

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 EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS

Pesquisadores: NELSON GIORDANO DELGADO
PHILIPPE BONNAL
SÉRGIO PEREIRA LEITE
Assistente de Pesquisa: KARINA KATO
Secretaria: DIVA AZEVEDO DE FARIA

Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ



Rio de Janeiro
Dezembro de 2007

ÍNDICE

Introdução	03
Desenvolvimento Territorial e Governança	06
A territorialização da governança	06
O processo de governança em perspectiva histórica	09
O contexto e os desafios na lógica do desenvolvimento territorial	12
Territorialização do Desenvolvimento e Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais	15
Territorialização das políticas públicas	15
A territorialização do desenvolvimento	21
Os atores sociais e os processos de articulação	25
As Experiências de Desenvolvimento Territorial no Brasil: algumas lições aprendidas	29
O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais	30
Evidências e destaques na análise do desenvolvimento territorial	35
Obstáculos e desafios ao processo de territorialização	41
Conclusões e Recomendações de Políticas	59
Referências Bibliográficas	67

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS

1. INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento territorial no Brasil, em especial nos espaços rurais, tem sido objeto de um número crescente de estudos e intervenções políticas. Em novembro de 2003, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) tomou a iniciativa de organizar um seminário intitulado “*Território, desenvolvimento rural e democracia*” (IICA, 2003), cujos resultados constituíram-se num relativo *brainstorming* dedicado ao assunto, debatendo, inclusive, na armação do contexto institucional de políticas públicas no nível do governo federal, que se encontrava à época em processo de construção. Passados quatro anos, e com uma rica e complexa experiência não limitada ao meio rural, novas investidas sobre o assunto estão em curso, entre as quais o presente estudo voltado a explorar as interfaces entre desenvolvimento territorial, políticas públicas e atores sociais.

Para a elaboração deste texto realizamos um amplo levantamento bibliográfico e documental sobre o tema, em particular valendo-nos da literatura dedicada ao caso brasileiro sem comprometer, contudo, referências internacionais quando necessário. O material recolhido nesse processo foi sistematizado pela equipe de pesquisadores, procurando dar conta não somente das análises sobre o meio rural, mas incorporando igualmente outros textos cujo objeto não se referia propriamente ao tema agrário. No sentido de complementar o tratamento aqui dispensado ao assunto, incorporamos, também, o debate travado no fórum virtual de discussões sobre “Políticas públicas e atores sociais”, sediado na página internet do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS), além da consulta ao material de entrevistas e depoimentos com representantes do poder público e organizações da sociedade civil constantes no acervo de estudos anteriores desenvolvidos pelos membros da equipe.

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

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

Como na maioria dos casos as políticas públicas locais são compostas por programas governamentais de distintas procedências (federal, estadual, municipal; além de programas não-governamentais ou da cooperação técnica e/ou financeira internacional), uma das questões importantes no exame de sua implementação diz respeito à articulação desses diferentes programas e políticas. Neste sentido, deveríamos considerar as arenas decisórias e os espaços públicos institucionais existentes não apenas como espaços de representação e participação dos atores no processo da política, mas também de possível articulação dos programas existentes. Em ambos os casos, estamos tratando de questões políticas, que dizem respeito a relações de poder, e não de questões meramente técnico-administrativas, o que significa que a consideração do empoderamento dos diferentes atores e instituições é crucial para avançar nessa problemática e as questões técnico-administrativas têm de ser contempladas também dessa perspectiva. O tema dos obstáculos existentes para a articulação entre políticas, e entre políticas e instituições, e das estratégias que podem ser definidas para superá-los, poderia ser explorado levando em conta precisamente esses três componentes: (a) os programas governamentais de distintas procedências; (b) as arenas decisórias e os espaços públicos existentes no território; e (c) a questão do empoderamento dos distintos atores e agências institucionais nos espaços públicos existentes e seus efeitos sobre as possibilidades de articulação das políticas e das instituições.

Ademais, a análise dos processos territoriais deveria cada vez mais tratar de considerar a existência de “redes de articulação” de atores, instituições e programas no processo da política pública, buscando caracterizar suas formas de construção e identificar seus participantes, as estratégias de ação coletiva que conseguem implementar, e suas condições de reprodução ao longo do tempo. Como as forças endógenas não são, em um bom número de situações concretas, suficientes para conduzir e garantir um processo de desenvolvimento local/territorial com características sustentáveis, é central que essas redes de articulação de atores, instituições e programas não fiquem restritas aos atores, instituições e programas locais, mas incorporem ou articulem-se a outros “de fora do local”. Uma hipótese que pode ser explorada é que essas redes de articulação de atores, instituições e programas reforçam a capacidade de ação coletiva dos atores locais, estimulam a realização de alianças, fortalecem a implementação participativa das políticas públicas e favorecem a “criatividade social” e a efetividade do processo da política, quem sabe construindo condições institucionais para uma articulação e integração crescentes das ações, muitas vezes diversas e contraditórias, voltadas para o desenvolvimento local/territorial.

Assim, quando examinamos a literatura existente sobre políticas públicas, territorialização e desenvolvimento territorial¹, não é impróprio destacar, grosso modo, três objetivos independentes, mas potencialmente interdependentes, que podem ser indetificados no uso da abordagem da territorialização, numa perspectiva de intervenção governamental. São eles: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento. O próximo tópico é dedicado ao primeiro ponto, enquanto os demais constituem objeto dos itens seguintes deste relatório, precedendo o

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

resgate que fazemos das experiências recentes sobre o assunto, em particular aquelas derivadas do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). Além de ilustrar de forma mais concisa a abordagem e argumentação aqui desenvolvida, tais experiências servem também para apontar os limites e alcances dos processos e políticas em curso. Ao final elaboramos nossas conclusões, buscando, de forma tentativa, indicar algumas recomendações de políticas.

Finalmente, é preciso dizer que este relatório constitui-se no resultado do trabalho desenvolvido pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), mediante convênio com o IICA. Além das fontes supracitadas, levamos também em consideração os possíveis desdobramentos das estratégias sociais, políticas e econômicas que envolvem o desenvolvimento territorial, bem como as recomendações de políticas que atuem sobre as mesmas, oferecidas durante a realização do II Fórum Internacional “*Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*”, na cidade de Salvador, BA, entre 6 a 9 de novembro de 2007. Dessa forma estaremos nos valendo, adicionalmente, do trabalho de sistematização, memória e relatoria que o OPPA desenvolveu após o referido evento (Lasa e Kato, 2007)².

Com efeito, o *II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais* teve como objetivo principal contribuir com o aperfeiçoamento das estratégias, metodologias e modelos de gestão social e institucional para a articulação das políticas públicas, agentes governamentais e atores sociais nos Territórios. O evento foi realizado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS) em parceria com o Governo da Bahia, por intermédio da Secretaria do Planejamento (Seplan), e o Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT), o Banco do Brasil, o Ministério de Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Integração Nacional (MI). A relatoria do evento, como informado acima, coube ao Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) do CPDA/UFRRJ. A realização deste segundo encontro buscou dar continuidade às discussões iniciadas em 2003, em Fortaleza, que se centrou no debate sobre a importância do reconhecimento da dimensão espacial, tanto em seus recortes regional como territorial, para a formulação e implementação das políticas públicas, tema que perpassa os diferentes tópicos apresentados a seguir.

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

2. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA

As considerações aqui apresentadas fundamentam-se na premissa de que a questão do desenvolvimento territorial está ligada à forma como o Estado atua no espaço nacional, ou seja, como se articulam as decisões públicas em todas as escalas da organização administrativa. Por forma de atuação do Estado, entende-se o conjunto das práticas públicas, visando o equipamento do espaço nacional, a organização espacial dos serviços públicos, assim como as formas de articulação do Estado com os atores sociais. Sendo assim, o desenvolvimento territorial e o processo de territorialização das políticas remete, de uma certa maneira, ao tratamento das dimensões administrativas (desconcentração) e políticas (descentralização), como nos lembram diversos autores, entre os quais Perraud (2005: 290) e Sencebé (2007: 2). No entanto, como teremos oportunidade de examinar adiante, a articulação desses instrumentos e políticas não é trivial e demanda, como aponta corretamente Echeverri (2007), recortes horizontais (articulação de políticas setoriais incidentes sobre uma mesma região) e verticais (articulação de esferas diferenciadas de poder – nacional, regional, estadual, departamental, territorial, local, etc. – tendo por base uma determinada política).

