

A *SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL* expressa a efetiva colaboração tanto da Representação do IICA no Brasil quanto do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável em busca do desenvolvimento agrícola e do bem-estar das comunidades rurais.

Reúne artigos assinados por renomados profissionais nacionais e internacionais com o objetivo de difundir e suscitar o intercâmbio de conhecimentos e de iniciativas bem-sucedidas de desenvolvimento sustentável no meio rural, promovidos por instituições acadêmicas, instituições governamentais e não-governamentais e organizações da sociedade em geral.

Realização Técnica



Ministério do  
Desenvolvimento  
Agrário

Ministério da  
Integração Nacional



SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - Volume 10 - Gestão Social dos Territórios

IICA

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

# Gestão Social dos Territórios



Volume 10



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

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

# Gestão Social dos Territórios



---

VOLUME 10

---



Novembro de 2009



© Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). 2009

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.org.br>

Coordenação editorial: Fernanda Tallarico

Correção de estilo: Kênia Santos

Capa e diagramação: João Del Negro

Foto da capa: Gustavo Stephan/Arquivo IICA

---

Bacelar, Tânia

Gestão social dos territórios / Tânia Bacelar...[et.al] – Brasília: IICA, 2009.(Série Desenvolvimento Rural Sustentável:v.10)

227 p.; 15 cm x 21 cm.

ISBN13: 978-92-9248-132-2

1. Comunidades rurais 2. Desenvolvimento rural 3. Sociologia Rural 4. Estrutura social I. Echeverri, Rafael II. Favareto, Arilson III. Furtado, Ribamar IV. Furtado, Eliane V Sachs, Ignacy VI. Leite, Sérgio VII. Kato, Karina VIII. IICA IX. Título

AGRIS

E50

DEWEY

307.72

---

Brasília, Brasil  
2009

## PREFÁCIO

Ao apoiar a criação do Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS), com o imprescindível apoio de vários parceiros institucionais, a Representação do IICA no Brasil buscou assegurar um espaço democrático para o debate técnico em torno de temas palpitantes relacionados com o futuro das comunidades rurais. Esse papel vem sendo desenvolvido com afinco há mais de cinco anos. Os debates virtuais, as jornadas temáticas, os congressos internacionais e as publicações em série deram oportunidades para o debate como fonte e possibilidade ímpar de aperfeiçoamento ou construção de idéias. Nisso consiste o grande e permanente desafio do Fórum, ou seja, acolher e dar espaço à construção de idéias sobre o desenvolvimento rural sustentável.

Escrever um livro é sempre um grande desafio, pois ele sempre se torna uma fonte de consulta, um espaço de aprendizagem ou um caminho para a contraposição ou a construção de conhecimentos e saberes. No caso do IICA, este livro transforma-se também num instrumento de materialização da cooperação técnica.

Ao tratar da gestão social dos territórios esta publicação traz a lume um dos maiores desafios no âmbito da governabilidade no que tange ao desenvolvimento com enfoque territorial. Em verdade, esta publicação traduz um conjunto de visões, propostas e abordagens que buscam dinamizar o debate sobre um enfoque complexo e singular do desenvolvimento territorial. Os artigos apresentados sinalizam uma nova fronteira do conhecimento e buscam estimular o debate em torno das perspectivas de consolidação e de continuidade da política de desenvolvimento territorial no Brasil.

Esta publicação deve ser entendida e utilizada como instrumento para o aperfeiçoamento de idéias, pois se coaduna com a filosofia da cooperação técnica internacional defendida pelo Governo brasileiro e com a missão institucional da Representação do IICA no Brasil que é contribuir para o desenvolvimento rural sustentável, mediante o aporte técnico inovador à formulação e execução de políticas públicas.

Como disse Nietzsche, “o autor tem direito ao prefácio, mas ao leitor pertence o posfácio.” É com esta idéia que esperamos que esta publicação, ao se defrontar com a realidade se transforme num instrumento de aperfeiçoamento de conceitos e assim terá cumprido o seu objetivo.

**Carlos Américo Basco**

Representante do IICA no Brasil

## APRESENTAÇÃO

O IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura apresenta o Volume 10 da Série Desenvolvimento Rural Sustentável. A iniciativa integra também o conjunto de ações realizadas pelo Fórum DRS – Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável, promovido pelo Instituto.

O livro aborda a temática “modelos e instrumentos para gestão social dos territórios” definida a partir da constatação de que um número cada vez maior de entidades dos países latino-americanos, em especial no Brasil, incorpora concepções de territorialidade nas suas ações de desenvolvimento rural. Essa concepção de territorialidade é entendida como um mecanismo de articulação e integração entre as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e o poder público na promoção do desenvolvimento.

Essa tendência coincide com a emergência de uma nova institucionalidade. Com efeito, no âmbito dos processos de redemocratização vivenciados na região ocorreu o surgimento e fortalecimento de novas institucionalidades, ou seja, novas formas de organizações da sociedade civil que não são governamentais, porém, executam variadas e múltiplas atividades de natureza política, cultural e socioeconômica de caráter público. Por outro lado, é importante destacar que o tema da nova institucionalidade atinge também a própria esfera pública em um sentido mais amplo, que inclui, necessariamente, órgão e agências do setor público estatal da administração direta e indireta, assim como as arenas mistas de debates, concertação e deliberação de políticas públicas.

Na prática, o que se observa é o surgimento e a proliferação de organizações de base e colegiados (conselhos, fóruns, associações comunitárias e outras), nos âmbitos municipais, territoriais e estaduais, que se constituem em instâncias de governança e gestão social, não necessariamente embasadas em normas jurídicas, porém, legitimadas pelas organizações da sociedade civil e atores sociais.

Nesta mesma perspectiva, encontramos no Brasil uma gama significativa de políticas territoriais executadas por diferentes ministérios e organismos de fomento, como sejam: Ministérios da Integração Nacional, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Desenvolvimento Social, das Cidades, Meio Ambiente, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Trabalho, Emprego e Renda. Somam-se a essas entidades os Bancos de Fomento BNDES, o do Brasil e o do Nordeste.

Para o período 2008-2011, o governo federal prioriza três macroprogramas: o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Programa de Desenvolvimento

da Educação – PDE e a Agenda Social. No contexto desta, foi criado o Programa Territórios da Cidadania – PTC, principal ação de promoção do desenvolvimento de segmentos sociais situados em regiões rurais de grande desigualdade e incidência de pobreza.

Trata-se de uma iniciativa que coordena as ações de 19 ministérios, atingindo cerca de dois mil municípios em 2008/2009 e uma população de quatro milhões de famílias. Sua execução se realiza por meio da implantação de cerca de 130 diferentes ações públicas federais, em parceria com os governos estaduais e municipais e as organizações da sociedade civil. Para isso foram focalizados os territórios de identidade, constituídos a partir do programa administrado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Um dos grandes desafios do programa é conseguir uma harmoniosa convivência e interação das distintas esferas de governança, públicas e privadas, que, em muitos territórios, dão lugar a diferentes modelos de gestão compartilhada, nos quais se redefinem papéis do Estado e das organizações da sociedade e se constroem novas formas institucionais para a gestão social.

Para viabilizar tecnicamente a convivência e a interação mencionada, torna-se imprescindível a sistematização de conhecimentos gerados a partir de iniciativas em gestão social dos territórios, com o propósito de aperfeiçoar o desenho de modelos e instrumentos que facilitem a formação de capacidades das instâncias públicas e não governamentais nos territórios selecionados para o programa.

Neste sentido, um importante primeiro passo é a organização de um acervo técnico estruturado para incentivar o intercâmbio de experiências, percepções e propostas entre os agentes públicos e atores sociais. Esta publicação se insere nesse processo.

Este livro que colocamos à disposição dos interessados na gestão social dos territórios contém uma coletânea de artigos dividida em três partes: a primeira apresenta dois textos contextualizando a temática no plano internacional; a segunda trata especificamente dos desafios enfrentados para a adoção de processos efetivos de gestão social dos territórios no Brasil; a última parte está dedicada a uma reflexão sobre as questões centrais inerentes aos processos de gestão social dos territórios e explicita um conjunto de proposições de política.

Dois anexos acompanham a publicação: (i) relatoria e memória do III Fórum Internacional de desenvolvimento territorial; e (ii) um DVD contendo todas as intervenções ocorridas no evento.

**Carlos Miranda e Breno Tiburcio**  
Organizadores da Série DRS

## RESUMO

O IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, por meio do Fórum DRS, apresenta o volume 10 da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável. O livro aborda a temática “modelos e instrumentos para gestão social dos territórios” escolhida a partir da constatação de que um número cada vez maior de entidades dos países latino-americanos, em especial o Brasil, incorpora concepções de territorialidade nas suas ações de desenvolvimento rural. Essa concepção de territorialidade é entendida como um mecanismo de articulação e integração entre as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e o poder público na promoção do desenvolvimento.

Um dos grandes desafios dessas iniciativas é conseguir uma harmoniosa convivência e interação das distintas esferas de governança, públicas e privadas, que, em muitos territórios, dão lugar a diferentes modelos de gestão compartilhada, nos quais se redefinem papéis do Estado e das organizações da sociedade e se constroem novas formas institucionais para a gestão social.

Nesse sentido, torna-se muito importante organizar um acervo técnico estruturado com vistas a incentivar o intercâmbio de experiências, percepções e propostas entre os agentes públicos e atores sociais. Esta publicação se insere nesse processo. Contém uma coletânea de artigos e está dividida em três partes: a primeira apresenta dois textos contextualizando a temática no plano internacional; a segunda trata especificamente dos desafios enfrentados para a adoção de processos efetivos de gestão social dos territórios no Brasil; a última parte está dedicada a uma reflexão sobre as questões centrais inerentes aos processos de gestão social dos territórios e explicita um conjunto de proposições de política.



## RESUMEN

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, a través del Foro DRS, presenta el volumen 10 de la Serie de Desarrollo Rural Sostenible. El libro trata el tema “modelos e instrumentos para gestión social de los territorios” escogido con base en la constatación de que cada vez más un número mayor de instituciones de países latino-americanos, especialmente en Brasil, incorpora concepciones de territorialidad en sus acciones de desarrollo rural. Se entiende dicha concepción de territorialidad como un mecanismo de articulación e integración entre las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y el poder público en la promoción del desarrollo. Uno de los grandes desafíos de esas iniciativas es conseguir una convivencia armoniosa e interacción de las distintas esferas de gobernabilidad, públicas y privadas, que en muchos territorios abren camino a diferentes modelos de gestión compartida en los que se redefinen roles del Estado, así como de las organizaciones de la sociedad, y se construyen nuevas formas institucionales para la gestión social.

En tal sentido, es muy importante organizar un acervo técnico estructurado con miras a incentivar el intercambio de experiencias, percepciones y propuestas entre los agentes públicos y actores sociales. Esta publicación se insiere en el proceso. Contiene una serie de artículos que se divide en tres partes: la primera presenta dos textos contextualizando el tema en el plano internacional; la segunda trata específicamente de los desafíos enfrentados para la adopción de procedimientos efectivos de gestión social de los territorios en Brasil y la última parte está dedicada a una reflexión sobre los asuntos centrales inherentes a los procedimientos de gestión social de los territorios y explicita un conjunto de proposiciones de política.

## SUMMARY

The Inter American Institute for Cooperation on Agriculture – IICA, through the SRD Forum, launches volume 10 of the Sustainable Rural Development Series. The book focus the subject about “models and tools for social management of territories”, topic that was chosen due to the fact that an increasing number of countries from Latin American institutions, especially in Brazil, every time more incorporates concepts on territoriality in their rural development actions. For the development promotion, it is understood the concept on territoriality as a mechanism of articulation and integration among civil society organizations, social movements and federal government. One of the major challenges of these initiatives is to achieve a harmonious coexistence and interaction of the different spheres of public and private governance, in which are redefined the roles of the State and the society organizations as well as to build new institutional methods for social management.

In this regard, it is very important to organize a technical asset structured to encourage the exchange of experiences, perceptions and proposals between public agents and social actors. This publication is inserted under this context. It contains a series of articles, divided into three parts: the first includes two texts about the issue at an international level; the second one deals specifically with the challenges faced for the adoption of effective social management procedures of the Brazilian territories and the last part welcomes for a reflection on the main issues inherent to the social management procedures of the territories and explains a set of policy proposals.



# SUMÁRIO

PARTE I – O CONTEXTO INTERNACIONAL DA GESTÃO SOCIAL.....	13
1. Ignacy Sachs – Gestão Social para Desenvolvimento Sustentável e Democrático dos Territórios .....	13
2. Rafael Echeverri – A Gestão Social dos Territórios: O desafio da multidimensionalidade. Uma visão a partir da América Latina .....	25
PARTE II – OS DESAFIOS DO CONTEXTO NACIONAL DA GESTÃO SOCIAL.....	35
1. Tânia Bacelar – Gestão social e desenvolvimento sustentável dos territórios: os desafios da multidimensionalidade. Uma visão a partir do Brasil .....	35
2. Arilson Favareto – Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial. “Dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania” .....	53
3. Ribamar Furtado e Eliane Furtado – Modelos e Instrumentos para Gestão Social dos Territórios: a experiência do IICA no Brasil .....	71
PARTE III – GESTÃO SOCIAL: REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES.....	95
1. Sérgio Leite e Karina Kato – Desafios dos Processos de Gestão Social e Proposições de Política .....	95
ANEXOS.....	155
1. Relatoria e Memória do Evento.....	155
2. DVD.....	encarte





## PARTE I

# 1. GESTÃO SOCIAL PARA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DEMOCRÁTICO DOS TERRITÓRIOS.

Ignacy Sachs é professor da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris. Economista, especialista nos temas sobre *Desenvolvimento, Desenvolvimento Sustentável e Ecodesenvolvimento*. É consultor de várias agências internacionais com ampla experiência na análise do caso brasileiro.

Senhoras e senhores, para falar sobre *Gestão Social para Desenvolvimento Sustentável e Democrático dos Territórios*, com a palavra, o Professor Doutor Ignacy Sachs:

Muito obrigado. Boa noite a todos. Parabéns pela organização desse importante evento sobre um tema crucial como o da *Gestão Social dos Territórios*.

Estamos num momento de aceleração da história. A crise que abalou Wall Street e se espalhou pelo mundo afora representa relação aos trinta anos de neoliberalismo extremado, baseado no mito dos mercados que se autorregulam, o que foi a queda do Muro de Berlim para o socialismo real.

Como o presidente Smith<sup>1</sup> disse antes, acho que é uma hipoteca, da qual estamos nos liberando. Mas isso significa que estamos sentados em cima de paradigmas falidos: tanto o socialismo real quanto o neoliberalismo. Acredito ainda que vários setores da social democracia europeia também pecaram nestes últimos trinta anos e, sob a pressão do neoliberalismo, foram longe demais ao dizer sim à economia de mercado, não à sociedade de mercado. Essa é uma contradição nos

---

1 Roberto Smith, presidente do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).





termos. Quando a gente diz um sim incondicional à economia de mercado, gera uma sociedade de mercado com todos os problemas que isso representa.

Bem, diante desses paradigmas falidos, vocês estão condenados a inventar paradigmas novos, e isso torna esse debate tão atual e importante. Mas, se mudarmos de perspectiva – a professora Tânia Bacelar vai lhes falar de várias perspectivas de tempo na análise do desenvolvimento – e se formos para o longo prazo e pegarmos todo o período da coevolução da espécie humana com a biosfera, veremos que nesse longo período houve, até agora, duas grandes transições.

A primeira ocorreu há cerca de doze mil anos, com a domesticação de plantas e de animais, a sedentarização que permitiu a urbanização que se seguiu – tudo aquilo que é conhecido como a Revolução Neolítica. A segunda grande transição começou a ocorrer no fim do século XVII, com a importância das energias fósseis, primeiro, o carvão, depois, o petróleo e o gás.

Acredito que estamos no começo da terceira grande transição, a saída gradual da era do petróleo, que o cientista americano Amory Lovins chama de *oil endgame*.<sup>2</sup> Felizmente, estamos na etapa final da idade do petróleo por duas razões.

A primeira, é que há sinais do esgotamento das reservas do petróleo, em que pese a descoberta do pré-sal brasileiro. Há vários anos, o ritmo da descoberta das novas reservas de petróleo é bem inferior ao consumo. Geólogos falam da chegada iminente do assim chamado *pico do petróleo*. Vamos atravessar o máximo da produção, e esta continuará decrescendo, durante décadas, quem sabe, até o próximo século. Mas é um fenômeno novo e indica que vamos ter petróleo caro, o que nos permite realmente pensar em alternativas. A segunda é que, de qualquer maneira, deveríamos estar pensando em uma saída, por causa das mudanças climáticas provocadas pelo acúmulo dos gases de efeito estufa.

No passado as transições energéticas ocorriam, não por esgotamento de energia, e sim porque se achava uma energia melhor, mais barata e mais cômoda. No nosso caso, estamos condenados a buscar saídas para o petróleo, ainda que ele não esteja totalmente esgotado. O que pesa é o debate sobre as mudanças climáticas com efeitos deletérios e, provavelmente, irreversíveis, caso não tenhamos a capacidade de reduzir drasticamente as emissões dos gases de efeito estufa.

Essa terceira transição significa para o Brasil a necessidade de avaliar até onde se pode caminhar rumo à construção de uma nova civilização, uma biocivilização moderna, baseada no uso múltiplo da biomassa. A biomassa é alimento humano, ração animal, adubo verde, energia, material de construção e todo um leque cada vez maior de bioprodutos, oriundos da química verde, são os fármacos e

---

2 Amory Lovins, *Winning the Oil Endgame – Innovation for Profits, Jobs, and Security*, (Rocky Mountains Institute, Old Snowmass, Colorado, 2004).





cosméticos. Ou seja, um mundo de recursos baseados no trinômio biodiversidade, biomassas e biotecnologias, estas últimas aplicadas nas duas pontas do processo, para aumentar a produtividade da biomassa e abrir cada vez mais o leque dos produtos dela derivados.

Não conheço outro país que tenha condições melhores para caminhar nesta direção, assumindo inclusive uma liderança mundial: a maior biodiversidade do mundo, climas propícios para produção da biomassa e o sol que é e sempre será nosso, independentemente das vicissitudes da política.

Eu morei no Brasil durante a campanha *O Petróleo é Nosso*. Para os que não se lembram dessa época, como dinossauro de serviço, posso dizer que assistimos a um fenômeno extraordinário, porque o primeiro projeto da Petrobras continha em média 150 ou 170 lacunas e cada uma delas permitia às grandes multinacionais do petróleo de voltar pela porta traseira. O desembargador Osni Duarte Pereira escreveu um livro no qual apontou as lacunas. Estas foram eliminadas, uma a uma, pelo Congresso Brasileiro num debate que durou mais de um ano e se realizou debaixo da pressão política de uma ampla frente nacional, que ia desde o presidente de direita, Arthur Bernardes, até o partido comunista, na época ilegal.

Não precisamos de tudo isso para continuar a beneficiar do sol, isso é uma grande virtude. Aproveito para dizer que fui criado na ideia de que o trópico é um obstáculo ao desenvolvimento. O que vai acontecer agora é uma desforra dos trópicos, o trópico como uma vantagem comparativa permanente, a condição que vocês saibam potencializar esta vantagem comparativa pela pesquisa e pela organização social apropriada da produção.

Estamos entrando nesta era que vai, provavelmente, nos levar a reenfatizar a importância do desenvolvimento rural. É verdade que podemos produzir alguma biomassa no meio urbano e até acredito que seja importante refletir sobre o potencial da agricultura urbana por razões sociais. Em vários lugares do mundo, a agricultura urbana é uma fonte de alimentação importante para as populações pobres. Mas a produção de biomassa nos remete essencialmente às florestas, aos campos, à agricultura e a um novo ciclo de desenvolvimento rural.

Não estou de acordo com o teor de alguns relatórios recentes das Nações Unidas que comemoram o fato de que a metade da humanidade já esteja urbanizada, e insinuam que não exista outro progresso possível, a não ser através da urbanização. Recuso-me a aceitar a ideia de que os milhões que vivem nas favelas pelo mundo afora sejam realmente urbanizados. No melhor dos casos, eles vivem num purgatório e constituem uma enorme massa de pessoas que espera ainda por ser urbanizada. Porque a urbanização significa um teto decente, uma oportunidade de trabalho decente e a possibilidade de exercer a cidadania. Enquanto estas três coisas não ocorrem, não podemos falar da urbanização.







Um livro do pesquisador americano Mike Davis sobre o *Planeta Favela*<sup>3</sup> foi traduzido em francês com o título *O pior dos mundos possíveis*. Uma urbanização precoce, precipitada e mal conduzida é sinônimo de mau desenvolvimento e não de desenvolvimento, portanto, acho que o problema de um novo ciclo de desenvolvimento rural, socialmente incluyente e ambientalmente sustentável, está na ordem do dia. É que, neste começo do século XXI, estamos enfrentando simultaneamente dois desafios: o desafio da mudança climática e um déficit de oportunidades de trabalho decente.

Na definição usada pela Organização Internacional do Trabalho, trabalho decente não é qualquer meio de sobrevivência, é um trabalho razoavelmente remunerado dentro do padrão de desenvolvimento do país em questão, realizado em condições razoáveis do ponto de vista da saúde e dando lugar a relações de trabalho que não atentem à dignidade do trabalhador. Temos que nos habituar a falar de oportunidades de trabalho decente e não de oportunidades de sobrevivência se quisermos realmente falar do desenvolvimento.

O problema que se coloca é de que maneira será possível atacar, simultaneamente, estes desafios: reduzir os gases de efeito estufa, parar de desmatar, conservar a biodiversidade, gerando ao mesmo tempo em número suficiente oportunidades de trabalho e de renda.

O primeiro desafio nos remete à ecologia e ao que eu chamaria de postulado ético de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ecologia é isso, temos que legar aos nossos filhos, netos e bisnetos, um planeta razoavelmente preparado para que a espécie humana continue a habitá-lo. O segundo desafio nos remete a uma solidariedade sincrônica com as gerações presentes, é o problema social – ao qual o presidente Smith se referiu na sua fala inicial. Os dois desafios desembocam sobre a questão do território, por causa da imensa diversidade biológica, social e cultural dos diferentes territórios.

Devemos voltar, do ponto de vista metodológico, à *Geografia da Fome* de Josué de Castro. Este livro foi o que talvez mais marcasse a minha geração, porque nos mostrou exatamente que todos os problemas sociais, a começar pela fome, podem e devem ser mapeados. Por outro lado, Josué foi um dos pioneiros da ecologia. Porque precisamos mapear ao mesmo tempo os problemas e os recursos latentes potenciais, suscetíveis de serem bem utilizados. Quando falo do bom uso da natureza, refiro-me ao uso que obedece aos preceitos da sustentabilidade ecológica, mas para mim a sustentabilidade ecológica e a sustentabilidade social são indissolúveis. É bom que se diga isso porque neste momento há uma tendência para discutir a sustentabilidade ambiental como a “bola da vez”.

---

3 Mike Davis, *Planet of Slums*, (Verso Books, Londres, 2006).





Da reunião de Estocolmo, em 1972, que foi a primeira grande reunião das Nações Unidas sobre o problema ambiental, saímos com um conceito onde o social e o ambiental estavam indissolivelmente ligados de uma forma simétrica. Os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais, existe uma condicionalidade ambiental; e para que as coisas aconteçam é preciso que a gente lhes dê uma viabilidade econômica. Porém, a viabilidade econômica não é um fim em si, é um instrumento para lograr os objetivos sociais, respeitando as limitações ou as condicionalidades ecológicas.

Há diferentes maneiras de definirmos desenvolvimento. É bom olhar do lado do Amartya Sen, o Prêmio Nobel Indiano de economia, do desenvolvimento como liberdade e redefinir o desenvolvimento como a universalização do conjunto dos direitos humanos. Primeira geração: direitos políticos, cívicos, e civis. Segunda geração: direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo como um direito extremamente importante, o direito ao trabalho decente. Terceira geração: os direitos coletivos, o direito a um ambiente saudável, direito à cidade, direito à infância, etc.

No que diz respeito ao bom uso da natureza, temos que buscar uma simbiose entre as atividades humanas e a natureza, abandonando a ideia de que devemos conquistá-la.

Quanto aos direitos sociais, acho que a questão central continua a ser a do pleno emprego e/ou de oportunidades de autoemprego. O nosso desafio é construir, a partir destes conceitos, projetos concretos. Celso Furtado sempre enfatizava essa noção de projeto nacional, projeto e não utopia. Obviamente, os projetos comportam um grau de voluntarismo, porém de voluntarismo responsável. As utopias não acontecem e não existem em lugar nenhum. Cabe-nos reabilitar o conceito de planejamento, que foi uma das vítimas da contra-reforma neoliberal dos últimos trinta anos que apregoava a fantástica capacidade dos mercados de se autorregularem, como se eles não fossem míopes e insensíveis à dimensão social e ambiental.

Em boa hora o Brasil unificou os diferentes programas assistenciais, dando-lhes a forma do *Bolsa Família* e está dando agora mais um passo em direção da luta estrutural contra a pobreza, passando de políticas de alívio da pobreza que tinham, obviamente, impactos sociais e ambientais que iam além deste alívio, mas que não tinham a capacidade de emancipar os seus beneficiários ao lhes oferecer a inclusão social pelo trabalho. Esta é um dos pontos centrais dos Territórios da Cidadania e a dimensão territorial é absolutamente fundamental para atender à diversidade das configurações socioculturais e dos potenciais dos recursos latentes.

Por isso, não podemos nos contentar com soluções padronizadas, impostas de cima para baixo. Tampouco me convence uma utopia generosa de inspiração anarquista, ou seja, um arquipélago de projetos locais, autárquicos e desligados ou pouco ligados uns aos outros. Não podemos nos omitir de políticas que articulam





entre si os diferentes espaços de desenvolvimento – do local ao transnacional. Esta é uma das funções do Estado desenvolvimentista. Com a crise econômica atual e o descrédito do modelo neoliberal extremado, baseado no mito dos mercados que se autoregulam, pela terceira vez em menos de um século, somos obrigados a responder a mesma questão: “Qual Estado para qual desenvolvimento?”.

A crise de 1929 provocou três grandes respostas. Havia, já em marcha, o socialismo real, os primeiros planos quinquenais da União Soviética, mas também, os processos de Moscou, ou seja, certamente faltou àquela experiência a democracia. Lembro que Amartya Sen sempre insistiu sobre o fato que a democracia é um valor fundamental. Ele usa uma palavra inglesa mais forte, *foundational value*, que é um alicerce de tudo.

Houve também a resposta dada pelo nazismo. Saiu recentemente um livro de um historiador britânico que examina a questão de onde vinha a popularidade de Hitler, na Alemanha. E a resposta é muito simples, ele gerou emprego. No curto prazo, tirou os trabalhadores alemães da crise de 1929, gerando emprego. Só que ele gerou este emprego por meio de obras públicas – as estradas alemãs foram construídas naquela época – mas essencialmente através de uma corrida armamentista que nos levou à Segunda Guerra Mundial e ao holocausto.

Houve por fim, a terceira resposta, o *New Deal* rooseveltiano. Paul Krugman, último Prêmio Nobel de economia norte-americano, publicou na véspera das eleições americanas um livro intitulado *A América que queremos*. O livro se resume assim: o que queremos é um novo *New Deal*. Esperemos que Barack Obama caminhe nesta direção.

A mesma questão se recolocou imediatamente depois da Segunda Guerra Mundial. Observou-se um consenso sobre as três ideias seguintes:

- o pleno emprego é o objetivo central da atividade econômica como advogava Keynes;
- não basta um Estado pró-ativo em matéria econômica, precisamos também de um Estado pró-ativo ao nível social, capaz de construir um Estado providência (*Welfare State*) nas linhas propostas por Beveridge;
- por fim, para evitar o desperdício dos recursos, temos que planejar. Quando Von Hayek escreveu, em 1944, em Londres, o seu panfleto contra o planejamento, *O Caminho da Servidão*, ele era o dissidente, todos os outros ao redor estavam planejando. Monet estava preparando o planejamento francês e Spaak um plano para Bélgica. No Instituto Real de Relações Internacionais (*Chatham House*) funcionava um importante grupo de economistas oriundos de países da Europa do Sul, Central e de Leste e coordenados por Paul Rosenstein Rodan, um nome que todos os economistas do desenvolvimento conhecem.





Os dois blocos – o capitalista e o socialista – entrariam em conflito frontal sobre as maneiras de realizar essas três ideias, mas elas eram compartilhadas dos dois lados do que viria a ser a cortina de ferro.

No Ocidente, elas foram instrumentais para assegurar três décadas de um crescimento, que Steven Marglin chamou nos Estados Unidos de *Idade de Ouro do Capitalismo* e que um conhecido economista francês, Jean Fourastié, batizou de *Trinta Anos Gloriosos*.

Keynes saiu da moda, ou melhor, começou a ser fortemente contestado assim que o socialismo real entrou em decadência. A data fundamental é 1968, marcada pela invasão da Checoslováquia por forças soviéticas, colocando um fim abrupto à última chance de construir um socialismo com rosto humano na Europa de Leste. Não é por acaso que na década seguinte aparecem Margaret Thatcher, seguida de Ronald Reagan, dando início a uma contra-reforma neoliberal, voltada contra o capitalismo reformado pelos trinta anos do keynesianismo e do *Welfare State*.

Estamos, portanto, pela terceira vez, frente ao mesmo desafio: redefinir o papel do Estado desenvolvimentista capaz de levar para frente estratégias de desenvolvimento socialmente incluídas e ambientalmente sustentáveis.

Neste contexto coloca-se a construção de parcerias entre todos os protagonistas importantes do processo de desenvolvimento. O futuro pertence a um desenvolvimento pactuado numa negociação quadripartite, não tripartite como aquela que presidiu a criação da OIT: o Estado, os empresários, os trabalhadores e ainda um quarto componente – esta é uma novidade das últimas décadas – a sociedade civil organizada.

Precisamos de um feixe de políticas públicas convergentes e complementárias de discriminação positiva dos pobres, dando-lhes acesso à terra, à capacitação, à assistência técnica permanente, a créditos preferenciais – o PRONAF é um símbolo desta política – ao mercado, (pelo menos aos mercados institucionais) e também ao hospital, à escola, etc. Sem essas políticas, ao jogar os pequenos produtores no mercado, vamos acionar um processo de darwinismo social que vai certamente se traduzir por uma disparição de um grande número destes pequenos produtores.

Aliás, o SEBRAE tem estas estatísticas: quantas microempresas desaparecem a cada ano? O Estado desenvolvimentista deve, portanto, ter regras de jogo assimétricas para pobres e menos pobres. Este princípio foi enunciado no fim dos anos quarenta do século passado por Gunnar Myrdal, Prêmio Nobel de economia Sueco, no seu livro sobre a economia internacional: a equidade nas relações entre parceiros de forças diferentes exige regras de jogo viesadas em favor dos parceiros mais fracos.





Nos tempos difíceis, nos quais nos estamos entrando, convém lembrar o conceito do economista chileno, Osvaldo Sunkel, sobre “o desenvolvimento a partir de dentro” que transcende a polêmica estéril entre os partidários de desenvolvimento para fora e para dentro e nos remete mais uma vez ao problema do território. Temos que definir estratégias de desenvolvimento, partindo do território, aprendendo a ultrapassar as perspectivas setoriais.

Isto vale, sobretudo, para a agronomia. Há quem diga que os biocombustíveis estão competindo com os alimentos por terras e águas escassas e a sua produção vai, portanto, esfomear o mundo. Estou citando, entre outros, Jean Ziegler, que no momento em que disse isso era o porta-voz da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas para o direito aos alimentos. Respondo que não é bem assim. Devemos aprender a raciocinar em termos de sistemas integrados de produção de alimentos e energia adaptados aos diferentes biomas, aproveitando as complementaridades, usando os resíduos de uma produção para a outra.

Um exemplo: a pecuária e o biodiesel podem ser casados, porque ao extrair óleo para o biodiesel se produz montanhas de tortas. Na medida em que se souber evitar que essas tortas sejam tóxicas, será possível alimentar o gado com elas. Portanto, dá para aumentar o número de reses por hectare, liberando assim pastagens para outras atividades agrícolas.

Passo a outro tema. Como articular a atuação dos três níveis do poder, os programas federais, os programas estaduais e as ações municipais, frente a um território?

A articulação só por cima não é suficiente. Para promover o desenvolvimento territorial, não podemos nos omitir de criar nos territórios uma capacidade de planejamento participativo local, crucial para iniciar uma interação entre o nível local e os demais níveis do poder, e isto por três razões.

Primeiro, porque em cada território é necessário identificar as forças vivas a nível local, os futuros parceiros do processo de desenvolvimento negociado. Segundo, porque vamos precisar de um bom diagnóstico das mazelas, dos problemas, das crises que existem naquele local. Terceiro, porque não convém ficar unicamente numa relação do que dói e falta, compilando um *cahier de doléances*, e sim incluir também no diagnóstico uma análise dos potenciais locais latentes em termos de recursos naturais e projetos que não irão para frente se não forem removidos certos gargalos.

O primeiro passo para este planejamento consiste na organização de um diagnóstico participativo. Posso citar aqui uma experiência bem-sucedida no Estado de Kerala, na Índia. Ao formularem planos quinquenais a nível municipal, os Indianos sempre começavam por um diagnóstico participativo, mesmo quando tinham à mão todos os dados, por causa das virtudes pedagógicas do diagnóstico.





Não acredito, já disse, num desenvolvimento autárquico do território, desligado do resto do país. Porém, dou muito valor ao conceito do desenvolvimento endógeno, ou seja, pensado localmente.

Estou falando daquilo que na conceituação dos Territórios da Cidadania cabe aos colegiados. A minha diferença, talvez, seria esta: a capacidade de pensar o desenvolvimento endógeno não se decreta. Ela deve ser construída por um processo pedagógico que em certos casos vai levar pouco tempo, em outros, durar mais.

Por isso, trabalho com a ideia de que devemos começar por organizar um fórum de desenvolvimento local. À medida que este fórum cria corpo, coragem e identifica os participantes ativos, é possível passar para a criação de um conselho consultivo. Este com o tempo poderá se transformar num conselho deliberativo. Agora, eu não colocaria datas nem tentaria uniformizar o processo, por causa da diversidade das configurações ecológicas e culturais e dos diferentes graus de maturação do processo político.

Agora vou listar algumas questões em aberto, sem que se trate de um inventário exaustivo.

Que tipo de acompanhamento técnico permanente se faz necessário no território para agilizar o planejamento local? Temos no Brasil pelo menos uma experiência negativa no passado. É o que, a meu ver, faltou precisamente aos programas DELIS: um agente local escolhido na sociedade local e devidamente capacitado.

Que ajuda poderiam dar os estudantes de universidades? Como articular em geral os projetos de desenvolvimento territorial com as escolas superiores existentes nos arredores? É um recurso importante que o Brasil não usa plenamente. Formei na hoje Cândido Mendes, em 1951. Naquela época, éramos trinta ou quarenta mil estudantes do superior no Brasil inteiro. Hoje são vários milhões.

Tenho discutido essa questão várias vezes no Brasil, recentemente, na USP Zona Leste, que para mim poderia ser um excelente observatório daquele monstro urbano com quatro milhões de pessoas, poucas trabalham localmente.

Na Universidade de Amsterdã, há muitos anos funcionava um guichê de atendimento à sociedade civil, que tinha uma lista de professores e alunos dispostos a trabalhar, voluntariamente, com as organizações sociais.

Por outro lado, deveríamos nos esforçar para influir mais fortemente sobre a escolha de temas de pesquisa. Concursos e bolsas são instrumentos razoavelmente simples para aproximar a pesquisa das urgências da prática social. Sem falar que entre os milhões de estudantes do ensino superior no Brasil, deve haver alguns milhares dispostos a fazer a experiência de trabalho de terreno em projetos de desenvolvimento, se não por outras razões, por engajamento ideológico.





Outro problema é como criar sinergias entre os diferentes programas levados a efeito por vários ministérios e instituições, inclusive, programas de responsabilidade social de instituições públicas como o Programa de Desenvolvimento Regional do Banco do Brasil. Como fazer para que haja construção de sinergias e não choque, embate, competição, concorrência ou redundância?

No caso de projetos locais bem-sucedidos, como, por um lado, evitar sua padronização excessiva e, por outro lado, assegurar a escala? Como colocar os zeros? Estou acompanhando há certo tempo um projeto da Rede das Tecnologias Sociais da Fundação Banco do Brasil, conhecido pela sigla PAIS – são os projetos agroecológicos integrados sustentáveis: meio hectare, galinheiro no centro, vários círculos de plantas comestíveis, uma irrigação razoavelmente simples com um kit de implantação que custa sete mil reais, assegurando certamente a alimentação da família e ainda gerando sobras para o mercado.

Em meus cálculos, funcionam atualmente no Brasil de mil a dois mil PAIS, na grande maioria bem-sucedidos. Daria para colocar quantos zeros?

Penso que a implantação de PAIS nas parcelas individuais faria um projeto ideal para a primeira fase dos assentamentos de reforma agrária, emancipando o assentado da cesta básica. Os PAIS se aplicam também às periferias das cidades.

Como encarar a interface entre os Territórios da Cidadania e os grandes projetos infraestruturais do PAC? Neste contexto, é preciso reexaminar talvez o conceito de cooperativas de trabalho.

Qual é o potencial para obras públicas de pequeno porte de caráter local que os Territórios da Cidadania não contemplaram de uma maneira explícita e que podem ser pensados também no contexto urbano? Esses irmãos gêmeos do grande PAC podem gerar um número apreciável de empregos. A título de comparação, vale a pena mencionar o programa indiano *Employment Guarantee Scheme* (esquema de garantia de empregos): em cada família abaixo da linha da pobreza um adulto passa a ter o direito de ser empregado durante cem dias por ano em obras públicas de caráter local, remunerado pelo salário mínimo local.

Como estimular as inovações a nível local? No Rio Grande do Norte estão sendo criados em todos os municípios centros de inclusão digital e cívica. Outra vez, vale a pena mencionar um exemplo indiano. Para comemorar os sessenta anos da independência da Índia, o governo indiano partiu para um projeto extremamente ambicioso, não sei até onde foi bem-sucedido, com a instalação de um centro computadorizado de inovação em cada uma das mais de 600 mil aldeias.

A originalidade do projeto consiste em ter treinado para cada aldeia um monitor e uma monitora encarregados de ajudar as populações locais a aprenderem como se acessa, através do computador, as informações meteorológicas, merca-





dológicas, como se faz perguntas aos agrônomos que não estão no local, aos médicos, etc. Um programa bem na linha do pensamento de Paulo Freire.

Concluindo, segundo tudo indica, estaremos, nos próximos anos, navegando em águas conturbadas, o que aumentará a nossa responsabilidade de organizar programas de luta estrutural contra a pobreza. Frente a este desafio, me permito concluir usando as palavras utilizadas ontem pelo presidente recém eleito dos Estados Unidos, Barack Obama, *Yes we can*. Sim, nós podemos. Obrigado.









## PARTE I

### 2. A GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS: O DESAFIO DA MULTIDIMENSIONALIDADE.

Artigo de Rafael Echeverri Perico  
Consultor internacional em  
Desenvolvimento Territorial  
Texto apresentado no III Fórum  
Internacional Desenvolvimento Rural  
Sustentável: Modelos e Gestão Social dos  
Territórios, acontecido em Fortaleza,  
de 5 a 7 de novembro de 2008.

#### **No centro da reflexão territorial**

Há alguns anos vem se discutindo a questão territorial no Brasil. A primeira vez que se refletiu de maneira mais intensa o projeto de territórios de identidade foi em um seminário, em Fortaleza, em 2005. O tempo passou e, hoje, podemos dizer que muito avançamos nesse tema. Aprendemos, porém, muito ainda temos o que fazer.

Neste texto, quero compartilhar algumas das reflexões que muitos países vêm fazendo no momento, acerca do conceito de gestão social do território, como uma verdadeira inovação, uma visão paradigmática da gestão dos territórios e da gestão da política, como uma nova construção. Quero mencionar, nesta abordagem das dimensões mais importantes, nas quais estão ocorrendo mudanças importantes na forma como se está assumindo a política de desenvolvimento no marco que, em termos muito genéricos, denominamos o enfoque territorial do desenvolvimento.

Inicialmente, vou discutir os aspectos de caráter técnico da gestão social. Num segundo momento, os aspectos de caráter econômico e suas implicações nas dinâmicas próprias deste conceito de gestão. Como terceiro aspecto, introduzo os elementos de caráter político-institucional, onde estamos presenciando mudanças importantes nas estruturas da forma como a sociedade civil e o Estado encaram o desenvolvimento no mundo rural. Um quarto elemento é o aspecto de caráter cultural, particularmente, um dos temas que mais aprendemos com as





experiências do Brasil, que é a questão da identidade. Finalmente, gostaria de falar sobre as alternativas de desenvolvimento e suas implicações.

Gostaria de fazer uma reflexão sobre o conceito de gestão como tal. Creio que as ideias sobre o desenvolvimento vêm passando por distintas fases, e, as duas últimas, diríamos que são determinadas por modelos de caráter mais tecnocrático, quando se deu uma grande ênfase no planejamento, na programação e na aplicação de instrumentos técnicos para a gestão do território. Há décadas, tudo o que se referia à institucionalidade, ao planejamento e à gestão, era proscrito, porque havia a crença, e se impôs dramaticamente a ideia de que as dinâmicas econômicas e sociais amparadas nas regras do mercado podiam realmente solucionar os processos de desenvolvimento.

A palavra gestão implica, em um novo conceito, a coletivização dos processos de desenvolvimento. Refiro-me, insistentemente, à ideia sobre o desenvolvimento não como a soma dos indivíduos, o que seria uma resposta clara a este mundo de mitificação, à sacralização do mercado e das energias individuais que se somavam para o desenvolvimento, o que não deu certo e não foi verdade. O que aconteceu é que enfrentamos uma enorme crise de resultados em nossos modelos de desenvolvimento.

## **O ciclo da gestão social do território**

O primeiro tema, com referência aos aspectos mais técnicos, leva a falar de procedimentos da gestão social do território. Creio que aqui houve um aporte muito importante, que no caso do Brasil foi denominado o ciclo da gestão social do território, que tem algumas características particulares e no qual foram desenvolvidos mecanismos, elementos, metodologias para o processo de gestão territorial. Este caso implica componentes nitidamente diferenciados. Poderia dizer que os casos guatemalteco e mexicano, neste sentido, são muito similares, porém, no caso brasileiro foi “posto sobre a mesa” de forma muito explícita.

No ciclo de gestão social, os processos de gestão territorial implicam e reconhecem o valor, primeiro da organização, da representação, da participação das comunidades, da sociedade organizada, para um diálogo entre a sociedade e o Estado nos processos de desenvolvimento. A instrumentalização vista no modelo dos Territórios de Identidade e nos Territórios da Cidadania implica em processos de diagnósticos consensuais, onde há uma combinação de elementos objetivos de diagnósticos, elementos técnicos, mas onde o elemento importante não é o diagnóstico objetivo como havíamos conhecido tradicionalmente, mas sim o consenso sobre os elementos da problematização do território e das condições que favorecem ou limitam o desenvolvimento nos territórios, passa a ser o ponto central da discussão.





Os processos de planejamento, os processos de visão, de definição de eixos estratégicos, definição de enfoques de ação e prática das mesmas, definição de soluções, definição de projetos, formam parte de um processo estruturado, utilizado no caso do Brasil, e que determina finalmente uma forma de trabalho nos territórios. Nas documentações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial se pode ver, genericamente, o conjunto de materiais de enorme interesse sobre esta parte do processo, que chamaria o processo técnico de apoio. Foi consolidada uma nova forma que não substitui ou elimina os elementos técnicos da gestão, mas os complementa de uma maneira que permite que tanto a parte técnica quanto os componentes políticos desta gestão social, alcancem resultados eficientes.

Deste ciclo de gestão social, com uma série de componentes, quero destacar um, que tem uma enorme implicação de ordem conceitual, de inversão e de manejo: o conceito de projetos estratégicos territoriais. O processo de planejamento e o ciclo de gestão social no território, que tem esse elemento de coletivização, começam a aparecer com uma característica distinta e passa pelos projetos particulares, individuais, específicos, que caracterizam todo esse modelo empresarialista que acompanhou toda a visão mais neoliberal do mercado, chegando a projetos de cobertura territorial, onde se trata de responder perguntas do empresário e do empreendedor. Qual é a proposta do território? Qual é o motor que dinamiza o território? Quais são as perguntas fundamentais do território? Estas surgem não como a soma das perguntas individuais dos seus cidadãos ou de seus empresários.

O projeto estratégico territorial tem uma condição clara de multidimensionalidade, de integração, não é a cobertura total, não é exaustivo, mas tem a capacidade de incidir sobre todos os diferentes componentes do território. Esta é uma luta, uma luta difícil, é um processo de médio a longo prazo, mas que começamos a ver em todos os países. No início desse processo, o México fez uma avaliação muito detalhada da questão. A avaliação que se fez dos projetos que surgem do processo de gestão social territorial, por meio dos colegiados, é que não deixaram de ser projetos setoriais, individuais. Com o tempo passaram a ser projetos estratégicos territoriais.

O projeto estratégico territorial gera um enorme desafio para as políticas públicas, porque não estamos acostumados a eles. Nós temos fundos de investimento, temos mecanismos de acesso a estes fundos, que estão centrados em visões setorialistas, com regulamentos, objetivos, metas e técnicas de caráter setorial. Os projetos estratégicos territoriais mudam de forma substantiva a maneira como se gerencia e como se alocam os recursos no processo de desenvolvimento.

Vejo em muitos cenários uma grande satisfação pelos avanços que temos neste componente, onde há muito tempo falamos de participação e agora encontramos





mecanismos por meio dos colegiados, por meio desses processos do ciclo social, onde conseguimos canalizar e encontrar melhores resultados de algo que estava muito difuso: o tema da participação na gestão e no planejamento. O balanço deste momento nos convida a ter um bom inventário de ferramentas de gestão territorial, de caráter técnico, para o planejamento, diagnóstico, formulação e avaliação dos projetos, para ter indicadores compartilhados, para ter controle social, para ter seguimento, que é um elemento fundamental, que daria uma palestra completa e onde, realmente temos avançado. É importante ter presente este componente e o que foi conseguido e obtido, bem como os enormes desafios que implicam esta forma de gestão e de trabalho com os territórios, e, por fim, seus avanços de ordem metodológica.

### **A responsabilidade social da economia**

O segundo elemento que quero destacar na gestão social dos territórios é a possibilidade que se abre de ter outra visão do problema econômico territorial. Produto também de políticas muito claramente enfocadas no mercado, e, nesse sentido, habilita as unidades produtivas nos territórios. A adoção que fizemos da definição famosa de que a competitividade de um território era a soma da competitividade das empresas que estavam no território não deu realmente os resultados esperados. Surge, então, um tema que conduz a uma visão da economia do território, onde aparecem conceitos que superam a visão individual, por uma visão coletiva do território.

Nessa perspectiva, refiro-me especificamente a um tema, que tem estado sobre a mesa de discussão, com muitos debates, trata-se do conceito de competitividade territorial. No modelo clássico de competitividade, nos modelos capitalistas de economia e nos modelos de mercado, a competitividade é um eixo, não é algo nem bom, nem ruim, esses modelos funcionam através de competitividade, que requerem empresas eficientes e que tenham rentabilidades relativas que estimulem e dinamizem a economia. Isto é um fato. Porém, qual é o problema da competitividade? É que temos limitado a competitividade a uma expressão de rendas privadas. É competitiva aquela empresa que maximiza suas rendas frente a outras empresas.

Na visão mais coletiva, onde se supera a visão individual da empresa, aparece um modelo que aponta para a incorporação da sua dimensão territorial. Em termos muito esquemáticos, levaria a pensar que, para que um território consiga que a economia seja suporte de seu próprio desenvolvimento é necessário que as empresas, independentemente do tamanho, tenham condições de produtividade aceitáveis, tenham eficiência econômica e consigam a rentabilidade necessária para se manter. Essa atividade econômica tem implicações de ordem endógena à empresa, condições internas à empresa, que tem a ver com a acumulação que faz





o empresário, com sua visão, sua dotação de ativos produtivos, sua percepção e sua incorporação no mercado, vistas de forma individual.

No entanto, esta empresa não está alheia a seu entorno e, primeiramente, o que se reconhece são as externalidades. A competitividade de uma empresa depende de sua gestão, porém, também depende do ambiente econômico no qual está inserida. As externalidades favoráveis, que a empresa recebe, vêm desse ambiente. Quando olhamos um ranking de competitividade dos territórios, a competitividade dos países, a competitividade dos estados, normalmente verificamos que os indicadores consignados falam de dotação de infraestrutura, desenvolvimento do mercado laboral, institucionalidade, condições de operação, etc. Isto é: tudo aquilo que o território oferece à empresa para que ela possa ser competitiva.

Avançamos até este ponto e levamos em consideração que grande parte da política pública está centrada em criar condições externas para que as empresas sejam eficientes. Até aí vai a consciência coletiva, sempre vemos os empresários quando se reúnem dizendo: como somos competitivos se o governo não dá as rodovias necessárias? Se não dá sistemas de comunicação? Se não há capacitação para a mão de obra?

Há, além disso, outro passo, que não tem sido suficientemente considerado, a empresa não gera somente rentabilidade para o empresário, gera também produto e emprego, assim como outras externalidades. É o que tem se chamado com muita clareza na Europa, justificando seus famosos subsídios, de multifuncionalidade da economia. Há impactos maiores, como por exemplo, a economia de plantación, a economia que gera pouco emprego, a economia que protege o ambiente, a economia que desloca a produção, a que gera choques culturais em seu entorno, a que absorve as culturas do entorno. Essa multifuncionalidade faz com que a empresa não só tenha uma responsabilidade em si mesma, em outras palavras, não é certo que se os empresários enriquecem, o território também enriquece.

Poderíamos citar o pior dos exemplos do mundo, o tema das economias ilegais. Estas são altamente rentáveis, altamente eficientes, no entanto, seu impacto no entorno é monumental. Isto significa que há custos sociais na atividade econômica. Há que se otimizar o modelo, empresas que não são rentáveis morrem. Porém, não nos servem só empresas rentáveis. Precisamos de empresas rentáveis com altos impactos sociais positivos, pode-se dizer que precisamos de empresas gerem rentabilidade privada e se traduza em rendas sociais. Em um modelo de visão radicalmente individualista, exclusivamente de mercado, isto desaparece, é o que nós não conseguimos ver.

Nesse sentido, outro exemplo, é o caso colombiano, onde se pretende instalar uma grande economia baseada no azeite de dendê para solucionar problemas de conflito social no território. Ainda que o azeite de dendê seja um modelo altamente





rentável para a Colômbia, com condições de competitividade altíssimas, gerando altas rendas, é inovador tecnologicamente: porém, gera conflito social e territorial, gera pouco emprego, impactos de caráter ambiental, e não gera rendas sociais. Agora se falamos de um modelo desta natureza, com um território competitivo, é aquele que tem empresas eficientes, rentáveis, competitivas, que maximizam seus impactos sociais positivos. Estamos falando da coletivização da análise da economia.

Isso não funciona com visões individuais e de mercado e nos leva a pensar nas formas de administrá-lo, é um processo que não se dá espontaneamente. Há que estabelecer mecanismos para garantir que o agente público tenha claro que quando há uma intervenção ou subvenção ou um apoio, está fazendo com o propósito de maximizar a renda social, não somente maximizar a renda privada. O que acontece é que a renda privada e as empresas são um meio para conseguir essa rentabilidade social. Nesta dimensão econômica, este conceito de gestão não é o conceito de planejamento, nem de mercado eficiente, nem de superar as distorções ou imperfeições dos mercados. Este feito nos conduz ao segundo elemento que quero destacar como um dos pontos de enorme importância, que temos conseguido avançar como modelo de gestão social.

### **A institucionalidade territorial**

Um terceiro elemento, que é para mim um dos elementos cruciais, não somente enquanto resultado do modelo de gestão, mas que, finalmente, é a causa pela qual estamos falando de modelos de gestão, refere-se à dimensão política, talvez a mais importante. Porque realmente estamos falando de modelos de política pública, de modelos de ação dessa política em nossa sociedade, que não são produtos de um modelo técnico, acadêmico, senão produto, e isso tem que ser fortemente enfatizado, dos processos políticos de nossas sociedades. Temos chegado a modelos como estes porque ocorreram processos políticos que os impulsionaram.

Chama poderosamente a atenção que estes modelos de gestão territorial, que desbordam do mundo rural, estão nascendo principalmente dos cenários da gestão rural. Quando falamos de território, o rural e o urbano se diluem, em que daria outra reflexão completa. Essa segmentação tradicional do rural e do urbano desaparece e surgem as políticas denominadas desenvolvimento rural, aquelas que no momento estão evoluindo para modelos de gestão territorial, não urbanas, nem regionais que foram pioneiras na montagem de muito dos elementos que hoje estamos vivenciando, e por quê? Porque as sociedades rurais e, em geral, nossas sociedades latino americanas, tem mudado. Nosso mundo rural bucólico, isolado, atrasado, marginal, analfabeto, sem comunicação, desinformado, manipulável, não existe mais.





Hoje, nossas sociedades rurais em todo o continente, incluindo as mais pobres, têm mais educação, mais informação, mais comunicação, mais acesso ao mundo exterior ao território e, portanto, mais organização, mais capacidade de mobilização, de ação coletiva, de pressão e de mais reivindicações. E não exigências simples que se cumprem com todos os mecanismos clientelistas que temos desenvolvido, mas sim exigências que não se satisfazem com um assistencialismo fracassado durante décadas, são sociedades que fazem pressão por novos cenários.

Nesse sentido, a história do Brasil é muito interessante, na história política institucional, de mobilizações sociais que reivindicaram, por exemplo, a criação de um Ministério de Desenvolvimento Agrário, de um CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial; é neste cenário que surge a dimensão política da gestão social.

É complexo tentar explicar que este modelo territorial é parte de um Ministério chamado Desenvolvimento Agrário, que se desmembrou do Ministério da Agricultura. Porém, no Brasil existe também um Ministério da Integração. Por quê? Porque é um processo político. Não foram os técnicos que desenharam o modelo, mas ele é fruto de uma enorme pressão política.

Quando olhamos o Salão dos Territórios, os encontros dos territórios, com todas as dificuldades técnicas, com todos os problemas no planejamento, todos os desafios complexos para adotar as metodologias de planificação, de elaborar projetos, o que em verdade estamos vendo é a gestão de um processo político de enorme magnitude. Alguém com um enorme sentido político, o presidente Lula, percebeu no momento exato. Apostou por ele e agregou um elemento de caráter político radical, o projeto Territórios da Cidadania. Não falemos das metodologias, das técnicas e do processo, que tem enormes complexidades, porém, falemos do sentido político que isto implica.

Em última instância, significa que o mundo atual, em suas grandes transformações políticas, tem dois eixos fundamentais de transformação. Por um lado, um novo relacionamento do Estado com a sociedade civil e onde o Estado já não é onipotente, onipresente, que soluciona tudo. O Estado tem que gerar mecanismos de trabalho com a sociedade civil, que está transformando tudo, por meio de suas organizações. Agora tudo deve ser participativo. Há uma grande transformação nisso, é um processo em ebulição. A outra transformação vai do local ao global, onde se tem diferenciado as responsabilidades, o Estado nacional tem cada vez menor discricionariedade para sua ação. No mundo de transformações, este conceito de gestão territorial e estes modelos de gestão são uma enorme inovação de caráter político. São uma saída ou uma tentativa de solução civilizada e democrática para os processos de gestão política que estamos vivendo nos territórios.

Por isso, não hesitaria em qualificar que o mais importante se chama o aspecto político que permeia a gestão social do território. É uma nova forma







de manejo do poder, é uma nova forma de manejo das decisões, é uma nova forma de participação não demagógica, é uma nova forma de criar mecanismo de concertação, de negociação, de consenso. É, em última instância, uma nova forma de gestão da essência do território, o conflito. Nesse sentido, é uma contribuição de enorme importância para o futuro. A essência das grandes transformações passa pela conquista da democracia e um dos elementos importantes é o tema da gestão social do território.

### **A identidade, elemento de coesão na diferença**

A dimensão seguinte é a cultural, como um elemento resultante de um processo histórico. O território é uma construção histórica e social. O território é a expressão política do espaço, é o que o faz consuetudinário, a estrutura de uma sociedade relacionada com seu ambiente, que cria instituições, economias, relacionamentos, redes. Esse elemento envolvente, reflexo da história, reflexo dos interesses, com seus conflitos, é o que chamaríamos a cultura. A cultura é o que une e tem dimensões políticas, econômicas, sociais, estéticas, folclóricas, entre muitas outras. Por esse elemento, uma das coisas que mais nos tem interessado no Brasil, foi por onde começou o tema dos territórios na Secretaria de Desenvolvimento Territorial, o planejamento dos territórios de identidade.

Foi, na verdade, uma audácia introduzir o tema. Muitas vezes se apresentava uma tautologia com Territórios e Identidade, porque definitivamente, território é identidade. Porém, quero somente destacar um elemento nisto, o reconhecimento que faz este modelo de territórios que é o fator fundamental de coesão, de mobilização, de ação coletiva, energia social e que está ligado estritamente à identidade. Não é somente o reconhecimento da diversidade, sendo o reconhecimento de que as forças de coesão que tem os movimentos sociais se chamam identidade. Identidade no político, no econômico, no religioso, no ético, na sua relação com o ambiente. Assim como a cultura é o que nos une, a identidade é o que nos diferencia e essa possibilidade de diferenciação se converte em uma energia social de enorme importância.

Nos estudos que temos feito, para tratar de indagar um pouco sobre identidade, temos encontrado elementos poderosíssimos, que explicam muitos dos fracassos passados dos processos de planejamento, onde nunca conseguimos diferenciar. Cremos em políticas diferenciadas, na focalização, em modelos de mediação de heterogeneidade, quando o que necessitávamos era um modelo de reconhecimento do território. Reconhecer um território é ler sua identidade. O que tenta fazer este modelo de gestão social nos territórios, com os territórios de identidade é ir, criar, delimitar territórios por identidade, não por variáveis ecológicas, nem produtividade, mas por algo difícil de entender, muitas vezes





intangível, porém, claramente expressado na realidade dos territórios, porque é uma história convertida na cultura e na identidade.

Este é um dos elementos de maior importância nesta forma de gestão dos territórios. Os territórios não se criam, assim como a identidade, se reconhecem. Eles já existem e são reconhecidos em relação a algo; a identidade aflora com relação a algo. De um ponto de vista filosófico, uma pessoa tem identidade com referência à outra com quem se relaciona. Estando na Colômbia, por exemplo, há muitas coisas que não me são relevantes para reconhecer a minha identidade, ao estar fora, aparecem muitos elementos que consigo caracterizar como contraste. Este elemento da identidade se converte, então, num elemento característico e em uma das dimensões mais importantes deste modelo de gestão social.

