contribuíram com a ampliação dos canais de acesso à informação. Adicionalmente, a política territorial conferiu o efetivo reconhecimento dessas populações como público estratégico para o desenvolvimento territorial, tornando-os mais visíveis e elevando seu capital político, uma vez que tornam-se mais capazes de influenciar a condução das políticas de desenvolvimento (Favareto e Schröder, 2006).

v) Condicionantes da participação e capacitação de lideranças e o risco de esvaziamento das diferentes arenas de participação existentes no nível do território: não obstante o esforço dos articuladores territoriais, as reuniões do colegiado territorial estão muitas vezes esvaziadas, a participação efetiva e regular ficando restrita a número reduzido de seus integrantes. Os motivos para isso vão desde razões mais diretas, como a impossibilidade de participação de algumas organizações pela falta de recursos financeiros (especialmente as representantes daqueles grupos sociais mais carentes), até questões mais complexas, como a ocorrência de disputas internas entre os representantes de diferentes segmentos sociais (Lopes e Costa, 2006:14).

No território do Cariri (PB), a sobrecarga das lideranças locais nas dinâmicas territoriais, gerando o esvaziamento das reuniões, é clara. O Núcleo

Técnico responsável por coordenar e articular atores e instituições no processo de desenvolvimento territorial foi dividido em nove Câmaras Temáticas que buscam abranger todas as áreas de ação prioritárias identificadas no território. Assim, se por um lado as Comissões permitiram ampliar a possibilidade de participação na discussão dos projetos, elas acabaram agravando a sobrecarga de reuniões e encontros do território. Em virtude disso, os integrantes do Fórum estão sempre atribulados, pois além de integrarem as suas instâncias no colegiado, geralmente ocupam também posições de responsabilidade em suas organizações de origem. Muitos reclamam que há reuniões demais e que faltaria objetividade nos encontros e muitos atrasos (Andrade e Yamamoto, 2006).

Por fim, destaca-se a importância de que os representantes que ocupam cadeiras no colegiado territorial sejam efetivamente legitimados e reconhecidos em suas bases como porta-vozes de seus interesses nas discussões territoriais. Na maioria dos territórios, os conselhos e os fóruns do meio rural são ocupados pelos dirigentes formais e não por representantes eleitos pelas bases, o que pode ter reflexos negativos na capacidade efetiva de defesa dos interesses de classe (Lopes e Costa, 2006: 16).

No caso do território do Alto Acre (AAC), Fonseca (2006) especifica isto de “relação endogâmica” entre movimentos sociais e governo. Em outras palavras, trata-se de se questionar até que ponto os representantes das entidades constituintes do conselho realmente são legítimos ou reais representantes da sua base de origem. A análise dos processos em andamento no AAC aponta que há um gap entre as lideranças presentes nos conselhos e a base dos movimentos. Situação semelhante dá-se no território do Portal da Amazônia (Fonseca, 2006).

vi) A fragilidade das estruturas do Estado: um obstáculo freqüentemente percebido está relacionado à fragilidade das estruturas institucionais disponíveis nas três esferas de governo e que se refletem diretamente na capacidade de atendimento das demandas da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. São referidas aqui, em particular, as deficiências da SDT e das instituições governamentais responsáveis pelos serviços públicos de assistência técnica e de extensão rural para contribuir de forma contínua no processo de assessoria, negociação entre os atores sociais, planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas em cada território.

Em particular são destacadas a falta de profissionais qualificados para atuar

de acordo com os princípios da sustentabilidade e a ausência de infra-estrutura física e de recursos financeiros necessários para fornecer às populações rurais os serviços públicos essenciais (Torrens, 2007: 85).

Confirmando essa constatação, destacamos análises realizadas na Serra do Brigadeiro (MG) e Vale da Ribeira (SP) e que constatam que a “nova visão” do desenvolvimento rural se institui nesses territórios, juntamente com a política da SDT, com força suficiente para reorientar o discurso e o desenho das novas políticas e programas. Contudo, destaca-se que esse processo de ruptura com antigas ferramentas conceituais e metodológicas não se faz acompanhado da criação de novas instituições capazes de sustentar esse novo caminho.

Assim, o que parece estar ocorrendo é o que Favareto (2006) denomina de “incorporação por adição” de novos temas, ou seja a incorporação de velhos valores e práticas, sob nova roupagem. Nesse sentido, realizar correções de rumo constitui o principal desafio para os próximos anos (Favareto e Schröder, 2006).

vii) Adaptação de ferramentas conceituais e metodológicas: a capacidade das organizações, governamentais ou não, de forjar ferramentas conceituais e metodológicas para intervir estrategicamente sobre as distintas dimensões da realidade ainda é limitada e precisa ser valorizada de forma sistemática, de modo que avancem em sua autonomia e independência. Essa limitação contribui para o reforço de uma visão fundamentalmente unidimensional de desenvolvimento, ou seja, uma concepção baseada quase que exclusivamente na dimensão econômica ou mais precisamente na produção agrícola realizada pela agricultura familiar. Ainda que em muitos territórios haja a preocupação dos órgãos colegiados em estimular projetos inovadores, o grosso das ações efetivamente aplicadas volta-se ao reforço das ações e atividades tradicionais da região que estejam enfrentando dificuldades, mesmo que conjunturais.

Nessa direção, no território do Vale do Ribeira (SP), ainda se faz presente no fórum uma visão predominantemente setorial, reforçada pela própria composição do fórum, limitada às organizações da agricultura familiar. Assim, o conjunto de projetos aprovados pelo colegiado não se conforma em projetos verdadeiramente territoriais, mas em proposições relacionadas às atividades primárias que ainda guardam um forte viés municipal. Outro desafio a ser apontado corresponde à enorme dificuldade encontrada na proposição e no surgimento de idéias e projetos inovadores que obedeçam ao mesmo tempo a critérios técnicos de planejamento e viabilidade.

Contudo, a observação da trajetória do colegiado territorial demonstra que o constante processo de implementação das ações territoriais e a utilização de mecanismos de aperfeiçoamento, estão caminhando para impor novos parâmetros às proposições dos agentes locais e, por este caminho, favorecer uma alocação mais eficiente dos recursos e fomentar um interessante processo de aprendizado coletivo (Favareto e Schröder, 2006).

viii) A conservação do caráter setorial (produtivo) do PTDRS: os planos, elaborados com base num processo consultivo normalmente possuem um forte caráter setorial e produtivo, com foco no desenvolvimento do território da agricultura familiar e não no desenvolvimento territorial em sua amplitude. Ainda que na maior parte das vezes seja ressaltada a necessidade de implementação de uma visão multidimensional do desenvolvimento territorial, fica clara a estratégia que prioriza as ações para o desenvolvimento rural com ênfase na agricultura familiar, especialmente em sua função produtiva, deixando de lado suas demais “funções” não produtivas (preservação ambiental, manutenção do tecido social), bem como as demais atividades rurais não-agrícolas.

Nesse sentido, alguns atores sociais envolvidos com a implementação da política territorial da SDT questionam o modelo operacional adotado pelo MDA como um dos principais fatores que obstaculizam o avanço na intersetorialidade. As dúvidas, muito levantadas na análise do território do Cantuquiriguaçu (PR), recaem sobre a estratégia de se apoiar o desenvolvimento territorial pela entrada de fomento a projetos ligados à infra-estrutura produtiva do setor primário. Segundo o presidente do Condetec, em sua entrevista, o conselho foi obrigado a assumir os contornos de um novo organismo de desenvolvimento agropecuário: “como o MDA acenou com a possibilidade de recursos, a atuação do conselho foi muito ligada à agricultura”, o que acabou reduzindo os esforços para gerar alternativas fora do setor primário. E isso se reflete também nos planos que são elaborados (Cazella e Búrigo, 2006).

No território do Médio Alto Uruguai (RS) a ênfase no caráter produtivo – agrícola do plano territorial – foi a “saída” utilizada pelo conselho territorial para eliminar, ou reduzir, os conflitos. Nesse território buscou-se o consenso por meio do apoio a ações que visavam ao aperfeiçoamento dos processos de organização formal e de capacitação dos agricultores e a reestruturação das estruturas de agroindústria familiar. Muito embora essa estratégia represente um significativo impulso nas questões operacionais do colegiado, na medida em que suaviza os

conflitos e as brigas, é importante salientar que ela funciona, por outro lado, como um grande obstáculo à elaboração de estratégias e projetos inovadores e criativos (Brasil. MDA/SDT, 2007).

ix) Deficiências na base informacional: os colegiados e as comissões, em grande medida, parecem tomar suas decisões sobre os projetos a serem implementados nesses territórios apoiados em um conjunto de informações sobre a situação da agricultura e dos agricultores que de certo modo não se mostra suficiente para embasar uma boa tomada de decisão. Adicionalmente, o diagnóstico e os estudos propositivos que precedem a elaboração do PTDRS, carecem de maior aprofundamento e consistência. Geralmente são meramente descritivos, com dados defasados e pouco analíticos, fornecendo um panorama incompleto e superficial da realidade estudada, o que dificulta a formulação de projetos com maior abrangência e impacto para os territórios (Lopes e Costa, 2006: 20).

Como uma ilustração do que acabamos de apontar, no território do planalto catarinense, a dificuldade de se construir o PDTRS deriva em primeiro lugar do fato do território definido englobar uma extensão com acentuadas diferenças sub-regionais. Em segundo lugar, apontam a carência de análises abrangentes sobre as dinâmicas produtivas da região que subsidiem o plano. Os diagnósticos e informações utilizadas pelas organizações e núcleo técnico do CIAT se pautam em estudos que contemplam apenas parte do território ou que possuem um caráter essencialmente setorial ou sob o enfoque de cadeias produtivas. Para dificultar ainda mais a elaboração do PTDRS, nem mesmo o estudo propositivo encomendado pelo MDA, até aquele momento, havia sido concluído (Cazella e Búrigo, 2006).

Importantes críticas também são feitas com relação ao processo de elaboração do PTDRS do território do Vale do Ribeira (SP) e à sua capacidade de ganhar status de um dispositivo de planejamento estratégico do desenvolvimento regional. Em primeiro lugar, é importante destacar que esse mesmo processo tem obtido êxito na direção de possibilitar uma maior publicização dos debates sobre o desenvolvimento regional. Por outro lado, alguns elementos observados colocam em dúvida a qualidade do PTDRS.

Contata-se que a realização do diagnóstico, que consumiu boa parte dos esforços realizados até agora, não logrou ir além de um bom apanhado de dados

estatísticos, sem chegar, entretanto, a uma síntese de problemas estruturais capazes de orientar investimentos políticos e financeiros futuros. Os debates e as reuniões públicas não conseguiram ir além do rol de organizações que tradicionalmente participam do fórum. E, por fim, há uma nítida dificuldade em envolver o poder público, sobretudo as instâncias do governo estadual, que atualmente parecem concentrar seus esforços na estruturação de um fórum distinto e paralelo, mas com as mesmas atribuições do territorial (Favareto e Schröder, 2006).

x) Os projetos implementados e a pulverização de recursos: o desafio central do desenvolvimento territorial na abordagem da SDT é a operacionalização do PTDRS, ou seja, a sua efetiva transformação em projetos viáveis que garantam a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, que integrem diferentes atores sociais e que articulem um conjunto de políticas públicas na sua construção. O processo de desenvolvimento que vem sendo fomentado pela SDT nos territórios carece de uma melhor amarração de suas estruturas operacionais de modo a evitar que as ações territoriais sejam encaminhadas de forma aleatória, apenas para resolver problemas conjunturais, sem qualquer integração com um plano de desenvolvimento que as articulem (Lopes e Costa, 2006: 19).

O procedimento normal de aprovação dos projetos inicia-se com a elaboração do projeto pela instituição ou organização social proponente (ou por um grupo de entidades) que fazem parte do território. Em seguida, numa reunião do grupo gestor ou do colegiado, os projetos pleiteiam o acesso aos recursos do PDSTR. Antes de serem encaminhados para o conselho estadual essas propostas são discutidas e hierarquizadas, recebendo uma priorização. Os projetos são então enviados ao conselho estadual, onde são avaliados e aceitos ou não.

Em geral, é no momento de apresentação, discussão e negociação dos projetos que ocorre uma participação mais intensa de diversas organizações e instituições. No entanto, a ausência de uma dinâmica própria e comum a todos os atores implica que essas propostas dificilmente sejam articuladas entre si, de forma que os projetos continuam a ser elaborados de forma isolada. Essa construção individualizada dificulta o avanço em direção à integração do conjunto das ações projetadas.

Na maioria dos casos, os projetos possuem um formato mais de “lista de compras” do que de promotores de desenvolvimento, repetindo experiência anterior do Pronaf Infra-estrutura (Favareto e Demarco, 2004). Os municípios

tendem a apresentar no fórum uma listagem de reivindicações de infra-estrutura e de serviços que se referem exclusivamente às suas necessidades individuais, guardando pouca coerência interna do ponto de vista territorial e com impactos limitados sobre a vida social local (Lopes e Costa, 2006: 21).

O caso do Vale do Ribeira (SP) nos traz uma interessante constatação, posto que nos mecanismos de seleção e aprovação de projetos prevalece sobremaneira uma lógica da acomodação de interesses. Nesse conselho os recursos são pulverizados em diversas iniciativas e os projetos são apoiados tendo por base a credibilidade e o peso político de quem propõe e não pela comprovação de sua viabilidade ou por um caráter inovador.

No entanto, por outro lado, a análise dos processos de discussão e aprovação dos projetos no fórum territorial aponta para um significativo processo de aprendizado coletivo. Os esforços implementados em direção à garantia de uma maior transparência e participação na gestão do programa têm levado a uma mudança progressiva no perfil dos projetos apresentados, que atualmente aproximam-se mais dos interesses de grupos de agricultores, e afastam-se daqueles mais tradicionais voltados para a mera aquisição de máquinas e veículos para as prefeituras.

Uma das consequências da tradicional falta de articulação entre os projetos e da falta do elemento inovação está relacionada à pulverização de recursos em projetos que nem sempre possuem uma relação de complementaridade das ações propostas ou mesmo de integração entre diferentes atores. Em geral, essa tendência à fragmentação dos projetos expressa a antiga lógica de distribuição de recursos conforme o peso político das representações que participam maisativamente do território (Torrens, 2007: 64).

No território do planalto catarinense, a pulverização dos recursos é resultado não apenas do baixo grau de convergência dos projetos (e da falta de elaboração de um plano estratégico que os articulem), mas também fruto da extensa área geográfica do território frente ao limitado valor de recursos disponibilizado pela SDT (para se ter uma idéia o volume de recursos destinado para o planalto catarinense no período de 2004-2006 se aproxima do montante que o território do Cantuquiriguá acessa por ano). A limitada quantidade de recursos destinado ao território, somado à ausência de uma maior articulação entre esses projetos, determinam que de um modo geral essas ações tenham um baixo

impacto (baixo encadeamento) nas regiões onde são implementadas (Cazella e Búrigo, 2006).

Por outro lado, os projetos aprovados guardam relação direta com a diversificação e com a abrangência dos grupos sociais que se fazem representar no colegiado ou nos fóruns de desenvolvimento territorial, bem como com o poder e o conhecimento que esses grupos possuem em relação aos demais. Tendem a apresentar mais projetos e a ter mais projetos aprovados aqueles grupos sociais que possuem maior “força” e capacidade técnica de elaboração e de defesa dos mesmos. O reflexo dessa dinâmica no espaço determina que normalmente as ações territoriais negociadas e implementadas tendam a se concentrar naquelas áreas correspondentes aos grupos mais “fortes” do colegiado ou do fórum e que, em contrapartida, se vejam excluídas aquelas que possuem pouca ou nenhuma representação, e que tendem normalmente a ser as áreas concentradoras de pobreza, baixo dinamismo e dos segmentos da agricultura familiar mais carentes (Bonnal e Piraux, 2007: 37).

xi) A relação entre projetos inovadores, a necessidade de capacitação (e formação) de lideranças territoriais e o aprofundamento de processos participativos: muitas vezes, as dificuldades na concepção de projetos inovadores mesclam componentes políticos e técnicos. Mesmo com todo o esforço implementado na formação de um novo ambiente institucional fundado no território e nos seus colegiados, existem ainda muitas deficiências de natureza política e nas estruturas técnicas locais. Isso implica a redução da capacidade de geração de estudos inovadores, idéias e propostas e pactos políticos-institucionais.

Como no caso do território do Cantuquiriguá (PR), na maior parte dos casos os colegiados enfrentam uma dualidade: ou elaboram e aprovam projetos com um alta qualidade, bem fundamentados e que contam com uma participação mais acentuada de técnicos qualificados, mas que acabam prejudicando o caráter participativo e democrático do processo; ou instauram processos mais ampliados de participação, numa modalidade mais descentralizada, com a participação mais igualitária de técnicos e sociedade civil, mas que acabam apresentando uma qualidade técnica e operacional prejudicada e prolongando os processos de aprovação dos projetos, uma vez que envolvem mais recusas e necessidade de revisão ou reformulação dos mesmos.

A constatação dessas deficiências no território do Cantuquiriguá (PR),

por exemplo, levou a maioria dos atores sociais a refletir sobre a necessidade de se dispor e formar um quadro técnico e qualificado na região. É importante destacar que normalmente os territórios rurais mais empobrecidos do ponto de vista socioeconômico, os maiores alvos das políticas territoriais, são aqueles que apresentam também maiores graus de carência na formação de uma massa crítica capacitada tecnicamente para pensar os seus projetos. Esse capital normalmente se encontra nos municípios pólos.

Essa constatação sublinha a importância de se aprofundar as ações intermunicipais e da constituição de uma intelligentsia de caráter territorial, bem como de se definir o melhor meio termo (trade-off) entre a burocracia técnica e a participação dos beneficiários diretos e das instituições locais de apoio ou parceiras (Cazella e Búrigo, 2006).

A constatação de que os projetos apoiados nos territórios tendem a apresentar um baixo grau de inovação também se faz presente no território da Serra do Brigadeiro (MG). Nesse sentido, o apoio à produção de bens primários e à comercialização desses produtos e o apoio à implementação de escolas família agrícola constituem o principal eixo dos investimentos. As menções ao turismo e ao meio ambiente, embora se façam presentes no plano de desenvolvimento, não encontram-se totalmente materializadas. Concentrando todo o foco em setores “tradicionalis”, as atividades em ascensão ou com maior capacidade de geração de ocupação e de renda tendem a ser marginalizadas, como é o caso das atividades de turismo, de serviços ambientais ou a criação de produtos diferenciados como marcas de qualidade ou específicos destes locais – como de procedência (Favareto e Schröder, 2006).

Por sua vez, em Inhamuns-Crateús apesar da composição majoritária ser de atores não-governamentais, a baixa oferta de mão-de-obra qualificada e técnica determina que as prefeituras continuem capitaneando os processos de definição das propostas para os territórios. Esse vem se revelando um dos principais problemas nesse processo. Pouquíssimos são os municípios que contam com equipes capacitadas, e menos ainda são aqueles que dispõem de recursos para contratar escritórios especializados. Como consequência, municípios mais estruturados, como Crateús, são demandados para “emprestar” técnicos aos seus vizinhos. Uma das principais consequências disso é a repetição de projetos, refletida numa baixa capacidade criativa e inovadora por parte dos municípios mais pobres (Andrade e Yamamoto, 2006).

xii) Ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento: normalmente, a ênfase do colegiado tem recaído sobre os processos, ou seja, tem sido direcionada para a garantia da ampliação da participação das organizações sociais e do poder público, da maior articulação das políticas públicas, da minimização dos conflitos de interesses e da aprovação de projetos que tenham maior alcance e impacto sobre o conjunto do território. No entanto, ainda são tímidos os avanços realizados na direção de consolidação de um processo sistemático de controle social dos projetos territoriais.

Tal deficiência mostra-se grave tanto na sua origem (ausência de instrumentos sistemáticos de consulta “às bases”) como em sua administração (poucas ferramentas de monitoramento e avaliação do dispositivo implementado). É relevante destacar que o desenvolvimento de mecanismos de controle, avaliação e monitoramento das políticas territoriais se faz fundamental tanto no âmbito das organizações governamentais, como por parte das diversas organizações da sociedade civil organizada e que nem sempre esses instrumentos serão os mesmos em diferentes organizações. Em Inhamuns-Crateús, a baixa capacidade de estabelecimento de um processo de controle social dos projetos elaborados no plano de desenvolvimento territorial constitui um dos principais desafios para o futuro (Andrade e Yamamoto, 2006).

A utilização efetiva e regular de instrumentos de monitoria, acompanhamento e avaliação dos resultados ainda está por ser feita, mesmo que seja uma das principais preocupações manifestadas nos órgãos colegiados (Lopes e Costa, 2006: 25). Essa proposta parece ganhar força com a emergência dos Territórios da Cidadania.

xiii) Necessidade de integração das políticas públicas: ainda se faz muito recorrente a dificuldade de integração das ações institucionais tanto no plano vertical (entre as diferentes escalas de governo) quanto no plano horizontal (no interior de cada uma delas, entre diferentes programas de um mesmo órgão e às vezes entre diferentes linhas de um mesmo programa), tendo em vista romper com a setorialização e a fragmentação das ações do poder público (Echeverri, 2007).

A falta de ênfase do MDA no sentido de forjar ações de desenvolvimento intersetoriais é enfatizada no planalto catarinense e no Cantuquiriguá. Segundo análises realizadas (Cazella e Búrigo, 2006) trata-se de um dos pontos de maior

fragilidade do PDSTR desses dois territórios e, também, um dos seus maiores desafios. Ambos os conselhos de gestão territorial mostram-se deficitários nesse campo, seja por falta de articulação em que o empreendedorismo não-agrícola é dinâmico, competitivo e portador de uma estrutura de planejamento (planalto catarinense), seja por incapacidade de agir na área onde os segmentos econômicos da indústria e comércio são incipientes (Cantuquiriguaçu). A presença dos atores dos setores secundários e terciários nas ações do Condetec se resume a uma participação formal (Cazella e Búrigo, 2006).

A ampliação do processo de articulação de políticas públicas no território, contudo, não se constitui um processo linear. Muitas vezes, avanços em determinado campo, são acompanhados de retrocessos em outras áreas ou nas relações com outros ministérios (ou agências, secretarias) e outras escalas de atuação. Importante mencionar que, antes de tudo, nos referimos aqui a um processo histórico dinâmico e de aprendizado, cujo avanço depende sobremaneira da capacidade dos atores sociais e governamentais adotarem uma nova postura ao operacionalizar os diferentes dispositivos de política pública.

Uma experiência interessante nesse campo pode ser observada no território de Inhamuns-Crateús (CE). Nesse território, as discussões e a definição das demandas referentes ao Plano Safra 2006/2007 estão cada vez mais articuladas às dinâmicas do CIAT na região. Assim, o simples fato de se decidir sobre a aplicação de recursos para custeio da produção agropecuária no mesmo fórum em que se estabelecem as diretrizes do desenvolvimento territorial significa um importante avanço no processo de articulação de políticas públicas. Mesmo assim, ainda identificam-se inúmeros obstáculos e desafios que precisam ser transpostos nesse sentido e citamos aqui, especificamente, as decisões relativas aos dispositivos de equacionamento da concentração fundiária (política fundiária) que ainda encontram-se pouco ou nada integrados às iniciativas territoriais (Andrade e Yamamoto, 2006).

Nos planos intersetorial, multisectorial e espacial (municipal, estadual e federal) a articulação de políticas públicas tem se colocado como uma necessidade imediata para que as ações do Estado provoquem efeitos duradouros, sejam eficientes e dinâmicas e tenham um foco definido em seus resultados. Por outro lado, o território, por corresponder a um “espaço” de planejamento mais abrangente que o município, pode constituir-se num interessante arranjo institucional para a gestão de um aprendizado coletivo em relação à interconexão de políticas

públicas. As políticas precisam estar conectadas umas às outras de forma a criar um ambiente de sinergia entre programas de distintas naturezas e instâncias, tendo em comum o mesmo referencial orientado por uma estratégia pré-negociada e definida pelos agentes locais de desenvolvimento rural (Torrens, 2007: 86-7).

xiv) Rrigidez do processo administrativo de financiamento dos projetos aprovados: em grande parte dos territórios observa-se uma elevada rigidez no processo administrativo de financiamento, o que acaba por prejudicar as dinâmicas locais. Após a aprovação do projeto, a liberação dos recursos financeiros para a sua implementação normalmente é demorada e complexa.

No Cariri Paraibano, o cancelamento ou a desistência de projetos por questões burocráticas foi expressivo em 2003, chegando a 34% do total de recursos liberados naquele ano. Em 2004, houve apenas um cancelamento, representando 13% do valor do ano e em 2005, nenhum, demonstrando, um significativo aprendizado do Fórum nessas questões (Andrade e Yamamoto, 2006).

Situação semelhante é observada no território do Baixo Amazonas (PA). O PDTRS disponibilizou em 2004 e 2005, cerca de R\$ 600.000,00 ao ano. O conselho territorial se encarregou de mobilizar as organizações locais com o objetivo de fomentar a elaboração de projetos para a região. Contudo, até 2005 nenhum projeto dos que vinham sendo discutidos, até então, pelo colegiado territorial havia sido implementado.

O principal obstáculo à implementação, que acabava “emperrando” toda a dinâmica territorial era a baixa qualidade técnica dos mesmos e o desconhecimento de todas as exigências que o agente financeiro implementador das ações impunha – Caixa Econômica Federal – CEF. Dessa forma, constitui um dos principais obstáculos à execução de projetos territoriais a falta de capacitação técnica e um maior acesso às informações por parte dos segmentos envolvidos no processo (Leão, 2006).

Além disso, surgem dificuldades também no momento de mobilizar as contrapartidas que são requeridas das prefeituras. Os territórios, por não terem personalidade jurídica, não podem ser os proponentes de projetos de financiamento para sua área de atuação, especialmente quando se trata de projetos de investimento, como já assinalamos. Essa situação faz com que a implementação das ações no território dependa excessivamente da iniciativa e do

interesse das prefeituras, as quais – ou por não se encontrarem “alinhadas” com os interesses da política territorial ou por estarem em situação de inadimplência com o governo federal – podem atrasar todo o processo, como verificado no caso do Território da Borborema - PB (Bonnal e Piraux, 2007: 36).

Assim, no território de Inhamuns-Crateús (CE), ainda que a produção de propostas possa ser considerada razoável, pois em três anos foram elaborados 53 projetos, poucos foram os projetos devidamente encaminhados, aprovados e implementados pelo colegiado. Dos projetos do CIAT (2003 a 2005) apenas 17% (9 projetos) foram efetivamente implantados, em contrapartida, 45% deles (24 projetos) foram cancelados por causa da desistência da prefeitura e 38% (20 projetos) ainda sofrem a possibilidade de não serem implantados devido às pendências das prefeituras em atender aos trâmites burocráticos da Caixa Econômica Federal e dos órgãos de licenciamento (Andrade e Yamamoto, 2006).

Esse problema, que envolve também a gestão social dos projetos, tem sido um dos principais gargalos encontrados pelos colegiados dos territórios do Alto Sertão Sergipano e do Agreste de Alagoas para levar a cabo a implementação das ações territoriais. A situação tem levado ambos os colegiados a se dividirem em posições opostas com respeito à formalização ou não dos fóruns ou nas buscas por outras soluções capazes de permitir o reconhecimento dessas estruturas pela Caixa Econômica Federal como agentes capacitados a acessarem diretamente recursos públicos da política de desenvolvimento territorial. Os que defendem a formalização reclamam particularmente do engessamento nas condições de enquadramento e encaminhamento dos projetos territoriais de investimentos, já que só podem ser realizados pela prefeitura.

No entanto, há os segmentos que reivindicam a manutenção da informalidade dos conselhos, uma vez que consideram esse caráter informal o principal trunfo dessas estruturas ao reunir entidades preocupadas em última instância com o desenvolvimento territorial, evitando a solidificação de processos burocráticos e garantindo a preservação do direito à voz e ao voto por parte de todas as instituições ali presentes.

Em síntese, a questão de fundo “por trás” dessa polêmica, mais uma vez, parece ser a hierarquia dos poderes locais e o medo de que essa nova entidade formada venha a se apropriar de todos os projetos e recursos implementados na região, enfrentando uma oposição ainda maior das prefeituras que teriam o poder político consideravelmente reduzido (Lopes e Costa, 2006).

xv) Reforço das ações que visam ao fomento nos colegiados territoriais a uma mudança efetiva de postura das lideranças locais na visão do desenvolvimento territorial: de uma maneira generalizada, os colegiados territoriais ainda que tenham realizado e participado de várias oficinas e seminários sobre o assunto, não possuem uma clareza quanto ao conceito de território e na compreensão da estratégia de operacionalização construída pela SDT/MDA.

De forma prática, mas limitada, os atores sociais acabam interpretando a política territorial sob uma perspectiva restringida, como mais uma maneira de acessar recursos federais, e não interpretando o colegiado territorial como uma estrutura autônoma de discussões e espaço de participação com uma função ampliada de “pensar” o desenvolvimento territorial e articular políticas para esse fim, das quais o dispositivo do PTDRS desempenha um importante papel, mas não é único.

Assim, nos territórios do Agreste de Alagoas e Sertão Sergipano, os projetos que são efetivamente implementados ainda dependem, quase que exclusivamente, dos recursos da SDT. Muito embora sejam discutidos no colegiado projetos de diferentes naturezas, a verdade é que apenas aqueles que se enquadram nos antigos critérios do Pronaf Infra-Estrutura é que terminam por ser aprovados (Lopes e Costa, 2006)

Uma exceção nesse caso é o território do Cantuquiriguaçu (Paraná), cujo Conselho Territorial (Condete) teve sua área de atuação ampliada para além do escopo daquelas ações previstas pelo MDA. Afora as parcerias já realizadas entre o conselho e órgãos públicos e atores da esfera estadual, as lideranças do território têm avançado na exigência de uma readequação de postura do governo estadual, demandando que as suas ações sejam melhor coordenadas com a política de desenvolvimento territorial. Foi elaborado um documento que apresenta ao governo estadual treze pontos-chave para melhorar sua intervenção junto ao território, dentre eles destaca-se a pressão pela institucionalização de uma instância pública que articule e coordene as ações das diferentes estruturas do governo estadual no território, o apoio à elaboração de planos diretores municipais e a assessoria ao fomento de consórcios intermunicipais em diferentes áreas de intervenção.

Essa iniciativa tem importantes consequências no processo de articulação de políticas públicas diferentes (de diversas escalas) no plano local, bem como no

processo de legitimação do conselho territorial no estado como uma importante instância decisória e conformadora das políticas públicas. Adicionalmente, em vez de manterem os projetos do conselho territorial restringidos apenas aos recursos do PDSTR, o conselho territorial busca articular diferentes órgãos e fontes de financiamento, e acionar diversas políticas públicas convergentes (como o programa Saberes da Terra do Ministério da Educação) como forma de impulsionar o desenvolvimento territorial (Cazella e Búrigo, 2006).

Uma outra experiência relacionada a essa mudança de postura por parte das lideranças locais tomou corpo no território de Inhamuns-Crateús. Os secretários municipais de agricultura, motivados pela dinâmica territorial, articularam suas ações em torno do Fórum de Secretários Municipais de Agricultura do Território Inhamuns-Crateús. Os vinte secretários, a partir de então, vêm se reunindo para discutir questões referentes ao desenvolvimento regional, mobilizando-se para reivindicar recursos e ações dos governos estadual e federal, procurando constituir num fator de valorização e fortalecimento das vocações agropecuárias da região. Ainda que essa estrutura seja relativamente frágil, não pode-se ignorar a iniciativa dos secretários, que demonstra amadurecimento, o que provavelmente não ocorreria não fosse a instalação do CIAT (Andrade e Yamamoto, 2006).

xvi) Consolidar (a partir dos conselhos territoriais) planos estratégicos e integrados, capazes de impulsionarem o desenvolvimento territorial e “darem sentido” às políticas públicas a serem implementadas no território: grande parte das análises sobre os processos de implementação e consolidação dos conselhos territoriais indica a ausência, ou a precariedade, no avanço do processo de elaboração de planos estratégicos, negociados e integradores (de diferentes setores e atores) capazes de impulsionar o desenvolvimento territorial.