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

2.1 A territorialização da governança

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

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

Nessa ótica, a retomada da política e a reconstrução da democracia não 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 histori-

camente 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 democrática³. Um momento privilegiado da transição democrática, entendida dessa forma, foi a promulgação da Constituição de 1988.

O outro lado das transformações que acompanharam a economia e a sociedade brasileira a partir da década de 1980 foi o que Delgado (2005: 62) chamou de “ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada”, ou seja, o ajustamento econômico unilateral à crise da dívida externa por parte do Brasil e de outros países latino-americanos, que levou simultaneamente à quebra financeira do Estado, à crise de sua iniciativa desenvolvimentista e à adoção do receituário de políticas econômicas e sociais neoliberais, especialmente nos anos 1990. Com a ascensão ao poder da ideologia e da política neoliberais, há uma intenção explícita de redefinir o papel do Estado na sociedade e de alterar completamente o padrão de relação Estado e mercado predominante na economia brasileira a partir da década de 1950.

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

As peculiaridades das transformações ocorridas na economia, na sociedade, na política e nas condições de governança do Brasil, a partir da década de 1980 - à semelhança do ocorrido em outros países da América Latina - correm o risco de não serem percebidas se não levarmos em conta a dialética desse processo que Dagnino (2004: 195) chamou de *“confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático”* (ênfase no original).

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

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

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

Embora, os espaços públicos de participação tenham sido criados como parte de uma nova institucionalidade democrática que visava preencher o espaço existente entre a sociedade civil e a autoridade estatal, buscando ampliar o conceito de público, partilhar poder com as agências estatais, e favorecer a construção de uma cultura democrática, sua efetividade real foi limitada e enfrentou inúmeros obstáculos pelo fato de que os municípios eram os locais onde não apenas estava o “povo” ou a “sociedade civil”, mas onde também as oligarquias tradicionais tinham arraigados seu poder e sua capacidade de arregimentação política. As figuras centrais do sistema político municipal onde se manifestava o poder das oligarquias eram as prefeituras e as câmaras de vereadores, de modo que, do ponto de vista da governança democrática, conquistar a autonomia dos espaços públicos de participação em relação a essas instâncias de poder estatal passou a ser uma luta política fundamental. Nesse aspecto, como destaca Dagnino (2002: 282), os conflitos que se verificam em quase todos os casos estudados de espaços públicos locais têm a ver com a partilha efetiva do poder estatal pelas representações da sociedade civil local.

Por outro lado, a restrição da capacidade coordenadora do Estado nacional, motivada por sua crise institucional e pelas orientações emanadas do credo neoliberal, estimulou uma considerável fragmentação das políticas públicas descentralizadas (econômicas e sociais), além de que dificultou enormemente a já historicamente limitada capacidade de articulação entre políticas originadas dos diferentes níveis da administração governamental (federal, estadual e municipal).

Como muitos espaços públicos de participação foram concebidos como instrumentos de acompanhamento e de controle social de políticas públicas diferenciadas, a fragmentação dessas políticas estimulou uma correspondente fragmentação e proliferação dos espaços públicos, restringindo sua capacidade de participação nas decisões acerca da política pública nos municípios e fragilizando a possibilidade dessas esferas públicas representarem espaços de compartilhamento do poder entre sociedade civil e autoridade estatal local. Nesse sentido, a consolidação das esferas públicas nesses contextos depende também da possibilidade de descobrir como articular o conjunto dos espaços públicos existentes, ou seja, de encontrar formas adequadas para viabilizar sua ação conjunta (Cordeiro et al., 2007).

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

Em boa parte desses espaços, tais conflitos se manifestam através de concepções diversas acerca do significado da participação. Por um lado, os atores (gestores) governamentais entendem a participação como um modelo de gestão da política pública, submetido à lógica da racionalidade técnica, enquanto os atores da sociedade civil tendem a considerá-la como um processo de democratização da política pública, orientado pela lógica da racionalidade comunicativa e da aprendizagem dos atores envolvidos, além da oportunidade aber-

ta ao controle social da implementação dos programas governamentais (Cordeiro et al., 2007). Como consequência, muitos espaços públicos acabam imobilizados pela impossibilidade de equacionar esses conflitos ou por sua deterioração.

O reconhecimento de que a construção de uma institucionalidade democrática é bastante conflitiva, e de que o território não é simplesmente um espaço social onde a “harmonia” política, gerencial e social pode ser mais facilmente obtida – como algumas abordagens parecem sugerir - remete para a questão fundamental da necessidade de construção hegemônica no território e de existência de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados por atores do Estado e da sociedade civil. Sem esse esforço de construção hegemônica dificilmente a tensão existente em todos os espaços públicos entre gestão e democratização será canalizada de forma positiva, bem como as oportunidades de articulação de diferentes instituições e políticas públicas serão consideravelmente estreitadas (Dagnino, 2002; Delgado e Limonic, 2004).

2.2 O processo de governança em perspectiva histórica

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

i) Uma descentralização em construção: cabe ressaltar que, apesar de que o Brasil exista como Federação desde mais de um século, o funcionamento do federalismo continua sendo um tema de disputa entre o poder federal e os executivos estaduais e municipais. A inscrição da descentralização como preceito constitucional, renovou a reflexão sobre a organização dos poderes nos três níveis, rebatendo na redistribuição das responsabilidades entre eles. Contudo, tomando em conta a herança nacional marcada pela justaposição do patrimonialismo estadual e do centralismo autoritário, a implementação da descentralização resulta ser um processo difícil e demorado que realmente teve início com o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Durante a última década, foram criados instrumentos indispensáveis para avançar na descentralização da ação pública. Avanços foram conseguidos em diferentes áreas. Na área financeira, em primeiro lugar, a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para o esclarecimento das relações fiscais e orçamentárias entre a União e os governos estaduais, tentando restringir a “guerra fiscal” existente entre esses dois níveis. Na área administrativa, ações foram realizadas para melhorar a gestão dos programas públicos, implicando na participação da sociedade local via conselhos, comissões, câmaras, etc., assim como ações de capacitação dos funcionários públicos nos estados e a definição de procedimentos para a implementação, acompanhamento e fiscalização das políticas

públicas. Durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi elaborada e aprovada a Lei dos Consórcios que agiliza a cooperação intergovernamental⁵.

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

Mas dificuldades reais limitam ainda o aprofundamento da descentralização e impedem a flexibilidade de planejamento das unidades municipais e estaduais. Uma dessas dificuldades reside na estrutura das receitas ainda fortemente concentradas no nível federal, o que limita a transferência de responsabilidades da União e obriga a manter um pesado sistema de transferência de recursos. Outra dificuldade reside evidentemente na desigual capacidade financeira e administrativa entre municípios e entre estados, o que cria uma forte dependência das unidades mais pobres *vis-à-vis* a redistribuição fiscal da União. Enfim, a persistência em unidades municipais ou estaduais de uma ideologia não cooperativa com respeito às outras unidades da federação, assim como a sobrevivência de traços do patrimonialismo, constituem também dificuldades reais.