### **Um cenário de alternativas de desenvolvimento**

Por fim, gostaria de concluir com algo além de um elemento de análise, uma reflexão muito importante, que tem a ver com modelos alternativos de desenvolvimento. Penso que a busca de modelos alternativos de desenvolvimento, e agora que está muito na moda a crise financeira global, não é simplesmente olhar como nós pretendemos melhorar nossa competitividade, superar o problema financeiro, superar o problema de emprego, superar o problema da inflação que acaba vindo junto. Temos um problema de alternativas de desenvolvimento, no qual traria outra vez à discussão nunca ultrapassada, nem tampouco enfrentada cabalmente e que iniciou muito antes, no Rio em 1992. O desenvolvimento sustentável é muito mais do que temos feito. Nós seguimos sob a cultura de que o petróleo continua sendo um problema importante, pois seguimos sob absurdo da sociedade do automóvel.

Na declaração do Rio, há uma frase pouco mencionada. De tudo o que se disse, há uma afirmação: “O desenvolvimento sustentável implica uma cultura nova da produção e do consumo”. Nós continuamos a manter a ideia de que há um único desenvolvimento, que há somente um modelo de desenvolvimento, que o desenvolvimento está em Massachusetts, na Espanha mais rica, na Europa rica, que o desenvolvimento está em São Paulo, o resto é subdesenvolvimento e há uma curva em que todos estão subindo.

Esse modelo vendido pela televisão, pela educação, vendido por nós. Todos nós queremos ter um carro, mesmo sabendo do caos veicular que acontece em cidades onde somente 40% possuem automóveis. O que aconteceria se 100% tivessem automóveis? Mas é desta forma que trabalhamos, não há mudança na cultura da produção. Precisamos de modelos alternativos de desenvolvimento, os objetivos do desenvolvimento devem mudar. Desenvolvimento não é um PIB alto, não é uma entrada de capitais elevada, não é uma alta acumulação. De fato





eu não sei o que é. Mas é neste ponto onde considero que aparece a gestão social do território como algo promissor. Os modelos alternativos de desenvolvimento estão nos territórios, em si mesmos, na sua identidade.

Nós estávamos tentando introduzir, no modelo da avaliação do processo de gestão dos territórios no Brasil, um conceito da medida do desenvolvimento. Normalmente quando avaliamos uma política de interesse público, nós prestamos atenção ao aumento da renda, ao aumento dos anos de instrução, das condições de vida, se há eletricidade, automóveis, televisão, refrigerador, ar condicionado, para medir se a política foi eficaz. Estamos tentando introduzir um novo conceito de desenvolvimento, que é o que subjetivamente alguém considera como plenitude, quais são as curvas da satisfação senão coletivas e territoriais. Em resumo, o que é o desenvolvimento visto do ponto de vista de cada um.

Os números indicam que no Panamá, onde tem uma importante população indígena, os 99,5% dessa população é pobre, que no final das pesquisas tradicionais, significa que têm uma receita menor que US\$ 2 ao dia. Perguntamos aos indígenas o que significa desenvolvimento para eles, quando esse território estava considerado desenvolvido e quando consideram que tem estes pontos iniciais.

Em síntese, a gestão social do território é, mais do que um conceito, trata-se de um processo com implicações enormes, do caráter técnico, econômico, político, cultural e de esperança para modelos novos, ou ainda, de visões novas da sociedade, de futuro e de satisfação.





## PARTE II

### 1. GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS: OS DESAFIOS DA MULTI- DIMENSIONALIDADE. VISÃO A PARTIR DO BRASIL.

Doutora Tânia Bacelar de Araujo é  
Professora da Universidade Federal de  
Pernambuco e Consultora em Planejamento  
do Desenvolvimento Regional.<sup>1</sup>

#### Introdução

A reflexão aqui realizada começa pelas bases conceituais e metodológicas principais adotadas para, em seguida, focar o ambiente brasileiro, e terminar com a indicação de alguns desafios a enfrentar, antes de fazer algumas considerações finais.

#### Bases Conceituais e Metodológicas

Cabe, desde logo, destacar que estamos tratando aqui de outro conceito de desenvolvimento: o **conceito de desenvolvimento sustentável** que, normalmente, é representado com três círculos para indicar as dimensões econômica, social e ambiental, supondo que o cultural está considerado dentro do social. Como estou aqui dando ênfase a essa dimensão proponho um quarto círculo. Lembre-se que o Rafael Echeverri também deu essa ênfase importante à dimensão cultural.

Estamos tratando de um conceito novo, e não do conceito com o qual trabalhamos no século XX. Uma mudança é que a dimensão ambiental se impôs no debate, assim como a dimensão social e cultural. O debate ficou mais complexo, mas é este o desafio que temos em mãos. Então, por definição, estamos tratando

---

<sup>1</sup> Este texto resulta de transcrição de conferência proferida pela autora, em Fortaleza, na sede do Banco do Nordeste.





de multidimensionalidade, porque o conceito que estamos trabalhando implica, de saída, na abordagem multidimensional.

A multidimensionalidade é da natureza do conceito de desenvolvimento sustentável. Não basta mais a presença de brilhantes economistas no debate, pois temos que recorrer aos especialistas na dinâmica da natureza, aos que entendem da dinâmica social, aos etnólogos, aos estudiosos da cultura, entre outros. Portanto, estamos obrigados a adotar a multidimensionalidade no nosso debate, em decorrência do conceito – com o qual estamos trabalhando.

Por outro lado, estamos trabalhando com a **abordagem territorial**. Além de trabalhar o conceito que orienta para onde se quer chegar – construir um processo de desenvolvimento sustentável –, a opção metodológica que temos tomado é a de tentar fazer isso a partir de uma abordagem territorial.

Por incrível que possa parecer, no mundo da globalização avançada a abordagem territorial ganhou destaque. Isso até poderia parecer um absurdo: agora que a globalização se firmou e ela remete, em grande parte, à desterritorialização, estamos a propor a relevância da “abordagem territorial”.

Ela é, de certa forma, um contraponto a uma das macrotendências associadas à globalização (a da desterritorialização). Por outro lado, o importante é que com o avanço da globalização se amplie a interdependência entre os lugares, por isso, o Prof. Ignacy Sachs falou que quando trabalhamos esses conceitos, não estamos falando em desenvolvimento territorial autônomo (isso não existe mais na era da globalização), pois em qualquer diagnóstico, se descobre nos territórios a presença de processos e padrões que vêm de fora do território.

Percebe-se, portanto, o impacto do movimento de globalização. Isso porque a globalização interconecta os diversos lugares do mundo, aumenta o grau de conectividade e mais do que isso, estabelece um processo simultâneo de homogeneização. Faz parte do movimento de globalização difundir padrões hegemônicos e tentar impor tais padrões. Então, inexoravelmente, vamos ter que dialogar, nos territórios, com a **tendência à homogeneização**.

Mas, o conceito de globalização com o qual trabalho é o de Massey, para quem:

*GLOBALIZAÇÃO É PROCESSO CONTRADITÓRIO E NÃO UMA TENDÊNCIA UNIDIRECIONAL E FATAL (MASSEY, 1997).*

Esse autor destaca que a globalização é um processo contraditório, não é uma fatalidade (logo, *não é uma tendência unidirecional e fatal*). Como todo processo social ela é um processo contraditório. Portanto, dissecar a relação entre cada região e o movimento de globalização é um dos nossos desafios.





O avanço da globalização aumenta a tensão entre o movimento geral da globalização e os processos internos de cada região do mundo. Pois, como disse o Rafael Echeverria, **um território, uma região, é uma construção social**. Cada território tem sua história, abriga pessoas que ali construíram alguma coisa em comum. Um território não é mera “plataforma de operação” de conglomerado multinacional. Alguns até são, com muita força, mas, além disso, eles são produto de uma construção social.

É muito interessante que se esteja cada vez mais discutindo região, discutindo território, discutindo a abordagem territorial, na era da globalização. Exatamente porque a globalização nos desafia a provar que naquele lugar existe algo que possa dialogar com o movimento de globalização, com as tendências hegemônicas que vem de fora e ser base para se construir uma trajetória específica.

E se a trajetória não está pré-definida, o movimento de globalização não é uma fatalidade. A nova trajetória é construída, é também uma construção social. É uma nova etapa da vida social daquele lugar. Dialogar com o movimento de globalização e construir o seu futuro a partir desse diálogo é o novo desafio para cada lugar. Então, essa noção é muito importante para se trabalhar nos dias atuais.

Quais seriam, então, os procedimentos essenciais para trabalhar? Tentei listar quatro. Primeiro, considerar a realidade concreta, onde se aplicam as concepções teóricas que nos apoiam. Não adianta chegar com conceitos muito bem elaborados na Academia se não refletir se aquilo que é proposto cabe naquela realidade: esse é o esforço que se está fazendo aqui. Vamos trazer o debate do desenvolvimento territorial e ver se, no Brasil, ele tem consistência. Que realidade é essa que se está tratando? Essa é a segunda parte da minha intervenção.

Mas não se pode deixar de ler o ambiente externo. Eis aí o segundo procedimento importante. Quanto mais a globalização avança, mais importante é fazer a leitura do que está se passando fora dos territórios onde se atua. E essa leitura permite identificar quais são os traços gerais que devem ser considerados: o que é tendência comum, que não se pode deixar de considerar. E buscar saber como essa macrotendência interage com o território que nos interessa: para identificar se ela *ameaça* o que se quer construir ou se pode ser tratada como *oportunidade* ao que se quer implementar. Em um caso ou outro essa leitura tem que ser feita.

Terceiro, adotar a abordagem a partir do território, como o Prof. Ignacy Sachs também definiu muito bem. A novidade e o desafio é fazer isso a partir de cada território. Porque, como cada território é uma construção social, cada território tem suas *especificidades*. A capacidade de diálogo com o movimento de globalização,





por exemplo, não é a mesma: alguns territórios têm mais capacidade, outros tem menos, por isso que a resultante não é pré-definida.

Por fim, adotar o tratamento multidimensional, pelo conceito ao qual nos referimos no início, ajuda a compreender uma realidade cada vez mais complexa e poder atuar para transformá-la.

## **O ambiente brasileiro atual e os desafios a enfrentar**

Passemos dos conceitos para o Brasil. De saída, ressalte-se que o debate sobre o novo conceito de desenvolvimento surpreende um país que, no século XX, foi exemplo da nítida hegemonia da dimensão econômica.

O Brasil era uma nação primária – exportadora do começo do século XX e conseguiu ser a oitava maior e mais diversificada economia industrial do mundo, na década de 1980. Hoje não somos mais a oitava, mas estamos perto desse lugar. Então, a mudança de grande profundidade que o Brasil foi capaz de fazer, priorizando nitidamente a dimensão econômica, é exemplo no debate mundial. Era disso que se tratava: desenvolvimento econômico a qualquer custo ambiental, a qualquer custo social. Não interessavam as outras dimensões: essa era a proposta.

Então, somos herdeiros da hegemonia do econômico, e rediscutir isso no Brasil não é simples, porque a sociedade brasileira patrocinou aquela concepção com muita força, com muito engajamento. Ainda hoje, o ex-Presidente Juscelino Kubtschek é considerado um dos mais brilhantes estadistas brasileiros e ninguém mais representativo dessa hegemonia do que ele. Ainda hoje, todo governante quer ser Juscelino: FHC queria ser Juscelino, Lula quer ser Juscelino... Então, quando o debate sobre desenvolvimento sustentável se instala, com força vinda de fora, é interessante perceber que no Brasil a prevalência é da discussão da dimensão social.

Quando a ECO 92 veio para o Brasil, estimulou o debate sobre esse novo conceito de desenvolvimento, mas quando ele se aplicou ao Brasil, a dimensão social se destacou mais que a dimensão ambiental, também por razões óbvias. Isso se explica porque, ao mesmo tempo em que o país chegou a ser a oitava potência econômica do mundo, conseguiu construir uma das sociedades mais desiguais do mundo. Qualquer diagnóstico que se faça sobre o Brasil, qual é a principal marca negativa que aparece?

Os dados sobre a dimensão social: a vergonha social que o país consegue exibir ao mundo. Quando nos colocam na dimensão econômica, estamos ao lado





dos países mais poderosos do mundo, quando nos colocam na dimensão social, estamos ao lado dos países mais pobres do mundo: e é o mesmo país. Daí ter tomado mais força o debate da dimensão social; e a dimensão ambiental vem tomando crescentemente importância no debate nacional. Mas não partiu daí, até porque há certa ilusão na sociedade brasileira: ensinam-nos, desde pequenos, que o país é excepcionalmente rico em recursos naturais. Diante disso, o brasileiro sempre acha que tem uma “margem de folga” para continuar no padrão anterior, o que é um grande equívoco. Mas, gradualmente, o país vai saindo dessa armadilha.

O que estou querendo destacar é que é nítido que a dimensão social prevaleceu no debate brasileiro e no esforço que o país está fazendo para construir uma trajetória na direção de um outro modelo de desenvolvimento.

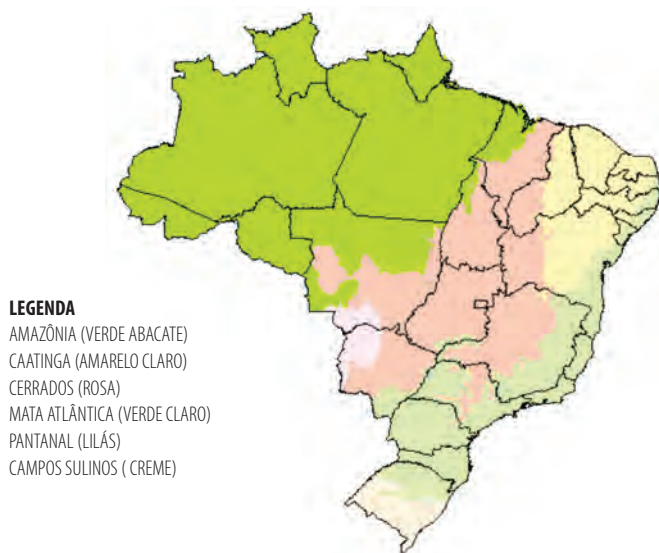
A outra marca importante do Brasil é a **diversidade regional**. A diversidade brasileira é um elemento fundamental do nosso país, e o novo conceito de desenvolvimento está estimulando a sociedade brasileira a redescobrir essa diversidade. O outro conceito nos estimulava a pensar no econômico e dentro do econômico na indústria: ele era muito restritivo. O novo conceito, quando desembarca no Brasil, estimula a sociedade a revisitar o Brasil e a redescobri-lo: aí a diversidade brasileira aparece, porque ela é muito forte.

Primeiro, a diversidade ambiental. Um país continental, com seis biomas, cada um com diferenciações internas – o que permite ao IBAMA trabalhar com 49 ecorregiões. Quantos países do mundo têm tal multiplicidade de ambientes naturais? Então, se a diversidade ambiental é evidente, não dá para trabalhar o Brasil sem assumir o conceito de diversidade ambiental. E essa diversidade pode ser observada em várias escalas. Não é só com o mapa do Brasil que se precisa trabalhar: deve-se fazer análises com o mapa dos ecossistemas, e nele identificar detalhes que vão revelando as diferenças internas.

O bioma da caatinga (para falar dele, já que estamos aqui, na capital do semiárido), não é homogêneo. Ele guarda uma diversidade dentro dele muito importante: basta subir uma serra e a realidade ambiental não tem nada a ver com o que está abaixo da serra. O semiárido são muitos, embora existam elementos de unidade, mas a diversidade é muito importante também no bioma da caatinga, como em todos os demais.







Nessa diversidade ambiental, o Brasil é produto da construção de um processo socioeconômico e cultural, também de grande diversidade. É que, sobre esse lastro natural diverso, a sociedade brasileira foi montando bases produtivas regionais específicas e, depois, em meados do séc. XX, as integrou numa dinâmica única. Nesse momento, transformamos uma economia que operava em bases regionais em uma economia que opera em bases nacionais, mas regionalmente diversa.

Francisco de Oliveira diz que “passamos de um país com economias regionais para um país de economia nacional regionalmente localizada”. Integramos a dinâmica, mas não anulamos a diversidade. Ser herdeiro da região da cana é diferente de ser herdeiro da região do gado-algodão. Ser herdeiro do café é diferente de ser herdeiro das minas de ouro. Foram processos históricos que geraram marcas diferentes, regionalmente.

Como se não bastasse, miscigenamos vários povos para dar o brasileiro, mas o *mix* não foi o mesmo. A dose de africanos é maior no Nordeste do que no Sul. A dose europeia é maior no Sul que no Centro-Oeste. A dose indígena é muito mais forte no Norte do que no Sul. Daí a riqueza cultural do Brasil, que também aparece a olhos vistos. E essa diversidade cultural gera diferentes visões de mundo, diferentes formas de comportamento, ricas e diferentes manifestações culturais. E isso faz parte do nosso tema porque a cultura faz parte do nosso conceito de desenvolvimento.





Assim, não dá para trabalhar o Brasil sem o conceito de diversidade. Ele é fundamental porque a realidade concreta brasileira é diversa em qualquer escala geográfica que se trabalhe.

A outra herança forte do Brasil é a **desigualdade**. Por cima da diversidade, o país plasmou a desigualdade, aprofundando-a no século XX, e deixou isso como uma marca profunda. Isso faz com que na abordagem territorial não baste trabalhar com a diversidade: temos que trabalhar também com a desigualdade, pois vamos reencontrá-la a cada passo.

A primeira grande desigualdade está no mapa que espacializa a densidade de ocupação humana do território nacional

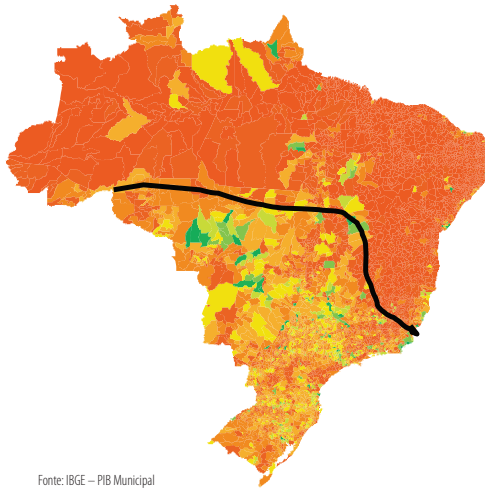


Um país continental ocupa uma porção do seu território de uma forma muito intensa (o litoral) e completamente diferente da intensidade de ocupação do seu interior. Por isso, se pode fazer aquela linha que aparece no mapa, e afirmar que estar num território ali perto do litoral é diferente de estar num território mais para dentro. A concentração demográfica acompanha a concentração da infraestrutura econômica, a concentração de investimentos produtivos, etc.

Num pequeno estado, como o de Sergipe, uma coisa é atuar em Aracaju e outra é atuar em regiões que estão longe de Aracaju.

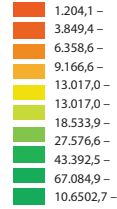
A segunda linha demarcatória do Brasil é uma linha na horizontal, já que a demográfica é uma linha na vertical.





**LEGENDA**

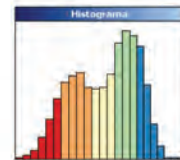
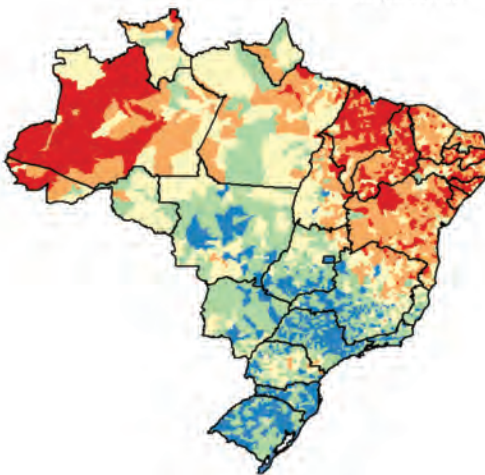
**PIB PER CAPITA**



Fonte: IBGE – PIB Municipal

O mapa, agora, destaca duas grandes realidades, dois padrões distintos, separados por uma linha (que agora é uma linha da horizontal). E posso colocar uns cinquenta mapas aqui para vocês, com a mesma configuração (trouxe o do IDH, mas, qualquer indicador social que se mapeia no Brasil, revela esses dois Brasis).

**Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000**  
 Todos os municípios do Brasil



Esse é o mapa do IDH, e nele, quanto mais vermelho, mais baixo o IDH, quanto mais azul, mais alto o IDH. Vê-se, nitidamente, um Brasil de Belo Horizonte para cima e um Brasil de Belo Horizonte para baixo. Então, se um território está de Belo Horizonte para cima é uma coisa, se é um território de Belo Horizonte para baixo, é



outra. Ambos podem ser territórios rurais, mas será trabalhado em um e no outro para se ver como o desafio no primeiro é maior do que no segundo.

Eu trouxe outro mapa, mas poderia ter trazido dez. Ele retrata a desigualdade urbana, importante porque o Brasil se transformou numa sociedade que mora em cidades. Em qualquer lugar que você desembarca no Brasil, em qualquer escala, está lá a marca da desigualdade. Então, deixemos a escala macrorregional e vamos para a intraurbana. Nela está, de novo, presente a forte desigualdade. Trouxe fotos da minha cidade (Recife), para ilustrar a desigualdade da qual estou falando.



As fotos da parte de cima são de Boa Viagem e do Recife Antigo, e as duas de baixo também são Recife, uma (à esquerda) é o Morro de Casa Amarela, e a outra (à direita) são palafitas situadas nas margens do rio Capibaribe.

Essa é a realidade resultante da desigualdade: estamos trabalhando o conceito de desenvolvimento sustentável neste país, não é no Canadá. E essa marca da desigualdade também se reproduz quando fazemos o corte rural/urbano. A desigualdade entre os territórios rurais e os territórios urbanos se ampliou muito quando o país resolveu ser industrial, já que a indústria se concentra nas cidades. Os investimentos se concentraram nas cidades. Para elas foram a infraestrutura econômica, a infraestrutura educacional e de ciência e tecnologia, entre outros ativos.



Eu gosto de dar o exemplo de Pernambuco, também para não dar exemplo do estado dos outros. Tínhamos duas universidades federais, e colocamos as duas no Recife. A Universidade Federal de Pernambuco e a Rural de Pernambuco estão onde? No Recife. Muito recentemente é que Petrolina tem a sua própria Universidade, e agora, no século XXI, é que Caruaru está tendo um *Campus* da Universidade Federal. Então, isso é uma marca muito profunda do longo momento em que o urbano foi privilegiado. Isso porque o nosso projeto era ser um país urbano industrial. A oferta de serviços em geral, também se concentrou perto das bases industriais.

Quando a gente trabalha num território que está perto de uma cidade estruturada é uma coisa, e trabalhar um território sem “ter onde botar o pé”, é outra, pois o apoio da cidade para o desenvolvimento rural é cada vez mais importante. Assim, no Brasil, esse desafio da concentração urbana é uma herança a ser trabalhada. Estudo recente coordenado pelo CGEE (Centro de Gestão e Estudos Estratégico) para o MPOG (Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão) defende um país mais policêntrico (com centros urbanos estrategicamente estruturados e valorizados nas diversas áreas do país).

Nesse contexto, importante refletir sobre onde está nascendo essa experiência e isso estamos discutindo nesse seminário, que é no chamado Brasil Rural. Pois este Brasil Rural foi desvalorizado. Não é somente porque a sociedade brasileira privilegiou o urbano, mais grave ainda, é que também desvalorizou o rural. Rural passou a ser sinônimo de atraso. Vocês escutam os nomes que os políticos usam? Chamam o Brasil rural de “fundão”, de “grotões”. Querem nomes mais grosseiros do que esses, para definir um território? Afirmam-se com frequência: “aquilo ali cresceu no fundão do Brasil”.

Ao ver no mapa o que eles estão chamando de “fundão do Brasil”, percebe-se que se trata do Brasil que foi esquecido, desprezado, desvalorizado, economicamente e culturalmente. As pessoas que nasciam ali também queriam sair dali, porque quem quer ficar num lugar que não tem futuro? Que é chamado de “grotão”?

Portanto, essa marca é muito importante, porque o que está nascendo e que estamos aqui discutindo está vindo de um lugar que não está no mapa dos lugares hegemônicos no país. E isso tem consequências importantes para nossa discussão.





Esse é um mapa síntese disso que eu estou falando.



Trata-se de cartograma elaborado em um trabalho que vai ser apresentado na próxima semana, em Brasília, e que foi coordenado pelo CGEE, contratado pelo Ministério do Planejamento (MPOG). O objetivo desse estudo era discutir a abordagem territorial para o Ministério de o Planejamento usar no planejamento estratégico do país. O resultado da reflexão feita por vários estudiosos é esse mapa, influenciado por aquelas duas linhas que eu mostrei antes: a linha do Brasil ocupado no litoral oriental, (onde estão os territórios do litoral sul-sudeste do Brasil e do litoral norte-nordeste do Brasil), e aquela linha que divide o Brasil ao meio, que é a linha do Brasil de dois nítidos padrões sociais.

Tem-se, ainda, o destaque para a Amazônia que não se pode tratar como algo irrelevante, (e, portanto, requer um projeto específico) e a linha divide a porção central do Brasil. A porção em amarelo e a porção em verde claro são o centro do Brasil – que está sendo ocupado agora: acima da linha e abaixo da linha que separa os dois grandes padrões de vida do país. Há ainda o inevitável destaque ao semiárido nordestino, que também merece tratamento estratégico especial.

Se vocês colocarem os “Territórios da Cidadania” (TC), superpondo os dois mapas, irá observar que a grande maioria dos territórios da cidadania está daquela linha para cima. Portanto, o desafio é muito grande: não estamos trabalhando nos lugares mais favoráveis, estamos trabalhando nos lugares mais desafiadores, exatamente aqueles que não eram a prioridade brasileira no século passado.





Mas, vejam no mapa que existem Territórios da Cidadania até em São Paulo. Porque, esta é a realidade do Brasil: também nas áreas mais desenvolvidas, alguns territórios foram esquecidos e abandonados. Mas a maior concentração de TC está na porção central do país, na zona semiárida e no Brasil central (exatamente onde vem crescendo a ocupação recente).

Isso nos leva a destacar que há um novo movimento no processo de ocupação humana e econômica do país, e ele está indo para aquela direção do Brasil central. Inclusive o crescimento de cidades. O estudo coordenado pelo CGEE mapeou cidades importantes nessa porção do território do país e está defendendo que se precisa patrocinar o desenvolvimento desses pólos urbanos (ver cartograma abaixo).



Como esse desenvolvimento é recente, defende-se que se podem construir centros urbanos diferentes daqueles que construiu no litoral: fazê-los menos desiguais do que as metrópoles litorâneas que herdamos.

Então, quais as conclusões a tirar dessa segunda parte de minha intervenção? Uma delas é que na gestão dos territórios é preciso considerar sempre essa diversidade e essa desigualdade, que são as duas marcas fundantes de nossa realidade. E temos que usar a abordagem multidimensional porque ela ajuda muito, tanto no diagnóstico, como na definição do nosso projeto de futuro. Isso, porque o conceito – que estamos usando (o de desenvolvimento sustentável) é por definição, multidimensional. Então, estamos fadados a dar o tratamento multidimensional junto com a abordagem territorial.





## E quais seriam os desafios a enfrentar indo já para a conclusão?

**O primeiro desafio é tratar o urbano no rural.** Mas, atenção, o que se está chamando de rural hoje não é agrícola, avançamos também conceitualmente nessa compreensão. Aliás, fizemos dois avanços conceituais importantes: um é esse, rural não é só agrícola, é também agrícola. Logo, o urbano tem que ser tratado dentro do rural. Estamos trabalhando território rural, mas não podemos esquecer as cidades.

Cidades são elementos-chave na promoção do desenvolvimento dos territórios rurais. A maioria absoluta das cidades brasileiras tem menos de trinta mil habitantes. Na última contagem populacional, feita pelo IBGE, verificamos que 87% dos municípios brasileiros têm menos de trinta mil habitantes (e dentro deles estão cidades). Há, portanto, uma grande massa de cidades que precisa ser objeto de preocupação quando se está no território, inclusive, se é verificada a ausência delas. E há outro fato relevante: as cidades médias estão ganhando papel novo no Brasil. A era das megacidades está terminando e médias cidades são hoje mais atraentes do que as grandes cidades, para grande parte das atividades econômicas, inclusive.

Então, esse é um fato novo e alguns territórios que trabalhamos têm cidades médias dentro deles, outros territórios têm cidades médias próximas. Então, é preciso olhar para elas. Não se pode fechar a observação dentro do território em que se quer atuar, porque cidades próximas são elementos importantes.

Portanto, é necessário trazer para nossa discussão os urbanistas e os geógrafos urbanos, porque eles são capazes de fazer essa leitura da organização territorial, colocando a cidade como elemento relevante. Assim, é necessário trazer o Ministério das Cidades para esse debate, ajudando-o a deixar de pensar prioritariamente o intraurbano, como tem feito, e olhar a cidade na região. Então, esse é um desafio importante.

**O segundo desafio** talvez seja o mais importante para esse tema que estamos tratando, que é o tema da multidimensionalidade. O desafio de seu uso é a necessidade que ela impõe de **construir a visão integrada**. Não basta adotar a visão multidimensional.

O nó da questão é o seguinte: como é que se passa da leitura multidimensional para uma leitura síntese? Esse momento de síntese é um momento de integração e integrar não é juntar, integrar é mais do que sobrepor visões e leituras. Isso porque o todo não é a soma das partes. A visão integrada é uma visão que consegue fazer a síntese a partir de leituras dimensionais. É capaz de ver o que é comum, é capaz de ver o que é que é diferente, é capaz de ver o que é mais hegemônico, o que é menos hegemônico, é capaz de ler os conflitos.







Aliás, vale aqui ressaltar que não estamos trabalhando territórios sem conflitos, logo essa discussão é muito importante. Não existe território sem conflito no capitalismo e o desafio deste momento da integração é muito importante. Construir a visão integrada é fundamental. Então, este é o momento talvez mais importante do processo.

Garantida a leitura multidimensional, colocam-se as grandes questões. Quais são os pontos centrais do diagnóstico? Não é um “ajuntamento”: na educação é isso, na saúde é isso, na economia é isso. Essa mera superposição não leva a lugar nenhum: há que saber no todo onde está a questão central. E, para a construção das propostas também o grande desafio é esse.

Um plano não é um ajuntamento de projetos: um plano embute uma proposta – síntese, ele tem um norte que vai direcionar as energias sociais naquela direção. Ou ele consegue fazer essa integração e fazer escolhas estratégicas que resultem da leitura integrada ou se vai fazer um “ajuntamento” de propostas que não são capazes de promover a transformação desejada da realidade.

**O terceiro grande desafio que é lidar com a desigualdade** do qual não poderemos escapar, principalmente, a desigualdade de forças de diferentes agente atuantes no território e da tendência histórica que o Brasil carrega de supervalorizar a dimensão econômica. Então, quando se desembarca no território, temos dois grandes riscos, o risco dos que podem mais no território (pois eles vão dar a tônica) e aí o grande desafio é como é que a gente traz para o processo decisório os que não têm força, os que não têm voz? Como é que faz isso? É bom dizer, mas, fazer não é fácil: mas é preciso fazer, se não, vamos reproduzir as prioridades dos poderosos do lugar, só mudando o jeito de fazer essas escolhas e até as legitimando para eles.

Esse é um desafio muito grande. E como o país carrega o peso da predominância da dimensão econômica, escapar disso não é fácil: a escolha dos conselheiros tende para o econômico. Portanto, ao montar um fórum, um conselho, há que buscar assegurar a visão multidimensional e a presença de múltiplos interesses. Essa pluralidade é que pode ajudar a discutir novas dimensões e novas prioridades. Então, esse é um desafio também importante.

**O quarto desafio é o de garantir a multidimensionalidade** vindo do território. Eu posso fazer uma leitura multidimensional de fora do território para o território, ou não? Posso, a Dra. Lúcia pode juntar a equipe dela e a equipe dela é multidimensional, tem secretarias da dimensão social, tem secretarias da dimensão econômica, tem secretaria de infraestrutura. Ela reúne seus técnicos, faz uma leitura multidimensional do território e desembarca lá. E isso a gente sabe fazer, não tem problema.





O problema é que não é disso que se trata: o que a gente está discutindo aqui é como é que se faz a leitura multidimensional a partir do território. Desta forma, o papel da Dra. Lúcia muda: ela não vai para uma numa região de Sergipe com a leitura de fora para dentro, ela vai até lá apoiar a construção de uma leitura feita por agentes atuantes naquele território. No processo, pode ser muito importante a presença do governo estadual, mas a “bola” não está com ele, está com os agentes sociais de cada território.

Então, esse é o grande desafio, como assegurar que o protagonismo seja dos agentes do território e não seja do governo federal, e não seja do governo estadual e não seja dos poderosos que têm as maiores empresas naquele território. Porque a tendência é essa. Logo, o desafio é contra restar essa tendência e garantir que a leitura da realidade e as decisões venham de dentro para fora. O desafio é não supervalorizar Brasília, uma marca cultural dos nossos territórios. Isso vem da herança do “pires na mão”. Como ultrapassar essa herança? E a força real de Brasília? A força real de Brasília, não dá para desprezar: do total da receita pública brasileira, mais da metade é da União e todos os municípios brasileiros somados depois que redistribuem o ICMS, o FPM e tudo, só tem 20% da receita pública do país.

Não estamos na Alemanha, que é o inverso: a grande parte da receita pública é gerida na base. Estamos num país onde o “pires em Brasília” é decorrência natural, porque é lá que está o dinheiro, o poder decisório. Como se contrapor a essa cultura? Com é que se constrói outro processo? Ele pode, no fim, dar no mesmo resultado: trazer dinheiro de Brasília para aquele território. Mas o processo tem que mudar. A resultante é a mesma: trazer parte dos recursos públicos para o território em questão.

Mas, como fazer isso é o nosso desafio. Como é que faz isso diferente, vindo de baixo para cima? Vai dialogar com os técnicos de Brasília para convencer sobre as prioridades locais? Vocês sabem do que eu estou falando. Mas, meu tempo esgotou e vou terminar. Como não aceito 100% as orientações de Carlos Miranda, sempre escapo (cumpro 90% e depois extrapolo), agora vou para a extrapolação.

**Para além da multidimensionalidade, há necessária leitura multiescalar.**

Um país como o Brasil está fadado a trabalhar esse processo que a gente está trabalhando com leituras em múltiplas escalas: ou somos capazes de fazer isso ou vamos fracassar. O avanço da globalização impõe a necessidade de analisar e atuar em múltiplas escalas. É assim que os conglomerados multinacionais atuam. Eles abrem o *mapa mundi*, depois eles desembarcam nos territórios e fazem a leitura multiescalar. E nós temos que fazer isso, também. Os territórios não podem ser tratados só na escala deles. A partir da escala deles, muitas oportunidades e muitas ameaças têm que ser consideradas no processo.





Logo, é fundamental não supervalorizar a abordagem na escala local, porque isso é um risco. Como a gente escolheu trabalhar no território, o risco é ficar no território, e aí a leitura multiescalar é muito importante. Temos que ter diagnósticos e propostas olhando para outras escalas. Analisar, por exemplo, o que o governo estadual está pensando para a escala do estado, o que está se passando na escala da macrorregião, o que está se passando no Brasil?

Não dá para trabalhar sem verificar o que os agentes relevantes fazem em cada umas das escalas para atingir o que se quer. Não é só para analisar. Para propor também é fundamental trabalhar com a visão em múltiplas escalas. Então, além da multidimensionalidade, a multiescalaridade é fundamental.

### **Considerações Finais**

Vou tentar terminar com duas considerações finais. Primeiro, retomar o alerta do Prof. Sachs: atenção a um novo cenário mundial. Número recente do jornal *Le Monde Diplomatique Brasil* traz como manchete: *Para além da crise, o inevitável mundo novo*. Vários autores alertam que o que vem por aí é diferente do que o que se viveu. Há uma crise, mas isso abre oportunidades e o Brasil é um dos países que pode usar a crise como uma oportunidade. O Prof. Sachs também defendeu isso brilhantemente.

O novo contexto é uma oportunidade para o Brasil, pois este novo momento surpreende o Brasil em meio a importantes mudanças que vêm ocorrendo nos últimos anos no Brasil. Primeiro, o país descobriu a força do consumo da base da pirâmide como motor da economia. Uma grande parte da elite brasileira não acredita nisso, até despreza isso, pois acha que ser um país poderoso é produzir para a porção de cima da pirâmide da renda e para exportar. O projeto de integração competitiva que vigorou na década de 1990, no Brasil, se funda nessa crença. Pensam que o que tem consistência, o que constrói o Brasil no futuro é integrar o pedaço moderno no Brasil no mundo e produzir para eles: para a parte rica do país e para fora.

Ora, descobrimos, nos últimos anos, que a base da pirâmide, ou seja, o consumo insatisfeito da grande massa da população brasileira é motor do crescimento econômico. Provamos que dá para aumentar a taxa de crescimento, olhando para esse mercado. Então, essa é uma mudança importante porque ela pode ajudar nesse reengate do Brasil no mundo, onde países de população numerosa também inserem novos consumidores na vida econômica.

A segunda mudança está aqui, nesse auditório, na temática desse evento: o Brasil está redescobrimdo o mundo rural, também contra a visão de uma parte importante da elite econômica, política e acadêmica (para não criticar somente os empresários e os políticos). Parte da academia brasileira também defende que no





mundo rural só o agronegócio de base patronal tem futuro. Açam que não tem consistência a produção de base familiar.

Convivi com muitos especialistas que defendem essa visão. Mas o Brasil, nos anos recentes, mostrou que essa é uma falsa visão. Quando vamos para os números, mostrou-se que este segmento tão desvalorizado responde por muito mais da metade do consumo alimentar do país. Ora, se isso é verdade, esse segmento não tem viabilidade, não é consistente economicamente?

Portanto, este é um momento novo, em que se está tentando mostrar que existe um Brasil que foi esquecido, mas que conta, que precisa ser abordado, que precisa ser trabalhado, que merece apoio das políticas públicas.

Essa nova tendência está consolidada? Respondo que não. Estamos diante de uma semente, algo que vem nascendo... Mas a visão hegemônica continua a outra. Este outro Brasil rural também precisa dialogar com o Brasil do agronegócio. O Brasil tem tudo para ser uma potência agroindustrial de destaque e penso vai sê-la se estruturar bem suas duas bases agroindustriais: a patronal e a de base familiar. Temos esses dois modelos e não precisamos escolher entre um e outro, podemos fazer conviver um com o outro.

Como estou supondo que o país vive um momento novo, vou terminar me dirigindo a Humberto Oliveira (MDA/SDR), porque acho que ele é o principal responsável pelo assunto que vou abordar agora. Qual é o grande risco? Ampliar muito o número de territórios rurais a abordar, multiplicar os Territórios da Cidadania. Sugiro que não se aumente a quantidade de territórios, porque nós estamos vivendo uma experiência, plantando uma semente. Estamos aprendendo, estamos ainda cheios de dúvidas, estamos formando gente para este novo projeto de Brasil.

Como esse novo não está consolidado, meu receio é que não se tenha os meios e condições adequadas a tratar todos de uma só vez. Não é só dinheiro: não temos gente qualificada, não temos métodos testados e aprovados, a institucionalidade montada ainda é frágil. Além disso, há que romper com a tendência de chegar nos territórios com “pacotes” montados em Brasília. Portanto, não é recomendável expandir. A semente é boa, o rumo é esse, mas, a ânsia de encher o mapa (que é muito grande) deve ser contida. Obrigada.





## PARTE II

# 2. TRÊS MOMENTOS NA EVOLUÇÃO RECENTE DA GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL AO TERRITÓRIOS DA CIDADANIA.

Arilson Favareto

Sociólogo, Doutor em Ciência Ambiental

Professor de Análise Econômica da

Universidade Federal do ABC.

Texto apresentado no III Fórum

Internacional de Desenvolvimento Rural

Sustentável Modelos e Gestão Social dos

Territórios Instituto Interamericano de

Cooperação para a Agricultura (IICA)

Fortaleza, 5 a 7 de novembro de 2008

### Introdução

No Brasil, os anos noventa foram palco da emergência da noção agricultura familiar e de uma retomada do debate político e acadêmico sobre desenvolvimento rural. Naquela década foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e, com ele, foi impulsionada a criação de centenas de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, motivados pela obrigatoriedade de que os recursos da vertente infraestrutura daquele programa fossem geridos por esse tipo de organismo.



É claro que a associação entre participação social e desenvolvimento rural é também tributária de toda a trajetória das organizações representativas dos agricultores, do processo de descentralização das políticas públicas, e da democratização da sociedade brasileira como um todo. Mas é também inegável que o desenho institucional daquele programa foi o principal estímulo à rápida proliferação desses espaços participativos.

Os anos 2000, por sua vez, se iniciaram com uma constatação e um ensaio de inovação. A constatação: os limites da agricultura e dos municípios em efetivamente promover o desenvolvimento rural. A tendência declinante da agricultura na formação das rendas das famílias de agricultores e na ocupação de trabalho – como apontado pelo projeto Rurbano, coordenado por José Graziano da Silva (1999) – e a fragilidade dos municípios brasileiros – como constatado nos estudos de José Eli da Veiga (2001) – eram identificados como limitantes de uma visão setorial e excessivamente fragmentada dos investimentos realizados. O ensaio de inovação: a emergência da abordagem territorial (Favareto, 2007).

Como indicado pela experiência internacional, e em consonância com os estudos brasileiros, indicava-se a necessidade de fazer com que os investimentos passassem a se dar buscando a intersectorialidade e a ampliação da escala geográfica, pois estaria ali a possibilidade de incidir de maneira mais eficiente e duradoura em processos sociais e econômicos capazes de levarem à inserção destes agricultores e destas regiões em dinâmicas virtuosas e duradouras de desenvolvimento. Os trabalhos de vários autores, com destaque para os artigos publicados posteriormente em Veiga (2002) e Abramovay (2003), fundamentam claramente o que é a abordagem territorial do desenvolvimento e sua aderência à realidade brasileira.

Foi neste contexto que se deram importantes movimentos e ajustes no ambiente institucional das políticas para o desenvolvimento rural. Inicialmente ampliou-se para a escala intermunicipal as ações do antigo Pronaf-Infraestrutura. Posteriormente criou-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. E mais recentemente foi criado um novo programa governamental, o Territórios da Cidadania, cujo intuito é congrega um conjunto de iniciativas dispersas por quase duas dezenas de ministérios e estruturas de governo e destinadas ao desenvolvimento do Brasil profundo, do Brasil rural. Algo ainda muito recente e cujos contornos definitivos estão por serem firmados.

No que diz respeito à participação social, continuou-se a estimular que a gestão de recursos para esse fim fosse feita por meio de organismos, congregando diferentes segmentos da sociedade civil e representantes do Estado. Mas agora não mais com a mesma rigidez que antes regia a organização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Em seu lugar, foi estimulada a criação de Colegiados Territoriais com formato flexível e em escala regional. Passa-





se a falar em gestão social do desenvolvimento territorial. E, no caso do Territórios da Cidadania, a experiência é ainda tão recente que neste momento não existe um desenho institucional que preveja os caminhos e os mecanismos para integrar de fato as políticas e para envolver a sociedade na definição desses procedimentos.

As próximas páginas têm por objetivo traçar um balanço preliminar da década ainda em curso. Trata-se, por isso, de notas para um balanço e não de uma avaliação conclusiva. Tanto pelo fato de que aqui são abordados programas em fase inicial, como pelo fato de que, como se sabe, a associação entre participação social e desenvolvimento comporta vários problemas empíricos e teóricos (Coelho & Favareto, 2008).

Sob o ângulo empírico, um dos problemas é como mobilizar forças sociais muitas vezes antagônicas – por exemplo, organizações de agricultores familiares e representações da agricultura patronal –, em torno de um projeto comum de desenvolvimento do território, onde ambas as formas sociais de produção estão presentes e efetivamente respondem, não raramente de maneira conflitiva, pela sua dinâmica. Sob o ângulo teórico, um dos desafios é encontrar explicações sobre quais são as regras e incentivos capazes de fazer com que a maior participação não represente apenas maior empoderamento de determinados segmentos e, por aí, a mera captura de recursos, em vez da aplicação mais eficiente e capaz de engendrar dinâmicas virtuosas de desenvolvimento do território como um todo.

Para perseguir este objetivo, o texto analisa três instantâneos das tentativas de associar participação social e desenvolvimento ao longo desta década: a experiência dos CMDRs, a experiência dos CODETERs, e os primeiros passos do Territórios da Cidadania.

Esta análise será guiada por uma pergunta: nessa trajetória estaria sendo aperfeiçoado o ambiente institucional que tenta fazer com que, através da participação social, se possa aumentar a eficiência dos investimentos feitos no desenvolvimento rural ou, ao contrário, a experiência recente tem sido frágil em gerar esse tipo de aperfeiçoamento e, nesse caso, estaríamos vivendo uma década perdida quando se trata de avaliar as inovações institucionais para a gestão social do desenvolvimento rural?

A pergunta pode parecer estranha, considerando que a democratização e o controle social sobre as políticas e investimentos públicos alcançam ares de uma realidade incontestável. Mas, por detrás desta pergunta está uma distinção mais sutil, mas de tremenda importância para o projeto da gestão social do desenvolvimento territorial. Isto é, os modelos de gestão social voltados para maior **controle social** não necessariamente são os mesmos que precisam ser postos em funcionamento para a **coordenação de forças sociais** em torno de projetos de desenvolvimento. A literatura sobre esse tema conta com importantes obras de referência (Dagnino, 2001; Coelho & Nobre, 2003; Dagnino & Tatagiba, 2008).







Se num primeiro momento a contestação aos rumos das políticas foi a tônica da participação social, num segundo momento a ênfase passou ao controle social sobre os investimentos. Seria o momento, agora, de inaugurar uma nova etapa, condizente com as justificativas empíricas e teóricas da abordagem territorial do desenvolvimento rural, e avançar em direção aos modelos de gestão social capazes de promover a coordenação das forças sociais dos territórios.

A hipótese que se pretende demonstrar com o balanço desta década é fortemente influenciada por esta distinção feita acima e pode ser avançada desde já<sup>1</sup>. A literatura internacional mostra que há duas variáveis importantes que explicam a dinâmica da participação e sua relação com o sucesso ou o fracasso dos investimentos em desenvolvimento (Coelho & Favareto, 2008). Uma delas, a abordagem do “empoderamento”, segundo a qual mais poder aos segmentos tradicionalmente desfavorecidos levaria a uma alteração na balança de força, fazendo com que os recursos cheguem até estes segmentos e, por aí, se favoreça a inclusão e o desenvolvimento.

Uma segunda, a abordagem do “desenho institucional”, segundo a qual a pedra de toque residiria nas regras para seleção e envolvimento das forças sociais e projetos a serem apoiados com os recursos disponíveis, valorizando o aprendizado e a inovação e, assim, favorecendo a busca constante pela maior eficiência. Ocorre que a literatura tem demonstrado que maior empoderamento muitas vezes significa maior poder de veto e, não necessariamente, maior convergência com os interesses de outros segmentos.

Isso é o que parece estar acontecendo no Brasil contemporâneo: na década atual a participação social aumentou, mas isso não necessariamente tem levado a melhores investimentos. O que ocorre é uma concentração de investimentos nas atividades e nos segmentos intermediários e que contam com potencial organizativo razoável. Enquanto isso, os segmentos mais pobres e as atividades mais promissoras para o desenvolvimento das regiões rurais permanecem sem portadores sociais e, portanto, com suas possibilidades futuras fortemente estrangidas. Tal afirmação pode ser percebida mediante o exame da evolução das formas de gestão social da virada da década passada até os dias atuais, como se verá a seguir.

---

**1** As considerações feitas nesta exposição, além do exame dos casos específicos dos espaços participativos para o desenvolvimento rural aqui relatados, estão fortemente inspiradas nos resultados de outros dois programas de pesquisa. O projeto “Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural”, coordenado pelo Rimisp, do Chile, e o projeto “Deepening democracy in states and localities”, coordenado pelo Institute of Development Studies do Reino Unido. Ambos os programas contaram com estudos de caso realizados no Brasil, a cargo do Núcleo Cidadania e Desenvolvimento do Cebrap, e posteriormente analisados em perspectiva comparativa com casos de outras localidades da América Latina, caso do Rimisp, mas também da Ásia e África, no caso do programa do IDS.





## 1. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural

Com a proliferação de CMDRs, surgiram também diversos estudos destinados a analisar casos específicos. Alguns poucos trabalhos puderam mobilizar uma base empírica maior e traçar tipologias ou comparações entre realidades de diferentes municípios ou estados, caso dos trabalhos do Ipardes (2001), Abramovay (2003), e Favareto & Demarco (2003). Nesses vários estudos pode-se observar uma constatação comum: os conselhos criados nos anos noventa haviam contribuído para democratizar a informação sobre o destino dos recursos públicos aplicados através dos projetos neles discutidos, mas pouco se alcançava de efetivamente inovador quando se analisava os tipos de atividades financiadas. Elas continuavam se restringindo aos projetos com pouco potencial econômico, se concentravam em atividades que apresentavam tendência declinante de sua importância nos mercados e raramente envolviam iniciativas promissoras.

Para Abramovay (2003), esse impacto restrito ocorria porque a forma de criação desses conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance das ações por eles coordenadas não ocorriam de maneira a estimular o preenchimento das funções básicas para as quais haviam sido criados: promover o desenvolvimento rural. Isso por sua vez se deveria a duas causas fundamentais. Primeiro, os critérios a partir dos quais eram escolhidos os municípios beneficiados com os recursos do Pronaf/infraestrutura – escolha compulsória baseada na incidência de baixo IDH – favoreciam a burocratização dos conselhos e tendiam a fazer deles meros mecanismos repassadores de recursos com alguma supervisão da sociedade civil local. Eles não eram resultado da articulação das forças locais em torno de um projeto de futuro para as regiões rurais, e sim organismos criados por exigência governamental para viabilizar repasses de recursos.

Segundo, tanto as representações sociais como o corpo técnico envolvido na construção desses conselhos, estariam mal preparados para enfrentar o desafio dos processos de desenvolvimento no meio rural – encontrar atividades capazes de dinamizar as economias locais e, assim, favorecer o fortalecimento do tecido social das regiões rurais brasileiras. O que se via nos conselhos era a presença de agricultores, técnicos e representantes do poder público, sempre aqueles restritos às atividades mais tradicionais do agro, e nunca representantes dos segmentos que vinham gerando mais empregos ou alterando o perfil das economias locais.

No momento em que era divulgado o estudo de Abramovay, em larga medida apoiado em estudo realizado pelo Ipardes e na análise de casos do Rio Grande do Sul, era realizada uma pesquisa financiada pelo IICA e encomendada pela Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Nesta pesquisa, cujos resultados foram apresentados em artigo de Favareto & Demarco (2003), foram analisados trinta e sete CMDRs das cinco regiões brasileiras. Duas foram as constatações mais importantes. A primeira delas, a identificação de uma





espécie de racionalidade presente no discurso de gestores de políticas públicas e de dirigentes de organizações de agricultores. A segunda, a formulação de uma hipótese para a restrita eficácia dos conselhos.

No que diz respeito à racionalidade dos gestores, técnicos e lideranças, constatou-se que a visão amplamente disseminada consistia em ver o CMDR como um espaço institucional que deveria fazer a gerência dos recursos do Pronaf/Infraestrutura e, através da boa gestão desses recursos, contribuir para melhorar a infraestrutura desses municípios, auxiliando a viabilidade da agricultura familiar. Desse incremento da atividade agrícola derivaria o desenvolvimento do município e a elevação da qualidade de vida das populações rurais.

Uma concepção onde o espaço rural e suas possibilidades de dinamização se resumem ao fortalecimento da agricultura e onde o horizonte das intervenções é sempre restrito aos limites do município; mais ainda, restrito também aos agentes tradicionais da agricultura desses municípios. Ocorre que esta concepção era oposta às tendências recentes das dinâmicas e dos processos de desenvolvimento nos espaços rurais, tal como demonstrado nos estudos de Graziano da Silva (1999), Abramovay (2003) Veiga (1999, 2001, 2002). Nestes trabalhos, fica evidente o limite das atividades tradicionais em dinamizar as economias locais e a necessidade de se buscar articulações intersetoriais e intermunicipais.

No que diz respeito à explicação para o porquê dessa restrição, o estudo de Favareto & Demarco (2003) corroborou a hipótese anteriormente proposta por Abramovay, relativa às formas que regem a criação e o funcionamento dos conselhos, e propunha ainda a ideia de que era no ambiente institucional das políticas para o desenvolvimento rural que se encontrava o nascedouro destas restrições. Isto é, constatava-se uma disjunção entre o Brasil rural e a ideia de desenvolvimento, o que no caso dos CMDR se objetivava em três elementos.

Primeiro, numa total separação entre os investimentos do Pronaf/infraestrutura e as demais linhas que compunham o programa. Segundo, num isolamento do Pronaf em relação ao conjunto de políticas que incidem sobre o mesmo espaço. Terceiro, e complementarmente à anterior, numa associação entre as possibilidades dos espaços rurais brasileiros e o combate à pobreza via políticas sociais, deixando de lado a ideia de dinamização econômica destes espaços.

Ainda no último período do Governo Fernando Henrique Cardoso foram introduzidas mudanças que tentavam dialogar com resultados destas pesquisas. A mais significativa delas, a destinação de parte dos recursos do Pronaf/Infraestrutura para projetos com caráter intermunicipal, tentando, assim, introduzir os primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial, que seria fortemente ampliada no início do Governo Lula, com a criação de uma secretaria específica





destinada a gerir esta linha do Pronaf: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos a título de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Por outro lado, o distanciamento com as demais linhas e investimentos do Pronaf se acentua. Junto disso, modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de colegiados territoriais. Uma questão inevitável, portanto, é saber se esses colegiados incorporaram em seu desenho as lições aprendidas com a experiência anterior dos CMDRs. A isso é destinada a próxima seção.

## 2. Os Colegiados para o Desenvolvimento Territorial

Tal como havia acontecido com os CMDRs, a proliferação dos CODETERs acompanhou o mesmo ritmo da definição dos territórios a serem apoiados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Repetia-se assim o mesmo mecanismo de criação e de funcionamento dos espaços participativos já criticados por Abramovay. Os CODETERs não eram criados como expressão das forças sociais locais em torno de um projeto de desenvolvimento territorial, mas antes o contrário: eram comunicados da disponibilidade de recursos e convocados a elaborar um plano para poderem acessá-los.

É verdade que a justificativa da política de desenvolvimento territorial ampliou os critérios de escolha dos territórios a serem apoiados, se comparado com a experiência anterior dos CMDRs, introduzindo a noção de capital social e a incidência de agricultores familiares, assentados e remanescentes de quilombos no rol de quesitos a serem observados. Mas não se pode dizer que tal escolha era derivada da capacidade de mobilização das forças sociais dos territórios em torno de um projeto de desenvolvimento, tampouco que a noção de capital social foi efetivamente utilizada nesta seleção.

Por isso duas questões podem ser elencadas a título de avaliação do funcionamento destas articulações para o desenvolvimento territorial, a partir das quais se poderia avaliar em que medida elas incorporaram as avaliações apontadas nos estudos sobre desenvolvimento rural da virada da década: a) os colegiados e a articulação que eles representam envolveram estritamente o público-alvo do MDA, ou eles lograram envolver as forças sociais mais influentes dos territórios para além de parte da agricultura familiar e do poder público local?; e b) os colegiados conseguiram construir uma agenda mais ampla do que a mera





gestão dos recursos e projetos vinculados ao Proinf, ou foram mais uma vez um espaço de fiscalização e controle da aplicação de recursos de um programa? Estas perguntas foram perseguidas em levantamento do próprio MDA e sistematizadas em relatório, elaborado por Dias & Favareto (2007), cujos principais pontos são reproduzidos sumariamente a seguir.

### **Que forças sociais estão presentes nos colegiados territoriais no meio dos anos 2000?**

A análise da composição dos colegiados mostrou claramente a forte presença das organizações de representação da agricultura familiar, principalmente através de seus sindicatos, mas também por meio dos movimentos de trabalhadores rurais sem terra e, em menor número, de movimentos de mulheres trabalhadoras rurais. Mais que isso, observou-se que, com nuances regionais, as diferentes correntes políticas dos movimentos sociais reconheciam e participavam destas articulações, o que era altamente positivo.

Porém, observações de campo sugeriam que os movimentos e organizações presentes representavam os segmentos intermediários da agricultura familiar e demais populações rurais. Para se falar em representação efetiva da agricultura familiar, em sua heterogeneidade, seria preciso ainda criar formas e mecanismos de envolver, tanto os segmentos mais precarizados desta forma social de produção, como aqueles mais capitalizados e inseridos em mercados.

A primeira ressalva negativa ficava por conta dos segmentos que conformam o público prioritário do MDA, mas que não alcançam a mesma visibilidade dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra, caso específico dos indígenas e quilombolas. Mesmo nas regiões onde estes segmentos têm expressão numérica, eles estavam ausentes das articulações territoriais e, por decorrência, poucas vezes eram alcançados pelos principais investimentos feitos ali.

A segunda ressalva negativa dizia respeito à ausência de organizações de jovens agricultores ou da participação individual de agricultores com estas características nos colegiados territoriais. Isto é particularmente importante quando se pensa que a principal missão destas instâncias é projetar uma visão de futuro para as regiões rurais e instrumentos capazes de levar a ela. Sem dar voz às expectativas deste segmento que responderá pela ocupação dos principais postos de direção das organizações ou pela chefia dos estabelecimentos agrícolas, restringe-se brutalmente tanto a leitura dos anseios da população local como a capacidade de eco das ações em curso perante as gerações mais novas.

Já quando se trata de saber se esses colegiados conseguem envolver as forças sociais mais influentes dos territórios a resposta foi francamente negativa. O número de organizações representativas do setor patronal ou de outros setores da





economia para além do agro era, no meio da década, absolutamente inexpressivo. E a necessidade de se alcançar tais setores não é mero elogio à diversidade. Ela se faz necessária por duas razões complementares.

Primeiro, com a tendência histórica de declínio da renda agrícola e da demanda por mão-de-obra na agricultura, o futuro das regiões rurais passa necessariamente pela diversificação de seu tecido social e econômico. Se é verdade que a agricultura familiar é base fundamental para isso e deve ser priorizada nos investimentos públicos, é igualmente verdade que somente através dela é impossível garantir horizonte estratégico para a dinamização da vida econômica e social de qualquer território. Um bom exemplo disso é o contraste entre regiões como o Noroeste gaúcho ou o oeste catarinense e o Vale do Itajaí.

Em ambas as situações são regiões onde predomina a agricultura familiar e com um grau razoável de consolidação. No entanto, no noroeste gaúcho e no oeste catarinense ocorre hoje uma crise demográfica e uma situação de precariedade na manifestação dos indicadores de desenvolvimento, enquanto no Vale do Itajaí ou na região da Serra Gaúcha, assiste-se a situação inversa. Uma das razões desta diferença está justamente no grau de diversificação da economia e do tecido social local. A segunda razão diz respeito às próprias condições de êxito da política de desenvolvimento territorial: sem uma ampliação dos interesses e dos agentes envolvidos o alcance restringe-se a um único setor, tornando inclusive inócua a associação do adjetivo “territorial” a tais investimentos.

Pode-se dizer, portanto, que com os colegiados territoriais houve duas mudanças em relação ao período anterior das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil: a) a escala das ações passou do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que muitas vezes a lógica dos investimentos e dos projetos permaneça municipalizada; b) houve um maior envolvimento das organizações da sociedade civil numa política que, até então, tinha preponderância do Executivo Municipal. No entanto, a outra dimensão contida na abordagem territorial do desenvolvimento, a intersectorialidade, praticamente inexistente nos colegiados territoriais estudados. E isto, repita-se, limita muito o alcance da política, pois as iniciativas apoiadas acabam se circunscrevendo, no mais das vezes, ao apoio às atividades já tradicionais entre os agricultores.