De uma forma generalizada, grande parte dos casos analisados indica que a política do MDA, ainda que tenha tido êxito ampliado na consolidação de fóruns democráticos de discussão para pensar o destino dos respectivos territórios, ainda não conseguiu desempenhar o papel de propulsor de uma dinâmica de planejamento regional. Pode-se intuir que isso seja consequência do PDTRS ser uma política muito recente, e que depende sobremaneira da institucionalização de processos novos de planejamento, diálogo e participação e que, condicionados pelo processo de aprendizado e de tomada de uma nova postura pelos atores sociais e governamentais que dele fazem parte. E isso requer tempo.

Sendo assim, em algumas situações, como no território do Cantuquiriguá (PR), o conselho ainda que tenha demonstrado inúmeros avanços em áreas diversas tendeu a reforçar o caráter setorial ainda presente na maioria das instituições que compõem o conselho. No território do planalto catarinense, por sua vez, o envolvimento das administrações municipais ainda é marcado fortemente pela visão estreita da maioria dos prefeitos de que a política do MDA é apenas mais uma oportunidade para se ter acesso a recursos federais. Percebe-se nos discursos da maior parte desses atores (e o que dificulta a conformação efetiva de um plano estratégico de desenvolvimento territorial) um viés político-partidário que obstaculiza a aproximação de atores que sempre transitaram em mundos diferentes, tanto no campo político como no econômico (Cazella e Búrigo, 2006).

E, por fim, como mais um avanço nesses processos de ampliação da visão e do debate do desenvolvimento territorial, resta apontar os casos em que o planejamento territorial foi incorporado à gestão política e administrativa do governo do estado como unidade de planejamento. Cita-se aqui os estados da Bahia e de Sergipe (Falcon, 2007), particularmente. Esse exercício, que se materializa na construção de Planos Plurianuais Territorializados, busca instituir formalmente um processo de planejamento alicerçado na participação popular, avançar na direção de um cenário desejado de qualidade de vida e sustentabilidade para o estado, alinhar a cultura e as condições objetivas de produção econômica de cada território e promover a igualdade de oportunidade das pessoas nos territórios, revertendo o quadro de desigualdades sociais e econômicas que se faz presente.

5. Conclusões e recomendações de políticas

Levando em conta a experiência recente no exercício das políticas públicas, uma primeira observação que pode ser feita, num nível mais geral, é que parece existir um consenso crescente sobre a necessidade de pensar “territorialmente” as políticas, e de consolidar um nível “intermunicipal” de articulação para se operacionalizar propostas de desenvolvimento, reconhecendo os limites da dimensão local/municipal para tanto. Nessa direção, um aspecto que ainda merece um esforço maior de compreensão, é o uso indiscriminado do conceito de “território”, que em muitos casos torna-se simplesmente sinônimo de

micro ou mesorregião, sem atentar para o fato de que envolve um conjunto de relações, disputas e interesses e de que não há um único território, mas territórios sobrepostos conforme os objetivos para os quais os mesmos são definidos.

Percebe-se que também no plano “territorial” existe uma desarticulação e pulverização dos programas e propostas, com diferentes divisões (e visões) dos territórios/micro ou mesorregiões, seja internamente no governo federal, seja entre governo federal e governos estaduais. Esforços para contornar essa situação têm sido impulsionados pelo governo federal no período recente, como a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, a elaboração da PNOT e, mais recentemente, a criação dos Territórios da Cidadania¹⁶.

Como visto, a criação dos territórios, em particular aqueles instaurados no meio rural, objeto de nossa análise mais detalhada, colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante em torno do desenvolvimento entre os diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente não “se falavam”. Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os diferentes atores que constituem o território sejam melhor “trabalhados”, bem como estimulou esses atores a implementarem ações conjuntas orientadas ao desenvolvimento.

Por outro lado, a experiência permitiu, em diferentes circunstâncias, construir e legitimar uma nova institucionalidade operacional que viabiliza a discussão, comparação e seleção de projetos concretos e coletivos de desenvolvimento local, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunistas de algumas prefeituras.

Contudo, são diversos os desafios que a política de desenvolvimento territorial enfrenta, no Brasil. Até o momento, ainda que algumas experiências dos territórios da SDT tenham sido bem sucedidas, são numerosos os casos em que os resultados da implementação dessa política têm sido modestos e reduzidos. Nesse sentido, são muitos os territórios em que os fóruns ou colegiados não se fazem representativos de todos os segmentos sociais da agricultura familiar local. Dessa forma, acabam excluindo de sua dinâmica os segmentos menos articulados e mais

16 Ou ainda, num outro sentido, a criação de programas no interior de agências financeiras, como o Banco do Brasil e sua proposta de Desenvolvimento Regional Sustentável (cf. Buarque e Aguiar, 2007).

carentes, pois reproduzem, a partir de seus instrumentos de operacionalização, a mesma estrutura preexistente de poder local, privilegiando alguns segmentos em detrimento de outros.

Ainda são recorrentes os casos em que o PTDRS é muito limitado em sua abordagem de “desenvolvimento”, englobando em sua maioria projetos setoriais e produtivos e excluindo de sua formulação a articulação da agricultura familiar com outros importantes segmentos sociais.

Por outro lado, a territorialização que emerge a partir da ação do setor público deu origem, em algumas regiões e/ou estados do país, a uma negociação sobre a delimitação e o reconhecimento desses novos espaços de articulação, como foi o caso, por exemplo, do Estado da Bahia (Leite et al., 2007). Tal experiência, referindo-nos aqui particularmente ao caso dos territórios rurais, tem possibilitado o exercício de outras políticas e/ou programas que vêm se valendo dessa escala territorial para suas estratégias de planejamento, como, por exemplo, a elaboração dos PPAs de alguns governos estaduais (cf., p.ex., Falcon, 2007). Um aprimoramento dessas iniciativas contribui, certamente, para o reforço e a legitimidade de ações que buscam o estabelecimento de uma base espacial comum para sua operação.

A argumentação desenvolvida nesse trabalho teve como guia três pontos principais: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento, envolvendo a articulação das políticas públicas e dos atores sociais. Faremos, agora, um breve exercício de resgate dos principais pontos discutidos, a partir de dois eixos: articulação dos atores sociais e articulação de políticas públicas.

Para tanto, dividimos as questões relacionadas aos mesmos em três grandes momentos: 1) avanços e mudanças que a abordagem territorial tem proporcionado (ou janelas de oportunidades abertas); 2) desafios que se apresentam a esse tipo de abordagem justamente a partir dos relatos e experiências consultadas; e 3) questões que no nosso entender são importantes e que são pouco abordadas nesse tipo de discussão.

Articulação dos atores sociais

A abordagem territorial é facilitadora do exercício de diálogo entre o poder público e os atores sociais. Há uma mudança de postura especialmente por

parte do setor público, tanto no âmbito federal quanto estadual, abrindo espaços e instâncias que permitem a prática do diálogo. Particularmente lembramos aqui do caso do estado da Bahia, onde no governo anterior não se observava a institucionalização desses espaços e atualmente, com o novo governo, eles parecem se fazer presentes (Leite et al., 2007).

Uma vez que estamos tratando da construção de territórios de identidades, devemos ter em mente que essas identidades não são cristalizadas. Não existe, portanto, uma única identidade, e várias dimensões dessas identidades são acionadas de acordo com os objetivos e com as próprias políticas que são postas em prática no momento (Echeverri, 2007). A própria política territorial é formadora de uma identidade. O mesmo grupo de atores sociais pode acionar diferentes identidades de acordo com seus objetivos ou espaços abertos.

Assim, a abordagem territorial abre espaço para outros temas, que nos parecem centrais, sendo o primeiro deles a diversidade. O Brasil é rico e diverso. Além de trazer à tona essas múltiplas diversidades, tal abordagem permite dar visibilidade a determinadas práticas de diferentes atores sociais governamentais ou não, que não são comuns no nível federal (Araujo, 2007). Outro elemento que nos pareceu importante e está implícito em várias experiências é a relevância da trajetória passada de cada território e dos respectivos atores sociais que dele fazem parte.

A experiência anterior, representada por uma certa bagagem histórica de alguns territórios, é decisiva no momento em que se institui uma política territorial. Mesmo que essas experiências não tenham tido êxito, elas se mostraram extremamente importantes, para não dizer decisivas, na operacionalização da prática territorial. Um paralelo com Albert Hirschman (1984), que fala do princípio da conservação e da mutação da energia social, pode ser aqui resgatado. E, nesse sentido, são múltiplas as experiências de articulação dos atores sociais em cada território: culturais, ambientais e políticas.

A título de desafios a serem enfrentados na perspectiva da articulação dos atores, podemos lembrar alguns aspectos. A abordagem territorial tem sido eficaz em dar visibilidade a alguns atores sociais que já possuíam algumas condições positivas de reivindicação e participação. Isso fica claro no papel central dos sindicatos dos trabalhadores rurais na contribuição para o território.

No entanto, é preciso chamar a atenção para a necessidade de avançar mais em direção a um processo de empoderamento dos “invisíveis”, aqueles atores sociais que atualmente não conseguem ter acesso e nem participação nas políticas territoriais. Há uma série de atores que não estão necessariamente bem representados, organizados, e que precisam ser incluídos (particularmente populações nativas ou tradicionais). Há, dessa forma, um esforço a ser realizado – seja pela sociedade civil, seja pelas políticas de Estado – no sentido de empoderar, reconhecer e dar visibilidade a alguns atores sociais.

Os desafios ainda incluem a consolidação desses novos espaços de governança, trazendo os atores sociais e a participação dos mesmos para os processos decisórios (que não correspondem apenas às decisões sobre as políticas públicas, mas também ao próprio processo de implementação e desenho das mesmas). Nessa nova institucionalidade da governança, um ponto recorrente na literatura e nos depoimentos consultados foi a relação travada com o poder local, principalmente com as prefeituras. As experiências são muito variadas.

Há casos em que os territórios conseguiram efetivamente o apoio dos prefeitos e há casos em que os governos municipais se opõem, deliberadamente ou não, ao território. E essa oposição se manifesta tanto no atraso ou na não implementação de projetos, como nos casos de endividamento, que comprometem o repasse de recursos. Outro ponto relevante diz respeito, ainda, à capacitação dos atores sociais. Não só dos atores da sociedade civil, mas principalmente dos agentes do setor público que não estão capacitados atualmente para participar de processos de implementação de políticas territoriais.

A articulação dos atores sociais, tema que privilegiamos para este artigo, pode, e parece, ocorrer intraterritório e interterritório. Os processos não são, necessariamente, de baixo para cima ou de cima para baixo. Eles demandam um misto de protagonismo dos atores locais com atores externos, nas mais variadas escalas. Por isso, em certos casos existem grupos de atores que não atuam apenas no território, mas muitas vezes recorrem em suas reivindicações diretamente a esferas supra-estaduais e/ou nacionais. Em outros casos, a presença local ou territorial de atores minimamente organizados é fundamental para potencializar os resultados de uma política pública, aumentando o grau de cobertura da mesma, bem como garantindo sua efetividade.

Um ponto adicional aos desafios em curso refere-se à problematização

da pauta dos projetos técnicos apresentados para essa nova modalidade de implementação de políticas. Esses projetos ainda que tenham apresentado avanços, estão muito centrados na dimensão econômica e produtiva. Ainda que a base econômica seja fundamental para pensar o território, como bem destacou Baptista (2007), existem outras dimensões que devem ser consideradas. Os territórios são efetivamente rurais e não exclusivamente agrícolas.

Um ponto relativamente ausente na maior parte das discussões sobre o tema refere-se à associação do processo de desenvolvimento territorial com a reforma agrária. É importante reconhecer que a reforma agrária tem um impacto significativo no ordenamento territorial, pois envolve uma reespecialização dos atores e dos projetos coletivos. Isso precisa ser reavaliado nas discussões de desenvolvimento territorial.

Outro fator ainda pouco trabalhado e que, em nossa opinião, não poderá ser tratado no curto prazo é que esses territórios poderão vir a ser, a médio e longo prazos, um fator de atratividade de novos atores sociais. Há uma dinâmica demográfica que precisa ser pensada, para além do atendimento às populações e às organizações existentes atualmente nessas regiões, incorporando os fluxos que essas mesmas políticas podem engendrar no futuro. Se a proposta de constituição dos territórios da cidadania (conjungando numa mesma base espacial diferentes políticas setoriais – saúde, meio ambiente, educação, cultura, desenvolvimento agrário etc.) for exitosa, haverá certamente um desestímulo ao êxodo rural (ou das pequenas e médias cidades) e talvez um estímulo à entrada (e/ou retorno) de novos habitantes.

É justamente na base local/territorial que se dá, efetivamente, o processo de articulação de políticas (um dos temas que deixamos de abordar aqui). Notícias recentes, informando sobre o cruzamento de programas sociais e setoriais, como o Bolsa Família, o Luz para Todos, o Programa Nacional de Crédito para a Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Reforma Agrária, a Previdência Social Rural, mostraram que esse “mix” de políticas passou a ser acionado pelos agricultores familiares e assentados (mesmo com percalços e descontinuidades), rebatendo fortemente no cálculo estratégico dos mesmos sobre sua capacidade de permanência e reprodução nessas áreas.

Por fim, a construção de indicadores e o monitoramento das políticas públicas parece constituir um elemento estratégico na dimensão processual e

avaliativa das políticas territoriais. Se, por um lado, é importante para o Estado ter mecanismos de avaliação previamente definidos como um balizador da sua intervenção, por outro lado também é importante enfatizar a necessidade de construção de indicadores e de mecanismos de avaliação pelos atores sociais do próprio território, que não deveriam, em princípio, ser os mesmos utilizados pelo Estado. E isso precisa ser trabalhado inclusive em termos de construção de indicadores de acompanhamento dos recursos públicos e dos projetos, permitindo construir uma base de empoderamento e de conhecimento social.

Articulação de políticas públicas

No que tange à articulação das políticas públicas, é importante destacar, antes de mais nada, que a territorialidade já entrou na agenda do Estado e das organizações sociais (nas mais diferenciadas escalas), tornando-se progressivamente uma esfera privilegiada para o tratamento das políticas públicas descentralizadas. Esse resultado é fruto de um longo e duplo processo que tem a ver com a crise do Estado centralizado e a subsequente descentralização, por um lado, e com a luta pela redemocratização da sociedade brasileira, por outro.

Esse duplo processo reinventou a relevância do local, de modo que, no caso brasileiro, essa “reimportância” vai ser consequência da reflexão e da ação política tanto da direita, quanto da esquerda. E isso traz implicações e complicações para a análise, que devem ser observadas.

Traz complicações, por um lado, pois com a crise do Estado e o neoliberalismo, ganhou predominância a idéia de que o Estado nacional deveria concentrar suas ações na manutenção do equilíbrio macroeconômico, enquanto a energia desenvolvimentista seria canalizada, por meio de diversos arranjos produtivos e institucionais, para o local. Implica, por outro lado, que a redemocratização deve estar associada à criação de esferas públicas, à redefinição do padrão de relações entre Estado e sociedade civil e à ressignificação da noção de desenvolvimento, para incluir as dimensões de inclusão social e política e de preservação ambiental.

Nota-se que a descentralização e a redemocratização dos anos 1980 estabeleceram o município como a principal instância representativa do local na experiência brasileira. A partir da década de 1990, no entanto, começa a consolidar-se a perspectiva de que são grandes as limitações que o município apresenta como

um espaço de planejamento para a construção de projetos de desenvolvimento local sustentáveis. Paulatinamente, e sob influência da experiência internacional, a idéia de território vai se fortalecendo como uma instância mais adequada para tratar do desenvolvimento e da governança locais.

O território é uma construção social com uma escala mais ampla que facilita a percepção e o surgimento de dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais mais complexas e promissoras, capazes de envolver articulações rural-urbanas e propostas de ação coletiva por parte dos atores sociais existentes com maior capacidade de impactar as características e a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento.

Como buscamos demonstrar ao longo deste trabalho, é possível pensar em três usos da abordagem territorial na perspectiva da intervenção governamental. O primeiro é a territorialização da governança, cujo objetivo é a promoção de instrumentos de democratização de processos de participação social e de processos de descentralização, de modo a criar condições para que sejam geridos socialmente. O segundo é a territorialização das políticas públicas, como uma tentativa de descentralizar as políticas setoriais com o objetivo de exercer controle social sobre as mesmas e torná-las mais eficazes na perspectiva da melhoria da qualidade da oferta de serviços e de bens públicos às populações locais. E o terceiro uso é a territorialização do desenvolvimento, que, embora abrange os dois primeiros, tem como objetivo central a criação de institucionalidades e a articulação de atores e de políticas públicas que favoreçam o desencadeamento de dinâmicas endógenas capazes de sustentar processos de desenvolvimento territorial.

Esses três usos da abordagem territorial sugerem a pertinência de várias escalas, instâncias e objetivos da territorialização, especialmente tendo em vista enfrentar, de diferentes perspectivas, a questão das desigualdades regionais, tanto do ponto de vista da democratização da sociedade brasileira, como da redução/eliminação das desigualdades econômicas e sociais existentes intra e entre as regiões, como foi devidamente ressaltado por Araújo (2007). Nesse sentido, não necessariamente temos que ter uma única visão de territorialização, embora seja indispensável estabelecer quais são as funções e os objetivos pretendidos por essas várias instâncias no processo de implementação de ações governamentais para a territorialização.

Um segundo avanço, também já observado neste texto, é o que destaca que a política territorial significa um processo de retomada da capacidade de planejamento do Estado, juntamente com uma tentativa de democratizá-la e de torná-la mais efetiva. De alguma maneira, a valorização do território representa uma interrupção da abordagem prevalecente, grosso modo, na década de 1990, segundo a qual o papel do Estado deveria concentrar-se na administração das variáveis macroeconômicas enquanto a energia para o desenvolvimento viria do setor privado, das empresas.

O território denota, então, a retomada do papel do Estado como planejador. Essa mudança traz um elemento novo para a análise, qual seja, discutir as formas de articulação possíveis entre o Estado e a sociedade civil, de maneira que a retomada da ação planejadora do Estado esteja aberta à discussão da ampliação dos conceitos de público e de esfera pública e que a ação da sociedade civil tenha capacidade propositiva para a construção do planejamento participativo nos territórios.

Uma hipótese central, lançada por Araújo (2007), é que o território é o lugar por excelência da articulação das políticas públicas. Trata-se de um ponto de partida relevante para ser explorado, pois recoloca a questão das várias territorializações e a maneira de abordá-las. Como o significado do território é dado, em última instância, pelas populações nele residentes, trata-se de buscar formas institucionais por meio das quais essas populações possam ordenar e manifestar as suas demandas por políticas públicas.

Essa dinâmica requer, portanto, a construção de uma institucionalidade específica que seja capaz de permitir a organização dessas demandas e que, ao mesmo tempo, seja adequada à sua confluência com a oferta de políticas públicas no território, de modo que essas sejam implementadas de forma apropriada aos requerimentos da demanda. Isso coloca em pauta novamente a questão da articulação das políticas públicas.

Ao mesmo tempo é necessário que a institucionalidade territorial viabilize o controle social sobre as políticas públicas, o que destaca a relevância indiscutível de avançar na concepção e na operacionalização do processo de gestão social dessas políticas no território. É no contexto do processo de gestão social do território que se pode ensaiar a construção de consensos legítimos acerca da articulação das políticas públicas, partindo, no entanto, da percepção de que o processo de gestão social seja necessariamente conflitivo.

E isso faz emergir novamente uma questão fundamental: quais são os papéis que o Estado e a sociedade civil devem desempenhar nos processos de desenvolvimento territorial. Como resquício da dominância neoliberal e de sua defesa do papel mínimo do Estado, ainda hoje nos defrontamos com posições que reafirmam a responsabilidade quase total da sociedade civil na condução desses processos (organização e mobilização dos atores, controle social etc). Mas isso é, obviamente, uma simplificação ideológica impossível de ser sustentada. O desafio atual, portanto, é a viabilização de formas de articulação do Estado e da sociedade civil, embora reconhecendo que as diferentes rationalidades predominantes em cada esfera sejam dinâmicas, sinérgicas e capazes de desencadear processos sustentáveis de desenvolvimento local/territorial.

Um outro elemento que ficou claro, e foi ressaltado, é a proeminência da questão da diversidade como um componente fundamental da realidade social e como um elemento que pode potencializar a construção de alternativas de desenvolvimento nos territórios. A incorporação da diversidade (natural, econômica, social, cultural) nos esquemas interpretativos e nas propostas de desenvolvimento é um desafio que atravessa todas as dimensões que vão do local ao global, pois a questão da diversidade é um tema central tanto dos fóruns sociais mundiais como do desenvolvimento territorial.

É interessante observar nos relatos de diversas experiências de gestão territorial o cuidado em não reincidir na antiga prática, tão comum, de construção dos chamados “elefantes brancos”, experiência traumáticamente viva, em todo o País, à época do Pronaf Infra-estrutura e Serviços. Além de refletir características da extensão rural prevalecente e das dificuldades de financiamento e de escala presentes na instância municipal, essa prática expressava o enraizamento, entre os diversos atores locais, da crença, pelo menos implícita, na falta de alternativas para o desenvolvimento ou na existência de um número reduzido de possibilidades – expresso em obras como fábricas de farinha, agroindústrias de mel, plantas de refrigeração de leite etc. – que deveria ser reproduzido nos mais diferentes locais.

Nesse sentido, a valorização atual da diversidade pode ser incorporada como um fator potencializador da imaginação social capaz de servir como ponto de partida para a construção de alternativas diferenciadas de desenvolvimento e mais apropriadas à preocupação com o uso eficiente e efetivo dos investimentos e dos recursos públicos.

Esse esforço social pode ser facilitado pela consideração de dois temas colocados por Cazella (2007) e que ainda não ganharam a visibilidade requerida nas discussões sobre desenvolvimento territorial. O primeiro diz respeito à necessidade de criação de um sistema financeiro territorial capaz de financiar propostas alternativas de desenvolvimento. Na visão de Cazella (2007), as cooperativas de crédito deveriam ser os agentes centrais desse sistema financeiro territorializado. O segundo é o requerimento de criação de Programas de Pesquisa e Desenvolvimento voltados para a gestão territorial. Trata-se, neste caso, de instituir um sistema territorial de ciência e tecnologia que viabilize a articulação entre experiência local e conhecimento técnico e científico, de modo a dar mais substância aos projetos formulados e implementados nos territórios e a ampliar o leque de alternativas viáveis para o desenvolvimento territorial.

Um outro desafio observado é a existência de uma grande diversidade de territórios e de várias escalas e instâncias de territorialidades a serem articuladas no fomento a processos de desenvolvimento. Essa situação coloca algumas questões. Uma delas refere-se a quais são efetivamente os objetivos da territorialização e de uma política territorial. Estamos falando em territorialização da governança, das políticas públicas ou do desenvolvimento? Se nosso objetivo é trabalhar especificamente a territorialidade do desenvolvimento, o que significa isso exatamente? Estamos falando em combate à pobreza? Em fortalecimento da agricultura familiar? Ou em uma perspectiva ampliada que perpassa a questão rural e urbana e que inclui outros atores sociais além dos agricultores familiares?

Essa reflexão é central porque a capacidade protagonista dos atores, a institucionalidade a ser desenvolvida e as políticas públicas que deverão ser ativadas para favorecer e resguardar processos endógenos de desenvolvimento, certamente variarão de acordo com os objetivos da territorialidade e com a concepção de desenvolvimento territorial que estiver sendo privilegiada. Em particular, diferentes contextos e objetivos exigirão papéis diferenciados do Estado e da sociedade civil e levarão a padrões diversos de relações entre essas duas esferas sociais fundamentais. Se os objetivos não estiverem claros, as articulações entre atores sociais e entre políticas públicas tenderão a ser obstaculizadas ou desvirtuadas e os resultados da política territorial serão provavelmente frustrantes.

Outro tema que merece ser mencionado diz respeito à necessidade, ou não, de uma política nacional de ordenamento territorial que articule de alguma forma as diferentes instâncias territoriais, estabelecendo, com um mínimo de

clareza, para que serve cada escala/instância e quais são suas funções e atributos. Não há dúvida que as possibilidades de articulação das diferentes instâncias territoriais são bastante difíceis, pois exigem o enfrentamento de relações de poder presentes em cada uma dessas instâncias – não apenas quando olhamos para os três âmbitos da administração governamental (federal, estadual, municipal), mas também quando consideramos cada um desses âmbitos individualmente. Mas talvez seja essa a principal razão da necessidade de reflexão e de discussão pública sobre a conveniência de adoção de uma política nacional de ordenamento territorial no País.

Por fim, há que aludir à existência de dois problemas inter-relacionados: o dos poucos recursos disponíveis para executar os projetos territoriais e o das dificuldades de repasses financeiros para os territórios (especialmente para investimento). Esse ponto está intimamente relacionado à definição do estatuto constitucional das instâncias territoriais. Seu equacionamento vai requerer reformas constitucionais que produzirão, certamente, uma enorme reação e resistência política, especialmente dos prefeitos e de outros atores sociais.

Apesar da premência de soluções para essas questões, parece clara a necessidade de construir pacientemente uma estratégia para enfrentar esses desafios. No momento atual, os defensores da proposta territorial não parecem aglutinar força suficiente para viabilizar as mudanças estruturais exigidas. Sendo assim, a melhor política talvez seja a de colocar o tema na agenda, amadurecer propostas de mudanças estruturais e esperar ganhar “musculatura política” para tentar encaminhá-las politicamente.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*. Economia Aplicada, número 2, vol. IV, p. 379-397, abril/junho 2000.

ABRAMOVAY, R. *Conselhos além dos limites*. Estudos Avançados, São Paulo: USP, dez. 2001.

ABRAMOVAY, R. *Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte*. In: I Fórum Internacional Território, desenvolvimento rural e democracia. Anais. Fortaleza: IIICA, 2003.

ABRAMOVAY, R. *Para uma teoria dos estudos territoriais*. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA Fo., N. (Orgs.). *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

ABRUCIO, L. F. *Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil*. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

ALMEIDA, A. W. B. *Terras tradicionalmente ocupadas: terras de quilombo, terras indígenas, babaçuais livres, castanhais do povo, faxinais e fundo de pasto*. Manaus: UFAM, 2006.

AMARAL Fo., J. do. *A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local*. In: XXVII Encontro Nacional de Economia. Anais. ANPEC. v. 2. 1999.

AMARAL Fo., J. do. *Desenvolvimento regional endógeno em ambiente federalista*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, nº 14, 1996.

ANDRADE, T.; YAMAMOTO, A. *Territórios e seus limites – Cariri e Inhamuns Crateús*. Fortaleza, 2006. (Relatório de Pesquisa).

ARAÚJO, T. B. *Por uma política nacional de desenvolvimento regional*. In: ARAÚJO, T. B. de. *Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro. Heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.

ARAÚJO, T. B. *Território, desenvolvimento rural e regional*. In: I Fórum Internacional Território, desenvolvimento rural e democracia. Anais. Fortaleza: IICA, 2003.

ARAÚJO, T. B. *Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade*. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

ARAÚJO, T. B. *Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais*. In: II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Apresentação. Salvador, nov. 2007.

AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/Ed. UFMG, 1992.

AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002.

BANDEIRA, P. S. *Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul*. In: I Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável. Trabalho apresentado. Florianópolis, 22 a 25 de agosto de 2007.

BAPTISTA, F. O. *Da agricultura ao rural, refazer o território*. In: II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Apresentação. Salvador, nov. 2007.

BARBOSA, T. B. A. *Territórios Rurais: "gestão social" do desenvolvimento sustentável no Velho Chico*. 2007. 102 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social). Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Universidade Católica de Salvador, BA, 2007.

BEBBINGTON, A. *Capital and capabilities. A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty in the Andes*. Londres: IIED/DFID, 1999.

BHABHA, H. K. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2003.

BONNAL, P. *Evolução e funcionamento do desenvolvimento territorial na França*. In: II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Apresentação. Salvador, nov. 2007.

BONNAL, P.; PIRAX, M. *Dinâmicas territoriais, projetos coletivos e multifuncionalidade da agricultura familiar na região do Entorno de Campina Grande (Paraíba)*. Rio de Janeiro, 2007. (Relatório 3.4 – Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil).

BONNAL, P.; MALUF, R. *Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil*. In: I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis, agosto de 2007.

BONNAL, P.; LOSCH, B.; BOSC, P. M.; DIAZ, J. *Multifonctionnalité de l'agriculture et nouvelle ruralité. Une mise en perspective sur deux démarches de refondation des politiques publiques*. In: Les Cahiers de la Multifonctionnalité. Paris, n. 4, p. 61-81, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: IICA-MIN, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Subsídios para a definição da política de Ordenamento Territorial-PNOT* (versão preliminar). Projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial-PNOT”. Brasília: MIN, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Coordenação de Ações Territoriais. Proposta técnica de revisão da estratégia metodológica do processo de desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA, 2006a.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Boas práticas territoriais*. Brasília: SDT, 2006b.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento*. Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Documentos de Apoio 2).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005b. (Documentos Institucionais 3).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005c. (Documentos Institucionais 2).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília: SDT/MDA, 2005d. (Documentos Institucionais 1).

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. *Referências conceituais e metodológicas para gestão ambiental em áreas rurais*. Brasília: MMA, 2006. (Cadernos Gestar nº 1).

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo*. Brasília: MPOG, 2006. (Documento de Referência).

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. *GTI – Programas de desenvolvimento regional*. Brasília: PR, 2006.

BUARQUE, S. C.; AGUIAR, E. *Comentários e sugestões conceituais e metodológicas sobre o DRS - Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil*. Recife/Brasília: Fundação Banco do Brasil e IICA, 2007. (I Relatório técnico).

CARRIÈRE, J. P.; CAZELLA, A. *Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial*. Eisforia, Florianópolis, v. 4, n. esp., p. 23-48, dez. 2006.

CAZELLA, A. *Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil: uma análise prospectiva*. In: XLV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Londrina: Sober, 2007.

CAZELLA, A. II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. *Apresentação*. Salvador, nov. 2007.

CORDEIRO, S.; CORNWALL, A.; DELGADO, N. G. *A luta pela participação e pelo controle social: o caso do Conselho Municipal de Saúde do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco*. In: ROMANO, J. et al. *Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

COUTO, V.; ROCHA, A. S. *Reveses à questão territorial na região de Irecê, Bahia*. In: XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Fortaleza, 23 a 27 de Julho de 2006.

COUTO Fo., V. *O capital social nos programas de desenvolvimento territorial*. In: COUTO Fo., V. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: Nead, 2007.

DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. *Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva*. In: GRIMSON, A. (Comp.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004.

DAGNINO, E., OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo/Campinas: Paz e Terra/Unicamp, 2006.

DELGADO, G. da C. *A questão agrária no Brasil, 1950-2003*. In: JACCOUD, L. (Orgs.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, N. G.; LIMONCIC, F. *Reflexões preliminares sobre espaços públicos de participação no Governo Lula*. Democracia Viva, IBASE, n. 23, p. 62-69, agosto/setembro 2004.

DINIZ, C. C. *Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos*. Nova Economia, Belo Horizonte: UFMG, v. 6, n.1.

ECHEVERRI, R. *Democracia econômica e democracia política: uma perspectiva territorial*. In: I Fórum Internacional Território, desenvolvimento rural e democracia. Anais. Fortaleza: IICA, 2003.

ECHEVERRI, R. *Articulación de políticas y participación social*. San Jose: IICA, 2007.