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

ii) *O lento retorno do planejamento estratégico*: como se sabe, o sistema de planejamento estratégico da União, introduzido ao final dos anos 1940, teve um papel importante no equipamento do país em diferentes períodos. O primeiro aconteceu nos anos 1950, com o Plano de Metas, destinado a promover a modernização econômica do país e a construção de Brasília. O segundo grande período se deu durante os anos 1970, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II, elaborados com o objetivo de promover e complementar os grandes investimentos requeridos pelo processo de industrialização nacional, em especial atendendo setores estratégicos como os segmentos petroquímico, energético, etc. Durante os anos 1980 e início dos anos 1990, a crise fiscal, a contestação do centralismo do Estado e a emergência da idéia de “Estado mínimo”, tiveram como consequência direta o abandono do planejamento a médio e longo prazo. É somente em 1995, com o Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, que reemerge a preocupação de antecipar as necessidades do país para facilit-

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

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

Com o PPA 2000-2003, o projeto do Estado evoluiu, passando de facilitador das exportações para indutor do desenvolvimento. Tratou-se de apoiar eixos nacionais de integração e desenvolvimento. Duas estratégias nortearam a elaboração deste plano. Em primeiro lugar, estimou-se necessário ampliar o conceito de desenvolvimento, integrando uma preocupação da sustentabilidade no processo de desenvolvimento econômico. A noção de eixo de desenvolvimento foi transformada em Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento, reconhecendo maior consistência à área de influência de cada eixo. A segunda estratégia foi a de atrelar o plano plurianual ao Plano de Estabilização Fiscal, estabelecendo as regras de estabilização da economia, marcada fortemente pelo viés ortodoxo, mantido na gestão posterior.

O PPA 2004-2007, preparado pelo governo Lula, se caracteriza por manifestar - para além das preocupações de estabilidade econômica e de estímulo à produtividade e à competitividade, que constituíam o cerne dos dois planos anteriores - uma vontade de reequilibragem social e territorial, afrontando com políticas específicas os problemas da pobreza e da estagnação no desenvolvimento econômico das regiões vulneráveis (Araújo, 2003). Assim sendo, observou-se uma reintrodução da preocupação do desenvolvimento diferenciado. Com relação à formatação, este último PPA inovou ao organizar, embora de forma muito incipiente e problemática, um debate público, em todo o território nacional, aberto aos atores sociais.

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

Portanto, a preocupação com o planejamento estratégico, após o seu quase abandono durante os períodos de crise e abertura econômica, parece assistir um processo de renascimento, embora de maneira errática uma vez que o plano plurianual 2008-2011 não tenha recebido o destaque e a função de coordenação da ação pública que podia se esperar ao observar a evolução dos planos anteriores. Contudo, durante esses diversos planos, observa-se que o papel do Estado passou sucessivamente de (i) ator principal do planejamento do desenvolvimento, (ii) fiscalizador da ortodoxia orçamentária, numa lógica de Estado mínimo, para (iii) ator indutor de desenvolvimento, mediante parcerias com o setor privado e o diálogo com os movimentos sociais. Obviamente não

se trata aqui de afirmar qualquer linearidade e evolucionismo nessa performance, mas ressaltar, muito resumidamente, o jogo de forças políticas e econômicas que tem impulsionado tal transformação.

A definição recente da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a discussão em curso sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) ilustram, a nosso ver, esta tentativa de reinvestir no planejamento estratégico. A PNDR está estruturada especificamente sobre a problemática da desigualdade regional em múltiplas escalas (macroregional, regional e subregional), priorizando uma entrada territorial. Uma primeira implicação desta orientação é que esta política tem um posicionamento particular com respeito às demais políticas, sendo transversal às políticas sociais ou econômicas setoriais e complementar às políticas de infra-estrutura e territoriais (desenvolvimento agrário, meio ambiente, cidade). Este posicionamento particular obriga a definir dispositivos específicos de coordenação entre essas diferentes políticas.

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

2.3 O contexto e os desafios na lógica do desenvolvimento territorial

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

De fato, apesar de se ter observado pela primeira vez na história nacional um processo de redução da pobreza rural no Brasil, seu nível continua elevado, uma vez que se estima que em torno de 12 milhões de pessoas viviam, em 2001, com menos de 1 dólar por dia. Esta situação de pobreza de massa no meio rural contrasta evidentemente com as altas taxas de crescimento econômico da agricultura capitalista.

A desigualdade social e econômica entre as diversas regiões do Brasil - fenômeno que tem estreita relação com a pobreza rural - é outra realidade que chama a atenção pela sua importância e profundidade histórica. Observa-se que a renda *per capita* do Estado mais rico da União, o Distrito Federal, era, em 2000, 5 vezes superior à da unidade mais pobre, o Maranhão (PNDR, 2007). A diferença é evidentemente maior no nível das micro-regiões e ainda mais no nível municipal. Também, cabe lembrar a força da herança histórica, uma vez que a diferenciação territorial / regional nasceu com o modo de explo-

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

- i) a concentração da população na faixa litorânea, correspondendo à velha lógica da exploração do território no sentido leste-oeste, com exceção de algumas capitais regionais do interior,
- ii) a urbanização acelerada e a afirmação do poder econômico e social das grandes metrópoles que concentram uma parte cada vez mais significativa da população e da produção econômica (serviços),
- iii) a concentração da pobreza e dos índices baixos de desenvolvimento humano nas regiões Norte e Nordeste (incluindo a parte norte de Minas Gerais) do país, com manchas no sul do Estado de São Paulo e centro do Paraná,
- iv) a disseminação de sub-regiões com bons rendimentos econômicos e condições de vida, embora de tamanhos muito variáveis, nas diferentes macro-regiões do país.

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

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

Esta constatação levanta duas interrogações.

A primeira se fundamenta num aparente paradoxo ligado à proximidade dos objetivos das diferentes políticas públicas e a diferença dos referenciais teóricos mobilizados no campo da economia para justificá-las. De fato, a maioria das políticas públicas territoriais objetiva reduzir a pobreza e a diferenciação social e territorial, mediante o incentivo à ação coletiva voltada para a realização de projetos de acumulação de renda compatíveis com os ativos culturais locais e respeitosos do meio ambiente. Frente a esta aparente homogeneidade, observa-se uma variação ampla das abordagens teóricas usadas em trabalhos e programas de desenvolvimento territorial no Brasil como, por exemplo:

- Os referenciais sobre o desenvolvimento territorial local baseados na concepção neo-marshalliana, muito presentes nos trabalhos sobre os arranjos produtivos localizados, colocando ênfase nas relações entre os atores econômicos e sociais e na definição do ambiente favorável ao desenvolvimento de produção localizada e diferenciada. Esta concepção, que se fundamenta nas experiências italianas dos distritos industriais, é defendida por economistas, notadamente europeus, cujo interesse está centrado nas dinâmicas de concentração de pequenas indústrias, tais como Pecqueur, Bagnasco e Garofoli (Veiga, 1999).

- Os referenciais específicos ao desenvolvimento regional, citados por Guanzirolí (2006), Uderman (2005) e Amaral Filho (1999), tanto aqueles gerados nas décadas de 1950 até 1970 sobre os pólos de desenvolvimento e as dinâmicas de atração - que fizeram sucesso durante a época das políticas de substituição de importações (Perroux, Myrdal, Hirschman, Furtado, etc.) - quanto os referenciais mais recentes sobre o crescimento endógeno, o capital social e os clusters (Krugman, Putnam, Porter, etc.).

- O referencial institucionalista, ou neo-institucionalista, que enfatiza os acordos, regras, organizações, criados pelos atores no nível local para diminuir os custos de transação de acesso ao mercado, ou para se protegerem contra o risco. Outra preocupação presente nos autores inscritos neste referencial é entender o processo de mudança institucional, tentando perceber como os atores locais adaptam-se a contextos em transformação ou, ao contrário, conseguem proteger-se desse tipo de situação. Também está incluída nesta abordagem a questão da ação coletiva e do comportamento do indivíduo dentro do grupo (Olson, Crozier & Fridberg).

- Os referenciais da economia solidária, economia plural, sociologia econômica ou a socioeconomia, que, numa lógica de articulação das dimensões econômica e social, reconhecem a importância e a força das relações de solidariedade e de reciprocidade dentro do grupo (Polanyi, Granovetter, Mauss).