### **Os colegiados teriam uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos de um programa?**

Novamente aqui a resposta não foi tão positiva. A larga maioria dos casos mostrou que a dinâmica e a agenda dos colegiados territoriais eram pautadas pela elaboração e negociação dos projetos do Proinf, substituto do Pronaf/Infraestrutura. E mesmo a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento





Rural não era, ali, o principal item. Até nos territórios onde isso ocorria, a fragilidade da composição dos colegiados e a inexistência de articulação com outras iniciativas afins revelavam um sério risco de que uma eventual descontinuidade na política de apoio por parte do governo federal levasse a uma drástica paralisação destes organismos. Isto era reforçado também pelo baixíssimo número de colegiados que procederam a alguma forma de institucionalização, com a elaboração de regimentos ou instrumentos afins.

Como foi destacado anteriormente, pode-se atribuir tal dificuldade ao caráter embrionário desta iniciativa. No entanto, é razoável supor que sem uma mudança nos mecanismos e nas formas de incentivo aos agentes locais dificilmente se conseguiria superar os limites apontados. Tal suposição deriva de que as regras atuais estão bem orientadas para ampliar a participação da sociedade civil, mas não há nada que sinalize verdadeiramente na direção de influenciar de maneira consistente e decisiva as dinâmicas territoriais. O que há é a expectativa, já presente desde a experiência dos CMDRs, de que, com maior participação será melhor a eficiência na alocação dos recursos.

Esta expectativa, como já foi dito, tem sido fortemente contrariada em um amplo rol de estudos que se dedicaram a entender a relação entre participação e desenvolvimento. Daí a constatação de que seria preciso, urgentemente, passar em revisão as regras das políticas territoriais e aprimorar seus instrumentos.

Vale dizer que este não é um problema restrito à política da SDT/MDA ou mesmo do governo federal brasileiro, como bem demonstra o estudo de Veiga (2005) sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, ou o trabalho comparativo de Coelho et al. (2006) sobre o Consad e o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos do Vale do Ribeira paulista; ou ainda os vários estudos levados adiante em diferentes países da América Latina no âmbito do Projeto Movimentos Sociais, Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural, promovido pelo Rimisp.

Mesmo para a realidade europeia, que inspira fortemente a iniciativa brasileira, o entusiasmo inicial com ações como aquelas previstas no Programa Leader vem gradativamente dando lugar a avaliações que enfatizam uma espécie de *dark side* dos processos de participação, como se pode constatar, por exemplo, nos trabalhos de Ray (2000, 2002).

### **Em síntese...**

Em síntese, os dados e análises disponíveis no meio da década sugeriam que os colegiados territoriais conseguiram imprimir algumas mudanças em relação ao que os espaços participativos voltados para a gestão das políticas de desenvolvimento rural haviam conseguido nos anos noventa. Quando se olha para o que apontavam





vários estudos que tiveram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural como objeto, vê-se que pelo menos dois limites ali apontados foram superados: a) aquilo que alguns chamavam por “prefeiturização” dos CMDRs foi, se não eliminado, ao menos minimizado; b) a escala de abrangência das articulações (não dos investimentos, que fique claro) deixou de se dar nos limites dos municípios para alcançar uma escala intermunicipal.

No entanto, ao menos outros dois aspectos destacados neste mesmo rol de estudos continuam ausentes das preocupações e das ações práticas destes colegiados: a) a ideia de territorialização das iniciativas envolve bem mais do que a ampliação da escala geográfica e diz respeito mesmo ao reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem as regiões rurais, sobre o quê há pouco entendimento e diálogo nas articulações em curso; e b) a estrutura de governança posta em prática nestes colegiados estava longe de sinalizar um sistema de incentivos capaz de engendrar ações consistentes, eficientes e com horizonte estratégico para estas mesmas regiões rurais.

Por tudo isso é possível dizer que o grande mérito destes colegiados está em ter aprofundado as possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e em ter disseminado a retórica correspondente à abordagem territorial do desenvolvimento rural. Mas é forçoso reconhecer que o caminho para que eles possam se impor como novas instituições para o desenvolvimento rural ainda é longo. Para tanto, seria preciso proceder a uma série de ajustes estruturais nas diretrizes e na operacionalização da política de desenvolvimento territorial. Recentemente deu-se mais um passo, com a criação do Territórios da Cidadania e a expectativa de uma verdadeira integração para além dos limites de um ministério. Apesar do seu caráter recente, cabe pontuar ao menos alguns dos seus principais desafios.

### **3. O Territórios da Cidadania**

Em 2008 o governo federal anunciou a criação de um novo programa, o Territórios da Cidadania. Congregando ações de dezenove ministérios e com expressivo montante de recursos sob coordenação da Casa Civil do governo federal, o programa foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo. Por isso, para muitos o programa passou a ser visto como uma espécie de complemento do Programa de Aceleração do Crescimento, principal programa brasileiro, e sinal de que, finalmente, o Brasil rural passava a ser tomado como prioridade.

O caráter ainda incipiente do programa não permite uma avaliação ou um balanço mesmo que provisório. Não se trata disso aqui. O que se pode dizer é







que, de acordo com o desenho inicial, os territórios continuam sendo vistos como um repositório de investimentos. Não mais que isso. As ações são selecionadas pelo Poder Executivo dentre os investimentos que já estavam planejados nos diferentes programas antes dispersos e ofertados aos territórios, a quem cabe definir prioridades dentro desse cardápio.

Sob esse prisma, o Territórios da Cidadania revela-se, até o momento, mais uma inovação parcial. Inovação importante, porque abre a possibilidade inédita de que se reconheça o Brasil rural, o Brasil interiorano, o Brasil profundo como um espaço de investimentos tendo por foco os segmentos mais precarizados. Mas inovação parcial porque reproduz uma dicotomia: para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural a ampliação da cidadania dos mais pobres.

Para uma incorporação da chamada abordagem territorial, tal como ensina a literatura especializada e a experiência internacional, seria preciso no mínimo superar a dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica. Obras de infraestrutura e políticas sociais ou focalizadas são condições básicas, mas estão longe de ser o bastante para promover o desenvolvimento territorial. Como explicar, por exemplo, a ausência no âmbito do programa dos ministérios do Turismo, da Indústria e Comércio ou da Ciência e Tecnologia? Seria possível promover o desenvolvimento regional sem ações que estão na alçada desses ministérios?

O erro dos críticos mais ácidos do Territórios da Cidadania é não reconhecer que a integração de políticas é um dos princípios mais elementares do planejamento governamental. Algo que evita a pulverização de esforços e que já deveria ocorrer desde muito tempo. O programa é um passo nessa direção. O erro dos entusiastas é achar que o programa representa uma inovação sem precedentes e consistente o bastante para aquilo a que se propõe.

Enquanto isso, o mais importante dilema permanece sem solução e, pior, sem portadores sociais capazes de equacioná-lo: como não confinar as regiões interioranas ao eterno *delivery* de políticas públicas. Este é, ou deveria ser ao menos, o verdadeiro pomo da discórdia. Mostrar quais serão os caminhos da verdadeira integração das políticas, e não sua mera concentração em um ministério, é o grande desafio do programa para ser de fato uma mudança institucional significativa.

### **A título de conclusão – uma década perdida ou um paradoxo a superar?**

Se o critério para medir o êxito da chamada gestão social dos territórios for a capacidade das iniciativas públicas em promover mudanças institucionais na direção daquilo que a emergência da chamada abordagem territorial do desenvolvimento rural demanda, então poder-se-ia dizer que os progressos foram poucos. Não se trata de uma década perdida porque houve a disseminação de





uma nova abordagem, houve maior participação e controle social e, por essa via, uma maior democratização das políticas públicas. O que não é pouco. Mas o resultado está longe dos fins aos quais estas iniciativas se propõem, porque os investimentos parecem não chegar aos mais pobres e porque não se tem gerado a aprendizagem capaz de aperfeiçoar a política e os investimentos.

O paradoxo contido na conclusão acima é que para haver maior eficiência e aprendizagem ter-se-ia que adotar medidas que pudessem significar menor empoderamento de um público-alvo que sempre foi preterido das políticas públicas e que somente na última década e meia passou a ter acesso aos programas de envergadura. Resta evidente que dar maior poder ao empresariado e a agentes que sempre subordinaram a agricultura familiar e os pobres do campo não é, em oposição ao que vem sendo feito, a melhor saída. O desafio consiste, justamente, em como associar o tratamento diferenciado e afirmativo dos segmentos historicamente subordinados à necessidade de alcançar dinâmicas e iniciativas capazes de fazer com que sua inclusão seja duradoura e persistente, mesmo após mudanças de governo ou até após o fim de certos programas.

Concluindo, o grande desafio deste final de década é passar de um modelo que deu maior empoderamento aos movimentos sociais dos agricultores no **controle social** dos investimentos públicos, para um modelo capaz de levar à **coordenação das forças sociais** em direção a um estilo de desenvolvimento territorial que seja incluyente, sustentável e sustentado, para usar as palavras do professor Ignacy Sachs. Nisso deveriam se concentrar todos os esforços de mudança institucional nos próximos anos. Assim se poderia consolidar a transição, iniciada no começo desta década, em direção à adoção da abordagem territorial no desenho e execução das políticas de desenvolvimento rural no Brasil.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

COELHO, Vera & Marcos Nobre (2003). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34 Letras.

COELHO, Vera et al. (2006). Foros participativos y desarrollo territorial en el Valle de Ribeira (Brasil). In: BENGOA, Jose (org.). *Territorios rurales – movimientos sociales y desarrollo territorial rural em América Latina*. Santiago de Chile: Catalonia/Rimisp.

COELHO, Vera & Arilson Favareto (2008). *Questioning the relationship between participation and development*. In: World Development [no prelo].

DAGNINO, Evelina (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DAGNINO, Evelina & Luciana Tatagiba – orgs. (2008). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Ed. Argos.

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

FAVARETO, Arilson & Mônica Schroder (2008). Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural brasileira. *Cadernos do CEAM/NEAGRI: Contribuições ao estudo agrário e rural*, nº 31, pp. 73-103, Brasília, 2008.

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

FAVARETO, Arilson & Diogo Demarco (2004). Entre o capital social e o bloqueio institucional – uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sérgio et.al. (orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre/Brasília: Ed. UFRGSA/NEAD.

GRAZIANO DA SILVA, José (1999). *O novo rural brasileiro*. Campinas: IE/Unicamp.

RAY, Christopher (2000). “The EU Leader Programme – rural development laboratory”. In: *Sociologia Ruralis*, Vol. 40, N. 2, April/2000.





RAY, Christopher (2002). "A mode of production for fragile rural economies: the territorial accumulation of forms of capital." – Guest Editorial – *Journal of Rural Studies*, vol. 18 (2002), pp.225-231.

SACHS, Ignacy (2004). *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.

VEIGA, José Eli (1999). *A face territorial do desenvolvimento*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

VEIGA, José Eli (2002). *Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Ed. Autores Associados.

VEIGA, José Eli et. al. (2001). *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Série Textos para Discussão. NEAD.





## ANEXO

### **Três pistas para o desenho de novas instituições: do controle social à coordenação social para o desenvolvimento territorial**

#### **Primeira iniciativa – Diversificar o leque de atores envolvidos**

Para alcançar um grau mínimo de intersectorialidade nas iniciativas de desenvolvimento territorial é preciso criar mecanismos que favoreçam a presença de organizações portadoras dos interesses de outros setores da economia regional para além do agro e também aquelas vinculadas ao agro, mas que não se fazem presentes, caso dos agricultores familiares mais capitalizados e os não organizados ou as entidades patronais. Ao depender exclusivamente das organizações de agricultores, tais formas de articulação dificilmente ocorrerão, à medida que representam um sério risco de perda de espaço e de influência sobre os mecanismos de distribuição de verbas.

Uma alternativa para isso seria premiar as regiões que consigam promover a apresentação de projetos com carácter nitidamente intersectorial com uma soma adicional de recursos voltados ao financiamento de iniciativas com estes contornos. Outra seria desenvolver uma ação consistente e articulada nacionalmente com organismos que já dispõem de *know-how* na atuação de negócios com setores pequenos e médios do empresariado, como algumas federações e associações patronais ou o Sebrae, para promover estratégias nesta direção.

Mas para tanto, seria preciso vencer uma resistência ideológica presente, inclusive, em quadros do próprio governo e que são avessos ou, no mínimo, reticentes em relação a qualquer aproximação com ideias (como empreendedorismo e inovação) com o chamado agronegócio (melhor seria dizer agricultura patronal ou agroindústrias). Um dos desafios principais contidos na passagem da ideia de desenvolvimento rural como sinónimo de desenvolvimento agrícola para a ideia de desenvolvimento territorial é o exercício de fato, e não penas retórico, da pluralidade de agentes e interesses contidos nesta nova escala geográfica de aplicação dos recursos e demais instrumentos de política pública.





## Tipificar as formas de apoio

No que diz respeito aos contornos das políticas, prevalece uma concepção limitada de desenvolvimento territorial. Segundo ela, bastaria pôr os agentes locais em movimento, assegurando condições de participação dos segmentos mais pobres da agricultura familiar, incluindo nesta categoria quilombolas e assentados, para que os investimentos feitos através das políticas de desenvolvimento rural se tornassem mais responsivos a estes segmentos. Como decorrência, se alcançaria a melhoria dos indicadores econômicos, sociais e ambientais.

As fraturas na cadeia de causalidade deste raciocínio são flagrantes: a) os atores mobilizados restringem-se a um segmento da economia local – o agro –, justamente aquele que apresenta tendência histórica declinante, tanto na formação da renda das famílias como na demanda por mão-de-obra; b) a participação destes segmentos não necessariamente leva à elaboração dos melhores projetos, observando-se em muitos casos o contrário (uma dificuldade em propor projetos inovadores e de corte verdadeiramente territorial); c) como decorrência dos dois aspectos anteriores o impacto final dos investimentos feitos parece contribuir bastante para ampliar a participação dos agricultores, mas pouco para dinamizar as economias locais ou para melhorar indicadores sociais e ambientais. É preciso, pois, empreender um esforço mais profundo de aprendizado com experiências nacionais e internacionais de desenvolvimento territorial visando mudar este patamar de compreensão sobre as relações de causalidade contidas na relação entre participação, políticas públicas e desenvolvimento rural.

No que diz respeito à maturação das articulações territoriais, elas demandam agora formas de apoio que vão além daquelas voltadas para seus movimentos iniciais baseados na sensibilização e mobilização dos atores e na apresentação da ideia de desenvolvimento territorial. É preciso reforçar a institucionalização das mesmas, com algum grau de formalização, com o incremento de sua capacidade de articular instrumentos para além daqueles propiciados pelo acesso aos recursos de fontes garantidas, e com estímulos e suporte a formação de arranjos mais eficientes e duradouros capazes de sustentar ações de médio prazo voltadas para a dinamização econômica e a melhoria dos indicadores sociais e ambientais destes territórios.

Quanto a isso, é preciso, portanto, reformular quase que inteiramente os instrumentos e formas de apoio atuais. As ações de capacitação e a maciça agenda de oficinas deveriam dar lugar à operacionalização de conteúdos e instrumentos mais específicos e com maior aderência ao estágio atual das articulações locais. As ações de pesquisa e estudo deveriam igualmente ser direcionadas para a pesquisa





aplicada e a consultoria à elaboração de planos de negócio e à edificação de arranjos institucionais em torno de projetos mais consistentes e promissores.

Por fim, seria preciso ainda sinalizar aos territórios a necessidade de uma ampla renovação no conteúdo dos projetos apresentados: se hoje eles são melhores do que as listas de compras que predominavam até o início desta década, ainda é preciso muito para que eles sejam inovadores e apresentem condições de viabilidade compatíveis com o que se espera da política de desenvolvimento territorial. Finalmente, são projetos com estas características que deveriam enfeixar os investimentos propiciados pelo Territórios da Cidadania.

### **Reforçar a contratualidade**

Um aspecto destacado que emerge das informações obtidas com a caracterização dos colegiados territoriais é o fato de que as ações que pautam sua agenda restringiam-se à dinâmica de funcionamento do Proinf: o calendário de reuniões pautava-se pelo cronograma de elaboração e apresentação dos projetos para esta fonte de financiamento, os temas priorizados giravam em torno daqueles relativos aos projetos apresentados, e assim sucessivamente. A necessidade de se promover alguma articulação com outras políticas e fontes de financiamento simplesmente não se materializava em iniciativas consistentes no âmbito dos colegiados territoriais.

Com o Territórios da Cidadania cria-se a possibilidade de que isso aconteça. Mas cria-se também a possibilidade de que os colegiados sejam meras instâncias autorizativas de investimentos definidos centralizadamente. Seria então o caso de perguntar, para além da disponibilização de condições para que estes colegiados funcionem, que outros mecanismos de incentivo podem ser engendrados para superar a dicotomia entre as abordagens ascendente e descendente no planejamento das políticas públicas? O desafio não é pequeno, trata-se, resumidamente, de reinventar o planejamento.





## PARTE II

### 3. MODELOS E INSTRUMENTOS PARA GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS.

Ribamar Furtado, PhD

Eliane Furtado, PhD

Fortaleza (CE), novembro de 2008

#### INTRODUÇÃO

No dia 13 de outubro de 2008, quando a Europa, liderada pela Inglaterra da ex-primeira ministra Margaret Thatcher – inspiradora do discurso neoliberal, juntamente com o presidente Reagan –, estabelece a maior intervenção estatal da história no sistema financeiro do continente e nos mercados, fica patente a falácia do discurso neoliberal, fato comparável à queda do muro de Berlim, sem ter tido, contudo, similar repercussão.

Mesmo diante desse contexto, planejar e executar as políticas públicas, ainda, relaciona-se com o “desenvolvimentismo”<sup>1</sup> praticado no Brasil pelos neoliberais, ao longo das três últimas décadas. Inserido no campo da gestão dessas políticas, este trabalho propõe a gestão social, uma abordagem de gestão que se opõe ao “gerencialismo”, gestão de cunho neoliberal identificado com o desenvolvimentismo. Por conseguinte propõe, também, repensar novas formas de organização social e de relação entre o político, o econômico e o social.

A gestão democrática proposta abre espaços de participação, estabelecendo com os comunitários uma relação dialética e dialógica, onde eles têm o direito de opinar, atuando como sujeitos do processo de gestão, numa relação de respeito mútuo. Ela representa o “querer” local através da conquista dos espaços políticos, onde a sociedade participa no processo decisório do poder público. As decisões são transparentes, construídas e socializadas no âmbito da sociedade. A gestão social em discussão utiliza o enfoque territorial e tem o Plano de Desenvolvimento

---

**1** As políticas econômicas baseadas no crescimento da produção industrial e da infraestrutura, sob a égide do Estado, como base da economia e no aumento do consumo, foram rotuladas como desenvolvimentismo. Contempla as chamadas políticas de resultados, e foi adotado nos sistemas capitalistas, como no Brasil (governo JK) e nos governos militares, quando ocorreu o “milagre econômico brasileiro”.







Territorial como estratégia de gestão popular, na perspectiva de sociedades sustentáveis.

Neste texto, discutiremos de início as bases teóricas que respaldaram as ações desenvolvidas em programas e projetos de desenvolvimento, na perspectiva territorial. Elas nos ajudarão a compreender que apesar da precariedade e deficiências históricas que caracterizam a sociedade brasileira, as ações de desenvolvimento locais/territoriais com estratégias centradas na inter-relação dos fatores do desenvolvimento (social, econômico, ambiental, político-institucional, tecnológico e cultural), onde a sociedade civil é o sujeito do processo, podem ser bem-sucedidas.

Em seguida, discutiremos Modelos e Instrumentos de Gestão Social, tendo o Planejamento do Desenvolvimento Territorial, como estratégia. A experiência vivenciada em processos de capacitação na perspectiva de formação até a operacionalização das ações de desenvolvimento em comunidades de populações tradicionais e agricultores familiares é refletida à luz da mediação social na construção do processo de gestão em redes. Enfim, a gestão social é tratada não só do ponto de vista conceitual e metodológico, mas também em seus entraves, desafios e avanços, para por fim, concluir que frutos positivos e promissores podem ser obtidos quando acreditamos que os povos do campo são os verdadeiros atores do desenvolvimento ao qual se pretende chegar.

## 1. BASES TEÓRICAS

Trataremos neste item de algumas abordagens e conceitos que serviram de base teórica ao desenvolvimento do trabalho e que iluminaram as estratégias de ação na perspectiva da gestão social dos territórios com os quais trabalhamos. As discussões serão feitas nos itens que se seguem, sob a forma de questões: desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento de sociedades sustentáveis? Território ou espaço geográfico? Políticas Públicas: compensatórias, assistencialistas ou clientelistas, desconcentradoras ou descentralizadoras? Administração pública gerencial ou gestão Social?

### A. Desenvolvimento Sustentável ou Desenvolvimento de Sociedades Sustentáveis?

Tratar da questão do desenvolvimento supõe discutir a existência da ambivalência e da complexidade que permeia essa noção, uma vez que nela está envolvida a integração dos objetivos sociais, econômicos e políticos, sendo capaz de proporcionar a igualdade social, a participação democrática na tomada de decisões, a distribuição equitativa dos frutos do desenvolvimento e a preservação do meio ambiente. Procura evidenciar a questão ambiental como parte do processo de desenvolvimento da sociedade contemporânea, e não, como propõe a noção





de meio ambiente, que busca compreender a natureza na relação com os seres humanos, ou seja, o movimento no sentido inverso, tratando, portanto, do ser humano como parte integrante do ambiente, do qual ele é, “ao mesmo tempo, sujeito e objeto, ator e produto”.

Como diz Raynaut (2004), “a palavra meio ambiente designa o mundo físico e biótico encarado nas suas relações com o homem” (RAYNAUT, 2004, p. 27). Propõe questionar a tendência ao “ecocentrismo naturalista” oriundo dos movimentos ambientalistas a partir do início da década de 1980, que defendem a natureza e surgiram como reação ao modelo capitalista/industrialista baseado no crescimento econômico com exploração ilimitada dos recursos naturais.

A construção do conceito de ecodesenvolvimento e, mais tarde, de desenvolvimento sustentável (durável ou sustentado, conforme diferentes traduções e interpretações) ocorre através das consecutivas Conferências do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), desde o relatório de Strong (1973) até o relatório Brundtland (1987). A ideia de “desenvolvimento sustentável”, formulada pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>2</sup>, é, então, definida como uma abordagem de desenvolvimento que “satisfaz as necessidades do presente sem colocar em causa a possibilidade das gerações futuras satisfazerem suas necessidades” (COMISSÃO BRUNTLAND, 1987).

Se for realizada uma análise da realidade mundial com base na implementação das políticas de desenvolvimento, que se dizem “sustentáveis”, apesar desse discurso, vemos hoje que esta concepção não tem se viabilizado na prática, devido ao seu atrelamento ao contexto onde o desenvolvimento capitalista é predominante. O que se observa é que o acesso aos fatores produtivos, terra, trabalho e capital, continua sendo privilégio de poucos, causando significativa concentração de terra e de renda, com relações de trabalho injustas, padrões de consumo alienados, sistemas de produção agrosilvopastoril com uso intensivo de insumos, especialmente os agrotóxicos, e o relacionamento societal excludente. Nesse campo, destacam-se atitudes e comportamentos individualistas, competitivos, ausência de solidariedade e empatia com o semelhante, medo e violência.

Assim, o uso ilimitado dos recursos coloca em risco a possibilidade de reprodução dos ecossistemas, pois tende a extrapolar os limites da capacidade autorreguladora (equilíbrio dinâmico) da natureza. Tudo isso, causando um processo preocupante de exclusão social, como consequência de políticas públicas distantes da relação ser humano-ambiente. Isto é, promoveu conquistas significativas para determinadas regiões do mundo e para determinadas camadas da sociedade, mas “colocou em risco a reprodução econômica e social nos países do globo, que não

---

2 Tornou-se conhecida no mundo como Comissão Brundtland, numa referência à cidade dos Estados Unidos onde ela aconteceu, em 1987.





fazem parte do Grupo dos Sete e a Rússia, que juntos, concentram setenta e cinco por cento da riqueza mundial” (DOWBOR, 2005, p.5).

Enfim, observamos que sob a égide do desenvolvimento sustentável ainda se mantém o predomínio da racionalidade instrumental e a lógica do crescimento econômico, nas políticas de desenvolvimento, que consideram a economia um setor independente do social, em detrimento de outros bens e valores comunitários.

Daí decorre os chamados “efeitos inesperados”, tais como: a desertificação de áreas antes produtivas; o aquecimento global e a diminuição da camada de ozônio; a perda da biodiversidade; o balanço energético negativo; a distribuição desigual dos bônus e ônus; o aumento da exclusão social na cidade e no campo; a persistência do problema (crônico) da fome no mundo e a perda da diversidade cultural (Beck, 1997). Segundo o autor, isto pode conduzir a uma sociedade de risco, que surge “na continuidade dos processos de modernização autônoma, que são cegos e surdos, a seus próprios efeitos e ameaças” (BECK, 1997, p. 16).

Não há de se negar que essa temática traz à luz o fato de que as questões sociais estão imbricadas com as questões ambientais e que, para compreendê-las, é necessário observar tanto, as macro-orientações que dominam a criação de sentidos no campo ambiental, como as especificidades das populações que vivenciam determinados espaços físicos e sociais. Os espaços de sociabilidade constroem-se na relação direta com as características mais diversas da estrutura física, biológica e fundiária do espaço físico, que expressam diferentes modos de vidas, representações, aspirações, lógicas produtivas e trajetórias familiares, também, necessidades econômicas e socioculturais. É o que corresponde à noção de território.

Segundo Santos, território como categoria de análise das ciências sociais é o território utilizado, ou seja, é onde ocorre a “interdependência e a inseparabilidade entre materialidade, que inclui a natureza, e o uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política” (SANTOS, 2001, p.247).

Assim, tratar da materialidade das comunidades humanas é considerar a conexão entre o espaço em que ocorrem as relações sociais em suas inter-relações com o meio ambiente, pois não é possível falar de uma natureza indiferenciada. Compreender as relações entre as dimensões da reprodução material e imaterial das comunidades humanas é importante no debate sobre as inter-relações entre ambiente e sociedade, pois, em suas atividades fundamentais de autorreprodução, as relações sociais estabelecidas em uma dada sociedade condicionam diferentes formas de apropriação e uso dos recursos da natureza. Relações que, na sociedade contemporânea, resultam em uma apropriação diferenciada tanto dos “recursos” da natureza como da produção humana (cultura, bens, saber, etc.).





Portanto, é preciso pensar para além do território utilizado: torna-se fundamental pensar no processo de desenvolvimento da sociedade mais geral, ou seja, como o global incide sobre o local.

Enfim, a sociedade humana está em risco. É preciso rever conceitos de bem-estar, democracia, respeito ao próximo, organização social; é preciso competência e solidariedade naquilo que fazemos, trabalhar valores, ética, mexer com estilos de vida, mudar a relação com o ambiente, repensar o consumo, construirmos transformações, para vivermos numa sociedade sustentável (GENEBALDO FREIRE, 2007).

## **B. Território ou Espaço Geográfico?**

A abordagem territorial diz respeito à ideia de gestão social de uma área onde se constrói a identidade de um grupo social. Antes de repondermos à questão, se território ou espaço geográfico (local)<sup>3</sup>, é necessário discutir alguns conceitos e denominações que embasam ou se interligam ao paradigma territorial. A razão disso deve-se ao fato de que em nossas consultas à literatura nacional e estrangeira que trata desta temática e a vivência prática no trabalho com sociedades sustentáveis, encontramos uma miscelânea de denominações que se referem a um mesmo fundamento teórico.

Apesar de entender a riqueza dos conceitos implícitos no questionamento, que partem de um só arcabouço teórico, é preciso lembrar que ele traz uma sutileza, pelo próprio contexto em que surgiu<sup>4</sup>. Especificamente no Brasil, a questão é mais séria, pois além da adoção do “modismo” há equívocos conceituais que resultam principalmente do desconhecimento de suas implicações históricas e dos fundamentos teóricos que o embasam, ocasionando confusão para os leitores, gestores sociais e executores das políticas públicas, comunitários e o povo rural.

Falando claramente sobre isso, Andrade (1995) alerta que o conceito de território não deve ser confundido com o de espaço geográfico ou de lugar, estando mais ligado à ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área. Assim, a ideia de poder, público ou estatal deve se ligar sempre à ideia de território. Ele completa, a formação de um território e dá as pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido de territorialidade que, de forma subjetiva cria uma consciência de confraternização entre eles.

---

**3** Para fins didáticos, nesse caso, consideramos sinônimos.

**4** Os conceitos teóricos da temática em pauta foram construídos, fundamentalmente, na escola francesa e tendo como referência os movimentos ocorridos nos espaços constituídos a partir da divisão política e administrativa da França, ou seja, a Comuna, o Conselho Geral, o Departamento e a Região, com características socioeconômicas, políticas e culturais bastante diferentes do Brasil.





O território rural está inserido no espaço rural e este tem características próprias, tais como: a) baixa densidade demográfica, pouca incidência de áreas construídas, onde predomina uma paisagem constituída de cobertura vegetal; b) uso econômico da exploração agrosilvopastoril; c) seus habitantes têm um estilo de vida pautado na dependência às pequenas coletividades e pela sua relação especial com o espaço; d) identidade construída a partir da cultura camponesa (KAYZER,1999). O conceito de espaço rural considera também uma organização e o controle de uma coletividade local ou territorial.

Outro autor francês, Gillardot (1997, p.13) destaca as seguintes características, que são esclarecedoras quanto ao conceito de território rural:

a) tem limites definidos pelas relações que se estabelecem; b) possui um “centro nervoso” onde a vida pulsa, onde as decisões são tomadas; c) tem uma área de produção; d) tem uma área com serviços; e) tem uma área com vegetação nativa; f) uma rede de circulação constituída de caminhos, estradas e rios. É no território que a população constrói sua identidade, com seus sentimentos de pertença, expressam seu patrimônio cultural, ou seja, é onde a sociedade define e gesta seu destino.

Não se confunde, mas não deixa de estar imbricado no conceito de espaço geográfico.

Dessa maneira, território é a base da existência social. Toda sociedade tem um território, ele pode envolver vários territórios, a multiplicidade de locais e situações existentes dentro do território. Uma nação ou nações, região, mesorregião, bacia hidrográfica, estado, município, distrito, acampamento, assentamento, povoado, comunidade, reserva indígena, aldeia, entre outros, contendo aqueles elementos, podem ser considerados um território.

Há ainda que atentar para o fato de que o conceito de território a ser considerado não pode desprezar o Município e o Estado. Alguns teóricos defensores da abordagem territorial como estratégia para implantar políticas públicas socioeconômicas esqueceram que nossa divisão política e administrativa considera a federação, o estado e município, o que difere da França, onde o conceito foi construído, tendo como referência sua divisão político-administrativa e ainda o próprio movimento da sociedade, como já mencionado anteriormente. E, ainda, não consideram que a “municipalização” foi pregada como diretriz para a execução de políticas públicas descentralizadas.

Achamos que as dimensões regional e territorial devem ser consideradas, nos âmbitos da Nação e do Estado respectivamente, não devendo ser desprezadas, se quisermos enfrentar a exclusão social. Ainda, o enfoque territorial tem papel preponderante na gestão social das políticas de desenvolvimento, articuladas em





nível nacional, regional e local, em consonância com as políticas macroeconômicas, potencializando a abordagem territorial. Esse enfoque deve ser considerado na gestão social das políticas públicas na tentativa de buscar “novos espaços em termos políticos, econômicos e administrativos” (DOWBOR, 2005, p.13).

Dessa maneira, o território não é um espaço geográfico e sim uma dimensão humana do desenvolvimento, envolvendo todos os atores sociais e institucionais num processo de gestão social compartilhada, através do exercício pleno da democracia direta.

### **C. Políticas compensatórias, assistencialistas ou clientelistas, desconcentradoras ou descentralizadoras?**

Considerando a nossa realidade e a discussão trazida nos tópicos anteriores, faz-se necessário repensar as políticas públicas no Brasil que garantam os direitos fundamentais dos cidadãos para a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual. Segundo Tenório (2002, p.2), “elas podem caracterizar-se por ações que o poder público, através de seus diferentes órgãos, procura antecipar necessidades quando, por exemplo, planeja e implementa ações que criem condições estruturais de desenvolvimento socioeconômico. Entretanto, elas às vezes são pensadas para atender apenas às demandas focalizadas.

Esse é um dos equívocos que temos observado nas políticas/programas que focalizam o desenvolvimento em nosso país. É o entendimento de que as carências apresentam-se de forma isolada ou independente, como é o caso da concepção inicial do Programa de Combate à Pobreza Rural-PCPR<sup>5</sup> (os PCPR I). O termo política de “combate à pobreza” confirma este equívoco, ou seja, sugere minimizar ou aliviar a pobreza desconsiderando as causas, como se as carências fossem pontuais. A lógica subjacente resume-se em: onde há doença, há falta de saneamento; onde não há habitação, há adolescente na rua; onde o setor produtivo é acéfalo, há desemprego; onde não há geração de trabalho e renda, há violência; onde não há escola, há crianças na rua e desnutridas; e onde há criança desnutrida, há uma mãe que também precisa de assistência.

Políticas/programas pontuais construídos sobre estas bases apresentam, assim, um caráter compensatório, reparador, frágil e temporário, para atender aos direitos básicos da população que não estão sendo atendidos, mas que estão garantidos na forma de lei, na Constituição democrática de 1988. E, consoante a perspectiva de que a “nova cidadania trabalha com uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos”, não se trata somente

---

5 Um dos autores participou, como consultor, na elaboração do PCPR II no Maranhão e pode observar a preocupação do Banco Mundial em integrar a nova versão deste Projeto com outras políticas que focalizam a pobreza naquele estado.





de garanti-los, mas “Inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e de sua prática concreta” (DAGNINO;1999, p.108).

O Estado deve assumir sua responsabilidade social e o papel de regulador e distribuidor de riquezas. Cabe a ele intervir para minimizar as desigualdades e exclusão no âmbito social, na perspectiva de transformar indivíduos em cidadãos (PINSKY; PINSKY, 2003). Obviamente, deve crescer economicamente, mas o mercado deve deixar de ser sozinho o regulador das políticas. Ele deve propiciar o acesso às necessidades básicas, alimentação, habitação e vestimenta a todos, através de políticas estruturantes.

Entendemos que os serviços universais, como previdência social, fornecimento de água e luz e saneamento básico, devem ficar sob a responsabilidade do Estado, fazendo valer os direitos sociais dos cidadãos. No que tange aos setores de saúde, educação e habitação, o governo deve liderar, coordenar e supervisionar as iniciativas, implementando redes públicas universais que garantam o exercício dos direitos sociais através da ampliação e redistribuição dos bens e serviços públicos<sup>6</sup>, para, entre outros, gerar trabalho e renda na concepção de “produzir para viver”<sup>7</sup> (SANTOS, 2002). No entanto, o que se tem observado são variações de abordagens de políticas.

A política assistencialista visa auxiliar o trabalhador num momento de dificuldade, isto é, busca dar um apoio temporário ao cidadão para ele se estabilizar financeiramente, conseguindo um emprego, especializando-se na sua área de trabalho. Ocorre também nos momentos de calamidade pública. Porém, essa política assistencialista tem se expressado como uma prática política populista, em que o auxílio temporário do governo transforma-se na compra de votos dos eleitores em troca de uma “mesada”, sendo responsável pela estagnação do indivíduo na situação de pobreza, em vez de ajudá-lo a crescer.

O clientelismo constitui-se numa relação política de dependência, em que uma pessoa recebe de outra a proteção em troca do apoio político. É em geral ligado ao “coronelismo”, que alimenta a cadeia vertical de subordinações e favores pela qual se exerce o clientelismo. Essa relação de dominação compromete o capital social e humano, enfraquecendo as relações horizontais, diminuindo a capacidade de colaboração dos indivíduos e ampliando a competição por mais recursos exógenos, e que não geram riquezas locais. Mantém a verticalização da esfera pública e “modos de regulação autocráticos”, constituindo um empecilho à democratização da sociedade.

---

6 A inclusão não pode ser entendida como transferência de renda apenas, que é a retomada das políticas de subsídio à demanda. O critério de renda não deve ser considerado isoladamente, pois ao invés de incluir, pode excluir.

7 Concepção não capitalista de produção abordada por Boaventura de Souza Santos, 2002.





## Políticas desconcentradoras ou descentralizadoras?

As políticas desconcentradoras representam a distribuição da responsabilidade executiva dos programas, projetos e atividades, sem transferência da autoridade e autonomia decisória. Por sua vez, descentralização é o processo de transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para unidades territoriais de menor amplitude e escala. Em suma, quando se transfere responsabilidade e poder, tem-se a descentralização, quando se transfere somente a responsabilidade, desconcentração.

As diretrizes utilizadas para implantar a descentralização das políticas públicas através da municipalização, acarretaram em quase todos os municípios sérias consequências. Laura Tavares Soares (2003) chama este processo de “descentralização destrutiva”.

Nele destacamos os pontos: a) as responsabilidades foram transferidas, mas os recursos ou não o foram ou foram transferidos em quantidades insuficientes, desconsiderando a realidade das prefeituras; b) as prefeituras não foram preparadas para receber os encargos transferidos; c) as ações foram implementadas de forma desintegrada e desarticulada, uma vez que a complexidade dos problemas sociais nas regiões não foi considerada; d) os órgãos federais assumiram o papel de coordenar as ações e repassar recursos, desobrigando-se da responsabilidade de implementar as políticas regionais; e) a adoção de critérios regressivos na distribuição dos recursos, descentralizando desproporcionalmente os encargos sociais, promoveu a fragmentação do tecido social, aumentando as desigualdades.

No caso brasileiro, o governo federal adotou uma política de redistribuição de recursos aos municípios, de acordo com os impostos arrecadados e o número de habitantes, sem considerar o endividamento dos estados e municípios. Em vista de todos estes fatores, na maioria dos casos, o que aconteceu foi, na prática, a desconcentração e a “prefeiturização”<sup>8</sup>, em vez de descentralizar e municipalizar as políticas.

Desta maneira, para garantir a integração em todo o país, as políticas de enfrentamento à fragmentação do tecido social e garantia dos direitos sociais devem ser efetivadas numa integração dos governos federal, estadual e municipal, numa concepção regional e territorial, fortalecendo o poder local (Pinsky e Pinsky, 2003), de forma cidadã, através da mediação por partes dos seus executores/atores. Devem ter o caráter universal/estruturante, mas serem diferenciadas ao mes-

---

**8** A prefeiturização caracteriza-se como sendo o localismo restrito, no reforço da administração de convênios e na pulverização de recursos e exacerbação de clientelismo, conforme argumentação de Sposatti (1990) e de Lobo (1990), caracterizando, assim, a exclusividade da administração municipal no processo.







mo tempo contemplando a multiculturalidade (Santos, 2003) e a diversidade dos excluídos socialmente.

Finalmente, reforçando o que já foi mencionado, as políticas devem ser públicas e estatais, opondo-se ao discurso neoliberal, que privilegia a iniciativa privada em detrimento do Estado e prioriza como norma de sua execução as parcerias dos governos com o terceiro setor. Para que o Estado seja verdadeiramente democrático, a sociedade deve estabelecer uma relação independente, autônoma e sem vínculos com ele, para nortear as ações governamentais (não é de substituição), ou seja, exercendo o controle social.

#### **D. Administração Pública Gerencial ou Gestão Social**

Para que possamos entender o modelo gerencialista e seu contraponto, a gestão social, necessário se faz observar o processo de organização política da nossa sociedade, e nesta, o poder e a capacidade que o povo da cidade e do campo tem de desenvolver um processo de conscientização para atuarem como sujeitos de sua história sem tutelas nem dependências. Nesse processo os atores sociais passam a diferenciar os segmentos sociais e os níveis de abrangência das estruturas organizadas, numa abordagem dialógica e dialética, o que os possibilita diferenciar os modelos de gestão gerencialista, o “empreendedorismo”, que abraça a participação “consentida” e a gestão social que propõe a verdadeira participação popular.

No final do século passado a sociedade brasileira experimentou a redemocratização do país, e, com isso, buscou-se a reforma do Estado na perspectiva de construir um modelo de gestão pública aberto às necessidades do povo, transparente, com uma economia eficiente e serviços públicos competentes. Nesse contexto vislumbram-se dois projetos políticos, um, referendado no enfoque gerencial e o outro no societal. O discurso de ambos é que estão promovendo a democracia no Brasil, porém, na realidade o que se vê é a manutenção do modelo gerencialista até, nas políticas sociais.

O modelo da Administração Pública Gerencial baseia-se na articulação de uma abordagem de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica, estado mínimo e abertura de mercados integridos, adotando as premissas do movimento internacional de reforma do Estado. É fundamentado na cultura do empreendedorismo, que é uma consequência do capitalismo flexível e se firmou nas últimas décadas recorrendo a um código de





valores e condutas que norteia as organizações e suas atividades para manter o controle, eficiência e competitividade (HARVEY, 1992). Embora este modelo se proponha a recorrer à participação popular, fica ainda no nível do discurso. Na prática, o que se observa é um modelo centralizador com relação à tomada de decisão, à organização das instituições políticas e à construção da participação popular. Sua estrutura de gestão abraça as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.

A administração pública societal é um modelo de gestão de políticas públicas exercido pelas instituições governamentais e a sociedade civil, que teve sua origem nos movimentos sociais e é baseado na: (a) mobilização das comunidades; (b) democracia interna de seus processos decisórios; na transparência de suas decisões e ações; e, criação de canais de participação social que a tornem efetivamente representativa do querer local (PROJETO INOVAR, 2005), através da democracia representativa. De fato, os paradigmas de gestão social cerne da administração pública societal, considera as dimensões econômica, social, política e ambiental e ainda se encontra em construção. Procura refletir sobre uma nova abordagem de desenvolvimento, o modelo de Estado e o próprio paradigma da gestão social, considerando a dimensão humana do desenvolvimento (DOWBOR, 2005).

A principal diferença entre a gestão social e a gestão gerencialista é que a primeira tenta substituir o modelo tecnoburocrático, monológico, por um modelo de gestão participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido pelos sujeitos sociais, política pública descentralizadora (TENÓRIO, 2002).

Não se trata, pois, na formulação das políticas públicas de insistir no tipo de ações meramente compensatórias ou assistenciais nas áreas atrasadas ou carentes, ou de melhorar a “focalização” dos grupos mais desfavorecidos para assegurar que as políticas redistributivas cheguem a eles efetivamente. O importante é, sobretudo, promover a iniciativa de desenvolvimento local endógeno e de geração de emprego produtivo para enfrentar, precisamente, a pobreza e a marginalização de forma mais sustentável e consistente, não somente assistencialmente. Para isso, é indispensável uma atuação de governos territoriais locais e regionais como catalisadores e animadores na criação do “entorno inovador” institucional, social, econômico, político e cultural que impulse o desenvolvimento empresarial e produtivo territoriais (LLORENS, 2001, p.25).

Como experiências do modelo de gestão social podem-se destacar os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo. Estas experiências têm características próprias por que:





1) colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal, de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas; 2) permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público; e, 3) possibilitam que os diferentes interesses presente na sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente. Em síntese, procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade combinando ação e estrutura, política e técnica (DE PAULA, s/d, p. 11).

Para fins didáticos com o objetivo de uma melhor compreensão dos modelos gerencialista e de gestão social, o quadro comparativo seguinte ilustra suas diferenças a partir de seis variáveis, quais sejam: a origem, o projeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão.





## Quadro I: Comparação dos Modelos

	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 60 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão social.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão social, econômica, política e ambiental.
Organização administrativa do aparelho Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não tem uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão social
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular através da democracia direta.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão Social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas dos atores sociais e institucionais, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: DE PAULA, Ana Paula Paes, s/d.





## 2. MODELOS E INSTRUMENTOS DE GESTÃO SOCIAL: O PDT COMO ESTRATÉGIA

Nesse texto parte-se da premissa que um Modelo é o que se destina a ser reproduzido, uma estrutura que contém relações entre instâncias e processos. Por sua vez, Gestão é o ato de gerir, administrar, dirigir, reger ou gerenciar. É dirigir esforços e recursos para o alcance de objetivos. A literatura define como Modelo de Gestão uma representação que explicita as instâncias e os processos de participação dos atores, apresentando a arquitetura organizacional necessária à implementação das ações de responsabilidade do órgão a ser gerido.

Dentre os modelos de gestão social considera-se, neste trabalho, uma abordagem de gestão das políticas públicas (descentralizadoras) implementadas pelo governo e a sociedade civil organizada, alicerçada na mobilização do povo, na democracia interna, na transparência das decisões e ações (controle social) e na criação e fortalecimento dos canais de participação. É um processo de socialização do poder decisório entre o governo e a sociedade civil, onde o povo escolhe seus gestores e dirigentes e governam diretamente os equipamentos públicos.

Para a execução dos modelos de gestão, os instrumentos institucionais são: conselhos gestores, orçamentos participativos e co-gestão governo e sociedade; e, não institucionais: associações comunitárias, câmaras setoriais, comissões temáticas, equipes gestoras, fóruns e planos de desenvolvimento. No caso desse texto, o Plano de Desenvolvimento Territorial – PDT. Ele se propõe como instrumento de gestão social ser uma estratégia de enfrentamento da pobreza por meio “do controle democrático exercido pelas comunidades locais e regionais e, em síntese, pela sociedade civil” (LLORENS, 2001, p.25). Francisco Llorens destaca as seguintes estratégias de um PDT:

1) desenvolvimento mais equilibrado territorialmente; 2) descentralização e potencialização de comunidades locais e regionais; 3) iniciativa de desenvolvimento local e geração de emprego produtivo para enfrentar a pobreza e a marginalização; 4) o importante é criar o ‘entorno’ institucional, econômico, social, político e cultural para impulsionar o desenvolvimento do potencial local; 5) difusão de inovações; 6) reorganização da base empresarial local; 7) infraestruturas básicas; 8) serviços de desenvolvimento empresarial; 9) capacitação de recursos humanos; 10) sistema de informação local” (LLORENS, 2001, p.26).

O processo participativo e de decisão democrática na construção coletiva de um PDT passa por uma busca de espaços, onde a descentralização faz-se necessária. Neste contexto o modelo de gestão compatível com o desenvolvimento sustentável implica, também, no controle social do processo. Um PDT tem como características: (a) democracia e participação; (b) transparência; (c) controle social; e, (d) respeito às pessoas e aos processos.





Um PDT proporciona as seguintes ações:

[...] organiza os territórios – recorta-os, mas também os qualifica no plano jurídico, econômico e social; define o que pode ser o conteúdo de um território local – identifica o conteúdo simbólico, um lugar reconhecido como tal; regula a relação das entidades locais com os níveis de integração superiores – no nível federal ou estadual; atribui características sociais aos territórios locais – definindo os grupos sociais locais; hierarquiza e articula pertencas – em relação aos municípios vizinhos ao regional ou ao nacional; define a ação local – o que produz; e regula as modalidades de localização das ações ligadas a outros níveis – define o seu território como preferencial em relação aos outros níveis (BOURDIN, 2001, p.189-191).

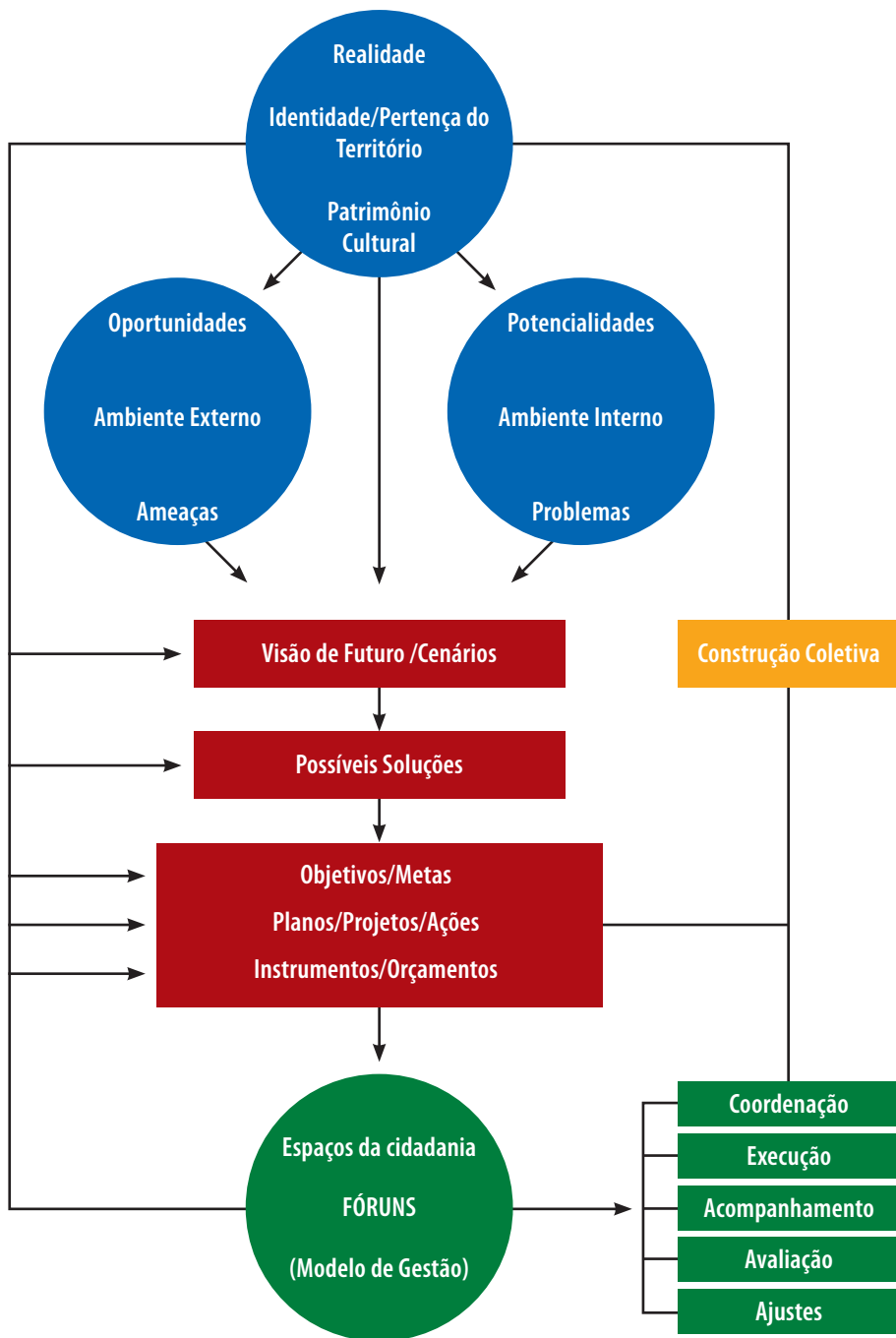
As comunidades devem participar ativamente da elaboração do Plano e se comprometerem em continuar nesse processo participativo e organizativo para sua execução, considerando que esse processo requer maior amadurecimento e até mesmo o envolvimento de outras comunidades não envolvidas numa primeira instância. Nessa perspectiva é importante que ele seja produto de um processo de construção coletiva e, como tal, seja dinâmico e flexível, que atenda aos anseios dos sujeitos e comunidades participantes.

A figura que se segue ilustra resumidamente um processo de elaboração de um PDT, referendado na experiência desenvolvida pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), no Maranhão, no período de 2000 a 2004. O processo partiu do autodiagnóstico da realidade passou pelo trabalho com os elementos do planejamento estratégico participativo e culminou com a organização das comunidades em Fóruns, que passariam a exercer o modelo de gestão através de comissões de coordenação, execução acompanhamento, avaliação e ajustes.

As comunidades participaram ativamente da elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial, considerando que esse processo requer maior amadurecimento e até mesmo o envolvimento de outras comunidades que desta feita não foram envolvidas. Nessa perspectiva é importante que ele seja produto de um processo de construção coletiva e, como tal, seja dinâmico e flexível, que atenda aos anseios dos sujeitos e comunidades participantes.



Figura 1: O Processo de Construção do PDT





### 3. REFLEXÕES DA EXPERIÊNCIA: DA FORMAÇÃO À GESTÃO SOCIAL. A MEDIAÇÃO SOCIAL E A GESTÃO EM REDE

Tendo percorrido o caminho da teoria que embasa a discussão dos modelos e instrumentos para a gestão social dos territórios, a experiência vivida passa a ser refletida tomando-se como ponto de partida o movimento que vai da formação à gestão social pretendida. Este processo dá-se mediante a construção de uma nova modalidade de intervenção institucional compartilhada, baseada na formulação de estratégias territoriais e sustentada na criação de redes intercomunitárias de cooperação, destinadas a facilitar os processos de planejamento de programas e projetos de desenvolvimento.

Para realizar o planejamento do desenvolvimento, antes de qualquer ação de implantação de projetos produtivos, foi desencadeado um processo de formação/capacitação. Agricultores familiares, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, um por vez, foram os sujeitos desses processos, que funcionaram como parte da estratégia de mediação, que antes de tudo representa uma forma de resgatar a grande dívida social com as comunidades de populações tradicionais do estado do Maranhão. O objetivo mais amplo foi o de contribuir para o aperfeiçoamento das políticas e programas de combate à pobreza rural no estado, através da sua implementação consciente e participativa, num processo de construção da autonomia das comunidades.

Como projetos inseridos no Programa de Combate à Pobreza Rural-PCPR todo o planejamento do curso, feito pela equipe responsável, estava fechado, articulando aulas teóricas e prática de campo, mesmo sabendo-se apenas supostamente quem seriam estes sujeitos. Entretanto, o trabalho de planejamento do desenvolvimento colocou-nos o desafio de estimular a construção de novos relacionamentos territoriais como forma de enfrentarmos a pobreza rural, buscando alternativas que possibilitem as próprias comunidades enfrentar este desafio. Movidos por essa premissa e abrindo um espaço de oportunidades de desenvolvimento, acesso ao conhecimento e integração social para as comunidades historicamente excluídas e isoladas, decidimos realizar uma viagem de reconhecimento<sup>9</sup>.

Um primeiro contato com os possíveis participantes do curso e com seus territórios possibilitou uma primeira aproximação com a realidade a ser trabalhada. Constituiu um marco na consolidação do planejamento do curso, na seleção dos participantes e na definição dos conteúdos curriculares a serem desenvolvidos, permitindo ajustar a programação à realidade de cada um desses grupos sociais.

---

<sup>9</sup> Realizada por representantes do IICA, coordenador e facilitadores do processo de capacitação, e de representantes do governo do estado do Maranhão







Assim, os cursos foram planejados para serem desenvolvidos em dois momentos, inspirados na Pedagogia da Alternância<sup>10</sup>. O primeiro, onde foram trabalhados os fundamentos, com uma carga horária de conteúdo teórico, abordando os temas referentes ao contexto mundial e nacional, ao desenvolvimento sustentável, ao planejamento em nível de município e às metodologias participativas. O currículo foi sendo refletido, alterado, ajustado, construído junto; com a linguagem adequada e as posturas transformadas. A cada curso, a metodologia de trabalho cada vez mais se firmava com base no diálogo, na reflexão, na construção coletiva: exposições dialogadas, dinâmicas de grupo, dramatizações, desenhos, fitas de vídeo, letras de músicas, poesias, trabalhos de grupo, dinamizavam e traziam os conteúdos para a realidade do grupo.

No segundo momento, a Alternância, era desenvolvida em um trabalho de campo, que possibilitava aos participantes terem um exercício prático de planejamento em nível de comunidade e de município, a inserção no real, no concreto vivido.

Tanto os conteúdos do curso, como as atividades de campo iam sendo ajustadas conforme a necessidade. O acompanhamento por parte de monitores, selecionados entre alunos de cursos anteriores que já tinham experiência com a metodologia, foi crucial para a avaliação processual, pois tanto acompanhavam as atividades de grupo em sala de aula, como as equipes de campo nas atividades de autodiagnóstico e planejamento participativo para a realização dos PDA, nas comunidades selecionadas entre aquelas dos participantes do curso.

Ao ser realizado o trabalho em campo, os relacionamentos foram se constituindo, as ações coletivas surgindo e os alunos representantes de suas comunidades passaram a ser os elos entre elas para a construção de redes sociais, “os nós”, como eles próprios diziam ao concretizar a noção de rede, usando uma rede de pesca. O objetivo foi o de contribuir para um processo através do qual essas populações excluídas pudessem definir, a seu modo, suas próprias formas de sobrevivência, reivindicando o uso de recursos socialmente justos e ambientalmente sustentáveis. A mediação possibilitou a construção do processo de gestão social que se foi constituindo através de estratégias construídas coletivamente – vínculos e redes entre as associações comunitárias –, de tal forma que, concluído o curso, eles ainda mantinham suas formas de relacionamento.

A continuidade das ações mediadoras do desenvolvimento foi, por outro lado, uma forma de garantir a extensão das ações iniciadas durante o curso, garantir o atendimento às reais demandas das comunidades e de manter vivo o projeto de avançar o processo de autonomia destas. As redes comunitárias e interterritórias

---

10 A Pedagogia da Alternância, de inspiração francesa, propõe que se alternem momentos vividos no ambiente escolar e momentos que sejam vividos no ambiente familiar/comunitário.





criadas durante os cursos foram responsáveis pela construção de elos entre os diferentes grupos sociais que participaram.

Entendemos que, para que a prática dos comunitários impactue na política, nas suas vidas e no processo de autossustentação comunitária é necessário que, além de uma interação vertical, estabeleçam-se vínculos horizontais, novos meios de comunicação, relacionem-se com competência com os mercados e as empresas que os constituem, na perspectiva do território como espaço geográfico, sociocultural e político.

Uma grande riqueza foi assistir comunidades, distantes do contexto do município, organizando-se para a sobrevivência quase que por conta própria, à custa de seus esforços e até mesmo sacrifício. Essa vivência representou um renascer, a compreensão do que é ser parte de um grupo social que tem especificidades e que nem sempre é compreendido, muitas vezes esmagado na história e dentro de nós, opressores. Para os alunos representou a certeza e a consolidação de suas possibilidades de autonomia, de empoderamento, de conquista da cidadania plena.

Assim foi acontecendo numa construção permanente. Enquanto isso, a cada novo grupo ia aprofundando a nossa compreensão de que as “formas atuais e diversas, de organizar a vida e de construir as relações entre as pessoas, com a natureza, com a terra, com o sagrado, nos desafiam a pensar de maneira menos universalista” (BONIN, 2001; p. 1).

Enfim, buscamos no processo de capacitação, sensibilizar os profissionais e os comunitários, através das mais diversas formas de comunicação e interação, despertá-los para a necessidade de compartilhar ações entre eles próprios e suas organizações, para o melhor conhecimento da realidade e de suas próprias potencialidades no sentido de desenvolver a capacidade de atuarem influenciando as políticas. Deu-se, portanto, a mediação através da participação, tendo em vista a ação conjunta, o senso de responsabilidade, a valorização da cultura local, a valorização dos conhecimentos e saberes, o processo de conscientização, a construção coletiva.