ECHEVERRI, R.; RIBERO, M. del P. *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. San Jose: IICA, 2002.

FALCON, L. *Planejamento do desenvolvimento territorial participativo de Sergipe*. In: II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Apresentação. Salvador, nov. 2007.

FAO/ONU. *Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)*. Roma: Dirección de Desarrollo Rural, FAO, junio de 2005.

FAVARETO, A., DEMARCO, D. *Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros*. In: SCHNEIDER, S., SILVA, M. K., MARQUES, P. E. M. (Orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

FONSECA, L. F. L. *O processo de constituição de territórios rurais do Alto Acre e do Portal da Amazônia*. 2006. mimeo. (Relatório de Pesquisa).

GUANZIROLI, C. E. *Expériencias de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. TD 1888, UFF-Economia, 2006.

GUIMARÃES, M. D. A. *Referências para um programa de desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: MDA/SDT/CONDRAF, junho 2003.

HALL, S. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte/Brasília: Ed. UFMG/ Unesco, 2003.

HAESBAERT, R. *Des-caminhos e perspectivas do território*. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Orgs.). *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. 3a. ed. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

HIRSCHMAN, A. O. *Getting ahead collectively*. Nova Iorque: IAF, 1984.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. In: I Fórum Internacional Território, desenvolvimento rural e democracia. *Anais*. Fortaleza: IICA- Brasil, 2003.

JEAN, B. *Du développement régional au développement territorial durable: vers un développement territorial solidaire pour réussir le développement des territoires ruraux*. In: I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis, 2007.

LASA, C.; KATO, K. (sist.). II Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais – *Memória e relatoria do evento*. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/ UFRRJ, 2007.

LEÃO, S. V. *Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural à implementação da política de desenvolvimento territorial: um estudo a partir de Santarém – PA*. 2006. 157 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2006.

LEITE, S.; CAZELLA, A.; LOPES, E.; ALENTEJANO, P.; MEDEIROS, L.; DELGADO, N. *Políticas públicas, atores e desenvolvimento local/territorial: análise sobre três casos do meio rural brasileiro*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2005. (Relatório de Pesquisa – convênio REDES/ FAO-LSP).

LEITE, S.; LASA, C.; CINTRÃO, R.; VELOSO, J. C. *Inclusão socioeconômica e desenvolvimento rural na Bahia: uma análise das políticas públicas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. (Relatório de Pesquisa – convênio REDES/ SEPLAN/BA).

LEITE, S. (Coord.). *Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos "policy-makers"*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. (Relatório Final de Pesquisa – convênio REDES/ CPDA/ NEAD).

LOPES, E. S. A.; COSTA, J. E. da. *Contradições, avanços e desafios na formação dos territórios rurais do Alto Sertão Sergipano e Agreste do Alagoas*. Aracaju: UFS, 2006. (Relatório de Pesquisa).

MACHADO, G. B. *Da identidade de resistência à identidade de projeto no Território do Sisal, (Bahia): o caso da Apaeb-Valente*. In: XLIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER). 23 a 27 de Julho 2006.

MARKUSEN, A. *Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator*. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Orgs.) *Economia e território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

MELO, M. A. *Estado, governo e políticas públicas*. In: MICELI, S. (Org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Ciência Política (v. III). São Paulo: Sumaré, 1999.

MENDONÇA, J. O. *Planejamento governamental, semi-árido e territórios de identidade. A experiência recente da Bahia*. Salvador: Seplan, 2007.

MIRANDA, C.; COSTA, C. (Orgs). *Gestão social do território: experiências no estado do Maranhão*. Brasília: IIICA, 2005.

OLIVEIRA, F.de. *Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Instituto Pólis, março 2001.

ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N. C. *Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas*. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA Fo, N. (Orgs.) *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

PERAFÁN, M. E. V. *O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*. Brasília: CEPPAC, 2007. (Tese de Doutorado).

PERRAUD, D. *Le soutien de l'agriculture: politiques agricoles et territoires*. In: LAURENT, C.; THINON, P. (Eds.). *Agricultures et territoires*. Paris: Lavoisier, 2005.

ROCHA, A. S.; SCHEFLER, M. L; COUTO, V. A. *Organização social e desenvolvimento territorial: reflexões sobre a experiência dos CMDRS na região de Irecê - Bahia*. In: XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER). Anais. Juiz de Fora: SOBER, 2003.

ROMANO, J. O., DELGADO, N. *Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais*. In: MOREIRA, R. J.; COSTA, L. F. C. (Orgs.). *Mundo rural e cultura*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

RODRÍGUEZ, M. P. *Gestão social do território: experiências no Estado do Maranhão*. Brasília: IICA, 2005.

SABOURIN, E. *A abordagem territorial do MDA-SDT: algumas perguntas após três anos de implementação*. In: Fórum Virtual de Discussão sobre Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial. Brasília, 2007. Disponível em: <www.iicaforumdrs.org.br>>.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J.A. *Desarrollo territorial rural*. Santiago, Chile: RIMISP/División América Latina y el Caribe del FIDA y el Departamento de Desarrollo Sustentable del BID, borrador de trabajo, 2003.

SCHNEIDER, S. et al. *Avaliação de desenvolvimento rural em quatro territórios rurais – Brasil*. Porto Alegre: FAURGS/SDT-MDA, 2007.

SENCEBE, Y. *Les territoires de développement em France: Analyse des référentiels de la décentralisation et de leurs traductions locales dans les espaces ruraux*. In: Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis, 22 a 25 de agosto 2007.

SENRA, K. V. *Desenvolvimento e território. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil.* Santiago, Chile: CEPAL-ILPES/ GTZ, Versão Preliminar, julho de 2007.

SEPÚLVEDA, S.; RODRÍGUEZ, A; ECHEVERRI, R.; PORTILLLA, M. *El enfoque territorial del desarrollo rural.* San José, Costa Rica: IICA, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, 2003.

SUMPSI, J. M. *Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina.* In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA Fo., N. (Orgs.) *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária.* Campinas: Alínea, 2007.

TORRENS, J.C.S. *Território e desenvolvimento: a experiência de articulação territorial do Sudoeste do Paraná.* Deser: Curitiba, 2007. (Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO).

UDERMAN, S. *O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional.* Salvador, 2005. Disponível em: <www.bancodonordeste.com.br/content/aplicacao/>. Acesso em: out/07.

VEIGA, J. E. da. *A face territorial do desenvolvimento.* In: 27o. Encontro Nacional de Economia. Anais. Belém, 8 a 10 de Dezembro de 1999.

VEIGA, J. E. da. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.

Sítio Eletrônico:

FÓRUM DE DISCUSSÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E ATORES SOCIAIS. Disponível em: <<http://www.iicaforumdrs.org.br/forum/>>. Acesso em: outubro de 2007.

MEMÓRIA E RELATORIA DO
II FÓRUM INTERNACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL: ARTICULAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
ATORES SOCIAIS

Relatoria:
Sérgio Pereira Leite
Nelson Giordano Delgado
Philippe Bonnal

Sistematização:
Cláudio Lasa
Karina Kato

INTRODUÇÃO

O *II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais*, realizado no período de 6 a 9 de novembro de 2007, em Salvador, teve como objetivo principal contribuir com o aperfeiçoamento das estratégias, metodologias e modelos de gestão social e institucional para articulação das políticas públicas, agentes governamentais e atores sociais nos territórios.

O evento foi realizado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) e o Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS) em parceria com o Governo da Bahia, por intermédio da Secretaria do Planejamento (Seplan), e o Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT), o Banco do Brasil, o Ministério de Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Integração Nacional (MI). A relatoria do evento

coube ao Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) do CPDA/UFRRJ.

A realização do II Fórum buscou dar continuidade às discussões iniciadas em 2003, em Fortaleza, com o *I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia*, que se centrou no debate sobre a importância do reconhecimento da dimensão espacial, tanto em seus recortes regional como territorial, para a formulação e implementação das políticas públicas.

Para ampliar o escopo das discussões suscitadas e permitir a maior participação e interação de diferentes atores sociais na construção do evento, a realização do II Fórum baseou-se numa metodologia que contou com três etapas principais, as quais se deram de forma simultânea. A primeira delas, foi a realização de uma ampla consulta e debate virtual sobre o desenvolvimento territorial e a articulação de políticas públicas e atores sociais (Plataforma Virtual).

A segunda etapa, consistiu na elaboração de textos baseados em boas práticas de integração e em reflexões acadêmicas, para assim apoiar as discussões conceituais, metodológicas, técnicas, institucionais e subsidiar a formulação de estratégias de articulação das políticas públicas com participação social.

A terceira etapa, correspondeu à realização do Seminário Presencial Internacional, cujo conteúdo apresentamos a seguir.

Esclarecemos que o material aqui compilado refere-se à memória do evento (apresentações e debates), não se constituindo numa análise das exposições realizadas, nem tampouco na transcrição literal das mesmas. Nossa intenção restringiu-se ao resgate dos principais pontos das exposições e discussões que compuseram o Fórum, de forma a permitir que esses registros possam ser utilizados futuramente em análises mais aprofundadas que venham efetivamente a contribuir com a articulação de políticas públicas e atores sociais nos territórios e com a consolidação de processos de desenvolvimento territorial.

PROGRAMAÇÃO DO EVENTO

Dia 6/11/2007

Das 18h às 19h – *Mesa de Abertura*

Das 19h às 19h45 – *Palestra Magna*

Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais –
Professora Tânia Bacelar

Dia 7/11/2007 – Palestras e Debates

Das 8h30 às 9h30 – *Articulação e participação social* – Dr. Rafael Echeverri.

Coordenador: Emanoel Lima – Chefe de Gabinete da Secretaria de
Desenvolvimento Regional Bahia

10h30 às 12h30 – *Experiências Estrangeiras*

ESPAÑA

Marco Nacional de Desenvolvimento Rural – Dr. Vicente Flores Redondo – Sub-Director General de Zonas Desfavorecidas da la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministério de Agricultura, Pesca e Alimentação

FRANÇA

Evolução e Funcionamento do Desenvolvimento Territorial na França – Professor Philippe Bonnal – CIRAD

Coordenador – Carlos Américo Basco – Representante do IICA no Brasil

Das 14h às 15h30 – *Experiências Estrangeiras*

MÉXICO

Experiência Mexicana – Dra. Letícia Deschamps Solorzano – Diretora Geral do INCA Rural da Secretaria de Agricultura

PORTUGAL

Da Agricultura ao Rural, refazer o território – Professor Fernando Oliveira Baptista, Universidade Técnica de Lisboa

Coordenador – Benito Muiños Juncal – Diretor de Planejamento, Seplan – BA

Das 16h às 17h – *Experiências Brasileiras no Âmbito Estadual*

BAHIA

O Reconhecimento dos Territórios de Identidade como Unidades de Planejamento Governamental – Professor Ronald de Arantes Lobato – Secretário de Planejamento

SERGIPE

Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe – Professora Lucia Falcão, Secretária de Planejamento
Coordenadora – Professora Cristina Maria Macedo de Alencar, UCSAL

Dia 8/11/2007 – Painéis e Debates

Das 8h30 às 13h – *As Experiências Brasileiras em Seis Territórios Selecionados*

- Missões – RS; Jairo Jair Tavares
- Irecê – BA; Mário Augusto de Almeida Neto
- Cariri – PB; Luis Silva
- Sul de Roraima – RR; Adriano Alves de Souza
- Portal da Amazônia – AM; José Alessandro Rodrigues
- Consórcio do ABC – SP Ângela Schwengber

Coordenador: Wilson Dias – Diretor da Superintendência de Agricultura Familiar da Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia

Das 14h30 às 18h – *As perspectivas dos Agentes Governamentais*

- MDA/SDT – Secretário Humberto Oliveira
- MMA/SERRS – Secretário Egon Krakhecke
- BB/DRS – Gerente Executivo Paulo Frazão
- Seplan/CE – Secretária Silvana Parente
- IICA – Kelson Siena
- APP – Mário Augusto de Almeida Neto (Jacó)
- Contag – Manoel de Serra

Coordenadora: Professora Guiomar Germani (UFBA)

Dia 9/11/2007 – Plenária Final

Das 10h às 13h – Apresentação dos professores Sérgio Leite e Nelson Delgado (OPPA/CPDA) com os principais pontos levantados pela relatoria
Mesa Redonda: Ademir Cazella (UFSC), Humberto Oliveira (SDT/MDA), Ronald de Arantes (Seplan – BA), Paulo Frazão (DRS-BB), Simplício Mário de Oliveira (MI), Naidison Batista (ASA), Ubiramar de Souza (CETI)

Coordenação: Carlos Miranda (IICA)

Dia 6 de novembro

PALESTRA MAGNA

Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais

Professora Tânia Bacelar
UFPE – economista e socióloga

1. Contextualização
2. Tendências no Brasil de hoje
3. Desafios (preocupações para serem discutidas ao longo do Fórum)

1. Contextualização

O debate sobre as políticas públicas e a territorialização está relacionado com o momento em que vivemos, marcado pelo contexto da globalização.

Tensão central: de um lado uma tendência à homogeneização e, de outro, a emergência e a valorização das especificidades territoriais.

- O território entendido como “palco de operação” dos agentes globais se transforma em palco de interação de grandes agentes mundiais. Esses agentes globais ao se articularem e interagirem geram impactos em centenas de territórios ao mesmo tempo.
- Globalização e aumento das interações entre os diversos territórios.
- Globalização e difusão de padrões tecnológicos, produtivos e culturais. Esta é uma das razões mais importantes, esses agentes globais transferem os seus padrões e ditam as tendências para os diversos territórios (movimento de homogeneização).

A tendência atual no mundo é deixar tudo parecido em virtude desses movimentos. Assim, normalmente, observam-se processos, projetos e tendências que estão presentes num território, mas que não eram “naturais” daquele território originalmente. Eles foram trazidos por outros agentes para esses territórios.

O resultado desse movimento é uma tensão constante entre o processo de homogeneização e a realidade concreta e diversificada de cada território. Essa tensão, ao ficar mais forte, nos estimula a pensar e problematizar o território.

Retomada do debate regional

Ainda que tenha uma tendência fortemente homogeneizante, o movimento de globalização não é uniforme. Ele é, por assim dizer, reordenador de territórios. É importante perceber que nem todos os territórios são escolhidos nesse processo, pelo que se geram desigualdades entre eles. Os territórios são escolhidos a partir dos interesses dos agentes globais. Há criação de uma nova hierarquia e/ou redefinição das antigas hierarquias.

Em alguns territórios essas tensões são mais fortes que em outros. Isso nos leva a pensar nas especificidades de cada território. O que é próprio de cada um deles.

Há crescente valorização das especificidades e das identidades locais, fruto de um outro “olhar” que é lançado para o território e que não é igual ao olhar dos grandes agentes mundiais. Um “olhar” próprio da população que efetivamente vive e constrói o território. O território é uma construção social que sofreu um processo de ocupação histórica, ele possui seus valores, suas manifestações culturais, sua identidade. Tem vida própria, tem história, não é um lugar neutro, vazio. Esse reconhecimento vem crescendo recentemente, ganhando destaque na agenda das políticas e dentro da academia.

Revisão de antigos conceitos

Desenvolvimento: atualmente há uma revisão de diversos conceitos, como o conceito do desenvolvimento, que não se restringe mais apenas ao alcance do crescimento econômico. Há a necessidade de construção de um conceito mais complexo de desenvolvimento com forte componente qualitativo. É importante reconhecer que a questão ambiental foi efetivamente incorporada às agendas que pensam o desenvolvimento, não podendo mais ser ignorada. A questão social também. De forma resumida, não é qualquer crescimento econômico que interessa, mas aquele que atende às necessidades reais da população.

Desenvolvimento regional: há também um conceito novo de

desenvolvimento regional. Juntamente com essa reformulação, a maneira de se pensar e executar o planejamento também vem sendo rediscutida. O planejamento tecnocrata tradicional vem perdendo espaço. Cresce a idéia do planejamento regional democrático, participativo. É essencial o reconhecimento de que o planejamento seja um processo tanto técnico quanto político. O reconhecimento de sua componente política é muito importante e implica modificações na maneira tradicional de se pensar o planejamento.

As populações de cada território precisam fazer suas escolhas. Escolhas essas que precisam ser observadas e consideradas pelos técnicos que “pensam” as políticas, para então buscar um caminho diferenciado para o desenvolvimento. A presença dos técnicos continua importante como anteriormente, mas eles mudam de lugar, pois não ocupam mais o papel de único agente na tomada de decisões.

Setorial x territorial: a forma de abordagem da realidade também muda. A abordagem setorial vem cedendo espaço para a abordagem territorial. Nesse aspecto, uma das maiores dificuldades é o fato de que as nossas instituições ainda estão planejadas e organizadas numa lógica excessivamente setorial. E a lógica setorial dificilmente dialoga com a lógica territorial. Ao contrário, muitas vezes, as ações e instituições setoriais são a-espaciais. E num movimento recente, cada vez mais a abordagem espacial penetra no debate das políticas setoriais.

O debate sobre as políticas territoriais vem ganhando peso. A teoria do desenvolvimento endógeno tem muita influência nesse debate. Isto é particularmente curioso no momento atual de globalização. Destacamos, em especial, os processos gestados de baixo para cima. A existência de estratégias de desenvolvimento “de dentro para fora” consistentes questiona a lógica tradicional de se pensar políticas públicas que consideram o desenvolvimento dependente unicamente de atores externos.

Perguntas importantes: no mundo da globalização é possível ter estratégias de desenvolvimento próprias? Nesse contexto, qual o grau de autonomia que o país tem, ou o território tem, para definir suas estratégias?

É necessário um debate sobre o grau de articulação e integração ao movimento de mundialização.

Pensar no que chamam de terceira geração de políticas regionais: a primeira geração focava nos agentes “de fora” externos ao território. Com o período de maior influência da doutrina neoliberal, ganha força a idéia oposta, ou seja, o “localismo” exagerado em que somente o que vem de baixo para cima funciona. Hoje busca-se um meio termo. Nem tudo que vem de cima para baixo é ruim, pernicioso. Por outro lado, mantém-se o reconhecimento de que as estratégias devem partir da diversidade local, valorizando as iniciativas de baixo para cima. O novo desafio é a construção de estratégias que combinem esses dois movimentos. É disso que trata a terceira geração de políticas de desenvolvimento regional.

2. Tendências recentes no Brasil

O Brasil é marcado por especificidades que precisam ser levadas em conta ao se pensar em políticas públicas:

- Trata-se de um país continental e fortemente heterogêneo (dimensão ambiental, cultural, social e econômica).
- Repleto de heranças que deixam marcas até hoje. País de ocupação litorânea. Em todo o processo de ocupação, percebe-se a opção por povoar o litoral. Quando esse movimento se interioriza, a população se adensa ao redor de rios e estradas. O principal efeito desse movimento é que o País ainda possui amplas áreas interioranas despovoadas.
- Marcado pela desigualdade social e espacial que divide o País literalmente ao meio: o Brasil rico e o Brasil pobre. Isto se reflete na análise de diversas variáveis e indicadores. Uma das dimensões é o mapa da escolaridade, onde se percebe uma forte divisão, uma coisa é de Belo Horizonte para cima e outra de Belo Horizonte para baixo. Para cima o Brasil dos pobres, para baixo, o Brasil dos ricos. O Centro-Oeste é semelhante ao Sul e Sudeste (os padrões são próximos). O mapa do Índice de Desenvolvimento Humano –IDH é ainda mais claro. São assim sempre dois Brasis divididos. Não importam os indicadores com que se trabalhe, sempre será possível perceber essa divisão. As desigualdades brasileiras são também espacializadas.

Resumindo, a nossa herança é a concentração e a desigualdade. E isso deve ser considerado para se pensar a abordagem territorial.

Contextualizando o período vivido agora:

- O engate na globalização, especialmente a partir dos anos 1990.
- A economia brasileira não está mais tão dinâmica como no século XX. Éramos exemplo de um país que revolucionou as suas bases produtivas. Chegamos a ser a oitava base produtiva do mundo. Hoje temos uma taxa de crescimento mais modesta. Contudo, acentuam-se os esforços na redução das desigualdades.
- Oportunidade: algumas áreas do interior do Brasil atualmente crescem mais do que as grandes metrópoles. As cidades que mais crescem são as cidades médias. Há uma mudança nas tendências de ocupação espacial do país.
- Um ponto importante a ser destacado é que estamos começando a reduzir nossas desigualdades. Assim, estamos menos dinâmicos, porém menos desiguais. Os primeiros decis da distribuição da renda apresentam taxa de crescimento maior que os últimos decis (rendas mais elevadas). Os estados do Nordeste vêm liderando o crescimento. Esse processo é social (dentre as classes sociais) e espacial.

Uma tendência diferente vem tomando corpo, atualmente, no Brasil e precisa ser considerada. A hipótese é que vivemos um momento que estimula discussões sobre o desenvolvimento regional. A ênfase deixa de ser a desigualdade inter-regional, e passa-se a pensar também na desigualdade intra-regional. A escala anterior, ampliada, era insuficiente para se pensar na desigualdade. É importante reconhecer que a desigualdade se reproduz nas diversas escalas. Fazem-se necessárias escalas menores para se pensar políticas de combate à desigualdade.

A discussão territorial traz a necessidade de se repensar o Brasil. Ela descontina a diversidade regional brasileira: diversidade da natureza, das bases produtivas, da cultura, das manifestações artísticas. É como se tivéssemos desaprendido no passado a enxergar essa diversidade e agora tivéssemos que a redescobrir. Hoje olhamos a diversidade e tentamos enxergar as oportunidades que ela pode trazer para o desenvolvimento. Por exemplo, a criação de Arranjos Produtivos Locais –APLs.

Do ponto de vista das políticas públicas, algumas tendências são observadas:

- O território entrou na agenda: o desenvolvimento territorial ou regional entrou definitivamente na agenda (de instituições governamentais

ou não; nacionais e internacionais), ainda que se possam perceber diversos movimentos nas formas de se pensar o desenvolvimento a partir dos territórios.

- Movimento de regionalização de políticas setoriais. Como exemplo, o Sistema Único de Saúde –SUS, conquista da sociedade brasileira. Trata-se de uma política nacional (raro no Brasil), mas que articula o País inteiro: municípios, Estados, governo federal; governo e sociedade civil. O SUS articula todas as esferas e diversos agentes a partir de uma política nacional. Existem outras políticas, como exemplo, algumas ações do Ministério da Educação – MEC, que também olham para os territórios. Fazem uma leitura territorial com o objetivo de subsidiar os processos decisórios de localização das instituições de educação (interiorização das universidades). Trata-se de uma leitura territorial de políticas setoriais, que continuam a ser setoriais.
- Movimento de construção de bases territoriais específicas. Por exemplo, a política do MDA que chamam de territórios rurais questiona a idéia de que o Brasil seja essencialmente urbano, como costuma ser consenso. Ele também é rural. Trata-se de uma ação mais avançada, pois o MDA assume esses territórios no processo de planejamento. Apóia a construção de novas institucionalidades, embora ainda encontre dificuldades na articulação das políticas.

A principal dificuldade é encontrada na articulação das políticas, pois o Ministério ainda é setorial. Desafios: como se pensar o território da agricultura familiar que ocupa e disputa espaço com o agronegócio? Como discutir? O MDA é um avanço, mas ainda é limitado, pois tem uma abordagem que se limita apenas à agricultura familiar. Como debater e discutir com o agronegócio? Ignorá-lo?

Necessidade de apoiar a construção de novas institucionalidades, pois as atuais não dão conta dessa nova abordagem territorial. A grande dificuldade que certamente surge disso dá-se na articulação.

Outra grande dificuldade: o governo não se articula. Trabalhar em conjunto a partir dos gabinetes ministeriais é praticamente impossível. A articulação não parte de um gabinete. Reconhecer quem efetivamente junta o território, articula: a população, seu tecido social.

Grande virtude do desenvolvimento territorial: forçar essa articulação

entre diferentes esferas de governo e entre governo e sociedade.

- Movimentos diversos: construção de PPAs regionalizados, o que vem se constituindo numa tendência. Mas ainda existem vários tipos de modelos ou formas de construção dessas políticas. Por exemplo, em Sergipe e no Pará esses processos são bem parecidos, especialmente o processo metodológico adotado de construção do plano de orçamento participativo. O Rio Grande do Norte já difere um pouco. Nele o PPA tem uma leitura regional, mas que vem de um processo anteriormente consolidado de elaboração de planos regionais. Suas indicações são apropriadas no PPA. Pernambuco busca definir políticas estaduais em múltiplas escalas. E assim, poderíamos citar vários outros. Os modelos são diferentes, dependem da concepção de cada governo, mas podem indicar uma tendência dos governos estaduais em redescobrir a diversidade regional de seus estados. Isso é muito positivo.
- Movimento de construção de políticas territoriais - vindas de baixo para cima: o comando está com os agentes do lugar, os outros agentes podem ajudar, mas o processo é endógeno. Exemplo do ABC paulista.

É importante também destacar a importância da organização prévia da sociedade. É muito mais fácil quando os agentes estão coordenados, estão articulados. Quando já há algum elemento ou instituição que os une, como exemplo a Igreja.

3. Desafios

1. Consolidar o novo modo de planejamento significa reconhecer e juntar o técnico com o político. O processo de aprendizado é necessário, mas há também a necessidade de organizar as instâncias técnicas, de diálogo entre o governo e a sociedade. Organizar nos governos instâncias de articulação e de diálogo dos agentes governamentais com os demais atores sociais. Nos territórios, as novas institucionalidades que surgem merecem atenção especial.
2. Tratamento em múltiplas escalas. Não faz sentido pregar uma única escala, diferentes ministérios podem atuar em diferentes escalas. É

bom que tenham vários mapas de atuação. É importante aprender a trabalhar em várias escalas. Não existe uma escala “boa”. A escala é escolhida em função dos objetivos perseguidos, não é algo dado.

3. Abordagem com múltiplas dimensões. O desenvolvimento sustentável depende dessa junção de múltiplas dimensões. É um desafio, pois é bem mais complexo o processo de concertação e discussão entre atores. Articular a visão de várias secretarias e ministérios, articular visões múltiplas.
4. Trabalhar em matriz: cruzar diferentes dimensões (ambiental, econômica, social) e os diferentes territórios e regiões.
5. Escolher como trabalhar. Vir de baixo para cima; do regional para o estadual? Pode ser. Normalmente há uma tradição de apoiar instrumentos de desenvolvimento que partem de cima para baixo. O processo de baixo para cima tem dificuldades quando encontra outras políticas públicas em esferas mais ampliadas. Tende a ser subestimado. A cultura ainda não é de apoiar o território, mas de aplicação de programas e políticas com fins eleitoreiros que, muitas vezes, pouco dialogam com a realidade local. O papel do governo é apoiar também as iniciativas locais. Normalmente esses dois movimentos são vistos de forma isolada, excludente. Não há problema nenhum em se optar por uma forma de trabalho que pense no desenvolvimento exógeno, de cima para baixo. Dependendo de seus objetivos, essa pode ser a melhor forma para se operacionalizar uma política. Por exemplo, trabalhar com sistemas ampliados como grandes sistemas de infra-estrutura. O planejador sempre parte do seu objetivo para a definição da melhor forma de aplicação. Por outro lado, nada impede que tendo em vista outras atividades ou objetivos, ganhe ênfase o desenvolvimento endógeno, de baixo para cima. Ou que se combinem diferentes instrumentos que procurem conciliar esses dois movimentos: o de cima para baixo com o de baixo para cima. O desafio é articular os dois movimentos metodológicos.
6. Como tratar os conflitos: a abordagem territorial não resolve os conflitos. Essa costuma ser uma grande tradição, se pensar que o território resolveria, de uma vez só, os conflitos existentes. As regiões continuam sendo palco de interesses distintos.

Considerações finais

Ter claros os objetivos que se perseguem:

1. Combater as desigualdades.
2. Valorizar a diversidade.
3. Ter clara a importância do tratamento territorial:
 - Para dar conta das diversidades do real do País e do Estado;
 - Para dar conta das potencialidades e dos problemas de cada território;
 - Para articular as políticas públicas (definidas por ministérios e secretarias setoriais);
 - Para articular políticas das empresas (definidas por unidades de negócio).

Dia 7 de novembro
Palestras e Debates

ARTICULAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Rafael Echeverri

A apresentação é produto de um trabalho que vem sendo realizado junto com o IICA e outros organismos. Busca aprofundar a reflexão sobre o tema do enfoque territorial introduzido nos assuntos de desenvolvimento sustentável, assim como analisar e discutir uma nova geração de políticas públicas e de instituições públicas que vem sendo implementada. Procura trazer para a reflexão algumas das principais preocupações que surgem tanto nos níveis dos agentes executores de políticas públicas, como dos atores da sociedade civil no momento de consolidação desse tipo de políticas.

Temas a serem abordados na apresentação:

1. Competências territoriais (articulação de competências).
2. Autonomias territoriais (articulação da gestão).
3. Competências setoriais (articulação setorial).
4. Recursos territoriais (articulação de recursos).
5. Bases de desenvolvimento e âmbito da gestão (articulação do desenvolvimento).
6. Transição político-institucional e gestão de políticas (articulação técnico-política).
7. Delimitação territorial.

A grande dificuldade é a articulação das ações. É importante reconhecer que é a articulação que nos conduzirá a esse novo enfoque territorial e não o contrário. Por isso, a capacidade de articulação é central.

1 – Competências territoriais (desafio da articulação das competências)

Existem distintos níveis territoriais. O primeiro é o local (comunidade, município). Existem os territórios de identidades, microrregiões, mesorregiões,

estado ou macrorregiões. Nível nacional. Nível supranacional (grupos internacionais de importância internacional, global). Esses distintos níveis são todos parte de um mesmo território, se sobrepõem. O tema global faz parte do tema territorial. Veremos como operam esses distintos níveis.

A questão das competências é um tema, uma preocupação local. Existe em diferentes escalas. Competência local, a lógica é que há problemas locais e soluções locais. Lá existem atores que podem atuar e lidar bem com determinadas questões. Mas existem competências que não são locais e requerem soluções regionais, nacionais, supranacionais. E assim por diante. A lógica é reconhecer que não podemos articular aquilo sobre o qual não temos competência. Não podemos ultrapassar as escalas, as competências e as soluções.

- Competências Locais – Soluções Locais.
- Competências Regionais – Soluções Regionais (subsidiariedade regional).
- Competências Nacionais – Soluções Nacionais (subsidiariedade nacional).
- Competências Regionais – Soluções Regionais (subsidiariedade regional – como Mercosul).
- Competências Globais – Soluções Globais (subsidiariedade global).

A subsidiariedade regional: solidariedade na resolução daquelas coisas que não podem ser resolvidas no nível municipal. As soluções no nível nacional são produto das competências nacionais, mas possuem subsidiariedade sobre os outros níveis que a ela estão relacionados. Assim sub-regional, subnacional, submesoregional, subglobal. Devem-se reconhecer as competências de cada nível que estão definidas nas estruturas de ordenamento de cada nível.

2 – Autonomia territorial (articulação da gestão)

As competências em todos os níveis geram decisões estratégicas para cumprir com essas competências e desenvolver soluções que sejam efetivamente implementadas, em geral, no território. São decisões de poder.

No nível local existe a gestão e a execução final dessas estratégias conformadas em todos os níveis, de acordo com suas respectivas competências. O município, por fim, decide.

Em cada nível temos que articular as decisões que são próprias ou estratégicas daquele determinado nível e articular também, posteriormente, as demais decisões dos demais níveis. Isso é a articulação da gestão.

3 – Competências setoriais (desafio da articulação setorial)

As políticas setoriais: cada estratégia formulada significa definir políticas setoriais que serão territorializadas. Existem políticas setoriais locais que possuem uma aplicação territorial. Existem políticas regionais territorializadas, e assim por diante.