A segunda interrogação é sobre a coerência entre os objetivos de combate à pobreza, reequilíbrio territorial e incentivo à ação coletiva para produção de renda. Questiona-se aqui, a capacidade, num mesmo programa público, de oferecer soluções tanto aos problemas da sociedade civil como um todo (pobreza, desigualdade social e regional), quanto aos atores privados visando interesses próprios. Este questionamento levanta a necessidade de diferenciar a territorialização das políticas públicas entendida como a aproximação do Estado da realidade local para melhorar a eficiência das suas ações, de outra concepção que a considera como as políticas de apoio à gestão territorial descentralizada e que corresponde a uma delegação de poder federal em benefício de um consórcio de atores públicos, privados e civis. Esta colocação, por sua vez, recupera o tema da governança e provoca o debate sobre a articulação de políticas.

3. TERRITORIALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS

Diante do quadro acima, não é fácil construir uma análise que dê conta da complexidade do debate conceitual sobre o emprego de categorias como território, empoderamento, empreendedorismo, entre outras, e da praxis dos processos sociais, políticos e econômicos que tensionam esses novos espaços de articulação de atores e políticas públicas⁶. Araújo (2007), por exemplo, apresenta de forma extremamente interessante, uma “tipologia” das políticas públicas a partir do corte territorial, dividida em quatro possibilidades. A primeira seria aquela onde as políticas setoriais estariam territorializadas (havendo uma articulação entre as esferas nacional, estaduais e municipais, como é o caso do Sistema Único de Saúde-SUS) ou onde haveria uma “leitura territorial” das mesmas (como é o caso de alguns programas da área de Educação e de Ciência e Tecnologia). O segundo tipo de políticas associadas à essa dimensão territorial corresponderia, segundo a autora, aos programas construídos a partir de bases territoriais específicas, como é o caso da política de Territórios Rurais da SDT/MDA, ou ainda de intervenções do MIN (PNDR e Promeso), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio com os Arranjos Produtivos Locais (APLs), etc. A terceira classificação refere-se à construção de planos territoriais específicos como espaços próprios de planejamento (via PPA por exemplo) da ação governamental, que vem ganhando espaço em contextos regionais como nos casos de Sergipe, Bahia, Rio Grande do Norte, Ceará, Pará, etc. Finalmente, uma quarta possibilidade diz respeito às políticas territoriais propriamente ditas, privilegiando um enfoque de desenvolvimento endógeno ou ainda de um movimento *bottom-up*, como parece ser os casos de alguns consórcios intermunicipais ou a experiência de planejamento no Seridó, RN.

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

3.1 Territorialização das políticas públicas

A abordagem da territorialização das políticas públicas faz parte do processo de descentralização administrativa das atividades governamentais, que ganhou importância a partir da metade da década de 1980 ao início dos anos 1990, precisamente no contexto da experiência de “confluência perversa” entre a democratização política e a adoção de políticas neoliberais, mencionada anteriormente. Nesse sentido, ela reflete essa dupla influência: por um lado, uma intenção democratizante do desenvolvimento do país e de redução das desigualdades existentes entre e em suas diferentes regiões e, por outro, uma busca de reordenamento territorial a partir de um Estado nacional para o qual se

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

pretendia, na época, reduzir a capacidade de intervenção e de formulação de estratégias e de projetos de desenvolvimento nacional.

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

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

Parece existir um consenso entre os pesquisadores do tema que entre as décadas de 1970 e 1990 houve uma relativa desconcentração da localização da produção nacional, com uma redução da participação da região Sudeste no PIB brasileiro e um concomitante aumento do peso das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, o Sul mantendo sua participação praticamente inalterada (Araújo, 2000). Essa tendência foi acompanhada por uma crescente diferenciação interna das macrorregiões brasileiras, contrapartida do processo de integração do mercado nacional a partir de São Paulo, que, no entanto, não reduziu a heterogeneidade existente nessas macrorregiões, pelo contrário, tornou-as mais complexas e diferenciadas. Tal processo de aumento da integração produtiva do país teve como atores fundamentais o Estado nacional e o grande capital industrial (Araújo, 2000 e 2003).

Como já assinalamos, na década de 1990, com a crise do Estado nacional e o maior protagonismo atribuído ao mercado e à abertura da economia ao exterior, verificou-se uma “interrupção do movimento de desconcentração do desenvolvimento na direção das regiões menos desenvolvidas” (Araújo, 2000: 119), esboçando-se uma tendência à inserção espacialmente bastante diferenciada do Brasil à economia internacional, que vai ressaltar a distinção entre espaços

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

competitivos e não-competitivos em todas as macrorregiões do país, acentuando em muitos casos a sua heterogeneidade, e reforçando a herança de fragmentação do país em focos dinâmicos de inclusão e em áreas de exclusão. Os aspectos perversos manifestados nessas tendências foram tolerados pela inexistência de políticas de desenvolvimento regional expressivas – além dos projetos de infra-estrutura voltados para as exportações - durante os anos 1990.

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

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

i). Desenvolveu-se progressivamente nos anos 2000 um discurso nas instituições governamentais favorável à abordagem territorial do desenvolvimento e das políticas públicas, associado muitas vezes às idéias de desenvolvimento regional e local, e que foi assumido inclusive pelos governos estaduais e municipais. A partir de 2003, foi criada a PNDR no Ministério de Integração Nacional (MIN) que definiu as mesorregiões diferenciadas como seu objeto prioritário de atuação, tendo em vista a redução das desigualdades sociais e regionais no país. Nesse mesmo período, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), estabeleceu uma política de desenvolvimento territorial, através da criação de Territórios Rurais Sustentáveis.

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

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

iii). De modo geral, o exame das políticas de fomento às atividades produtivas

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

indicou a proliferação de um grande número de instituições, cujos programas e ações não indicam qualquer articulação efetiva em relação às diversas noções de território que são utilizadas pelas agências governamentais. As políticas sociais estão organizadas em sistemas nacionais verticais que exigem a adesão de estados e municípios para garantir seu acesso aos recursos dos programas nacionais, o que implica a criação de conselhos e de fundos de financiamento locais, usualmente municipais. Tais conselhos, no entanto, têm sua vinculação estabelecida em relação a esses programas federais específicos, sem qualquer compromisso com a transversalidade das políticas públicas no território onde atuam. As políticas de infra-estrutura, com exceção do saneamento, não são gerenciadas através de sistemas nacionais descentralizados e tendem a não se articular com outras políticas existentes nos territórios. São geralmente executadas por agências federais específicas.

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

iv). Quanto ao que denomina de políticas territoriais federais, o trabalho de Senra (2007) chama a atenção para um notável contingente de territórios que foram criados no Brasil, e que convivem simultaneamente, definidos por atributos diversos, inclusive de escala, funções e elementos de classificação⁹. Apesar disso, é sintomático que o governo federal não enfatize a prática de territorializar as políticas públicas, o que denota, adicionalmente, a ausência de uma política efetiva de territorialização no país, no sentido de uma política de atuação territorializada do Estado nacional, *más allá* da territorialização de suas políticas públicas setoriais. Como diz Senra (2007: 46), *“(e)m geral, as políticas setoriais não praticam o planejamento espacializado dos investimentos, não reconhecem as regionalizações previstas pelo próprio governo federal e não adotam indicadores que permitam a priorização de recortes territoriais”*. Embora Senra (2007) não trate deste aspecto, a não generalização dessa política não tem a ver apenas com falhas na racionalidade técnica da atuação do governo federal, mas reflete também – e de forma mais intensa – a disputa de poder envolvida no processo de territorialização, e de qualquer descentralização administrativa, que se manifesta concretamente na luta por distribuição de poder e de recursos entre as esferas federal, estadual e municipal de governo.

v). Não obstante, existem, segundo Senra (2007), políticas e programas fede-

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

rais que atuam diretamente nos territórios e que criam uma institucionalidade territorial com a expectativa de viabilizar a articulação entre as políticas públicas que incidem sobre os mesmos. Cinco dessas políticas e suas institucionalidades são mencionadas (p. 46): os fóruns das mesorregiões do MIN; os territórios rurais sustentáveis do MDA; os territórios dos Consads do MDS; os conselhos das cidades do MC; e os pactos de concertação do MPOG.