A mediação para a sustentabilidade pode, então, ser compreendida como a maneira que os profissionais e comunitários desempenham um papel na construção do conhecimento necessário para apoiar, informar e influenciar as pessoas envolvidas na formulação de políticas. Portanto, para possibilitar a sistematização das experiências e realizações das bases, de modo a permitir que os elaboradores das políticas entendam, acreditem e atuem de maneira positiva para possibilitar o real exercício dos direitos sociais que têm essas populações como cidadãos brasileiros. De fato, a mediação tem exigido das instituições construir, aperfeiçoar e fortalecer suas abordagens de trabalho dentro de uma visão crítica e democrática que os considere como sujeitos das ações de desenvolvimento.





#### 4. A GESTÃO SOCIAL: ENTRAVES E DESAFIOS POLÍTICOS, INSTITUCIONAIS, CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS. OS AVANÇOS.

Na prática dos autores no trabalho com comunidades de diferentes povos, quilombolas, indígenas, lideranças femininas rurais e urbanas, pescadores artesanais, agricultores familiares, profissionais do campo e das cidades, como consultores do IICA no país, observamos que na tentativa de implementar o modelo de gestão social, na maioria dos casos, o modelo implementado tem sido o gerencialista. E dessa maneira pode-se identificar comparativamente as fortalezas e fraquezas dos dois modelos. O quadro 2 ilustra a experiência vivenciada, vejamos:

**Quadro 2: Fortaleza e Fraquezas dos Modelos de Gestão Observados**

	Fraquezas	Fortalezas
Modelo Gerencialista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• processo decisório centralizado;</li> <li>• instituições políticas avessas à participação dos atores;</li> <li>• ênfase nas dimensões estruturais, deixando as sociais e políticas em segundo plano;</li> <li>• modelo de gestão referendado em experiências internacionais de reforma do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• identifica com clareza o tipo de organização do Estado e o modelo de gestão;</li> <li>• incremento na eficiência no setor econômico-financeiro como resposta da utilização de alguns métodos gerencialistas.</li> </ul>
Modelo de Gestão Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sem proposta concreta para a organização do Estado;</li> <li>• não apresentam alternativas de gestão em consonância com o projeto político;</li> <li>• inexistência de uma estratégia que articule as dimensões: econômico-financeira, institucional administrativa e sócio-política da gestão pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• preocupação em elaborar uma abordagem de desenvolvimento identificada com os anseios nacionais;</li> <li>• promoção do aparecimento de instituições sensíveis à participação popular, alinhadas com os interesses dos atores sociais.</li> </ul>

Adaptado de DE PAULA, Ana Paula Paes, s/





Continuando as observações fruto das experiências vivenciadas mencionadas acima, levantamos<sup>11</sup> alguns pontos que consideramos relevantes e que poderão fragilizar o processo de gestão social das políticas públicas, em particular, no processo da gestão social territorial. Vejamos:

- a) os conselhos, quando muito respeitam a paridade entre representação da sociedade civil e poder público, todavia, essa paridade quantitativa não contribui com o processo de gestão social da coisa pública porque, quase sempre, o nível de informações que detêm os representantes da sociedade civil é significativamente menor que os representantes do poder público, principalmente nos conselhos municipais;
- b) a representatividade nos conselhos não atende à diversidade municipal nem territorial;
- c) na construção dos territórios a identidade é muito pouco percebida;
- d) nos territórios, de uma maneira geral, as decisões ainda são tomadas levando em consideração somente os interesses municipais por ser pequena a participação da sociedade civil;
- e) os conselhos municipais ainda sofrem por falta de autonomia ou estão reféns da prefeitura, do prefeito ou de outro poder local que tem interesse distinto do interesse da sociedade como todo, e mais distante ainda, dos interesses dos territórios;
- f) a sociedade ainda não se deu conta da presença dos conselhos e, consequentemente, da importância de sua possível contribuição para as transformações necessárias no município e muito menos nos territórios, dentre outras coisas, por toda tradição quanto à partilha de poder nesses níveis;
- g) o sentimento de pertencimento foi pouco valorizado pelos poderes públicos, quando muito, quando havia interesses econômicos subjacentes;
- h) por toda carga voltada à desconstrução das forças que possibilitassem resistência aos poderes locais, ao longo da história desse país, os territórios concebidos pelo MDA tiveram pouco tempo para se autodefinirem como território, além dos possíveis equívocos na sua concepção e/ou no processo de sua construção ou reconstrução.

---

**11** Aqui contamos com a contribuição do consultor do IICA, Antônio Marcos Vieira de Castro, que atuou nas experiências aqui apresentadas, e atualmente é secretário executivo do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Ceará.





É importante destacar que a discussão sobre modelos de gestão, como uma estratégia de enfrentamento da exclusão social respaldada no conceito de sociedade sustentável e utilizando o enfoque territorial, na experiência relatada, são elementos para a construção da gestão social. Assim, ainda temos a considerar alguns entraves observados ao longo da caminhada e que foram levantados no texto, tais como:

- políticas reparadoras não estruturais, com soluções tópicas;
- desintegração das políticas públicas;
- descontinuidade das políticas;
- definição dos territórios a partir de decisões políticas;
- desconhecimento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pnater;
- desconcentração e não descentralização das políticas;
- políticas voltadas para redução de custos e manutenção da ordem social “Modernização do Estado e de organização da sociedade civil”. Soluções pontuais;
- criação autoritária dos instrumentos e desconhecimento da realidade;
- clientelismo, dominação de grupos, burocracia incompetente, pouca transparência, “mandonismo” e ingerências políticas;
- respostas rápidas (políticas) – prazos, pacotes – indivíduos objetos;
- rotatividade de profissionais;
- disparidade de informações dos gestores e representantes da sociedade civil;
- a representatividade nos conselhos não atende à diversidade municipal e nem territorial;
- nos atuais territórios a identidade e o sentimento de pertença são pouco percebidos;
- frágil autonomia dos conselhos;
- os conselhos são quase invisíveis à sociedade;
- os próprios territórios têm pouca consciência de que são “territórios”.

## Conclusão

Como vimos ao longo deste texto, a gestão social diz respeito a um amplo processo participativo e a uma nova forma de organização entre os atores e as instituições, baseada numa lógica de participação que se inicia na comunidade e caminha para a construção de redes. Estas visam desenvolver nos territórios rurais, nos atores sociais, nas organizações governamentais e não governamentais, nos movimentos sociais e no terceiro setor, as mais diversas capacidades e relações interpessoais e interinstitucionais.

Enfim, trata-se de desenvolver institucionalidades. Isso nos leva a enfrentar desafios, tais como: (a) descentralização, integração e continuidade das políticas; (b)





reconfiguração de alguns territórios tendo como base as referências conceituais e indicadores construídos pelos atores sociais e institucionais; (c) qualificação dos instrumentos com base na realidade e de seus representantes; (d) construção de uma nova cultura política; (d) trabalhar o nível de consciência e de informação dos atores sociais e institucionais, através de um processo formativo, processual, contínuo e permanente.

Para encerrar é importante destacar que mesmo no contexto do modelo de gestão social, principalmente com avanços e retrocessos nas tentativas de implementar um modelo de gestão compartilhado entre os atores sociais e institucionais, nem tudo pode ser considerado como insucesso, temos presenciado avanços consideráveis e que são combustíveis para a continuidade do processo de construção, com vistas à implementação desse modelo de gestão democrático. Listamos pontos de destaque que consideramos um avanço na proposta:

- construção de uma consciência crítica e autonomia;
- demandas de políticas públicas – legítimas (projetos do Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR). 115 projetos nos territórios, caso do Ceará;
- expansão dos territórios trabalhados;
- luta pela renovação do PCPR, caso dos estados do nordeste;
- PCPR 2 – educação, saúde, cultura (e infraestrutura);
- PCPR 2 – quilombolas e indígenas no Maranhão;
- surgimento de associações comunitárias e cooperativas de prestação de serviços das próprias comunidades (MA e SC);
- eleição de representantes comunitários e ascensão à gestão pública municipal (MA);
- construção e gestão de equipamentos públicos territoriais – Vale do Ribeira (PR);
- criação de instrumentos para a gestão social dos territórios – Cantucariguaçu (PR);





## REFERÊNCIAS

BECK, U. *A Reinvenção da Política: Rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva*. IN: BECK, U. GIDDENS, A. & LASH, S. *Modernização Reflexiva*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.1997, p. 16.

BONIN, Iara Tatiana. *O desafio da dimensão de gênero na reflexão indigenista*. CIMI, Brasília, mimeo, p. 2001.

BOURDIN, A. *A questão local*. Rio de Janeiro, DP&A, 2001. DAGNINO, Eveline. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. IN: DAGNINO, E. (org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, 1994, pp.103-105.

DE PAULA, A. P. P. *Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira*.

DOWBOR, Ladislaw. *Gestão social e transformação da sociedade*. Portal Setor 3. Disponível em: <<http://WWW.setor3.com.br>>. Acesso em: 20 jun., 2005.

GILLARDOT, P. *Géographie rurale*. Paris, Ellipses, 1997.

LLORENS, F. A. *Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para construção de uma nova agenda política*. Rio de Janeiro, BNDES, 2001 (Cd Room).

RAYNAUT, C. *Meio ambiente e desenvolvimento: construindo um novo campo do saber a partir da perspectiva interdisciplinar*. Revista *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 10, p. 21-32, jul./dez. Parna, Editora UFPR, 2004.

SANTOS, B. de S. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. São Paulo, Cortez, 2000, 2ª. Ed.

TENÓRIO, Fernando G. *Gestão pública ou gestão social? Um estudo de caso*. IN: *Anais do VII Congresso Internacional del Clade sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Lisboa, 2002.





## PARTE III

### 1. GESTÃO SOCIAL: REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES.

Sérgio Pereira Leite  
Karina Kato  
Sílvia Zimmermann

#### INTRODUÇÃO

A experiência recente da política de desenvolvimento territorial no Brasil, em particular aquela aplicada no domínio do desenvolvimento rural sustentável, vem apresentando um conjunto variado de processos sociais em que merecem atenção especial as questões atinentes aos mecanismos de participação dos diferentes atores envolvidos na implementação de programas governamentais na área.

Em particular, deve-se ressaltar que na medida em que a política territorial insere-se num movimento de democratização da sociedade brasileira, de descentralização da administração pública e de emergência e fortalecimento dos espaços públicos de negociação de programas específicos, temas como gestão e controle social dos territórios criados pela intervenção pública despontam como aspectos estratégicos para pensar as perspectivas de consolidação e continuidade desta política, cuja implementação tem possibilitado desvelar o mosaico extremamente diversificado das dinâmicas – políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais, etc. – que mobilizam as áreas rurais no país.

Nesse sentido, o presente documento tem como objetivo apresentar sistematicamente um conjunto de visões, propostas e abordagens a respeito do processo de gestão social dos territórios, levando-se em consideração o levantamento bibliográfico e documental realizado pelo estudo que deu origem ao texto, bem como enquetes e sondagens construídas junto aos atores estratégicos, exposições proferidas durante o III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial e o III Encontro do CODETER, além do trabalho de campo realizado no Território da Borborema, Paraíba.







O Anexo 1 contém um detalhamento dos procedimentos metodológicos empregados na pesquisa, bem como a relação das fontes consultadas e utilizadas no trabalho. Assim, este *Relatório Final* refere-se à consultoria “Gestão Social dos Territórios”, contratada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) junto ao Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), ligado ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Além da análise propriamente dita do problema de pesquisa em tela, o texto ainda avança sobre algumas proposições e recomendações de políticas relacionadas ao campo da gestão territorial.

Ainda no âmbito do presente estudo, o período de trabalho compreendido envolveu a realização de outras atividades paralelas, igualmente previstas no Termo de Referência do trabalho, destacadas na sequência: i) continuidade da animação, moderação e monitoramento da plataforma virtual do Fórum DRS, em particular no tópico “Gestão Social dos Territórios”, que é aquele que despertou maior interesse dos internautas; ii) reuniões periódicas com os consultores dos demais eixos temáticos, de forma a harmonizar os procedimentos de pesquisa, bem como o referencial teórico de estudo; iii) relatoria do III Encontro Nacional do CODETER (Colegiados Territoriais), realizado em Beberibe/CE, no período de 03 a 05 de novembro de 2008; iv) apoio na organização, participação (assistência, sistematização e exposição em mesa) e relatoria do III Fórum Internacional Modelos e Instrumentos para a Gestão Social dos Territórios, realizado em Fortaleza/CE, no período de 05 a 07 de novembro de 2008; v) realização de trabalho de campo (viagem) no Território Borborema (Território da Cidadania), Paraíba, envolvendo os municípios de Campina Grande, Lagoa Seca, Massaranduba, no período de 01 a 04 de dezembro de 2008; vi) participação, como observadores, da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, realizada em Olinda, em junho de 2008; e, finalmente, vii) a realização do *Workshop* “Espaços e Construção de Políticas Públicas: a experiência do CONDRAF e os desafios e significados da I CNDRSS”, com a exposição de Roseli Andrade (SDT/MDA) no âmbito das atividades do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, que teve lugar no Rio de Janeiro, em dezembro de 2008.

O presente texto está estruturado em três partes, seguidas de uma conclusão. No primeiro item tratamos das transformações operadas no âmbito da política de desenvolvimento territorial, em particular a passagem do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) para o Programa Territórios da Cidadania (PTC) e suas implicações para o processo de gestão social. Nesse mesmo item é revisitada a dimensão normativa desses programas, em especial do primeiro, chamando atenção para suas implicações no âmbito da gestão propriamente dita.





Na segunda parte, a gestão social territorial é abordada a partir de enfoques diferenciados, quanto ao seu contexto e práxis e quanto à interpretação que dela fazem os diferentes atores envolvidos.

No terceiro tópico buscamos sistematizar a experiência recente de gestão do desenvolvimento territorial rural, resgatando as questões que nos pareceram importantes para um tratamento mais aprofundado, tendo em vista os limites e alcances que a observação de estudos especializados sobre diferentes territórios criados pelo programa proporcionou.

Finalmente, nas conclusões do trabalho, apresentamos alguns desafios colocados pelo processo de gestão social, buscando desenhar algumas proposições de política que poderiam contribuir para uma discussão sobre a forma de continuidade do programa de gestão e desenvolvimento territorial.

## **1. GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA**

A política brasileira de desenvolvimento territorial aplicada ao setor rural, a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), acumulou um significativo conjunto de casos (mais de 160 territórios)<sup>1</sup>, que tem possibilitado um tratamento mais acurado dos limites e alcances dessa experiência de intervenção pública.

### *Do Programa de Territórios Rurais ao Programa dos Territórios da Cidadania*

Com efeito, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) está no cerne da formação da própria SDT, ocorrida em 2003, durante o início do governo Lula, apesar de a sua “oficialização” dar-se somente em 2004. No caso do programa em questão, o mesmo passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria nº 05, de 18/07/2005.

Esta portaria, emitida pela SDT, reconhece a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais e, como veremos a seguir, garante suporte legal para os Territórios de Cidadania<sup>2</sup>, programa que passa efetivamente a ser executado em

- 
- 1 Uma análise mais detalhada da mesma encontra-se descrita em relatório anterior desta pesquisa, bem como em Delgado e Zimmermann (2008). Para não repetirmos as exposições anteriores, recuperamos aqui algumas informações centrais que permitem o desenvolvimento das ideias apresentadas nesse relatório final. Uma descrição dos preceitos que regulam tal política pode ser encontrada nos documentos oficiais correspondentes (Brasil, MDA/SDT, 2006c; Brasil, MDA/SDT, 2005c, 2005d).
  - 2 De agora em diante nos referiremos ao PDSTR como programa de Territórios Rurais ou, ainda, de Territórios Rurais de Identidade, como ficou conhecido. A referência aos Territórios Rurais será apresentada mediante a sigla TR e aos Territórios da Cidadania, por TC. Da mesma forma trataremos o Programa Territórios da Cidadania também pela sigla PTC.





2008. Do ponto de vista do tema desse estudo – gestão social – é importante acompanharmos esse movimento de “transformação” da política para avaliarmos num momento posterior suas implicações sobre o processo de gestão e controle social nos territórios existentes. Como sabido, o conceito de território adotado oficialmente diz respeito a:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, MDA/SDT, 2005).

Segundo a SDT a abordagem territorial se justifica por vários aspectos, entre os quais:

1. O rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais.

2. A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa.

3. Necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atividades aos espaços e aos atores locais.

4. O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que possam ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

A intenção dos programas é garantir que os processos de desenvolvimento envolvam múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o conjunto do território em diferentes áreas, como a econômica, socio-cultural, político-institucional e ambiental.

Na abordagem dos Territórios Rurais de Identidade, não é incomum referir-se também à dimensão “cultural” como um atributo importante na designação e delimitação do território objeto da intervenção governamental. Isto é, os Territórios Rurais fundamentar-se-iam na existência de um corpo de normas (simbólicas ou





não) específicas da sociedade local, ou seja, a ideia uma “identidade territorial” (Echeverri, 2009). No entanto, a construção dessa “identidade” é atributo de alguns – mas não de todos – territórios.

Entre os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesor-regiões, do Ministério da Integração Nacional.

Até o presente momento foram identificados 164 Territórios Rurais<sup>3</sup> (ver Figura 1, a seguir), que são vinculados ao MDA através da SDT. A coordenação dos Territórios Rurais é realizada pela SDT, e, propostas de novos territórios ou modificação de territórios já estabelecidos podem surgir em instâncias locais, devendo ser remetidas aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para fins de análise e manifestação, que posteriormente as encaminha a SDT. Também nesse sentido, os projetos de desenvolvimento para os Territórios Rurais surgem nos fóruns locais, Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), e são apoiados pela SDT, por intermédio do CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável).

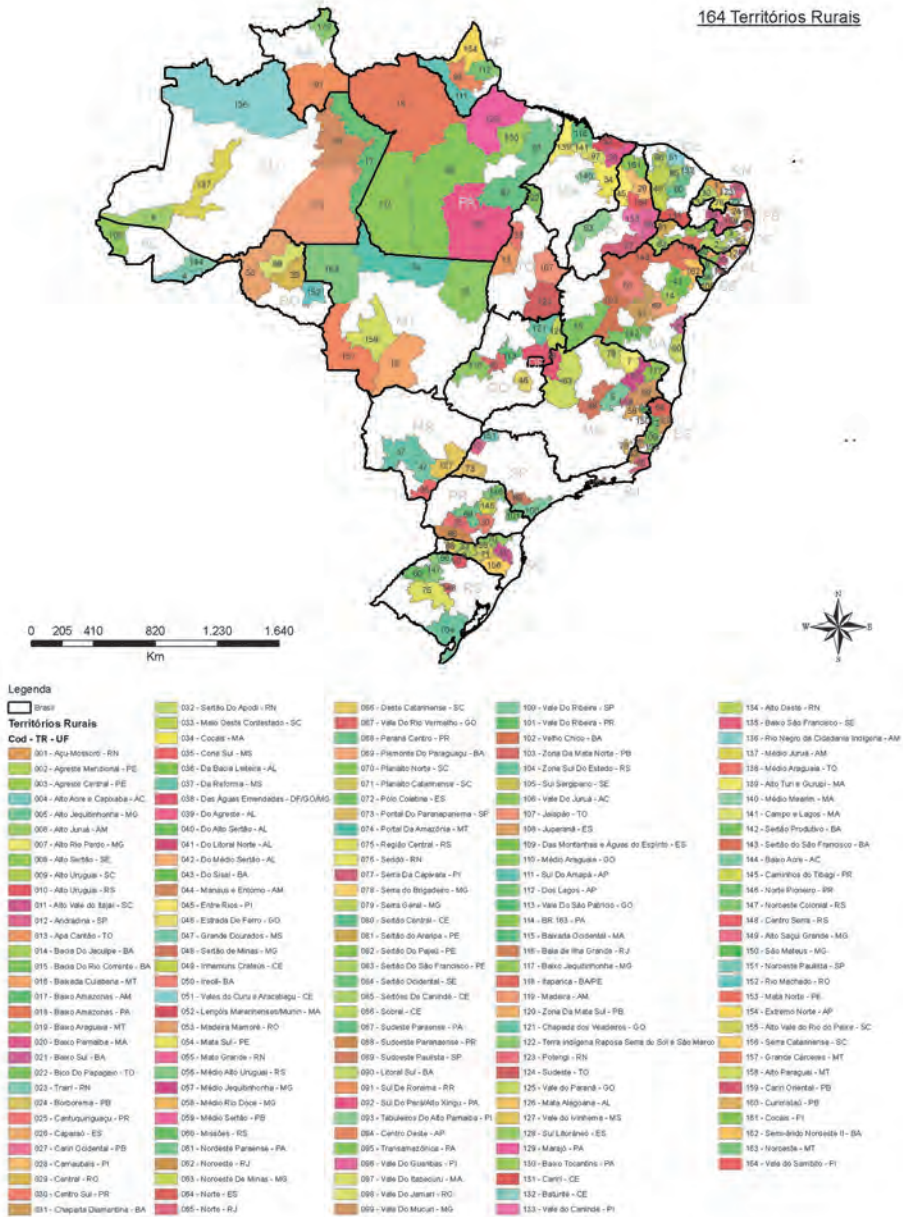
---

3 Segundo informação oficial coletada em maio de 2009.



Figura 1: Mapa dos Territórios Rurais no Brasil – 2009

164 Territórios Rurais





Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais entendeu-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Foi a partir dessa percepção que surge o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, que tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais sendo amparado também pela mesma Portaria, mas com uma gestão bem mais complexa. Resumidamente, e de forma geral, foi entre o conjunto de Territórios Rurais que foram selecionados os Territórios da Cidadania. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e, carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo.

O Programa Territórios da Cidadania é uma das ações destinadas a reduzir as desigualdades proposta pela Agenda Social do Governo Federal<sup>4</sup>. Seu objetivo é a “superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Especificamente o Programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do planejamento e integração de políticas públicas. Também se propõe a ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. O Programa abrangia, até o final de 2008, 60 territórios, mas foi ampliado no presente ano para 120 Territórios de Cidadania (ver Figura 2, a seguir).

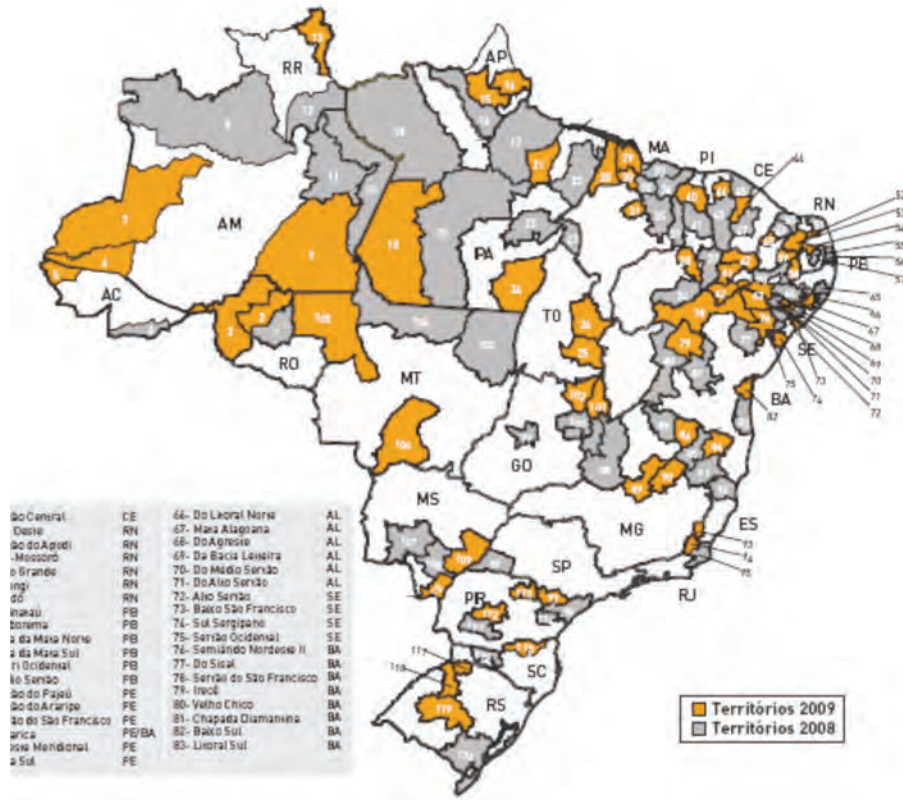
Os critérios utilizados na seleção dos Territórios de Cidadania foram: i) menor IDH (Índice do Desenvolvimento Humano); ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; iv) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; vi) maior organização social; vii) pelo menos um território por estado da federação.

---

4 Entre os objetivos da Agenda Social estão: consolidar uma política garantidora de direitos; reduzir ainda mais a desigualdade social; buscar a gestão integrada das políticas, promovendo oportunidades; pactuação federativa entre União, Estados e Municípios. Assim, para promover a redução das desigualdades o governo federal apresentou três eixos: i) o Programa Bolsa Família, que terá seus benefícios recompostos em 18,25% e a ampliação da faixa etária dos beneficiários para 15 e 17 anos; ii) a geração de oportunidades às famílias do Bolsa Família, com a qualificação profissional e inserção produtiva associadas as obras do PAC e com o estímulo às iniciativas em economia solidária locais; iii) o Programa Territórios da Cidadania, que propõe superar a pobreza rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável e a geração de oportunidades às famílias pobres rurais. A Agenda Social do Governo Federal, para além da redução das desigualdades apresenta mais seis itens prioritários: juventude, direitos a cidadania, cultura, educação, saúde e segurança (Brasil. Governo Federal, 2008; Guedes e Guedes, 2008).



Figura 2 – Mapa dos Territórios da Cidadania – Brasil – 2009

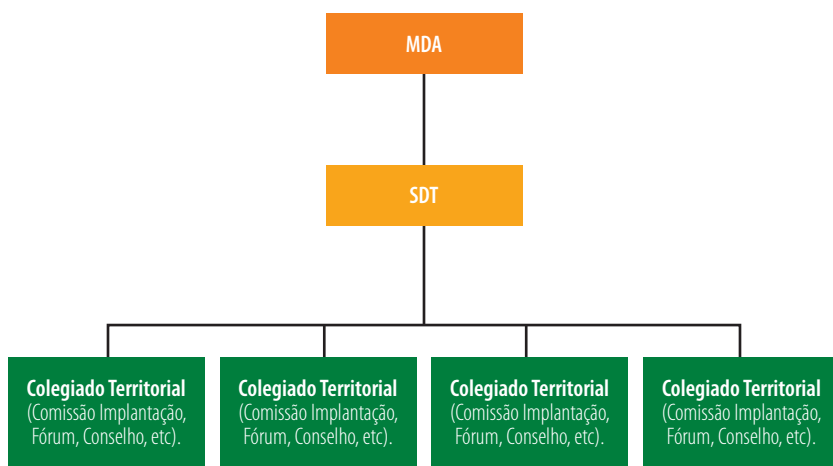


Fonte: Territórios da Cidadania

No âmbito dos PDSTR, a gestão institucional do programa é dada, resumidamente, pelo seguinte organograma (Figura 3):



**Figura 3: Organograma da Gestão do PDSTR**



Fonte: SDT

Já para o processo de gestão do Programa Territórios da Cidadania (cf. Figura 4) foi estabelecido um tripé: Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Estaduais. O Comitê Gestor Nacional é formado por representantes de 19 ministérios sendo a Coordenação Geral executada pelo MDA.

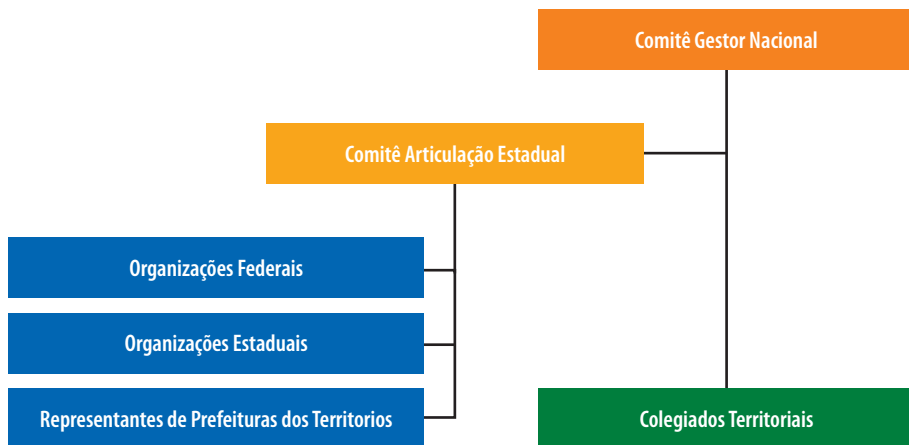
Os demais Ministérios que o compõem são: Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Cultura; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde ; Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais. Este comitê tem por atribuição aprovar diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliá-lo e definir novos territórios. A coordenação é do MDA, mas a articulação é feita pela Casa Civil e o monitoramento do programa, realizado pelo NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural).







**Figura 4: Organograma da Gestão do PCT**



Fonte: Territórios da Cidadania

Os Comitês de Articulação Estaduais são consultivos e propositivos. Procuram articular órgãos federais, estaduais e representações das prefeituras dos municípios envolvidos nos territórios. Visam apoiar a organização e mobilização dos colegiados; fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios; acompanhar a execução do Programa; auxiliar na sua divulgação; e apresentar sugestões de novos territórios e de ações.

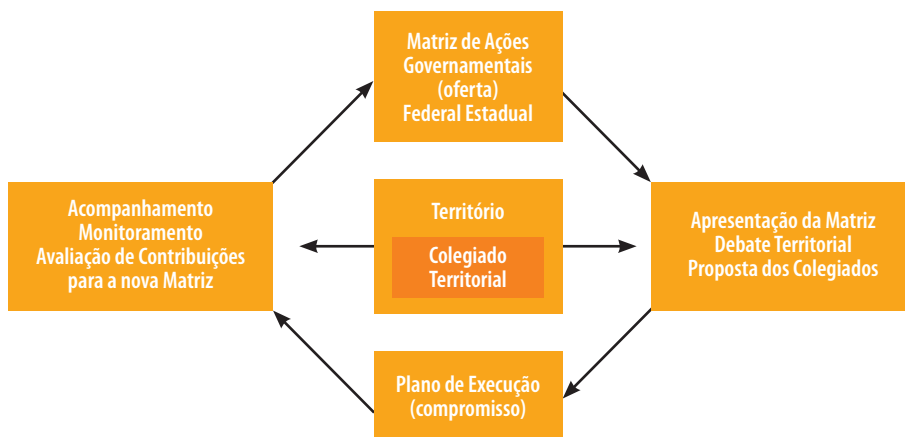
Os Colégiados Territoriais são compostos por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território. Em comparação com a composição dos Territórios Rurais, amplia-se a estrutura dos colegiados territoriais. Eles possuem uma coordenação executiva de composição paritária, diferentemente da composição dos CODETERs do PDSTR (ou PRONAT) onde prevalecia a participação de representantes da sociedade civil (em geral com 2/3 dos componentes dessas arenas).

Entre as atribuições dos Colégiados Territoriais destacam-se: i) divulgar as ações do Programa; ii) identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão pré-estabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes – SUS, SUAS, Luz para Todos, etc.); iii) promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; iv) contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; v) sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; vi) exercer o controle social do Programa.





**Figura 5: Planejamento e Gestão nos Territórios da Cidadania**



Fonte: Territórios da Cidadania

No caso dos PTC, a Figura 5 (acima) apresenta uma síntese do processo de gestão e o planejamento previsto para funcionar nos diferentes Territórios da Cidadania escolhidos. Ela indica que as ações oriundas dos Colegiados alimentam a matriz de debate territorial que, por sua vez, informam o Plano de Execução das atividades nesse âmbito, que subsidia o acompanhamento e monitoramento das mesmas, servindo de insumo à Matriz de Ações Governamentais que, novamente, ampara a construção de esforços locais/regionais.

Apesar de excessivamente normativa, a apresentação acima é importante para compreendermos a mudança operada na formatação das políticas orientadas aos Territórios Rurais e na maneira de pensar o processo de gestão social dos mesmos. Essa reformulação no arranjo institucional da política (reforçando sua dimensão *polity*) tem reflexos diretos na forma que os diferentes atores se envolvem no programa (rebatendo nos processos de participação social, na constituição de arenas consultivas e decisórias, no acompanhamento, monitoramento e controle público das ações implementadas, etc.).

No caso dos TCs, diferentemente dos TRs, o desafio torna-se maior, pois envolve diferentes ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício de articulação se dará efetivamente na escala territorial, complexificando o processo de gestão social. Muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização de políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais – agora não necessariamente agrários – com aquelas *top-down*, também não necessariamente setoriais.





Antes de avançarmos nessas questões, repassemos um pouco mais os marcos que têm balizado o processo de intervenção pública na área, tomando como referência a institucionalidade operada no âmbito do PDSTR<sup>5</sup>.

### *A dimensão normativa do processo e da política de gestão social territorial*

Segundo documento específico da SDT (Brasil, MDA/SDT, 2005b), a “adoção de princípios e práticas da gestão social” integra, ao lado da “organização e fortalecimento dos atores sociais” e da “promoção e integração de políticas públicas”, o conjunto de três princípios que orientam a missão institucional da Secretaria, desdobrando-se e materializando-se em ferramentas e espaços específicos, como os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável e os Órgãos Colegiados ao nível territorial, respectivamente.

Segundo o mesmo documento a gestão social é entendida como:

[...] uma certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Para que ela ocorra de maneira eficaz, deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede. Em desenvolvimento territorial isso requer a construção de pactos de concertação social [...], o detalhamento do pacto em um plano de desenvolvimento negociado, a construção de institucionalidades que representem espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades e, finalmente, mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano (idem, ibidem: 11).

Desta forma, na perspectiva da normatização da política ganham destaque dois processos sobre os quais voltaremos adiante: a descentralização das políticas públicas e o empoderamento dos atores locais. Ambos atributos são identificados como centrais à lógica da ação pública, na medida em que entende-se que sua efetiva implantação fortaleceria os processos de participação social (aliados aos mecanismos de governança democrática e transparência e/ou *accountability* da política territorial).

---

5 Como é sabido o PDSTR não é a única experiência de territorialização de políticas públicas no contexto brasileiro recente. Os trabalhos de Senra (2007) e Araújo (2007) abordam de forma bastante apropriada esse tema. Em artigo anterior (Delgado et al., 2008) expusemos o rol das iniciativas de políticas que operavam em bases territoriais ou, ainda, que sinalizavam para uma sistematização das mesmas, como a Política Nacional de Orientação Territorial (PNOT). Sobre o assunto o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) organizou um importante seminário, no final de 2008, cujos resultados foram objeto de publicação subsequente.





Nesse sentido a participação social, não necessariamente aliada – segundo o mesmo documento – às práticas “assembleísticas”, “populistas” ou “assistencialistas”, garantiria a vigência dos princípios que marcariam a diferença entre a “velha” experiência de planejamento do desenvolvimento rural (muito em voga nas décadas de 1970 e 1980, em boa medida incentivada pelos programas financiados por agências multilaterais, como o Banco Mundial através dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado – PDRI) e a recente iniciativa de planejamento e desenvolvimento territorial. Para tanto o documento governamental propõe, como já mostramos anteriormente tendo como referência o PTC, a realização de um ciclo de gestão social, em boa medida lastreado nas *policy analysis* dedicadas ao exame dos *policy cycles* (Flexor e Leite, 2007; Frey, 2000).

O esquema apresentado na Figura 6, a seguir, identifica as diferentes fases do processo do ciclo de gestão social dos territórios rurais no Brasil. Governança, planejamento, organização e controle social destacam-se como elementos que pautam a dinâmica de funcionamento do referido ciclo. Para tanto, mobilização de atores, articulação de políticas, oferta de informação e garantia dos mecanismos democráticos de decisão são aspectos cruciais para o êxito da performance proposta pela SDT.

É evidente, apesar da atenção dada à mobilização e participação de atores os mais diversos, o papel protagonista do Estado<sup>6</sup> que, senão com o caráter intervencionista dos anos 1950 e 1960, estrutura suas ações para oferecer as condições iniciais sobre as quais a política e o processo se estruturarão ou, ainda, reforçar os princípios básicos que permitirão que o processo se desenvolva com alguma garantia. Isto é, aquilo que Evans (1995), denominou como *Estado parceiro* e *Estado cultivador*, respectivamente.

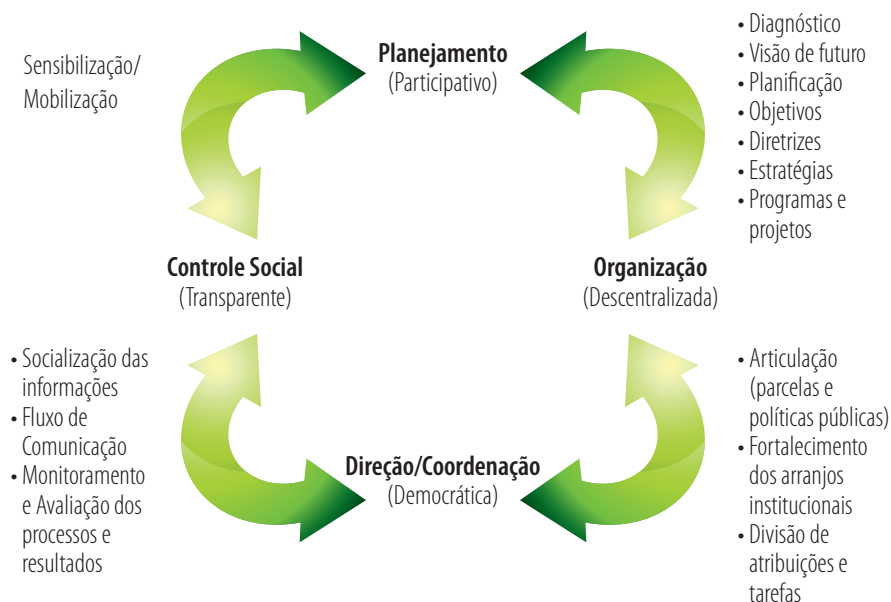
---

6 É interessante notar, como já antecipamos em Delgado et al. (2008), a retomada da capacidade de planejamento do Estado na década atual após longo período onde tal perspectiva foi fortemente criticada pelas teses neoliberais, então predominantes. Assim, a política de gestão dos territórios insere-se num arcabouço institucional diferenciado, não apenas ao nível das novas instâncias criadas, mas também numa mudança do referencial que informa o exercício de políticas públicas ao nível internacional. Sobre a ideia de referencial, mediadores de política e a análises de políticas públicas consultar Muller (1995 e 2004).





**Figura 6 – Ciclo da Gestão Social – PDSTR**



Fonte: Brasil, MDA/SDT, 2005b.

Como afirma, ainda, o suprarreferido documento da SDT (Brasil, MDA/SDT, 2005b: 20), espera-se que ao final do ciclo tenham sido alcançados os seguintes resultados: capital social do território reconhecido e mobilizado; diagnóstico e plano de desenvolvimento territorial elaborado; planejamento da execução das iniciativas elaborado ou aprimorado; arranjos institucionais de implementação negociados e estabelecidos; projetos específicos elaborados, negociados e em implementação; objetivos e metas monitorados e avaliados sistematicamente; sistema de gestão social retroalimentado; agentes locais dominando o processo de gestão social do território.

Para tanto espera-se que a implementação da política atravessasse as seguintes etapas, naquilo que denominou-se de “macroprocesso da gestão social”: i) sensibilização e mobilização; ii) visão de futuro; iii) diagnóstico; iv) planejamento; v) arranjos institucionais; vi) organização para a execução de planos; vii) direção para a execução dos planos; viii) monitoramento e avaliação.

Tais etapas, ainda segundo o documento (p. 24 e segs.) visariam, no final, ao alcance dos seguintes resultados: aprimoramento dos acordos de integração ao





processo por parte dos prefeitos e instituições locais definidos; ampliação dos compromissos de apoio logístico e de participação formalizados; organizações da sociedade civil mobilizadas a participar do processo; corresponsabilização da população na definição de diretrizes, atores locais comprometidos com o processo de desenvolvimento; interesses coletivos devidamente expressos com os respectivos grupos e segmentos devidamente representados e comprometidos; dados coletados e analisados sobre o território consolidado, potencialidades e dificuldades identificadas; visão de futuro e eixos aglutinadores estabelecidos; planos, programas e projetos de ação definidos e estruturados; políticas públicas melhor articuladas e planos de desenvolvimento territorial construídos de forma participativa; arranjos institucionais desenhados, parcerias estabelecidas e atuantes; fluxos de informação em pleno funcionamento; estratégias de monitoramento e avaliação definidas com indicadores construídos coletivamente; ciclo monitorado e retroalimentado.

A implementação da política de gestão social dos territórios serviu-se, para auxiliar sua operacionalização, de dois guias construídos com o objetivo de facilitar a compreensão e apoiar a efetivação dos instrumentos descritos anteriormente. O primeiro deles, intitulado *Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais – Guia para a Organização Social* (Brasil, MDA/SDT, 2006c), voltava-se para o processo organizacional da gestão territorial, enfatizando os arranjos institucionais vigentes para a prática da política<sup>7</sup>, a formação de redes de atores sociais e, principalmente, a constituição de arenas específicas para o alcance dos objetivos propostos do programa, que apresentamos acima.

É bom lembrar que a própria construção de espaços públicos para o exercício do diálogo e a tomada de decisões, como é o caso dos colegiados territoriais, consiste, ela própria, numa diretriz de intervenção governamental que autores como Frey (2000) irão nomear de *políticas constitutivas* (ao lado das *políticas distributivas, regulatórias e redistributivas*<sup>8</sup>), redesenhando a ossatura público-governamental para a prática dos instrumentos de política (*policies*) derivados dessa nova institucionalidade política (*polity*) que, por sua vez, resulta das negociações

7 No âmbito do programa de pesquisa OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA esta perspectiva das novas institucionalidades relacionadas à política de desenvolvimento territorial foi objeto do trabalho de Delgado e Zimmermann (2008), onde podem ser consultadas referências mais detalhadas a respeito.

8 Segundo Flexor e Leite (2007): “talvez, pudéssemos pensar em diferenciar as políticas de uma outra forma: aquelas de caráter distributivo (como o crédito rural, por exemplo), de caráter regulatório (como a política de preços), as políticas redistributivistas (e aqui a reforma agrária é o exemplo clássico) e, finalmente, as institucionais (onde enquadram-se os conselhos municipais, regionais, nacionais de diferentes naturezas). É importante esclarecer que, enquanto no primeiro caso os atores contemplados e/ou excluídos dos benefícios dessas políticas não dialogam entre si, sendo mediados indiretamente pelo Estado; no segundo caso a ação público-estatal pauta-se por um conjunto de normas e procedimentos acordados entre os diferentes agentes e, finalmente, no caso das políticas redistributivistas, apesar da mediação governamental, há uma forte possibilidade de conflito entre diferentes atores, sejam eles “ganhadores” ou “perdedores” [...]”.





políticas (*politics*) que dão sustentação ao novo arcabouço sobre o qual o programa é operado.

Para nossos objetivos merece destaque, nessa proposição, a emergência das novas arenas representadas pelos fóruns e/ou colegiados territoriais (CIAT, CODE-TER, etc.) como resultado dos novos arranjos institucionais experimentados pelo programa. Não é nosso objetivo desenvolver aqui uma digressão mais longa sobre a experiência desses espaços públicos na implementação de políticas<sup>9</sup>, mas, recuperando nosso texto anterior (Delgado et al., 2008), vale revisitar duas passagens, ainda que um tanto quanto longas. A primeira delas adverte para o fato desses novos espaços, derivados do processo de descentralização das políticas públicas, terem reforçado a dimensão local-municipal para seu exercício.

Como chamávamos atenção:

[...] 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 [...] 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 (idem, *ibidem*: 8).

A outra passagem ressalta o caráter inovador e potencialmente democrático dessas arenas, que, poderíamos acrescentar agora, ao "deslocar" sua escala de funcionamento – de municipal para territorial – poderiam contornar os problemas acima, abrindo para uma nova composição política na estrutura de poder territorial.

---

<sup>9</sup> Existe hoje uma farta bibliografia a respeito do tema. Para sua aplicação ao contexto da política agrária, especialmente no caso brasileiro, consultar Favareto e Demarco (2004), Marques (2004), Ortega (2007), Takagi (2002), entre outros.





Como dizíamos anteriormente:

[...] 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 se 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 esfera pública e sistema político, como requisitos necessários à implementação de uma governança democrática [...] (idem, *ibidem*: 6-7).

Assim a implantação desses espaços no nível territorial, como reforça o guia da SDT citado anteriormente, consiste numa peça estratégica para a prática da política de gestão social. Com efeito, como lembra também o mesmo documento, as Resoluções nº 48 e nº 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)<sup>10</sup> já informavam a “efetivação e democratização” dos conselhos como mecanismo de assegurar o processo de participação social e de propor uma efetiva política de desenvolvimento (rural no caso<sup>11</sup>), “eliminando interferências político-partidárias e das oligarquias locais no processo decisório” (Res. CONDRAF nº 48, alínea d’ das considerações iniciais).

---

10 Resolução nº 48, de 16.09.2004: *Propõe diretrizes e atribuições para a rede de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável – CDRS, nos diferentes níveis de atuação*; e Resolução nº 52, de 16.02.2005: *Aprova recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF para as Instituições Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável*.

11 Mesmo no caso territorial, a Resolução nº 52 já esclarecia que “a gestão social do desenvolvimento territorial deve ser concretizada por meio de espaços de debate e concertação, com transparência e participação.” (Res. nº 52, item “g” da apresentação)







Dessa forma, esses espaços públicos deveriam contemplar a *representatividade*, a *diversidade* e a *pluralidade* dos atores envolvidos (idem, ibidem, art. 1º)<sup>12</sup>, atentando para duas entre as diversas recomendações existentes no âmbito da resolução: a) buscar a normatização dos conselhos (especialmente na forma de leis – municipais, estaduais e/ou federais), assegurando a continuidade das suas ações; e b) garantir que, no mínimo, 50% das vagas dos conselhos sejam ocupadas por representantes da sociedade civil organizada ligada à agricultura familiar (os demais 50%, ou menos, dos postos seriam dirigidos para representantes do setor público, de organizações paragovernamentais e outros setores da sociedade civil não relacionados à agricultura familiar).

Na proposição normativa do documento da SDT, essas arenas territoriais comportariam três espaços diferenciados, sendo que sua efetiva denominação e funcionamento seria objeto da especificidade de cada um dos territórios criados: plenário (com a participação de todos os representantes do colegiado), núcleo dirigente ou diretivo, de caráter paritário e responsável pela implementação das ações da plenária e do plano territorial, e o núcleo técnico, com a missão de subsidiar o funcionamento das instâncias colegiadas aportando conhecimento e expertise sobre temas e áreas indicados para tanto.

O outro guia que gostaríamos de destacar, igualmente elaborado pela equipe da SDT e intitulado *Gestão Social dos Territórios Rurais – guia para o controle social* (Brasil, MDA/SDT, 2006d) dirige seus esforços para questões relacionadas aos mecanismos possíveis de controle social das políticas e das práticas e atividades territoriais, além da ênfase conferida aos processos de monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento territorial. Na definição encontrada no mesmo documento, o controle social é entendido como:

[...] o elemento do processo da gestão social do desenvolvimento que possibilita ao conjunto dos atores sociais o acesso às informações sobre as ações e projetos em implementação no território a tempo de analisarem se as ações estão acontecendo como foi planejado e pactuado, se as ações estão de fato contribuindo e gerando os resultados desejados e, se não estiverem, decidirem que medidas devem ser tomadas para retornar ao rumo desejado (idem, ibidem: 7).

---

12 Segundo o primeiro parágrafo da referida Resolução: "I – por representatividade entende-se que a base das organizações sociais esteja representada por essas entidades; II – a diversidade é a representação dos diferentes atores sociais que atuam no processo de desenvolvimento rural sustentável, sejam jovens, mulheres, quilombolas, agricultores familiares ligados a diferentes comunidades e/ou arranjos produtivos, pequenos empreendedores, etc.; III – a pluralidade pressupõe que as diferentes organizações (associações, sindicatos, cooperativas, etc.) de uma mesma categoria estejam representadas, assim como todas as concepções de desenvolvimento rural sustentável".





Nessa perspectiva o monitoramento e a avaliação, em especial dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)<sup>13</sup>, seriam os dois instrumentos previstos pelo mecanismo de controle social. Particularmente, merece destaque no texto oficial a ideia de que o controle, operado como instrumento da gestão territorial, teria principalmente o objetivo de garantir a maior eficiência no uso dos recursos públicos, visando ao atendimento dos indicadores de desenvolvimento observados.

Deve-se destacar que as menções inscritas no guia do controle social relativas aos instrumentos de monitoramento (seja na escala do desenvolvimento territorial propriamente dita, seja na escala de programas e projetos específicos) e de avaliação preveem que os mesmos operem a partir de processos participativos, abastecidos por informações pertinentes e pautados por indicadores que reflitam as aspirações e expectativas depositadas na perspectiva do desenvolvimento do território<sup>14</sup>.

Além dos documentos oficiais da própria Secretaria de Desenvolvimento Territorial, o trabalho apresentado por Echeverri (2009), oferece adicionalmente alguns parâmetros que poderíamos agregar ao entendimento daquilo que estamos denominando dimensão normativa da gestão social dos territórios.

Segundo o autor, esta última seria norteadada pela observação de quatro objetivos da política de desenvolvimento territorial, quais sejam: a) o fortalecimento das organizações territoriais e o reconhecimento de interlocutores habilitados a operar as demandas surgidas nessa instância; b) o desenvolvimento de capacidades políticas e técnicas para a gestão; c) o estabelecimento de processos de articulação de políticas públicas; e d) a dinamização econômica do território (idem, ibidem, 2009: 86-87). O atendimento a tais objetivos seriam facultados pela atuação estratégica da SDT na realização do ciclo da gestão social do território, sobre o qual já tratamos

---

13 O PTDRS é entendido, segundo consta em outro documento oficial, como *um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando ao desenvolvimento sustentável dos territórios, resultantes de consensos compartilhados dos atores sociais e o Estado, nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo. [...O Plano] deve integrar uma visão mais ampla do território, projetando todas as ações necessárias ao seu processo de desenvolvimento sustentável, independentemente das fontes de financiamento ou parcerias a serem formadas, sejam elas de natureza pública ou privada, dentro ou fora do espaço territorial. O importante é que seja um instrumento auxiliar de gestão social que permita aos atores sociais e ao Estado negociar técnica e politicamente com todas as instâncias a viabilização das ações projetadas* (Brasil, MDA/SDT, 2005a: 10, grifos no original).

14 Para tanto a SDT propõe o uso de uma metodologia denominada PIM – Monitoramento e Avaliação de Impacto, que abrange tanto as mudanças de caráter técnico-econômico como aquelas de caráter sociocultural. Nos termos utilizados no documento: “O PIM não constitui [sic] em receita, mas em conceito que: (i) propicia quadro simplificado acerca de realidade complexa; (ii) limita-se a número facilmente gerenciável de variáveis; (iii) permite modo organizado e previsível de procedimentos; (iv) deve ser adaptado à situação local; e (v) deve ser visto como um processo de aprendizagem” (Brasil, MDA/SDT, 2006d: 53).





anteriormente, além dos processos de fortalecimento institucional e aplicação de investimentos.

Da mesma forma que o documento da SDT, Echeverri (2009) também chama atenção para a existência de macroprocessos no que se refere à gestão social, dos quais derivam alguns processos específicos relacionados ao nosso, tem em particular: (i) gestão do planejamento estratégico; (ii) gestão dos processos territoriais; (iii) gestão dos atores territoriais; (iv) gestão setorial estratégica; e (v) gestão dos recursos. O primeiro volta-se primordialmente ao planejamento propriamente dito (estratégico, operacional e financeiro), envolvendo diagnósticos da região até a focalização e priorização de ações. O segundo relaciona-se fundamentalmente a construção do Plano Territorial e dos projetos nele previstos. A gestão dos atores funda-se especialmente na atuação dos colegiados, no fortalecimento dos atores e na construção de redes territoriais. Além da gestão financeira, a dimensão setorial relaciona-se, nessa concepção, à criação de oportunidades econômicas e de investimentos para a agricultura familiar<sup>15</sup> e ao desenvolvimento de uma proposta de educação para o campo.

Apesar do sofisticado desenho técnico-instrumental que informa o contexto no qual se produz e implementa os mecanismos de gestão social dos territórios é interessante ressaltar, para voltarmos ao documento original da SDT, que todo esse instrumental de política desenhado só teria sentido com sua plena utilização pelos atores objeto da política ou, nas palavras do próprio texto:

[...] o divisor de águas entre as dificuldades ampliadas e as possibilidades abertas é a maneira pela qual esses mesmos agentes sociais dos territórios irão se comportar ante o desafio a eles colocado de se envolver e tomar para si a tarefa de construir essa visão de futuro e perseguí-la racionalmente. A criação da SDT e o conjunto de instrumentos previstos nas estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial são um instrumento para isso. Um instrumento importante, à medida que busca criar novas e melhores condições para que a articulação entre os diferentes agentes aconteça. **Mas o passo decisivo depende dessas forças vivas do território, depende de que elas utilizem esses instrumentos da melhor maneira possível** (Brasil, MDA/SDT, 2005b: 30, grifos nossos).

---

15 Para Echeverri (2009: 102) a dinamização territorial deveria enfatizar as “economias agrícola familiar, de pequenos produtores rurais e de organizações de produtores, pois essas se ocupam de atividades produtivas alternativas, não-agrícolas. Deve ser destacada também a produção **territorializada**, baseada na diferenciação produtiva, no **marketing** territorial e na denominação de origem, nos mercados justos e nos serviços ambientais” (grifos no original).





Nessa linha, antes de avançarmos, seria importante considerar se, além das normas e procedimentos elaborados pela administração pública, existiriam outras interpretações possíveis para os processos de gestão ou, de uma perspectiva inversa, como tais mecanismos e instrumentos presentes nos guias e documentos da Secretaria seriam interpretados e aplicados no cotidiano da política pelos atores que estão nos territórios. O escopo desse trabalho não permite um mergulho exaustivo nessas questões, mas gostaríamos, mesmo considerando tais limites, de examinar alguns aspectos que nos pareceram mais importantes.

## 2. ENFOQUES DIFERENCIADOS SOBRE O TEMA DA GESTÃO TERRITORIAL

Se, como vimos no tópico anterior, a gestão social pode ser definida em termos oficiais como:

[...] um processo de gerir assuntos públicos, por meio da descentralização político-administrativa, redefinindo formas de organização e de relações sociais com sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade, o que implica ampliação dos níveis das capacidades humanas, sociais e organizacionais do Território (Brasil, MDA/SDT, 2005a: 14)<sup>16</sup>.

O entendimento sobre o seu significado e o seu funcionamento não necessariamente coincidem quando ouvidos outros atores envolvidos no processo.

### *A Gestão Social no Contexto da Territorialização*

A sistematização que realizamos anteriormente sobre o processo de desenvolvimento territorial brasileiro (Delgado et al., 2008) indicava a vigência de três abordagens complementares detalhadas naquela ocasião: o processo de territorialização das políticas públicas, de territorialização do desenvolvimento e aquele de territorialização da governança. Para nossos propósitos é importante chamar atenção para a forma como esses três pontos estão voltados para a ideia de gestão social dos territórios, objeto do nosso estudo atual<sup>17</sup>.

Dessa forma, a gestão social pode ser percebida através diferentes maneiras: gestão para quê? Para que tipo de desenvolvimento? Até mesmo para o deba-

---

16 E ainda: “a Gestão Social condiz com o **empoderamento** da sociedade, com a formulação de compromissos entre o público e o privado, garantindo a participação social na gestão pública que requer sistemas descentralizados, baseados em forte participação, maior densidade de informação, parcerias e articulações em rede” (Brasil, MDA/SDT, 2005a: 15, grifo no original).

17 Vale aqui a lembrança de Brandão (2007: 44) sobre o fato de que o ressurgimento do debate sobre a questão territorial nasceu hegemonizado pela predominância de uma matriz conservadora, mais preocupada em corrigir as assimetrias na distribuição territorial dos fatores de produção e das atividades humanas.





te de questões mais técnicas, como os instrumentos voltados para a ampliação da gestão social no território, estão implicados esses questionamentos maiores. Primeiramente é importante levar em consideração que todo esse movimento de construção e debate dos/sobre os territórios é fruto de um processo histórico de construção de uma teia de relações sociais entre os atores locais que assume formatos organizacionais os mais diversos.

Esse é o caso, por exemplo, do Território (da Cidadania) de Borborema<sup>18</sup>, na Paraíba, que na sua origem contou com a estratégica “bagagem institucional” da formação prévia do Polo Sindical e, posteriormente, do Fórum de Assentados. Esse arranjo deu base e estrutura à construção posterior do território. Mesmo que tais processos tenham sofrido reveses em investidas anteriores, é importante sublinhar que a “energia social” aí dispendida pudesse ter sido canalizada num período seguinte para a elaboração de outro projeto coletivo – o territorial – aludindo ao que Hirschman denominava de “princípio de conservação e mutação da energia social” (Hirschman, 1984).

Assim, a mudança social nas áreas objeto de atuação da política de desenvolvimento territorial requer e inclui a gestão social, rebatendo efetivamente num processo de aprendizado por parte dos atores envolvidos. Aprendizado que, por sua vez, reflete-se na ideia de participação social nos diferentes espaços (arenas) e instâncias do território, bem com na capacidade de estabelecer um controle social sobre a implementação dos programas e seus resultados. Neste processo sobressai a questão do conhecimento acumulado pelos atores, das experiências que precisam ser consolidadas, exploradas, etc., mas que ainda não estão esgotadas<sup>19</sup>.

Um primeiro ponto importante nessa perspectiva é a constituição e a abertura de canais de diálogo entre os atores, facilitando o desenvolvimento de instrumentos de gestão e controle social em experiências coletivas, como essa dos territórios. Dessa forma, a capacidade de diálogo foi ampliada nesse movimento.

No que tange à gestão e ao controle social é importante avançar não apenas no diálogo no nível do território (o que em alguns casos tornou-se objeto de um aprendizado às vezes conflitivo para determinados fóruns da sociedade civil não acostumados a interagir com as esferas públicas, demandando muito mais esfor-

---

**18** O Território da Borborema constituiu-se numa das áreas de trabalho de campo objeto do conjunto de pesquisas do programa OPPA-CPDA-UFRRJ/IICA-Fórum DRS. Uma descrição detalhada da área encontra-se no relatório final de outro eixo de trabalho do mesmo programa de pesquisa (cf. Delgado e Zimmermann, 2008), que, por motivos óbvios não será aqui repetida.

**19** A realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS) em Olinda (junho de 2008) é um exemplo de como a dimensão processual é importante. Mais do que o produto propriamente dito desse fórum, o mais interessante foi constatar o fato de um país como o Brasil realizar um movimento de consulta e participação dos atores em diferentes escalas, incluindo a dimensão territorial. Os acúmulos obtidos nessas diferentes instâncias se refletiram no debate e no documento final da Conferência.





ços do que aqueles previstos na normativa instrumental da política), mas também entre os órgãos públicos e entre as esferas locais/regionais e federal. Para tanto é fundamental a existência de instrumentos que consolidem e ampliem a agilidade e transparência das operações com os recursos que são aplicados nessas iniciativas. Voltaremos ao assunto adiante.