Por exemplo, as políticas e as questões ambientais possuem implicações em todos os demais níveis. Como articular essas políticas transversais e convencer os gestores a se articularem ou articularem suas ações por meio das diferentes escalas de decisão? Pretender um Estado planificado e totalmente articulado não é possível, não existe. Não há na realidade. O desafio é criar uma estrutura que permita a articulação setorial.

4 – Recursos territoriais (desafio de articulação de recursos)

Definir competências significa remanejar e conquistar recursos. Isso requer um processo de co-financiamento e transferências entre os diferentes níveis. Esses recursos são transferidos de níveis mais amplos para níveis mais restritos e requerem um imenso esforço de coordenação e articulação. A lógica é que os recursos devem ser localizados na escala onde são otimizados os impactos das políticas públicas, o que de forma geral se dá no território.

5 – Bases do desenvolvimento (desafio da articulação do desenvolvimento)

As bases do desenvolvimento: os três grandes atores são o setor público, a sociedade civil (capital social, organizações, sindicatos, ONGs) e o setor privado.

Com o novo enfoque de políticas públicas essas três esferas vêm apresentando mudanças nos papéis desempenhados frente ao processo de desenvolvimento.

Muito sinteticamente: mercado – tema econômico, pautado na eficiência. Há a necessidade de que se criem mecanismos que tornem o mercado mais inclusivo. Isso é muito próprio do território. Escolhas devem ser feitas. Essa inclusão deve ter efeitos na renda social. Nesse sentido as decisões econômicas devem incluir múltiplas funções (multifuncionalidade), relacionados com outras dimensões como ambiental, político, cultural etc., produzindo o que chamaríamos de democracia econômica.

O âmbito da sociedade civil organizada, assumindo a responsabilidade de organização e mobilização e de geração de ação política, expressa na ação coletiva. Muito mais no capital social. É a sociedade civil que organiza e que atua e não aquela que é convidada a organizar ou a atuar (passiva). Esse novo movimento (nova postura) está começando, de forma que ainda são inúmeras as dificuldades encontradas. Essa energia social chamada ação coletiva deve ser canalizada para o desenvolvimento. A força da ação social traz novas responsabilidades, isto significa a democracia participativa.

O Estado é o grande articulador de todas essas forças sociais. O Estado tem a responsabilidade de fazer com que os demais níveis funcionem bem, garantir a alocação de recursos em atividades que normalmente não são atendidas pelo mercado. Tem função de criação e regulação de bens públicos, ou seja, o âmbito da democracia representativa.

Articulação. Elegemos representantes, projetos de governos. Há uma estrutura de democracia representativa. No entanto, há a necessidade de torná-la também cada vez mais uma democracia participativa (que significa organização e mobilização social dentro do Estado – representatividade e legitimidade dentro das estruturas do Estado). E nosso sonho, nossa utopia é a democracia econômica, a articulação dos componentes do desenvolvimento que requerem os esforços e o trabalho do setor privado.

Com a articulação dessas três esferas e dessas três democracias, chegamos a um processo de articulação do desenvolvimento.

6 – Transição político-institucional (desafio da articulação técnico-política)

Viemos de uma base de domínio das competências no Estado Nacional. Processo de desconcentração, primeiro, a administrativa. Não basta. É necessária a transferência de delegações, responsabilidades, competências, recursos. Aumento da participação. E, por fim, de privatização: os atores privados possuem enormes responsabilidades e interesses sobre o tema de desenvolvimento.

Integração regional: nem sempre o local pode alcançar a autonomia completa para a tomada de suas decisões. Muitas vezes, por causa da subsidiariedade, suas decisões estão atreladas a decisões supranacionais. Nesse sentido, existem temas globais que também requerem decisões e estratégias globais como o meio ambiente e a fome. Há necessidade de organizações globais que tratem desses temas.

Articulação política: os agentes não estão sozinhos em cada nível. É necessário perceber que existem inúmeras forças que estão em jogo quando se trata de mexer nos processos de desenvolvimento.

A coordenação de dois movimentos: da democracia representativa (que vem de cima para baixo) e da democracia participativa (que vem de baixo para cima). Essa articulação é um dos elementos chave. Como se juntam as estruturas da democracia representativa com os espaços mais próximos da democracia participativa?

7 – Delimitação territorial

Os territórios são simultâneos e sobrepostos. A primeira delimitação existente é a político-administrativa. Há uma hierarquia que organiza todas essas delimitações. As delimitações político-administrativas são muito criticadas, no entanto, elas também são decisões políticas, são resultado de um processo de luta territorial, pois há toda uma institucionalidade “por trás” dessas delimitações. Uma luta por independência. Território é uma questão política. Um município é um território, pois tem essa dimensão política.

Territórios de identidade: marcados pela identidade – entendida como aquilo que diferencia o espaço, une para diferenciar. A identidade traz o reconhecimento que possibilita que aquele grupo seja capaz de gerar ações coletivas e se diferenciar dos demais grupos. Elas não são folclóricas ou étnicas somente. Se a ação coletiva é convertida em direção à consolidação do desenvolvimento temos a articulação técnico-política.

Ainda existem as regiões de planejamento e de desconcentração.

8 - Gestão Social do Território

Chega-se à articulação através da gestão social do território. Implica mobilização, reconhecimento, planificação, controle social etc. Significa uma proposta de articulação das distintas articulações que são requeridas para que se dê o fortalecimento do enfoque territorial. Essa articulação requer, antes de mais nada, de uma mudança institucional em todos os níveis, o que não é fácil.

Debate

Construção das unidades territoriais

- Como se vão constituindo as unidades territoriais? Na Espanha estão muito bem definidas e constituídas. Reflexão intelectual sobre a história como elemento definidor dos territórios, se trata de um processo dinâmico e não estático e que se modifica com o tempo. Na Espanha já estão construídas há muito tempo. A história como elementos de definição dos territórios, portanto, não pode se “coisificar” uma institucionalidade política criada talvez há mais de 300 anos.
- Na Bahia, o governo do estado assumiu a proposta dos movimentos sociais de inclusão dos territórios como unidades de planejamento político. Nesse mesmo momento houve reivindicações de mudanças, uma vez que os territórios são dinâmicos. No entanto o processo de planejamento político já foi encaminhado, avançando com a

realização do processo de planejamento participativo do PPA. Como contemplar na prática essas mudanças sem atrapalhar o processo de planejamento?

- Tem sido ressaltado na delimitação do território o componente de identidade. Na região de Juazeiro estamos tentando isso. Por outro lado, a professora Tânia comentou sobre o processo de homogeneização que vem tomando corpo nos territórios. Gostaria que comentasse a respeito desse dilema: o conflito de administrar esses dois movimentos na prática: a particularização por meio da identidade versus a globalização.
- Capital social e empoderamento: como se relacionam?
- Territórios de identidade criados exogenamente e não construídos socialmente, podem significar a emergência de conflitos? Como trabalhar a ausência da representatividade executiva e legislativa nos territórios de identidade?
- Um ponto referente às bases do desenvolvimento e da transição político-institucional. Uma das questões centrais abordadas na apresentação é a constatação de que nos últimos anos observamos a existência de dois processos simultâneos: um na direção da democratização e outro na direção da homogeneização (projeto neoliberal). Esses dois movimentos levaram por um lado à participação e por outro à privatização, resultando na fragmentação do Estado e das políticas públicas.

Na apresentação, ao abordar as questões relativas às bases do desenvolvimento, senti falta do conflito, tendendo a interpretá-la como uma visão mais normativa. Há uma tensão constante nas bases do desenvolvimento que não necessariamente conduzirá ao desenvolvimento. Chamo atenção para a questão da importância da construção da hegemonia no território. Em que medida a construção do território não está dependente da construção da hegemonia? E em que medida esta gestão social do território depende da construção de hegemonias que não excluem o campo político e as iniciativas da sociedade civil?

- Relação entre democracia representativa e participativa. A construção de conselhos (ou colegiados) garante por si só o alcance da democracia participativa? Lembro que os grupos sociais nem sempre (e quase sempre por tradição) possuem a cultura de participação. O colegiado, por si só, garante essa democracia?

Respostas

Cenário de conflito: o desenvolvimento territorial não é uma panacéia. Há enormes perdedores nesse jogo. Plano é conflito. A descentralização implica em enormes perdedores que resistirão a perder esses privilégios. Territórios de identidade é conflito.

Os territórios são mutáveis. A identidade é uma reação política, ela requer um disparador dessas identidades. Em uma situação eu me uno com outras pessoas, em outras provavelmente entrarei em conflito e me unirei a outros grupos. São reações que passam pelos territórios de identidade. Os territórios muitas vezes podem ser resultado da reação a uma política como a aplicada pelo MDA.

Oferta e demanda de políticas públicas: a agenda tem que ser construída em base a demandas (ascendentes) e a recursos como ofertas (verticais) para dar conta dessas demandas dos atores.

Dia 7 de novembro

EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS

1. Espanha – Marco Nacional de Desarrollo Rural – 2007/2013

Vicente Flores Redondo

A União Européia – UE, no nível supranacional, está marcando os rumos no desenvolvimento dos países do continente.

Zonas Desfavorecidas – aproximação importante ao conceito de território na Europa, são aquelas que “produzem em condições climáticas (pluviométricas, aridez dos solos) e topográficas (altitude) difíceis”, por isso recebem ajudas financeiras especiais da União Européia. Outro conceito importante são as chamadas “zonas de proteção da flora e da fauna (rede natura)”, nas quais agricultores protegem ou lidam com patrimônios de alto valor ecológico que implicam custos de produção mais elevados e adicionais, sendo, portanto, beneficiados com programas especiais da UE.

Políticas de desenvolvimento territorial e rural, diagnósticos e estratégias de intervenção para implementar as soluções.

Alguns modelos de ordenamento territorial e desenvolvimento rural têm provocado fortes impactos, como o litoral, zonas muito populosas, mas que têm uma agricultura intensiva e agressiva (frutas), excessivamente agroquímica e que ocupa poucos espaços. Outras agriculturas, mais agroecológicas e extensivas, de cereais, oleaginosas e outros, ocupam 80% do território e contribuem também com o ordenamento territorial e com a reprodução dos agricultores familiares.

A agricultura ocupa uma superfície territorial muito importante, e significa a Espanha profunda e esquecida.

Aspectos econômicos

- Produto Interno Bruto – PIB por habitante em processo de convergência

com a média da UE e com perspectivas de crescimento.

- Taxas de emprego e desemprego convergindo também, embora mais lentamente, no sentido da média da UE, e com um diferencial maior no caso de mulheres e jovens.
- Elevado incremento anual do Índice de Preços ao Consumidor.
- O setor agrário tem crescido a um ritmo de 3% a 4 % no PIB e o desemprego tem diminuído bastante. À crise do petróleo, nos anos 1970, se juntou uma significativa mudança de sistema e de regime político, provocando crises de emprego, inflação, desabastecimento etc.
- A integração à dinâmica dos mercados na UE e de outros mercados emergentes duplicou os preços dos cereais e, em consequência, o bem-estar dos agricultores. No entanto, isto trouxe também o aumento dos custos de alimentação para o consumo animal e também da energia.
- Balança comercial negativa, com alta dependência energética de importações de energias fósseis.
- Grande incremento no consumo de energia na última década.
- Demora no desenvolvimento e no uso de Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs.

Aspectos sociais

- A imigração cresceu rapidamente nos últimos anos e, ao mesmo tempo, verificou-se uma taxa de crescimento vegetativa muito baixa.
- A imigração é muito importante na Espanha. De 44 milhões de habitantes, 4 milhões são imigrantes que têm se incorporado como mão-de-obra. No entanto, a integração social não é pacífica, gerando conflitos étnicos, de convivência e sociabilidade.
- Crescente adoção das TICs pela população, mas concentrada nos jovens e nas zonas mais desenvolvidas economicamente.
- Adultos com menor grau de formação média ou superior do que a média da UE.
- Diferentes densidades de população entre zonas: grande concentração na costa e população rarefeita no interior com pequenas “ilhas” de núcleos com muitos habitantes.
- Grande parte do território despovoado devido às condições climáticas e à escassez de água, entre outras causas.

Aspectos ambientais

- Grande riqueza de biodiversidade, *habitats* e paisagens diferentes.
- Auspiciosas perspectivas no uso de energias alternativas, sobretudo eólica.
- Chuvas escassas e irregulares na maior parte do território, causando problemas de estiagem.
- Concorrência entre setores pelo uso da água.
- Risco de desertificação em determinadas áreas do território espanhol.
- Possível impacto das mudanças climáticas.
- Crescente volume de resíduos gerados.

Aspectos do sistema agrário

- A Lei de Desenvolvimento Sustentável para o Meio Rural vem a ajudar nos processos demográficos e de ordenamento territorial.
- A Espanha é muito desigual quanto à distribuição e uso dos recursos hídricos, a água é considerada um bem diferenciado, não exclusivamente mercantil.
- O significado econômico da irrigação nas explorações agrárias se manifesta no fato de que um hectare regado na Espanha produz aproximadamente seis vezes mais do que um de sequeiro, gerando uma renda quatro vezes superior. Porém, não deve se considerar unicamente sua importância econômica, pois a irrigação e o acesso à água, em geral, têm um papel multifuncional fundamental no processo de modernização da agricultura e de estruturação da sociedade rural espanhola.
- Na produção pecuária também se constatam modelos muito intensivos e agressivos (suínos) e outro extensivo (ovinos e caprinos).
- A importância relativa do setor primário espanhol na atividade econômica geral é superior à maioria dos países da UE.
- Problemas quanto à situação da estrutura agrária/fundiária: 75% são de pequenas explorações e agricultura *part-time*. Grande quantidade de pequenos produtores apenas contribuem nos ramos de produção, embora possibilitem que o território seja um grande fator de ordenamento territorial (democratização do acesso à terra).
- A Superfície Agrária Útil – SAU total na Espanha supera os 25 milhões de hectares.

- Situação dual das explorações espanholas: muitas pequenas explorações (55% do total) abrangendo 5% da SAU, e somente 8,7% das explorações ocupando o 69,1% da SAU. A imensa maioria das explorações agrárias (mais de 90%) tem como titular uma pessoa física, destacando-se nos últimos anos o peso crescente das fórmulas societárias e cooperativas.
- Envelhecimento da população agrária em comparação com outros países da UE. Migração, aposentadoria e abandono do meio rural.
- Nos anos 1960/1970 houve grandes imigrações a outros países europeus que passavam por processos de crescimento econômico. Nos anos 1980 se observam grandes contingentes de aposentados rurais. 12% população ativa agrária e que desceria a 7%. Em relação ao emprego, o setor agrário (agricultura, pecuária, caça e silvicultura) teve nos últimos anos uma população ativa média de cerca de um milhão de pessoas.
- Esse número supõe atualmente uma cifra de 4% da população ativa, sendo que desse total de pessoas empregadas no setor agrário, aproximadamente 1/4 são mulheres.
- Nos últimos anos tem se observado um aumento no número de trabalhadores assalariados na agricultura, até alcançar o 30%.
- Grande concentração da população nas zonas costeiras; e as centrais e montanhosas abandonadas.

Zonas rurais

- A metodologia proposta pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE para a definição das zonas rurais se baseia na densidade de população.
- São rurais os municípios cuja densidade populacional é inferior a 150 habitantes/km².
- No nível regional, distinguem três tipos de regiões:
- Regiões predominantemente rurais: mais de 50% da população vive em comunidades rurais (menos de 150 habitantes/km²).
- Regiões intermediárias: entre 15% e 50% da população da região vive em municípios rurais.
- Regiões predominantemente urbanas: menos de 15% da população vive em municípios rurais.

Resumindo

- Agricultura com grande incidência no ordenamento do território e muito dinâmica.
- Grande concentração da população em uma pequena porção do território (costas).
- Desertificação das zonas centrais.
- Abandono permanente do meio rural.
- Envelhecimento da população.
- Vontade de mudança.
- Consideráveis investimentos realizados.
- Novas oportunidades.

Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável – O Paradigma do Desenvolvimento Rural:

- A agricultura não tem condições de ser o motor responsável pela permanência da população no meio rural. Há que introduzir novos conceitos de multifuncionalidade e atrair novos investimentos, tecnologias e outras alternativas de atividades produtivas. Para isso é necessário realizar mudanças na política rural da UE, buscando uma nova Europa, ampliada e mais rural, e com novos regulamentos e programas comunitários.

Características

- Lei de orientação territorial: aplicada por zonas rurais diferenciadas.
- Lei de ações multissetoriais: um meio rural cada vez mais diversificado.
- Lei com elevado grau de governança: cooperação entre ministérios, concertação entre administrações e participação privada.

Objetivos

- Política rural de Estado necessária para a integração econômica, social e territorial das zonas rurais.
- Econômicos – manter e ampliar a atividade econômica.
- Sociais – manter e melhorar a população e elevar seu bem-estar social.

- Ambientais – conservar e recuperar o patrimônio natural e cultural.

Eixos dos programas de desenvolvimento rural

1. Melhora da Competitividade.
2. Meio Ambiente e Paisagem Rural.
3. Melhora da Qualidade de Vida (sociedade do conhecimento, recursos humanos, oportunidades econômicas).
4. Capacidade Local de Criação de Emprego e Diversificação de Atividades.

Cenário

- 20% da população reside no meio rural, que se transforma em 35% se incluirmos as zonas periurbanas;
- O meio rural abrange 90% do território;
- Tendência à localização de novas atividades econômicas e residenciais no meio rural.
- Forte desenvolvimento econômico da Espanha nos últimos anos, mas com importantes efeitos sociais e ambientais.
- Necessidade de uma política nacional específica.
- Coesão territorial e ordenamento do território.
- Priorização das zonas mais atrasadas, retendo jovens e mulheres em função do grau de envelhecimento da população rural.
- Ações multissetoriais.
- Ações ambientais.
- Diversificação de atividades.
- Multifuncionalidade.
- A governança como instrumento e resultado de novas articulações.

Objetivos

- Integração territorial das zonas rurais.
- Complementariedade entre meio rural e urbano.
- Desenvolvimento sustentável.
- Concertação institucional.
- Promoção da participação do setor privado.
- Preferência de direitos de produção pagos aos agricultores titulares

- de explorações agroecológicas, priorizando ainda mulheres e jovens.
- Serviços de assessoria agroambientais e sociais pelos quais os agricultores recebem subvenções, proteção trabalhista dos imigrantes que compõem a mão-de-obra da agricultura, seguindo diretrizes da UE.
- Conselho para o meio rural que articule a administração central do estado e as províncias e municípios.

Definições

- Meio rural: espaço geográfico formado pela agregação de municípios com população inferior a 20.000 habitantes e densidade menor que 100 habitantes/km²;
- Zona rural: âmbito de aplicação das medidas do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável regulado por lei;
- Município rural de pequeno tamanho: população inferior aos 5.000 habitantes e que seja integrado ao meio rural.

Institucionalidades

- *Comissão Interministerial para o Meio Rural*: órgão colegiado responsável por dirigir e coordenar a ação dos distintos departamentos ministeriais.
- *Conselho para o Meio Rural*: órgão de coordenação e cooperação entre as administrações públicas. Sua composição e manutenção dividir-se-á entre a Administração Geral do Estado, as Comunidades Autônomas e a Federação Espanhola de Municípios e Províncias.
- *Mesa de Associações de Desenvolvimento Rural*: órgão de participação, informação e consulta das entidades associativas relacionadas com o meio rural de âmbito estatal. Na sua composição haverá representações de:
 - Organizações empresariais
 - Organizações profissionais
 - Organizações sindicais
- *Nova Realidade Agrária*: diminui a presença da agricultura familiar, aumenta o número de assalariados agrários, em particular trabalhadores eventuais e migrantes, e cresce a agricultura *part-time*.

- ***Nova Realidade Rural:*** a renda e o emprego agrário e rural já não são sinônimos, novas tendências de localização da atividade econômica e residencial, e demanda social crescente de outras funções e serviços do meio rural.
- ***Nova Política Rural:*** com ações e medidas multissetoriais que requerem estreita colaboração entre administrações e entre estas e a sociedade civil.

2. França – Evolução e Funcionamento do Desenvolvimento Territorial na França

Philippe Bonnal

Particularidades do caso francês:

1. Combinação de centralismo e dinâmica social local. Traduz-se dentro da malha administrativa local. Há uma grande rede administrativa local que se torna interessante no momento de discussão de projetos, mas dificulta a centralização.
2. Distintas etapas do processo: ordenamento territorial, descentralização (definição de unidades autônomas) e territorialização das políticas públicas (preocupação do Estado em ficar mais perto da realidade local dos territórios).

Apresentação

1. Contexto histórico do desenvolvimento territorial na França. Ordenamento territorial para descentralização e territorialização.
2. A política de desenvolvimento territorial atual na França.
3. Comentários e observações sobre esse processo.

Os primeiros passos (1920–1945)

- Com a II Guerra mundial começa a preocupação com o ordenamento territorial. Preocupação com a reconstrução do país, como reconstruir? A preocupação não era apenas com a reconstrução, mas também com a modernização.

- Problematização: Paris concentrando a maior parte da atividade econômica; o Norte com mineração; e o resto a zona rural, "atrasada", mal equipada e com nível de vida muito inferior ao encontrado nas demais regiões.
- Crescem as idéias "Paris ou o deserto francês" e "para um plano de desenvolvimento territorial".
- A idéia é que o Estado que deve organizar ou conduzir a ocupação do território de maneira a permitir o desenvolvimento e reforçar a conformação de uma solidariedade nacional. Idéia de concentrar para obter vantagens, como no modelo fordista.
- Foram criadas as primeiras regras de localização, pensando na regionalização da França a partir de uma lógica administrativa do Estado. Período Charles De Gaulle.
- DAT (Direção do Ordenamento Territorial), FNAT (Fundo Nacional de Ordenamento Territorial) Caixa de Depósitos e Consignações.
- Época das grandes construções: mudanças de empresas, ordenamento hidroagrícola, infra-estruturas energéticas, zoneamento e regiões de ação.

Novo contexto

- Crescimento econômico.
- Êxodo rural.
- Urbanismo.
- Aconteceu um imenso êxodo rural que esvaziou o meio rural, concentração urbana. Problemas urbanos. Nova problemática em termos do ordenamento territorial. É necessário repensar as estratégias. Começar a pensar em projetos regionais estruturantes para tentar fixar a população no meio rural através, especialmente, de uma desconcentração da infra-estrutura de comunicação. Pensar numa dinâmica endógena do desenvolvimento regional.
- Política parecida com a política brasileira. Lógica descendente do planejamento a partir do Estado.

Estratégias Renovadas

- Desconcentração do tecido industrial.
- Projetos regionais estruturantes.

- Metrópoles de equilíbrio.
- Novas Instituições: CIOT (Comitê Interministerial de Organização Territorial), DATAR (Delegação do Ordenamento Territorial e Ação Regional) e FIAT (Fundo de Intervenção para o Ordenamento Territorial).
- Época das grandes obras tal qual houve no Brasil, deslocamento de empresas, criação de vias de comunicação, criação de malha de transportes.

A transição: 1974 – 1990, período de crise mundial (crises do petróleo) e alternância política

- Um contexto de crise econômica e alternância política.
- A contestação do referencial do ordenamento territorial foi uma das principais consequências dessa crise. A questão é então recolocada.
- Ordenamento territorial: cidades pequenas, intervenção de urgência e comunicação.
- A descentralização: as coletividades territoriais (1982) – comunas, departamentos e região; o CPER (Contrato de Plano Estado – Cidadão). Nesse contrato o Estado negocia com as regiões e repassa os recursos necessários para executar esse plano, criado por Mitterrand, em 1983, e que continua até os dias de hoje.
- Desenvolvimento local (inovações): primeiros contratos entre *pays*.

As políticas de desenvolvimento territorial atuais: o processo de implementação

- Novo contexto da problemática do desenvolvimento territorial (anos 1990). Crescimento econômico reduzido, “desertificação do campo”, mutação das relações rural-cidade. Mutação entre o meio rural e as cidades, ainda que seja diferente ao caso da Espanha apresentado anteriormente. Na França, 500 mil explorações agrícolas e concentração em torno de cadeias produtivas. Assim, há um processo de esvaziamento de algumas áreas, tornando-as desertas.

Prioridades

- Fortalecer os territórios rurais e a sua articulação com as pequenas

- cidades. Repensar o meio rural a partir das pequenas cidades. Fortalecer os serviços públicos nessas pequenas cidades, de forma a evitar o esvaziamento. Efeito da localização dos serviços públicos.
- Favorecer as redes de cidades médias que têm influência no desenvolvimento regional.
 - Favorecer as influências de grandes cidades.
 - Inserir melhor o espaço francês dentro do espaço europeu.

Marco jurídico

- Não está terminado ainda.
- Da LOADT (1995) a LOADDT (1999) – criação do **pays** que antes era experimental. Trata-se de um espaço de execução de projetos.
- Introdução do desenvolvimento sustentável, pensar as dimensões que devem ser levadas em conta, recombinação de grandes serviços no nível do território para se consolidar o desenvolvimento sustentável. Grande mudança: a incorporação da dimensão da sustentabilidade.

O poder das regiões

- A “intercomunalidade” (1999–2000).
- A comunidade de Comunas.
- A comunidade de aglomeração.
- A comunidade urbana.
- Intercomunalidade – criação das comunas para tomar conta dessa nova relação rural e urbana. Consórcios que reúnem várias comunas.
- Ato II da descentralização (2003–2004)
- Descentralização define a França como um país descentralizado, modificando para isso a própria Constituição. As intercomunalidades, unidades descentralizadas e autônomas, podem arrecadar impostos com o objetivo de executar suas próprias políticas. Por lei se dá o direito de experimentação territorial, por dois ou três anos, com a vistoria e fiscalização do Estado para continuidade ou não.
- Promoção da competitividade dos territórios (2002).
- Fortalecer **clusters** na idéia de foco na geração de conhecimento – parceria com universidades.

A estrutura da política de desenvolvimento territorial

- Atualmente a política de desenvolvimento territorial da França é uma política nacional. O Estado ainda detém instrumentos, porém seu papel é menor. É uma política descentralizada contratual.
- Uma política nacional:
 - CIACT: Conselho Interministerial do Ordenamento e da Competitividade dos Territórios.
 - DIACT: Delegação Interministerial de Ordenamento e da Competitividade dos Territórios.
 - CNACT: Conselho Nacional do Ordenamento e da Competitividade dos Territórios.
 - FNADT: Fundo Nacional de Ordenamento e do Desenvolvimento Territorial.
- Descentralizada, pois a região tem papel destacado. Com a preocupação de harmonizar os vários níveis (regional, intercomunal, nas comunas e departamento). Cada nível define suas grandes orientações.
- Uma política descentralizada:
 - Região: SRDAT (Esquema Regional de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial).
 - Intercomunalidade: SCOT (Esquema de Coerência de Ocupação do Território).
 - Comuna: PLU (Plano Local de Urbanismo).
- Departamento.
- Contratual: o contrato que se chamou contrato de plano estado – região em 2007 é renomeado, passando a se chamar de contrato de projetos estado – região. Ele é estratégico e integrador. Tem uma parte regional, a parte do ordenamento, e uma parte territorial que agrupa todos os contratos com os entornos locais, contrato de **pays**, contrato de cidade, contratos locais etc.

Uma política contratual

Análise do CPER (Contrato de Projeto Estado – Região): plurianual; estratégico; integrador: contratos de **pays**, contratos de aglomeração, contratos de cidades etc.; componente regional; componente territorial; e componente interregional;

Diferentes tipos de territórios

- *Pays*
- Parques naturais regionais – com produtores, artesãos, projetos turísticos que valorizam o ambiente.
- Parque natural nacional – proteção ambiental total, não entra ninguém.
- Aglomerações
- Redes de cidades
- Leader Plus (Europa)

Pays (locais/regiões): território apresentando uma coesão geográfica, cultural, econômica ou social. Trazem uma forte componente de identidade, mas não apresenta o termo explicitamente.

Os territórios de projetos

- Construído em torno de um projeto dos atores locais, organizados em conselho de desenvolvimento. São os atores locais que darão sentido aos projetos territoriais. O território é construído a partir dos atores locais, são eles que formulam a proposta. A proposta é definida a partir de um projeto, e não o contrário.
- Formalizado por um Plano de Desenvolvimento. Tem-se um projeto e então se formaliza um plano de desenvolvimento (*Charte*).
- Esse plano é negociado com a região e o departamento.
- Ele é validado pelo Estado e o *pays* passa a existir formalmente.
- Seleção de uma unidade de gestão.
- Financiado de maneira compartilhada. Depois de selecionar uma unidade de gestão, para administrar os fundos, cria-se um mercado voltado para a gestão desses recursos.

Mapeamento dos territórios: os territórios de projetos

- Parques Naturais Regionais: 45
- Territórios Leader Plus: 140
- *Pays*: 334
- Todos os PNR têm um espaço comum com pelo menos um *pays*.
- 120 territórios Leader Plus têm espaço comum com um *pays*, dos quais 61 têm os mesmos limites.

Os territórios de competitividade

- Pólos de competência: nova competitividade pela competência, idéia de *cluster*. Criar uma dinâmica territorial a partir da reunião de parceiros de criação de conhecimentos e parceiros industriais e de serviços, cada um especializado dentro de seu ramo. Não se trata de transformar todo o *pays* num *cluster* de competência, mas somente alguns, pois o objetivo é selecionar aqueles que poderão ser inseridos na competição européia ou mundial.
- Dá-se por licitação e deve atender as condições de ter um tecido social e econômico, ser coerente em seu plano de desenvolvimento, já ter um posicionamento no sistema europeu e internacional e ter a definição de um sistema de governança do pólo.

O Mapeamento dos Territórios: os territórios de competitividade

- Licitação em 2005: 64 pólos (15 com vocação internacional).
- Licitação em 2006: 100 pólos selecionados.

Os territórios de governança

- O espaço nacional: 64 milhões de habitantes; 553.000 km².

As coletividades territoriais

- Regiões 26: (22 metropolitanas, 4 ultramarinas)
- Departamentos: 100
- Comunas: 36.679

A Intercomunalidade

- Comunidades urbanas: 14
- Comunidades de aglomeração: 169
- Comunidades de comunas: 2400

Há um século a administração do Estado tenta reduzir o número de comunas, mas não consegue. A comunidade de comunas é uma forma de superar esse problema, pois recursos são repassados de uma etapa anterior

de direcionamento para as comunas, para uma etapa atual de repasse para os consórcios, facilitando gestão dos recursos e os processos de repasse.

Debates e comentários

- Refiro-me à parte de sua exposição que destaca a intercomunalidade, uma revolução silenciosa em debate.
- Passou pela lei com determinado consenso. E o país mudou com a descentralização, fica a interrogação de como separar as responsabilidades no nível local e no nível intercomunal. Existem comunas que gostam de sua administração local e não têm interesse em tornar a administração intercomunal. Os custos da administração intercomunal cresceram.
- Territórios de governança, territórios de projetos: complementaridade ou rivalidade?
- A integração rural-urbana é uma relação que oscila entre cooperação e defesa. Casos em que a cidade periférica é uma comuna de aglomeração que forma uma comuna para negociar com as cidades vizinhas a extensão de alguns serviços e infra-estruturas. Então há cooperação, mas também defesa e conflitos.
- A descentralização é a redução do papel do Estado ou é a nova expressão de uma relação assimétrica?
- Muitas vezes existem *pays* que preferem negociar diretamente com o Estado do que com a região (que está mais ligada com a União Européia).

Debates

Em pouco tempo a França passou de um país centralizado para uma estrutura relativamente bem descentralizada. Como se deu o processo de revolução silenciosa? Para a cooperação entre as comunas, ao que me parece, houve não apenas o incentivo, mas uma certa pressão e imposição do Estado central.