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

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

Mesmo assim, nesses casos e nos outros referidos, a grande diversidade de recortes territoriais existentes no Brasil é um complicador importante para o estabelecimento de uma política nacional de territorialização e para a consolidação da territorialização das políticas públicas – e não apenas de políticas públicas territorializadas -, no sentido de sua maior transversalidade, menor fragmentação, institucionalização territorial mais coerente e efetiva, e maior potencial para estimular as possibilidades do desenvolvimento territorial no país. Não podemos esquecer, no entanto, que a existência dessa diversidade de recortes territoriais é consequência também das disputas por poder e por recursos existentes tanto no âmbito das instituições federais, como entre as instâncias federais, estaduais e municipais de governo - o que aparentemente não é valorizado por Senra (2007). Talvez seja essa a principal razão da permanência dessa situação, das enormes resistências encontradas para superá-la, e da impossibilidade de implementação de uma política nacional de territorialização, mesmo quando “todos” parecem apoiar a retórica da territorialização.

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

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

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

A experiência dos COREDEs, em particular, chama a atenção uma vez que ilustra bem as dificuldades de descentralizar os centros – neste caso estaduais - de produção das políticas públicas. Esses conselhos foram criados em 1991 com a preocupação de reduzir a desigualdade intra-regional acirrada pela industrialização concentrada e pelos processos migratórios por ela induzidos. Em 1996 existiam no estado 26 conselhos, cuja área de atuação cobria a totalidade do espaço estadual. Um fórum dos COREDEs foi então criado com o intuito de agilizar a coordenação entre os conselhos e facilitar a negociação junto aos poderes públicos estadual e federal. O grande desafio era tentar oferecer uma solução descentralizada para as decisões de planejamento do governo estadual, construir um sistema de coordenação horizontal, estabelecer uma organização que não fosse sensível à pressão política-partidária e criar condições para implementar uma regionalização dos Orçamentos Anuais (Bandeira, 2007). Limitados no princípio a uma função consultiva, os COREDEs ganharam progressivamente um espaço no processo de decisão na definição do orçamento estadual, apesar de que os efeitos foram reduzidos por causa da falta de disponibilidade de recursos públicos¹⁰. A estratégia de promover um enfoque participativo culminou em 1998 quando se aprovou um projeto de Lei introduzindo a Consulta Popular, mediante a qual, a população era convidada a propor uma lista de investimentos a serem realizados na região. Apesar das dificuldades com o poder executivo estadual, esta dinâmica participativa desembocou, em 2002, na elaboração de uma nova Lei estadual combinando elementos das experiências da Consulta Popular e do Orçamento Participativo, aplicado em algumas capitais do país, particularmente em Porto Alegre.

Os COREDEs possuem várias vantagens que explicam o por quê de sua permanência: sua legitimidade formal, sua composição plural, a preocupação dos membros em manter uma pauta autônoma, a capacidade de desempenhar ações articuladas junto com o Poder Executivo e a Sociedade Civil e a forte implicação da classe intelectual, oriunda, notadamente, da academia. Mas, apesar dessas vantagens importantes, os Conselhos Regionais não foram capazes de mobilizar os devidos apoios para que se implementasse “*um modelo completo e abrangente de governança regional*” (Bandeira, 2007). Esta experiência, entre outras, aponta em primeiro lugar a forte capacidade dos atores locais e regionais a criar instituições originais fundamentadas em procedimentos inéditos.

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

tos. Mas, também, levanta as dificuldades de definir novos espaços de governança que, pelo fato de existirem, contestam implicitamente a repartição do poder nos três níveis estabelecidos pela constituição, o que remete ao debate sobre federalismo e descentralização.

vii). O discurso da territorialização das políticas públicas coloca os municípios como “*os principais elos das organizações territoriais, base da ocupação do território e do desenvolvimento regional*” (Senra, 2007: 11). Da mesma forma, as políticas territoriais dos municípios são consideradas importantes para a consolidação dos territórios. Entretanto, não obstante os avanços já alcançados, a realidade ainda está distante da retórica. Segundo informações do IBGE de 2001, mais da metade dos municípios brasileiros possuía algum tipo de incentivo para atrair empresas, mas apenas 3% elaborava algum plano estratégico de desenvolvimento (Senra, 2007: 11). Apesar do aumento da importância dos municípios nas últimas décadas e da grande diversidade existente em sua capacidade de intervenção (municípios grandes e pequenos, ricos e pobres etc), a maioria dos municípios brasileiros enfrenta grandes limitações financeiras que os tornam dependentes dos recursos e das políticas federais e estaduais. Como consequência, as políticas territoriais dos municípios são frágeis, carecem de apoio das políticas federais e estaduais ou a elas se sobrepõem. Segundo o levantamento feito, as principais políticas, que poderiam ser lembradas como *territoriais*, dos municípios são os consórcios privados (para compartilhar a realização de serviços), as associações de municípios (para fortalecer a representação política e a capacidade de prestação de serviços técnicos), e os comitês de bacias hidrográficas.

3.2 A territorialização do desenvolvimento

Nesta abordagem da territorialização, o foco central da análise é posto na questão do desenvolvimento, que passa a ser concebido numa perspectiva territorial. Não se trata de considerar apenas a questão da governança descentralizada ou da implementação e do controle social descentralizados de políticas públicas específicas: agora o centro da atenção é o desenvolvimento sustentável, que abrange, sem dúvida, as questões da governança e da descentralização de políticas, mas que tem de costurá-las com outras questões suplementares, que dizem respeito à dinâmica econômica e social endógena ao território.

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

iniciativas como a territorialização dos investimentos, das atividades produtivas, da infra-estrutura de serviços etc.

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

É claro que precisamos aqui de uma noção de território e de uma noção de desenvolvimento. A primeira sempre vai ser um tanto arbitrária, porque escolhida da perspectiva da intervenção governamental. Mesmo que o ponto de partida seja um território identificado a partir de dimensões econômicas, geográficas, culturais, políticas etc, o território da intervenção governamental será sempre uma construção social não necessariamente idêntica ao território originário. O território “Do Sisal” da SDT/MDA, na Bahia, não é o mesmo território “Do Sisal” que pode ter sido identificado originariamente como o resultado de uma longa construção histórica. A presença da intervenção governamental pode desencadear processos que promovam deslocamentos ou descentramentos das identidades ressaltadas originariamente.

Por essa razão, a noção de território de identidade deve ser utilizada com cuidado, pois as identidades não são fixas e podem ser profundamente transformadas como resultado das mudanças econômicas, sociais, culturais e políticas promovidas por processos de desenvolvimento que venham a ser implementados nos territórios. Nesse sentido, o conceito de território de identidade pode ser um bom ponto de partida para a escolha dos territórios que serão incluídos num programa de intervenção governamental – na medida em que aparentemente reforçam a possibilidade de construção coletiva tanto da proposta de desenvolvimento territorial como de sua gestão - mas a partir daí as identidades predominantes devem ser relativizadas, pois essa pode ser uma das consequências dos processos sociais desencadeados. A manutenção inalterada de identidades supostamente originárias pode ser muito mais uma “fantasia” dos pesquisadores e/ou dos técnicos, do que uma reivindicação dos grupos sociais existentes nos territórios: a hibridez das identidades sociais é uma de suas características mais notáveis na contemporaneidade (Hall, 2003; Bhabha, 2003).

Partindo de alguma noção de território¹¹, a discussão do desenvolvimento territorial passa pela consideração metodológica de três componentes fundamentais: (1) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; (2) a arquitetura institucional predominante – a existência e conformação de agências e arenas estatais e de esferas públicas - e sua influência so-

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

bre a forma como as políticas públicas incidem no território; e (3) os processos sociais e os mecanismos institucionais através dos quais o território se relaciona com o “fora do território”, com o “resto do mundo”.