No debate travado no âmbito do III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial<sup>20</sup>, por exemplo, foram apresentadas e debatidas diferentes abordagens e propostas sobre o nosso tema. Um ponto que pareceu-nos objeto de destaque é que a diversidade dos territórios brasileiros implica numa diferenciação desse processo muito forte: seja em relação à forma como se dá a construção do território, seja com relação à temporalidade requerida para que esse processo se conclua.

Há um “tempo da política pública” e um “tempo das organizações da sociedade civil”, que às vezes caminham juntos e às vezes separados. Por exemplo, em depoimentos colhidos nas nossas pesquisas de campo, parece haver consenso que a emergência do Programa Territórios da Cidadania “atropelou” (para usar uma expressão frequente entre os informantes) a construção institucional anterior dos Territórios Rurais de Identidade, requerendo uma readaptação de agendas, processos, espaços<sup>21</sup> e projetos de forma não desprezível.

Como chamou atenção o professor Ignacy Sachs (2009): as experiências territoriais são diferentes e é preciso ter cuidado ao se exacerbar as boas práticas. É preciso pensar nos mecanismos que possibilitem ampliar e replicar em outros territórios processos que tenham tido resultados positivos num determinado território sem que isso determine, entretanto, a homogeneização e a perda da riqueza do caráter específico ou da “marca” de cada um dos territórios. A busca por soluções e saídas capazes de serem generalizadas e universalizadas torna-se tentadora, em particular no âmbito da administração pública e das agências internacionais. Contudo, ao se acompanhar os diferentes processos que são postos em marcha pela política territorial nas suas áreas de atuação, é importante ter em mente que certos traços destes territórios lhes são específicos, resultantes de sua trajetória de construção.

- 
- 20** O III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial dedicou especial atenção ao tema da gestão social dos territórios. O evento foi realizado pelo IICA/Fórum DRS, na sede do Banco do Nordeste, em Fortaleza/CE, em novembro de 2008 e contou com uma maciça participação de membros dos diferentes colegiados territoriais, representantes de órgãos públicos, organizações não governamentais, pesquisadores e convidados internacionais. Para um detalhamento das discussões travadas no âmbito do seminário ver Relatoria do evento em anexo.
- 21** Poderíamos lembrar, por exemplo, a exigência, pelo Programa Territórios da Cidadania, da participação paritária (sociedade civil/órgãos públicos) nos Colegiados Territoriais, que na formulação anterior seguiam a proporção de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do Estado. A orientação da composição das instâncias colegiadas no âmbito dos TCs choca-se ainda com a Resolução nº 48, do CONDRAF, que examinamos anteriormente.





Em muitos casos, serão essas particularidades as responsáveis pelo sucesso ou mau andamento da política territorial (condicionalidades), devendo assim ser reforçadas ou corrigidas pela política. Contudo, o reconhecimento dessas especificidades não determina que essa experiência possa ser facilmente transposta para outros territórios. Desde o início, a política territorial, ao se debruçar sobre os territórios, procura destacar e reforçar aqueles elementos endógenos que, em articulação com processos de escala mais macro (estadual, federal), sejam capazes de se desdobrarem em processos sustentáveis de desenvolvimento econômico e social, e não a aplicação de fórmulas uniformes.

De outra perspectiva, o reconhecimento dos traços específicos de cada território não determina que a política territorial seja incapaz de fomentar processos de diálogo e articulação entre as experiências de diferentes territórios, impedindo a criação de processos de aprendizado e adaptações que possibilitem o aperfeiçoamento da própria política ao ser posta em prática. Assim, como já ressaltamos anteriormente, a bagagem institucional adquirida pelos atores sociais no processo de construção do Território da Cidadania de Borborema certamente constitui um dos elementos determinantes do caráter sólido que o colegiado territorial adquire naquela localidade e, portanto, para o bom andamento da política territorial.

Este reconhecimento não permite a dedução de que todos os territórios apresentarão esse grau de coesão e solidez, nem a certeza de que todos os demais territórios deverão apresentar uma estrutura social e institucional idêntica à apresentada pelo território da Borborema. Contudo, pode sugerir que um dos caminhos para o fortalecimento da política nos territórios em que essa estrutura institucional não esteja presente, seja a implementação de ações específicas voltadas para o fomento e o fortalecimento dos atores sociais e das estruturas institucionais que estão nos territórios.

Retomando Hirschman (1984), poderíamos pensar que uma estratégia territorial e de gestão social desses espaços possa assumir configurações distintas, tempos e movimentos específicos e processos de desenvolvimento que não obedecem as mesmas sequências, diferenciando-se entre si o que autor denominava como o *processo das sequências invertidas*. No nosso caso, esse tipo de afirmação implica em problematizar a linearidade do ciclo de gestão social dos territórios, na medida em que em função das particularidades de cada caso a ordem das etapas e o ritmo da passagem entre as mesmas possam não obedecer a um mesmo sequenciamento.

Isso, obviamente, não invalida a tentativa de a administração pública de normatizar, homogeneizando procedimentos, a política de intervenção e gestão territorial, pois cabe a ela esse tipo de função. No entanto, entre a normatização e a prática é necessário manter certa flexibilidade, adequando tais parâmetros ao contexto histórico, social, econômico, político e cultural no qual se firmam as diferentes experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil.





Ou ainda, como aponta Abramovay (2007), um dos problemas dos estudos e análises sobre o desenvolvimento territorial rural é o seu caráter fortemente normativo, obstruindo, por vezes, uma apreensão mais concreta das efetivas dinâmicas territoriais para além de uma problematização teórica mais acurada, reclamada pelo autor. Para ficarmos no primeiro ponto:

O primeiro deles [dos problemas dos estudos da área] é o caráter normativo que, com grande frequência, se reveste. Um dos métodos de abordagens mais frequente dos estudos sobre desenvolvimento territorial consiste em comparar regiões cuja dotação objetiva de fatores é semelhante e que, no entanto, diferem muito quanto a seu dinamismo econômico e seus resultados sociais e ambientais: são trabalhos que procuram em fatores intangíveis (entre os quais destaca-se o capital social) os elementos explicativos das diferenças entre certas regiões. Destas comparações surge um conjunto de atributos característicos das situações virtuosas que se transformam em recomendações às organizações públicas e privadas. A descrição dos elementos que supostamente explicam o melhor desempenho de algumas áreas acaba sendo tomada por aquilo que não é: uma explicação de suas causas, uma vez que, nessa descrição, ganham destaque elementos de natureza subjetiva e organizacional, não é difícil chegar a conclusões gerais como, por exemplo, a de que regiões bem-sucedidas são as que possuem organizações mais dinâmicas, mais abertura a horizontes sociais diferentes daqueles em que estão imersas, maior enraizamento de suas tradições culturais, enfim, um conjunto de atributos certamente nobres e desejáveis, mas que, muito dificilmente, conseguem explicar as situações a que se referem. De certa forma, a crítica aqui exposta aplica-se também aos estudos que encontram no capital social a raiz do melhor desempenho de certas regiões (ABRAMOVAY, *idem*: 21-22).

Para voltarmos aos debates travados no III Fórum Internacional, suprarreferido, o tratamento da gestão social e do desenvolvimento territorial mereceu na ocasião uma rica apreciação dos expositores, permitindo que pudéssemos abordá-la a partir de cinco dimensões e contextos diferentes, não necessariamente excludentes. A seguir passaremos resumidamente pelos principais aspectos que caracterizam cada um desses contextos, nos quais a gestão e o desenvolvimento territorial assumem uma configuração distinta.

**1.** A ideia de gestão social e desenvolvimento territorial como uma luta social contra a pobreza, seja numa perspectiva estrutural, seja numa abordagem de curto prazo, mais emergencial.







Nessa acepção o processo de gestão social estaria atrelado à adoção de instrumentos de políticas preponderantemente direcionados à redução dos níveis de pobreza de um determinado território. Este seria um primeiro requisito para o fomento de processos de desenvolvimento territorial. Nessa abordagem sobressaem as políticas de seguridade social; as políticas de redistribuição de renda; as políticas agrícolas e fundiárias, como as políticas de crédito, assistência técnica e de reforma agrária, agora “territorializadas” em função de determinados recortes geográficos.

Torna-se um elemento central a identificação e maior alcance daqueles grupos sociais do território que apresentam menores rendas, que vivem em piores condições e apresentam piores indicadores sociais e de qualidade de vida. A comparação entre os programas PDSTR (ou PRONAT) e PTC parece apontar para uma maior ênfase sobre essa dimensão no segundo caso, quando comparado ao primeiro, como destaca o documento oficial do Programa Territórios da Cidadania (Brasil, Casa Civil, 2008), ao definir o objetivo maior da política: “superar a pobreza e gerar emprego e renda no meio rural através de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”, promovendo, entre outras coisas, a inclusão produtiva da população pobre<sup>22</sup>.

Uma rápida leitura do Quadro 1, abaixo, deixa claro tal objetivo ao apresentar a concentração de Territórios da Cidadania na Região Nordeste do Brasil (até o final de 2008), que detinha quase metade dos casos, especialmente relevante se comparada à situação anterior dos Territórios Rurais de Identidade, onde tal concentração era um pouco mais baixa (40%).

### Quadro 1 – Brasil, Territórios Rurais e Territórios de Cidadania, 2008.

Região	Territórios Rurais		Territórios de Cidadania	
	Unid.	%	Unid.	%
Norte	32	20,00	13	21,70
Nordeste	64	40,00	29	48,30
Centro-Oeste	16	10,00	6	10,00
Sudeste	26	16,25	8	13,30
Sul	22	13,75	4	6,70
<b>Total</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>	<b>60</b>	<b>100%</b>

Fonte: SIT (Sistema de Informações Territorial)

22 Tal perspectiva fica explícita na entrevista concedida pelo ministro Cassel, do MDA: “[o PTC] é um programa com objetivo claro e generoso: superar de uma vez por todas a pobreza no meio rural brasileiro. A partir de um foco nos territórios, ou seja, identificando localidades onde persiste a pobreza mais grave, com menor IDH, onde há mais famílias assentadas, quilombolas, comunidades indígenas, fazemos uma espécie de blitz de políticas públicas nesses locais [...]” (Cassel, 2008: 14). O programa ficou também conhecido como o “PAC da área social”, em alusão ao Programa de Aceleração do Crescimento, lançado pelo governo federal, em 2007.





**2.** O desenvolvimento territorial e a gestão social como um processo de combate à desigualdade, especialmente no contexto da sociedade brasileira, onde tal atributo é marcante.

Nesse caso, que não necessariamente exclui o anterior, o foco da gestão e da política de desenvolvimento territorial é outro. Trata-se muito mais de combater as iniquidades sociais do que propriamente a pobreza. Nesse sentido o programa territorial incumbe-se, adicionalmente, de estratégias que envolvam uma melhor distribuição dos ativos<sup>23</sup>, dos recursos e dos investimentos direcionados a uma determinada região. Como, nesse caso, a gestão implica o emprego de instrumentos redistributivos de política numa determinada área, o encaminhamento das atividades e/ou ações que lhe dariam sustentação desenvolve-se num contexto muito mais conflitivo e não necessariamente “negociado”, como supõe algumas metodologias de desenvolvimento territorial.

**3.** A noção de gestão social e desenvolvimento territorial ligada à estruturação de cadeias produtivas e geração de riquezas, aproximando-se da lógica bancária de financiamento de cadeias e constituição de arranjos produtivos.

Nessa abordagem, que pode excluir as anteriores, o foco é direcionado à geração de valor por intermédio do financiamento de projetos econômicos assentados na atividade produtiva, em especial agrícola. A gestão concentrar-se-ia especialmente, por um lado, na administração da oferta e capilaridade dos recursos financeiros, especialmente por parte dos intermediários financeiros que operam na escala territorial (especialmente os bancos públicos) e, por outro, no gerenciamento da aplicação desses recursos em atividades de custeio e/ou investimento, para as quais faz-se necessário o desenho de um projeto produtivo para a região ou parte dela.

O ponto central aqui é saber se as lógicas que informam ambas as perspectivas (oferta e demanda) possuem a sinergia necessária para aproveitar estrategicamente tais recursos, como dispunha as indicações normativas examinadas em tópico anterior desse texto.

**4.** O território como espaço próprio de geração de rendas sociais, ultrapassando as externalidades dos investimentos públicos e a capacidade dos setores privados gerarem renda com rebatimento na dimensão socioterritorial. Nesse aspecto a gestão estaria diretamente ligada à capacidade de circulação, emprego e controle dessa forma de renda.

---

**23** Como já tivemos oportunidade de lembrar (Leite et al., 2005), a questão da reforma agrária – isto é, da distribuição dos ativos fundiários – ainda parece distante dos objetivos e das práticas territoriais. Uma melhor coordenação entre as políticas de desenvolvimento território e a política de reforma agrária também figura como um aspecto pendente da melhor articulação de políticas voltadas ao desenvolvimento local/regional.





Nas palavras de Echeverri um dos responsáveis pela concepção acima, teríamos:

[...] el segundo elemento que quiero destacar en la gestión social del territorio es la posibilidad que se abre de ver diferente el problema económico territorial. Producto, también, de políticas muy claramente enfocadas al tema mercado, al tema de habilitar a las unidades productivas en los territorios hacia el mercado, la compra que hicimos de aquella definición famosa de competitividad, donde decíamos que la competitividad de un territorio era la suma de la competitividad de las firmas que estaban en el territorio, no fue cierta y no dio realmente los resultados esperados. Surge entonces un tema que conduce a una visión de la economía del territorio, donde aparecen conceptos que superan la visión individual hacia una visión colectiva del territorio.

Para completar adiante:

[...] eso no funciona con visiones individuales y de mercado y nos lleva al pensar en las formas de gestionarlo, es un proceso que no se da silvestre. Hay que establecer mecanismos para garantizar que el agente público tenga claro que cuando hace una intervención, una subvención, un apoyo, lo esta haciendo sobre la mira de maximizar la renta social, no solo maximizar la renta privada. Lo que pasa es que la renta privada y las empresas, son un medio para lograr esa rentabilidad social. En esta dimensión económica entonces, este concepto de gestión, que no es el concepto de planeación, ni mercado eficiente, ni de superar las distorsiones o imperfecciones de los mercados, nos conduce a este segundo elemento que quería destacar como uno de los puntos de enorme importancia, que hemos logrado avanzar en este modelo de gestión social (ECHEVERRI, 2008: 3-4).

**5.** A ideia de território e gestão social como dimensão estratégica do desenvolvimento – o que implica arranjos institucionais que permitam alcançar este estágio numa abordagem que privilegia a dimensão pública.

Tal abordagem prende-se, em maior ou menor grau, a dois processos distintos que rebatem diretamente no campo da gestão social dos territórios: a noção de contratualização entre os diferentes atores do território e a articulação de políticas públicas. Parece-nos fundamental pensar na construção de uma proposta de *contratualização*, embora o termo *pactuação* pelo desenvolvimento territorial seja mais apropriado (como já indicava a instrumentalização da política vista ante-





riormente). A política com o componente contratual reforça o compromisso dos diferentes atores em torno de um projeto territorial coletivo e, ao mesmo tempo, tira os atores sociais de uma posição passiva, de meros receptores da política territorial, permitindo que os mesmos assumam uma postura mais ativa na construção do território.

Esta pactuação poderia ser obtida por meio da inclusão na realização do Plano Territorial de alguns critérios e contrapartidas, que podem ser quantitativos ou qualitativos, a serem assumidas pelos diferentes atores do território, sejam eles governamentais ou não governamentais. Essas contrapartidas deveriam ser estipuladas de acordo com os atores do território e, ao mesmo tempo, incluídas gradualmente na medida em que o plano e o colegiado se fortalecessem. Uma contrapartida à política territorial a ser assumida pelo governo municipal, por exemplo, poderia ser o compromisso de direcionar as políticas e recursos municipais para o fortalecimento do plano territorial. Quando tal “pacto” é construído, as marchas e contramarchas do processo – incluindo aí a gestão social – parecem-nos mais ágeis e a capacidade de contornar os obstáculos maior.

Esse *compromisso territorial* opera numa escala intermediária. É nessa escala (território) em que se dá a articulação das políticas públicas, especialmente das políticas públicas setoriais, o que adquire uma complexidade maior nos Territórios da Cidadania. As articulações, portanto, se dão em dois caminhos. De um lado a articulação entre diferentes políticas setoriais, de diferentes atores governamentais e não governamentais como as políticas de saúde, de seguridade social, de eletrificação rural, políticas de convivência com o semiárido. De outro, como a política perpassa distintas esferas da administração pública, municipal, territorial, estadual e federal, ela implica a coordenação e articulação de instrumentos e atores originários destas distintas escalas.

Isso implica que a gestão social do processo seja também pensada tendo em perspectiva esses dois caminhos, seja numa perspectiva horizontal (entre diferentes instrumentos de programas setoriais territorializados numa mesma base espacial), seja numa perspectiva vertical, fortalecendo a instância territorial como aquela na qual se encontram os vetores acionados pelos atores nacionais (especialmente governo) e locais, evitando a implantação dessa política (e da sua forma de gestão) a partir de um movimento unidirecional *top-down*.

### *A Gestão Territorial Vista pelos Atores Sociais*

As considerações acima, apresentadas com o intuito de problematizar o quadro normativo exposto no tópico precedente, abrem a possibilidade, ainda, de examinarmos o significado e o sentido dos processos de gestão social dos territórios a partir da compreensão (e, por consequência, da prática) que os diversos atores sociais envolvidos na trama do desenvolvimento territorial fazem dos mesmos.





Ou seja, trata-se agora de abordar a política, sobretudo, pela *street level bureaucracy* (Faria, 2005), privilegiando o movimento *bottom-up* que na experiência recente dos territórios rurais tem sido uma característica importante.

Respeitando os limites desse estudo, procuramos realizar algumas entrevistas com atores escolhidos aleatoriamente, formulando perguntas atinentes ao tema da gestão social<sup>24</sup>. Foram contatados tanto os representantes de organizações da sociedade civil que participam dos colegiados territoriais em diferentes regiões e territórios brasileiros, bem como membros de órgãos públicos, nas três esferas governamentais, envolvidos com a implantação do programa.

Primeiramente é importante ressaltar que, entre os entrevistados que representavam órgãos públicos, a referência à dimensão *política* da gestão social foi quase uma constante. Tínhamos a expectativa que nessas entrevistas fosse reproduzida uma série de normas, descritas anteriormente, para definir o que nossos informantes pensavam a respeito do tema. De fato, um deles chegou a mencionar a definição oficial do termo, porém, em seguida acrescentou que aquela era norma, mas ele, em particular, possuía outro entendimento do processo.

Isso mostra que a expressão carrega, muito mais do que um conjunto de instrumentos técnicos, um sentido político essencial, refletindo na realidade a dimensão *politics* da política pública, ou seja, o seu caráter fortemente preso ao caráter processual e de negociação política. Ou seja, alguns entrevistados desse grupo admitiram a presença do conflito como um componente intrínseco ao curso dessa negociação, ainda que um deles apresentasse uma expectativa de que a gestão deveria sempre buscar o *consenso*, tendo como referência uma plenária composta por *todos* os segmentos sociais existentes num determinado território.

Ora, nesse encaminhamento a ideia de construção de campos hegemônicos e estratégicos – que parece dar substância ao real funcionamento da política de gestão – fica a reboque da busca – um tanto quanto ingênua – do consenso num arco de atores com interesses tão diferenciados. Outra coisa é a tentativa, já abordada acima, de estabelecer uma espécie de *pacto* pelo desenvolvimento territorial, o que não significa que todos efetivamente estejam de acordo com todas as deliberações tomadas, mas que acordam em agir num determinado sentido e/ou direção em prol de uma proposta de desenvolvimento.

Outro ponto que nos pareceu digno de destaque, foi a constatação de que o *locus* primordial para o exercício da gestão social é o colegiado (ou fórum em alguns casos). Essa instância, prevista na ossatura básica da política como vimos, conferiria a legitimidade necessária às decisões tomadas em relação aos princípios

---

24 Uma apresentação mais detalhada dos procedimentos utilizados no trabalho, encontra-se no Anexo 1. A relação dos informantes entrevistados está descrita no Anexo 3. De qualquer forma vale destacar que trata-se de informações de caráter eminentemente qualitativo, sem qualquer pretensão de representatividade estatística do universo de atores inseridos na política de desenvolvimento territorial.





e às ações do processo de gestão. Cabem aqui, segundo os entrevistados pertencentes ao bloco governamental, duas lembranças: a) a primeira refere-se ao fato da representatividade do colegiado: não foram poucas as referências à ausência de setores importantes na interlocução territorial estabelecida pelo programa, seja porque tais setores se mostravam menos organizados, seja porque eram setores compreendidos como não “alinhados” aos objetivos da política.

No primeiro caso, nossos informantes ressaltaram a necessidade que o Estado amplie sua capacidade para mobilizar setores que se encontram mais vulneráveis<sup>25</sup> ou que à falta de um “marketing institucional” mais consolidado não conseguem se fazer “visíveis” no arco de interlocutores do programa. Uma sugestão seria o desenvolvimento de ações específicas voltadas para a aproximação, para o fortalecimento institucional e para a ampliação da capacidade organizativa de atores importantes para o bom funcionamento da política territorial, sejam atores mais vulneráveis sejam atores fortalecidos, mas que ainda encontram-se distantes da política territorial, como os agentes financeiros em boa parte dos casos.

Adicionalmente, e bem mais polêmico, algumas respostas, ainda que não chegassem a um acordo sobre inclusão ou não, apontavam para a ausência de setores privados e empresariais (agrícolas, rurais, urbanos e/ou industriais) no conjunto de atores territoriais. Uma parte dos entrevistados (no caso daqueles pertencentes à sociedade civil organizada, quase a totalidade) posicionou-se contrária à ideia, indicando que tais setores utilizam outras práticas e canais para pressionarem o governo e defenderem seus interesses. Outra parte apostava na inclusão de setores “simpáticos à causa”, como aqueles representantes de estabelecimentos comerciais e/ou serviços de pequeno ou médio porte, por exemplo.

E, finalmente, um terceiro grupo defendia a inclusão (ou, pelo menos, o convite) de todos os setores presentes no território, incluindo associações de empresários de atividades completamente opostas àquelas da agricultura familiar; b) uma segunda lembrança, ainda sobre esse ponto, é o fato de que, em boa medida, a ideia de que seja o colegiado o espaço no qual o acompanhamento do planejamento e da execução das ações territoriais – isto é, da gestão propriamente dita – deva ser feito, ainda não está suficientemente claro, nem para os próprios colegiados, nem para a SDT.

Foram mencionadas situações em que o entendimento que se fazia da “gestão” prendia-se mais à busca e à administração dos recursos dos Projetos Territoriais, do que propriamente ao acompanhamento acima descrito. Prevalecendo a ótica dos recursos, a disputa estabelecia-se entre os grupos com mais força e organização para controlá-los.

---

25 Aqui podemos fazer claramente uma referência aos procedimentos normativos previstos em relação ao fortalecimento das instituições locais/ territoriais. Ver o segundo tópico do primeiro item desse estudo.





De certa forma, ficou claro nas respostas dos informantes ligados ao poder público a necessidade de contar com representantes das três esferas governamentais na atuação territorial e, sobretudo, na compreensão de que a gestão está intrinsecamente atrelada ao PTDRS. Ou seja, este último figura como uma peça importante no desenrolar do processo de gestão territorial, como a própria normativa da política já antecipava.

No entanto, não são poucos os exemplos onde, por conta dos problemas da forma de repasse dos recursos financeiros<sup>26</sup>, tais planos permanecem estagnados ou com atividades sendo executadas muito aquém do previsto. Não necessariamente por falta de bons projetos, como mostra o caso do Território de Borborema que chegou a definir projetos estratégicos lastreados num acúmulo anterior de trabalho de parte dos atores territoriais, especialmente relacionados aos preceitos da agroecologia (Bonnal et al., 2007; Diniz, 2007).

Quando tomamos em consideração o grupo de entrevistados relacionados às organizações da sociedade civil<sup>27</sup>, um dos informantes apresentou uma definição do termo que pareceu-nos bem oportuna: “gestão social é o processo no qual os atores discutem e identificam temas com o intuito de ampliar coletivamente as capacidades de participação, onde o conflito é entendido como algo inerente ao processo” (entrevista com informante da pesquisa).

No entanto, não poderíamos dizer que tal percepção constitui uma visão predominante da gestão entre os atores da sociedade civil. Os extratos apresentados a seguir oferecem um mosaico interessante a esse respeito.

---

**26** Há um “gargalo” na política de desenvolvimento territorial, que já antecipávamos em Delgado et al. (2008), relativo ao fato de que recursos para investimento (objeto de boa parte das atividades traçadas nos Planos Territoriais) não podem ser repassados, por força do marco legal existente, para entidades da sociedade civil, sendo unicamente viabilizados pelos entes federados (municípios ou governo estadual). O problema se coloca quando, seja em função de arranjos políticos locais, seja em função da inadimplência relativa ao recolhimento de tributos e encargos, algumas prefeituras ou secretarias estaduais não se interessam por ou não podem assumir o papel de intermediários na aplicação dos recursos, inviabilizando a implantação das atividades inscritas nos projetos territoriais. De certa forma, tal questão traduz-se também como um problema de gestão. Em algumas situações foi tentada a formalização do colegiado enquanto figura jurídica, buscando facilitar a transferência orçamentária. Mas, como bem mostrou o exemplo do Território dos Vales do Curu e do Aracatiaçu, a formalização pode ser empregada muito mais numa perspectiva de continuidade das ações e do contexto institucional do que propriamente uma medida imediatista de viabilização financeira (Lacerda, 2008).

**27** Parte das entrevistas, especialmente junto aos atores da sociedade civil, foi realizada durante “III Fórum Internacional – Modelos e Instrumentos para Gestão Social dos Territórios”, onde ouvimos os representantes dos colegiados territoriais para subsidiar as reflexões sobre o tema da gestão social dos territórios. Três questões, como apresentamos no Anexo 1, foram demandadas. Embora essas fossem as questões principais, em muitos casos acabou se estabelecendo um diálogo com os entrevistados que extrapolou o universo desses três aspectos. A abordagem primou garantir ao menos um representante de cada grande região brasileira. Também foi considerado o critério de gênero e de paridade entre sociedade civil e poder público, e, ainda, buscar ouvir ao menos um dos representantes indicados para compor a Comissão Provisória de criação da Rede Nacional de Territórios.





Uma das lembranças chamava a atenção para o fato de que o problema da gestão está na compreensão pelos gestores do que é gestão *compartilhada*, que, queira ou não, “assusta”, na medida em passa a impressão de “perda de poder”. É uma transversalidade de políticas públicas que assusta por estes motivos.

O problema do acesso e da circulação da informação foi também recordado pelos nossos informantes. Na realidade, diferentemente do que propõe os esquemas ortodoxos, a informação é assimétrica e ao mesmo tempo um recurso de poder. Em alguns territórios, dada a distância entre os municípios integrantes do mesmo e à precariedade dos veículos de comunicação entre os atores territoriais, tais gargalos podem comprometer uma ação mais ampla e legítima das atividades, impactando no processo de gestão propriamente dito.

É interessante chamar a atenção novamente para a experiência de Borborema, onde o colegiado (fórum) decidiu realizar suas reuniões de forma itinerante, visitando todos os municípios de uma região composta, na realidade, por três sub-regiões distintas. A realização de reuniões somente no município de Lagoa Seca, por exemplo, dificultava a participação e o acesso à informação de vários representantes oriundos das cidades mais longínquas em relação àquela.

A questão da administração dos recursos também volta com força nesse grupo de entrevistados. No território de um deles, a gestão social é entendida como a administração da infraestrutura pelas entidades (cooperativa, grupo de agricultores familiares) locais. Apesar disso, não deixa de haver influência do poder público, pois essas estruturas de gestão são novas e, normalmente, os municípios precisam de recursos de custeio (utilizados com técnicos ou com combustíveis) e também acabam decidindo sobre a forma de uso do equipamento que seria destinado aos atores e atividades do território. Ainda nos municípios, onde a participação da sociedade civil é forte, o controle, pela mesma, dos equipamentos sociais e das ações dos projetos territoriais é mais factível, caso contrário “o prefeito fica com o carro e faz o que ele quer”<sup>28</sup>.

---

**28** O informante diz que há no território o exemplo de duas prefeituras que procederam dessa forma e que o Colegiado se reuniu, soltou uma advertência, mas não teve poder legal para intervir e transferir o carro: “porque quem pagou a contrapartida foi aquele prefeito. Então teria que ser uma mobilização na forma de pressão, para tentar conscientizar ele de que ele está errado. Quase que uma ameaça, mas uma ameaça meio sem fundamento, porque na verdade o Colegiado não tem esse poder de ir lá e dizer: oh, vocês não estão cumprindo o plano de trabalho, nós vamos retirar esse veículo”. Na opinião da pessoa entrevistada, isso poderia resultar na construção de um instrumento importante, para que houvesse um melhor direcionamento da infraestrutura recebida. “Mas hoje o Colegiado não tem esse poder. Tem o poder de fiscalizar, monitorar e tentar sensibilizar esse governante de que ele está tendo uma atitude errada diante de toda uma discussão anterior ao recebimento do benefício pelo município”. O informante comenta que, nos casos onde os prefeitos possuem uma sensibilidade maior, entendendo o “benefício” como algo a ser usufruído pelo “território”, o processo caminha de forma muito melhor (entrevista com informante da pesquisa).







O controle sobre a intermediação de recursos financeiros é um ponto a ser destacado numa experiência exitosa a respeito num território acreano. O Colegiado Territorial se reuniu para definir a alocação dos recursos e depois monitorar o investimento dos mesmos, ficando com as cópias dos projetos, informado sobre o repasse das verbas para as prefeituras. A entrevistada detalha que os recursos para investimento e infraestrutura seguem para as prefeituras, restando para as instâncias e instituições territoriais apenas os recursos para mobilização e do articulador: “ele (o recurso) vai para as prefeituras, mas é investido onde nós planejamos, onde nós fazemos as propostas. Ele não pode tirar o recurso dali para outro canto. Se a gente precisar dele para outro canto, é o que eu disse para você, aí nós vamos lá, discutimos e reavaliamos. Depois disso o Colegiado monitora. Não se pode desviar. Vai se monitorando para ver se as coisas estão acontecendo”.

Segundo a entrevistada, antes de o Colegiado era uma bagunça, cada secretaria implementava seu projeto. Atualmente, cada ação direcionada ao território deve passar pelo Colegiado. Cita o fato de que as prefeituras participam do Colegiado territorial e para um melhor entrosamento criaram um consórcio intermunicipal, visto que o poder público se percebeu mais desarticulado do que a sociedade civil.

Um aspecto adicional apresentado nessas entrevistas refere-se à falta de pessoal qualificado para operar a política territorial. Até mesmo nas questões de encaminhamento de projetos, há uma forte deficiência de recursos humanos capacitados para preparar, encaminhar e administrar projetos territoriais e também controlar recursos financeiros e coordenar os próprios colegiados. Os Colegiados, apesar de serem mistos – embora de maior participação da sociedade civil – acabam assistindo nos processos decisórios o fato de que “geralmente o poder público” é que tem um peso maior, porque “tem domínio do poder”.

Talvez, segundo uma das fontes, esse seja o maior problema, o despreparo das pessoas para administrar: “como a sociedade civil ainda não estava preparada para essa questão do empoderamento, em tomar decisões, de fazer projetos, de encaminhar projetos, gerenciar recursos, finanças e coordenar grupos nos territórios, eles ficaram dependentes. Dependentes de quem sempre teve domínio, que é o poder público. Muitas vezes o poder público insere-se nos Colegiados para continuar dominando, continuar manipulando e fazendo a política da forma que ele bem quer. Para mim eu vejo essa como uma das maiores dificuldades”.

E continua: “porque eu acho que os Colegiados ainda estão apenas consultivos e não são deliberativos. Eu acho que a gente tem que começar a trabalhar nessa linha, de poder estar deliberando quais as políticas que serão implementadas dentro dos territórios. Isso com a visão participativa. Não fechada, mas bem participativa, que seja sociedade civil e poder público, mas que seja bem aberta, onde todos possam ter a capacidade e a possibilidade de estar falando, definindo, estar ajudando a definir o que seria melhor para o território”.





Esse tipo de proposição leva-nos novamente ao tema da paridade ou não paridade dos colegiados (e, por tabela, para o contexto institucional dos TRIs e dos TCs), que já tivemos oportunidade abordar anteriormente. Por ora, parece-nos importante abarcar um conjunto de aspectos retirados das experiências propriamente dita que qualificariam um pouco mais o tema da gestão social.

### **3. EVIDÊNCIAS CRÍTICAS SOBRE GESTÃO SOCIAL COM BASE NA EXPERIÊNCIA TERRITORIAL**

Para que possamos avançar no exame mais acurado sobre a práxis da gestão social territorial, iremos nos deter agora em alguns aspectos que, à luz das experiências oferecidas pelos Territórios Rurais de Identidade, parecem-nos ainda objeto de melhor tratamento. Isso não significa, de forma alguma, que o balanço do processo de gestão seja negativo. Muito pelo contrário. A emergência de aspectos mais ou menos conflituos conferem dinâmica ao processo, apontando os limites e alcances do programa de gestão social nos territórios criados.

Um exame inicial desse balanço pode ser obtido por intermédio de documento oficial do próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), elaborado a pedido do CONDRAF, tendo como referência uma sistematização de diversos estudos e documentos especializados sobre a institucionalidade e o processo de gestão nas políticas e instâncias relacionadas ao desenvolvimento rural no país (Brasil, MDA/CONDRAF, 2005)<sup>29</sup>. Em particular, nos interessa especialmente o tópico do documento relativo às “bases territoriais e institucionais das diferentes esferas de gestão social” (idem, *ibidem*: 21 e segs.).

Os autores subdividem esse item em quatro aspectos. No primeiro, intitulado “abrangência e interação das ações”, constata-se, entre outros pontos, que os estudos examinados convergiram para o fato de que: a) a interação entre os diversos atores sociais nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) ainda era bastante baixa; b) a definição das linhas de atuação (ainda fortemente centradas em atividades agrícolas) e a gestão dos planos de trabalhos ficavam a cargo, fundamentalmente, da equipe técnica dos órgãos públicos envolvidos; c) a interação observada entre os municípios de uma determinada região dava-se mais pela competição do que pelo estabelecimento de parcerias, como também eram precárias as articulações entre os entes públicos das três esferas de governo (municipal, estadual e federal).

---

**29** Ainda que o documento não trate especificamente da experiência do desenvolvimento territorial propriamente dito, as considerações aportadas pelo estudo pareceram-nos importantes de serem resgatadas aqui, tendo em vista as semelhanças e proximidades com o tema que estamos tratando nesse texto.





No segundo aspecto “amplitude e enfoque dos debates” as convergências sistematizadas apontavam para o fato de que os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) possuíam mais uma “lista de compras” do que propriamente um projeto de desenvolvimento, além do fato de que a atuação dos conselhos dava-se primordialmente na resolução de problemas pontuais de caráter imediatista, perdendo uma visão estratégica de médio e longo prazos e impedindo um diagnóstico mais profundo sobre os impactos da política sobre as economias locais.

Quanto ao terceiro aspecto, denominado “continuidade e descontinuidade das ações”, os documentos analisados concordavam que as ações dos CMDRs limitavam-se apenas ao uso dos recursos do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), criando uma dependência da atuação dos conselhos frente a uma dada política pública, que pode oscilar de governo para governo. Finalmente, o quarto aspecto sublinhado “mecanismos de apoio ao funcionamento da institucionalidade” apresentava não uma convergência dos estudos, mas observava a falta de infraestrutura e apoio para o devido funcionamento dos conselhos e, por conta disso, sua dependência em relação às instalações e meios oferecidos pelas prefeituras municipais.

O balanço da literatura especializada sobre a experiência recente dos territórios rurais brasileiros indica a pertinência de algumas questões relativas ao tema da gestão social dos territórios, que recuperamos a seguir, orientando nossa sistematização para os propósitos do presente relatório. Todavia, vale adiantar que, no caso daquelas áreas territoriais que se tornaram posteriormente integrantes do Programa Territórios da Cidadania, tais questões sofreram ainda os reflexos da mudança do contexto institucional operado na passagem entre os dois programas, como já ressaltamos em tópico anterior deste texto<sup>30</sup>.

A seguir arrolamos os aspectos/pontos que nos pareceram importantes para um resgate do tema central desse estudo, oferecido pelo repertório das experiências em curso. Estaremos enfatizando as questões mais polêmicas e que apontam as arestas que ainda merecem ser aparadas, visto que são justamente esses aspectos que apresentam novos desafios para a gestão social. Assim, não se trata aqui de um balanço exaustivo de todos os pontos relacionados às experiências territoriais, nem tampouco de uma listagem de “boas práticas”.

### *Processos Participativos, Conflitos Sociais e Representatividade Política*

Muitas vezes, a herança da cultura política manifestada na centralização dos processos de tomada de decisão e no autoritarismo e/ou clientelismo das rela-

---

**30** Essa mudança institucional mereceu um tratamento pormenorizado em outro eixo temático do mesmo programa de pesquisa (cf. Delgado e Zimmermann, 2008).





ções, 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, visando a garantir um efetivo processo de gestão social. Dessa forma, privilegiam-se os segmentos mais favorecidos e/ou empoderados, 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).

Esse ponto já foi objeto do alerta apresentado por Favareto (2008), ao contrapor os processos de gestão e controle social àquele do desequilíbrio nas relações de força presentes entre os atores locais/territoriais. Como salienta o autor:

[...] o grande desafio deste final de década é passar de um modelo que deu maior empoderamento aos movimentos sociais dos agricultores no **controle social** dos investimentos públicos, para um modelo capaz de levar à **coordenação das forças sociais** em direção a um estilo de desenvolvimento territorial que seja incluyente, sustentável e sustentado [...]. (idem, *ibidem*: 11).

Ainda que na maior parte dos casos os colegiados territoriais, no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, 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 anteriormente.

Nesse sentido, é importante destacar que à medida que se amplia 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. 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 desanimar 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 (Hirschman, 1984). 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, 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 podem vir a gerar formas diferenciadas de participação e de intervenção desses diferentes grupos sociais no processo de gestão, produzindo configurações específicas no momento da aplicação dos recursos dis-





ponibilizados 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 procura 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) acaba 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 é atribuída 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).

Todavia, não se pode 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 não eram ou eram 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).





A experiência do Território da Borborema (PB) pareceu-nos ilustrativa da mudança operada pela gestão da política territorial na aplicação dos recursos existentes: uma situação inicial em que os mesmos se concentravam no grupo de atores articulados pelo pólo sindical para outra, mais distribuída, onde contemplou-se adicionalmente o fórum de assentados e os atores mais próximos à região do semiárido (Bonnal e Piraux, 2007).

Por outro lado, Favareto (2008) é um dos autores que defende uma mudança substancial no arco de atores que devem ser incorporados à dinâmica territorial, evitando o risco que o empoderamento de atores mais organizados signifique uma apropriação desproporcional dos recursos financeiros e à constatação de que a consolidação de um projeto efetivamente territorial não possa se restringir ao projeto eminentemente agrícola que embasa determinados interesses predominantes na lógica da política territorial.

Essa constatação seja, talvez, mais evidente no caso da experiência dos Territórios da Cidadania. A ampliação de atores de que nos fala o autor incluir desde aqueles mais desorganizados e próximos à base do público preferencial de políticas do MDA, como também os segmentos não rurais e o empresariado local. Aqui, quem sabe, é preciso ter um pouco de cautela, visto que os processos políticos implicam numa certa construção de campos hegemônicos e quase impossível pensarmos na emergência de propostas territoriais consensuais com arco tão diferenciado de interesses.

Nesse sentido, se a necessidade de reconfigurar os campos de poder se faz presente é preciso avaliar bem os instrumentos disponíveis para tanto (como o fortalecimento das organizações locais) e o perfil de atores estratégicos com os quais se irá desenvolver o processo de gestão. Dar visibilidade a atores mais vulneráveis para os quais se espera um acesso ao conjunto de políticas (e recursos) é bem diferente de atribuir espaços mais significativos a um grupo de atores, que se caracterize historicamente por posturas conservadoras quanto às esferas de governança democrática e cuja atuação tenha se dado primordialmente na base de concentração de ativos (políticos, econômicos, fundiários).

### *Capacitação de Lideranças e Dinâmica Participativa nas Arenas Territoriais*

Não obstante o esforço dos articuladores territoriais<sup>31</sup>, as reuniões do Colegiado territorial estão muitas vezes esvaziadas, a participação efetiva e regular ficando restrita ao número reduzido de seus integrantes. Os motivos para isso vão desde

---

**31** Aqui há que fazer um parêntese sobre o alto grau de rotatividade dos articuladores em alguns territórios específicos, comprometendo a continuidade de ações e, mesmo, o compromisso dos atores anteriormente conseguido num determinado arranjo institucional.





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 abarcar 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) cunha 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 e mantêm um regime de alternância. 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).

### *Mecanismos de Avaliação e Monitoramento da Política Territorial*

Normalmente, a ênfase das ações 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, ainda que alguns autores possam discordar dessa afirmativa (Favareto, 2008).

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<sup>32</sup> das políticas territoriais se faz fundamental tanto no âmbito das organizações governamentais, como por parte das diversas organizações da sociedade civil 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, que corre o risco de restringir os colegiados territoriais “a meras instâncias autorizadas de investimentos definidos centralizadamente” (Favareto, 2008).

#### **4. À GUIA DE CONCLUSÃO: DESAFIOS DO PROCESSO DE GESTÃO SOCIAL E PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS**

Primeiramente é preciso dizer que a política de desenvolvimento territorial no meio rural representou um avanço considerável ao ampliar a capacidade de participação social dos atores no processo de diálogo, negociação, desenho e planejamento de políticas públicas, incrementando aquilo que poderíamos denominar como um dos atributos da gestão social dos processos de desenvolvimento.

É certo que esse acúmulo apresentou-se de forma completamente desigual nas diversas experiências existentes, tanto no que tange ao seu grau de cobertura (isto é, a capacidade de inclusão dos mais diferentes atores locais), como no que se refere ao seu grau organizacional (a forma pela qual se deu a constituição efetiva dos espaços e procedimentos utilizados nas diferentes etapas e/ou do ciclo da gestão social) e ao seu grau de efetividade social (ou seja, a representatividade e o alcance dos resultados alcançados com as ações operadas pela política – tanto em

---

32 Que, como vimos em tópico anterior, na perspectiva normativa da política devem ser construídos de forma participativa.





relação aos instrumentos adotados como em relação à forma como os mesmos foram empregados)<sup>33</sup>.

Contudo, pareceu-nos que a diversidade das situações e das soluções encontradas em cada caso, malgrado a existência de procedimentos normativos padronizados, revelou-se um instrumento rico de canalização da energia social acumulada, construída e/ou reconvertida, em prol de projetos que, de uma maneira ou de outra, obtiveram algum *estatuto territorial*, ultrapassando os limites dos interesses circunscritos a alguns grupos específicos e/ou determinados municípios. Essa autonomia relativa dos atores presentes no território permitiu a emergência de proposições mais diversas, moldando a normatividade excessiva das ferramentas administrativas desenhadas para o programa<sup>34</sup>.

Assim, nunca é demais lembrar que a vigência dos processos e políticas de gestão territorial deve comportar uma recuperação da bagagem histórica sobre os quais os mesmos se assentam, o caráter ativo da participação dos atores e, em particular, da própria intervenção do Estado. Uma, embora longa, passagem do texto de Brandão ajuda-nos a esclarecer e avançar sobre esse ponto. Diz o autor:

[...] a necessidade da ‘territorialização’ das intervenções públicas é tomada como panacéia para todos os problemas do desenvolvimento. Assevera-se, de forma velada ou explícita, que todos os atores sociais, econômicos e políticos estão cada vez mais plasmados, ‘diluídos’ (subsumidos), em um determinado recorte territorial. Na verdade, parece existir uma opção por substituir o Estado (‘que se foi’), por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstrata) que passa a ser chamada de território. Muitas vezes estão ausentes ou ‘mal abstraídas’ questões estruturais. Propugnam-se receitas genéricas, descurando, por exemplo, das especificidades de um contexto de país subdesenvolvido, continental, periférico e com uma formação histórica da escala local bastante peculiar. Lança-se mão de repertórios de boas práticas bem catalogadas, fruto de um esforço de pesquisa de criação de inventários de experiências de desenvolvimento territorial. O território passa a ser visto como o grande elemento repositório, condensador e, ao mesmo tempo, regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e po-

**33** Não é nosso propósito aqui avançarmos numa discussão a respeito da política de avaliação de políticas públicas. Para uma discussão inicial sobre o assunto ver, entre outros, Faria (2005).

**34** Aqui, talvez, como apontam Delgado e Zimmermann (2008), o formato da experiência dos Territórios Rurais de Identidade tenha tido maior êxito em revelar tais inovações do que aquele adotado pelos Territórios da Cidadania, onde as “margens de manobra” são mais restritas.





líticos. [...] À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consenso duradouros. É bom lembrar que tal consenso surge como pressuposto e não como propósito a ser construído. Negligencia-se, claramente, o papel, por exemplo, do Estado na provisão de infraestrutura, tanto *hard*, quanto *soft*, que penso, ainda são importantes fatores de estruturação de dinâmicas. Quase não se discutem ou questionam as relações de propriedade presentes em determinado território. O território que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformado em sujeito coletivo<sup>35</sup> (BRANDÃO, 2007: 49-50).

Mais à frente o autor retoma o tema para reforçar a crítica à “neutralidade das escalas” e resgatando o sentido da experiência das políticas territoriais:

[...] é necessário construir um lócus analítico de mediação das relações, de filtro interpretativo das relações de determinado recorte territorial de análise com as diferentes escalas espaciais. [...] Porém, a complexidade das análises que não tomam o território como uma entidade passiva [...] é enorme: um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder, etc. Neste sentido, defendo que pensar políticas públicas territorializadas passa por articular devidamente escalas, arenas, níveis e instâncias que se encontram tramados (BRANDÃO, 2007: 57).

Ou seja, é preciso pensar a dinâmica territorial de forma não autárquica, mesmo que se valorize os procedimentos de desenvolvimento endógeno dessas experiências. Isso obviamente implica numa gestão mais complexa intra e interterritórios, bem como entre os diferentes níveis por onde circulam os atores.

Dessa forma, a discussão sobre o processo de gestão social *ad-hoc* carrega dois aspectos que devem ser melhor examinados quanto aos limites e alcances que tal

---

**35** O autor completa o raciocínio acima apontando que “o território é transformado em sujeito coletivo, difuso, neutro; visão equivocada em que o território, coisificado, toma decisões, realiza opções, tem liberdade para construir, se tiver força de auto-ajuda, uma trajetória própria de desenvolvimento sustentável. [...] É um retorno, com maior sofisticação, à velha visão reificada do território, capaz de vontade e endogenia, que oferecer sua plataforma vantajosa, segundo uma concepção empirista do espaço, um continente dado como existente, onde vêm se inscrever as coisas descritas” (Brandão, 2007: 50).





perspectiva assume no desenvolvimento territorial: a) é preciso pensar sob qual contexto e/ou arranjo institucional a experiência de gestão se desenvolve, como já afirmamos no segundo item deste texto. Se a perspectiva ofertada é aquela que enfatiza a política territorial como uma política de combate à pobreza, os instrumentos e as práticas relativas à gestão social assumirão certamente uma performance muito diferente quando a ênfase do programa estiver centrada na construção de cadeias produtivas dispostas em “arranjos” locacionais determinados; b) o outro ponto refere-se àquilo que Favareto (2008: 6) lembrou corretamente, isto é, a forma pela qual foram mobilizados os atores, escolhidos os segmentos sociais participantes é crucial para definir o funcionamento da gestão territorial<sup>36</sup>.

Mesmo discordando de uma generalização a respeito desse ponto, a lembrança do autor é pertinente: “os Codeters não eram criados como expressão das forças sociais locais em torno de um projeto de desenvolvimento territorial, mas antes o contrário: eram comunicados da disponibilidade de recursos e convocados a elaborar um plano para poderem acessá-los”.

Em termos de proposições parece-nos importante ressaltar alguns pontos, embora uma listagem mais exaustiva contemplasse questões adicionais ou mesmos subjacentes aos aspectos aqui elencados.

Há, primeiramente, uma clara necessidade de melhorar a forma como o Estado atua nas instâncias territoriais, fortalecendo o processo de “profissionalização” da atividade de gerenciamento territorial, corroborando para uma burocracia mais robusta nessas instâncias. De certa maneira é preciso não confundir aumento de participação e controle social dos atores com desresponsabilização das funções que deveriam ser típicas de Estado (no nosso caso, em particular, mobilizar os atores mais frágeis, dotar a escala territorial de infraestrutura e recursos necessários para seu funcionamento, dispor de funcionários contratados para tanto com disponibilidade de tempo para o encaminhamento e execução das ações, etc.). Por outro lado, um aumento da burocracia qualificada não exclui – e não deveria excluir – a efetiva participação dos atores no processo de tomada de decisão das ações territoriais.

É fundamental, adicionalmente, repensar a forma como se dá o financiamento dos projetos territoriais no que tange aos gastos com investimentos (infraestrutura) e aos arranjos daí derivados. Efetivamente uma gestão dos recursos (ainda que esta não deveria ser a única característica que mobilizaria os atores na condução do processo) deve supor um maior grau de autonomia das instâncias territoriais na recepção e aplicação dos mesmos nas atividades inscritas nos diversos PTDRS. No entanto, tal perspectiva esbarra no marco jurídico-legal sobre o qual se assenta

---

36 Ou, ainda, para ficarmos nos termos de Diniz (2007) quando se refere à ideia de um “experimentalismo institucional”.





a experiência de territorialização de políticas e também a pouca experiência dos gestores governamentais (especialmente de políticas setoriais) em submeter seus projetos e orçamentos para análise em arenas mais amplas.

Como já chamávamos atenção no segundo tópico deste texto, é preciso afinar os instrumentos que permitam uma maior agilidade nos processos de financiamento dos projetos territoriais operados com os recursos do PROINF. Isso passa, em parte, pela melhor qualificação dos projetos em si, exigindo uma melhoria no processo de elaboração dos mesmos. Mas, o ponto fundamental, no que tange à gestão social, é a efetiva capacidade de o Colegiado exercer o controle social da aplicação dos recursos, acompanhando a execução das atividades do projeto, sejam estas de custeio e/ou investimento. Para tanto a adoção de um sistema que permita o registro e lançamento dos desembolsos e o cumprimento de metas previstas para a execução dos projetos, pode ser um instrumento ágil que facilite tal controle.

Embora o Portal dos Territórios já contenha uma listagem das ações e respectivas dotações orçamentárias, é preciso trabalhar num plano mais detalhado, por território, com os efetivos pagamentos e realizações de despesas. Num plano mais geral, o novo sistema de registro dos recursos repassados pelo governo federal (SICONV), poderá, caso exista essa possibilidade de “abertura” dos dados, facilitar o gerenciamento das despesas.

Além de ampliar, a partir de um projeto estratégico, o arco de atores sociais que efetivamente promoverão a interlocação com as políticas públicas, é preciso, ainda, pensar no processo de capacitação desses atores sociais (tanto do setor público, como da sociedade civil) para operarem de forma mais efetiva na gestão dos territórios.

Do ponto de vista técnico-instrumental, a produção, sistematização e acesso às informações territoriais ganharam forte impulso com a formalização do SIT (Sistema de Informações Territoriais). Todavia é preciso melhorar dois aspectos: a) a discussão sobre a matriz de programas, políticas e ações e sua respectiva dotação orçamentária deve ser aperfeiçoada, em especial quando o arranjo institucional implica a articulação de ministérios tão distintos, como no caso dos TCs; b) nem todos os territórios alimentam devidamente os campos previstos para informação.

Particularmente há uma ausência acentuada na disponibilidade para consulta dos Planos Territoriais de Desenvolvimento, o que pode indicar um problema específico de inserção da informação, mas também a fragilidade ou a inexistência de tais planos concretamente. Uma divulgação mais ampla dos mesmos facilita o processo de gestão e permite compartilhar experiências entre os diferentes territórios.





Como dissemos anteriormente, no segundo tópico, a instância primordial de articulação das políticas e do exercício da gestão social é o colegiado. Porém, como fortalecer o CODETER? Primeiramente nos parece fundamental o reconhecimento/ fortalecimento destes espaços pelo próprio governo, nas suas diferentes instâncias (estados, municípios, União e diferentes ministérios), como espaços de planejamento/execução/avaliação das políticas públicas. Estes espaços já existem, no entanto eles são fracos perante à institucionalidade vigente do Estado. Segundo, garantir o permanente funcionamento e capacitação dessas estruturas, o que vai dar mais legitimidade/qualidade aos CODETERS e as ações dos representantes nestes espaços. Terceiro, estimular permanentemente a base social local a atuar nesses espaços.

A pulsão permanente (usando um termo da psicanálise), o que não exclui o diálogo e chegada ao consenso, pode garantir o envolvimento social e consequentemente a sustentabilidade desses espaços. Quer dizer, na medida em que são espaços (razoavelmente) abertos, eles não são espaços de alguns, o que os torna permanentemente participativos.

Em suma, uma experiência com o calibre da política territorial existente no contexto brasileiro recente apresenta janelas de oportunidade para inovações institucionais e mecanismos de governança e gestão participativa que não devem ser desprezadas. O acúmulo observado até o momento confere à escala supramunicipal um espaço importante no desenho e implementação de políticas que, se por um lado não eliminam as iniciativas locais/municipais, por outro revelam a capacidade que determinados projetos possuem em atingir uma esfera mais ampla que garanta sua continuidade à medida que legitima suas ações no lastro de atores sociais envolvidos, dispendo de certa autonomia em relação aos humores da política local.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

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

ARAÚJO, T. B. *Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais*. Apresentação no II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Salvador, nov. 2007.

AZEVEDO, S. G.; ARAUJO, C.R.; PIRAUX, M. O papel e os desafios do fórum no enfoque do desenvolvimento territorial. *Raízes – revista de ciências sociais e econômicas*, v.24, n. 1/2, jan./dez., 2005.

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.

BARRET, P. *Guide pratique du dialogue territorial – concertation et médiation pour l’environnement et le développement local*. Paris: FDF, 2003.

BONNAL, P.; PIRAUX, 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.; TONNEAU, J.P.; SIDERSKY, P. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: caso do município de Lagoa Seca no Agreste paraibano. In: Tonneau, J.P.; Sabourin, E. (orgs.). *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007.

BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: Ortega, A.C.; Almeida Fo., N. (orgs.). *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL. CASA CIVIL. *Agenda social*. Brasília: 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. *Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: MDA/CONDRAF, 2005. (Série Documento do CONDRAF, 1).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. *Resolução nº 48 de 16 de setembro de 2004*. Diário Oficial da União, 23/09/2004.





BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. *Resolução nº 52 de 16 de fevereiro de 2005*. Diário Oficial da União, 17/02/2005.

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 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. *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 de Desenvolvimento Territorial. *Referências para a gestão social dos territórios rurais – Guia para a organização social*. Brasília: SDT, 2006c. (Documentos de Apoio, 3).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Referências para a gestão social dos territórios rurais – Guia para o controle social*. Brasília: SDT, 2006d. (Documentos de Apoio 4).

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 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.

CASSEL, G. (entrevista). Aonde políticas públicas nunca chegaram. *Teoria e Debate*, v.21, n. 76, mar./abr., 2008.

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

DELGADO, N.; BONNAL, P., LEITE, S.; KATO, K. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais*. OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA/Fórum DRS. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2008 (Relatório de Pesquisa).







DELGADO, N.; ZIMMERMANN, S. *Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades – Relatório preliminar 1*. Rio de Janeiro: OPPA/ CPDA/UFRRJ/IICA, nov., 2008.

DELGADO, N.; ZIMMERMANN, S. *Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades – Relatório 2*. Rio de Janeiro: OPPA/ CPDA/ UFRRJ/IICA, dez., 2008.

DINIZ, P. *Da experimentação social ao “experimentalismo institucional” – Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil: experiências no Semi-Árido*. Campina Grande: UFGC, 2007. (Tese de Doutorado).

ECHEVERRI, R. *Articulación de políticas y participación social*. San Jose: IICA, 2007.

ECHEVERRI, R. *La gestión social del territorio: el desafío de la multidimensionalidad*. Fortaleza, III Fórum Internacional sobre Desenvolvimento Territorio, mimeo, 2008.

ECHEVERRI, R. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.

ECHEVERRI, R.; RIBERO, M. P. *Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável – visão do território na América Latina e no Caribe*. Brasília: IICA, 2005.

EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1995.

FARIA, C. A. P. A política de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n.59, out., 2005.

FAVARETO, A. Empreendedorismo e dinamização dos territórios de baixa densidade empresarial – uma abordagem sociológica e econômica. *Raízes – revista de ciências sociais e econômicas*, v.24, n. 1/2, jan./dez., 2005.

FAVARETO, A. *Três instantâneos sobre a gestão social do desenvolvimento territorial nos anos 2000 – notas para um balanço*. Trabalho apresentado no III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, Fortaleza, 2008.

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).

FLEXOR, G.; LEITE, S. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: Fátima, E.N. et al. (orgs.) *Mundo rural IV: configuração rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.





FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, n. 21, jun., 2000.

GUEDES E GUEDES, C. *Programa "Territórios da Cidadania": conceitos, estratégias e perspectivas*. Apresentação no Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Rio de Janeiro: CPDA, 2008.

HIRSCHMAN, A. O. *Getting ahead collectively*. Nova Iorque: IAF, 1984.

LACERDA, C. *Boa prática: processo de construção da gestão social do território*. III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial. Fortaleza, 2008. (Apresentação).

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.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. *Gestão social dos territórios*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ-OPPA-IICA, 2008. (Relatório Preliminar 2).

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. XLIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER). *Anais...* Fortaleza, 23 a 27 de Julho 2006.

MARQUES, P. E. M. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: Schneider, S., Silva, M.K., Marques, P.E.M. (orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

MIRANDA, C. e COSTA, C. (orgs). *Gestão social do território: experiências no estado do Maranhão*. Brasília: IICA, 2005.

MULLER, P. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In : Faure, A. et al. (dir.) *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan, 1995.





MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2004.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural: limites e possibilidades dos CONSADs. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, v.45, 2007.

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).

PERRAT, J. Nouveau modèle d'emploi: régulation sectorielle et/ou régulation territoriale ? In : Laurent, C. ; Tertre, C. (eds.). *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*. Paris : L'Harmattan, 2008.

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.

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*. Brasília: Fórum Virtual de Discussão sobre Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial, 2007. (<http://www.iicaforumdrs.org.br>)

SACHS, I. *Conferência Magna*. III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial. Fortaleza, IICA-Fórum DRS/ BNB, 2009. (mimeo).

SCHNEIDER, S. et al. *Avaliação de desenvolvimento rural em quatro territórios rurais – Brasil*. Porto Alegre: FAURGS/SDT-MDA, 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

SOUTO, A. L. *Território dos Vales do Curu e Aracatiaçu: Boa prática: processo de construção da gestão social do território*. Apresentação no III Fórum Internacional sobre Desenvolvimento Territorial, Fortaleza, nov., 2008.