Resposta: Efetivamente, faz sentido pensar a descentralização francesa a partir de 1982 com a criação das regiões, pois foi quando a maior parte dos serviços importantes passaram a ser administrados pela região. Fiz referência a oito anos de descentralização, pois queria enfatizar a criação inovadora de espaços, a autonomia na criação pelos atores locais de espaços de intervenção. Esses espaços

podem ser marcados até pela rivalidade.

Como se deu o processo de integração das comunas na intercomunalidade? O Estado induziu ou até impôs a entrada das comunas nessa lógica organizativa.

Resposta: Intercomunalidade é um espaço novo de relação que foi criada pelos atores sociais, quer dizer, em que houve forte influência na organização da sociedade civil, definindo o mapa dos serviços públicos.

Onde entra a participação da sociedade civil e o controle social no desenvolvimento territorial na França?

Resposta: Articulação dos atores locais: no projeto todos passam por uma estrutura chamada Conselho de Desenvolvimento que agrupa todos os atores sociais e econômicos no nível local e são eles que constróem um projeto coletivo de desenvolvimento territorial, um pouco semelhante ao território SDT. A SDT para mim é uma política ainda limitada, principalmente porque refere-se apenas a um único ator social, a agricultura familiar. Um pays é mais ampliado, não se resume apenas a um segmento da sociedade civil. E é esse conselho quem exerce a fiscalização.

E no caso da Espanha, os processo de educação como interferiram no êxodo rural; a educação teve participação nessa descaracterização da vida rural?

Resposta: Houve uma intervenção do Estado no que diz à educação primária e secundária, com escolas e transportes. Já no caso das universidades é mais complicado, a ação do Estado se deu aumentando o número de bolsas e incentivos à educação.

Há uma redução no papel do Estado ao mesmo tempo em que cresce o território como gestor. Quando o território avança e consegue ser gestor de recursos e de políticas, há um consentimento do Estado de que o território possa ampliar esse poder decisório ou existem conflitos nessa área? Como se negocia cooperação e conflito?

Como se deu a organização dos trabalhadores rurais, sobretudo no que diz respeito à produção do marco de ordenamento territorial?

Resposta: Durante a ditadura franquista a organização sindical estava proibida ou bastante controlada. Na democracia tratou-se de tirar das Câmaras Agrárias o poder vertical, introduzindo as demandas de todas as expressões de trabalhadores do campo, grandes, médio e pequenos reunidos em associações e sindicatos tanto de esquerda como de direita.

A menos que o Estado Nacional, que no meu ponto de vista tem possibilidades muito remotas, desapareça a relação será sempre assimétrica. Sempre haverá alguma relação assimétrica. Agora a questão importante, em minha opinião, é verificar se essa relação impede o nascimento de oportunidades e possibilidades de êxito para os territórios, ou não.

E os partidos políticos, as assembléias, o poder legislativo; como interferem nessa estrutura administrativa?

Resposta: Os representantes, em Paris, negociam com os ministérios projetos de interesse de suas regiões ou comunas, dificultando a autonomia das instâncias da descentralização administrativa e a possibilidade de uma gestão mais efetiva por parte da sociedade civil.

Dia 7 de novembro

EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS

1. México

Letícia Deschamps

O rural no México se define em função da população e pode ser abordado de duas maneiras: uma forma mais tradicional diz que mais de 24 milhões de pessoas moram em mais de 196 mil localidades com menos de 2.500 habitantes. A este total podemos somar outros 14 milhões de pessoas, se incluirmos também mais de 2.500 localidades que têm entre 2.500 e 15.000 habitantes.

Outra forma é utilizarmos uma classificação territorial, definindo como municípios rurais aqueles nos quais mais de 80% da população vive em localidades de até 2.500 habitantes. Assim há no México 991 municípios com mais de sete milhões de habitantes, sendo que quase 24% da sua população maior de 15 anos é analfabeta e cerca de 48% não finalizaram o primeiro grau.

De maneira semelhante, considerando como municípios rurais semiurbanos aqueles nos quais 80% da população moram em localidades de até 15.000 habitantes, contamos no México com 987 municípios com uma população de 15 milhões, com índice de analfabetismo próximo aos 16% e 38% sem a escola primária concluída. Conforme estes critérios, podemos resumir que México tem 1.978 municípios rurais (80,6%) com uma população de quase 25 milhões de habitantes.

Outro aspecto importante sobre o espaço rural no México é a estrutura agrária. Depois da revolução, o processo de reforma agrária criou a propriedade social, restituindo as terras às comunidades indígenas e distribuindo outras entre as famílias camponesas. Hoje existem aproximadamente 75 milhões de ha de pequena propriedade, onde cada proprietário não possui mais de 100 ha.

A propriedade social representa 52% do território nacional (com mais de 103 milhões de ha) e cerca de 4 milhões e 200 mil famílias, sendo mais de

84 milhões de ha. No regime ejidal há 17 milhões de ha como propriedade das comunidades indígenas.

Em cerca de 85 milhões de ha, a propriedade social corresponde a terras de uso comum com direitos de propriedade muito ambíguos e onde principalmente se percebe a degradação e o não aproveitamento dos recursos naturais.

Antecedentes jurídicos no início deste século:

- 1980-90 – Sucateamento da estrutura governamental.
- 1993 – Lei Agrária. Segurança jurídica no acesso à terra (permitindo vender ou alugar as terras para gerar segurança jurídica e incorporação ao mercado).
- 1993 – Modificação na estrutura dos subsídios ao campo.
- 1994 – Início dos Tratados de Livre Comércio.

Nesse contexto, a Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, responsável por apoiar o desenvolvimento dos territórios rurais desde 2001, implementou um conjunto de esforços e ações com o objetivo de resolver os problemas que afetavam o meio rural mexicano.

Um resultado significativo foi a promulgação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, em dezembro de 2001, aprovada com o apoio de todas as forças políticas e com grande participação e consenso dos principais atores sociais rurais.

A lei tem uma visão estratégica do setor rural, considerando-o um espaço multidimensional. O objetivo é atingir o desenvolvimento e a intervenção multissetorial, produzindo uma visão integral e integrada do desenvolvimento.

A complexidade da economia rural (produção, insumos, crédito, serviços de apoio, transformação, comércio).

Fomento da coesão territorial e social, respeitando a cultura, a história e a tradição.

Novos ordenamentos institucionais nos territórios: conselhos municipais, territoriais, regionais e nacionais, com participação do setor público e da sociedade civil, discutindo os montantes e a alocação de recursos.

O território rural é pensado como unidade de gestão multidimensional, multissetorial e multifuncional.

Perspectiva Integral da Política de Desenvolvimento Rural = Desenvolvimento Econômico + Desenvolvimento do Capital Físico + Desenvolvimento do Capital Humano e + Desenvolvimento do Capital Social.

Dois grandes eixos fazem parte da Política de Desenvolvimento Rural

1. Fortalecimento da organização econômica e empreendimentos rurais (cooperativas).
2. Fortalecimento institucional desde o âmbito local.

Para atingir esses eixos, a política atua em:

- Desenvolvimento de capacidades, tanto para o âmbito trabalhista quanto para o empresarial, como para a construção de uma nova cidadania e institucionalidade rural, com enfoque includente.
- Inversão produtiva para além das atividades agrícolas, facilitando a diversificação econômica com a criação de empresas cooperativas e a incorporação de segmentos tradicionalmente excluídos: mulheres, jovens, indígenas, idosos e pessoas com algum tipo de deficiência física ou mental. A inversão social busca a dotação de bens públicos que gerem condições para o desenvolvimento social, humano, econômico no território.
- Fortalecimento da participação social por meio da instalação, formação ou consolidação de instâncias cidadãs para planejamento e gestão do desenvolvimento: conselhos de desenvolvimento rural e comitês de sistemas produto. Estas vertentes se articulam em torno às iniciativas locais de desenvolvimento de inversões produtiva ou social.
- Estratégia geral a partir de mais investimento produtivo e social e fortalecimento da participação social tomando decisões que definem seus projetos e Planos de Desenvolvimento Municipais.
- Fortalecimento da organização econômica rural: incremento das atividades não agrícolas (serviços de apoio à produção, beneficiamento, comercialização e armazenamento) complementares às tradicionais

do mundo agropecuário, com impactos importantes na diminuição da pobreza (2000 – 2004) em relação ao meio urbano, embora se trate de um problema estrutural que atinge principalmente aos pobres e outras populações com piores indicadores de vida.

- Competitividade produtiva em torno de um sistema, produto ou cadeia de um determinado produto, trabalhando todos os atores envolvidos em termos de diagnóstico, planos, projetos e outras iniciativas (produtores, setores de serviços, técnicos, beneficiamento, consumidores). Ampliar ações destinadas à criação e fortalecimento de empresas rurais, associando unidades produtivas familiares e fomentando a competitividade dos sistemas produto de alta inclusão social, pois 44% da população dos municípios rurais se ocupam no setor primário da economia.
- O foco são as empresas de tipo cooperativo; não se criam novas organizações e sim se aproveitam as existentes, sobretudo, as originadas a partir das unidades familiares, que não competem com as grandes e geram economia de escala, volumes e diminuição de custos.
- Fortalecimento Institucional – articulação ou coordenação (inclusive financeira) entre o nível federal, estadual e municipal (coordenação vertical) e entre esses níveis também há relação de coordenação horizontal. Na instância federal existem sistemas de articulação intersetorial de políticas. O desenvolvimento se constrói a partir da demanda e não da oferta governamental. É importante a descentralização dos recursos nos municípios (50%), onde se decide como se aplicarão e quais são as prioridades.
- Inclusão dos indígenas, jovens e mulheres, incorporando-os nos conselhos municipais e territoriais, atendendo suas demandas e projetos.
- Nova relação entre o governo e a sociedade civil organizada por intermédio de diversas estratégias e mecanismos facilitando a participação da população – visão coletiva do futuro desejado desses territórios. Os atores se comprometem com o processo, garantindo sua sustentabilidade.
- Competitividade territorial: por um lado a econômica com empresas e sistemas produto, e por outro, a competitividade institucional via Conselhos de Desenvolvimento Territorial, sendo a sociedade a principal referência para pensar e aplicar recursos e fazer a gestão dos processos.

Sob esta perspectiva, se avança em direção a uma política de desenvolvimento rural com enfoque includente e de equidade para as populações rurais, superando a velha visão de que o sujeito do desenvolvimento rural é o produtor possuidor de terra ou gado, para considerar o conjunto da população. Assim, tem ocorrido uma mudança muito significativa construindo uma política multisectorial que impulsiona a gestão desde o local. No México estão funcionando mais de 2.200 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, representando cerca de 90% do total de municípios no país.

Coordenação institucional

- A Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável responsabiliza a Secretaria de Agricultura pela coordenação de todo este processo. Criada em 1946, se faz presente nos 32 estados mexicanos por intermédio de delegações e da prestação de diferentes serviços em grande quantidade de municípios. A própria lei dispôs a criação do Programa Especial Concorrente, o qual estabelece que os recursos públicos orientados ao setor rural devem estar identificados e articulados para um melhor desempenho e impacto nos fins para os quais foram destinados. O Programa conta com a participação de 10 Secretarias (Agricultura, Saúde, Educação, Meio Ambiente dentre outras). Constitui-se como uma espécie de arranjo intersetorial para chegar nos territórios.
- Desenvolvimento de capacidades locais: o desenvolvimento rural deve se sustentar nos atores locais, representantes legítimos das expectativas e iniciativas das organizações e comunidades rurais. *Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral* – SINACATRI chega nas localidades, para que os mesmos agricultores definam e instrumentalizem as ações de capacitação junto com as instâncias de planejamento local.
- No ano de 2007, o SINACATRI trabalhou com 852 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural com a finalidade de gerar e aplicar igual número de programas locais de capacitação para atender às necessidades de capacitação de 240 mil habitantes rurais, articulados às ações que os espaços locais impulsionaram para seu desenvolvimento.
- Sistemas de apoio à capacitação e ao fortalecimento do conhecimento dos atores locais.

- Programas locais de capacitação – processo de reflexão com suas prioridades de formação, buscando as instituições com acúmulo prático para fazerem parte desse processo, tanto do setor público como privado. Programas participativos, de construção coletiva e com o monitoramento dos Conselhos.

Para impulsionar os programas locais de capacitação, o SINACATRI utiliza quatro estratégias de apoio:

1. Oferta institucional.
2. Sistema de avaliação e certificação dos participantes dos processos de capacitação (competências trabalhistas e equivalências).
3. Rede Nacional de Infra-estrutura Educativa, muitos equipamentos e instalações abandonados passaram a serem utilizados, ampliando a quantidade e qualidade dos cursos de formação e informação.
4. Rede Nacional de Profissionais Rurais, com as especialidades necessárias para serem contratados pelas organizações camponesas.

2. Portugal – Da Agricultura ao Rural, refazer o território

Professor Fernando Oliveira Baptista

Estrutura da Apresentação

1. Transformações recentes do mundo rural agrícola em Portugal e seu rebatimento nas políticas públicas.
2. Comentários sobre as políticas públicas.
3. Temas que surgem sobre o desenvolvimento rural.

Os território têm de ser definidos de forma operacional, tendo em vista os fins para os quais foram criados. Não se criam territórios por criar, mas para um fim. O desafio então passa a ser analisar as realidades que existem em cada um desses territórios.

Evolução recente

A produção agrícola especializou-se e separou-se da produção florestal. A produção agrícola e a produção florestal ocupam hoje apenas uma parte do tradicional espaço agroflorestal português: elas produzem mais ou a mesma quantidade em muito menos espaço.

Essa parcela do espaço agroflorestal não ocupado pelas produções agrícola e florestal, no contexto atual, reparte-se em manchas com vocações para a proteção e a conservação; as atividades territoriais; e outras atividades.

No contexto atual, tanto as produções (agro-florestal e agrícola) quanto os aspectos relacionados com a proteção e a conservação e as demais atividades territoriais dependem (quase que exclusivamente) de mercados e decisões exteriores ao rural. As decisões que impactam o meio rural estão relacionadas a dinâmicas efetivamente exteriores ao meio rural.

As transformações das últimas décadas: as produções agrícola e florestal já não são mais a base econômica e social do rural; hoje a população rural não vive mais da produção, vive dos serviços e de transferências, particularmente, das aposentadorias e pensões. Boa parte do rendimento agrícola gerado no espaço rural ou pelas pessoas que ocupam o espaço rural não fica nesses espaços, mas sai deles e é consumida nas cidades. O rural articula-se com mercados não-locais.

Novas dinâmicas

De qualquer forma, novas dinâmicas são verificadas no meio rural. Essas dinâmicas são ligadas a demandas urbanas: atividades territoriais e ligadas à herança rural; dinâmicas de novas moradias (residências secundárias e novos residentes); dissociação residência e trabalho; novos modelos de organização do trabalho.

Essas dinâmicas combinam com um contexto de redução expressiva da população rural – que dificilmente é absorvida por novos mercados ou é capaz de promover novas iniciativas de forma autônoma. Boa parte dessa população rural está abaixo da linha de pobreza.

Resumo

O rural: as economias rurais são fracas. Há pobreza e baixo ou restrito acesso dessa população a serviços básicos. É necessário cuidar dos serviços sociais para manter essas populações. E que existem novas dinâmicas que podem e devem ser aproveitadas no cenário atual.

O espaço: adequada gestão ambiental e conservação da natureza, o fortalecimento de produções agrícolas e florestais competitivas e as novas dinâmicas (patrimônio natural e atividades territoriais).

Hoje são duas as questões principais que devem ser levadas em conta: tanto o rural como o espaço articulam-se quase que exclusivamente com mercados extralocais; a questão do ordenamento e da gestão do território.

O rural não vive exclusivamente da agricultura. Existem dinâmicas do entorno que ainda pouco se relacionam com o meio rural. O rural, muitas vezes, está isolado.

Desenvolvimento rural e territorial: a questão surgiu porque existem partes da população e dos espaços que ficaram à margem do “sucesso” dos principais atores agrícolas e industriais e que não se incluem nos setores que lideram o “sucesso”. A resposta que atualmente é dada está voltada para a dimensão territorial, mas se o enfoque territorial pode sozinho resolver essa questão, ainda está para se provar.

O que o mundo rural exige das políticas públicas

- Combate à pobreza e exclusão social.
- Acesso a serviços: faltam serviços sociais como educação e saúde etc.
- Demandas do espaço:
- Produção agrícola e florestal competitivas.
- Ambiente e conservação da natureza.

Economias rurais locais

As dinâmicas rurais hoje não são locais. Estão associadas a outros mercados.

Importante dar atenção diferenciada à pobreza e à exclusão social: na resolução desse quadro, diversas políticas são necessárias. A lógica da política atual precisa ser modificada. A política atual tem a lógica de que os excluídos não se inserem nos mercados mais dinâmicos por falta de competências. Normalmente a política de pobreza baseia-se nisso. Isso é discutível. Coloca-se o problema da pobreza e da exclusão em nível individual. Seus resultados não têm resultado na diminuição da população que se encontra abaixo da linha de pobreza.

A questão não pode ser equacionada apenas com base na inadequação individual ao mercado de trabalho, mas situada num quadro ampliado de ruptura entre o funcionamento do sistema econômico e a sociedade.

A política de desenvolvimento rural

Hoje o rural está separado do espaço. O antigo rural era do nascimento, as pessoas nasciam lá. A agricultura passou a ser um rural que não é ocupado pela agricultura e que também não é espaço, pois não guarda identidade e nem mesmo é local de moradia ou de nascimento. O projeto então que está “por trás” é passar para um rural que volte a ser associado ao espaço. O que se propõe hoje para se pensar o desenvolvimento rural é a rearticulação do rural ao espaço.

Transição rural

- Primeira etapa
 - Rural = agricultura = espaço
- Segunda etapa
 - Rural ≠ agricultura ≠ espaço
- Terceira etapa
 - Rural = espaço

Política agrícola comum

- Falar da política de desenvolvimento rural exige uma introdução: na Europa, ainda que existam políticas nacionais, não se pode ignorar a presença e a influência da Política Agrícola Comum. Novamente, percebe-se a importância do rebatimento de decisões globais sobre o território.
- Primeiro pilar: em grande parte o governo destinou aos produtores

pagamentos desligados da produção. Cumprimento de algumas condicionalidades.

- Segundo pilar: desenvolvimento rural – preocupação com a competitividade; preocupação com o ambiente e com a conservação da natureza e o ordenamento do território. Há também um eixo que busca a diversificação das atividades rurais, e melhorar as condições de vida da população rural, por exemplo, o Eixo Leader.
- No novo quadro de 2007–2013 a UE não definiu montantes fixos para esses eixos. Boa parte dos recursos são destinados e fica a cargo das políticas e das decisões nacionais. De acordo com o diagnóstico do país e com sua estrutura política, econômica e social, cada país define as suas políticas de desenvolvimento rural. Cada país optou por ter nesse quadro uma grande flexibilidade.
- Repartição em porcentagem do Fundo Europeu de Apoio ao Desenvolvimento Rural (União Européia – Feader). Ainda existem alguns números encobertos.
- Causas da preferência pela agricultura e atividades florestais em Portugal: expressiva participação territorial das explorações agrícolas (embora essas explorações não produzam necessariamente), somada à visão corporativa da agricultura e à tendência à organização setorial do estado.
- Em Portugal, em muitas atividades tradicionalmente relacionadas ao “ambiente e conservação da natureza” há previsão de recursos para a agricultura e para a floresta, no sentido produtivista (preservação da atividade agrícola em zonas desfavorecidas, particularmente).
- O peso da agricultura e da floresta no Feader é de 66%.

Alguns comentários

- O debate sobre as políticas relativas ao meio ambiente e à conservação da natureza ainda possui um forte componente de apoio ao rendimento agrícola.
- As explorações agrícolas como agentes privilegiados das políticas.
- A fraca prioridade dada ao apoio das economias rurais locais (cujas dinâmicas cada vez mais estão fora do rural e descoladas da produção) prejudica a adoção de ações de apoio do desenvolvimento dessas áreas.
- A prioridade dada à agricultura dificulta também a transição rural.

Aspectos importantes na aplicação das políticas de desenvolvimento rural

1. Quadro institucional: para o espaço e para o rural não há apenas políticas rurais. Ou se consegue a convergência dessas políticas ou nada será alcançado; a articulação dessas políticas depende da mudança do quadro institucional. Diferentes políticas devem convergir numa perspectiva territorial.
2. Capacitação institucional: apoiar as instituições e as organizações locais para que as mesmas possuam a capacidade de se inserir nas dinâmicas de desenvolvimento. De nada adianta apoiar múltiplas instituições se não são capazes de tomar decisões.
3. Interesses e instituições: apoiar a emergência e o fortalecimento dos interesses, organizações e instituições empenhadas num modelo territorial.
4. Metodologia Leader tem dado bons resultados, baseada numa metodologia de baixo para cima. E essa definição não está pautada numa análise que a contrapõe a uma de cima para baixo. A política nacional, nesse sentido, ao ser aplicada busca uma perspectiva de baixo para cima. Aqui pode existir um conflito de legitimidades. A metodologia Leader entra em choque com os interesses do prefeito e da Câmara.
5. Questões de escala: decisivas. Considerar a escala na valorização e exploração econômica de recursos, onde possam convergir os interesses territoriais.
6. Importância da inovação - em particular nas atividades associadas à valorização econômica dos recursos naturais e das amenidades do meio rural.
7. O desenvolvimento rural não é apenas criar emprego e riqueza, o desafio é não marginalizar os que estão no meio rural. O problema e o desafio principal são como enraizar a população rural.
8. Os agentes locais têm dificuldades: a debilidade institucional, a pequena escala das iniciativas associadas à escassez de capital; o nível dos saberes técnicos e das competências em gestão e organização; a fraca articulação com redes comerciais e de promoção; as dificuldades de relacionamento institucional e de acesso a informação e aos círculos de decisão; a difícil compatibilização entre alguns hábitos e tradições locais e o perfil da procura urbana.

O local como nível de desenvolvimento. O local é relevante como potencializador de oportunidades, como residência, mas o local não é importante economicamente, ele é meramente o local onde se cruzam os fluxos. São esses fluxos que estruturam o local.

O desenvolvimento rural situa-se entre a exterioridade e o caráter volúvel dos grandes agentes externos, que ditam de certa forma suas dinâmicas, e as dificuldades de mobilização endógenas (por suas múltiplas carências), ou seja, de forma simplificada: pela procura de investimentos externos e a aposta nos recursos e nas capacidades locais. Essas opções não podem se excluir.

Relevante destacar a importância do local como expressão da diversidade potencializadora da valorização patrimonial e dos recursos naturais, de instalação das atividades territoriais e de movimentos residenciais. Espaço de residência e de representação de interesses, de conflitos. Espaço de relações entre identidades e de redes de solidariedade. Espaço de cidadania e de participação.

Debates

Qual o sentido de separar o urbano do rural e se especificar o rural se eles interagem, estão ligados? Qual o sentido de ligar a agricultura ao rural, e a questão do êxodo tanto do rural quanto do agrícola?

Resposta: Densidades diferenciadas nos atores, suas capacidades de influência e intervenção política, uso e conhecimento de mecanismos e instrumentos. A multidimensionalidade tem que ter uma base econômica que venha do poder público ou da iniciativa privada. A questão é essa, como fazer conviver com a economia. A reinvenção de identidades para ser comercializada precisa ter um atrativo e condições de ser valorizada economicamente no mercado. Por isso, há que conviver com a economia. Não há vida sem economia. Como se concilia a identidade com o mercado? Ver o exemplo do Brasil com dois ministérios que se ocupam de duas dimensões do rural/agrícola. Considerar dentro do rural o urbano também. Nos municípios se trabalha nos aspectos rurais e urbanos, mesmo nos municípios urbanos.

Como fazer a concertação entre as tendências globais de mercado e as identidades locais que apresentam interesses conflitantes e contraditórios?

Várias experiências de formação por organizações sociais e privadas, há repasse de recursos públicos, qual a legislação existente, facilita ou não?

Idéia de um ambiente harmônico com a sociedade civil (México), sem conflitos entre poder público e sociedade civil.

Resposta: É muito diferente o que acontece nos Conselhos, segundo sejam os níveis de relação. Ao nível federal os conflitos são mais evidentes, sobretudo com as organizações indígenas.

- *Sistemas Produtos com o desenvolvimento territorial, cadeias verticalizadas.*
- *Cada estado define seus sistemas produto a partir das suas potencialidades.*

Dia 7 de novembro

EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS NO ÂMBITO ESTADUAL

1. Bahia – O Reconhecimento dos Territórios de Identidade como Unidades de Planejamento Governamental

Ronald de Arantes Lobato – Secretário de Planejamento

O tema do desenvolvimento é instigante e muito abrangente.

A Bahia alcançou o sexto lugar em nível de atividade econômica, mas tornou-se campeã nas desigualdades sociais, no desemprego, no analfabetismo, especialmente na região do Semi-árido.

A Bahia também é marcada por forte desigualdade regional, tanto do ponto de vista econômico quanto social, desigualdade que revela uma forte concentração da renda e da atividade econômica na Região Metropolitana de Salvador, além de registrar um dinamismo mais acentuado nas regiões fronteiriças como o oeste, o extremo sul e o norte do estado.

Não se trata de limitar ou inibir o desenvolvimento das áreas mais dinâmicas, mas de modificar o dinamismo das áreas mais deprimidas, menos desenvolvidas, visando à redução gradual das diferenças na qualidade de vida e nas oportunidades econômicas entre as distintas regiões do estado e interromper o êxodo rural que contribui para a desagregação social. Daí a relevância do papel a ser desempenhado pelo planejamento regional como instrumento de correção das distorções produzidas pelo mercado e pela forma, até pouco tempo atrás praticada, de se administrar os incentivos econômicos.

O território é uma entidade complexa, um misto de problemáticas semelhantes, experiências históricas, bases culturais comuns e relações estreitas de confiança. É menos um espaço geográfico e mais uma identidade compartilhada que busca institucionalizar a forma da sua representação política e administrativa.

O enfoque territorial se caracteriza por:

- A passagem de uma economia local pra uma economia territorial.
- O resgate de uma economia territorial, local e rural nas estratégias de desenvolvimento econômico.
- A passagem de uma competitividade setorial e privada para uma competitividade territorial.
- A gestão ambiental e o desenvolvimento do mercado e dos serviços ambientais como atividades preferenciais.
- O ordenamento territorial como complemento à descentralização.
- A cooperação e a responsabilidade compartilhada como elemento de participação.
- A formulação de políticas macroeconômicas, setoriais e locais mais coordenadas.
- A superação de políticas compensatórias e a formulação de políticas setoriais articuladas num território rural.
- O combate à pobreza rural baseada em uma concepção ampla dos meios de vida da população rural.
- A gestão do conhecimento e da inovação como propulsores do desenvolvimento.
- A percepção de que os aglomerados urbanos são parte dos territórios integrando o rural e o urbano.

As políticas públicas serão muito mais efetivas e transformadoras da estrutura social e econômica, se embasadas nas demandas emergentes dos territórios. A alma da política pública tem que se inspirar no território. Os conceitos de pluralidade e de transversalidade são caros ao território. O planejamento tem que conviver com as demandas e a consulta popular, assim como com as restrições orçamentárias. O território tem que ver com confiança e a confiança é mais efetiva do que os compromissos contratuais, apoiando territórios verdadeiros e legitimamente construídos.

Os investimentos mais importantes na formulação das políticas públicas devem ajudar na identificação de novos territórios e no apoio à organização de territórios verdadeiros, legitimamente construídos, contribuindo nos processos de autodeterminação, para que se tornem capazes de reivindicar o tratamento que lhes é devido.

Nos últimos anos, há uma crescente preocupação da parte dos governos no sentido de buscar uma melhoria das condições de vida das populações carentes, mormente localizadas na região semi-árida. Todavia, os processos de intervenção governamental e as políticas públicas desenhadas com o propósito de assegurar a transferência de renda para essas populações menos favorecidas, demonstram eficácia limitada, pois só produzem algum resultado para uma clientela que já se encontra minimamente incluída dentro dos parâmetros sociais (Cadastro de Pessoa Física, Cédula de Identidade e conta em banco).

O desafio é atrair populações carentes até desses mínimos e indispensáveis requisitos da cidadania e que permanecem majoritariamente fora do alcance das políticas públicas, tornando urgente a necessidade de uma mais justa distribuição dos ativos produtivos e ambientais, por intermédio de mecanismos de transferência de renda, capital e conhecimento, indispensáveis para a formação das capacidades e habilidades humanas.

Primazia do interesse particular sobre o interesse coletivo, inclusive com a participação ou omissão da burocracia pública. Daí a necessidade do comportamento republicano e do cumprimento dos direitos.

A confiança está diretamente relacionada às novas formas de controle social, baseadas na descentralização e no conceito de território, que por meio das suas redes consegue valorizar os recursos e conhecimentos locais para dinamizar a produção, promover uma distribuição mais equânime das oportunidades, preservar o meio ambiente e assegurar um processo consistente de mudança social.

O controle social significa a sociedade alerta, fiscalizando e assumindo novas funções públicas não governamentais, rompendo com o patrimonialismo tradicional e os arranjos baseados no clientelismo e na corrupção. Assim se faz a efetiva descentralização do poder e democratização das decisões, que decorrem da confiança e da transparência.

As novas estratégias de desenvolvimento territorial estão sendo propostas no intuito de aproveitar os valores e culturas locais, e constituem uma prioridade do governo da Bahia, manifesta dentre outras ações pela criação das Secretarias de Desenvolvimento e Integração Regional e de Desenvolvimento Urbano, às quais caberá, sobretudo, articular a execução das diferentes políticas públicas no âmbito territorial, fazendo a intersetorialidade acontecer nos recortes territoriais.

Territórios de Identidade

01 Irecê

02 Velho Chico

03 Chapada Diamantina

04 Sisal

05 Litoral Sul

06 Baixo Sul

07 Extremo Sul

08 Itapetinga

09 Vale do Jiquiriça

10 Sertão do São Francisco

11 Oeste Baiano

12 Bacia do Paramirim

13 Sertão Produtivo

14 Piemonte do Paraguaçu

15 Bacia do Jacuípe

16 Piemonte da Diamantina

17 Semi-árido Nordeste II

18 Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte

19 Portal do Sertão

20 Vila Rica da Conquista

21 Recôncavo

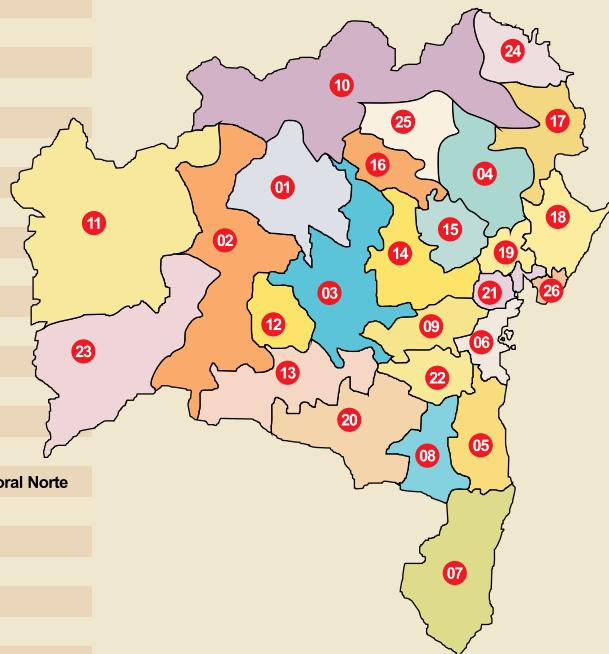
22 Médio Rio das Contas

23 Bacia do Rio Corrente

24 Itaparica

25 Piemonte Norte do Itapicuru

26 Metropolitana de Salvador



O recorte com base nos territórios de identidade, definidos a partir de uma ampla participação das organizações da sociedade civil, já adotado na elaboração do Plano Plurianual – PPA e que será também utilizado nos próximos anos nos orçamentos anuais, possibilitará uma maior legitimidade na gestão da política de desenvolvimento regional. A formatação desta política e seu respectivo modelo de gestão estão sendo discutidos com os representantes dos territórios, dos movimentos sociais e das instituições públicas. As Plenárias do PPA permitiram alocar recursos para área social na ordem de 58,7% do orçamento.