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

Dentre o grande número de óticas em que as dinâmicas endógenas podem ser consideradas, queremos chamar a atenção para um aspecto: o fato de que as dinâmicas endógenas e o tipo de ação governamental capaz de impactá-las serão influenciados pelas características do território escolhido. Ou seja, estaremos considerando territórios onde já existem uma economia razoavelmente estruturada, um tecido social minimamente articulado e atores sociais relativamente capazes de ação coletiva? – de modo que alguns atributos usualmente destacados para o “sucesso” do desenvolvimento territorial, tais como o capital social, a identidade territorial etc. estão, pelo menos incipientemente, presentes. Ou vamos privilegiar territórios onde a economia, o tecido social e a capacidade de ação coletiva dos atores têm ainda de ser construídos ou descobertos? – como é usualmente o caso de situações em que a pobreza econômica, em grande parte consequência da incapacidade das populações existentes terem acesso a recursos e a direitos sociais, é predominante.

Duas problematizações saem dessas observações. A primeira diz respeito ao conceito de desenvolvimento territorial que será utilizado. Se for como o empregado por Schejtman y Berdegué (2003: 1), para quem o desenvolvimento territorial rural é “*um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural*”, os territórios selecionados deveriam ser prioritariamente os do segundo tipo acima mencionado, nos quais a presença de pobreza rural é marcante. Nessa perspectiva, o objetivo da territorialização do desenvolvimento é o combate à pobreza rural. Mas também se pode pensar em um conceito um pouco mais amplo e complementar de desenvolvimento territorial em que o objetivo não seja exclusivamente o combate à pobreza rural, mas sim a dinamização da sociedade territorial e o fortalecimento e a consolidação da agricultura familiar, para o qual o primeiro tipo de territórios acima referido ganha relevância. Nesse caso, o objetivo da territorialização do desenvolvimento poderia ser a consolidação da agricultura familiar no meio rural.

Pode-se dizer, sem dúvida, que, no longo prazo, esses dois objetivos da territorialização do desenvolvimento, se forem bem sucedidos, tenderão a convergir. Em ambos os casos, as ações de desenvolvimento territorial teriam como objetivo estimular a criação de oportunidades econômicas, sociais, políticas e culturais que os grupos sociais existentes no território deveriam acessar e expandir, de modo a transformar sua capacidade de agir para ganhar a vida, para dar um

significado às suas ações e para mudar as estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais que lhe impedem de melhorar suas condições de vida (Bebbington, 1999). No entanto, e essa é a segunda problematização aludida, o tipo de ação de desenvolvimento territorial será muito diversa segundo consideremos um ou outro tipo de território.

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

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

Nesse sentido, a disponibilidade de um mix de políticas públicas setoriais (econômicas, sociais, ambientais, culturais), mas implementado horizontalmente, é indispensável, desde que essas políticas sejam executadas não como distribuição de benesses sem contrapartida, mas como criação de oportunidades para que os agricultores possam acessar recursos (materiais e simbólicos) que lhes permitam organizar-se para gerar renda e emprego, empoderar-se frente às agências estatais, ao mercado e aos demais grupos da comunidade ou da sociedade civil, aceder a direitos sociais básicos de cidadania, e exercer experimentos de ação coletiva, que estimulem a solidariedade e sinalizem os benefícios sociais que podem ser conquistados por sua valorização. Ademais, a criação e o fortalecimento de redes sociais – sejam elas de políticas públicas, de interação com mercados, e de parcerias com outras organizações da sociedade civil - que diminuam o isolamento do território, conectando-o com outros territórios, regiões e países, podem trazer ao mesmo tempo novas experiências, parcerias, financiamentos, alianças políticas etc, que talvez sejam capazes de contribuir para o aumento de sua auto-estima e para que o território se aproxime de algo tão difícil como começar a perceber-se como sujeito de seu próprio desenvolvimento.

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

cultural dos territórios.

3.3 Os atores sociais e os processos de articulação

Como defende Markusen (2005), de certa maneira e de uma perspectiva bem geral, é possível compreender o próprio território como um ator coletivo que interage com as diferentes esferas do poder público, cujas políticas incidam sobre as áreas inscritas nessa divisão espacial. No entanto tal perspectiva, ainda que apresente ganhos ao trabalhar com a lógica da ação coletiva, tendo como referência identidades comuns a um determinado território, deve ser tomada com cautela. Além da constatação, já mencionada acima, de que a própria identidade não é algo fixo e imutável, reagindo ela própria ao processo de intervenção governamental, é preciso levar em conta que o processo de construção de uma determinada “postura territorial” (a partir da institucionalidade e dos espaços de representação - arenas decisórias e/ou consultivas - ali existentes) é fortemente conflitivo (Cazella, 2007).

Dessa forma as propostas que defendem uma dimensão “participativa e negociada” (cf., entre outros, FAO, 2005) da territorialização, devem considerar que na área de abrangência das políticas territoriais figuram um conjunto diferenciado de atores que podem ser distinguidos quanto à localização propriamente dita das suas atividades e práticas (rural e/ou urbana), ao caráter da propriedade dos ativos e do emprego de mão-de-obra (setor patronal, agricultura familiar), às áreas de atuação na atividade econômica (agropecuária, indústria, serviços, etc.) e ao processo de organização e representação política (sindicatos – patronais e de trabalhadores, movimentos sociais, associações empresariais, consumidores, ambientalistas, organizações não-governamentais – ONGs, entre outros), etc. Assim, mesmo quando se trata de pensar o desenvolvimento dos territórios *rurais* (o que não exclui os pequenos municípios) é preciso considerar a amplitude e o caráter do leque de atores envolvidos e pensar a dimensão conflitiva como um processo intrínseco à constituição desse novo espaço¹². O que nos leva, novamente, a pensar a construção de um campo hegemônico nos processos em curso, como comentamos no tópico anterior. Isso nos leva a discutir alguns outros pontos, como disposto a seguir.

Como nos informa Leite et al. (2005), outro tema recorrente nas atuais diretrizes de políticas territoriais e/ou de desenvolvimento, em especial naquelas derivadas da proposição de agências multilaterais¹³ e nas demandas de diversas organizações da sociedade, a “participação”, muitas vezes, é vista como uma “chave mágica” para ampliação de processos de “democratização” e garantia de maior “eficiência” das políticas públicas.

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

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

O debate sobre sua importância e formas intensificou-se no Brasil no início da década de 1980, ao mesmo tempo em que se expandia um conjunto de fenômenos, normalmente identificados sob o termo “novos movimentos sociais”. As mobilizações de diversos segmentos da sociedade; a constituição de novos grupos e identidades; a presença de ONGs ajudando a formular propostas e influenciando na constituição de “novos personagens”; a ação da Igreja, por meio das comunidades eclesiais de base e apoio a formas de organização emergentes, colocaram em debate o lugar e o papel do Estado, ao mesmo tempo em que difundiram um discurso e fizeram proliferar experimentos localizados onde a tônica era estar de “costas para o Estado” (Melo, 1999). Dessa forma um conjunto significativo de ações e grupos de intervenção emergiu na cena político-institucional, voltado à mobilização popular e resultando numa enorme quantidade de experiências que se propunham democratizantes e se dispunham a questionar as relações de corte clientelista e/ou assistencialista e autoritárias, percebidas como a representação de um passado com o qual se queria romper.

O amadurecimento dessas experiências explicitou a dificuldade de superar determinados modos de fazer política, impondo a reflexão sobre algumas características da trajetória dos grupos sociais e as condições em que se dava o envolvimento das populações nesses experimentos. Por um lado, frente à necessidade de dotar as ações de certa competência técnica, muitas vezes se reproduziram nas relações entre mediadores e grupos sociais práticas impositivas. Por outro, desde logo a postura estar “de costas para o Estado” mostrou dificuldades de sustentação, sendo substituída pela busca de mecanismos para pressionar as diferentes instituições estatais e, em decorrência, começar a participar de mesas de negociações. Nessa direção diversos tipos e formatos de arenas – consultivas ou deliberativas – foram acionadas e/ou construídas. Assim, demandas foram feitas e refeitas, políticas desenhadas e redesenhadas, em função da particularidade das disputas de interesse que, a cada momento, se configuram, bem como da capacidade de cada um dos atores envolvidos de legitimar socialmente suas reivindicações.