TAKAGI, M. Câmaras setoriais agroindustriais: da reivindicação para a auto-regulação? *Revista de Economia Agrícola*, São Paulo, v.49, n.2, 2002.

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).





## ANEXO 1

### **BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E FONTES CONSULTADAS NO ESTUDO**

Para o desenvolvimento desse estudo estamos nos valendo de um amplo conjunto de fontes e dados coletados em diferentes situações. Além da revisão bibliográfica e documental, já relatada nos Relatórios Preliminar 1 e Preliminar 2 e complementada na empreitada atual (incluindo teses e dissertações defendidas sobre o tema), para os produtos seguintes foram coletadas informações – qualitativas e quantitativas – em fontes complementares que descreveremos a seguir.

A primeira dela refere-se à sistematização das apresentações e discussões travadas no âmbito do III Encontro Nacional do CODETER, onde uma ampla base de atores sociais, representativos dos quase 170 Territórios Rurais (e dos 60 Territórios da Cidadania) esteve reunida em Beberibe/CE, para debater questões relativas ao funcionamento dos colegiados territoriais e dos territórios propriamente ditos. Em pauta, por exemplo, a transição do formato Território Rural de Identidade para Territórios da Cidadania, cujas implicações foram objeto do Relatório Preliminar 1.

A segunda trata-se do material apresentado (textos e apresentações), das observações registradas e da sistematização dos debates ocorridos durante o III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, realizado em Fortaleza/CE.

Durante esse mesmo evento, realizamos uma enquete junto aos atores estratégicos – governamentais e não governamentais – sobre a percepção, gargalos e proposições relativas ao processo de gestão social dos territórios. Para tanto foram “entrevistados” durante o evento de Fortaleza, gestores públicos ligados aos programas de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) e Territórios da Cidadania (TC), bem como representantes dos diversos segmentos que compõem a base dos Colegiados Territoriais, selecionados a partir da sua participação durante o Encontro Nacional do CODETER, guardando alguma ‘representatividade’ regional. Obviamente, não há aqui qualquer pretensão estatística na construção de uma amostra, mas apenas a realização de uma sondagem orientada a saber do entrevistado os seguintes aspectos:

- a) o que o(a) senhor(a) entende por gestão social dos territórios?
- b) quais os principais problemas/desafios da gestão territorial?
- c) que medidas/propostas seriam necessárias para superar tais problemas?





Essa sondagem deu origem a algumas fichas, trabalhadas ao longo do estudo, cujo tratamento subsidiou a análise que desenvolvemos sobre o tema da gestão territorial. Uma apresentação sintética das mesmas foi objeto do Relatório Preliminar 2.

Finalmente, uma última investida no levantamento de informações primárias, consistiu na realização de trabalho de campo em territórios escolhidos. Para tanto foram selecionados, após consulta aos dados dos SIT (Sistema de Informações Territoriais) e do Portal do Territórios da Cidadania, bem como à sistematização apresentada no Relatório Preliminar 1, territórios distribuídos nas diferentes regiões do país, guardando alguma representatividade em relação às especificidades regionais, que atendessem aos requisitos do nosso estudo e dos Eixos Temáticos considerados na pesquisa:

- i) constituir-se num Território da Cidadania
- ii) localização geográfica diferenciada
- iii) dinâmica social e política (contexto institucional) que apresente questões pertinentes ao estudo
- iv) existência de material secundário (dados, análises, documentos, etc.) sobre o território
- v) existência de contatos que pudessem ser acionados para a realização do trabalho

Nesse sentido foi construído um Roteiro Comum de Entrevistas (ver Anexo 2), atendendo aos diferentes eixos da pesquisa, em particular aquele relativo ao tema em apreço nesse relatório.

Nessa primeira etapa de viagens (visto que os estudos sobre as dinâmicas territoriais terão continuidade em 2009), foi visitado o Território da Borborema (no estado da Paraíba), composto por 21 municípios, onde foram realizadas mais de 20 entrevistas com atores (incluindo representantes do poder público e agências de financiamento) estratégicos no processo de constituição do território. Além disso, foi levantado material secundário (particularmente bibliográfico) que serviu de apoio a execução do projeto.

O trabalho de campo foi realizado durante a primeira semana de dezembro de 2008, como já informado na Introdução desse texto, e contou com a participação dos pesquisadores Nelson Delgado, Sergio Leite, Karina Kato e Silvia Zimmermann. Registramos ainda o apoio fundamental de Marc Piraux, da Universidade Federal de Campina Grande e do CIRAD, para a realização das entrevistas nos municípios visitados.

Para esta finalidade, procuramos contemplar o maior número possível de organizações, por meio dos seus representantes, envolvendo segmentos favoráveis





e contrários à política, bem como agências governamentais (Prefeitura, Emater, Secretarias, etc.), universidades, organizações não governamentais e entidades de assessorias e movimentos sociais e sindicais (Sindicato de Trabalhadores Rurais, movimentos de luta por terra, etc.), bem como representantes das instâncias locais e territoriais propriamente ditas (conselhos, colegiados, fóruns, núcleos, coordenações, articuladores, etc.).

Além das entrevistas propriamente ditas, foram realizadas atividades envolvendo observações de campo e uma discussão coletiva com os atores locais (restituição) onde os pesquisadores apresentaram uma sistematização das suas impressões de trabalho sobre o caso.

Finalmente foram ainda contemplados com entrevistas alguns informantes complementares, vinculados ao exercício da política territorial. A listagem completa das pessoas entrevistadas pelo estudo encontra-se no Anexo 3.





## ANEXO 2

### EIXOS TEMÁTICOS DA PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

#### **ROTEIRO COMUM DE ENTREVISTA** (ATORES SOCIAIS E GESTORES DE POLÍTICAS)

NOVEMBRO DE 2008

#### **Introdução**

Comente um pouco sobre o surgimento do território. Como se deu o processo de organização territorial? Ele já existia previamente ao trabalho desenvolvido pela SDT? Quais os atores/ organizações envolvidos no início? Como eles foram identificados? Existiram(em) atores contrários à ideia?

Que instâncias, espaços, redes e/ou articulações foram construídos/montados para colocar a proposta territorial na prática? Para tanto, tomou-se alguma experiência anterior como exemplo (ou houve alguma orientação específica sobre o assunto)?

#### **Novas Institucionalidades e Políticas Públicas**

Como está estruturado o território hoje? Houve alguma mudança em relação ao início? Quantos municípios fazem parte do território? Quais são as instâncias e espaços que efetivamente operam? Quais são os atores que participam? Alguma organização chegou a deixar de participar (por quê)? Existem atores que ainda não participam mas poderiam participar?

Tomando o quadro de atores que participam da dinâmica territorial, é possível detectar algum tipo de aliança entre eles? Em que momento tais alianças operam? Seria possível caracterizar o tipo de aliança (tema, grupo de atores, etc.)? Existem alianças entre os territórios? Você tem conhecimento da proposta de construção de uma rede de territórios?

A existência desse formato territorial possibilitou acessar (ou acessar de uma forma melhor) recursos financeiros, potencializar relações políticas, etc.? Detalhar.





Qual a relação do território com as prefeituras dos municípios envolvidos? Como se dá a articulação entre o Colegiado Territorial e os CMDRs? Há também articulações com secretarias ou outros órgãos do governo estadual (incluindo o CEDRS)? E com o governo federal, quais são os órgãos/ministérios com os quais esse território tem um diálogo maior e mais frequente?

Como são identificadas as principais demandas do território e como essas são encaminhadas ou apresentadas no Fórum territorial? Quem pode apresentar essas demandas e propor alternativas para seu atendimento?

Como se dá o processo de articulação de diferentes políticas públicas no território com o objetivo de atender as demandas identificadas e priorizadas pelo Fórum territorial?

Esse processo de articulação de políticas públicas foi facilitado com a mudança para território da Cidadania? Quais as principais mudanças percebidas na transição do Território de Identidade para o Territórios da Cidadania no início do ano? Aspectos positivos da mudança. Quais os avanços identificados na ampliação do Território de Identidade para Territórios da Cidadania? Quais as principais dificuldades ou problemas que estão atrelados ao programa Territórios da Cidadania (em algum aspecto o Território da Identidade era melhor)?

## **Gestão Social e Sistema de Financiamento**

Explique um pouco como funciona a dinâmica territorial. Onde são tomadas as decisões, quem participa dessa instância e como tais decisões são encaminhadas.

Como são construídos os projetos territoriais encaminhados para financiamento? Há algum tipo de acompanhamento posterior sobre a forma de implementação e os resultados alcançados? Como se escolhe e são compostos o núcleo de coordenação e os grupos temáticos encarregados da seleção dos projetos a serem financiados? Existem critérios definidos para a escolha dos projetos? Como são formulados esses critérios e como os projetos são hierarquizados em ordem de prioridade ou importância?

Quem financia os projetos? Existem articulações com os bancos? Quais?

O que você entende por gestão social? Quem participa da gestão social e como ela se dá no território? Existem arenas específicas (pré-definidas) onde efetivamente se daria a gestão social, como encontros territoriais ou regionais?

Há a consolidação de uma metodologia para exercício da gestão social, ou seja, existem processos formalizados que garantam e incentivem a gestão social pelos atores locais do território?







Quais os principais gargalos na gestão social? Você teria sugestões/propostas que poderiam solucionar esses gargalos? Quais?

### **Marco Jurídico**

Em sua opinião existe algum tipo de bloqueio jurídico e/ou legal que impeça ou dificulte o desenvolvimento territorial? Caso positivo discutir um pouco mais tais bloqueios, como se dão, onde se concentram, etc.

É necessário algum tipo de referência legal/jurídica para implementar algum tipo de dinâmica específica no território? Qual(is)?





## ANEXO 3

### LISTAGEM DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Nome dos Entrevistados	Vínculo Institucional	Período
Adilma Pereira Fernandes	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra	Dezembro 2008
Alexandro Eduardo	UFPB	Dezembro 2008
Antonio Ferreira Filho	Emater da Paraíba	Dezembro 2008
Antonio Junior da Silva	Articulador Territorial de Borborema	Dezembro 2008
Argemiro Correia de Almeida	CMDRS de Itaporã	Novembro 2008
Ari	Sindicato de Trabalhadores Rurais Massaranduba	Dezembro 2008
Carcus Azevedo Santos	GESTAR/MMA	Novembro 2008
Carlos Douglas de Oliveira	SDT/MDA	Novembro 2008
Edilson Oliveira	Pólo Sindical Sudoeste da Bahia	Novembro 2008
Geovanni Medeiros Costa	Articulador Territorial de Borborema	Dezembro 2008
Ivanilson Guimarães	IICA/SDT/MDA	Novembro 2008
José Ernesto	Massaranduba	Dezembro 2008
José Silva	Secretaria de Agricultura de Massaranduba	Dezembro 2008
Junior Quirino Cavalcante	Prefeitura de Mirante do Paranapanema	Novembro 2008
Juvenal de Souza	Articulação do Semiárido	Novembro 2008
Luciano Silveira	AS-PTA Paraíba	Dezembro 2008
Marenildo Batista da Silva	Arriboçã	Dezembro 2008
Marenilson Batista da Silva	Delegacia MDA da Paraíba	Dezembro 2008
Marlene Bamberg	Prefeitura de Santa Maria	Novembro 2008
Nelson Anacleto	Vice-prefeito de Lagoa Seca	Dezembro 2008
Nelson Ferreira	Sindicato de Trabalhadores Rurais Lagoa Seca	Dezembro 2008
Patrícia Neves	Banco do Nordeste	Dezembro 2008
Paulo Diniz	UFRPE	Dezembro 2008
Regina Rodrigues de Freitas	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasília	Novembro 2008
Rosangela Maria Anglinoni	Prefeitura de Guaranyaçu	Novembro 2008
Vera Azevedo	CONDRAF/SDT/MDA	Novembro 2008
Zeomax Ferreira	Fórum de Borborema	Dezembro 2008







## ANEXOS

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO – UFRRJ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – ICHS  
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – DDAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO,  
AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA

### **III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: modelos e instrumentos para a gestão social dos territórios**

#### **Memória e Relatoria do Evento**

Sistematização:  
Karina Kato  
Marcelo Miná Dias

Equipe de Pesquisadores:  
Leonilde Medeiros  
Nelson Giordano Delgado  
Philippe Bonnal  
Sérgio Pereira Leite  
Ademir Cazella  
Secretária: Diva Azevedo de Faria

#### **Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ**

Rio de Janeiro  
Setembro de 2009





## INTRODUÇÃO

O **III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: modelos e instrumentos para a gestão social dos territórios**, realizado no período de 5 a 7 de novembro de 2008, em Fortaleza/CE, teve como objetivo principal refletir sobre os desafios e os limites da gestão social dos territórios no Brasil. 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 do Ceará e o Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT) e contou com a colaboração do Banco do Brasil, do Ministério de Meio Ambiente (MMA) e do 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 III Fórum buscou dar continuidade às discussões iniciadas em 2003, em Fortaleza/CE, com o I Fórum Internacional "Território, Desenvolvimento Rural e Democracia" e retomadas em novembro de 2007 na ocasião do II Fórum de Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. O primeiro encontro centrou-se 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 e o segundo buscou aprofundar a reflexão em torno do território como espaço privilegiado para a articulação de demandas sociais, políticas públicas e atores sociais.

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 III 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 DRS). 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 o debate sobre a gestão social, seus instrumentos, desafios e limites. A terceira etapa correspondeu à realização do Seminário Presencial Internacional, cujo conteúdo apresentaremos 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 consolidação de processos participativos e de gestão social nos territórios e com o fomento de processos de desenvolvimento territorial no Brasil.





## **PROGRAMAÇÃO DO EVENTO**

Banco do Nordeste Passaré – Fortaleza/Ceará

### **DIA 05/11/2008 – CERIMÔNIA DE ABERTURA**

**17h às 19h – Composição da mesa e palavras de abertura pelas autoridades presentes**

**19h às 20h – Palestra Magna: Gestão Social para o Desenvolvimento Sustentável e Democrático dos Territórios**

Ignacy Sachs – Prof. da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris

### **DIA 06/11/2008 – PALESTRAS, PAINÉIS E DEBATES**

**8h30 às 10h30 – Gestão Social e Desenvolvimento Sustentável dos Territórios: os desafios da multidimensionalidade**

Palavras da Coordenação do Evento

Coordenadora de mesa: Lúcia Falcón – Secretária de Planejamento do Estado de Sergipe

Rafael Echeverri – Consultor do IICA

Tânia Bacelar – Prof<sup>a</sup> da Universidade Federal de Pernambuco

**11h às 13h – Modelos e Instrumentos para Gestão Social dos Territórios**

Coordenador de mesa: Camilo Santana – Secretário de Desenvolvimento Agrário do Ceará

Ribamar Furtado e Eliane Furtado – Professores da Universidade Federal do Ceará

Humberto Oliveira – Secretário de Desenvolvimento Territorial/MDA

Airlson Favareto – Prof. da Universidade Federal do ABC

**14h30 às 18h – Boas Práticas Estrangeiras de Gestão Social**

Coordenador de Mesa: Carlos Américo Basco – Representante do IICA

José Emílio Guerrero – Prof. da Universidade de Córdoba (Espanha)

Emmanuelle Benson – Diretora do Projeto “Pays Corbières-Minervois” (França)

José Antônio Herrera – Esp. em Desenvolvimento Rural do IICA (El Salvador)

René Unda – Esp. em Desenvolvimento Rural do Ministério de Inclusão Econômica e Social (Equador)





## **DIA 07/11/2008 – PAINÉIS E DEBATES**

### **9h às 13h – Boas Práticas Brasileiras de Gestão Social**

Banco do Nordeste do Brasil: A contribuição do Nordeste Territorial para o fortalecimento da governança em cadeias produtivas – Fábio Cardoso

Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará: Processo de construção da gestão social dos territórios do Estado do Ceará – Camilo Santana e Antônio

Lacerda Souto (SDT/MDA)

Banco do Brasil: Desenvolvimento Regional Sustentável – Paulo Odair Frazão

Instituto Pólis: Gestão social no meio urbano – Sílvio Caccia Bava

Coordenador de Mesa: Pedro Lapa – Diretor do BNB

### **14h30 às 16h30 – Mesa redonda: A perspectiva sobre a gestão social para o desenvolvimento sustentável e democrático dos territórios, na visão dos representantes governamentais, dos movimentos sociais, colegiados territoriais e das entidades de fomento**

Coordenação de mesa: Ronald Lobato – Secretário de Planejamento da Bahia

Ibase: Território, Identidade e Soberania – Itamar Silva

Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional/MI – Henrique Villa Ferreira

Representante dos Colegiados Territoriais

CONTAG – Manoel dos Santos

### **17h às 18h30 – Apresentação da Relatoria**

Coordenador de mesa: Carlos Miranda – Especialista em Desenvolvimento Rural, IICA

Equip e OPPA/CPDA /UFRRJ

Sérgio Leite

Leonilde Medeiros

Philippe Bonnal

Ademir Cazella

Nelson Delgado





## **DIA 05/11/2008**

### **17h às 19h – Composição da mesa e palavras de abertura pelas autoridades presentes**

Exmo. Senhor Camillo Santana Secretaria Estadual do Desenvolvimento Agrário Ceará (representa o governador Cid Ferreira Gomes)

Exmo. Sr. Roberto Smidth – Presidente Banco do Nordeste

Exmo. Sr. Humberto Oliveira – Secretário de Desenvolvimento Territorial (representa Guilherme Cassel)

Exma. Sra. Márcia Damo – Ministério Integração Nacional

Exmo. Sr. Carlos Américo Basco – IICA no Brasil

Exmo. Sr. Dedé Teixeira – Deputado Assembléia Legislativa Ceará

Exmo. Sr. Kley Jones- Superintendência Banco do Brasil

Exmo. Sr. Marcelo Pinheiro – Agropólos Ceará

### **19h às 20h – Palestra Magna: Gestão Social para o Desenvolvimento Sustentável e Democrático dos Territórios**

IGNACY SACHS – Prof. da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris

Vivemos um momento de aceleração da história. A crise que abala o mundo e se espalhou pelo mundo afora representa uma relação aos trinta anos de neoliberalismo extremado, baseado no mito dos mercados que se autorregulam. Foi semelhante ao que foi a queda do muro de Berlim para o socialismo real.

Esses acontecimentos significam que estamos “sentados em cima” de paradigmas falidos: o socialismo real e o neoliberalismo. Mesmo os vários setores da social democracia europeia pecaram nos últimos trinta anos e, sob pressão do neoliberalismo, foram longe demais ao dizer sim à economia de mercado e não à sociedade de mercado. Geramos uma sociedade de mercado com todos os problemas que isso representa.

Ante a paradigmas falidos, estamos condenados a inventar novos paradigmas. Por esta razão, acredito que esse debate que realizamos aqui seja atual e importante. Mas se mudarmos de perspectivas e se formos para o tempo longo e pegarmos todo o período de coevolução da espécie humana com a biosfera, veremos que nesse longo período tivemos até agora duas transições. A primeira ocorreu há 12 mil anos, com a revolução neolítica, com a domesticação de plantas e animais, a







sedentarização que isso permitiu, a urbanização que se seguiu. A segunda deu-se no final do século XVII com o crescimento da importância da energia fóssil, período que se manteve até o período recente. Primeiro o carvão e, mais tarde, o petróleo e o gás.

Atualmente, vivenciamos um período de terceira transição, com a saída gradual da era do petróleo (Oil Endgame). Transição para uma etapa que chamaremos de etapa das energias renováveis. Vivenciamos, em minha opinião, um período que determina o final da era do petróleo.

Duas razões que reforçam a conclusão que vivenciamos um período de esgotamento da era do petróleo:

1 – As descobertas das novas reservas são bem menores do que o consumo atual do petróleo, em que pese as descobertas do pré-sal. Estamos no pico do uso de petróleo. Isso determina que atravessaremos o período de máxima utilização do petróleo, chegaremos ao limite de produção e, então, teremos uma queda. Quando chegarmos a esse período, os preços do petróleo serão muito altos, e esse cenário será propício ao desenvolvimento de fontes alternativas que se tornarão mais atrativas.

2 – Deveríamos já estar pensando numa saída, por causa das mudanças climáticas pelo acúmulo dos gases de efeito estufa.

Na verdade, essa maior preocupação com relação ao desenvolvimento das fontes alternativas já deveria ter sido intensificada. Estamos vivendo uma crise ambiental grave, decorrente da acumulação de gases de efeito estufa na atmosfera. Contudo, ainda avançamos pouco no que concerne às energias renováveis. E já chegamos perto do período de esgotamento das fontes de combustíveis fósseis!

Se olharmos para o passado, facilmente detectaremos que em nenhum momento uma fonte de energia foi abandonada, deixada de ser utilizada porque ela estava se esgotando. Em todos os casos, alteramos as fontes de energia utilizadas motivados pela descoberta de novas fontes de energia, mais cômodas e eficientes, ou melhor, mais adaptadas ao nosso estilo de sociedade. Portanto, voltando para o presente, já deveríamos estar estudando a fundo novas fontes de energia. Estamos atrasados. No nosso caso, no presente, estamos condenados a buscar saídas para o petróleo, ainda que ele não esteja totalmente esgotado.

O que significa, então, esta terceira fase de transição para o Brasil? Ela significa a necessidade de avaliar até onde se pode caminhar rumo à construção de uma nova civilização: uma biocivilização moderna, baseada no uso múltiplo da biomassa. A biomassa é alimento humano, ração animal, adubo verde, é energia, material de construção e todo um leque cada vez maior de subprodutos. Devemos pensar na direção de construção de uma sociedade fundada em fontes diversificadas e alternativas de energia. A biocivilização terá uma sociedade baseada no trinômio:





biomassa, biodiversidade e biotecnologias – estas últimas destinadas a ampliar o leque de produtos derivados na biomassa e biodiversidade.

Nesse contexto, o Brasil é o país que apresenta atualmente as melhores condições para enfrentar essa transição, apresentando condições inclusive para liderar essa transição. A fonte de energia que estará no centro dessa nova fase é o sol. O sol, ao contrário do petróleo, não precisa de grandes manobras políticas ou econômicas para ser mantido. Ele requer apenas a organização apropriada da produção.

Estamos entrando nesta era que vai, provavelmente, nos levar a reenfocar a importância do desenvolvimento rural. O rural nesse contexto é ressignificado, ganhando novas interpretações. Essa nova era nos leva a reenfocar a importância do desenvolvimento rural, porque a biomassa, ainda que possa ser produzida em pequena quantidade no meio urbano, é produzida na maior parte das vezes no meio rural. Assim inicia-se um novo ciclo de desenvolvimento rural.

Eu não concordo, neste sentido, com o diagnóstico de alguns órgãos internacionais que afirmam que a solução para o desenvolvimento das sociedades seria avançar com a urbanização e com o estilo de vida urbano. Comemoram o fato de que a metade da humanidade já está urbanizada e insinuam que não haveria outro progresso possível a não ser por meio da urbanização. Contudo eu me recuso a concordar com essa ideia de que milhões de pessoas que vivem nas favelas estejam realmente urbanizados, desenvolvidos. Para mim eles estão num purgatório e constituem uma enorme massa que espera ser urbanizada. Porque urbanização significa um teto decente, uma oportunidade de trabalho decente e a possibilidade de exercer a sua cidadania.

Em minha opinião, o contexto atual e as perspectivas de futuro que começam a se delinear, desmentem essa visão. Não podemos sobrevalorizar os efeitos da urbanização e nem colocar, como se fazia anteriormente, um sinal de igualdade entre urbanização e desenvolvimento.

Uma urbanização precoce e mal resolvida não é desenvolvimento, seria mais um sinal de mau desenvolvimento. Nosso desafio é pensar um desenvolvimento rural que seja sustentável e incluyente. E é neste começo do século XXI que estamos enfrentando simultaneamente dois desafios: a mudança climática e o *déficit* crônico e grave de oportunidades de trabalho decente –segundo a definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), trabalho decente não é qualquer meio de sobrevivência, é um trabalho razoavelmente remunerado dentro do padrão de desenvolvimento do país em questão, realizado em condições razoáveis de saúde e dando lugar a relações de trabalho que respeitem a dignidade do trabalhador. Se quisermos falar de desenvolvimento temos que nos referir às oportunidades de trabalho decente e não de oportunidades de sobrevivência.





O problema que se coloca é: como atingir ou atacar simultaneamente esses dois desafios? Reduzir os gases de efeito estufa, parar de desmatar, conservar a biodiversidade, gerando ao mesmo tempo em número suficiente oportunidades de trabalho e de renda.

O primeiro nos remete à ecologia e ao que eu chamaria de postulado ético de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ecologia é isso, temos que legar aos nossos filhos, netos e bisnetos um planeta razoavelmente preparado para que a espécie humana continue a habitá-lo. O segundo desafio nos remete a uma solidariedade sincrônica com as gerações presentes, é o problema social. Os dois desafios desembocam sobre a questão do território. Esses dois desafios, juntos, nos remetem a questão do território. Os territórios ganham destaque por conta da imensa diversidade biológica, social e cultural que apresentam.

Devemos voltar e recuperar os pontos de vista metodológicos da Geografia da Fome, de Josué Castro. Aprender com ele que todos os problemas sociais que hoje se apresentam, dos quais um dos mais graves é a fome, podem e devem ser mapeados. Neste sentido, ele foi um dos pioneiros da ecologia. Precisamos não apenas mapear os problemas sociais, mas mapear também os recursos latentes potenciais, suscetíveis de serem bem utilizados para resolver os problemas sociais, mas de forma coerente. Como fazer o bom uso dos recursos. O bom uso da natureza remete ao uso que obedece aos preceitos da sustentabilidade ecológica, mas para mim a sustentabilidade ecológica e a sustentabilidade social são indissolúveis. Impossível pensar numa sem levar em consideração a outra. Importante dizer isso porque neste momento há uma tendência para discutir a sustentabilidade ambiental com a “bola da vez”.

Da reunião de Estocolmo, em 1972, que foi a primeira grande reunião das Nações Unidas sobre o problema ambiental, saímos com um conceito onde o social e o ambiental estavam ligados de uma forma simétrica. Os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais, existe uma condicionalidade ambiental e para que as coisas aconteçam é preciso que a gente lhes dê uma viabilidade econômica. A viabilidade econômica não é um fim em si, é um instrumento para lograr os objetivos sociais, respeitando as limitações ou as condicionalidades ecológicas.

Há diferentes maneiras de definir desenvolvimento. Avanço na direção de Amartya Sen e defino o desenvolvimento como liberdade. Pensar o desenvolvimento como uma ampliação dos direitos humanos. Primeira geração, direitos políticos, cívicos e civis. Segunda geração, direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo um direito extremamente importante, o direito ao trabalho decente. Terceira geração, os direitos coletivos, o direito a um ambiente saudável, direito à cidade, direito à infância.





Desenvolver formas de bom uso da natureza. Buscar uma simbiose entre a natureza e a atividade humana, largando antigos referenciais que buscam submeter, controlar e explorar a natureza e nos aproximando de novos referenciais, variados, que buscam formas de convivência e simbiose entre as atividades humanas e o meio ambiente.

Quanto aos direitos sociais, a questão central continua a ser a do pleno emprego e/ou de oportunidades de autoemprego. Nosso desafio é construir, a partir desses antigos conceitos, projetos concretos. Retomo aqui a ideia de Estado e de planejamento. Celso Furtado sempre enfatizava a importância da construção de um projeto nacional. Importante destacar que me refiro aqui a projetos. E não a uma utopia. Os projetos implicam em um certo grau de voluntarismo, porém, de um voluntarismo responsável. As utopias, por definição, ainda que importantes, são coisas que não existem e que não vão existir em lugar algum. Cabe-nos ressaltar que o conceito de planejamento foi uma das vítimas da contrarreforma neoliberal dos últimos trinta anos – que apregoava a fantástica capacidade dos mercados de se autorregularem.

Na preparação para esta nova fase, precisamos reabilitar e recuperar o conceito de planejamento que foi vitimado pelo crescimento do discurso neoliberal. Para isso, é importante ter em mente que a redução do papel do planejamento deu-se acompanhada do crescimento na crença da fantástica capacidade dos mercados de serem autorreguláveis. Esquecia-se que eles são míopes e insensíveis à dimensão social e ambiental. Não resolvem se deixados livres e desregulados, essas dimensões importantes do desenvolvimento.

Vivenciamos agora um momento crucial para o Brasil, com a unificação dos programas assistenciais, dando-lhes a forma de Bolsa Família e, agora, o Territórios da Cidadania. E está dando agora mais um passo na luta estrutural contra a pobreza, passando de políticas de alívio da pobreza que tinham obviamente impactos sociais e ambientais que iam além deste alívio, mas que não tinham a capacidade de emancipar os seus beneficiários ao oferecer-lhes a inclusão social pelo trabalho. Esse é o ponto central, em minha opinião. O Territórios da Cidadania e a dimensão territorial são fundamentais para atender à diversidade das configurações socioculturais e dos potenciais dos recursos latentes.

Por isso não podemos nos contentar com soluções padronizadas, impostas de cima para baixo. A dimensão territorial, central no novo programa, é fundamental para dar conta da diversidade regional brasileira. Essa diversidade é rica. Por isso não podemos nos contentar com soluções padronizadas, impostas de cima para baixo, de maneira uniforme e padronizada. Precisamos pensar numa articulação dos diversos espaços em desenvolvimento. Esta deveria ser uma das principais funções de um Estado desenvolvimentista. Com a crise econômica atual e o





descrédito do modelo neoliberal extremado, baseado no mito dos mercados que se autorregulam, pela terceira vez em menos de um século somos obrigados a responder a mesma questão: qual o Estado para qual desenvolvimento?

A Crise de 1929 provocou três grandes respostas. Havia, já em marcha, o socialismo real, os primeiros planos quinquenais da União Soviética, mas também, os processos de Moscou, ou seja, certamente faltou à experiência a democracia. Lembro que Sen sempre insistiu sobre o fato que a democracia é um valor fundamental.

Houve também a resposta dada pelo nazismo. Saiu recentemente um livro de um historiador britânico que examina a questão de onde vinha a popularidade de Hitler na Alemanha. E a resposta foi a geração de empregos. Só que ele gerou empregos por meio de obras públicas, mas essencialmente por meio de uma corrida armamentista que nos levou à Segunda Guerra Mundial (II GM). Houve, por fim, a terceira resposta, o New Deal rooseveltiano.

A mesma questão foi posta então após a II GM. Observou-se um consenso sobre as três ideias: o pleno emprego seria o objetivo central da atividade econômica, como dizia Keynes; não bastaria um Estado pró-ativo no campo econômico, faz-se necessário também um Estado pró-ativo no campo social capaz de construir um Estado providência; e para evitar o desperdício de recursos devemos planejar.

Os dois blocos – o capitalista e o socialista – entrariam em conflito frontal sobre as maneiras de realizar essas três ideias, mas elas eram compartilhadas dos dois lados do que a viria a ser a cortina de ferro. No Ocidente eles foram instrumentais para assegurar três décadas de um crescimento considerado. Os trinta anos gloriosos.

Keynes saiu da moda e começou a ser fortemente contestado assim que o socialismo real entrou em decadência. A data fundamental é 1968, marcada pela invasão da Checoslováquia por forças soviéticas, pondo um fim à única chance de construir um socialismo com rosto humano na Europa do Leste. Não é por acaso que na década seguinte aparecem Thatcher na Inglaterra, seguida de Reagan, dando início a uma contrarreforma neoliberal voltada contra o capitalismo reformado pelos 30 anos do Keynesianismo e do Welfare State.

A História nos coloca agora, pela terceira vez, frente a essa questão: Qual Estado, para que desenvolvimento? Temos que redefinir o papel do Estado desenvolvimentista capaz de levar adiante estratégias de desenvolvimento socialmente incluídas e ambientalmente sustentáveis.

Não dá para pensar num arquipélago que projetos locais, como foi pensando durante o período neoliberal. A saída não estará no foco exagerado no local ao passo em que se desmontam os projetos nacionais e em que se enfraquece





o planejamento do Estado. Temos que pensar na articulação. A articulação das economias nacionais, e locais, com as economias globais. Coloca-se a construção de parcerias entre todos os protagonistas importantes do processo de desenvolvimento. O futuro pertence a um desenvolvimento pactuado numa negociação quadripartite: o Estado, os empresários, os trabalhadores e a sociedade civil organizada.

Não é por acaso que a globalização neoliberal atacou os Estados nessas funções que lhe são próprias:

- Organização dos espaços;
- Construção de parcerias; e
- Articulação de dimensões sociais, ambientais, econômicas.

Temos que pactuar esse desenvolvimento e estabelecer as regras que possibilitarão a construção desse desenvolvimento. As políticas públicas precisam compatibilizar o atendimento geral, a universalização, com a discriminação positiva dos pobres; precisam ter terra, capacitação permanente, acesso organizado ao mercado, ao crédito. Se nos contentamos simplesmente em jogar esses produtores no mercado, sem dotar-lhes das capacidades que lhes serão necessárias, iniciaremos uma espécie de *darwinismo* social que fará com que essa parcela dos pequenos desapareça, seja engolida, atropelada. Precisamos de um Estado desenvolvimentista que tenha regras assimétricas entre pobres e não pobres.

Nos tempos em que estamos agora, mais do que nunca, devemos usar o conceito elaborado por Sunkel, economista chileno, que no âmbito do debate entre desenvolvimento para fora ou para dentro, publicou um livro que contestava essa visão dicotômica e que se focava no “Desenvolvimento a partir de dentro”. Isso mais uma vez nos coloca na temática do território. Aprender a ultrapassar as perspectivas setoriais.

Isto vale, sobretudo, para a agronomia. Neste debate, e voltando para as energias renováveis, farei algumas observações sobre os consensos entre agrocombustíveis e setorialidade. Sempre me dizem que os agrocombustíveis estão competindo por alimentos, terra e água e que causarão fome do mundo. Mas com base nas minhas pesquisas, não é assim que vejo. Temos que aprender e pensar em novos tipos de sistemas de produção integrados que contemplem a produção de alimentos e de energia e que respeitem as características dos diferentes biomas. Estes sistemas permitirão o aproveitamento das sinergias, utilizando os recursos de uma produção no outro. Pensar na articulação: pecuária, biodiesel. Pensar em sistemas integrados, alimentos, energia, partindo da realidade de cada bioma. Os territórios estão no centro disso e são eles que ditarão quais sistemas devem ser pensados para cada bioma.





Passo a outro tema. Como articular a atuação nos três níveis do poder, os programas federais, estaduais e as ações municipais frente a um território? Do território, importante pensarmos na articulação entre diferentes escalas. Como articular os três níveis de poder frente a um território? A articulação só por cima não é suficiente. Para que possamos trabalhar realmente para o desenvolvimento territorial não podemos nos omitir de criar naqueles territórios uma capacidade de planejamento participativo local. É no território e na participação local que estão os elementos cruciais para iniciar uma interação entre o nível local e os outros níveis.

Primeiro, porque em cada território é necessário identificar as forças vivas no nível local, a identificação dos parceiros. Em segundo lugar, para ter um bom diagnóstico das mazelas e problemas que existem naquele local, essas parcerias que se estabelecem nos territórios são centrais. Não acredito num desenvolvimento autárquico dos territórios, mas sim num desenvolvimento endógeno, pensado localmente e articulado para fora. Terceiro, temos que incluir no diagnóstico uma análise dos potenciais locais latentes em termos de recursos naturais e projetos que não irão se desenvolver se não forem removidos certos gargalos.

O primeiro passo para isso consiste na organização de um diagnóstico participativo. Para isso, precisamos de atores no local capazes de articular esse projeto de desenvolvimento. Estou me referindo aqui, quando falo de atores locais, no que se denomina no Territórios da Cidadania de colegiados. Não podemos decretar essa capacidade, relegando-a simplesmente. Precisamos construir essa capacidade dentre os atores locais, num processo pedagógico. Eu começaria com um Fórum, passaria para um Conselho, e depois para um Conselho consultivo. Mas não colocaria datas e nem tentaria uniformizar o processo. Um território apresentará tempos e comportamentos diferentes dos outros. Temos diversidade e lugares com diferentes graus de maturação do processo político. Falamos de um processo evolutivo que vai nos levar para diferentes etapas, para outros debates sobre territórios e desenvolvimento territorial.

Algumas questões que estão em aberto. Deixo aqui como sugestões aos que trabalham com esse tema:

1 – Qual seria o tipo de acompanhamento técnico necessário no território para agilizar o planejamento local? Temos no Brasil ao menos uma iniciativa negativa, o DELIS: um agente local, treinado e capacitado para agir a partir do local, mas ultrapassando as fronteiras do território. Que tipo de ajuda poderiam dar e que tipo de projetos poderiam implementar? Importante resgatar um recurso que vocês têm em abundância no Brasil e que não sabem usar: a pesquisa e a academia. Os grupos acadêmicos cresceram nas últimas décadas, e isso é um fantástico recurso para o desenvolvimento local se soubermos motivar essa gente e puxá-las para dentro do processo. Era um recurso escasso há cinquenta anos e atualmente, no





Brasil, é um recurso subutilizado. Por outro lado, deveríamos nos esforçar para influir mais fortemente sobre a escolha de temas de pesquisa: concursos e bolsas são instrumentos.

2 – Como criar sinergias entre os diferentes programas públicos atuantes no território? Temos programas de diferentes ministérios e de diferentes organizações. Como fazemos para que haja construção de sinergias e não choque, embate, concorrência e redundância entre essas distintas ações que se encontram no território?

3 – Onde existem projetos sociais bem-sucedidos, como aproveitar algumas lições desses casos de sucesso sem representar a reprodução e a padronização desta experiência para os demais territórios? Ao mesmo tempo, como colocar zeros, aumentar a escala, evitar cair sempre no localismo exagerado? Como fazemos para dar escala a esse tipo de projetos?

4 – Como criar a interface entre o Territórios da Cidadania e os projetos de infraestrutura do PAC? O Territórios da Cidadania não contempla de maneira explícita essa questão. Qual o potencial das iniciativas locais para gerar crescimento e desenvolvimento?

5 – Como posicionar o Territórios da Cidadania com relação à temática das energias renováveis locais e diversificadas. Estou falando de um problema crucial porque, por um lado, temos que sair do uso predatório da lenha para a geração de energia doméstica, mas, temos que criar fontes de energia local por que as distâncias não justifiquem o transporte de energia para aqueles locais.

6 – Como estimular as inovações no local? Como se utilizar de novas tecnologias de forma a despertar os atores locais para o desenvolvimento? Como o computador e novas tecnologias podem ser utilizadas para melhorar os processos produtivos, sociais, políticos. Exemplo, como utilizar o computador para melhorar a produção? Como utilizar essas tecnologias para elevar os níveis de educação e saúde?

7 – Como o Territórios da Cidadania entram na área urbana? Tema extremamente importante e difícil. Se tivesse que dar palpite, primeiro pensaria na criação de cinturões verdes, mutirões habitacionais, mas assistidos, com assistência técnica e intensa cooperação com as universidades.

Estamos navegando cada vez mais em águas agitadas: a responsabilidade de organizar as ações de luta estrutural contra a pobreza será cada vez maior. O desafio é grande, mas temos capacidade.







## **Dia 06/11/2008 – Palestras, Painéis e Debates**

### **8h30 às 10h30 – Gestão social e Desenvolvimento Sustentável dos Territórios: os desafios da multidimensionalidade**

Palavras da Coordenação do Evento

Coordenadora de mesa: Lúcia Falcón – Secretária de Planejamento do Estado de Sergipe

Rafael Echeverri – Consultor do IICA

Trata-se de uma reflexão sobre algumas ações atualmente empreendidas pelos países latino-americanos em termos do que genericamente vem sendo denominado de “enfoque territorial do desenvolvimento”. Mais especificamente, foca-se no debate sobre a gestão social de territórios. Este enfoque tem representado uma verdadeira inovação em termos de políticas públicas de desenvolvimento. A reflexão aborda a questão a partir de seus aspectos técnicos, econômicos, político-institucionais e socioculturais.

Com relação ao conceito de “gestão social”, o mesmo está vinculado às mudanças pelas quais passam as ideias sobre o desenvolvimento. Transita-se de uma visão instrumental do planejamento para uma mais participativa. Neste sentido, gestão implica negociação, contra a sacralização dos mercados, como algo dado. O papel da gestão social firma-se como instrumento de mediação entre duas tendências radicais: a do liberalismo dos mercados e, em contraposição, o controle absoluto das políticas públicas pelo Estado. A gestão implica a coletivização dos processos de desenvolvimento.

Com relação aos aspectos técnicos da gestão social dos territórios, no Brasil há se processado uma rica experiência, na qual se discutem os ciclos de gestão social dos territórios, que reconhece os processos organizativos das comunidades para capacitá-las a negociar suas demandas. Nesta experiência têm-se desenvolvido mecanismos, instrumentos e metodologias para os processos de gestão territorial. Estes envolvem diagnósticos participativos, a problematização dos territórios, que desembocam nos processos de planejamento (projetos, ações, visões de futuro...), que determinam uma forma de trabalho dos territórios. Chega-se a um modelo em que o mais importante não são os aportes técnicos para a elaboração dos diagnósticos, mas a construção de um consenso sobre o diagnóstico elaborado, para a tematização do território, elucidando as condições que permitem ou limitam a promoção do desenvolvimento.

A SDT/MDA gerou um processo técnico de apoio ao desenvolvimento territorial e à sua gestão, que permite que tanto parte a parte técnica do planejamento como os componentes políticos da gestão social da gestão alcancem resultados





positivos. Este mecanismo de gestão social tem uma série de instrumentos. Um deles merece destaque por sua enorme implicação de ordem conceitual e prática, que é conceito de “projetos estratégicos territoriais”. Estes projetos têm um elemento de coletivização das percepções.

A perspectiva do ator individual empreendedor é relativizada e passa a ser contrastada pela visão de conjunto construída a partir dos projetos coletivamente elaborados. É ainda um processo em elaboração, em médio e longo prazos. Esses projetos não deixaram, num primeiro momento, de ser individuais e setoriais, mas com o tempo há uma tendência de construção de projetos estratégicos territoriais. Há avanços neste componente técnico. Esses projetos geram enormes desafios às políticas públicas porque não estamos acostumados a lidar com percepções territoriais. O enfoque setorial é ainda muito presente. Os projetos estratégicos territoriais mudam substancialmente os modos de gestão e de aplicação dos recursos.

Por fim, depois de muito se falar em participação, agora parece que encontramos um mecanismo por meio dos colegiados, dos ciclos de elaboração de projetos estratégicos. Vem se construindo um conjunto de mecanismos que possibilitam canalizar esforços dispersos para a construção de consensos acerca do desenvolvimento territorial. É um avanço de ordem técnica e metodológica. Temos um bom inventário de ferramentas de gestão social de caráter técnico.

O segundo elemento está relacionado à forma diferente de interpretar o problema econômico dos territórios. Trata-se de uma visão que passa a compreender a economia do território para além da soma das ações econômicas individuais. O conceito de competitividade territorial é relativizado por uma visão coletiva dos problemas, que toma gradativamente a forma de um modelo que conduz a uma visão territorial. Para que um território logre desenvolvimento, a atividade econômica deve ser compreendida em um contexto de colaboração, cooperação.

Uma economia de escala territorial depende do entorno na qual se situa. Para ser competitiva, a visão tradicional afirma que há necessidade de condições de entorno para que as firmas se tornem competitivas. O problema é que esta visão de competitividade a limita a uma ideia de “rendas privadas”.

Uma visão mais coletiva, quando se supera esta visão individual, aparece um modelo que tem a ver com a incorporação de uma visão territorial. No modelo individualista desaparece o fato de que a empresa não gera apenas lucro para o empresário; ela também gera externalidades. Há, portanto, impactos sobre o território. Impactos ambientais e sociais. Gera-se uma fórmula em que há empresas rentáveis, mas com altos impactos sociais. A visão territorial do desenvolvimento agrega uma visão mais complexa das externalidades, dos custos sociais da atuação necessária à sua eliminação. Torna-se importante a capacidade de gerar renda





social. Este seria o objetivo de pensar o desenvolvimento territorial: maximizar impactos e rendas sociais.

Neste sentido, o conceito de gestão, conduz a um terceiro elemento. As causas e os resultados do modelo de gestão social estão imersos em uma dimensão política. Modelos de política pública e de ação social são resultado de processos políticos sociais. Este modelo de desenvolvimento rural está nascendo de processos de gestão social territorial. A sociedade rural latino-americano está mudando. Tem mais informação, acesso, capacidade de ação coletiva, de mobilização e de elaborar suas exigências, pressionando por novos cenários. Mobilizações que pressionam o Estado para atendimento das demandas.

Como resultado, temos uma série de ministérios, cada um a partir de suas especialidades, buscando dar respostas e gerar mecanismos de trabalho com a sociedade civil. Há uma grande transformação nisso. Um diálogo do local com o global. Este conceito de gestão social tem que ser compreendido como uma enorme inovação política. O mais importante é o aspecto político que envolve estes processos de gestão: conflito, negociação e construção de consensos. Este parece ser um aspecto fundamental, o desenvolvimento da capacidade para gerenciar publicamente os conflitos e as divergências.

A essência da democracia passa por este processo social. Com relação à dimensão cultural dos processos de gestão social, é no território que encontramos a relação mais próxima da sociedade com o seu meio físico de produção e de vida. E a cultura une a dimensão física com as identidades que são construídas a partir das relações da sociedade com seu território. No Brasil, há a experiência de formação dos "territórios de identidade". A identidade torna-se fator fundamental de coerção em termos de orientação da ação coletiva da diversidade de organizações que atuam em um território. Acreditávamos nas políticas de focalização, mas os territórios apontam para outra concepção. Os territórios não se criam, se reconhecem, fazem ser reconhecidos e este reconhecimento gera uma identidade, uma solidariedade.

Este é um elemento-chave e importante para as ações de gestão social. E está também relacionado com modelos alternativos de desenvolvimento. Estas mudanças ainda estão se processando. A discussão que ocorreu na Rio-92 sobre o desenvolvimento sustentável ainda está muito além daquilo que temos feito em termos de sustentabilidade. Há instituições que permanecem, ainda hoje, com valores contrários, com uma cultura de produção e individualidade, apegadas a um modelo antigo de progresso; e espelhadas em experiências e modelos que não são sustentáveis. Por isso há necessidade de modelos de desenvolvimento alternativo. Onde estão os modelos alternativos de desenvolvimento nos territórios? Neles próprios e em suas instituições. O enfoque territorial do desenvolvimento lança-nos um desafio: como podemos aferir o desenvolvimento?





Na perspectiva territorial esta resposta torna-se ainda mais complexa porque temos que considerar o que é desenvolvimento na perspectiva de cada um que vivencia, nos territórios, os processos de desenvolvimento. Então, temos que perguntar o que as pessoas consideram desenvolvimento. O desenvolvimento torna-se, portanto, uma percepção relativa. A gestão social dos territórios, nesta perspectiva, não pode ser algo dado; é um processo muito mais do que um conceito. Um processo que exige que consideremos seus aspectos técnicos, econômicos, sociais, institucionais e culturais. A partir dele gera-se a esperança por novos modelos e visões de sociedade.

### **Gestão Social e Desenvolvimento Sustentável dos Territórios: os desafios da multidimensionalidade**

Tânia Bacelar – Prof<sup>a</sup> da Universidade Federal de Pernambuco

Meu papel seria trazer o debate para o Brasil.

Roteiro de minha apresentação:

Bases conceituais e metodológicas principais (a teoria é importante)

O ambiente brasileiro – aplicar o debate à realidade brasileira

Os desafios a enfrentar

Considerações finais

Bases Conceituais e metodológicas

Afinal de contas, do que tratamos?

Importante ressaltar que estamos tratando de um outro conceito de desenvolvimento, o conceito de desenvolvimento sustentável que engloba três círculos: o cultural – que está dentro do social; econômico; e ambiental. Aqui nesta visão darei ênfase na dimensão cultural, que poderia ser considerada num círculo a parte, num quarto círculo. A dimensão cultural se impôs ao debate e é esse o principal desafio que temos em mãos.

Estamos tratando de multidimensionalidade. Não dá para escapar, é a natureza do conceito de desenvolvimento: ele é multidimensional. Dinâmica, econômica, social, cultural. Fadados a aplicar a multidimensionalidade. Por outro lado trabalhamos a abordagem territorial e com o conceito – que é onde queremos chegar – de desenvolvimento sustentável. Como combinar esses dois conceitos? A opção metodológica que optamos por trabalhar é buscar o desenvolvimento sustentável a partir da dimensão territorial, num mundo de globalização.





No mundo atual, com a acentuação da globalização, a abordagem territorial ganhou destaque. Como é que agora que a globalização se firmou, e ela remete em grande parte a processos de desterritorialização, estamos propondo uma ênfase na abordagem territorial?

Território e globalização: a abordagem territorial é um contraponto a uma das macrotendências da globalização (a tendência à desterritorialização). A globalização é um processo contraditório, não uma fatalidade, muito menos uma tendência unidirecional e fatal. É acima de tudo um processo social. Com o avanço da globalização se amplia interdependência dos espaços, alterando definitivamente as formas de cooperação, competição e dependência. O território interconecta os diversos espaços do mundo. Por isso que, concordando com o professor Sachs, não estamos nos referindo a um desenvolvimento territorial autônomo, pois em qualquer diagnóstico percebemos nos territórios a presença do que é de fora e, portanto, do impacto da globalização.

A globalização estabelece um processo simultâneo de homogeneização e de diferenciação. Ao mesmo tempo em que aumenta a conectividade entre os lugares, estabelece um processo simultâneo de homogeneização. Faz parte do processo de globalização difundir e tentar impor padrões hegemônicos. Dissecar a relação entre cada região e o movimento de globalização é um dos nossos desafios.

A globalização aumenta a tensão entre o movimento geral, homogeneizador da globalização, e os processos internos de cada território. Um território é uma construção social. Cada território tem sua história, abriga pessoas, vida. Um território não é somente território de ação de uma empresa transnacional, mas também um território de vida, de diferenciações é construído por pessoas. A globalização nos desafia a provar isso. Existe algo nos territórios que pode dialogar com as tendências hegemônicas que vêm de fora. Essa trajetória não está definida, por isso que o movimento de globalização não é uma fatalidade. A nova trajetória é construída, é uma construção social também. Dialogar com o movimento de globalização e construir o seu futuro a partir deste diálogo é o novo desafio que se impõe aos territórios.

Procedimentos essenciais para trabalhar neste processo:

1 – Considerar a realidade concreta onde aplicamos as concepções. Não adianta chegarmos com conceitos da academia se não verificamos se aquilo se enquadra naquela realidade, que tem consistência. É esse esforço que se está fazendo aqui. Vamos trazer esse debate para ver se no Brasil ele tem consistência. Essa é a segunda parte da minha intervenção.

2 – Mas não se pode deixar de ler o ambiente externo. E esse é o segundo procedimento importante. Ler o que está fora dos territórios. Quanto mais





avançarmos na globalização, mais importante será fazer essa leitura. Ela permite verificar quais são os traços gerais que devem ser considerados: o que é tendência comum que não podemos deixar de considerar. E buscar saber como essa macro-tendência interage com o território, identificar se o que está vindo são ameaças ou oportunidades.

3 – A terceira é adotar a abordagem a partir do território. Fazer isso a partir de cada território. A capacidade não é a mesma, pois cada território é uma construção social, possui suas especificidades. Essa abordagem a partir do território ajuda a medir isso.

4 – Por fim, adotar o tratamento multidimensional. Compreender a complexa realidade para transformá-la: atuar para a transformação.

#### O ambiente brasileiro atual e os desafios a enfrentar

O Brasil foi um país que no século XX aplicou todo o exagero contido no conceito de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. Aplicou um modelo com uma nítida hegemonia da dimensão econômica. De uma economia primário-exportadora, passamos na década de oitenta para a oitava e mais diversificada economia industrial do mundo. Mudança realizada priorizando a dimensão econômica, não considerando os custos ambiental e social. Somos herdeiros dessa hegemonia. Discutir isso não é simples porque a sociedade brasileira patrocinou aquela concepção com muita força e com muito engajamento. Então, quando o debate veio, com força, de fora, é interessante perceber que no Brasil a prevalência foi da dimensão social.

Quando a ECO 1992 veio para o Brasil, o debate sobre esse novo conceito de desenvolvimento foi estimulado, mas se aplicou no Brasil destacando a dimensão social em detrimento da ambiental. Isso é reflexo porque, ao mesmo tempo em que construímos uma grande potência econômica, também construímos uma sociedade das sociedades mais desiguais do mundo. Assim, com razão, ganha força o debate da dimensão social. Dimensão social sobressai na construção desse novo modelo.

O que estou querendo destacar é que é nítido que a dimensão social prevaleceu no debate brasileiro e no esforço que o país está fazendo para construir uma trajetória na direção desse outro modelo de desenvolvimento.

A outra marca importante do Brasil é a diversidade regional do país. É um elemento fundamental de nosso país. E esse novo conceito de desenvolvimento está estimulando a sociedade brasileira a redescobrir essa diversidade. O conceito antigo de desenvolvimento, ao contrário, nos estimulava a pensar no econômico apenas e, dentro do econômico, na indústria, sendo muito restritivo. Já o novo conceito, nos convida a revisitar o país e a redescobrir a diversidade.





Primeiro, a diversidade ambiental. Um país continental, onde nenhum bioma é homogêneo. O IBAMA trabalha com 49 ecorregiões. Exemplo, os semiáridos são muitos, a diversidade é muito importante. Por cima dessa diversidade o Brasil é resultado de um processo de construção socioeconômico e cultural também muito diverso. Em cima desse lastro natural diverso, a sociedade brasileira foi montando bases produtivas regionais específicas e, depois, em meados do século XX, as integrou numa dinâmica única. Francisco de Oliveira diz que passamos de “um país com economias regionais para um país de economia nacional regionalmente localizada”. Sempre fomos uma economia que operava em bases regionais.

Como se não bastasse, miscigenamos muitos povos, diferentes tradições econômicas e culturais para originar o brasileiro. Mas o mix não foi o mesmo. Varia de região para região. Essa diversidade cultural gera diferentes visões de mundo, diferentes formas de comportamento ricas e diferentes manifestações culturais. E isso faz parte de nossa temática, pois constitui o novo modelo de desenvolvimento. Temos que trabalhar com o conceito de diversidade. A realidade é diversa. Os modelos, se existirem, serão muitos e diversificados.

A outra herança do Brasil, marcante, é a desigualdade. Por cima da diversidade o país construiu a desigualdade, aprofundada no século XX, e deixou isso como marca. Assim, na abordagem territorial, ao lado da diversidade, temos que trabalhar com a desigualdade.

A primeira desigualdade está expressa no mapa, espacializa a densidade de ocupação humana do território nacional. Um país continental com ocupação litorânea intensa e completamente diferente da intensidade de ocupação do seu interior. Importância de se verificar as diferenças entre o litoral e o interior.

A segunda linha demarcatória do Brasil é uma linha horizontal, já que a demográfica é uma linha vertical. O mapa destaca agora duas grandes realidades, dois padrões distintos. Podemos colocar qualquer indicador, sempre dá a mesma divisão. Eu trouxe o IDH. Temos claramente dois Brasis, de Belo Horizonte para cima, de Belo Horizonte para baixo. Isso estrutura o Brasil de hoje.

Desigualdades quando saímos das grandes regiões. Exemplo a desigualdade urbana. Desigualdade entre os territórios rurais e urbanos. Cidades – infraestrutura econômica, infraestrutura social (educação e saúde). Dentro desses dois Brasis a diversidade é grande, contudo o rural acima de BH é bem diferente do rural abaixo de BH.

Estamos trabalhando o conceito de desenvolvimento sustentável neste país, temos que adequar a discussão a esse país. A marca da desigualdade se reproduz em todos os aspectos em nossa realidade. Quando trabalhamos um território que está perto de uma cidade é uma coisa, um que se encontra isolado, é outra completamente diferente.





Importante refletir, nesse contexto, sobre onde está nascendo essa experiência que chamamos de Brasil rural. Este Brasil rural foi desvalorizado, não apenas privilegiamos o urbano, mas desvalorizamos o rural. Rural é sinônimo de atraso. Essa marca é importante, pois estamos vendo a construção de um modelo que nasce de áreas que não são áreas hegemônicas. Isso tem consequências importantes para nossa discussão.

Observa-se atualmente, uma tendência no governo de incorporação da abordagem territorial. No Territórios da Cidadania o desafio é muito grande. Não estamos trabalhando nos lugares mais favoráveis, mas nos mais desafiadores, aqueles que jamais foram prioridade. Isso nos leva a destacar que há um novo movimento no processo de ocupação humana e econômica do país. E ele está indo na direção do Brasil central, com o crescimento de cidades mais interioranas. Estudo recente do governo defende que o desenvolvimento destes pólos urbanos do interior deveria ser prioridade. Necessidade de se construir, contudo, centros urbanos diferentes do que determinava o paradigma passado: agora devem ser menos desiguais que as metrópoles litorâneas que herdamos.

Então, o que tirar dessa parte da minha intervenção?

A gestão do território precisa considerar essa diversidade e essa desigualdade. Temos que partir sempre de uma abordagem multidimensional, também porque ela ajuda tanto no diagnóstico quanto na definição de nosso projeto de futuro. A abordagem territorial é acompanhada sempre da abordagem multidimensional.

## Desafios

Quais os desafios a enfrentar?

1 – Tratar o urbano no rural. O que chamamos de rural não é o agrícola, é também agrícola. O urbano tem que ser tratado dentro do rural, cidades são elementos-chave no desenvolvimento dos territórios rurais. Estamos trabalhando território rural, mas não podemos esquecer das cidades. A maioria absoluta das cidades tem menos de 30 mil habitantes. Há, portanto, uma grande massa de cidades que precisa ser objeto de preocupação quando a gente está no território. E outro fator mostra-se relevante: as cidades médias estão ganhando novo papel no Brasil. A era das grandes cidades está terminando. É preciso olhar para essas cidades médias. Portanto, precisamos trazer para nossa discussão os urbanistas e os geógrafos urbanos, porque eles são capazes de fazer essa leitura da organização territorial. Assim, é preciso trazer o Ministério das Cidades para esse debate, ajudando-o a deixar de pensar o intraurbano, como tem feito, e olhar a cidade na região. Então, esse é um desafio importante.







2 – O segundo desafio talvez seja o mais importante – que é a necessidade que a multidimensionalidade impõe de construir a visão integrada. Não basta a visão multidimensional. A questão é como passar de uma leitura multidimensional para uma leitura síntese? O momento de síntese diz respeito a integrar e integrar não é juntar apenas, sobrepor. A visão integrada faz a síntese a partir de múltiplas leituras dimensionais. Ela é capaz de ver em muitas leituras, o que é comum e o que é diferente, o que é mais hegemônico e o que é menos, sendo também capaz de ler os conflitos. Temos que trabalhar os conflitos. Discussão muito importante. Garantida a leitura multidimensional, colocam-se as grandes questões: quais são os pontos centrais do diagnóstico? No todo, onde está a questão?

Para a construção das nossas propostas, o desafio é esse. Um plano é uma proposta síntese e não um ajuntamento de projetos, ele embute uma proposta. Ou ele faz essa integração e faz escolhas estratégicas que resultam da leitura integrada, ou faremos um ajuntamento de proposta que não façam mudanças, não serão capazes de transformar.