O PPA revelou a necessidade de se aprofundar o debate e os conhecimentos técnicos, burocráticos e políticos sobre a organização dos territórios; eles existem independentes de leis e formalismos tecnicistas de planejamento. Expressam a vida da sociedade e a ação política transformadora.

Atualmente a Secretaria do Planejamento dialoga com a CET – Coordenação Estadual dos Territórios, e coordena um grupo de trabalho com o propósito de acelerar o processo de construção dos Planos Estratégicos Participativos de Desenvolvimento dos 26 territórios, bem como a formação dos Conselhos de Gestão.

A nova regionalização – territórios de identidade – com caráter mais participativo torna mais consistente a construção de uma efetiva política de desenvolvimento regional, capaz de articular os diferentes subespaços estaduais e de promover o desenvolvimento dos diferentes territórios, em busca da redução das desigualdades entre e dentro deles; a partir de mecanismos de indução econômica que privilegiem melhorias nos níveis de saúde, educação e na geração de oportunidades de trabalho e renda. Os 530 mil empregos formais gerados na Bahia entre janeiro e agosto de 2007, bem mais que os 230 mil registrados em 2006, revelam o quanto é possível se conquistar a partir de uma postura democrática.

A opção pelos territórios de identidade como modelo de regionalização decorre do fato deles possuírem o ativo mais valioso em qualquer processo de desenvolvimento regional, qual seja a coesão social, que contribuirá para a obtenção de níveis mais elevados de confiança interpessoal e interinstitucional, decorrentes do próprio processo de construção da unidade territorial.

Níveis mais elevados de organização e participação social são capazes de construir ambientes mais propícios a inovações, mudanças e arranjos institucionais mais aptos a superarem os obstáculos históricos que se colocam no caminho do processo de desenvolvimento social.

A política de desenvolvimento regional que vem sendo adotada prioriza o Semi-árido baiano, notadamente por meio da oferta hídrica, tanto para o abastecimento humano e animal, como no apoio a atividades produtivas. Isto quer dizer que o Programa de Desenvolvimento do Semi-árido não resultará de uma simples consolidação dos planos de desenvolvimento que estão sendo elaborados para cada um dos territórios que nele se encontram total ou parcialmente inscritos, mas será construído a partir dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios.

Visão de futuro do governo do estado da Bahia

- Macro – objetivos para cristalizar a visão de futuro – concentração de renda e riqueza não só em termos de classe, mas também em termos de expressões territoriais.
- Eixos de desenvolvimento:
- Desenvolvimento social com equidade (saúde e educação).
- Trabalho, emprego e distribuição de renda.
- O agronegócio não é suficiente para promover o desenvolvimento:
- Estrutura de grandes negócios articulados com arranjos produtivos e sociais que ofereçam condições para a agricultura familiar atingir mercados e acumular riqueza. Sobrevida é objetivo medíocre. Logística de estradas e vias de comunicação que integrem a Bahia, relativizando os pólos dinâmicos ou “ilhas de irradiação do desenvolvimento”.
- Semi-árido – Área total (Km²) 391.386,42, representando 68,5% do território estadual e 43,4% do Semi-árido nacional. São 6.697.990 de pessoas morando no Semi-árido (48% da população da Bahia) com um PIB de R\$ 20.488,94 (em mil).
- Arranjos socioprodutivos para agricultura familiar: caprino-ovino cultura, sisal, bioenergia e arranjos sociocomplementares (mandioca, aqüicultura, frutas, flores e apicultura).

2. Sergipe – Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo

Lúcia Falcón – Secretária de Planejamento

A iniciativa do Fórum é importante, pois é uma maneira de dividir as angústias que o estado de Sergipe vem enfrentando desde o momento em que começou a aplicar a política territorial na prática.

Contextualização – as três grandes desigualdades

- Concentração social da renda.
- Concentração espacial da infra-estrutura social e da infra-estrutura produtiva.

- Concentração do PIB industrial nas indústrias de petróleo e energia hidrelétrica. Indústrias que pouco distribuem renda ou se integram com outras atividades (pouco encadeamento).
- O desenvolvimento passou a exigir uma abordagem territorial. Tratou-se de uma escolha, como na Bahia, foi uma decisão política das populações.
- O planejamento do desenvolvimento passa a exigir a territorialização das ações e políticas públicas, com a vantagem de que essa metodologia permite também a participação social ampliada e o respeito às identidades sociais.

Por que fazer o planejamento territorializado?

- Instituir um processo de planejamento alicerçado na participação popular.
- Avançar na direção de um cenário desejado de qualidade de vida com sustentabilidade.
- Alinhar a cultura e as condições objetivas de produção econômica de cada território.
- Promover a igualdade de oportunidades das pessoas nos territórios, revertendo o quadro atual de concentração da infra-estrutura e da renda.

O processo se realiza em quatro etapas

1. Territorialização do estado.
2. Definição dos investimentos públicos no PPA participativo.
3. Articulação entre os investimentos públicos e os privados.
4. Avaliação e revisão anual.

“Por trás” dessas etapas temos outros momentos: realização de um estudo sobre identidade econômica e social. Definição e elaboração do Plano Estratégico de Governo. Participação social em três etapas: Conferência Estadual; Conferências Territoriais e Conferências Municipais.

Inicialmente foi muito importante a busca do apoio político dos prefeitos.

Ações desenvolvidas

- Fev/07: Seminário Planejamento do Desenvolvimento Territorial de Sergipe.
- Fev/07: Assinatura do Protocolo de Intenções entre 15 instituições.
- Fev/07: Contratação da Universidade Federal de Sergipe para elaboração de Diagnóstico Sócio-Econômico das regiões.
- Mar/07: Realização de oficinas e reuniões – com Instituições públicas federais e o setor produtivo e com prefeitos, lideranças e conselheiros do MDA (dois territórios).

Desafio

O território, hoje, pode ser formado por lugares contíguos (horizontalidades) e por lugares em rede (verticalidades). São, todavia, os mesmos lugares que formam redes e que formam o espaço banal. “São os mesmos lugares, os mesmos pontos, mas contendo simultaneamente funcionalizações diferentes, quiçá divergentes ou opostas” (Santos, M. 2005).

Critérios definidores dos territórios

- Argumentos jurídicos – políticos.
- Argumentos culturais.
- Argumentos econômicos.
- Argumentos semiológicos.
- Argumentos psicológicos.
- Argumentos da prática histórica.

As dimensões do pertencimento ao território

- Identidade territorial: dimensão econômico-produtiva; social; ambiental; político-institucional; cultural.
- Identidades construídas em cinco dimensões: duas materiais e três não-materiais. Econômico- produtiva e Ambiental (espaço físico). Não-materiais: Social (grau de patrimonialismo), Cultural e Político - institucional (capacidade da participação, capital social, população com capacidade de ser ator protagonista).
- Articulação: cuidam de institucionalizar o controle social com

os conselhos territoriais. Conselho Estadual, Plenária Estadual e Conselhos Territoriais.

- Os territórios se particularizam, principalmente, em função dos diferentes “usos” que a população que deles fazem parte estabelece, ou seja, a forma como neles produzem, vivem e se relacionam.

Elementos norteadores das dimensões selecionadas

- 15 variáveis, tais como: produção, concentração fundiária, renda, finanças públicas e outras.
- 79 indicadores, tais como: PIB per capita; % da participação da administração pública na formação do PIB municipal, e outros.

Territórios de planejamento do desenvolvimento

Perfil dos Territórios Sergipanos:

Territórios	Descrição				
	Nº de Municípios	Área do Território* (km ²)	População* (habitantes)	Densidade Demográfica (hab/km ²)	PIB** (R\$1000)
Alto Sertão Sergipano	07	4.900,686	125.323	22,57	2.058.627
Médio Sertão Sergipano	06	1.582,446	59.946	37,88	189.847
Sul Sergipano	11	3.130,998	228.633	73,02	1.009.206
Centro Sul Sergipano	05	3.520,899	202.638	57,55	616.686
Leste Sergipano	09	1.518,664	80.958	53,30	1.571.456
Agreste Central Sergipano	14	3.123,211	209.105	66,95	667.515
Baixo São Francisco	14	1.946,090	119.056	61,17	553.720
Grande Aracaju	09	2.187,354	759.170	347,07	6.453.799

*Fonte: IBGE, 2007 - Censo Demográfico 2000

**Fonte: IBGE/SUPES/SEPLAN - Contas Municipais 2004

Representatividade. Assimetrias na capacidade de fazer valer os interesses do território nos diferentes níveis de realização e conformação de políticas.

Governança

- Plano estratégico da administração – os valores que guiam as ações governamentais, a sua missão e visão de futuro, as diretrizes estratégicas e os programas que operacionalizam essas estratégias, estão definidos com clareza para orientar toda a equipe de governo em suas tarefas e para permitir uma avaliação de desempenho, bem como a correção de rumo caso seja necessário.
- Elaboração participativa e territorializada das leis orçamentárias – o PPA 2008–2011 e as leis de orçamento anuais desse período.
- Validação dos Planos de Desenvolvimento Territoriais pelos delegados representantes dos territórios.
- Instituição dos Conselhos Territoriais e Estadual de Desenvolvimento.
- Articulação dos atores e processos de representação política:
- Tiveram a adesão de 100% dos atores. Buscam a articulação com os mais diferentes ministérios, o que ajuda o processo de implementação. Esse processo nem sempre é harmonioso.
- Adesão dos 75 Municípios.
- A Assembléia Legislativa Estadual organizou sessão especial para discussão da metodologia e vem acompanhando o processo, com a participação de vários Deputados nas Conferências e agora apreciará o PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA 2008.
- Os ministérios estão sendo informados do andamento dos trabalhos e sendo solicitados a cooperarem naquilo que seja pertinente ou convergente com as políticas federais.
- Eleição dos Delegados nas Conferências Municipais.
- Formação dos Conselhos Territoriais.
- Políticas Públicas e Articulação Institucional:
- Plano Estratégico 2007–2010 – Sergipe, Governo de Todos: Desenvolver e Incluir
- PPA (2008–2011).
- Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe – PDTP (2007–2017)

Instâncias de Consulta Popular

- 75 Conferências Municipais.
- 8 Conferências Territoriais.
- Conferência Estadual.

Desafios

- A construção ou resgate da identidade territorial e reconhecimento do elemento cultural como cimento que une e dá consistência à dimensão econômica dos planos de desenvolvimento.
- A negociação e convergência de todos os parceiros federais para a nossa proposta de territorialização, a fim de que os atores não tenham dúvidas nem sejam criados conflitos de qualquer espécie entre os gestores públicos.
- O fortalecimento da capacidade gerencial local, pública e privada.
- A consolidação do processo do Planejamento Participativo – integrador de demandas, de interesses, de recursos e de ações do governo estadual – mediante monitoramento das ações e avaliação de desempenho.
- Aumentar a capacidade de respostas às demandas da sociedade.
- Construção de indicadores.
- Construção de uma rede de relações visando ao estabelecimento de parcerias, alianças e acordos de cooperação para as resoluções dos problemas locais e territoriais.
- Aumentar a capacidade de articulação e de trabalho em redes dos gestores federais, estaduais e municipais.
- Dotar a administração pública estadual e municipal de uma nova cultura de gestão, visando eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos.
- A Capacitação técnica e política das lideranças sociais para a formulação e análise das políticas e realização de alianças necessárias para a negociação de prioridades.
- A ampliação dos espaços de oportunidades de participação popular na formulação de políticas e na avaliação dos serviços públicos.

Lições aprendidas

- A determinação do governador de Sergipe em valorizar as técnicas de planejamento e sua participação pessoal nas conferências foi decisivo.
- A negociação e a mobilização da sociedade, instrumentalizando os municípios e os movimentos populares foram decisivas.
- O respeito à constituição sociocultural dos territórios foi decisivo para

- a sua pontuação.
- A aceitação e o aprendizado com as experiências e metodologias de outras instituições – agradecimento especial ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e ao Ministério das Cidades.

Debates

Agronegócio de grãos no território da Bacia do Rio Grande (Bahia), diagnóstico negativo político, social e ambiental desse modelo de produção. Forte influência política a partir dos seus representantes nos Legislativos. Os Conselhos Territoriais serão ouvidos?

Quero deixar meu testemunho de alegria e estímulo e entusiasmo a partir dos depoimentos. Mas, para apontar algumas questões (onde estão as outras secretarias, Educação, Meio Ambiente, Saúde) são necessárias para fazer a intersetorialidade acontecer.

Resposta: Esse é um processo político de mudança cultural, de comportamentos e tradições não só da sociedade, mas dos políticos e os dirigentes. E este é um programa não da Seplan, e sim do governo do estado, é uma decisão do governo. E como todo processo vai levar tempo pra promover essas mudanças, apostamos na sociedade para pressionar o governo. Respeita-se tanto o agronegócio como a agricultura familiar. Como integrar o etanol (cana-de-açúcar) com a renda, o meio ambiente e a agricultura familiar num contexto de ampliação da fronteira agrícola da Bahia. Vai depender da fiscalização da sociedade.

Territórios marinhos, turísticos?

Resposta: É uma questão de recorte, é a geografia humana, os pescadores moram em territórios humanos com gente; não dá pra trabalhar de forma isolada o turístico ou o marinho. É a própria população que vai decidir, a partir dos seus anseios e legitimação social.

Pouca atenção às outras escalas: São Francisco, Sudene, Transnordestina... Onde se articulam ou convergem os territórios com esses outros mapas ou recortes espaciais e políticos. Qual a percepção dos secretários?

Resposta: Estão buscando possibilidades de trabalhar em outras escalas de planejamento; existe o interesse dos governos dos estados para estabelecer essa sintonia no planejamento de diversas políticas e recortes.

A memória dessa experiência como processo, jogo dos atores, percepções, motivos das escolhas, conflitos, avanços. Entender este debate e esta prática como processo.

Resposta: Há sim memória do processo do PPA, conjunto de relatórios técnicos, todas as conferências foram documentadas.

Como se articula a bioenergia com a identidade territorial e com as culturas de alimentação? Onde se encontra a agricultura familiar com essa commodity?

Resposta: É um programa de caráter social a partir da mamona, dendê, pinhão manso e girassol, culturas típicas da agricultura familiar. No momento há um excesso de oferta potencial quanto à demanda. Há problemas de assistência técnica e de capacitação em termos de gestão, verticalizando a produção, certificando a produção e ampliando quantidade, qualidade e regularidade para se chegar nos mercados.

Dia 8 de novembro

AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM SEIS TERRITÓRIOS SELECIONADOS

1) Território das Missões – RS

Jairo Jair Tavares (integrante do Núcleo Técnico do Codeter representando a sociedade civil).

O território das Missões está formado por 26 municípios – 262. 680 habitantes, representando 2,6% da população do estado. 64 % da população mora em áreas urbanizadas e 34%, em áreas rurais. A maior parte da população concentra-se em quatro municípios e o restante em municípios de 3 a 10 mil habitantes (todos ambientes rurais).

O território possui uma história de mais de 300 anos. Originariamente era ocupado pela civilização indígena guarani; conquistados e catequizados pelos jesuítas, fundaram os 7 Povos das Missões. Ficou conhecido como uma experiência de convivência “comunista” (comuna), adotando sistemas próprios de governo e decisões coletivas. Finalmente, pelo Tratado de Tordesilhas, espanhóis e portugueses se uniram para ocupar e destruir as Missões.

Atualmente predominam no território as monoculturas de grãos: soja, milho, trigo e pecuária de corte e leite, baseadas nos postulados e práticas da Revolução Verde. Esse modelo produtivo está altamente fragilizado, com dificuldades de mercado, estiagens e empobrecimento da AF, principalmente.

A política territorial criou condições de viabilizar alguns processos de transição, mudando o perfil produtivo da matriz e construindo um novo arranjo institucional partindo da identidade e do sentido de pertencimento entre municípios – microrregiões e território;

Gestão compartilhada como uma estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável; inclusão de todos os atores sociais e pluralidade de visões ideológicas que consolidam um novo arranjo. Os principais parceiros são: ONGs, STRs,

Cooperativas da AF, Associação de Prefeituras, MST, MMC, Emater, Universidades e Escolas Técnicas;

Institucionalidades: foi criado o Codeter Missões, integrado pelos Núcleos Dirigente e Técnico e a Plenária Geral. O debate territorial tem significado vários aprendizados: superar a cultura de hegemonia política, conviver com as diferenças (exercício democrático); debates coletivos de estratégias; resolução de conflitos e visões antagônicas e a geração de compromissos entre os atores.

Projetos

Produção agroecológica, diversificação; formação de redes de cooperativas familiares e de comércio solidário; agroindústrias, preocupação com a educação ambiental e do campo; incorporação das comunidades tradicionais (indígenas, pescadores artesanais de rios, grupos de jovens e mulheres rurais), e bioenergia em microempreendimentos de transformação de álcool.

Transversalidade das políticas públicas e consolidação de nova matriz produtiva para AF, e criar mecanismos para promover a sustentabilidade das estratégias e dos projetos a médio e longo prazo.

2) Irecê – BA

Mário Augusto de Almeida Neto – Técnico em Agropecuária – Articulador Territorial.

O território de Irecê está em funcionamento desde 2003, canalizando seus esforços para a implementação de ações para o desenvolvimento sustentável e tentando amenizar a disputa pelos recursos do Pronaf Infra-estrutura entre a sociedade civil e as prefeituras.

O território possui uma superfície de 25.670 Km² e uma população rural estimada em 157.871 habitantes. O seu IDH (de 0,671) encontra-se entre médio e bom. O analfabetismo alcança 25,3% da população e o saneamento básico é considerado inadequado a 45,5% do território. Em termos de estrutura fundiária, 31.883 estabelecimentos agropecuários de até 20 ha representam 79,1% do total.

Contudo, ocupam somente 16,1% da superfície do território.

Instâncias territoriais

- A Comissão de Implantação das Ações Territoriais – CIAT é composta por 66 membros, sendo 33 do poder público e 33 da sociedade civil (paritária).
- O Comitê Gestor é a instância que opera o Território; está composto por 14 membros, sendo 7 do poder público e 7 da sociedade civil (também paritária).
- O Núcleo Técnico é formado por 7 membros, sendo 4 da sociedade civil e 3 do poder público.

A trajetória e debates do território permitiram identificar os seguintes projetos, conforme as dimensões do desenvolvimento e distribuídos em eixos estruturantes. Todas estes eixos e projetos agregam o conjunto de atores do território, tanto do poder público quanto da sociedade civil, conforme sua experiência, acúmulo de experiências e interesses estratégicos.

Dimensão econômica

- Eixo Mamona: biodiesel
- Eixo Caprinocultura: carne/leite
- Eixo Fruticultura
- Eixo Transição para Agroecologia
- Eixo Trabalho/Emprego/Renda

Dimensão sociocultural

- Eixo Educação
- Eixo Cultura
- Eixo Saúde
- Eixo Segurança Pública

Dimensão ambiental-institucional

- Eixo Revitalização dos Rios Verde e Jacaré
- Eixo Turismo Rural

- Eixo Cooperativismo/associativismo
- Eixo Comunicação

Espaços de reflexão, discussão e divulgação

- Oficinas, seminários, conferências, PST, EPEs, cursos de capacitação, PTDRS e outros. Entrevistas nos meios de comunicação/educomunicação (*spots*).
- Articulação de Políticas Públicas:
- Economia: distribuição de sementes, Garantia safra, Plano Safra, renegociação das dívidas, ATER, biodiesel.
- Social: educação do campo, políticas afirmativas para as comunidades quilombolas, segurança publica, inclusão tecnológica, garantia de direito cidadão (SAC Móvel).
- Ambiental: revitalização do Rio São Francisco.
- Conferências.
- PPA, Ciência e Tecnologia, das Cidades, Educação, Cultura, Juventude, Igualdade Racial, Segurança alimentar, Segurança Civil, Energia Renovável.

Alguns Projetos Territoriais em elaboração / implantação

- Projeto Fortalecimento e Implantação da Fruticultura com inclusão das Frutas Nativas.
- Projeto para a instalação de Infocentros no Território.
- Saúde Preventiva no Território de Irecê.
- Projeto de implantação da Usina Esmagadora de Mamona.
- Construção do Central de Comercialização e Abastecimento.
- Projeto Complexo Agroindustrial para caprinovinocultura.
- Projeto de Reformulação curricular (Educação do Campo).
- Projeto para construção do Centro Cultural do Território.
- Projeto de implantação do GGTI (Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública Territorial).

Dificuldades

- Inadimplência das prefeituras.
- Falta de técnicos qualificados.

- Insuficiência de recursos para custeio.
- Relação com a Caixa Econômica Federal – CEF altamente burocratizada.
- Escassez de recursos.

Lições/recomendações

- Importante envolvimento das instituições da sociedade civil e do poder público, embora ainda seja necessário ampliar e diversificar a participação.
- Territórios de identidade adotados pelo governo do estado.
- Utilização inteligente da mídia.
- Apoio de órgãos federais (Codevasf).
- Estruturação do Núcleo Técnico com disponibilização de recursos humanos (prestadores de serviços ou funcionários públicos).
- Custeio e manutenção de infra-estrutura (escritório) pelo governo do estado.

3) Cariri – PB

Luis Silva – agricultor e Presidente da CUT – PB

O Território de Cariri tem uma superfície de 11.233,9 km² e 173,8 mil habitantes distribuídos entre o Cariri Oriental e Ocidental.

É uma região caracterizada historicamente pelas políticas de dependência e coronelismo. Nos anos 1980, se tornou mais vivível o processo de organização de assentamentos e a existência de entidades como CPT, Central Única dos Trabalhadores – CUT, CENTRU. Na nos 1990, o Projeto Dom Helder Câmara/MDA, tentou apoiar as dinâmicas locais.

É uma região com ciclos produtivos: caruã, algodão, sisal. A população rural vive majoritariamente da aposentadoria e do funcionalismo público.

Constituição de um novo ciclo produtivo na região.

O desafio é a quebra da cultura individualista, pois tanto o estado quanto a sociedade ainda são bastante corporativos.

O Fórum está integrado pela Plenária de 141 entidades (45 do governo e 96 da sociedade civil, na qual está representada com 2/3 dos integrantes). Uma Coordenação Territorial com 17 membros e uma Executiva com 5; também o Núcleo Técnico, composto por 18 integrantes e 9 Comissões Temáticas constituídas a partir dos eixos estratégicos do PTDRS.

Pontos fracos

- A representação.
- Pouca participação da sociedade civil e do governo nas instâncias do Fórum
- Plenária ou conferência... 141 entidades para discutir desenvolvimento e políticas públicas é um número muito grande, portanto é preciso pensar a qualidade dessa representação.

Pontos positivos

- Relação entre a sociedade e o governo, sobretudo com os prefeitos (experiências de pactuação).
- Melhora da relação entre entidades e organizações da própria sociedade civil, reconhecimento de ações e projetos divergentes; diminuição dos conflitos.
- Aproveitamento das competências e capacidades locais (Universidade Camponesa), aprendizado a partir das experiências.
- A sociedade se aproveita das instâncias do poder público existentes (consórcios) para elaboração de projetos.

Construção de políticas públicas

- Fortalecimento da caprinocultura.
- Adequação das políticas aos interesses do Território.
- Plano Safra Territorial.
- Mobilização de competências externas ao Território.
- Resultados concretos a partir da consolidação de parcerias (Programa do Leite, PAA/Conab, bode-móvel e sementes).

Propostas de melhoramento

- Dos processos de gestão e participação dos atores sociais e dos Conselhos Municipais.
- Monitoramento e avaliação dos processos e projetos.
- Divulgação das ações territoriais e capacidade de comunicação.
- Capacidade de fazer evoluir os limites do território (divisão e remodelação dos territórios).
- Processos de formação permanente e sistemática.

4) Território de Desenvolvimento Rural Sustentável Sul de Roraima – RR

Adriano Alves de Souza – Coordenador do NT, Técnico em Agropecuária.

O Território de Desenvolvimento Rural Sustentável Sul de Roraima está composto pelos municípios de Caroebe; São João da Baliza; São Luiz do Anauá; Rorainópolis e Nordeste de Caracaraí (Região de Novo Paraíso). Ocupa uma área de 65.000 km² no meio da selva amazônica e apresenta uma população de 50.000 habitantes.

O território tem como missão tornar a região sul de Roraima desenvolvida econômica e socialmente, de maneira estruturada e sustentável, baseada no respeito às questões sociais e ambientais, com equidade para as populações locais. Promover o fortalecimento da educação, da saúde e da economia, por meio da realização de ações articuladas e estruturantes pelo poder público e organizações sociais, com o propósito de gerar renda e qualidade de vida para as pessoas.

Atividades econômicas lá encontradas

- Agricultura de subsistência, pecuária, extração de madeira e minérios.
- Como instrumento de gestão, a CIAT tem enfrentado alguns entraves:
- Altos índices de corrupção política no Estado, paternalismo,

clientelismo ainda persistentes.

- Não poder executar recursos públicos por causa da legislação.
- Instrumento de formação da opinião e catalisadora de mudanças, a CIAT é perseguida pelos gestores públicos/classe política.
- Marco regulatório de gestão e co-gestão pública e contraditório e trava as iniciativas.
- Desarticulação das políticas públicas e de programas dos outros ministérios.

Resumo executivo – Eixos Aglutinadores do PTDRS

- Fortalecimento da educação do campo: educação alternativa para a agricultura familiar; melhoria da infra-estrutura da educação no território; regionalização da merenda escolar e da infra-estrutura educativa.
- Cadeias Produtivas: uso sustentável dos recursos naturais; extrativismo; melhoria da pecuária de pequeno, médio e grande porte; nova assistência técnica agroecológica; implementação de sistemas de comercialização da produção familiar.
- FortalecimentoInstitucional:gestãoassociativa,regularizaçãofundiária, gestão do PDT e gestão ambiental integrada e descentralizada.
- Infra-estrutura: uso das estruturas existentes no território; instalação de sistema de comunicação e centros de formação e implantação da infra-estrutura básica (energia, escolas, hospitais, estradas etc.)

Alguns projetos em andamento

- Centro de Formação Humana; sedes coletivas: unidades de apoio às organizações sociais (escritórios equipados, sala de reuniões e veículos); feiras livres para AF.
- Agroindústria de Beneficiamento de Frutas (produzirá 30 ton de polpa/mês).
- Desenvolvimento da cadeia produtiva da ovinocultura em regime de economia familiar (Petrobras Fome Zero), pioneiro para o estado.
- Piscicultura, construção de 100 tanques por infiltração em pequenas propriedades rurais, parceria do Sebrae e da Casa Civil, será executado pelo governo do estado.
- Floresta Nacional de Anauá: área da União de 260.000 ha para uso

múltiplo dos recursos florestais (manejo, extrativismo, ecoturismo, pesca etc.). Plano de Manejo da Flona. Geração de 1.000 empregos e ocupações diretas e a maior parte da sua produção poderá ser exportada para os países vizinhos.

- Arranjo Produtivo Local da Banana, parcerias de cooperativas e o BB.
- Aquisição de pescado pelo mercado institucional (Conab).
- Fábrica de gelo.
- Cursos de capacitação: beneficiamento de pescado, extrativismo e artesanato.
- Os principais atores sociais do território são: ND e NT – CIAT; ADLIS; COPERR; Sebrae e Casa Civil da Presidência da República em Roraima.
- A CIAT tem uma boa relação com alguns órgãos do governo federal: Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca; Delegacia Federal do MDA; CEFET; Conab; BB; CEF; Ibama.
- Os governos municipais e estadual participam minimamente no processo de abordagem territorial.
- O Movimento Sindical Rural também está pouco sintonizado com a abordagem territorial.
- A articulação estadual e articulação territorial estão praticamente inexistentes.

Lições

É fundamental trazer para a CIAT representantes que tenham compromisso com o modelo de gestão compartilhada.

O desenvolvimento pleno do Território só será possível quando houver integração dos governos e das políticas públicas das três esferas, independentemente da filiação partidária.

Recomendação para as políticas e estratégias

Os Colegiados Territoriais devem ter o poder jurídico e administrativo de executar os investimentos estruturantes, com recursos públicos e privados por meio da constituição de um ente intergovernamental territorial (Consórcio, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP etc).

Integração das políticas públicas dos governos nos territórios, incluindo também as emendas parlamentares, cuja aprovação e execução também deveriam passar pelo crivo e validação da sociedade do território (CIAT/Colegiado/ Consórcio).

A estratégia dos territórios rurais tem que deixar de ser um programa de governo e se transformar em política pública, para não ficar subordinado a interesses pontuais ou conjunturais nas trocas de governo.

A SDT/MDA teria que articular para os territórios captarem recursos desvinculados do Orçamento Geral da União, de instituições internacionais e nacionais e de agências de cooperação bilaterais e multilaterais.

5) Portal da Amazônia – MT

José Alessandro Rodrigues – Biólogo e Integrante do Conselho Executivo do Território.

Retrato do território

- 16 municípios;
- Área de 108.000 km² (44% de SP e maior do que o estado de SC).
- Uma das áreas de maior interesse para conservação do ponto de vista biológico.
- A região se caracterizou por ciclos econômicos baseados no ouro, madeira, agricultura e a pecuária, assim como por uma dinâmica de desmatamento bem acentuada em todos estes ciclos.
- Forte concentração da terra e renda em três municípios que detêm 50% da produção agropecuária.
- A população cresceu de forma acentuada entre as décadas de 1970 e 1980, taxas médias de 85%.
- Apresenta uma população 250 mil habitantes (9,4% do total do estado); baixa densidade demográfica: 1,8 habitantes/km².
- Implantação de 80 projetos de assentamento com lotes em torno de 63 ha, representando 13,35% do total do estado (MDA, 2005).
- As políticas públicas têm acontecido a partir de critérios políticos/ pessoais e desarticuladas, com baixíssimo controle social.

Algumas dificuldades

- Burocracia e centralização das decisões.
- Desperdício de recursos com investimentos sem base técnica (“elefantes brancos”).
- Falta de articulação nas esferas do governo e entre estas e a sociedade civil.
- Falta de representação política e direitos de indígenas, agricultores familiares e temática ambiental.
- O histórico de intervenção dos governos federal, estadual e municipais se caracterizou pela falta de continuidade e efetividade das ações.
- Falta de participação e controle social na formulação e execução das políticas públicas, especialmente nos campo das políticas fundiária, agrícola e ambiental.
- A parceria com o Programa de Gestão Ambiental e Rural – Gestar, da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – MMA visa à melhoria da qualidade ambiental e de vida da população rural, por intermédio de ações de gestão ambiental desenvolvidas nas comunidades rurais do território.
- Corredor ecológico da Amazônia Meridional: duas unidades de conservação no território, espécies endêmicas e de maior interesse para conservação do ponto de vista biológico.
- Fronteira Agrícola e Arco de Desmatamento, constituída por diversas unidades de conservação, estabelecendo o diálogo entre as questões produtivas e ambientais. O Gestar tem como princípios metodológicos a comunicação, a articulação de políticas e a intervenção no Território, que se materializam no empoderamento do capital social, na avaliação ambiental integrada e no Plano de Gestão Ambiental.

Aspectos importantes: projetos vinculados à Agenda 21 e capacitação e formação (agroecologia e economia solidária).

Mudanças significativas

- A integração de dois programas de caráter territorial: Pronat/Gestar, consolidação do Plano Territorial e diálogo entre MDA e MMA.
- Aumento do número de entidades envolvidas no processo.
- Participação, pertencimento, identidade, coesão social e fortalecimento institucional.