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

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

A constituição de novas identidades, o surgimento de novos temas de debate e de novas formas de compreender a participação política traduziram-se em novos arranjos institucionais, provocando alterações, mesmo que moleculares

nas instituições, nas formas de representação, nos espaços e modos de fazer política. Essas mudanças são indissociáveis não só da aparição de novas identidades e atores, mas também da necessidade de reiteração da legitimidade para participar dessas arenas. Redefinem-se, assim, as políticas públicas, mas também o próprio tecido social, que passa a ser permeado pela mobilização como forma possível de forçar um diálogo com o Estado.

Como assinalamos anteriormente, a descentralização do Estado que começa a ocorrer no final dos anos 1980 e se aprofunda nos anos 1990 se, por um lado, representou uma progressiva desresponsabilização do Estado em relação a uma série de tarefas, por outro abriu a possibilidade de constituição de mecanismos que impulsionavam consultas e participação das populações afetadas pelas políticas públicas e provocou um revigoramento dos espaços locais de decisão e implementação de políticas, em especial os municípios que passam a ser intermediadores de recursos e, portanto, se tornam focos de disputa.

Um caso constantemente citado pela literatura foi aquele do Pronaf-Infraestrutura, sobre o qual voltaremos a tratar no próximo item, com sua exigência de elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e da instituição de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esse programa é apontado como exemplo da importância de criação de instituições que abram espaço e regulem a participação, ao mesmo tempo em que é utilizado para chamar a atenção para a artificialidade dos mecanismos participativos e dotados de pouca representatividade. Em certa medida poderíamos pensá-lo à luz de processo de transitório de “institucionalização territorial”. Muitas pesquisas apontam ainda para a dificuldade de participação de alguns representantes nos Conselhos, dado o desconhecimento sobre o modo de operar das políticas públicas e dos meandros da burocracia bancária e estatal. Em diversas situações, esses novos desenhos institucionais configuram o que vem sendo chamado de “políticas de reconhecimento” de atores específicos, que se fazem ver e reconhecer socialmente por meio de suas particularidades. É o caso de assentados, agricultores familiares, quilombolas, jovens, mulheres, idosos etc. (Abramovay, 2001; Favaretto e Demarco, 2004; Romano e Delgado, 2002).

Mas, do que se fala quando a referência é “participação”? Muitas vezes, tem-se reduzido o debate à sua dimensão institucional, ressaltando a presença (ou não) de agências, instâncias, procedimentos que abram espaço para que os cidadãos possam expressar suas opiniões (Leite et al., 2005). Conselhos e fóruns que proliferaram no Brasil nos últimos vinte anos são tidos como exemplos da dinâmica participativa. No entanto, como a literatura recente tem apontado, a sua mera existência não tem sido suficiente para assegurá-la, o que impõe a indagação sobre quem participa, como participa e as condições da “participação”. Tais indagações remetem a uma análise de dimensões culturais e institucionais dos processos políticos, bem como dos diferentes sentidos de que a participação e a motivação para ela podem assumir para os agentes envolvidos. Trata-se de buscar os significados da participação, evitando reduzi-la estritamente a dimensões mensuráveis ou mais visíveis e buscando perceber suas nuances, de forma a entender as diferentes disposições ou disponibilidades para participar da tomada de decisões em âmbitos societários específicos. Envolvimento anterior com organizações (partidos, sindicatos, associações etc), participação em mobilizações ou atividades políticas, ganhos significativos em

determinadas demandas resultantes desse envolvimento, podem ser, por exemplo, fatores explicativos. Mas também devem ser consideradas fidelidades pessoais, capacidade de buscar novos aliados, de gerar fatos políticos etc. (Leite et al., 2005).

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

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

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

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

4. AS EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: ALGUMAS LIÇÕES APRENDIDAS

Alguns dos pontos mencionados nos tópicos anteriores podem ser ilustrados a partir da experiência recente de territorialização de políticas públicas no Brasil, em especial no meio rural. Assim, esta seção se concentrará na análise de algumas experiências territoriais brasileiras, privilegiando (mas nem sempre se restringindo) aqueles territórios atualmente apoiados pela SDT, no âmbito do MDA, por intermédio do PDSTR. Nosso objetivo principal é situar o programa no âmbito nacional, apreendendo em parte o estágio de implementação em que se encontra atualmente e buscando extrair desse exercício elementos que possam ser comuns a diferentes territórios e/ou experiências territoriais e que possam contribuir para o seu aprimoramento (sob a forma de potencialidades, em casos positivos, ou obstáculos, para os negativos).

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

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

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

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

O PDSTR é originário de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) chamada Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais que funcionou de 1997 a 2002. Essa linha destinava recursos para a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários e era operada a partir de uma concepção focada no desenvolvimento municipal e com uma forma de gestão que, embora priorizasse a formação de conselhos - como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) - onde havia alguma representatividade das comunidades e dos produtores, acabou sendo apropriada, em diferentes casos, pelo poder local (prefeitura). Em outras situações, no entanto, fomentou um espaço importante de discussão entre os atores locais, embora geralmente restrito à pauta “agrícola” das atividades previstas pelo programa, distanciando-se dos objetivos iniciais relacionados ao desenvolvimento rural (Abramovay, 2001; Favaretto e Demarco, 2004).

A partir do Governo Lula, instituiu-se um novo formato de política, optando-se pela construção de uma nova institucionalidade política, o território, fundada na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar¹⁵ e que previa a coordenação e a articulação de um grupo de municípios, mantida uma identidade coletiva, em torno de uma estratégia comum. Origina-se daí o PDSTR, que substitui o foco no desenvolvimento municipal pela abordagem territorial do desenvolvimento e que privilegia um grupo de municípios no lugar de um só, ao contrário da orientação anterior do Pronaf (Torrens, 2007: 79). Além de buscar superar os limites ao desenvolvimento existentes nos municípios, a nova política da SDT parece ser uma estratégia para “driblar” o controle local, visando à superação das amarras do poder das prefeituras e das oligarquias locais (Leite et al., 2005: 21).

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

Pode-se assumir que a adoção dessa abordagem pelo MDA partiu também da reflexão crítica acerca das políticas públicas de desenvolvimento (especialmen-

¹⁴ A sigla anterior do programa era PRONAT.

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

te no meio rural) até então implementadas. Ainda que tenham logrado algum dinamismo econômico em certas regiões, tais políticas pouco contribuíram para a resolução dos principais obstáculos à conformação de um processo de desenvolvimento, como a pobreza, a fome e a permanência de elevados índices de desigualdade social. Por outro lado, ampliou-se a percepção de que boa parte da população brasileira e dos municípios correspondentes possuía economias que dependiam essencialmente das atividades rurais (agrícolas ou não) para a geração de empregos e a manutenção de sua identidade e sobrevivência, o que por si só já “justificaria” a implementação de ações de desenvolvimento que tivessem como recorte específico os municípios e a população rurais. Cresceu também o reconhecimento de que as áreas rurais passaram por mudanças importantes nos últimos anos, em boa parte derivadas de suas articulações com os centros urbanos próximos e da intensificação dos processos de globalização, que ajudaram a configurar uma nova ruralidade, formada por múltiplas articulações intersetoriais, associada à percepção de que o meio rural não mais se restringia apenas às atividades primárias (Torrens, 2007: 13; MDA, 2007).

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

A SDT entende os territórios como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. Os territórios são determinados a partir da concentração espacial de municípios cuja densidade demográfica não seja superior a 80 hab/km² e cuja população seja inferior a 50.000 habitantes. Uma vez identificados, esses municípios são ordenados com base na concentração de agricultores familiares e famílias assentadas/ acampadas em projetos de reforma agrária. São realizadas consultas e negociações através dos atores sociais de cada estado, cujos resultados são submetidos à apreciação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) respectivo (Brasil, MDA/SDT, 2005d).