3 – Lidar com as desigualdades. Principalmente as desigualdades históricas dos atores atuantes nos territórios. Como trazemos para o processo decisório os que não têm força. Como fazer? Quando chegamos no território temos grandes riscos: o dos que podem mais no território (dão o tom) e aí o grande desafio de trazer para o processo decisório os que não têm poder e voz. Se não fizermos reproduziremos as prioridades dos poderosos do lugar, só mudando o jeito de fazer escolhas e até legitimando para eles. Desafio. Com a herança da dimensão econômica, escapar disso é difícil, buscar na composição dos fóruns e colegiados a visão multidimensional. Desafio importante.

4 – Garantir a multidimensionalidade vindo do território. O problema é que não se trata de uma visão multidimensional do processo feito pelo governo, de fora para dentro. No processo de construção de um plano territorial é muito importante o papel do governo estadual, mas a “bola” não está lá, está no território com seus atores sociais. Assegurar o protagonismo dos agentes do território é um importante desafio. Como garantir que o protagonismo seja dos agentes do território e não do governo federal e estadual. Garantir a leitura de dentro para fora. Como ir contra a tendência de centralizar o poder nas mãos dos atores mais poderosos, as grandes empresas.

O desafio é não supervalorizar Brasília. Mas como ultrapassar a herança do “pires na mão”? A força real de Brasília não dá para desprezar: do total da receita pública no Brasil, mais da metade é da União. Temos que lutar contra a supervalorização de Brasília. Apenas 20% está com os municípios. Como contrapor a essa cultura? O processo tem que mudar, trazer parte dos recursos públicos para o território.

5 – Para além da multidimensionalidade, é necessário fazer a leitura em múltiplas escalas, multiescalar. Necessidade de atuar em múltiplas escalas. O avanço da





globalização nos impõe esse desafio. É assim que as empresas transnacionais operam. Os territórios não podem ser tratados apenas na escala deles. A partir da escala deles, muitas oportunidades e ameaças têm que ser consideradas no processo. Não supervalorizar aquela escala, o território. A leitura multiescalar é muito importante. Temos que ter diagnósticos e propostas olhando para outras escalas. Olhar para o territorial com propostas, olhando as várias escalas, não apenas analisar, mas propor. Trabalhando com a visão em múltiplas escalas.

### Considerações finais

Atenção ao novo cenário mundial. O Brasil é um dos países que pode usar a crise como oportunidade. O novo contexto é uma oportunidade para o Brasil. Abre-se para o novo. O que vem pela frente é diferente do que a gente viveu.

Esse novo modelo surpreende o Brasil com duas oportunidades importantes:

1 – Descobrimos a força da pirâmide brasileira como motor do desenvolvimento. Primeiro o país descobriu a força do consumo da base da pirâmide como motor da economia. Podemos aumentar a taxa de crescimento econômico olhando para esse mercado.

2 – O Brasil redescobriu o meio rural. Faz isso de maneira contrária à visão de uma parte importante da elite econômica, política e acadêmica. Muitos defendem que devemos enfatizar apenas o agronegócio. Mas o Brasil nos anos recentes mostrou que essa é uma falsa visão. A produção familiar, e isso foi demonstrado, responde por mais da metade do consumo alimentar do país.

Portanto, esse é um momento novo em que se tenta mostrar que existe um Brasil que foi esquecido, mas que conta, que precisa ser abordado, que precisa ser trabalhado, que merece apoio das políticas. Esta nova tendência está consolidada? Não. Estamos diante de uma semente, algo que vem nascendo, mas a visão hegemônica ainda é a outra, a dos grandes. O Brasil tem tudo para ser uma importante potência agroindustrial, e penso que vai sê-la se estruturar bem suas duas bases agroindustriais: a patronal e a de base familiar. Temos os dois modelos, podemos conviver com um e com o outro.

Novo modelo implica um grande risco. Ampliar muito o número de territórios rurais a abordar e multiplicar o Territórios da Cidadania. Sugiro que não se aumente tanto a quantidade, porque nós estamos vivendo uma experiência, plantando uma semente. Estamos aprendendo, ainda estamos cheios de dúvidas, estamos formando gente para esse novo projeto de Brasil. Como o novo ainda não está consolidado, receio que não tenhamos os meios e condições adequadas a tratar todos de uma só vez. Não é só dinheiro, não temos gente qualificada, nem métodos testados e aprovados, a institucionalidade montada ainda é frágil. Não é recomendável expandir.





## **11h às 13h Modelos e Instrumentos para Gestão Social dos Territórios**

Coordenador de mesa: Camilo Santana – Secretário de Desenvolvimento Agrário do Ceará

### **Ribamar Furtado e Eliane Furtado – Professores da Universidade Federal do Ceará**

O conjunto de experiências apresentado resulta da experiência em cursos de extensão e cursos de especialização sobre tema e sob coordenação do IICA. Esses cursos envolveram profissionais do campo, agricultores familiares, assentados, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, negros rurais, pescadores artesanais e lideranças femininas. Discutiremos as “bases teóricas” como fios condutores da discussão sobre Modelos e Instrumentos para Gestão Social dos Territórios. A primeira base teórica é a que trata do desenvolvimento sustentável.

Questionamos se desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento das sociedades sustentável. A sustentabilidade está relacionada ao modo de produção (acesso à terra, ao capital e ao trabalho e às relações sociais de trabalho). Também relaciona-se à distribuição de renda aos padrões de consumo e tecnológico; e ao relacionamento societal: nossas atitudes e comportamentos: individualismo, competição, ausência de solidariedade e empatia com o semelhante, medo e violência. Neste sentido, as políticas públicas afastadas da relação ser humano e meio ambiente precisam ser reformuladas.

De forma complementar, o conceito de território precisa ser questionado: território ou espaço geográfico?

Esta noção implica domínio ou gestão de certa área, mas também poder de seus habitantes, consciência de confraternização entre pessoas, identidade, sentimento de pertença e definição do destino. É onde a população externa o sentimento de pertença, constrói e/ou fortalece sua identidade, define e coordena seu destino. A identidade é construída e/ou fortalecida na história, na vida social, nos vínculos, nas relações, na interdependência entre as pessoas. A terceira base teórica vem das políticas públicas.

Questionamos: políticas públicas: compensatórias, reparadoras, assistencialistas, clientelistas?

É importante não confundir políticas públicas com ações ou políticas governamentais. O conceito de políticas públicas é aquele que as identifica como voltadas ao atendimento das necessidades coletivas. Representam, portanto, mecanismos de mudança social, orientadas para promover o bem-estar de segmentos sociais e formuladas através da articulação entre Estado e sociedade como mecanismo de distribuição de renda e equidade social.





Um quarto conceito importante é o de gestão social. Perguntamos: administração pública gerencial ou gestão social?

É necessário afirmar uma distinção polarizada entre administração pública gerencial e gestão social. A primeira como algo que vem de fora, enfatiza a eficiência administrativa, as dimensões econômico-financeiras, a participação no nível do discurso e o gerencialismo; por outro lado, a gestão social contradiz estes pontos. Trata-se de uma abordagem alternativa, uma gestão de políticas públicas alicerçada na sociedade civil organizada, na transparência das decisões, na socialização do poder decisório. O paradigma da gestão social é uma abordagem em construção.

A partir destas bases conceituais chega-se à formulação de Modelos e Instrumentos de Gestão Social, para os quais o Plano de Desenvolvimento Territorial surge como estratégia para o planejamento e à ação. Trata-se de uma abordagem de gestão das políticas públicas (descentralizadas) implementadas pelo governo e a sociedade civil organizada, alicerçada na mobilização do povo, na democracia interna, na transparência das decisões e ações (controle social) e na criação e fortalecimento dos canais de participação. Esta é compreendida como a socialização do poder decisório entre o governo e a sociedade civil, onde o povo escolhe seus gestores/dirigentes e governa diretamente os equipamentos públicos.

O Plano de Desenvolvimento Territorial é regido pelos princípios da democracia e participação, da transparência, do controle social e do respeito às pessoas e aos processos. Seus instrumentos institucionais são os conselhos gestores, os orçamentos participativos e a co-gestão entre governo e sociedade. Os não institucionalizados são os fóruns e os movimentos sociais. Para fortalecer os mecanismos de gestão são necessárias metodologias e métodos de mediação social e gestão em rede. Estes métodos devem ter por fundamento uma abordagem pedagógica/metodológica de caráter construtivista, interativa e reflexiva. Mediação social é definida como sendo o processo de construção de ações compartilhadas entre os indivíduos e as organizações, desenvolvendo a capacidade das pessoas de influenciar as políticas e analisar suas práticas.

Que pedagogia foi utilizada neste processo? Participativa, flexível, partindo dos conhecimentos locais. A realidade concreta era o ponto de partida para a reflexão. Os conteúdos trabalhados tinham que refletir a realidade. Usar escuta sensível e um olhar aguçado, implicando repartição de responsabilidades e competências. Os grupos participantes eram investigadores da realidade, utilizando uma metodologia baseada na etnometodologia. Construção de autodiagnóstico comunitário e territorial para que os grupos fizessem uma investigação das condições gerais e específicas das comunidades. Depois disso, partia-se para o planejamento e ações (modelo de gestão), a partir do autodiagnóstico elaborado.





A própria comunidade construía seu modelo de gestão. Houve, depois do trabalho feito em uma comunidade, ampliação para outras comunidades, um dos resultados do trabalho. A experiência gerou mudanças de postura em relação aos problemas existentes nas comunidades. A autonomia ia sendo, aos poucos, construída.

Este método tem contribuído para desenvolver as capacidades das pessoas para interferir nas políticas. Para que eles se autonomizem em relação aos agentes que vêm de fora. A proposta é capacitar para a gestão em redes.

## **Modelos e Instrumentos para Gestão Social dos Territórios**

Humberto Oliveira – Secretário de Desenvolvimento Territorial/MDA

Centrará sua fala nos desafios que se desenham com o futuro. Não pretende fazer um balanço do que sobre o que foi feito até então. Uma coisa certa a se levantar é que experiência com os colegiados territoriais derivada da política dos territórios rurais da SDT e do Territórios da Cidadania, mais recentemente, tem contribuído muito para transformar o que era a realidade no meio rural. As dificuldades, a dinâmica dos colegiados territoriais e também os avanços têm proporcionado muito aprendizado, tanto para o gestor quanto para os atores que participam nos territórios. Colocará, assim, os desafios que se apresentam para a SDT e para os colegiados territoriais.

Uma pergunta a ser colocada: Gestão social nos territórios para quê?

São três grandes grupos de desafios: para promover o desenvolvimento sustentável, transformando a realidade; para permitir a tomada de decisões estratégicas que pensem o desenvolvimento do território e para viabilizar o protagonismo social local.

1 – No meu entendimento, nós queremos promover desenvolvimento sustentável: queremos realizar mudanças, superar pobreza, reduzir desigualdades, promover a inclusão social e a inclusão produtiva das famílias mais pobres, melhorar a qualidade de vida. Nosso objetivo é integrar o desenvolvimento dos territórios ao desenvolvimento das regiões e do país. Temos clareza que trabalhamos numa perspectiva de desenvolvimento humano, que coloca as pessoas como centrais em todo esse processo.

2 – Um outro elemento colocado para nós é que pensamos na gestão social como um processo de tomar decisões estratégicas. E isso não é tão óbvio e tão consensual, ainda mais se tomarmos como parâmetro as experiências que se deram no meio rural brasileiro nas últimas décadas e o que vem sendo a experiência dos colegiados territoriais em sua prática.





Começamos com o colegiado territorial, em sua criação, tomando decisões sobre o Proinf, o antigo Pronaf infraestrutura. Trabalhávamos decisões sobre implementação de projetos de infraestrutura e apoio à agricultura familiar, definindo sua localização, sobre o tipo de investimentos que deveriam ser feitos e como conseguir os melhores resultados com eles. Tomávamos estas decisões, mas de forma limitada, ou seja, sem enquadrá-las numa perspectiva de tomadas de decisões estratégicas. E nós entendemos que isso precisa mudar, precisamos tomar decisões estratégicas que digam respeito ao rumo do desenvolvimento em cada um desses territórios e ao futuro de cada uma dessas regiões. Diz respeito às escolhas, às prioridades e aos projetos que impactam essa realidade local e promovem o desenvolvimento.

E esse é o nosso desafio, ainda não temos um ambiente de colegiados territoriais que pensem estrategicamente. Contudo temos que reconhecer que, apesar da precariedade de boa parte dos planos de desenvolvimento, alguns avanços já foram conquistados. Temos que ir para além do debate de implantação dos programas de infraestrutura.

3 – E finalmente, eu diria que nós queremos a gestão social para viabilizar o protagonismo social local. O que também parece óbvio, mas não é. A política territorial com os colegiados tem sido responsável pela mobilização de apenas uma parte dos atores sociais do território e nós não conseguiremos promover o desenvolvimento apenas com uma parte destes atores, mas como a totalidade deles.

Resumindo o que foi exposto até o momento: queremos um modelo de gestão social para viabilizar o protagonismo social local para a tomada de decisões estratégicas que promovam o desenvolvimento. E esse modelo nós ainda não conseguimos implantar no Brasil. O nosso desafio é como vamos chegar a esse modelo.

Com o nosso acúmulo até então, nós entendemos que se trabalharmos com o conceito de desenvolvimento sustentável e humano nos territórios, iremos nos convencer de que o ponto de chegada são os atores sociais. O que ainda não conseguimos fazer até o momento é partir com eles. Isso deve-se à dificuldade de criar um ambiente que nos revele quem são de fato os atores sociais do território. Enquanto não enfrentarmos esse debate não começaremos a construir esse modelo de gestão que me referi acima.

Quais são os atores com os quais nós já estamos trabalhando? Nós já estamos trabalhando com os agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

De certa forma já começamos a olhar para além, com a inclusão de pescadores, de quilombolas, de indígenas. Mas tudo ainda de forma tímida. Encontramos dificuldades em lidar com as particularidades que existem nos agricultores familiares





da região Norte, os extrativistas e ribeirinhos, principalmente. Esses atores que habitam o mundo rural estão menos presentes nos colegiados territoriais. Mesmo no mundo agrícola nós ainda não conseguimos incorporar a diversidade dos atores, só na categoria da agricultura familiar. Ainda é tímida também e isso para mim é mais um desafio a participação dos jovens, das mulheres e da terceira idade. Assim, ainda temos desafios imensos nos colegiados territoriais para conseguir alcançar a diversidade que definimos em discussões e debates desde 2003 e 2004 para o mundo rural.

O que conseguimos avançar? Conseguimos uma convivência de ter pluralidade dentro desses movimentos. E isso foi fruto de muito esforço. Na pluralidade nós avançamos significativamente. Conseguimos construir a disputa saudável, a convivência com o diferente. Mas ainda existem colegiados que possuem isso como uma marca: terem a representação de um movimento social só e de barrar a entrada de outros movimentos e organizações.

Menos ainda, conseguimos incluir nos colegiados os diferentes, os que possuem projetos diferentes para o território, um exemplo, os atores que são do agronegócio. Não temos nem os urbanos, trabalhadores não agrícolas dos municípios e que são categorias que estão presentes no meio rural (professores, servidores públicos, comerciantes). Eles não estão presentes nos colegiados. E sem juntar os diferentes, nós não vamos tomar decisões estratégicas para promover o desenvolvimento no território.

Não penso que devemos fazer a inclusão desses atores a qualquer custo porque a realidade política exige que se tenha estratégia para os que foram historicamente excluídos. Ou se tem isso ou os empresários e representantes do capital farão alianças em condições desiguais (capacidade de argumentação, de fazer alianças políticas, de empoderamento, de disputa de projetos) que continuarão a deixar esses excluídos na posição em que estavam. E isso tem que ser feito com estratégia. Nós ainda não sabemos qual seria essa estratégia. Mas o fato de que construir essa estratégia seja difícil não pode determinar que criemos resistências conservadoras dentro dos colegiados, que nos coloquem com medo de não ter capacidade de realizar tal diálogo.

Podemos reconhecer que não temos ainda capacidade e que não estamos maduros para isso no momento presente. Mas não podemos ter medo. Nos colegiados ainda sentimos muita resistência de avançarem para ampliar a convivência com os diferentes no ambiente de gestão social.

Podemos ter instâncias diferentes dentro do mesmo território que se encarreguem de funções mais pontuais. Podemos ter comitês, câmaras técnicas, fóruns que discutam particularidades e que ajudem a resolver a gestão dos programas. Mas de forma diferenciada do colegiado que precisa ter um objetivo muito mais amplo. Precisamos fazer do colegiado um ambiente capaz de realizar





negociações estratégicas, de discutir e promover acordos, de construir alianças e pactuações importantes para o desenvolvimento. Se precisamos conversar com os diferentes, precisamos desenvolver essa capacidade de ir avançando aos poucos para esse modelo de desenvolvimento.

Hoje não temos um colegiado com essas características. Avançamos num processo de democratização, mas isso não significa não enfrentar os desiguais. Significa exatamente o enfrentamento, a capacidade de sentar à mesa. Enfrentamos, atualmente, um ambiente de disputa entre os atores da agricultura familiar e os governos.

Saímos de um ambiente em que os conselhos municipais eram prefeiturizados. Nesses espaços a participação da sociedade civil não era paritária, ela participava mais do conselho com o papel de legitimar as decisões das prefeituras. As decisões já estavam tomadas. A maioria dos conselhos não tinha paridade nenhuma. Os colegiados, agora, possuem 2/3 de sociedade civil e 1/3 dos governos, decisão que foi tirada na Conferência. Ainda que a decisão da conferência seja legítima e válida, faço uma discussão importante com base no que temos ouvido na SDT de alguns colegiados: a paridade é importante. Pois, sendo minoria, os prefeitos não participam de um ambiente em que por certeza ele perderia em qualquer disputa, já que é minoria em todas as votações e não possui condições de igualdade para disputar.

Precisamos refletir sobre isso e eu não sei o que seria certo: mas interessa ter um colegiado em que não tenhamos a participação de um poder público local? Parece-me que se temos um colegiado que tem por função pensar questões mais amplas e mais estratégicas, que pensem além da agricultura, precisamos ter mais gente das prefeituras. Precisamos de pessoas das mais diferentes áreas, como saúde e educação, bem como pessoas do estado e do governo federal.

Uma reflexão importante: como ampliar os colegiados para outros atores, tendo uma estratégia que garanta que os excluídos não fiquem e permaneçam excluídos? Como construir alianças e entendimentos para que se garanta que aqueles que representam a maioria dos que vivem no mundo rural tenham participação equilibrada em número e participação para garantir a representatividade do território no colegiado, com a participação dos demais atores que não são da agricultura familiar e dos assentados nessa composição?

E, por fim, os instrumentos que são trabalhados no território devem permitir o protagonismo dos atores sociais constituintes dos colegiados, construção de uma visão estratégica dos territórios, para que possam fazer os grandes debates, para tomar decisões estratégicas que são escolhas políticas de grande envergadura sobre o futuro do território e sua participação no desenvolvimento do país. Precisamos encontrar a formatação e os modelos ideais que permitam que os colegiados tenham esse caráter. Temos que sair dos ambientes e institucionalidades







de gestão social que cuidam apenas do gerenciamento de programas, que não deixam de existir e de serem importantes para um colegiado que tenha um forte componente estratégico, de pensar o futuro do território e da região. Avançar na construção de um conselho territorial com visão estratégica.

E esse desafio cresce ainda mais porque estamos diante de um programa, que é o Territórios da Cidadania, que é forte e importante dentro do governo.

Traz uma mudança na forma de diálogo e definição entre o papel do governo e dos atores sociais do território. Importante dizer que quando delineamos a política, incluímos o governo como protagonista também dentro do território. Ele não deve ser apenas ouvinte e implementador do que os colegiados decidirem. Como governo nós temos responsabilidades e prioridades de governo. Precisa haver diálogo entre governo e os atores locais: o governo tem que ter propostas e chegar nos territórios dialogando com os atores locais sobre essas propostas.

Precisamos evoluir para um ambiente que seja capaz de promover esse diálogo: o governo ter clareza e condições de apresentar suas prioridades estratégicas para os territórios e querer ouvir as prioridades estratégicas dos atores locais dos territórios. Essa será a evolução a ser feita com o Territórios da Cidadania. Num primeiro momento é uma oferta do governo: há uma matriz de programas que são oferecidos, de 19 ministérios, que olham para aqueles territórios e tomam aqueles territórios como prioridades, com recursos que não podem sofrer cortes, que são prioridades e exigências do governo federal. Além disso, conseguimos ter transparência em todo o processo.

E, por fim, destaco que se pensamos que no desenvolvimento territorial nós estamos tratando de promover desenvolvimento, e para isso os colegiados devem tomar decisões estratégicas e o protagonismo dos atores deve ser viabilizado, existe uma condição: acreditar nos atores locais. Ou se acredita ou não se faz. E nós acreditamos, achamos que existe capacidade, comprometimento e muita vontade de promover o desenvolvimento.

### **Arilson Favareto – Prof. da Universidade Federal do ABC**

Trata-se de breve reflexão sobre a experiência brasileira com o tema da gestão social. O final da década convida para o balanço do que aconteceu: pontuar os avanços da gestão social que o Brasil teve nesta década. Neste período houve a afirmação da agricultura familiar como público beneficiado das políticas públicas (principalmente por meio do Pronaf).

A enorme proliferação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural foi uma decorrência dos movimentos sociais vinculados à agricultura familiar. Houve também um conjunto de pesquisas acadêmicas sobre as novidades dos novos





contextos da agricultura familiar, destacando principalmente a pluriatividade e a multifuncionalidade. A formação das rendas no meio rural brasileira passou, neste período, por mudanças significativas. Os municípios se deslegitimam para influenciar ou construir dinâmicas virtuosas de desenvolvimento. Os estudos e a melhor compreensão das demandas e necessidades conduziram a um avanço para superação da setorialidade e a emergência da abordagem territorial.

Houve também inovações institucionais no ambiente estatal, como a política de desenvolvimento territorial. Nos anos 2000 vivenciamos a ampliação da escala espacial dos recursos do Pronaf (escala supramunicipal), a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e o programa Territórios da Cidadania. Estas são questões que se colocam à promoção do desenvolvimento territorial: como mobilizar forças sociais menos antagônicas em torno de um projeto de futuro para a região rural ou interiorana? Quais são os incentivos que poderiam levar à coordenação das forças antagônicas dessas regiões? Em que medida as ações empreendidas ao longo dos anos 2000 levaram à coordenação? Os modelos de gestão voltados ao controle social não necessariamente são os mesmos mecanismos que ajudam o bom funcionamento da coordenação de forças sociais (com interesses distintos) em torno de projetos de desenvolvimento. Os estímulos demandados não são necessariamente os mesmos.

A partir destas questões formula-se a hipótese de que a trajetória dos incentivos à participação para a gestão tem levado à maior democratização e controle social via empoderamento de segmentos ainda então preteridos. Mas este modelo é ainda insuficiente. Na busca de alternativas a esta insuficiência três experiências, ainda em curso, podem estimular opções a serem mais bem compreendidas. A primeira são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

Eles têm importância inegável, mas dois limites principais: estimulam a “prefeiturização” do Pronaf e têm um caráter de administradores de repasses de recursos. O modo como os municípios eram escolhidos para serem beneficiados pelos recursos públicos não refletia as forças sociais organizadas naqueles municípios. Gerava-se uma ambiguidade sobre se os recursos do Pronaf deveriam ser fundados em critérios de eficiência econômica/produzida ou social ou produtiva. Prevalcia o equívoco sobre a compreensão do desenvolvimento, tido como resultante da agricultura.

A segunda experiência é a dos Colegiados Territoriais, que também nascem com a atribuição de gerir recursos do Pronaf Infraestrutura, só que agora voltado a investimentos territoriais. A atrelagem dos conselhos e de sua capacidade de planejamento e ação à aplicação de recursos de investimento tornou-se um entrave porque amarrou tal atuação a uma agenda de curto prazo a ser cumprida, prejudicando agenda de médio e longo prazos. Criam-se conflitos a partir desta





lógica do tempo. Há, no entanto, resultados importantes e nada desprezíveis, como a disseminação da abordagem territorial e a ampliação da escala de atuação, transcendendo os limites municipais. Em muitos casos foi a primeira vez que municípios se uniram para negociar com demais atores sociais que têm interesses nem sempre convergentes.

Por fim, a inversão na balança de forças nos poderes entre Estado e sociedade civil parece que vem sendo a grande contribuição da abordagem territorial e de seus mecanismos de gestão social. O grande limite dos colegiados territoriais é que a participação da sociedade civil ainda é marcadamente setorial (limitada à representação da agricultura familiar), o que é contraditória com a identidade e a ideia de desenvolvimento territorial. Os territórios ainda não se impõem a partir desenvolvimento de suas forças representativas, permanecendo a parcialidade na composição dos interesses nos colegiados territoriais. Trata-se de um limite de uma política que é coordenada por um ministério periférico. A ideia ainda predominante é a de que as atividades agrícolas são foco e a prioridade das ações de promoção do desenvolvimento.

A terceira experiência é o programa Territórios da Cidadania, que nasce como uma espécie de complemento ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), indicando a necessidade de gerar “cidadania”. Como não compreender o Territórios da Cidadania em uma espécie de PAC social? Será que é possível desenvolver o Brasil agrário sem os ministérios da indústria, comércio e turismo e ciência e tecnologia? Não podemos esquecer que a criação do programa reconhece a importância do Brasil rural.

A grande dúvida é como fazer com que o Territórios da Cidadania não seja um esforço de concentração, de centralização. Houve avanços até aqui, principalmente na geração de maior controle social; mas também impasses, como a permanência do viés setorial, da concentração das ações nos segmentos organizados da agricultura familiar. Gera-se um paradoxo: o empoderamento dos segmentos organizados pode se tornar um bloqueio ao aperfeiçoamento do desenho institucional da política de desenvolvimento com enfoque territorial. Até que ponto este empoderamento cerceia as possibilidades de concertação?

Pistas para aprofundar a mudança institucional podem ser encontradas a partir do esforço para diversificar o leque de agentes envolvidos, tipificar as formas de apoio (pela própria diversidade dos territórios em suas capacidades, estruturas, tempos) e reforçar a contratualidade. É necessário aproveitar a janela de oportunidades históricas para firmar as novas perspectivas de promoção do desenvolvimento rural que começaram a ser instituídas recentemente.





## 14h30 às 18h – Boas Práticas Estrangeiras de Gestão Social

Coordenador de Mesa: Carlos Américo Basco – Representante do IICA

### **José Emílio Guerrero – Prof. da Universidade de Córdoba (Espanha)**

Destacam-se algumas práticas da experiência europeia – com ênfase a experiência espanhola. Há mudanças atuais bem profundas que estão se processando. É necessária uma nova geração de políticas públicas por conta das mudanças atuais em curso do mundo rural europeu. A Europa é um autêntico mosaico de países e de culturas. Com relação ao contexto da Espanha, há um processo de crescimento econômico, certa inflação, importações de petróleo, crescimento rápido da imigração e, de acordo com as regiões consideradas, as densidades populacionais são bem diversas. De um modo geral, observa-se um envelhecimento da população. Quanto aos aspectos ambientais há grande diversidade ambiental; boas perspectivas de incorporação de energias renováveis, sobretudo a eólica.

Partindo de um breve histórico do desenvolvimento rural na União Europeia, podemos afirmar que hoje há uma preocupação geral com o desenvolvimento territorial dos espaços rurais. Percebemos uma enorme diversidade de iniciativas para dar conta da demandas de desenvolvimento rural. Este contexto é marcado por uma mudança geral do paradigma que informa ações de promoção do desenvolvimento rural. Esta mudança paradigmática está relacionada à percepção da complexidade do mundo rural, uma decorrência da expansão da sociedade da informação e do conhecimento. Percebe-se a importância do enfoque territorial, novo papel do público e do privado, mudanças sociais importantes, complexidade e relação entre diferentes políticas, novas relações campo-cidade, progressiva globalização e o tema da sustentabilidade.

Neste contexto diagnostica-se o esgotamento do sistema de gestão pública centralizado, disto decorre a necessidade de legitimação de uma nova geração de políticas públicas, que daria impulso à legitimidade, credibilidade e eficiência destas políticas. Em 1988, um documento-chave enunciou estas mudanças: "El futuro de mundo rural".

Para entender as políticas públicas de desenvolvimento territorial na Europa temos que compreender as políticas de coesão. Hoje, com a União Europeia, nenhum país está abaixo de 75% da renda média dos países do continente. Há esforço para nivelar os países. Na Espanha havia regiões abaixo da região de convergência (abaixo de 75%). As políticas de desenvolvimento territorial são baseadas em uma série de componentes essenciais, ou seja, conceitos que





sustentam a política de desenvolvimento territorial: construção institucional; competências e compromissos locais; políticas de demanda; governos que ocorrem em vários níveis; colaboração público-privada; alianças e cooperação, objetivando uma cultura empreendedora; sustentabilidade, dimensão do bem-estar local. Também são fundamentos desta política os modelos e instrumentos de gestão, como os programas operativos integrais. Adequaram-se a mecanismos já existentes de controle social.

Há também uma série de diretrizes que orientam as políticas públicas em curso, fruto de um período de gestão e há, por fim, 88 programas regionais. Compõem o quadro dois programas de desenvolvimento rural nacionais (implementados na Alemanha e Espanha); quatro de redes nacionais (em operação na Alemanha, Itália, Espanha e Portugal). Há um agrupamento de recursos econômicos e financeiros. Todos estes mecanismos de políticas públicas implicam gestão compartilhada. Há quatro eixos gerais de organização das políticas. O conjunto da União Europeia entende que o patrimônio agrário é importante. O rural é tratado como patrimônio fundamental ao desenvolvimento.

O Programa Leader atua a partir de sete grandes temas/princípios que o ordenam. Quando há algo institucional previamente acordado entre as partes, os avanços ocorrem de maneira mais rápida. Quanto aos avanços, há um processo de articulação participativa importante, especialmente na Espanha. Esta articulação participativa é construída a partir da identidade “comarcal”. Há avanços no sentido de que o mundo rural está, a todo o momento, gerando externalidades positivas para a sociedade. Acredita-se que este benefício público, trazido, por exemplo, pela produção de água e manutenção da paisagem, tem que ser retribuído. Também há um impacto positivo sobre a convergência da Espanha em relação à União Europeia. Temos aprendido que é possível unir desenho teórico e práticas. O bom desenho das políticas públicas possibilita boas práticas.

Qual o novo passo? Implementar a nova Lei de Desenvolvimento Rural, já aprovada, mas ainda carente de implementação. Uma questão importante é que depois de decisões com ministérios e organizações chegou-se a uma forma em que se avança: os territórios devem estabelecer suas metas específicas e elaborar um contrato (organização, empresários, governos...) no qual se comprometem com determinadas metas. Há que se avançar na protocolização dos processos de gestão social; dar visibilidade ao que se realizar e publicizar tais realizações. Há, neste processo de mudança, um déficit enorme de apoio técnico e acadêmico. Há enorme dificuldade para incrementar a participação para além de algo estritamente obrigatório. Para isto, tornam-se necessárias mudanças culturais, sociais e políticas.





## **Emmanuelle Benson – Diretora do Projeto “Pays Corbières-Minervois” (França)**

A exposição tratará da experiência francesa de territorialização da política pública de desenvolvimento, por meio do *pays*.

Em toda a minha apresentação, quando eu me referir a um *pays*, diferentemente do sentido de nação, me refiro a territórios de projetos que são determinados por lei especificamente na França.

Para o desenvolvimento territorial, a gestão social e o território pressupõem a coordenação de múltiplos atores de forma a facilitar o desenvolvimento e, sobretudo, a valorização dos recursos humanos e demais recursos do território, imateriais e materiais.

O *pays* na França corresponde a uma identidade construída, nos reconhecemos ali. O meu *pays* chama-se o Corbières-Minervois, que é, sobretudo, um território rural. Experimentamos várias formas de democracia participativa.

Não vou me ater neste processo, mas durante muitos séculos a política francesa utilizou a lógica administrativa de cima para baixo. O projeto chegava ao território, mas não havia efetivamente nenhuma decisão que era tomada no território.

O desenvolvimento territorial é um conjunto de princípios. Como eu disse, lá existe uma lei que define o que é o *pays*. O desenvolvimento rural é importante e permite que as pessoas que vivem no meio rural possam viver e trabalhar dentro de um mesmo *pays*. Por meio desta lei e de organização da administração pública conseguimos passar de uma lógica de implementação de política pública que ocorria sobremaneira de cima para baixo – descendente, para uma lógica de baixo para cima, lógica de projetos ascendentes. Chamamos este tipo de desenvolvimento de desenvolvimento local e, depois, de desenvolvimento territorial.

O território do *pays*: a lei de 1968 de orientação e ordenação sustentável do território. O desenvolvimento local é organizado e fundado sobre a complementaridade e a solidariedade entre o rural e o urbano. O desenvolvimento local valoriza a noção do *pays* como um território de projeto construído geográfica, cultural, econômica e socialmente.

A definição clássica de desenvolvimento local nos remete àquele que é construído no nível intermunicipal. As *communes* por sua vez são o equivalente aos municípios no Brasil. Falamos de agrupamentos de municípios, na França nos referimos e trabalhamos com comunidades de municípios. Com a participação, sempre, dos atores locais. Trata-se, portanto, de uma nova forma de governança do estado francês. Os *pays* podem se organizar além dos limites administrativos.





Ganha força com o desenvolvimento sustentável, que é articulado a partir do desenvolvimento do território, com a articulação do econômico, social, cultura e ambiental. Os territórios são uma nova forma de governança do Estado Francês.

Os territórios, os *pays* se organizam em função de seus valores sociais, econômicos e culturais. A administração se reorganiza em função de territórios de *pays*.

Outro elemento que eu gostaria de trazer desta experiência é a contratualização da política. Trata-se de uma política contratual. Créditos são fornecidos, reservados e negociados para serem aplicados nos *pays*, em seu projeto de desenvolvimento local. Eles fazem parte de um contrato que mostra-se muito importante para o desenvolvimento territorial.

Formas de governança local e territorial: estabelecido um conselho de desenvolvimento territorial que são atores da sociedade civil. É um espaço por excelência da democracia participativa.

Métodos e Ferramentas: em primeiro lugar temos que construir o território. São vários níveis de território. Método clássico: agrupamos os atores. Trabalhamos num perímetro variável.

Podemos dizer que o território tem várias perspectivas. A partir do que eu tenho, o que eu quero? Chamamos de desenvolvimento desejável: a partir do que eu tenho e o que eu desejo, quais são os passos que devem ser tomados. Trabalhamos num horizonte de 10 a 15 anos.

Elemento importante na construção de uma política territorial, os representantes. Eles podem se auto-organizar. Há um representante eleito para o território, temos esse espaço. Associação com um projeto muito dinâmico que conseguiu reverter o êxodo rural. Depois, foi eleito no nível do estado e conseguiu organizar várias comunidades locais e desenvolver essa parte contratual (foi uma medida muito importante, ela atingiu o nível nacional e participou da criação da lei dos *pays*); ele criou o *pays* em que eu moro e depois virou o vice-presidente da região. Mesmo se trabalharmos no nível local é importante se situar em nível estadual, nacional, de forma simultânea. É importante alinhar as políticas em diferentes escalas.

Identidade é muito importante, mas temos que pensar na viabilidade de nosso território. Temos que nos associar a uma cidade maior.

Como os atores locais são incluídos?

Estabelecemos uma espécie de carta de princípios de desenvolvimento que são os compromissos e o que queremos para o futuro. A partir daí o *pays* começou a existir e foi criado. O território não é dado, ele é construído.

Identidade: a identidade não é dada, ela é construída. Ela depende de nosso foco. Eu posso dizer que a identidade é uma coisa trabalhada com os atores.





Estamos no meio rural, essencial é preservar a qualidade de vida e as suas características, mantendo-os atrativos a investimentos. Uma das atividades é a vinicultura, uma identidade muito forte para nós. Também uma força cultural em termos da paisagem, estilo de vida. Outra marca é a língua. O L'Oxitan, queremos resgatar esse idioma e a cultura. Isso principalmente no sul da França. Ficar bem enraizado; saber quem somos para compartilhar nossa identidade com outros.

Como agregar pessoas? Como estruturar nossa organização territorial?

Primeira fase: elaboramos uma carta de princípios através de uma associação. Estávamos na fase de projeto.

Segundo momento era estruturar nosso *pays* para financiar projetos e tornar um território operacional. Com representantes eleitos. Todos podem participar da associação.

O *pays* é este conjunto todo, duas estruturas que trabalham com o mesmo planejamento. Garantir uma visão global e transversal. Para isso temos o sindicato misto. Forma de trabalhar com os profissionais, mas profissionais eleitos. Partimos então para a fase de início de formação da equipe de profissionais.

O conselho de desenvolvimento não representa toda a população do *pays*. Ele desempenha o papel de animar a participação dos cidadãos. Também para levar as opiniões e escolhas dos cidadãos para os representantes eleitos. A negociação é entre o sindicato misto e os representantes eleitos.

As ferramentas de desenvolvimento territorial: quais são as ferramentas essenciais para o bom funcionamento de nosso território?

Na *pays* não temos recursos, não financiamos diretamente projetos. Negociamos o financiamento dessas ações junto com o Estado. Depois que todos estão de acordo com os projetos, cada um assina um contrato com o *pays*. Essa política contratual tem algumas vantagens. Colocamos os financiadores na mesma mesa. Na verdade os projetos concorrem um com o outro: existem projetos financiados e projetos com contrapartidas. Trabalhamos com outros atores em função de nossa estratégia e definimos os projetos que são nossa prioridade. Negociamos o financiamento desses projetos. Se temos dois municípios que têm o mesmo projeto, temos que negociar onde ficará a biblioteca, por exemplo, que vão beneficiar os mesmos municípios.

Desafios:

O primeiro desafio: o *pays* depende dos financiadores. Isso é muito interessante, pois desempenhamos papel de coordenação, mas ao mesmo tempo, somos muito frágeis porque a política contratual vai contra a política de balcão, uma espécie de carta de projetos para conseguir votos. A política contratual não é tão importante







quanto essa política de financiamento de balcão. Isso significa uma quebra de paradigma para o financiamento de projetos.

Parceria: essencial associar vários parceiros, cidadãos que podem ajudar em diferentes fases. Depois da carta de princípios desenvolvemos a temática da cultura, da energia, do turismo.

Tentamos estabelecer métodos para que a participação das pessoas seja eficaz e eficiente. Isso requer todo um preparo, etc.

Rapidamente só queria falar sobre os cargos diferentes por trás do desenvolvimento. Esse desenvolvimento era estabelecido pelas pessoas do meio rural que queriam continuar no meio rural e desenvolvê-lo, um comportamento ideologizado.

Hoje temos que nos alinhar às políticas da União Europeia. Mas não podemos esquecer a transversalidade e resgatar algumas qualidades que são essenciais. Entendemos o ponto de vista de cada um e partimos para a mediação. O essencial é que cada um saiba qual o seu papel e o seu lugar. Motivamos os cidadãos. Temos que ter uma visão geral para antecipar as mudanças.

Os meios de comunicação são sempre muito importantes para fazer circular as informações.

Métodos participativos: tripé formador dos conselhos – os eleitos, os cidadãos e os técnicos.

Isso só é possível se cada um conhecer bem o seu lugar e desempenhar bem o seu papel. Cuidado com a confusão de papéis e criação de conflitos. Se estabelecermos muito bem os papéis, podemos trabalhar com confiança e participação por meio do debate público.

### **José Antônio Herrera – Especialista em Desenvolvimento Rural do IICA (El Salvador)**

Nos países imperam, de uma forma geral, as visões de curto prazo. Um dos problemas é a criação de longo prazo. A apresentação trata do tema desenvolvimento territorial a partir da apresentação e discussão do Projeto de Intervenção Territorial na Zona Alta de Chalatenango, iniciado em 2006.

As lições positivas e as limitações deste caso contribuem para problematizar o tema desenvolvimento territorial. As origens deste território estão relacionadas ao processo de guerra. Chamavam os atores deste território de “os da montanha”. Este território estava em um dos territórios de litígio. Trata-se de um dos territórios de maior beleza física do país. E isto colocou o território em evidência. Ele foi denominado de “Zona Alta Chalatenango” pelos próprios povos do lugar, como





decorrência de uma consciência profunda dos “campesinos” locais, mas com forte presença eclesial. Uma construção social profunda sobre a realidade territorial construída a partir da agricultura campesina.

Para compreender este processo é necessário considerar que há diferentes enfoques territoriais de desenvolvimento: um tradicional, que o entende a partir do setor e da economia agrícola e/ou territorial. Este último é aquele que não atropela aos processos, respeitando as trajetórias históricas dos atores locais. Houve uma série de acordos que conduziu a bases territoriais de desenvolvimento. Este acordo envolveu percepções de que o desenvolvimento se constrói a partir de seu povo e que agricultura é a cultura da terra. Houve entendimento de que “ser agricultor” é uma conquista relacionada ao conceito de recriação: relação de atuar, pensar, refletir.

Neste intento foi importante recuperar o conceito primal de economia, que o relaciona à casa e à sua organização. Outro conceito importante foi o de gestão de conhecimento. As comunidades não podiam mais permanecer distanciadas de acesso aos conhecimentos que seriam valiosos à sua organização econômica. Deste modo reforça-se um conceito de “identidade territorial”, relacionado ao talento humano, ao bem-ser, bem-estar e bem-fazer. Estes conceitos foram e são fundamentais para o processo desencadeado no Território da Zona Alta de Chalatenango. Estas ações são pautadas por um método que prevê a observação, o diagnóstico e a atuação de modo holístico. Este método é baseado na percepção de que somos herdeiros do passado, não podemos atuar como se o presente determinasse o começo de tudo.

No processo conduzido, o papel de organizações externas como o IICA foi fundamental para assessorar os processos de mudança. É também importante tentar recuperar os talentos que saíram do país em consequência da guerra. Neste sentido assume papel estratégico a construção de contrapartes e parcerias. Há necessidade de organizações acompanhantes do processo. No Território da Zona Alta de Chalatenango a mobilização começou com um documento simples que foi sendo compartilhado com prefeitos municipais, lideranças e representantes de organizações do território. Ao mesmo tempo em foi apresentando o documento, os atores locais foram sendo questionados sobre quais seriam os motores de desenvolvimento do território. Eles identificaram, a partir desta abordagem participativa, 16 “motores de desenvolvimento” do território.

A etapa seguinte foi a elaboração de um planejamento também participativo, no qual foram priorizados alguns dos “motores”, desencadeando um amplo processo de construção de parcerias. Esta ação se desdobrou na instituição de um conselho territorial para construção de consensos. Depois, houve planejamento estratégico de ações e definição de espaços descentralizados de gestão de conhecimento. Foram feitos intercâmbios com outros países, que foram vitais para





as mudanças de mentalidade e comportamento. Os atores do território passaram a acompanhar outra experiência territorial em Honduras. A experiência tem se destacado ao incentivar investimentos em turismo local, envolvendo os jovens filhos e filhas dos agricultores no processo. Também os idosos têm tido importante papel no processo, contribuem com sua sabedoria.

Diversos elementos têm contribuído para o sucesso da ação. Para tanto, foi fundamental a formação e atuação do grupo de ação territorial, que assumiu o processo de discussão do território. Os intercâmbios e os organismos acompanhantes também favoreceram a instituição de novas mentalidades e comportamentos. A experiência tem importantes lições sobre como passar do talento humano individual para o talento coletivo para a transformação do território. Firma-se a percepção compartilhada de que não há pessoas sem recursos, todos têm o que ofertar para os processos de desenvolvimento. Também concordase que não é possível construir um território diferente com “gente indiferente”. É necessário, portanto, provocar “mudanças ontológicas”. O impacto deste processo é, sabe-se, em longo prazo. Demanda a construção de uma nova antropologia rural. Neste caso, somos simplesmente aprendizes.

### **René Unda – Esp. em Desenvolvimento Rural do Ministério de Inclusão Econômica e Social (Equador)**

Essa experiência se dá no Equador, onde cerca de 90% dos municípios possuem menos de dez mil habitantes, num total de 220 municípios. Falamos de uma concentração geográfica e populacional muito grande que se repete na América Latina e, relativamente também, no Equador.

Não me atei na experiência recente da América Latina com as políticas de desenvolvimento dos anos 1980 e que geraram, em 20 anos, mais 90 milhões de pobres.

O Equador sofreu gravemente as consequências do neoliberalismo agravado por uma crise bancária, em que vários banqueiros corruptos praticamente quebraram o país. Essa crise chegou juntamente com a acentuação das políticas neoliberais de ajuste estrutural e gerou também muitos pobres.

Dados para América Latina:

1980: 135 milhões de pessoas pobres.

2002: 221 milhões de pessoas viviam abaixo da linha da pobreza (CEPAL).

Uma reação dos movimentos sociais indígenas, representando uma população indígena que estava na pobreza e na marginalidade, foi enfrentar o poder. O mais emblemático desses eventos foi o “Levantamento” dos anos 1990, em que num só dia tomaram o Congresso e chegaram ao Palácio Presidencial e tomaram o poder.





Aqui existe uma força muito grande e uma dimensão política. Sem esse contexto político não se explica a experiência que vamos comentar aqui. O movimento indígena que se converte nos anos 1990 no interlocutor mais forte frente ao Estado. Esse movimento indígena que antes era apenas um movimento social passa a ser sujeito político. Em 1996 e 2000 ganha em 30 municípios, em eleições e 5 prefeituras em nível de províncias.

Nesta parte me detenho mais um pouco. A divisão política do Equador: Prefeituras, Cantões e Paróquias. A Província é representada pela Prefeitura, o Cantão sede do município e a Paróquia a Câmara Paroquial, todos eles são governos locais eleitos.

Um dos municípios que no ano 2000 ganha as eleições é o de Cantão Nabon. E todos esses trinta municípios que ganharam as eleições estavam organizados no movimento político **Pachakutik**.

Nabon é território rural, com aproximadamente 15 mil habitantes praticantes da agricultura de subsistência na montanha. Um maciço com elevação de 2.300 metros, conseqüentemente, é uma área ecologicamente frágil, abandonada historicamente. Está no Sul Oriente do Equador. Nabon passava a média de pobreza do país, estando entre os 10 cantões mais pobres do Equador, sendo que nove em cada dez pessoas são pobres em Nabon. Em 1999, 78% da população de Nabon utilizava lenha e carvão para cozinhar. Apresentavam 33% de taxa de analfabetismo, em particular as mulheres, e apenas 18% das pessoas tinham acesso à água limpa; não havia água potável. Apenas 33% das pessoas encontravam-se empregadas formalmente e o Cantão sofria muito com a migração masculina temporária, 80% dos homens migram para a cidade mais próxima: Cuenca. 50% das mulheres solteiras trabalham como empregadas domésticas na cidade de Cuenca.

Os pobres asseguram a sua sobrevivência implementando várias estratégias, como o trabalho dos filhos, a divisão de parcelas de terra, o salário por migração.

Quais seriam os desafios centrais para enfrentar essa situação:

1 – Quando Pachakutik chega ao poder havia um desejo enorme de trabalhar com a participação social, quando se lança a campanha Minga pela Vida. Minga na cultura indígena é um trabalho comunitário e coletivo em favor de todos. Mas num Cantão onde não havia nenhum elemento que convocasse a participação e a organização, havia se deteriorado também suas comunidades e organizações e havia individualizado sua capacidade de sobreviver por meio da migração. Conseqüentemente havia a ausência de participação. E, com quem trabalharia? A campanha convocava, mas não havia elementos técnicos e metodológicos para começar.





2 – Risco alto de sobrevivência familiar: neste momento o solo estava desgastado, as condições para a produção de alimentos estavam deterioradas e eles estavam dependendo dos salários de migração. E num país com um mercado de trabalho instável, uma vez que não conseguiam trabalho por meio da migração, se colocava em risco a sobrevivência dessas famílias. Como reverter e construir um processo de produção que garantisse a reprodução e a alimentação das famílias?

3 – Debilidade da institucionalidade: uma institucionalidade municipal, reflexo de décadas de um Estado centralista onde os municípios não tinham poder e onde os talentos humanos locais haviam se debilitado e não tinham capacidade de gestão social do território.

O modelo de gestão tinha como desafio o planejamento participativo, desenvolvimento econômico e concertação organizativa e institucional.

Nesse planejamento participativo temos duas dimensões: uma dimensão do planejamento estratégico e outra dimensão do planejamento operacional. Ambas se originam das comunidades, os pequenos setores populacionais, discutindo-se nas diferentes escalas, no nível de paróquias e no nível de Cantão.

Porém, essas sociedades abandonadas não têm cultura de planejamento e não existem especialistas que desenvolvam métodos de planejamento estratégico. Temos que reconhecer a importância de planejar esses territórios independentemente da prioridade e da importância que se dê num primeiro momento à parte técnica e metodológica. Porque quando as pessoas encontram espaços públicos onde colocar seus problemas e construir soluções, ou para fazer uma observação crítica sobre a realidade que vivem, esse já é por si só um resultado desses processos de planejamento.

A gente começa a tomar consciência e a pensar que há esperança. Esse planejamento estratégico, essa dimensão do planejamento estratégico, rompe com a história. Anteriormente, na gestão centralizada, o importante era a obra pública, isso era o fundamental. Com o planejamento estratégico e discussão coletiva, resulta que se reivindicam métodos de desenvolvimento que eram uma novidade e colocavam desafios que não sabíamos, muitas vezes, nem como enfrentar.

Ele permitiu o surgimento de um processo de concertação: universidades, ONGs, sociedade civil, instituições governamentais, órgãos de cooperação internacional.

No que concerne ao planejamento participativo, o mais emblemático dos processos de desenvolvimento territorial tem sido o orçamento participativo. Cito o caso do orçamento participativo de Porto Alegre que se disseminara décadas antes. Como estávamos no mundo, começamos também a trabalhar o orçamento participativo.





Pelas pesquisas de campo, pegamos a definição de processo participativo, cunhada por uma mulher indígena: ela dizia que o planejamento participativo significava que agora já sabemos o dinheiro que tem o Cantão, e quanto caberá a cada grupo e comunidade e assim decidimos nossas necessidades e priorizamos as mais urgentes que entrarão no plano de trabalho construído para o ano. No Plano de 2005 priorizamos a educação sanitária e as condições sanitárias da escola.

Essa é uma definição brilhante, pois explicita a dimensão operativa do orçamento participativo. A crença na participação e no poder de cada um entrava nas pessoas.

A utilização dos recursos é transparente e tem uma convocatória muito forte para a participação. As pessoas começam a pensar que não estão sendo enganadas, começam a acreditar no desenvolvimento e no processo. Acaba a desconfiança. O uso transparente dos recursos é central, mostrarei isso. Na primeira assembleia de abril, o diretor financeiro do município, expôs o que era o orçamento para o ano. Definiu todas as fontes. Este dinheiro será distribuído equitativamente. Previamente, havíamos feito um convênio com as universidades que desenvolveram alguns indicadores que iriam nortear a repartição dos recursos. O território cantonal e cada paróquia (são 4) tinham o orçamento distribuído de acordo com cada indicador.

Assim, no final da assembleia, cada paróquia sabia exatamente o quanto havia no orçamento. Normalmente, cada paróquia convocava suas comunidades de seus territórios (cerca de 15 comunidades por paróquia) e replicava os processos com outros indicadores de equidade, distribuindo o orçamento entre cada uma das comunidades. Os dirigentes das comunidades reuniam suas comunidades e discutiam o orçamento que lhes cabia. Isso é o que temos para esse ano. Utilizavam alguns eixos e com o dinheiro viam como aplicar. Inteligentemente eles priorizavam dinheiro para resolver problemas de seus sistemas prioritários de produção para manter o seu sistema de alimentação. Essa transparência supera as práticas clientelistas que sempre foram excludentes e corruptas e eram marcas da história municipal.

E assim, o orçamento participativo foi um elemento importante para a estruturação da organização em cada território. As pessoas foram se organizando desde as suas comunidades de base até chegarem à estrutura organizativa do Cantão.

#### Estrutura organizativa do Cantão:

No nível municipal temos um conselho do território cantonal. As instâncias mais importantes são as três assembleias cidadãos. No nível de paróquia temos o comitê de desenvolvimento paroquial que é composto pela câmara paroquial





e por representantes de todas as comunidades de base. E também temos, por lei, duas assembleias paroquiais e quatro reuniões trimestrais de seguimentos de seus planos operativos. Em cada comunidade há um órgão representativo que se chama, mais abaixo, comitê promelhorias e que mantém assembleias comunitárias em que se dão seguimentos aos seus pequenos planos operativos comunitários.

Pessoas pobres e participativas para resolverem os seus problemas. Eles se organizam, participam, debatem e têm objetivo de melhorar a qualidade de vida. O que se começou juntamente com esse processo de planejamento participativo foi um projeto de desenvolvimento econômico que se denominou a questão integral da unidade agrícola de produção familiar, com reservatórios de água –cisternas comunitárias e individuais, aplicação de técnicas de melhoramento do solo e de produção. Implementamos técnicas para evitar a erosão do solo e para aumentar a produtividade. Para os camponeses, isso possibilita diversificação da produção, geração de excedentes para o mercado e produção para o autoconsumo. Pensávamos em uma forma de não ter migração.

Com relação ao crédito, conseguimos atrair agências bancárias que ofereciam microcrédito. Antes existiam alguns atravessadores e outros ofertantes de crédito que só reproduziam a pobreza, pois ofereciam altas taxas de juros. Criamos condições para agir racionalmente e que criaram cooperativas de crédito. Este nível de crédito formal, da cooperativa, está articulado a um sistema de crédito informal que são as casas comunitárias de crédito, uma por comunidade, que é um empreendimento pequeno, em grande parte operado por mulheres que foram capacitadas com mínimas noções de contabilidade e que geram microcrédito.

A união desses dois sistemas chama-se de sistema de sistema de crédito cantonal. Seus resultados relevantes são: hoje, mais de 4.500 sócios da cooperativa; capital de operação de US\$ 5000.000; e 70 caixas comunitárias de crédito (três categorias – A, B e C). É muito interessante porque o controle do crédito é coletivo, eles se reúnem e avançam em debates, discussões, planejamento e financiamento.

Recursos naturais que fundamentalmente se relacionavam com o reflorestamento: foi criada uma associação e pequenas empresas de família que foram capacitadas e começaram a produzir plantas nativas. Cada associação levantava a demanda de cada comunidade, quanto vai necessitar de lenha em cada inverno. Assim, institucionalmente, um município atendia ao outro, o município fazia contrato com a associação por 25 mil dólares ao ano e isso movimentava a economia do Cantão.

A comercialização é muito difícil, logramos uma organização associativa. Avançamos em alguns empreendimentos pequenos e as pessoas estão capacitadas em comercialização. Mas é muito difícil negociar em conjunto porque é preciso planejar a produto e como temos pequenos lotes, isso dificulta o planejamento e a capacidade de vender de forma associativa.





Municípios com a debilidade, como são a maioria dos municípios do Equador, precisam recorrer à cooperação externa. Não podem se desenvolver sozinhos. Neste caso, houve uma aliança para complementar recursos técnicos e financeiros e foi assinado um convênio com o governo suíço, Equador e o município de Nabon, em 2000. Essa foi a aliança mais importante.

Resultados relevantes:

Mais de 1.200 metros cúbicos de água armazenados e mais de mil famílias regando por aspersão. Em crédito, já indiquei o número de sócios e de capital total.

Fizemos um estudo completo sobre o aumento das rendas e 10% das famílias que tiveram uma participação muito alta no processo melhoraram seus ingressos em 60%; 38% das famílias com participação alta entre 20% e 45%; e 29% com participação média, 10%. Dentre as mulheres, de acordo com a participação, haviam conseguido gerar rendas que lhes eram específicas, normalmente hortaliças e legumes, pequenas rendas para os gastos cotidianos para não ter que esperar os salários de migração dos seus esposos (que normalmente demoravam) e isso lhes dava um melhor posicionamento nas relações de poder dentro de suas casas e, conseqüentemente, maior acesso à participação em espaços públicos.

Em saúde e educação, o acesso à Água Segura passou de 18% a 90% da população e, em 2008, foi declarado Cantão livre de analfabetismo, com o apoio de um programa do governo de Cuba.

Como eu disse, isso parece um sonho. Mas um dos resultados mais importantes foi reverter o processo de acentuação da pobreza extrema e fome, melhorando as condições de vida dessas famílias. Mas não creio que haja agora um processo pelo menos primário de acumulação que permita essas famílias reinvestirem e saírem da pobreza propriamente. Não podemos dizer que essas mudanças nesse campo são estruturais. As pesquisas demonstram que se mantém a migração temporal, mas a frequência é menor. Antes os pais de família saíam porque tinham que sair. Hoje eles ficam um pouco mais e trabalham em suas parcelas por um período, mas precisam sair, porque de 70% que era a composição da renda familiar referente ao salário de migração, passou a ser 52%. Embora tenha diminuído, ainda tem uma participação importante, sendo uma importante fonte de renda que permite a realização de investimentos na produção. Assim, essas famílias precisam permanecer recorrendo a essa estratégia de sobrevivência de combinação entre a migração e suas parcelas.

Os jovens migram. Não gostam do campo e não querem continuar como seus pais. Optam por migrar. Esses são os limites desse modelo de desenvolvimento.







Por fim, algumas lições:

### **1. Planejamento Participativo**

- Abre espaços públicos de debate.
- A transparência e a distribuição são importantes fatores mobilizadores.
- Em sociedades marginalizadas, a liderança vem do governo local. Líderes conscientes da importância dos espaços públicos.
- O quadro de desconfiança e falta de credibilidade pode ser revertido.

### **2. Desenvolvimento Econômico**

- A dimensão econômica abre caminho para o processo. Não há como não focar na dimensão econômica.
- Inclusão de equipes técnicas locais é um recurso importante. Apoiávamos no município, em cada território e em cada zona havia uma equipe técnica local por comunidade. Eram 40 ou 50 camponeses trabalhando de acordo com o planejamento participativo, replicando os processos de capacitação. Esse é um ponto central para capacitar os atores em planejamento e transformá-los em novos recursos humanos do território.

### **3. Debilidade Institucional**

- Municípios débeis não podem gerir-se por si só, necessitam de cooperação externa.
- É possível integrar vários municípios de uma bacia hidrográfica.

### **4. Políticas**

- Se constroem políticas locais, mas sem políticas nacionais esses processos tendem a se restringir ao local. As políticas nacionais são imprescindíveis.
- Necessita-se menos dependência e mais autossuficiência e interdependência na América Latina.





**Dia 07/11/2008 – Painéis e Debates**

**9h às 13h – Boas Práticas Brasileiras de Gestão Social**

**Banco do Nordeste do Brasil: a contribuição do Nordeste Territorial para o fortalecimento da governança em cadeias produtivas – Fábio Cardoso**

A área de atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) é a região Nordeste, além do norte do estado de Minas Gerais e o norte do estado do Espírito Santo. É onde se desenvolvem projetos territoriais e nesta área há 181 agências (6% do total das existentes) e realiza-se 63% do financiamento de longo prazo para a região; 75% do crédito rural disponível. Neste processo, há um desafio imediato, que trata de convencer os gerentes de que “fazer desenvolvimento” é mais do que simplesmente oferecer crédito. É necessário neste processo integrar a dinâmica do Nordeste à dinâmica brasileira.