- Instrumentos de divulgação (jornal, boletins, rádio).
- Investimento na formação de jovens mobilizadores sociais.
- Projetos pilotos de cooperativismo e associativismo.
- Projetos socioambientais; adensamento das políticas públicas.
- Visibilidade da questão ambiental.
- Reconhecimento das institucionalidades territoriais por parte dos agentes econômicos e políticos.
- Rede institucional de movimentos sociais.
- Participação, mobilização e motivação.
- Qualificação na elaboração de projetos e nos espaços institucionais do setor madeireiro, pecuária, agricultura patronal e familiar (projeto Diálogos).
- Conselho Executivo de Ações da Agricultura Familiar (85 organizações) – CEAAF.
- Agenda 21 local (50% do território).
- Dois Consórcios Intermunicipais de MT.

6) Consórcio do ABC – SP

Ângela Schwengber – Filósofa

- Nova iniciativa de ação territorial na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, motivada pela nova lei dos consórcios públicos, de 2005, e regulamentada em 2007. Projeto: *Novos Consórcios Públicos para a Governança Metropolitana*.
- Não se restringe à Região do ABC ou do Consórcio do ABC, a ação não tem como foco cidades vizinhas, mas uma temática: o papel dos governos locais (cidades – estado) na gestão das cidades e das políticas públicas. O território é definido pela abrangência do tema.
- Aprofunda a discussão acerca do crescente papel dos governos locais na gestão das cidades e das políticas públicas e atualiza a discussão sobre a gestão das metrópoles.

Contexto

A crise do emprego gerou grandes transformações na RMSP: perfil econômico, desocupação, precarização, novas formas de trabalho etc.

A mobilidade dos trabalhadores na RMSP é elevadíssima: apenas 18% dos jovens entre 18 e 24 anos, inscritos nos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda - CPETR de Santo André são residentes nesta cidade, 40% são da cidade de São Paulo, 24% de outras cidades do ABC e 14% de outras cidades da RMSP.

Desde 1990 a Região do ABC paulista vivencia a gestão consorciada de uma agenda comum. O Consórcio do ABC foi constituído a partir de uma identidade geográfica, econômica e de vontades políticas negociadas entre os atores com o propósito de planejar estrategicamente a Região e sua inserção nacional e internacional.

Embora a questão do trabalho/desemprego seja um tema central na Região, ela extrapola seus limites e converte-se numa questão da RMSP, mesmo sem existir uma ação conjunta dos municípios da RMSP para enfrentar a questão.

Vários municípios desenvolvem políticas de trabalho, emprego e renda há pelo menos 10 anos, porém não estavam integradas entre si nem com as políticas do governo federal, que executa sua política por meio dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT em convênios com entidades sindicais e os governos estaduais, com ações sobrepostas e concorrentes no mesmo território.

A partir de 2002, os municípios com mais de 300 mil habitantes e as capitais constituíram um fórum para discutir o Sistema Público de Emprego, Renda e Trabalho – SPERT e negociar com o governo federal a sua participação na gestão do mesmo, em consonância com a tendência de um maior protagonismo desta esfera, especialmente da RM, nas políticas públicas.

O SPERT passa por uma reformulação, buscando a integração de políticas; a interdependência com a política macroeconômica; a ampliação das ações para além da promoção do emprego (olhar para as novas formas do trabalho) e a descentralização federativa da gestão do sistema.

Os municípios com mais de 300 mil habitantes e as capitais representam hoje:

- 37,72% do total da população nacional (IBGE 2005).
- 39,94% da PEA nacional (IPEADATA, Censo 2000).
- 30,99% do PIB nacional (IBGE 2004).
- 53,69% do emprego formal (CAGED 2007).

Em 2006 o município de Santo André, que já tinha um Memorando de Cooperação com a OIT para promoção de uma Agenda Local pelo Trabalho Decente, é convidado pela CIDA, UBC e Ministério das Cidades para fazer parte do projeto *Novos Consórcios Públicos para a Governança Metropolitana*, lei de 2005, convidando municípios da RMSP conveniados pelo MTE e FAT a serem parceiros e propondo que o tema seja a promoção do trabalho decente.

O trabalho decente, conforme a definição da Organização Internacional do Trabalho – OIT é aquele adequadamente remunerado, exercido em condições de equidade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivam dele. Sua agenda se estrutura em quatro dimensões:

- Garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores.
- Promoção de emprego e trabalho acessível para todos.
- Extensão da proteção social.
- Promoção do diálogo social.

Política Municipal de Trabalho e Economia Solidária de Santo André

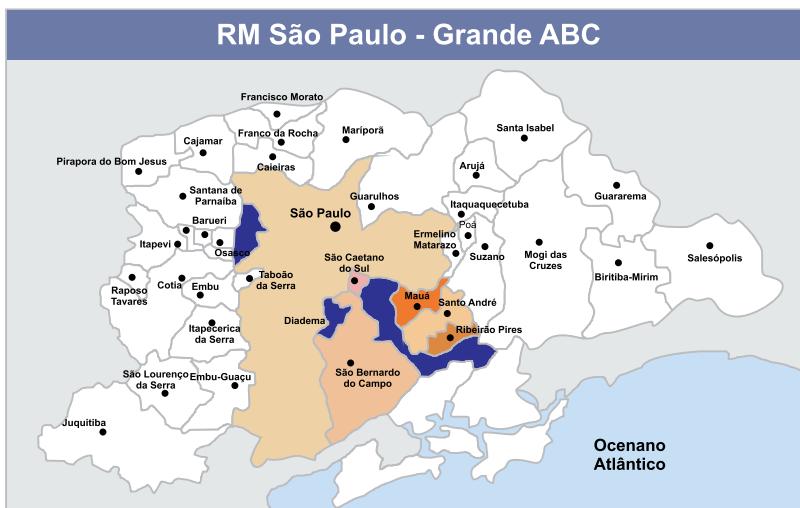
- Reafirmação do protagonismo do governo local.
- Reafirmação da necessidade da participação social.
- Incorporação da economia solidária.
- Afirmação da política de trabalho e economia solidária como parte da política de desenvolvimento econômico.
- Investimento em estratégias setoriais e territoriais.
- Integração de políticas – ciclo e fluxos.
- Institucionalização de políticas.
- Projeto Governança Metropolitana:
 - Participam: Santo André, Diadema e Osasco (vários atores e órgãos).
 - Parceiros: OIT, Universidade de British Columbia, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, UFABC, São Judas, Instituto Florestan Fernandes, PUC Campinas.
 - População das cidades envolvidas: cerca de 2 milhões de pessoas.

Objetivos

- Fortalecer a ação pública e o diálogo social nos territórios no que diz respeito à promoção do trabalho decente como uma forma de combate à pobreza e exclusão nas áreas urbanas.
 - Integrar e fortalecer as ações dos municípios referentes ao SPERT.
 - Elaborar propostas de indicadores e metodologia para a ampliação do SPETR.
 - Principais Mecanismos de Cooperação Intermunicipal para o Projeto:
 - Grupo Gestor – Grupo Técnico – Comissões de Trabalho.
 - Estabelecimento de Convênio – Termo de Cooperação entre os Municípios.
 - Integração das ações dos CPETR.

Projetos Pilotos

- Promoção do trabalho decente para trabalhadores autônomos da construção civil a partir dos CPETR.
 - Em áreas com intervenções do PAC nos três municípios.
 - Como estratégia de construção de indicadores e metodologias para o SPERT e replicação no território ampliado.
 - Como estímulo à elaboração de uma agenda local pelo trabalho decente.



Etapas

- Sensibilização e mobilização dos atores locais – legitimidade social.
- Implantação dos projetos pilotos.
- Construção de institucionalidades (locais, regionais e nacional) – efetividade.
- Sistematização das metodologias e indicadores.
- Agenda e campanha pelo trabalho decente.
- Disseminação/replicação/ampliação.
- Projeto Piloto de Santo André:
 - Atuar transversalmente na execução das obras públicas de saneamento, de desenvolvimento urbano e de construção de um Centro Educacional (CESA) no Jardim Irene, articulando relação entre CPETR, empresas de construção civil, a população local, os atores sociais e a Prefeitura.
- Local: Complexo do Jardim Irene – Santo André.
- Jardim Irene II – loteamento irregular.
- Jardins Irenes III, IV e V – favelas.
- Região sudoeste de Santo André, na divisa da cidade de São Bernardo do Campo. A topografia é acidentada, com ocupações subnormais.
- 1441 domicílios; 5069 habitantes (2004).

Demandas

- Falta de rede de água e esgotos (29,2%).
- Falta de iluminação pública e acessos precários para veículos (19,4%).
- O desemprego aparece como principal problema social (16,3%).
- Outros problemas levantados dizem respeito ao atendimento precário da área da saúde (13,3%), falta de segurança (11,5%), drogas (9,2%) e falta de organização comunitária (7,6%).

Principais ações do Projeto

- Mobilizar e manter o diálogo social com os diferentes atores.
- Intervir na formulação do Edital das licitações das obras públicas para coibir o trabalho precário.
- Realizar palestras, oficinas e outras atividades para a sensibilização e

formação sobre o trabalho decente para funcionários, empresários, trabalhadores.

- Realizar um acompanhamento da execução destas obras;
- Buscar formar um pacto pelo trabalho decente com as empresas da construção civil.
- Incentivar a contratação dos trabalhadores autônomos moradores do Jardim Irene nas obras.
- Realizar pesquisas de diagnóstico sobre o perfil e a dinâmica de inserção dos trabalhadores autônomos na construção civil.
- Realizar pesquisa-ação para fortalecer a organização social dos trabalhadores e comunidade, apoiando o planejamento e ação comunitária para o desenvolvimento local sustentável.
- Promover a autoconstrução nas obras relacionadas a construção de moradias;
- Criar um espaço permanente no CESA para a qualificação social e profissional e outras ações do CPETR.
- Incluir um módulo sobre trabalho decente em todas as atividades e cursos de qualificação.
- Ampliar a qualificação e certificação profissional dos trabalhadores
- Integrar os bancos de dados do município sobre os moradores e territórios
- Fortalecer a integração das várias áreas da PSA – SAMI.
- Utilizar todo o conhecimento gerado na execução das ações anteriores para a formulação de uma metodologia que indique caminhos para o fomento ao trabalho decente para autônomos da construção civil: autônomos, assalariados ou trabalhadores associados.

Desafios

- Fazer avançar o SPERT do ponto de vista das suas funções e integração nos territórios.
- Produzir estudos mais detalhados sobre a economia e o trabalho informal.
- Configuração política da região – legitimidade.
- Ausência de uma normativa jurídica sobre trabalho decente.
- Lei de licitações (maior precarização das relações trabalhistas se observa nas obras públicas por causa dos entraves da Lei nº 8666/93).
- Trabalho decente x obras públicas (influenciar/mudar a realidade).

Debates

Existe uma rede que facilite canais de promoção de produtos e de comercialização para o mercado interno e externo entre os diversos territórios ou entre mais de um território, com o objetivo de ampliar as opções de desenvolvimento?

Quais são os mecanismos utilizados para a promoção da sustentabilidade ambiental dos projetos, especialmente, os projetos realizados no âmbito do Programa Gestar?

Como é que tem sido a experiência da Universidade Camponesa, experiência social importante para o meio rural brasileiro?

A proposta do território é o empoderamento da sociedade civil. Qual o papel da sociedade civil no consorcio do ABC, especialmente, no plano piloto de Santo André?

Qual a estratégia utilizada para articular o governo do estado e os territórios, uma vez que essa questão tem se mostrado frequentemente obstaculizada na maior parte dos territórios?

A realização de investimentos sem a participação da população na idealização e na implementação dos projetos, faz com que esses projetos acabem sendo frustrados. Como vem sendo pensada essa participação?

Como vem sendo dado no território do RS a participação dos sindicatos e dos movimentos dos trabalhadores rurais. Como o movimento sindical vem tratando isso?

Como os demais territórios vêm realizando as discussões com o poder público local, uma vez que todos os recursos precisam passar pela estrutura de poder local? No RS os obstáculos que normalmente se observa no NE, de não dialogo, não é tão incidente. Como vem sendo dada essa dinâmica?

Respostas

Agricultura familiar é a base. Cresce o fomento ao biocombustível, mais particularmente ao biodiesel, cuja legislação prevê que na teoria deveria beneficiar a agricultura familiar. Questiona-se a inclusão de objetivos sociais a essa atividade e a viabilidade técnica para o biocombustível da mamona.

Fica clara a dificuldade da articulação do território com a administração pública local, especialmente as prefeituras e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentáveis. Muitas vezes a política do território não “existe” para o poder público local, refletir acerca dessa articulação, especialmente, tendo em vista que foi o mesmo MDA que criou os conselhos municipais anteriormente e agora os territórios.

Missões: no território das Missões temos a participação do movimento sindical por intermédio da CUT e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura – Fetag. Existem essas duas representações, bem como os sindicatos dos trabalhadores rurais que possuem assentos nos colegiados. Há a participação do movimento sindical.

Bioenergia e agronegócio: no RS uma alternativa ao agronegócio e uma oportunidade para a agricultura familiar, lógica das microusinas de álcool. A cana no RS já é uma tradição da agricultura familiar, seja para etanol, cachaça, ou para alimentação. Quanto às relações sociais, relações de trabalho, não há essa relação no RS. A idéia da diversificação das usinas, produção de etanol, alimento etc.

Irecê: fazemos a discussão sem entrar no posicionamento de ser a favor ou contra. Acreditamos que é uma política com oportunidade para a agricultura familiar e que pode ser positiva se a agricultura familiar se organizar e se unir. Utilizar a produção para se pensar em novas bases produtivas alternativas ao modelo produtivista.

Dia 8 de novembro

AS PERSPECTIVAS DOS AGENTES GOVERNAMENTAIS

1. Humberto Oliveira (SDT)

Começou fazendo uma inversão na ordem do debate: ao invés de articulação de políticas públicas e atores sociais, abordaria de forma diferente. Focar nos atores sociais e então partir para as políticas públicas.

A articulação de políticas traz a exigência de que sejam construídas e que isto efetivamente se dê na base. Por isso, a opção pelos atores sociais como ponto de partida.

O MDA e sua política de desenvolvimento territorial, por quê?

- A constatação de que as desigualdades sociais estão presentes e o reconhecimento da exigência de superação dessas desigualdades que não se restringem apenas à renda, mas também a etnias, à localização e a regiões. É uma desigualdade que também é espacial.
- Adicionalmente, há a constatação de que o Brasil é um país pautado pela diversidade. Daí pensar na relação entre a desigualdade e o potencial que a diversidade que é própria do Brasil vem representando.
- Assim, o MDA faz uma releitura do meio rural brasileiro. Nossa visão comum, até há pouco tempo, associava o Brasil a um Brasil urbano. O MDA traz a tona o reconhecimento da dimensão rural brasileira: 80% dos municípios no Brasil são rurais.

Isso significa lançar um outro olhar sobre o meio rural brasileiro, sobretudo, quando se pensa na redução das desigualdades.

- O meio rural hoje está caracterizado pela ausência ou omissão do Estado na prestação dos serviços públicos.
- Isso caracteriza a pobreza no meio rural que não se restringe à dificuldade da renda, mas ao limitado acesso aos serviços e às políticas públicas de qualidade. Nos serviços isso fica ainda mais complicado se considerarmos o tradicional papel que os ganhos de escala ocupam

na oferta de serviços públicos.

- Possibilidade de que a agricultura familiar possa se fortalecer e que a reforma agrária não se limite apenas no assentamento das famílias, mas que depois de assentadas essas famílias tenham acesso a políticas públicas de qualidade. Uma abordagem territorial favorece a reforma agrária no Brasil.

Os atores sociais

Destaque para a opção que o MDA faz para os territórios de identidade. Isso faz parte do que se afirma como protagonismo social. Reconhecemos e respeitamos todas as formas de se olhar para os territórios. E para o MDA os territórios de identidade são os que melhor respeitam as identidades sociais e os processos de luta que caracterizam a construção social. Territórios de pertencimento. O referencial é o território de cidadania. É o povo quem faz a história. O território do protagonismo social.

A denominação do território é muito importante, tanto quanto o mapa. O nome passa pela identidade e pelo pertencimento. Daí a importância em estabelecer o diálogo com as populações dos territórios.

Alguns traços do processo de trabalho do MDA:

- Buscar na população local mais do que uma participação. O objetivo é o protagonismo local, que efetivamente expresse a decisão dos atores. Acreditar e dar espaço a população, confiando que ela possa tomar as decisões mais acertadas.
- Os conflitos existentes no território têm que ser visíveis. Fazer uma leitura adequada dos conflitos latentes e então buscar a melhor forma de pactuação.
- Fazer com que os projetos sejam coerentes, sejam efetivamente incorporados pela população local e que tenham qualidade técnica. Nesse sentido, procurar que haja também, no mínimo, um trabalho de planejamento estratégico, tornando seus impactos mais significativos.
- Substituir os pacotes e os manuais, comuns aos programas e aos processos de formação dos conselhos e instâncias de participação. Tendo um marco legal as pessoas encontram a melhor forma de organização.

- Articulação de políticas públicas. É necessário que se forme um território de protagonismo. Isso fará com que as políticas e os programas públicos, que são direcionados a esse território, encontrem as demandas da população local.

Territórios da cidadania: pretende a junção de, inicialmente, 10 ministérios com o objetivo de possibilitar a articulação das políticas públicas.

2. Egon Krakhecke (MMA)

O MMA trabalha também com o conceito de território ainda que não tenha a mesma visibilidade que o MDA. E considera também muito importante o exercício do diálogo entre os muitos territórios e atores sociais. Este exercício de articulação das políticas públicas, ainda que muito importante, não é fácil de ser realizado.

Por isso a importância do governo federal em estabelecer o diálogo entre as diversas instâncias que trabalham com essa categoria, especialmente no plano federal, ampliado. O diálogo entre diferentes instâncias no governo até tem acontecido, mas não de forma sistemática, e sim de forma pontual. Normalmente, em política é mais comum o isolamento, muito em virtude de manter o controle dos espaços de poder.

Passamos por um processo atualmente no âmbito do governo federal muito rico. Mudar a lógica e enxergar que efetivamente existem políticas de governo e não políticas de ministérios. Tem que haver esse diálogo, e a compreensão de que as políticas são um processo coletivo que tem que ter o protagonismo social. E talvez essa compreensão seja ainda mais obstaculizada nos planos inferiores, estado e município.

O território é a escala fundamental para a execução dessa articulação, desse exercício. Um aspecto que tem ligação com a construção de um projeto de futuro no território é a questão do protagonismo social que já tem uma raiz relativamente forte e que já possui certa tradição na experiência brasileira.

Essa é uma discussão importante, como fazer a construção política do

território para que ele represente efetivamente um projeto de futuro?

Outro ponto diz respeito a como trabalhar a questão do planejamento que deve ser de longo prazo. O trabalho com cenários de longo prazo, que forneça subsídios para o planejamento de médio prazo, que orientará o planejamento de curto prazo.

O aquecimento global traz para o Brasil em primeiro plano a sustentabilidade das atividades agropecuárias. Nossa matriz energética é relativamente limpa, assim, nossa principal fonte de poluição e de emissão de gases contribuintes com o aquecimento global é a expansão da fronteira agrícola. A sustentabilidade deve ser um eixo transversal a todas as políticas públicas, sem exceção.

3. Paulo Frazão (Banco do Brasil)

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Regional Sustentável – DRS e a visão de território.

O papel do Banco do Brasil

O Banco do Brasil, a pedido do governo federal, se viu obrigado a se debruçar sobre o tema da sustentabilidade, e desta forma, a criação de uma estratégia de negócios que visasse ao fortalecimento da sustentabilidade e da busca do desenvolvimento regional sustentável.

Nova forma de ver os seus negócios – desenvolvimento regional sustentável. Com a visão de região, mas também com o território. O território era a jurisdição de uma agência. Era nosso conceito preliminar.

As dimensões do desenvolvimento: equidade social, a conservação ambiental e a questão social.

Diversidade brasileira

- O desafio é pressionar ao máximo as três esferas, de modo a aumentar a intersecção entre os três campos: a viabilidade econômica, a

diversidade cultural e a conservação ambiental.

- Visão participativa: trabalhar com todos os atores interessados, construindo o processo de forma participativa.
- Necessidade de ampliar nossa visão de território que não poderia mais se limitar a área de abrangência de uma agência. Trabalho com base em atividade produtiva.
- Visão de uma cadeia de valor: parte da produção e chega até o consumidor final.
- Produção – beneficiamento – armazenagem – comercialização – (produto) – distribuição – consumidor final.
- O Banco do Brasil tem o papel de catalisador das potencialidades locais e dos diferentes agentes existentes nas regiões onde atua de forma a promover o desenvolvimento sustentável

O papel do Banco do Brasil então avança um pouco além: articular-se com os parceiros que já atuam com a visão do desenvolvimento sustentável nos territórios onde o Banco está presente para contribuir com a geração de renda e trabalho, com soluções inclusivas, participativas e que potencializem as organizações locais produtivas coletivas, fortalecendo a agricultura familiar, os mini e os pequenos produtores urbanos e rurais.

Governança democrática e governança participativa

- MDA e MIN – tentativa de articulação
- Orientar as agências para que busquem os conselhos territoriais
- Números:
- O trabalho começou em 2003.
- Há hoje 5.000 ações de desenvolvimento, com foco na região norte e nordeste.
- Há 380.000 famílias envolvidas nesses planos de negócio.

4. Silvana Parente (Seplan – CE)

- O enfoque territorial – até onde avançamos no âmbito dos governos federal, municipal, estadual?
- No Ceará existem muitos conselhos e nós não conseguimos articular.

Destaca o ponto da A proliferação dos conselhos e a fragmentação da realidade local faz com que as ações nem sempre sejam convergentes.

- A lei estadual recorta o estado em várias microrregiões e macrorregiões. Mapas diferentes do MDA e outros. Não se pretende refazer a legislação agora, mas já se articulam com o MDA de forma a trabalhar esses 13 territórios que foram institucionalizados no estado para que as ações mantenham alguma convergência.
- Procuram descer para os territórios com o PPA participativo e com o orçamento participativo regionalizado.
- Discutir a institucionalidade: como trabalhar com tantos fóruns e como fazer com que eles sejam ao menos articulados? Existe a necessidade de articulação, mas de avançar também em processos de gestão por resultados, de forma a que todos os atores se comprometam com algumas metas e resultados a serem alcançados.
- Fontes de financiamento do desenvolvimento: orçamento federal, por meio do PPA. Orçamentos estaduais e orçamentos municipais. No pacto federativo discutir como esses recursos serão aplicados.
- Os bancos como agentes financiadores do desenvolvimento territorial: os bancos, mesmo os do governo, pouco financiam o desenvolvimento regional e territorial. Eles captam mais do que efetivamente investem nas regiões. O próprio BNDES aplicou apenas 8% na região Nordeste. Necessidade de modificar essa realidade.

5. Kelson Siena (IICA)

- Contribuição da perspectiva das relações e articulações entre as políticas públicas.
- Resgate histórico: momento anterior (governos militares) de presença muito forte do Estado por meio de um processo planejado, centralizado tecnocraticamente. Segundo momento no qual todas as atenções se voltam apenas para o plano local. O restante seria resolvido pelo mercado.
- O localismo exagerado. Entramos num terceiro momento, que corresponde ao atual, em que essas duas tendências se unem para tornar melhor a qualidade de vida.

- A política de desenvolvimento territorial rural sustentável foi a que mais avançou no debate, por enfatizar a participação social e ampliar os segmentos da sociedade civil que definitivamente participam das decisões políticas.
- Essa política não pode deixar de entender as outras iniciativas existentes no campo político. Sem isso, não conseguiremos realizar a unificação de todos os esforços que tomam corpo no território.
- A convivência de recortes territoriais diferentes não é necessariamente negativa. Ao contrário do que algumas parcelas dos atores que lidam com o desenvolvimento costumam acreditar, não é esse o caminho que orienta as ações públicas num movimento de convergência.
- O que fará com que as diferentes escalas e territórios se articulem é a população, a participação social.
- Há a necessidade de se avançar em direção ao tema regional, pensar a respeito da escala mesorregional. Com perspectivas diferentes, dentre eles o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que se constitui um importante instrumento para o financiamento do desenvolvimento regional e também territorial.

6. Mário Augusto de Almeida Neto (APP da Bahia)

- Contextualização: a partir da Constituição Federal de 1988 foi garantido um espaço de participação da sociedade civil na definição e na gestão das políticas públicas. Esse foi um ganho e uma conquista de nossa sociedade e o momento em que muitas ONGs começam efetivamente a apostar nessa possibilidade, na tentativa de formar nossos atores e as pessoas da sociedade civil e prepará-los para a atuação e a participação.
- No entanto, os conselhos, muitas vezes, se tornam reféns de interesses e objetivos políticos e eleitoreiros. Eles deixam de exercer o papel de ampliação da cidadania.
- A atuação de sua organização (APP) optou pela atuação por meio da formação de grupos de cidadania. O objetivo era a ampliação da execução da gestão social por intermédio, principalmente, do orçamento. Nesse momento, a atuação se dava por meio da fiscalização e da pressão. E nesse sentido, pode-se afirmar que grande parte das

conquistas dependerá da participação e da iniciativa da população, afinal trata-se de discutir aqui o desenvolvimento territorial e não simplesmente os territórios da SDT.

- Campanha *Quem não deve não Teme*: campanha estadual para a fiscalização do uso dos recursos públicos. Isso é de uma mudança imensa. Agora ampliam para discutir a questão do orçamento. Se não houver transparência, não haverá controle social e não se pode falar de desenvolvimento. Temos que ampliar o nível de diálogo.
- Expectativa de que a política de desenvolvimento territorial contribua com a ampliação desse diálogo, da transparência e também da participação social. O papel da sociedade civil é pressionar, propor e tomar uma posição mais ativa.

7. Manoel Santos (Contag)

- Atores sociais e articulação de políticas: dentro da compreensão de um trabalhador rural, agora na presidência da Contag, só podemos pensar em desenvolvimento olhando para a nossa história. O desenvolvimento rural no Brasil sempre teve um traço marcante de concentração e de quase abandono dos agricultores familiares. Soma-se a isso no passado a legislação que proibia e restringia a organização dos movimentos e dos trabalhadores rurais. Tudo isso se aprofundou com o golpe militar.
- A retomada desse processo de organização, que antes era ilegal, só se dá após o processo de democratização. Nos anos 1980 a 1990 tivemos um período de contestação a esse modelo de desenvolvimento e de reivindicação, no qual destaca-se a participação social dentro das políticas públicas. Nesse momento quem estava à frente da formulação das políticas eram os políticos e os técnicos.
- Apostamos num processo de diálogo e contribuição, na construção de um modelo alternativo de desenvolvimento. Proposta de Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e que vê a agricultura familiar como um segmento importante e que deve ter propostas consistentes e não uma política que a mantém na subsistência. Quem garante a população no meio rural, no Brasil, é a agricultura familiar.

- A agricultura familiar deve avançar e ter o seu lugar. Nesse processo, é central a realização da reforma agrária.
- As políticas voltadas para a agricultura familiar são fruto da luta de vários anos dos movimentos sociais representativos dos interesses da agricultura familiar.
- No governo Lula, algumas políticas já construídas precisariam continuar no governo, como o próprio MDA. Será que é necessário ter dois ministérios? No governo FHC essa necessidade era clara, mas e agora? O agronegócio e a agricultura patronal possuem interesses muito claros e estão bem articulados. Isso por si só já colocaria os interesses da agricultura familiar em uma posição extremamente isolada, limitada e restrita. Mais uma vez, graças à luta dos movimentos sociais (Contag), conseguimos a permanência do MDA.
- Os problemas atuais da agricultura familiar não se resolvem apenas com recursos. São problemas muito mais estruturais e complexos e que necessitam de um exercício de planejamento. Não se trata apenas de crédito, ou do Pronaf, ainda que esse seja extremamente importante.
- A política dos territórios tem o mérito de contribuir com a articulação das políticas públicas. Entretanto, ainda se faz importante avançar nos processos de aplicação de recursos. Não basta gastar dinheiro e construir projetos se não houver dentro do governo a definição de uma política de governo (política de Estado). A política dos territórios é importante, mas como garantir os interesses da agricultura familiar diante de um quadro institucional que conta com uma bancada composta por mais de 100 deputados (ruralista). O MDA tem que ter mais estratégia, mais articulação.
- Os movimentos sociais não podem permanecer unicamente nas reivindicações por terra, reforma agrária e recursos. Têm que lutar por um planejamento participativo.
- Para todos, um dos maiores desafios é a continuidade das políticas como políticas de Estado e não políticas de governo. Na maioria dos casos, uma nova política implementada acaba se contrapondo aos avanços de políticas anteriores.
- Recursos da política territorial: a política de territorialização foi bem discutida, no entanto, os recursos a ela destinados ainda são muito restritos.
- O papel das lideranças – o futuro do qual falamos há muito tempo já

chegou. É necessário o engajamento efetivo e a busca de soluções que consigam dar resposta aos problemas que a comunidade enfrenta agora, no presente.

- Representatividade de todos os grupos sociais no âmbito do território: em alguns estados, algumas organizações não conseguem ter acesso à política de desenvolvimento dos territórios.

8. Zezeu Ribeiro (Deputado Federal PT)

- A mudança de enfoque é muito importante.
- Necessidade percebida: romper com a dicotomia entre cidade – campo. Barreiras que atualmente são facilmente transpostas.
- As políticas públicas como um avanço dos movimentos sociais – como o programa *Luz para Todos* que acaba atuando como instrumento de modificação dos territórios, possibilitado o retorno das populações as suas cidades, no interior.
- Questão da ocupação do território – mudança profunda – processo de interiorização e descentralização das universidades e dos Cefets. Trata-se de uma importante conquista e de uma mudança na forma de ver o mundo e que tem desdobramentos futuros relevantes, na formação de técnicos, mão-de-obra qualificada e de massa crítica. Formação de agentes transformadores da realidade.
- Território enquanto espaço de conhecimento e mais ainda de construção de um novo conhecimento.
- Fundos setoriais – muitos na área da ciência e tecnologia, informática. Desses fundos, 30% a 40% são direcionados para o Nordeste, mas não chegam a ser efetivamente aplicados aqui na região e acabam voltando.

Debates

A Seplan trabalha com a perspectiva que os territórios sejam as unidades de planejamento do estado. Percebe-se um excesso de eventos provocados pelo estado que deveriam ser discutidos nos territórios.

Extensionista por princípio e por prática, destaque para tanto conhecimento apresentado e tanta sabedoria que está circulando no evento.

O Programa Desenvolvimento Regional Sustentável deve estar sob a lógica de escolha do Conselho Territorial e não por decisão do gerente da agência do Banco. O Banco do Brasil – BB não tem participado nos territórios.

Resposta: O BB está mudando, pode levar muito tempo, mas a orientação do banco é a participação nos conselhos e a concertação com os parceiros.

As decisões bancárias deveriam também constituir um instrumento de desenvolvimento territorial, passando pelo colegiado e não ficando restrito às decisões de um agente do mercado financeiro ou de uma agência.

Reivindica um percentual fixo do orçamento a ser destinado para a agricultura familiar, tal qual existe para outras rubricas. Percentual de recursos fixo para várias políticas setoriais, mas não existe para a agricultura familiar. Menção ao Proambiente.

70% do bioma caatinga transformada em carvão e madeira. O que fazer?

Resposta: Tanto o licenciamento quanto a fiscalização corresponde aos estados, dentro do pacto federativo. Não adianta esperar que os órgãos sozinhos façam esse trabalho. A participação da sociedade denunciando e identificando práticas de desmatamento ou carvoarias é fundamental. E no Proambiente está em processo de readequação a questão do pagamento dos serviços ambientais, em processo de regulamentação na Câmara de Deputados.