Neste sentido, o banco já acumula uma experiência de 13 anos com políticas de desenvolvimento, desde que o BNB criou a função de “agente de desenvolvimento”. Com esta iniciativa, o banco colocou seus agentes em campo. Hoje há 200 agentes de desenvolvimento. Há referências teóricas que orientam a ação. Há uma metodologia de trabalho que está se aplicando, trata-se do “Nordeste territorial”, que visa aliar o crédito às cadeias produtivas. O desafio atualmente vivido é melhorar a competitividade econômica destas cadeias. Há o projeto territorial da atividade econômica (PTAE). Trata-se de uma visão de projeto com início, meio e fim. A intervenção tem início e data para terminar e a metodologia tem que ser apropriada pelas pessoas do lugar. Neste processo, a contratualização é importante.

A metodologia é baseada na elaboração do perfil da atividade e na articulação dos atores locais para o desenvolvimento. Nesta dinâmica há uma oficina chamada “módulo mínimo”, que apresenta o diagnóstico e começa um processo de discussão sobre as demandas identificadas para melhorar a qualidade da oferta. Busca-se identificar quais os entes que são importantes para participar do processo que se está chamando de governança; incentivam-se financiamentos em redes de negócios, que requer formar os empreendedores.

Este processo tem começado a quebrar as resistências dentro desta rede formada e dentro das cadeias produtivas. Os atores envolvidos são capacitados a buscar parcerias empresariais e institucionais com datas, prazos e responsáveis pelas ações, gerando uma atitude de comprometimento com o processo. A visão é empresarial e é empreendedora para atingir todos os produtores de uma





determinada região, chamar os pequenos, juntamente com todos os empresários que são convidados. Geralmente participam os empresários que se sentem responsabilizados pela atividade. São convidados todos, mas aparecem aqueles que se interessam pelo diálogo e pela construção conjunta.

Uma referência são as cinco dimensões que orientam as práticas: econômica, tecnológica, institucional, ambiental e social. Este processo tem o objetivo de atender ao social, trabalhar com ideia de renda mínima e da necessidade de instituição de um fórum de governança. O conceito de governança que busca criar responsabilidades compartilhadas, definir o papel dos atores locais e explicitar os interesses diversos em busca da construção de consensos. O banco não quer liderar nenhum destes fóruns, são os empreendedores que têm que liderá-los. Se os empresários não se dispuserem a colaborar a partir dos incentivos dados, o BNB também não incentivará o projeto. Este tipo de atuação faz uma articulação das políticas públicas disponíveis para execução no território e a partir daí começam a mobilizar os atores do território, incentivando o papel das representações sociais para a construção de projetos coletivos.

### **Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará: processo de construção da gestão social dos territórios do estado do Ceará – Camilo Santana e Antônio Lacerda Souto (SDT/MDA)**

Processo de Construção da Gestão Social dos Territórios no estado do Ceará

#### **Território dos Vales do Curu e Aracatiaçu**

A apresentação gira em torno de uma experiência, pois, trata-se de um processo que ainda estamos tentando construir no estado do Ceará. Iniciou com as últimas eleições e com a chegada do novo governo, cujas diretrizes tinham como elemento central a participação social e a coragem política para fazer a redistribuição e lutar contra a desigualdade.

Diagnóstico do meio rural e da agricultura quando optaram por territorializar a administração pública:

1 – Concentração econômica acentuada em torno de Fortaleza – 65% do PIB. Desigualdade social: 20% mais ricos detêm 80% de nossa riqueza.

2 – Queda da participação da agropecuária no PIB do estado (IBGE 2000).

3 – Criação da comissão de desenvolvimento agrário do Ceará. Criado um conselho gestor dentro da secretaria. A ideia por detrás disso tudo era integrar.





Criar um instrumento dentro do governo que significasse olhar de forma diferenciada para a agricultura familiar. Por uma decisão política se transformou a Secretaria de Agricultura em Secretaria do Desenvolvimento Agrário, na mesma óptica do MDA. Foi criada também a coordenação do desenvolvimento territorial do estado; o conselho gestor dentro da secretaria com a participação de todos – a ideia era integrar as ações dentro da secretaria. Todas as ações deveriam estar integradas. Ajustamos algumas coordenadorias: combate à pobreza, de desenvolvimento agrário, de desenvolvimento territorial e fortalecemos o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural que passaria a ser a instância de controle social e de concertação. Papel ativo (nova composição com maior participação dos quilombolas, indígenas e outros segmentos que estavam marginalizados). Houve convite a todos os parceiros para pensar a reestruturação da nova Secretaria.

Outro ponto foi a reivindicação da secretaria para a criação de um Fundo Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar. Aprovado por lei, em 2008. Como gerenciar, por onde funcionaria? Tudo estava na lei.

Criamos também um espaço de diálogo que chamamos espaço de diálogo. Fizemos uma capacitação de todos os servidores para essa nova forma de políticas. Treinamento para colocar a nova visão das políticas para essa área do estado do Ceará. Qual nosso papel, onde queríamos chegar, quais as prioridades? Assim, passamos a rediscutir a forma de executar os planos de desenvolvimento rural e a realizar o combate à pobreza rural. Tudo passava pelos colegiados, eles passaram a definir.

Um sistema de acompanhamento das ações do governo foi criado. É o instrumento que vai permitir o maior controle social. Uma das grandes dificuldades é que a própria secretaria não tinha controle de suas ações e de suas políticas. Passamos a criar um sistema de acompanhamento de nossas ações. Procuramos unificar todos os bancos de dados das diferentes secretarias num só banco de dados da agricultura familiar, possibilitando uma visão integrada das ações. Isso facilitará a integração das ações. Chama-se o monitoramento das ações prioritárias.

O governo fez o plano plurianual participativo. Tivemos as oficinas regionais, com a tirada de delegados e de propostas. Resolvemos construir um plano paralelo, numa metodologia participativa em distintas esferas com 10 encontros regionais, um Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS) para o estado do Ceará. Esse plano teve a construção participativa e priorizava algumas linhas de ação: garantir a universalização dos direitos para a população rural; a segurança alimentar, que garantisse a conservação da biodiversidade; igualdade de gênero, raça e etnia e que incorporasse a abordagem territorial, num total de 40 ações. Esse processo envolveu 2.182 representantes de instituições e envolveu 166 municípios. Em paralelo, realizamos o primeiro Fórum dos secretários municipais





de agricultura, com o objetivo de fortalecer essas instituições e os conselhos de desenvolvimento rural – ainda que muitas vezes sejam absorvidos e controlados pelos prefeitos, são importantes.

Neste processo, cresceu a discussão da necessidade de territorializar a administração pública. Processo de discussão dos territórios: dividindo em 13 territórios, mantendo o desenho dos 7 territórios rurais já existentes. Hoje existem três Territórios da Cidadania e a partir de janeiro terá mais dois Territórios da Cidadania.

A articulação das políticas públicas. Priorizamos duas áreas para garantir a cobertura do Plano Safra e Garantia Safra, a ideia era universalizar o acesso dos agricultores familiares. Outro instrumento importante de convivência com a seca é o PCPR, aumentando o acesso dos agricultores à água, e um grande crescimento do programa de construção de cisternas de placas, entre outros. Um bom exemplo na articulação de políticas públicas em torno de um objetivo comum e de um território de referência comum é a construção do pacto das águas, que agirá diretamente na região de domínio dos carros-pipa de forma a disponibilizar água a esses agricultores.

Outra ação interessante foi o Governo de Minha Cidade, todo o mês o governador e seu secretariado vão a duas regiões do estado, mais distantes e no interior. Assim, ele inclui a participação desses atores. Isso tem sido muito importante para a aproximação do governo com a população.

Um de nossos últimos desafios é fazer um cruzamento das políticas federais com as políticas estaduais.

Focarei a segunda parte da apresentação em uma experiência que estamos trabalhando desde o segundo semestre de 2003. Focaremos na experiência de um território que é referência neste estado para a territorialização. Trabalharei o território do Vale do Curu e Aracatiaçu. Possui 18 municípios. Era o território de Itapipoca, quando lançada a política territorial.

Indicadores de ruralidade do território

Densidade demográfica: 51,72 hab/km<sup>2</sup>

População rural: 26.809 hab.

Quais eram os desafios que o território nos colocava?

- Sensibilizar e Instrumentalizar as Secretarias de Educação para a Educação do Campo, de forma a introduzir o conceito do rural na própria escola.





- Desenvolvimento de Atividades não Agrícolas, muito se fala nisso, mas colocar em prática tem sido muito difícil.
- Como integrar as atividades rurais e urbanas.

Mas como a gente vem tentando superar esses desafios?

1 – Constituímos o Comitê Temático de Educação do Campo: não conseguiremos entrar com a temática de educação do campo nas escolas por meio de atividades pontuais. Precisamos aprofundar essa discussão.

2 – Atualizar o PTDRS com foco na pluriatividade.

Adicionalmente, levantamos que este território apresenta uma realidade ambiental muito diversificada: litoral, serra e sertão. Temos que definir uma matriz tecnológica que seja capaz de produzir e preservar, ao mesmo tempo, os três ecossistemas. Concluimos que a base dessa matriz tecnológica deveria ser a agroecologia. Para isso, estamos constituindo o Comitê Temático de Agroecologia. E também assegurar uma estratégia metodológica e pedagógica que consiga resolver a identidade territorial levando em conta as três realidades do território. Inter-relação: Microterritórios/Território.

O território é marcado também por uma imensa diversidade. Como incluir as comunidades tradicionais nos colegiados? Como envolver esses atores, preservando a identidade cultural? Precisamos garantir esses atores tradicionais e os gestores públicos. Em 2003, essas comunidades, por exemplo, quase não tinham acesso. Hoje elas foram mapeadas e possuem assento no colegiado.

Processo histórico de construção do colegiado territorial:

2003/2004 – Constituição da Comissão de Instalação das Ações Territoriais: 2/3 sociedade civil e 1/3 do poder público.

2004/2007 – Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER.

2007/2008 – Mudança do Nome do Território: Itapipoca para Vales do Curu e Aracatiaçu.

Constituição do Conselho de Desenvolvimento Territorial dos Vales do Curu e Aracatiaçu – CDT-CURU/ARACATIAÇU.

O colegiado desse território tem um histórico. Em 2003, quando foi criado, tinha 2/3 da sociedade civil e apenas 1/3 do poder público. Começa como um Fórum. Dois anos depois passa a ser colegiado e, agora recentemente, eles constituíram o conselho de desenvolvimento territorial do Vale do Curu – Aracatiaçu que optou por ter uma personalidade jurídica. O processo de formalização foi muito





rico, foram necessárias 18 sessões na câmara dos vereadores. Votação da lei autorizativa: inserção do município como sócio do CDT-CURU/ARACATIAÇU e repasse de recursos para a constituição de um fundo financeiro de manutenção do CDT-CURU/ARACATIAÇU – R\$ 100,00 por município.

A participação do Estado deve ser autorizada, bem como o fundo dos municípios para o colegiado. Todas as organizações constituintes tiveram que fazer assembleias autorizando a sua participação no colegiado. Com isso, os municípios contribuem com R\$ 100,00 e as organizações com R\$ 25,00 (valores mensais), apenas para manter as reuniões do núcleo dirigente. Assembleias gerais nas organizações e instituições da sociedade civil: aprovação da inserção das organizações e instituições como sócias do CDT-CURU/ARACATIAÇU e repasse de recursos para a constituição de um fundo financeiro de manutenção do CDT-CURU/ARACATIAÇU – R\$ 25,00 por organização e instituição

Motivos que levaram o comitê a se formalizar:

Criação de instrumentos para a autossustentação do colegiado (fundo financeiro). Dependiam muito da secretaria para se manter e para resguardar sua operacionalização e não poderiam nem abrir uma conta bancária.

Repasse de bens para a estruturação da sede do colegiado. Como os repasses dos projetos eram investimento, não podiam ser repassados para a sociedade civil, mas apenas para o poder público, o que atrasava o processo.

Possibilidade de um maior envolvimento e empoderamento dos atores territoriais.

Composição de suas instâncias:

Plenária geral: Instância deliberativa, composta por 124 membros – 50% da sociedade civil e 50% do poder público.

Núcleo técnico: Instância de Apoio Técnico da Plenária Geral.

Núcleo dirigente: Instância de Coordenação Política das Deliberações da Plenária Geral, composta por seis membros.

Articulador territorial: Assessor do Núcleo Dirigente. Remunerado pela SDT/MDA.

Qual o principal objetivo da formalização? Preservar o papel do colegiado como um ator político, garantindo a sua durabilidade. Essa tem sido uma discussão muito forte. Outro motivo é não perder de vista o papel da sociedade na sua relação com o Estado, que tem papel de indutor e de fomentador, enquanto a sociedade





civil tem o papel de fiscalização. Criar instrumentos de controle e gestão social pelo próprio colegiado, constituir e fortalecer as bases de serviços de apoio ao desenvolvimento territorial (ATER, Capacitação, Crédito, Comercialização, etc). E, por fim, integrar o colegiado territorial e municipal com o colegiado territorial, bem como com o comitê de articulação estadual.

Principais projetos implantados

1. Funcionamento da Escola Agrícola de Umirim;
2. Centros de Artesanatos de Amontada e São Luis do Curu;
3. Estruturação do Colegiado Territorial;
4. Postos da COCREDI – Pentecoste e Trairi;
5. Laboratório de Fitoterápicos;
6. Casa de Farinha industrial;
7. Casas de Mel;
8. Centro de Comercialização da Agricultura Familiar;
9. Estruturação da Base de Serviços de Comercialização. Fundamentou a criação do SECAFES;
10. Miniabatedouro de Aves Caipira;
11. Estruturação da Rede de Mulheres Artesãs;
12. Capacitação de 60 jovens para acessar o Pronaf Jovem;
13. Pavimentação da Estrada da Banana;
14. Processamento da Banana de Itapajé.

### **Banco do Brasil: Desenvolvimento Regional Sustentável – Paulo Odair Frazão**

A partir de 2003 instala-se um novo cenário cujas características são: assume um novo governo com uma nova proposta política, há um imenso contingente de população sem acesso aos serviços bancários e a responsabilidade socioambiental torna-se cada vez mais presente nas discussões do mundo corporativo. No novo cenário político muda-se de foco, passando a ter maior compromisso com as populações excluídas. As propostas de desenvolvimento tomam um caráter inclusivo e participativo e reconhecem-se os movimentos populares como atores do desenvolvimento, buscando fortalecer sua ação. O Banco do Brasil necessitou estabelecer um planejamento que suficiente para este novo contexto e com estas questões, propostas novas de desenvolvimento.







Nesse cenário, o BB lança suas estratégias de desenvolvimento rural sustentável. Nessa estratégia, como fundamento conceitual, combinam-se os marcos que têm como base a sustentabilidade dos negócios, cujos pilares são o social, o ambiental e o econômico. É importante também incorporar a discussão sobre as diferenças culturais. Da mesma forma, são valorizados os saberes locais e as potencialidades locais, ou seja, as visões que as pessoas têm. Portanto, esta estratégia tem como foco uma visão participativa e uma ideia de concertação entre as entidades que são envolvidas. Portanto, o Programa Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS) é uma estratégia de negócios que busca impulsionar o desenvolvimento sustentável das regiões brasileiras.

O programa atua agregando a visão de cadeia de valor no apoio a atividades produtivas economicamente viáveis, socialmente justas, ambientalmente corretas, sempre observando e respeitando a diversidade cultural. Seus objetivos envolvem geração de trabalho e renda; fortalecimento da agricultura familiar; democratização do acesso ao crédito; e fortalecimento do associativismo e o cooperativismo. Os números atuais indicam que há 5.904 Planos Negócios do DRS; 1.094 mil famílias atendidas; R\$ 5,14 bilhões em recursos programados; 3.998 agências do BB habilitadas; 4.758 municípios abrangidos.

Entre 2003 e 2006 houve elaboração e teste da metodologia de ação a partir do programa. Em 2007 foram criadas equipes nas unidades táticas e desenvolveu-se um processo de aprendizado sobre elaboração de planos. Em 2008 houve expansão do número de famílias beneficiadas e aperfeiçoamento do modelo de gestão. Há um processo de aprendizado sobre a implantação da estratégia, a partir das imperfeições identificadas na implementação, pois trata-se de uma estratégia processual e retroalimentada. Nos espaços há necessidade de estruturas de governança e gestão adequadas a cada plano de negócios.

Nesta estratégia de governança é criada uma série de instâncias, tais como Comitê Estratégico, Comitê Gestor, um Gerente Executivo do Projeto (contratado) e construção e apropriação de conhecimento. O modelo de gestão no local onde estão acontecendo as coisas: este modelo objetiva garantir qualidade na implementação dos planos, maximizar os resultados para a sociedade e o BB e minimizar os riscos.

Os pilares do modelo desenvolvimento de gestão são: seletividade, resultados, visão estratégica e intensidade. As ferramentas são utilizadas para implementação da estratégia de DRS. Os objetivos destas oficinas são: qualificar os planos de negócios, construir e validar o modelo de gestão. Especificamente elas objetivam: construir marco zero dos planos selecionados; revisar, definir e validar indicadores (IQDRS); formar disseminadores do modelo de gestão; e aprimorar o sistema de gestão de forma participativa. Foram criados indicadores para monitorar os planos de negócio. Estes indicadores são denominados Indicadores Qualitativos de Desenvolvimento Rural Sustentável (IQDRS), indicador que consolida aspectos





relacionados à qualidade intrínseca do Plano de Negócios DRS e dados da implementação do Plano de Negócios (eficiência, eficácia e efetividade).

Além dos indicadores, os impactos do DRS são aferidos por uma série de instrumentos, que incluem relatórios de fiscalização semestral; questionários de autoavaliação semestral, respondidos pelos gerentes de agência; relatórios de consultorias; avaliação de conformidade (Dicoi); relatórios de auditoria (Audit); e indicadores de efetividade (produção, produtividade, renda, outros). Cada gerente responde um questionário de avaliação sobre a qualidade do seu plano. Estes questionários abrangem 500 planos de negócio. Este é o estágio que estamos no BB com a implementação da estratégia de DRS. Começou ensinando a fazer planos de negócios, depois a experiência foi avaliada e estendida ao Brasil, agora está passando por nova avaliação para dar outro salto de qualidade.

### **Instituto Pólis: Gestão Social no Meio Urbano – Sílvio Caccia Bava**

Experiência de boas práticas urbanas.

- 1 – Situar o processo numa dimensão histórica.
- 2 – Enfrentar a discussão de como trabalhar a questão urbana.

Primeira coisa que coloca: todo o modelo de gestão serve a um projeto de desenvolvimento.

Reflexão histórica: temos uma herança difícil de superar, temos um modelo de desenvolvimento que gera concentração de riqueza, desigualdade, pobreza e exclusão social. Esse modelo de desenvolvimento requer um modelo de gestão, que até hoje continua sendo um modelo hierárquico, centralista, vertical, autoritário.

Esse modelo de gestão cria problemas.

Esse modelo de gestão separa a economia das políticas sociais.

1 – Separar o tratamento das questões econômicas das questões sociais. É muito importante que dialoguem. Mas partimos de uma realidade, uma realidade que foi construída nos anos 1990. Começa pela primeira vez em 1989, com Collor, Consenso de Washington, fortalecimento modelo neoliberal. Separação da política substantiva e da democracia do nosso regime político democrático. Houve uma fragilização enorme do Estado, no sentido da indução do desenvolvimento.

O que aconteceu neste cenário?

A pobreza se torna naturalizada. É natural as pessoas serem pobres, não se questiona o que constrói e produz a pobreza. É um modelo que só trata o alívio da pobreza. Ao se pensar: quais são as políticas públicas que geram a pobreza?





As políticas de combate à pobreza não erradicam a pobreza. Educação, saúde, outras políticas sociais foram precarizadas. As pessoas cada vez mais são empurradas para os setores privados. Isso é uma lógica da política, não é um acidente.

Qual o Brasil futuro que queremos no marco do modelo neoliberal? Não existe. O neoliberalismo não pensa o futuro, não planeja, ele apenas trata o presente. Isso fragiliza o Estado como condutor do desenvolvimento.

### **O desenvolvimento local ressurge como proposta contra-hegemônica**

Resistência democrática que se articula a partir dos movimentos sociais com os governos locais: onde se gestam as práticas inovadoras, modelos alternativos. Lembra que o desenvolvimento local surge como uma crítica, uma prática contra-hegemônica. Ele surge no auge da era neoliberal.

Participação, práticas inovadoras. Boas práticas. Iniciam-se práticas de potenciar a capacidade dos governos locais implementarem políticas nesta perspectiva. Sem nenhum recorte político.

Como lidamos com o poder local, municipal, sempre tão conservador?

Como trabalhamos com a concentração de recursos nas mãos do governo federal? Apenas 20% dos recursos públicos ficam nas mãos dos governos municipais.

Gera uma nova proposta de modelo de gestão:

- Descentralizado;
- Participativo;
- Voltado para atender os interesses da maioria;
- Reforçando políticas sociais;
- Valorizando a interlocução com movimentos sociais.

Política de inversão de prioridades. Surgem iniciativas que apontam caminhos, como exemplo o orçamento participativo. Importância de conciliar o conteúdo com a participação. É preciso estar associado a um projeto de desenvolvimento e a participação em geral tem que estar associada a um processo de desenvolvimento. Pressão associada ao governo local que aspira por transformações maiores e faz pressão nesta direção.

Eleição do governo Lula. Mudanças.

### **A questão social ganha importância com o governo Lula**

Descrição de alguns pontos que indicam a retomada da questão social:

1 – Priorização das políticas voltadas para os mais pobres; inicia com o Fome Zero;





2 – Melhoria significativa do salário mínimo;

3 – Bolsa Família;

4 – Pronaf;

5 – Territórios da Cidadania.

Ressalta-se a importância das empresas públicas que interiorizem essa perspectiva, no sentido de buscar a inclusão produtiva. Rede de tecnologias sociais, microcrédito, apoio à cultura.

### **Abre-se a discussão sobre alternativas de desenvolvimento nacional**

Abre-se a discussão sobre alternativa de desenvolvimento nacional: PAC, Mercosul, Unasul, Brasil liderando as negociações na OMC. Os desafios nesses pontos são abrir para a presença e atuação da sociedade civil que se organiza na defesa de direitos; democratizar a democracia, buscando mecanismos onde a participação seja decisiva, uma vez que atualmente ela é apenas consultiva; recuperar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento; promover políticas de equidade; e, por fim, um planejamento estratégico capaz de identificar os entraves ao desenvolvimento local e os mecanismos adotados para ultrapassá-los.

Com base neste novo contexto e nas oportunidades que surgem, abre-se uma nova perspectiva para o desenvolvimento territorial. Cresce o espaço das políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento local e, com base nos acúmulos de experiências locais, se avança para pensar uma nova política de desenvolvimento do território.

Neste aspecto, chama-se a atenção como estratégia de desenvolvimento o impacto da renda das classes mais pobres (e que estavam excluídas) pela renda do Bolsa Família.

Nossa sociedade no modelo de desenvolvimento atual se organiza em circuitos longos de produção e consumo. Os processos de circuitos longos é concentrador de riqueza e remete a riqueza como um aspirador que pega a poupança local e joga para o mercado internacional. Precisamos de infraestrutura para escoar esses produtos, portos, ferrovias, rodovias.

Principais características dos circuitos longos:

- Capital intensivo;
- Alta tecnologia;
- Grande consumo de energia;





- Poupador de mão-de-obra;
- Concentrador da propriedade;
- Concentrador de riqueza;
- Remete a riqueza para o espaço internacional.

Nesta conjuntura, nosso desafio é substituir os circuitos longos pelos circuitos curtos de distribuição, cujas características são:

- Baixa necessidade de capital;
- Baixa tecnologia;
- Baixo consumo de energia;
- Mão-de-obra intensiva;
- Fortalece o pequeno e médio empreendedor;
- Circula a riqueza no território.

Alternativas aos circuitos longos: estimular circuitos curtos de produção e consumo. Entra no urbano. Caso de cinturões das cidades, agricultores que fornecem alimentos para as cidades. Muito mais importante porque permite uma alimentação mais saudável, mais diversificada e que respeita as particularidades locais. Uma forma de estimular: mudar a lei das compras públicas das prefeituras. Acesso facilitado a mercados institucionais. Como defender os direitos humanos.

Nossa riqueza pode ficar mais no território em vez de de sair para os mercados internacionais, sendo foco de especulação? Bolsa escola era um investimento, mais do que um gasto. Evitava repetições, gastos nas escolas.

Iniciativas que vão em direção de tentar cercar os problemas, mas temos que mexer na lógica da produção e do consumo.

Precisamos pensar com ousadia. Reconhecer algo que está invisível, a existência desses circuitos curtos. Eles já existem em todos os lugares, são rurais e urbanos.

Se os circuitos curtos pudessem ser uma prioridade, precisariam contar com o apoio do Estado. Se não for possível mudar o modelo de desenvolvimento, nosso futuro estará comprometido. Aproveitar esse acúmulo de vinte anos de experiência de democratização no país para aproveitar essa janela de oportunidades.

**14h30 às 16h30 – Mesa redonda: A perspectiva sobre a gestão social para o desenvolvimento sustentável e democrático dos territórios, na visão dos representantes governamentais, dos movimentos sociais, colegiados territoriais e das entidades de fomento**





## **Ibase: Território, Identidade e Soberania – Itamar Silva**

A contribuição tem a perspectiva de trazer uma metodologia de abordagem de desenvolvimento comunitário que o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) tem utilizado nos últimos anos. O Ibase é um instituto de pesquisa que também tem projetos de intervenção. O instituto foi convidado a instituir uma agência de desenvolvimento em Cidade de Deus, bairro da periferia do Rio de Janeiro. O convite foi de Furnas Centrais Elétricas, que encomendou um projeto de desenvolvimento local: núcleos de integração, um projeto comunitário.

De acordo com a metodologia proposta pelo Ibase, os responsáveis pela execução do projeto são as pessoas que vivem o dia a dia nas comunidades. Furnas condicionou o financiamento ao projeto à delimitação do mesmo às suas áreas de influência e quatro perfis de comunidades: localizados no entorno de lixão, quilombolas, assentados em programas de reforma agrária e comunidades atingidas por barragens. Além disso, exigiu que a comunidade já tivesse um embrião de organização comunitária e que as lideranças aceitassem a entrada do projeto. Em um dos locais de implantação do projeto no Rio, na comunidade Jardim Gramacho, há uma discussão sobre o que fazer em termos de organização social com os catadores de materiais recicláveis.

O projeto passou a ser executado seguindo uma metodologia que previu a realização de cinco etapas metodológicas: o contato com as comunidades, com conversas e contatos com a população local; a elaboração de um diagnóstico social de caráter participativo; a formação de fóruns comunitários; a elaboração de um plano de ação; e, por fim, o início da implantação do próprio plano. Esta metodologia aposta no fortalecimento da ação comunitária e encontra caminhos na busca de parcerias para obter recursos para manter os projetos locais. A ação reservou um recurso para a execução de um projeto de referência. Depois de feito o plano, o fórum define um projeto em que a própria comunidade tenha condições de implementar as ações.

Tudo que se produz ao longo do projeto deve ser publicizado para possibilitar o conhecimento e o controle social das ações. Todas as organizações participantes recebem o projeto e o mesmo é amplamente discutido. Há, inclusive, uma preocupação com a linguagem para que seja possibilitada uma apropriação local do mesmo. Cada experiência conta com um telecentro, que é uma forma de aproximar os jovens da proposta. Depois do plano de ação há elaboração de um plano de referência. Atualmente há projetos no Espírito Santo e no Rio de Janeiro.

No Rio optaram por um projeto de construção de um telecentro e um espaço de referência. Em uma comunidade quilombola, a opção foi uma cozinha comunitária, aliada à valorização do congo para resgatar a cozinha tradicional. Em Araçatuba-RJ é um espaço de costura (culturarte). Em Chapada dos Guimarães-MT,





havia propostas diferenciadas, prevalecendo a criação de uma casa de farinha. Em cada lugar o projeto vai se adaptando às condicionalidades locais. Alguns desafios ou questões surgem a partir destas experiências. A sustentação do processo de mobilização e participação, após ser desencadeado o processo de implementação dos projetos, é ainda algo a ser aprimorado.

Na metodologia executada são contratados agentes locais para articular os atores da localidade; as ferramentas e instrumentos de apoio têm que perceber de maneira mais refinada as conexões do local com os espaços mais amplos. Com relação à autonomia dos telecentros há várias questões que passam pela definição da melhor maneira de manter sua sustentabilidade ao longo do tempo. Por fim, avalia-se que houve muito pouco tempo de maturação deste projeto. A experiência é ainda muito recente para provocar mudanças estruturais.

### **Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional/MI – Henrique Villa Ferreira**

Desenvolvimento Regional do Brasil

Centrarei na experiência do Ministério da Integração Nacional.

Inicialmente farei um breve comentário sobre desenvolvimento regional:

1 – Ele sempre foi vertical, setorial e comandado pelo governo federal.

Extremamente centralizado. Executado, de cima para baixo e ele concorria com outros setores, com transportes, cultura, saúde, etc. Era colocado como um setor à parte, concorrente dos todos os outros e não como um articulador ou fomentador. E sempre foi empurrado para o local tal e qual planejado no governo federal. Como se Brasília sempre soubesse o que era melhor para cada região. Os governos militares usaram muito e muito bem o instrumento do desenvolvimento regional.

2 – Portanto, participação e controle social foi algo que nunca se discutiu numa política de desenvolvimento regional. Não existia. Os atores do território não eram levados em conta.

3 – Sempre foi patrocinado por grandes projetos, sempre foi operado a partir de grandes projetos. Esse era o modelo de desenvolvimento regional brasileiro. Exemplo, a Amazônia que você precisa ocupar. Assim, usam-se vultuosos recursos públicos para construir o pólo industrial de Manaus. E por aí vai. Em grande parte esses projetos geravam concentração do crescimento econômico. É impossível replicar nos dias de hoje esse modelo.

4 – Pensado em escala macrorregional. Desenvolvimento regional no Brasil era voltado para Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Eram tidas como as grandes regiões-





problema do desenvolvimento regional. Não existe mais, atualmente, uma escala única de interpretação.

E quais seriam os caminhos de retomada do desenvolvimento regional no Brasil? Quando houve a democratização, fomos nos afastando do planejamento no Brasil, que ficou muito marcado pela associação com o autoritarismo, já que havia sido muito utilizado pelo regime militar. Assim, deixamos de pensar nessas grandes regiões brasileiras.

O que aconteceu nestes 20 anos? Quando olho para o período de retomada do desenvolvimento regional no Brasil, penso no período de 1985 até 2003, quando retomamos com essa ideia. Tínhamos noção da desigualdade de nosso país. A ausência da execução da política de desenvolvimento regional fez com que criássemos e cristalizássemos uma realidade com desigualdades intra-regionais severas.

Quando deixamos o mercado regular os processos de desenvolvimento, o que acontece? O mercado tende a operar onde lhe interessa, onde há perspectivas de lucro. Se o Estado deixa de operar, e não assume seu papel, o mercado concentra sua atividade econômica. E com isso há concentração econômica. O resultado desse processo é que hoje em dia temos as macrorregiões brasileiras com imensas desigualdades intra-regionais e inter-regionais. Criamos ilhas de prosperidades.

O ministério foi criado em 1999. Só em 2005 ele passa a ter uma missão institucional de fato. Anteriormente ele tinha um papel importante, mas não tinha nos atores do território o protagonismo. Em 2005, o ministério ganha a missão: combater as desigualdades regionais. Sua missão passa a ser perseguir o desenvolvimento regional, combater as desigualdades regionais. Buscar o resgate da cidadania. Construir a possibilidade de tornar os territórios competitivos para a missão que lhe cabe no processo de desenvolvimento global. A partir de então, ele passa a ter um caminho a seguir.

O principal instrumento desse ministério, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, foi criado em 2007. A demora na criação foi fruto da quebra de paradigma de fazer política de desenvolvimento regional sem pensar na participação dos atores. O território passa a contar e os atores territoriais são protagonistas.

Dois pontos importantes da política:

1 – O social é o elo fundamental desse governo. As políticas sociais convergem para o território e quando isso ocorre, fortalecem a política de desenvolvimento regional.

2 – Contudo, a política regional é diferente da política social. A política regional olha para o território e a política social olha para o cidadão desassistido, para a pobreza. São olhares distintos. Pobreza é diferente da desigualdade regional. A







desigualdade regional é a pobreza com um viés regional, espacial, com um padrão territorial. A política de desenvolvimento regional olha para o território desigual.

Passo agora para um ponto de esclarecimento da forma preferencial de atuação da política regional brasileira. São dois os seus pilares:

1 – Organização social: estamos quebrando paradigmas. Os territórios devem determinar os caminhos de seu desenvolvimento. A participação desses atores, sim, é uma determinação do Palácio do Planalto. Os atores organizados devem dar o tom da discussão no território, devemos manter estes atores comprometidos com o processo de desenvolvimento regional.

2 – Geração de emprego e renda: quando chegamos ao território e apresentamos uma proposta de regionalização, temos que ter uma proposta de geração de emprego e renda. Propostas de formação de Arranjos Produtivos Locais, que são possibilidades de geração de emprego e renda dentro de uma cadeia produtiva qualquer. Esses APLs são definidos de acordo com a especificidade local.

Importante levantar diferenças entre a geração antiga e a nova geração de política de desenvolvimento regional:

- Diferença no *modus operandi*: reorganiza a sociedade, o território e a ação de geração de emprego e renda por meio de ações que são demandadas pelo conjunto de atores locais organizados.
- Diferença na escala: no lugar da escala macrorregional como escala preferencial. Temos variadas escalas: sul-americana, mesorregional, macrorregional, mesorregional, nacional e outras e para cada uma dessas escalas existem atores daquela escala sentados numa mesa tentando gerir as oportunidades de desenvolvimento regional. 1) Nacional – existem inúmeros ministérios na Câmara de Desenvolvimento Regional. 2) Macrorregional – os conselhos deliberativos, ao contrário do passado, não devem se reunir para escolher projetos para eles, mas devem definir estratégias de desenvolvimento. 3) Mesorregional – escala preferencial dos nossos projetos regionais – existe um conjunto de atores que estão no território reunidos num Fórum que busca soluções para o desenvolvimento no território.

Falarei de alguns Desafios:

1 – Dificuldade de quebra do *status quo* e da cultura individualista. Não estamos acostumados a trabalhar em torno de projetos comuns, coletivos. É a tradição cultural e política. Temos que quebrar isso e construir um processo de participação.

2 – A superação da desconfiança e a falta de credibilidade. Os atores desconfiam da política, estão desacreditados.





3 – Participação e representação. Cuidar para que a participação seja ampla e que os representantes da sociedade civil e do governo sejam legítimos. Muitas vezes, o representante no fórum não representa a sua base, mas apenas a ele mesmo. Evitar e cuidar para que não se mantenham situações como essa.

Por fim, levanto dois últimos pontos, o ciclo de reafirmação e o eterno processo de convencimento. A cada troca de governo municipal, precisamos conversar com os prefeitos e mostrar que os caminhos da participação não possuem volta. Temos que ver como trabalhar para que cada ciclo de renovação na representação desses fóruns e de governo possa garantir a durabilidade da política; e isso se dá a partir de um processo de convencimento. Precisamos convencer os prefeitos de que eles precisam fazer parte de todo o processo.

Vivemos um momento tão rico que a principal mensagem que eu trago é a responsabilidade que a gente tem com o futuro com a garantia da continuidade da representação social e do processo participativo na política de desenvolvimento regional. Precisamos nos relacionar melhor e construir algo novo daqui para a frente, sem retrocessos.

### **Representante dos Colegiados Territoriais – João de Deus (Território Aracatiáçu)**

Destaco que é a primeira vez que a sociedade civil está na mesa. Com o Territórios da Cidadania percebemos que o poder público não queria se unir com a sociedade civil. Para criar o conselho teve que ter discussão nas comunidades, envolver o povo. Era importante que a gente pudesse trabalhar o coletivo, para que todo mundo pudesse “pôr a mão na massa”. Já havia uma discussão no território antes de chegar a política de desenvolvimento territorial.

Diante das discussões foi criada a comissão para formar o território. A comissão deu continuidade às discussões do território. A gente viu que com o tempo diminuiu a participação do poder público. Em 2008 passou a ser Territórios da Cidadania. A gente continua percebendo que o poder público continua não querendo se unir com a sociedade civil. Mesmo diante de tudo isso, a sociedade civil segurou o processo durante cinco anos. Convencemos que o benefício não era para o município, que beneficiava todo o território.

Quando o governo divulgou que tinha recursos para o Territórios da Cidadania, muita gente apareceu na reunião. Antes de criar o conselho a gente fez mobilização nas comunidades; e também convocou o poder público. A gente estabeleceu que os representantes escolhidos pelas organizações deveriam comparecer às reuniões para não haver problemas de falta de repasse de informações. Nós não podemos ficar esperando que o governo mande, temos que agir e buscar os recursos. Hoje





passa primeiramente pelas comunidades, pra saber quais as prioridades que eles gostariam que fossem levadas ao governo. E temos uma escola família para formar os jovens para eles ficarem na agricultura, produzindo. Nós temos que juntar campo e cidade. A cidade vive sem o campo? A cidade, as empresas e grandes autoridades eles não vivem sem o campo. Pedimos pra ver o homem como bons olhos.

### **CONTAG – Manoel dos Santos**

Começarei tentando explicitar o que pensam os trabalhadores sobre a gestão social para o desenvolvimento sustentável e democrático dos territórios.

Começarei explicando o que é a CONTAG, que é a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, da qual sou presidente, que coordena 4 mil sindicatos de trabalhadores rurais de base municipal e 27 federações. Esses sindicatos são compostos por trabalhadores em terra, assentados, agricultores e assalariados. A CONTAG tem cerca de 12 milhões de filiados.

Temos a satisfação de dizer que a SDT foi uma sugestão da CONTAG – de que se criasse uma secretaria que pensasse o desenvolvimento dentro do MDA. Ela não existia até 2003. Nós propusemos a criação da SDT e indicaram o secretário Humberto Oliveira.

Parece-me importante, para pensar a gestão social, focar os territórios. Porque o Brasil é um país muito grande e muito diverso, com muitas especificidades locais. Possui uma imensa amplitude e uma diversificação muito acentuada.

A política territorial, neste sentido, é importante para resgatar a nossa identidade e para valorizarmos a nossa base. De onde sou? Onde estou? O que faço? De que vale minha organização? E com quem preciso articular?

O primeiro passo para isso é focar no resgate da autoestima e da vida das pessoas que estão no território. Porque, tradicionalmente, a cultura e a educação no meio rural sempre vieram com um viés que desvalorizava as pessoas que moram no campo. A educação sempre veio dentro de uma visão tradicional para o desenraizamento dos valores locais e culturais. Há pouco tempo, grande parte dos agricultores, principalmente os jovens, tinha vergonha de dizer que vinha do campo, da agricultura.

Esse processo de discutir o valor da territorialidade e da gestão social é muito novo. Por isso é preciso debater e desconstruir a forma como fomos tendenciados, até então, e construir novos paradigmas, novos valores e novas articulações.

Por isso, a primeira importância do território: fomos educados para ter uma visão individualista. Nossa sociedade capitalista, individualista leva a pessoa a pensar que resolverá seus problemas individualmente. Imagine pequenos proprietários,





trabalhador rural, pensar em resolver seus problemas sozinhos? Isso é impossível. Importante discutir a relevância da organização em todos os lugares. Fazer o processo da vida cidadã. O território é um elemento que vem diretamente fazer esse processo da discussão para além da organização específica, seja da associação, seja do partido, seja do município. Leva o conjunto das pessoas e das organizações sociais a discutir o que é semelhante do ponto de vista das necessidades e das oportunidades, para fazermos a luta comum.

Esse é o primeiro elemento que nos leva a destacar a importância da organização com base na territorialidade. Resgatar os valores culturais, discutir os problemas de forma coletiva e ultrapassar a barreira das organizações específicas, além de trabalhar como um processo coletivo e simultâneo dos diversos atores.

Ao mesmo tempo, importante perceber que a gestão democrática deve estar construída em cima de valores e princípios democráticos, com a liberdade de participação de todos os atores. Por que digo isso? Porque esses princípios da gestão e da participação democrática já estão há bastante tempo do nosso discurso, mas pouco foi colocado em prática.

Primeiro porque não acontecerá o desenvolvimento social e democrático se não estiver construída essa compreensão nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal. Mesmo que haja uma proposta clara de governo para o desenvolvimento, se não houver essa compreensão da necessidade de articular essas três esferas, ficará difícil de construir essa proposta no território.

Esse é, no meu entendimento, o maior desafio do momento que estamos vivendo.

Temos dificuldade na promoção da articulação entre as políticas dessas três esferas e uma dificuldade em articular diferentes ministérios de um mesmo governo. Esse é um dos maiores desafios, para uma gestão articulada e democrática sem confundir os papéis. A sociedade civil não pode pretender ser governo e o governo não será sociedade civil.

Quando falamos em sociedade civil, é importante lembrar que na sociedade civil nós temos muitos atores. Temos trabalhadores, que são a base, e diversas organizações: associação, sindicatos, organizações parceiras, etc. Cada uma dessas organizações tem suas funções específicas que não se sobrepõem. Mas só de forma articulada e com a participação de todos esses segmentos conseguiremos construir a mudança, a transformação. Não construiremos cidadania, gestão social participativa se não ouvirmos um ao outro e se as comunidades locais não forem ouvidas e respeitadas.

E para a participação democrática não podemos deixar o medo nos dominar, não precisamos ser mais do que os outros, temos apenas que ser iguais.





Para fazer esse processo de construção da gestão social para o desenvolvimento sustentável e democrático precisa primeiro haver vontade política. Muitas vezes se fala de gestão participativa, mas o que se quer com isso é apenas o referendo da comunidade para o que está pensando o gestor e não se escuta nesse processo o que a comunidade quer. Por isso que muitos conselhos não funcionam. Por isso existem territórios com projetos não apresentados pela prefeitura, porque o projeto não era de seu governo.

Temos um governo federal que se volta para o fortalecimento de iniciativas de construção coletiva, mas ainda temos um grande espaço que precisa ser trabalhado entre a comunidade, o município, o governo de estado e essa articulação no todo. Para isso, é preciso haver investimentos.

Qual é a grande preocupação nossa? Governos passam. Se a sociedade por meio dessa política não se apoderar dessa forma de gestão democrática e participativa para cobrar do prefeito, governador, presidente que virá a responsabilidade de gestão do que é público, a política territorial não terá continuidade. A única condição para que esse processo de territorialização não seja algo exclusivo do governo Lula é se as comunidades se apoderarem e cobrarem dos próximos governantes.

Outro tema do qual falarei é o tema da sustentabilidade. Primeiro, existem elementos construídos na visão dos desenvolvimentistas que é focado na sustentabilidade econômica. Esse é o cálculo feito pelos bancos, empresários. Na nossa visão, o primeiro ponto que deve ser perseguido é a sustentabilidade social: com educação para todos, terra para todos, comida para todos. Deve haver distribuição de oportunidades para todos. Esse é o primeiro passo para o desenvolvimento.

O segundo fofo na nossa compreensão é a sustentabilidade ambiental: esse projeto tem capacidade de ser renovável, ter durabilidade, ser transferido de geração para geração? Ou ela não respeita os recursos naturais e teremos problemas o futuro na garantia de um desenvolvimento para nossos netos? Nossa realidade atual nos impõe isso. No Brasil, nós sempre focamos o desenvolvimento econômico, recentemente se fala do social e o ambiental (falamos, mas raramente). É preciso fazer a gestão ambiental, tomar medidas de proteção ao meio ambiente, também abrindo o diálogo e ouvindo o que as pessoas, as comunidades têm para falar. Mostrando que precisamos preservar.

É fácil construir essas transformações e desconstruir nossa cultura, de forma a fazer uma gestão democrática e sustentável envolvendo governo e sociedade? Não é impossível, mas requer investimento, paciência para construir e urgência.





## 17h às 18h30 – Apresentação da Relatoria

Coordenador de mesa: Carlos Miranda – Especialista em Desenvolvimento Rural, IICA

Equipe OPPA/CPDA /UFRRJ

### Sérgio Leite

A perspectiva do OPPA na colaboração com o IICA dá-se a partir de cinco eixos básicos. Gestão Social dos Territórios; Sistema de Financiamento para pensar o Desenvolvimento Territorial; as Novas Institucionalidades voltadas para o Desenvolvimento Territorial; o Marco Jurídico Administrativos; e a Análise Comparativa de Políticas Públicas.

Os cinco tópicos são objeto de uma plataforma virtual aberta à participação de todos, continuaremos esse debate depois, apresentando ideias, textos. Motivaremos e mobilizaremos essa discussão.

Esta mesa não tem a pretensão de trazer tudo o que foi dito nestes três dias, mas pegaremos alguns pontos que foram objeto das pessoas e da plateia que fizeram intervenções.

Alguns pontos a partir, também, dos cinco eixos que nos é interesse.

No encontro passado, fechamos a relatoria, trabalhando em três pontos: territorialização das políticas públicas, territorialização do desenvolvimento e territorialização da governança.

É importante chamar atenção para como esses três pontos estão voltados para a ideia de gestão dos territórios.

A gestão social pode ser percebida através diferentes maneiras: gestão para quê? Para que tipo de desenvolvimento? Até o debate de questões mais técnicas, como os instrumentos voltados para a ampliação da gestão social no território. Importante ter em mente que todo esse movimento de construção dos territórios e debates dos territórios é fruto de um processo histórico.

A mudança social requer e inclui a gestão social e tem a ver com um processo de aprendizado. Trabalho com a ideia de participação social nos seus diferentes espaços e com a ideia de controle social.

Neste processo sobressai a questão do conhecimento dos atores, experiências que precisam ser consolidadas, exploradas. Que não estão esgotadas.

A CNDRSS foi um exemplo de como a dimensão processual é importante. O interessante foi o fato de um país como o Brasil fazer um movimento de consulta





e participação dos atores em diferentes escalas. Os acúmulos das escalas se refletiram no debate e no documento da Conferência.

Assim, um primeiro ponto importante é a constituição e a abertura de canais de diálogo entre os atores. Ficou mais fácil, agora, desenvolver instrumentos como este. A capacidade de diálogo foi ampliada nesse movimento. No que tange à gestão e ao controle social é importante avançar não apenas no nível do território, da sociedade civil, mas também dos órgãos públicos e das esferas mais amplas, como a federal. Central a constituição de instrumentos que consolidem e ampliem a transparência das operações com os recursos que são aplicados.

Outro ponto que chamou atenção é que a diversidade dos territórios brasileiros implica uma diferenciação desse processo muito forte: seja em relação à forma como se dá a construção do território, seja com relação à temporalidade requerida para que esse processo se conclua. Há um tempo de política e um tempo do movimento social, às vezes caminham juntos, às vezes separados.

Chamamos atenção para a fala do Sachs: as experiências são diferentes e é preciso ter cuidado ao se exacerbar as boas práticas. Ao mesmo tempo precisamos pensar nos mecanismos através dos quais gerar escala a alguns processos sem perder a riqueza do caráter específico, a marca de cada um dos territórios. Esse movimento não deve se dar da mesma forma em todos os territórios. Destacamos Hirshman para reforçar que os movimentos dos processos de desenvolvimento não obedecem às mesmas sequências, eles se diferenciam.

A gestão social foi pensada em cinco dimensões:

Não são excludentes.

1 – Ideia de gestão social e desenvolvimento territorial como uma luta social contra a pobreza. Pode ser estrutural ou de curto prazo, mais emergencial.

2 – Desenvolvimento territorial e gestão social como um processo de combate à desigualdade. Pensa a diferença a desigualdade – que é uma marca da sociedade brasileira.

3 – Outra ideia de gestão social e desenvolvimento territorial ligado à ideia de cadeias produtivas. Próximo à lógica bancária de financiamento de cadeias e arranjos produtivos.

4 – Território como espaço próprio de geração de rendas sociais. Pensa além das externalidades e da capacidade dos setores privados gerarem renda social.

5 – Ideia de território desenvolvimento e gestão como dimensão estratégica do desenvolvimento. O que implica arranjos institucionais que permitam alcançar este estágio. Os atores e o Estado estão tratando de uma dimensão pública.





Importante pensar como esses prazos e horizontes se misturam; pensar inclusive como se pensa num investimento ou financiamento de curto prazo ou outras iniciativas que têm maturação no longo e médio prazos.

Dois pontos:

Fundamental pensar na construção de uma proposta de contratualização. Eu prefiro a palavra pactuação pelo desenvolvimento. Compromisso em torno de um projeto em comum.

Esse compromisso tem que se dá na escala territorial, pois é no território ocorre a articulação das políticas públicas, especialmente as políticas públicas setoriais. Tem que ser um encontro dos dois movimentos (cima para baixo, baixo para cima), e talvez o território seja o melhor lugar para isso.

### **Leonilde Medeiros**

É importante entender os processos em curso na sociedade para ressaltar alguns pontos. A questão chave é como os problemas se fazem ver. Como os problemas emergem? O tema do conflito é um tema central. Há uma tendência a fazer sentir que o conflito não existe, mas ele é constitutivo da vida em sociedade. No desenvolvimento territorial ocorre principalmente em torno dos interesses econômicos. Os interesses podem ser contratualizados, os valores e projetos não! Os conflitos produzem novos valores, temas e demandas por direitos e reconhecimentos. Os conflitos produziram novos atores.

Uma dimensão política central é a autoestima para grupos sociais, abrem-se com isso novas esferas de tensão. Frentes de tensão importantes são o caso das terras indígenas, a dificuldades de reconhecimento de terras de quilombolas e os esforços de estigmatização dos assentados. São categoria de dimensão da luta política. Às vezes envolvem até parceiros dentro dos próprios territórios. A questão que parece central é o caminho para pensar a democratização (que tem que gerar capacidades de gerenciar os conflitos).

A afirmação de identidades no campo vem passando por uma positivação da agricultura familiar. Políticas públicas de educação no campo vêm trabalhando para ressignificar o rural. Outro aspecto é certo silêncio sobre a questão fundiária. É, no entanto, uma questão central. Como o território pode ter projetos de longo prazo sem pensar mecanismos de reprodução em longo prazo geracional dos agricultores? Pensar o território na dimensão multidimensional implica pensar que muito do que ocorre para o território ocorre fora do território. Desafio de pensar que um marco jurídico não tem poder de resolver as questões e de criar realidades.







Uma questão importante é pensar a lei não como algo produzido a partir de um centro, mas um processo que, de alguma maneira, reflita as relações sociais e pense os marcos já existentes. Um desafio é construir um marco que se possa rever a ideia de prefeiturização. Participação vira uma palavra mágica, que implica condições para a participação. A participação política implica ter capital para participação. Outro problema é que a participação de um grupo que sempre participa dos mesmos eventos: participação implica ter tempo livre. Isto implica pensar o desenvolvimento para além dos territórios.

### **Philippe Bonnal**

Falar de dois temas parcialmente tratados por Sérgio e Nelson em suas falas: o primeiro é a diversidade dos territórios e a tradução em termos de instituições; o outro é a questão de como são tomadas das decisões estratégicas.

Apontar que os territórios em sua diversidade correspondem às políticas públicas de desenvolvimento territorial diferentes, e essas políticas induzem à criação e ao fortalecimento de instituições diferentes no nível local.

Reconheço três tipos de políticas públicas:

1 – Desconcentradas: o ator principal é o governo federal. As responsabilidades e as regras são definidas no nível federal. Os atores descentralizados adaptam a política à realidade local. Bolsa Família, Luz para Todos.

2 – Descentralizadas: separação dos poderes entre as diversas esferas públicas – nacional estadual e local – e compartilhamento do poder entre o Estado e a sociedade civil em todas as instâncias. Políticas mais exigentes. Caso SUS. Conseguiu colocar em sintonia os três níveis de poder.

3 – Projetos territoriais coletivos articulados pelo Estado: nesse caso são os atores locais que têm essa iniciativa e o Estado aparece, depois, como formador de regras e para repartir os recursos financeiros. Os projetos podem surgir no seio da sociedade civil e depois se transformar em política pública, caso do P1M1 e do Proambiente, ou a política pública pode fomentar projetos territoriais (Territórios de Identidade).

Três tipos de políticas diferentes requerem instituições diferentes.

No primeiro caso a instituição tem que permitir que os recursos cheguem efetivamente às famílias. Sistema de representação.

No segundo caso a instituição local deve ser capaz de fazer propostas estratégicas para compartilhar o poder com o Estado.





No terceiro caso a política deve ser capaz de identificar projetos que têm sentido e que têm impacto sobre os atores locais. Esses projetos devem ser capazes de induzir um processo de desenvolvimento posterior.

Podemos associar o Territórios da Cidadania a uma política desconcentrada, mais do que a uma política descentralizada, uma vez que as regras vêm mais da esfera nacional. Território de Identidade corresponde ao terceiro tipo de política projeto coletivo territorial. Não é uma contradição, mas uma difícil coerência entre os dois tipos de projetos.

Esses territórios são dinâmicos, e eles respondem também a uma coisa que não foi falada aqui diretamente, mas que foi falada na discussão CODETER: as diferentes temporalidades. A temporalidade política, que tem a ver com a agenda política e a temporalidade do desenvolvimento (do processo), é geralmente mais comprida leva mais tempo, incluindo o tempo da capacitação dos homens e o tempo dos recursos humanos. São tempos diferentes.

Territórios da Cidadania – temporalidade política.

Identidade mais tempo, lógica do desenvolvimento local.

Minha preocupação é a de tomar em conta essas limitações para pensar nas instituições e na gestão social.

O terceiro ponto é a dimensão estratégica do desenvolvimento territorial.

Para isso é necessário criar capacidade de se fomentar processos decisórios na arena local. Necessidade de entrar nessa fase. Gestão social com dois objetivos: promover o desenvolvimento humano e gerar a capacidade de tomada de decisão estratégica no nível local.

Ainda não existe essa capacidade. Até agora o que se tem conseguido é um sistema democrático forte no nível local. Isso permite associar os atores e representar os mesmos de maneira imperfeita (segmentos invisíveis). A capacidade de tomar decisões estratégicas ainda é reduzida.

Primeiro ponto levantado que tem que ver com atores sociais e espaços de participação no nível local. Necessário rever os atores. Todas as discussões em torno do Estado e da sociedade civil e dos limites da participação. São poucos os políticos, existem muitos funcionários públicos, mas são poucas as pessoas com capacidade de atender às demandas da sociedade.

Os técnicos no nível local são pouquíssimos. Resume-se muitas vezes ao articulador e aos apoios de ONGs e a Emater. Reflexão sobre a competência local e sobre a identificação prospectiva que poderia ser trabalhada.





Nível dos espaços de articulação: confusão criada pelos atores. Responsabilidades diferentes. O colegiado permite que as especificidades e responsabilidades específicas se expressem.

Penso no caso da França apresentado, que tinha um sindicato misto composto de políticos e um conselho de desenvolvimento composto exclusivamente pela sociedade civil. A sociedade civil monta as propostas e os políticos tomam as decisões. Há uma clara divisão dos papéis. Pensar que por trás dessas institucionalidade há uma reflexão que procura fortalecer e aprimorar os processos de desenvolvimento territorial. O Estado toma decisões de maneira mais firme, a sociedade civil se vê mais capaz de formular propostas e propostas mais contundentes, mais firmes.

Importante ter em mente que tomar decisões estratégicas no nível local implica recursos financeiros. Sem recursos não há desenvolvimento. As políticas de combate à fome não são políticas de desenvolvimento local. Uma não implica a outra. É preciso repensar o sistema de financiamento.

### **Ademir Cazella**

Uma questão importante foi colocada na fala da Professora Tânia Bacelar: “como vencer a herança do pires?”. Se não conseguirmos romper esta herança estaremos fadados a ficar por muito tempo na fase inicial de mobilização. Por isso, torna-se importante a ideia de contrapartidas, o território tem que ter capacidade para ir além de pegar recursos do Projeto de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf). Por onde começar?

Estamos vivendo um período de reabilitação do planejamento. Quem faz planejamento tem que ter projetos estratégicos e tem que ter recursos para elaborar projetos estratégicos. Dois elementos são importantes. Primeiro, a necessidade de aumentar a escala, ultrapassar a fase dos projetos-pilotos, precisamos articular os arquipélagos às ações de desenvolvimento mais amplas. Segundo, o risco da elitização das ações de desenvolvimento (organizados com acesso a informações e não contemplar os invisíveis).

Duas pistas: uma delas é a experiência do Cred-Amigo do BNB, que tem importante participação das mulheres. A grande maioria são microempreendedores informais. Esta lição vem da experiência de Bangladesh, que não é eminentemente urbana. Outra é a experiência do Cresol/Baser. Trata-se de uma das iniciativas das mais contundentes do Brasil. Há um grande campo ainda a ser explorado acerca da capacidade dos créditos solidários e da incorporação de agricultores familiares. Trata-se de criar uma lógica administrativa dos recursos públicos. Pensar num sistema próprio de organização, para o qual assume importância a necessidade





das células de inovações nos territórios, que parecem estar muito próximas das unidades de financiamento dos recursos.

### **Nelson Delgado**

De forma geral, temos três princípios básicos na discussão da abordagem territorial. O primeiro deles é que o desenvolvimento territorial deve ser endógeno, deve ser pensado e estruturado no território. Não pode ser, nunca, autárquico. Este mostra-se um princípio importante das nossas discussões. Isso traz algumas implicações: temos que identificar as capacidades endógenas e as janelas de oportunidades endógenas ao território, mas também contemplar os mecanismos de articulação entre os territórios e as múltiplas escalas do desenvolvimento, que trazem as oportunidades que vêm de fora. Esse é o desafio. A institucionalidade territorial tem que ter capacidade de enfrentar esses dois tipos diversos de desafios.

Nessa discussão de território e desenvolvimento territorial, e como segundo ponto de minha apresentação, é central reconhecer a existência da grande diversidade e desigualdade do território brasileiro. Isso novamente traz implicações. Implica que as potencialidades e os obstáculos são muito diversos, o que significa que não há um modelo único de desenvolvimento territorial. A diversidade de territórios nos traz uma diversidade de elementos políticos que se diferenciam de território para território. Cada um desses elementos pode funcionar como alavancas fundamentais para você construir seu projeto estratégico.

Um terceiro princípio é que as regras de jogo da institucionalidade territorial devem estar enfiadas para os mais fracos. Alguns chamam isso de “discriminação dos mais pobres” pelas políticas públicas. Isso é também absolutamente central e tem uma implicação: a construção de um projeto estratégico para o território vai ter que se posicionar frente a esse princípio. Deve ser um conjunto estratégico de ações para o território, incluindo um conjunto mais amplo de atores, mas discriminando os desiguais positivamente. Importante destacar que a construção desse projeto é um processo essencialmente conflitivo em torno de um projeto hegemônico de território.

Paradoxo que Favareto colocou em sua fala e que é um desafio que já vem sendo construído na literatura.

Avançamos na democratização, mas avançamos muito pouco na capacidade de construir instituições que possam pensar alternativas econômicas para os territórios. De certa forma o desenvolvimento territorial não se refere apenas à questão de você construir um projeto estratégico no território com capacidade de aglutinar forças e interesses diversos, mas também diz respeito à nossa capacidade de criar instituições abertas à inovação.





Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 3, Lote “A”, Bloco “F” – Centro Empresarial Terracotta

CEP: 71.605-450 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: [iica.br@iica.int](mailto:iica.br@iica.int)

Homepage: [www.iica.org.br](http://www.iica.org.br)