Desenvolvimento territorial como política de Estado/governo. A proposta dos Territórios de Cidadania será adotada também como estratégia pelos outros ministérios/secretárias.

Resposta: Acreditamos que os Territórios da Cidadania sejam reconhecidos pelos outros parceiros governamentais, a partir do rural faremos a relação e a inclusão da problemática urbana nessa discussão. Existe a vontade política de fazer acontecer a territorialidade. Reconhecemos que existem vários recortes espaciais, mas preferimos o território de identidade (microrregional) porque ele “carrega” a população. Essa escala é a referência, e dela se articulam todas as outras. É preciso fazer a opção política e metodológica. Cada escala tem seus objetivos, elas não podem se confundir.

DRS do BB na sua formatação fala de inclusão social, em momento nenhum essa inclusão acontece, pelo menos no Maranhão. Inclusão digital do BB com doação de computadores quebrados ou deteriorados. Os trabalhadores estão abandonando a luta, se acomodando e sem participar nem fazer o que lhes corresponde.

Resposta: O movimento sindical não está “acomodado”, as mobilizações e lutas sindicais são as que têm conseguido as principais políticas para os trabalhadores.

Conseguiremos fazer com que os territórios da cidadania efetivamente integrem os demais ministérios, algo que a política territorial até então não vem conseguindo fazer?

Resposta: Eu acho que sim, até mesmo porque foram colocados por esses diversos ministérios. E os territórios da cidadania são isso, iniciativa de vários ministérios.

Dia 9 de novembro

PLENÁRIA FINAL: PAINELISTAS

Coordenador: Carlos Miranda

Contextualizar nessa plenária final o Fórum: não é para ser um evento isolado. A idéia foi, desde o início, planejada e discutida com o governo da Bahia, o IICA e o CPDA a respeito de um tema que é muito recorrente nos processos de desenvolvimento territorial: a articulação de políticas públicas e atores sociais.

O processo teve várias etapas simultâneas. Incluiu um estado da arte e um levantamento da bibliografia sobre a articulação; e incluiu um fórum virtual com debates que começou em setembro.

Esse Fórum é mais uma etapa desse processo. Pensou-se primeiro em duas sessões. A palestra de Tânia Bacelar e depois a palestra de Rafael Echeverri que visavam ao levantamento de alguns desafios encontrados na busca do desenvolvimento no território com a participação social. Depois seriam momentos para o relato, a reflexão a partir de experiências internacionais e nacionais (experiências governamentais e de territórios).

Uma experiência foi bem diferenciada: o ABC paulista. Já que estávamos falando de territórios, não queríamos nos restringir ao meio rural, pois a agricultura familiar é apenas uma das formas de ocupação do espaço. Mas é importante reconhecer que existem outras formas de ocupação, e me refiro aqui ao caso do ABC, que é urbano.

Contemplamos na maioria das mesas representantes do poder público, da sociedade civil e da academia. A etapa final será a publicação de um livro com os anais do que aconteceu nas diferentes etapas desse processo: o que tiramos de lição, quais são as reflexões e as metodologias que poderão nos orientar no avanço do debate sobre desenvolvimento territorial e a articulação de políticas públicas e atores sociais.

1. Sergio Leite (OPPA/CPDA)

Ressaltamos a importância do evento especialmente considerando-se as temáticas tratadas, a amplitude e abrangência dos processos aqui examinados, experiências nacionais, internacionais, e a participação de diferentes atores sociais. Tentaremos aqui, efetivamente, levantar alguns pontos que nos pareceram importantes para discutir com o público e os demais representantes que estão na mesa.

Não se pretende esgotar o tema e nem temos a pretensão de relatar tudo o que foi falado ou dito aqui.

O próprio debate da plenária final, sobretudo no que tange a propostas e recomendações, será objeto de análise pelos relatores e encaminhado posteriormente.

A nossa apresentação terá como guia três pontos principais: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento, envolvendo a articulação das políticas públicas e dos atores sociais. Faremos um exercício dividindo a nossa fala a partir de dois eixos: articulação dos atores sociais e articulação de políticas públicas.

Para tratar dos dois processos, estruturamos nossa fala em três grandes momentos:

- Apontar avanços e movimentos que a abordagem territorial tem proporcionado (ou janelas de oportunidades).
- Discutir os desafios que se apresentam a esse tipo de abordagem justamente a partir dos relatos e experiências aqui tratadas.
- Por fim levantar questões que no nosso entender são importantes e que não foram objeto de discussão nesses dias de Fórum.

Articulação dos atores sociais

A abordagem territorial é facilitadora do exercício de diálogo entre o poder público e os atores sociais. Há uma mudança de postura especialmente por parte do setor público, tanto no âmbito federal quanto estadual, abrindo espaços e instâncias que permitem a prática do diálogo. Se esse diálogo está sendo bem

ou mal encaminhado, se vem fluindo, será uma análise que poderá ser feita mais adiante, não nos cabe aqui. O fato é que foi aberto um amplo espaço para o diálogo. Particularmente lembramos aqui do caso da Bahia, onde no governo anterior não se observava a institucionalização desses espaços e atualmente, com o novo governo, eles se fazem presentes. Isto ficou claro na fala do articulador do território de Irecê.

Outro ponto importante foi levantado pelo Rafael Echeverri. Uma vez que estamos tratando da construção de territórios de identidades, devemos ter em mente que essas identidades não são cristalizadas. Não existe uma única identidade, e várias dimensões dessas identidades são acionadas de acordo com os objetivos e com as próprias políticas que são postas em prática no momento. A própria política territorial é formadora de uma identidade. O mesmo grupo de atores sociais pode acionar diferentes identidades de acordo com seus objetivos ou espaços abertos.

A abordagem territorial abre espaço para outros pontos principais: o primeiro deles é a diversidade. O Brasil é rico e diverso. Além de trazer à tona essas múltiplas diversidades, ela permite dar visibilidade a determinadas práticas de diferentes atores sociais, governamentais ou não, que não são comuns no nível federal.

Outro elemento que nos parece importante, e está implícito em várias experiências, é a relevância da trajetória passada de cada território e dos respectivos atores sociais que dele fazem parte. A experiência anterior, uma certa bagagem histórica de alguns territórios, é decisiva no momento em que se institui uma política territorial.

Mesmo que essas experiências não tenham tido êxito, elas se mostraram extremamente importantes, para não dizer decisivas, na operacionalização da prática territorial. Faço um paralelo com Albert Hirschman que fala do *princípio da conservação e da mutação da energia social*. E nesse sentido são múltiplas as experiências de articulação dos atores sociais em cada território: são culturais, ambientais e políticas. Tânia também ressaltou essa diversidade.

Em relação aos desafios, a abordagem territorial tem sido eficaz em dar visibilidade a alguns atores sociais que já possuíam algumas condições positivas de reivindicação e participação. Isso fica claro no papel central dos sindicatos rurais na

contribuição para o território. No entanto, chamo a atenção para que avancemos mais em direção a um processo de empoderamento dos “invisíveis”, aqueles atores sociais que atualmente não conseguem ter acesso e nem participação nas políticas territoriais.

Há uma série de atores que não estão necessariamente bem representados, organizados, e que precisam ser incluídos (particularmente populações nativas ou tradicionais). Há um esforço a ser realizado no sentido de empoderar, dar visibilidade a alguns atores sociais.

A outra dimensão que apareceu de forma clara nas exposições realizadas durante o Fórum são os desafios que esses novos espaços de governança ainda precisam superar. Vimos aqui o quanto foi longo foi o processo implementado no caso francês e que desembocou na consolidação e no fortalecimento dos espaços de participação. Os espaços no Brasil ainda precisam ser devidamente consolidados, trazendo os atores sociais e a participação para os processos decisórios (que não correspondem apenas às decisões políticas, mas também ao próprio processo de implementação e desenho dessa política).

Nessa nova institucionalidade da governança um ponto recorrente foi a relação travada com o poder local, principalmente as prefeituras. As experiências são muito variadas. Há casos em que os territórios conseguiram efetivamente o apoio dos Prefeitos e há casos em que os governos municipais se opõem, deliberadamente ou não, ao território. E essa oposição se reflete desde o atraso ou a não implementação de projetos e a casos de endividamento, impossibilitando o repasse de recursos.

Outro ponto relevante diz respeito à capacitação dos atores sociais. Não só dos atores da sociedade civil, mas principalmente dos agentes do setor público que não estão capacitados, atualmente, para participar de processos de implementação de políticas territoriais.

A articulação dos atores sociais se dará intraterritório e interterritório. Os processos não são necessariamente de baixo para cima ou de cima para baixo. Eles demandam um misto de protagonismo dos atores locais com atores externos, nas mais variadas escalas. Por isso, em certos casos existem grupos de atores que não atuam apenas no território, mas muitas vezes recorrem em suas reivindicações diretamente a esferas supranacionais. Temos vários exemplos de atores que já vêm

de uma cultura de acessar diretamente o poder federal. É preciso pensar em uma certa flexibilidade do processo de participação e articulação de atores sociais.

Mais um ponto seria pensar a pauta dos projetos técnicos apresentados para essa nova modalidade de implementação de políticas. Esses projetos, ainda que tenham apresentado avanços, estão muito centrados na dimensão econômica e produtiva. Ainda que a base econômica seja fundamental para se pensar o território, como bem destacou Fernando Baptista, existem outras dimensões que devem ser consideradas. Os territórios são efetivamente rurais e não exclusivamente agrícolas.

Um ponto relativamente ausente, na maior parte das discussões, seria como associar o processo de desenvolvimento territorial com a reforma agrária. Importante reconhecer que a reforma agrária tem um impacto significativo no ordenamento territorial, pois envolve uma reespecialização dos atores e dos projetos coletivos. Isso precisa ser reavaliado nas discussões de desenvolvimento territorial.

Outro fator pouco trabalhado aqui e que, em nossa opinião, não poderá ser trabalhado no curto prazo é que esses territórios poderão vir a ser no longo e médio prazo um fator de atratividade de novos atores sociais. Há uma dinâmica que não vem sendo pensada. Poderia citar Milton Santos numa dinâmica de fluxos e fixos. As políticas precisam ser lançadas aqui no fixo sem se perder de vista os fluxos que essa mesma política pode engendrar no futuro.

E, por fim, a construção de indicadores e monitoramento das políticas públicas. Se por um lado é importante para o Estado ter mecanismos de avaliação previamente definidos como um balizador da sua intervenção, por outro lado, também é importante se enfatizar a necessidade de construção de indicadores e de mecanismos de avaliação pelos atores sociais do próprio território, que não necessariamente devem ser os mesmos utilizados pelo Estado. E isso precisa ser trabalhado, inclusive, em termos de construção de indicadores de acompanhamento dos recursos públicos e dos projetos, permitindo construir uma base de empoderamento e conhecimento social.

2. Nelson Delgado (OPPA/CPDA)

Articulação de políticas públicas

É importante destacar, antes de tudo, que a territorialidade entrou definitivamente na agenda do Estado e das organizações sociais (nas mais diferenciadas escalas). É algo que de fato faz parte hoje da agenda estatal e da agenda das organizações sociais e que se tornou um elemento importante para se tratar de políticas públicas. Isso é fruto de um longo processo, um processo duplo que está relacionado com a crise do Estado, a liberalização (a onda neoliberal) e também com o processo de democratização da sociedade brasileira.

Esses processos vão desembocar na retomada do reconhecimento do local. Interessante perceber que essa “reimportância” do local é tanto fruto da reflexão da direita, quanto da esquerda. E isso traz implicações e complicações para a análise, que devem ser consideradas. Traz complicações, por um lado, com a crise do Estado e o neoliberalismo – o Estado se concentra no equilíbrio macroeconômico enquanto a energia desenvolvimentista foi toda canalizada (deveria emergir) para o local. Por outro lado, implica que observemos um esforço por parte da sociedade civil pela redemocratização e pela redefinição do papel do Estado.

Avançando nesse assunto, torna-se central pensar nas limitações que o município apresenta como um espaço de planejamento para a tentativa de construção de projetos de desenvolvimento e planejamento. A idéia dos territórios é fruto dessa constatação.

É possível pensar que essa abordagem distingue-se em três usos, sob perspectiva da ação governamental. Trata-se da territorialização da governança – promover instrumentos de democratização de processos de participação e processos democráticos de descentralização. Trata-se da tentativa de territorialização das políticas públicas – tentativa de territorializar as políticas setoriais com o objetivo de implantar um controle social sobre elas e torná-las mais eficazes.

A idéia é a constatação da necessidade de criação de bens públicos, fazer com que as políticas públicas sejam implementadas nos territórios, de forma mais

eficiente no que tange ao alcance das populações e que essas populações tenham pleno controle social sobre elas. Trata-se da territorialização do desenvolvimento – criar institucionalidades e processos de desenvolvimento que facilitem os dois outros objetivos.

De alguma maneira esses três usos têm semelhanças com o que foi discutido aqui e com as várias instâncias que devem ser consideradas ao se pensar o desenvolvimento territorial. Não necessariamente temos que ter uma única visão de territorialização, mas temos que ter clareza sobre quais são as funções dessas várias instâncias no processo de implementação de ações para o desenvolvimento. Clareza com respeito ao seu objetivo.

Um outro ponto relaciona-se à necessidade de democratizar o processo de descentralização, desencadeando processos de desenvolvimento que sejam geridos socialmente. Tânia chamou atenção para o reconhecimento de que a perspectiva da territorialização no fundo tenta enfrentar a questão das desigualdades regionais, as desigualdades econômicas e sociais existentes intra e entre as regiões.

Um segundo avanço, também já observado aqui, destaca que a política territorial representa um processo de retomada da capacidade de planejamento do Estado. Passamos por um período em que o Estado deveria se afastar, ele deveria mais precisamente tomar conta de alguns pontos, econômicos mais macro (perspectiva neoliberal). Nessa abordagem a energia do desenvolvimento e para o desenvolvimento deveria vir do setor privado, das empresas.

De alguma maneira, a valorização do território representa uma interrupção dessa abordagem. O território representa a retomada do papel do Estado como planejador. Essa mudança traz um elemento novo para a análise: discutir quais as formas de articulação possíveis entre o Estado, e a sociedade civil. Retomada do Estado como um ente e uma agência planejadora, avançando na condição de que esse planejamento seja democrático, com bem colocou o presidente da Contag.

Assim sendo, o território é o lugar por excelência da articulação das políticas públicas, como bem destacou a professora Tânia. Trata-se de um ponto de partida importante, pois recoloca a questão das várias territorializações. E recoloca a maneira de abordá-las. Como o território é a construção social onde estão de fato as populações, trata-se de buscar formas através das quais essas populações

possam organizar as suas demandas por políticas públicas.

Essa dinâmica requer a construção de uma institucionalidade específica. Uma institucionalidade capaz de permitir a organização dessas demandas, fazendo com que se encontrem definitivamente com a oferta de políticas públicas nesse espaço. Isso coloca em pauta novamente a questão da articulação das políticas públicas.

Ao mesmo tempo é necessário que se viabilize o controle social sobre essas políticas públicas. Isto traz a necessidade de realização de avanços no processo de gestão social das políticas públicas no território. Buscar a percepção consensual no território por meio de processos que são necessariamente conflitivos. As soluções devem ser ensaiadas com esse fim.

E isso faz emergir novamente um ponto fundamental: qual o papel do Estado e qual o papel da sociedade civil nos processos de desenvolvimento? Isso é algo que, muitas vezes, ainda encontra-se influenciado pela perspectiva neoliberal que em várias instâncias e em vários momentos reafirmava o papel mínimo do Estado e relegava todo o resto à responsabilidade da sociedade civil sozinha (mobilização, organização, controle social). E isso é impossível. A questão atual é viabilizar uma articulação do Estado com uma sociedade civil que seja dinâmica, sinérgica e capaz de desencadear processos que levem efetivamente ao desenvolvimento.

Outro ponto importante é a capacitação dos atores sociais nesse processo de construção do planejamento participativo. Chamamos a atenção para a criação da capacidade de agir e de mudar as relações de poder das quais dependem os processos de desenvolvimento.

Um outro elemento que ficou claro é a questão e a relevância da diversidade como um elemento a ser reconhecido e como um elemento que pode potencializar alternativas de desenvolvimento. Isso pareceu fundamental em vários momentos do Fórum. E isso nos põe numa perspectiva que vai desde o local até o global, porque a diversidade é um ponto central dos fóruns sociais mundiais e é uma questão central também nos territórios.

A menção foi muito clara nas apresentações, na direção de não se repetir o erro da construção dos grandes “elefantes brancos”. Essa prática, comum no

passado, está diretamente relacionada com a noção de uma alternativa única que nos conduza ao desenvolvimento. Essa preocupação, que está relacionada também com a questão da eficiência dos investimentos e do uso dos recursos públicos, se encontra articulada com o reconhecimento da diversidade como um fator potencializador, capaz de trazer alternativas diversificadas para o desenvolvimento.

Outro ponto extremamente positivo está relacionado ao fato dos agentes financeiros incorporarem as noções do desenvolvimento territorial em suas tomadas de decisões. No Banco do Nordeste do Brasil – BNB existe uma forma de recorte territorial. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES com o ZEE também. E o BB com o DRS. Esse é um movimento relativamente recente e inovador.

Um outro desafio verificado é a existência de uma grande diversidade de territórios e de várias escalas e instâncias de territorialidades a serem articuladas no fomento a processos de desenvolvimento. Isso traz várias questões. Uma delas é quais são efetivamente os objetivos do território e de uma política territorial. Se nós pensarmos que o nosso objetivo é trabalhar a territorialidade do desenvolvimento, o que significa exatamente isso? Estamos falando em combate à pobreza? Em fortalecimento da agricultura familiar? Ou em uma perspectiva ampliada que perpassa a questão rural e urbana e que inclui outros atores sociais diferentes e mais diversos que a agricultura familiar?

Essa reflexão nos informa de que tipo de espaço estamos falando e de que tipo de relações. Em diferentes contextos, serão diferentes os papéis do Estado e da sociedade civil. Fundamental é termos clareza de quais serão os objetivo dessas ações, pois disso dependerá a definição clara das relações do Estado e sociedade civil que ali serão implementadas.

Outra questão importante é a necessidade (ou não) de uma política nacional de ordenamento nacional que articule de alguma forma as diferentes instâncias territoriais. Não há necessidade de apenas uma escala. Mas temos que ter clareza suficiente para saber para que existem essas instâncias múltiplas territoriais e para dar-lhes um sentido. Uma política de Estado que oriente as demais ações.

E, por fim, figura a questão dos poucos recursos disponíveis para executar os projetos territoriais e a questão dos repasses. Esse ponto está relacionado

com a definição do melhor estatuto para as instâncias territoriais. Mas antes de qualquer ação, precisamos ter clareza sobre isso, pois trata-se de uma questão complicadíssima. Ela implicará uma série de reformas que provocarão uma enorme reação e resistência, especialmente dos prefeitos e de outros atores sociais.

Parece-me que todos os territórios atualmente têm esse problema. Hoje há a necessidade de se criar uma estratégia para enfrentar essa problemática, ainda que a estratégia seja não mexer, nem provocar mudanças mais estruturais. Discutir, colocar na agenda e esperar ganhar “musculatura política” para então enfrentá-la.

3. Ronald Lobato (Seplan – BA)

Dizer que o que nos falamos necessariamente não cobre todas as alternativas. Tratamos aqui de um momento no qual tentamos falar das coisas mais relevantes e pontuar as contribuições aqui levantadas, as quais foram fantásticas. A questão da reforma agrária não foi abordada, é verdade. Mas estava implícita em todas as ações do MDA.

Por outro lado, destacamos, como não poderia deixar de ser, a questão da necessidade do avanço na sustentabilidade dos assentamentos. Trata-se hoje de um elemento-chave para o avanço dos territórios. Esse método traz de volta o que efetivamente é relevante na construção dos territórios.

4. Ademir Cazella (UFSC)

Plano da apresentação

- Preceitos básicos do desenvolvimento territorial sustentável.
 - Limitação dos territórios de identidade.
- Conjunto de políticas estratégicas para o DTS (PPA 2008-2011)
 - Descentralização político-administrativa do Estado.
 - Sistema financeiro territorial.
 - Ordenamento territorial e fundiário.
 - Sistema territorial de ciência e tecnologia .

Conclusões

Territórios dados e territórios construídos

- Importância em se pensar nos dois conceitos: territórios dados e territórios construídos
- Território dado é político administrativo
- Territórios construídos – construção por atores diversos

Limitações da noção de territórios de identidade

- Hibridez das identidades sociais.
- Existência de diferentes territórios construídos:

Em determinado território temos vários territórios construídos. O território de identidade pode ser um dos territórios construídos, mas não é o único e quase sempre ele não é hegemônico. Hibridez de identidades. Esses territórios múltiplos podem ser antagônicos e rivalizarem por espaço e recursos. Esse, por exemplo, é o caso de Santa Catarina, onde se identificam dois territórios bem distintos: de um lado um APL madeireiro (MDIC), cuja estratégia é reflorestar com pinus, e outro onde a agroecologia é o mote, apoiado pelo MDA/SDT em parceria com uma ONG. Essa discussão é imprescindível, e não vejo nos territórios da SDT a compreensão desses vários conflitos.

- Tendência à setorialidade de viés agrarista: Visão setorial-agrarista nos territórios de identidade.
- Tendência a não enfrentar os conflitos de projetos territoriais distintos: Tendência a não enfrentar os conflitos, só trabalhar com quem “eu me identifico”.
- Sucesso da especificação dos ativos territoriais.
- Intersetorialidade e interconexões entre os vários territórios construídos.

Cinco lições do desenvolvimento territorial

- Possibilidade de combinar cooperação e concorrência.
- Equilíbrio entre participação e conflitos – criar mecanismos para lidar com os conflitos.

- Articulação entre experiência local e conhecimento científico.
- Mudanças institucionais são importantes para mudar as práticas políticas locais, como as ações formais são imprescindíveis para o processo de desenvolvimento territorial.
- A história institucional requer um tempo para mudanças.

Políticas estratégicas para o DTS

Procurei sair daquelas reivindicações básicas, como educação e saúde. Essas estão subentendidas.

- Descentralização do Estado: ACF 1988 e o processo de municipalização dos serviços, criação de conselhos. Ela avançou muito, mas não é suficiente. Fase de transição e fragmentação de políticas territoriais descentralizadas.
- A política de desenvolvimento territorial no Brasil tem um caráter descendente. Municípios rurais possuem povo e sociedade civil, mas têm também oligarquias rurais.
- Sistema Financeiro Territorial: banco privado não investe em áreas rurais. Cooperativas de crédito - se quisermos levar recursos para as zonas rurais é necessário criar um sistema de cooperativas. Hoje temos um sistema criado como o Cresol. Não manda só o terminal de internet, mas um sistema de crédito, cooperativas. Não dá para ficar preso nos recursos que a SDT aplicou.
- Pólos Regionais de CT&I – Não existem centros de conhecimento. Não se trata de criar grandes estruturas. Às vezes são quatro ou cinco pessoas, uma célula pensante. E aqui é o campo onde o conhecimento científico e o conhecimento tradicional se encontram. Falta pensar coisas novas e ousadas, hoje há uma pobreza em relação aos projetos nos territórios.
- Ordenamento Territorial Fundiário:
- Incluir no debate o ordenamento territorial, a reforma agrária e o crédito fundiário.

Três áreas muito importantes

- Romper com o elitismo das ações formais de DTS.
- Prever contrapartidas territoriais de caráter socioambiental – contratualização das políticas públicas.

- Necessidade de programas de Pesquisa e Desenvolvimento, especialmente para a gestão territorial.

5. Naidison Batista (ASA)

Busca da intersetorialidade dentro da sociedade civil no Semi-árido brasileiro na perspectiva do desenvolvimento da região.

Algo que cresça e que seja fruto da intersetorialidade das políticas públicas e das relações do poder público e da sociedade civil. Isto que vai resultar num produto superior que é o desenvolvimento do território e o desenvolvimento do país. Superar a cultura dos guetos do individualismo, dos guetos, tanto do poder público quanto da sociedade civil. Mesmo na sociedade civil temos dificuldade para estabelecer diálogo entre diferentes organizações. O desenvolvimento será feito lá nos locais onde vivem as pessoas, onde experimentam seus problemas, onde querem buscar as soluções do problema.

Três pontos fundamentais

- Qualificar os planos técnicos dos territórios: os planos técnicos possuem um viés extremamente economicista. Investir na qualificação. Difícil fazer entender que a qualidade da educação seja essencial no processo territorial e no processo de desenvolvimento. Ou a gente qualifica nossas escolas, nossos professores ou não faremos nada, pois é importante para que as pessoas assumam um papel de protagonismo nos processos de desenvolvimento. Onde ficam essas questões em nossos planos territoriais? O resgate da cultura, a valorização da vida das pessoas. Superar a dimensão do economicismo que muitas vezes está ancorada nos projetos da SDT. Como ampliar e fazer com que nossos planos reflitam uma noção de desenvolvimento e não apenas "projetinhos"?
- Importância da qualificação e da formação dos atores sociais. O inter-relacionamento entre os atores sociais e a intersetorialidade requer isso. Esse trabalho de capacitação tem que ser realizado nos dois lados: capacitação do governo e da sociedade civil. Pensar em política e de forma mais ampliada. Desenvolver a capacidade de fazer.

- O respeito profundo às identidades dos atores.
- O Brasil vive um momento de revitalização da participação civil e vive um momento também de criminalização das ONGs. Ou refletimos sobre essa questão ou não há território. Momento delicado, crucial, em que muitas organizações se recusam a fazer convênios com o governo com medo de serem acusadas de corrupção. Falta um marco legal de relacionamento entre a sociedade civil e o poder público nos usos dos recursos públicos que oriente essas parcerias. Ou se cria um marco legal específico, ou as ONGs mais fortes e tradicionais se afastarão e os debates sobre desenvolvimento e sobre território serão prejudicados. É importante a criação de instrumentos legais que tornem possível o trabalho de intersetorialidade e construção comum do desenvolvimento entre a sociedade civil e o poder público.

6. Ubiramar de Souza (CETI)

A experiência local do movimento social e o conhecimento acadêmico e científico têm que ter equilíbrio. Isso é algo que sabemos que é necessário. Peço a todos que me dêem a liberdade de não aprofundar no meio científico, mas que me permitam na condição de Coordenador Estadual dos Territórios no estado que teve a ousadia de enxergar na alternativa territorial a base para o governo, destacar que nós precisamos estar vivos para continuar construindo a territorialidade. Nós precisamos aprofundar o espaço de construir a territorialidade na prática.

É necessário equilibrar a questão das consultorias e estudos com o processo de capacitação dos atores sociais. Vemos organizações utilizando somas enormes de recursos que não são efetivamente aplicadas, e que não chegam à base.

Precisamos chegar e formar os atores sociais. A questão do território pode realmente empoderar a sociedade. Os programas acabam trabalhando com os mesmos atores, pois não há renovação. A renovação depende também da capacidade desses atores sociais para serem lideranças sociais. Difícil formar lideranças territoriais, pessoas com capacidade de entender as regras do jogo. Precisamos formar atores, capacitar lideranças na base.

Chama-se a atenção para o planejamento ascendente com deliberação pela base. Pouco se tem avançado. A sociedade civil levanta as idéias, mas quem bate o martelo ainda está fora do território. Quanto tempo é gasto em discussões e aquilo sobre o que foi discutido não pode ser deliberado. Isso frustra e desmotiva. Vulnerabiliza os municípios e os territórios. Necessidade de haver maior deliberação na base.

Outra questão – o território não deve ser uma “camisa-de-força”. Temos que ter uma visão de política de governo. Ação única enquanto política de governo. Os governos estaduais devem sair dos gabinetes e ir aos territórios para debater. Precisamos aprofundar isto se quisermos fazer com que o desenvolvimento territorial na Bahia avance.

Repensar o modelo das cidades-pólo dos territórios. Modelo de movimento que sempre polariza em um, colocando todas as instituições em um único município. Polarizando todas as atividades num único centro enquanto os demais permanecem à margem do processo.

A agricultura familiar no estado da Bahia tem que ter uma Secretaria de Estado. Uma superintendência para a agricultura familiar é pouco, seus problemas e potencialidades não cabem, não é suficiente.

7. Simplicio Mário de Oliveira (MIN)

Marco institucional no emprego da territorialidade nas políticas públicas. Há a necessidade de transformar o discurso numa forma de chegar mais perto do povo como um todo. Evitar os erros de territorialidade que cometemos, por exemplo, quando rompemos com a política do “café-com-leite” para industrializar o País e fazer com que alguns territórios fossem fornecedores de mão-de-obra barata apenas, centralizando o progresso em alguns poucos centros. Essa é a missão não só do governo ou objetivo da transformação em uma política de governo, mas deveria ser uma política de todos nós.

Lembrar algumas questões – grande parte dos problemas enfrentados pelo território é cultural, cujo enfrentamento requer um tempo longo e processos de aprendizado. A participação da sociedade civil organizada no processo de

ordenamento territorial é uma reivindicação antiga e que não ocorrerá por vontade política apenas, mas pela reivindicação dos movimentos sociais, gestada na sociedade civil organizada.

Debates

Ficamos com a sensação que o trabalho é muito maior do que imaginávamos, mas animados pelo debate e os resultados. Vemos ainda a dificuldade de democratizar o poder e a pouca sensibilidade da Secretaria de Agricultura de participar e contribuir com este tema. Importância da Coordenação Estadual dos Territórios, se empoderando e ajudando a empoderar os atores locais.

- Articulação do ensino, pesquisa e extensão deveriam ser tratadas com maior atenção no evento.
- Poucos recursos financeiros e altamente burocratizados, inviabilizando a execução dos projetos.
- Forte diversidade aqui presente, a questão não é só dinheiro e sim de recursos humanos.
- Representatividade nos territórios e falta de outras representações, especialmente dos pescadores artesanais.
- Capacidade da SDT em integrar vários setores com uma linguagem comum, nivelando objetivos e diretrizes.
- Outro ponto é a capacidade de formação e informação para os atores locais.

A importância da reforma agrária nestes espaços, pois interfere diretamente no planejamento territorial, na mudança de relações sociais e de configurações territoriais e fundiárias. Os assentamentos estão presentes em 40% dos municípios baianos, pouco integrados (formalmente) ao espaço político e quase nada no espaço econômico. Questionamento acerca de por que o Incra não participou institucionalmente deste Seminário.

Necessidade de fortalecer as representações sociais e legitimá-las, dando voz e vez a esse protagonismo. Integrar as três esferas administrativas junto com a sociedade civil na implementação de políticas territoriais.

Conhecimento gera compromisso, portanto cada um tem a obrigação de partilhar e multiplicar toda essa discussão territorial, juntando conhecimento e

sabedoria, tendo como parâmetro pedagógico os ensinamentos de Paulo Freire. Sair da exclusividade da ruralidade e trazer os atores urbanos – empresariais.

Atores x autores e agentes de mudança. As políticas têm que se enraizarem nos territórios e se tornarem projetos concretos para construção da cidadania.

Cursos a distância da UFSC muito bons, apresentando a metodologia territorial e juntando o conhecimento popular com o científico. Encontros e desencontros – a sociedade sempre foi séria e produziu muitos estudos e pesquisas que não são aproveitados nem aplicados.

Educação do campo nas escolas de alternância onde não haja conhecimento técnico agrícola é um crime, assim como a escola multisseriada.

Resposta do Sr. Humberto Oliveira: acima de tudo é a diversidade, o povo dos territórios, os agricultores, os coordenadores dos colegiados, os técnicos da assistência técnica, os representantes da sociedade civil e os acadêmicos. Muitos desses desafios apontados aqui já foram sinalizados pelos representantes territoriais no encontro nacional dos Colegiados. 53% de assentados nos 120 territórios. Tempo de governo é diferente, falta estudo e reflexão, portanto é importante a contribuição da academia.