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

A territorialização das estratégias e ações públicas de desenvolvimento, portan-

to, implica um novo enfoque para pensar o próprio processo de desenvolvimento, que não se resume apenas a uma ampliação da escala espacial de planejamento, ainda que essa mudança de escala também seja importante para a configuração das dinâmicas de desenvolvimento rural. Isso supõe pensar a própria territorialização das ações para o desenvolvimento, bem como novas iniciativas de operacionalização, numa perspectiva que aborda o local a partir de suas potencialidades endógenas em constante articulação e coordenação com os fluxos e as iniciativas exógenas, normalmente com relação aos núcleos urbanos e as escalas mais ampliadas.

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

Adicionalmente, o desenvolvimento territorial requer o planejamento e a coordenação das diferentes iniciativas públicas, sejam elas governamentais ou não, articulando-as de maneira a mantê-las coerentes com a estratégia de desenvolvimento negociada e conformada pelos diferentes atores sociais que fazem parte daquele mesmo território. A articulação nesse aspecto refere-se não somente ao escopo da política (social, econômica, ambiental), mas também aos diferentes atores que a implementam (sociedade civil, governo – município, estado e federação), sendo acionadas e articuladas com o objetivo de potencializar seus resultados alcançados (Echeverri, 2007). De forma geral, no plano local as ações dos diferentes ministérios (e às vezes secretarias e agências ligadas aos ministérios) e dos diferentes níveis de governo encontram-se bastante desarticuladas, havendo uma sobreposição de regionalizações e a pulverização de recursos e de políticas públicas (Leite et.al., 2005: 18).

Ao Estado cabe de uma forma geral o papel de principal animador desse processo de articulação interinstitucional visando à integração horizontal das ações governamentais com as iniciativas das organizações da sociedade civil local e, ao mesmo tempo, à verticalização das ações prioritárias, proporcionando uma sinergia coerente e planejada entre as esferas local e extralocal e integrando as diversidades interregionais (Torrens, 2007: 17).

De modo geral, a estratégia de atuação da SDT a partir do PDSTR expressa-se através de um processo contínuo, cíclico e retroalimentador, composto basicamente por três fases. A primeira é a fase de sensibilização, mobilização e capacitação, onde são executadas ações voltadas para os diversos atores sociais existentes no território. Busca-se uma maior aproximação entre essas forças representativas, firmando-se compromissos conjuntos. A segunda fase é a do processo de planificação do território, ou seja, o momento de tomada de decisões estratégicas que definem as prioridades de intervenção no território, com a elaboração de um diagnóstico participativo e de uma visão compartilhada de futuro, a priorização das potencialidades e dos entraves locais, a identificação

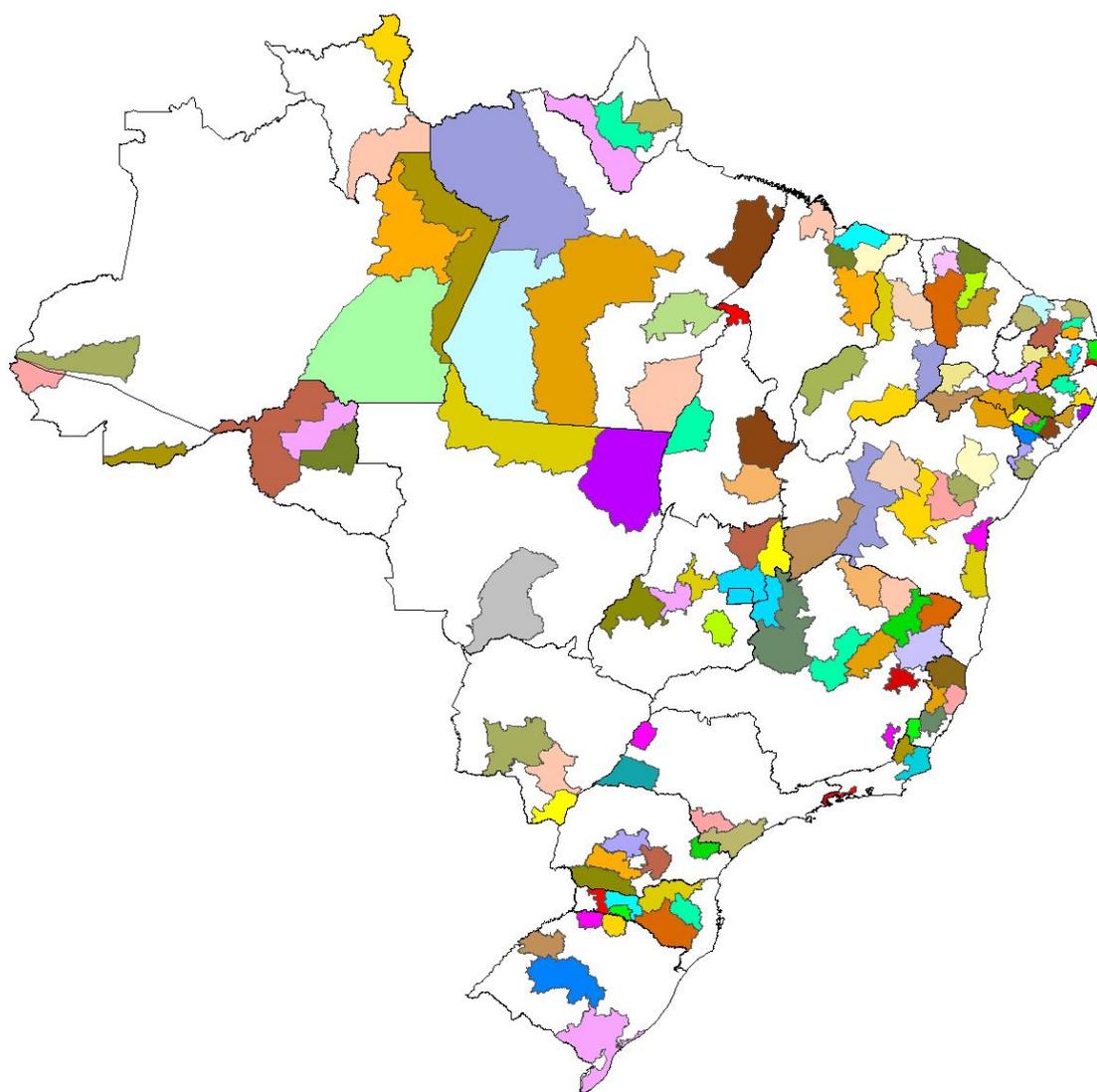
das tendências socioeconômicas e seus impactos para a agricultura familiar. É construído, então, o PTDRS que visa a organizar e fomentar as habilidades e competências de um território, em geral reconhecidas e que normalmente encontram-se dispersas, colocando esses atributos em operação a serviço da dinamização da economia local. E, por fim, a terceira fase é a da execução de projetos e concretização gradual do plano, com base em instrumentos de monitoramento e de avaliação permanentes do processo. Nessa fase implementam-se os investimentos em infra-estrutura e em serviços públicos, o que exige o comprometimento dos atores sociais interessados no desenvolvimento do território (Brasil. MDA/SDT, 2005a, 2005b, 2005c, 2005d; Torrens, 2007:19-20).

De acordo com o Atlas dos Territórios de 2004, a SDT constituiu e formalizou nesse ano 99 territórios, compreendendo 1.503 municípios. A região que possuía o maior número de territórios era a Região Nordeste, com 41 territórios, correspondendo a 41,41% do total e compreendendo 646 municípios da região (abrangência de 36,14% do total de municípios da região). Em seguida vinham a Região Sudeste com 17 territórios e as Regiões Norte e Sul com 15 territórios cada uma. Em 2007, o número total de territórios aumentou para 126, compreendendo 1.917 municípios (com predomínio ainda da Região Nordeste), numa área correspondente a 3.477.620,70 km², onde habitavam 39.471.849 pessoas e concentrava-se cerca de 42% da demanda social do MDA (cf. Figura 1). A constituição dos territórios rurais operou-se num ritmo intenso, com resultados bastante diferenciados em termos da consolidação dessa nova institucionalidade espacial e da definição de identidades históricas como marcos de referência para a emergência e criação desses espaços. Ademais, foi necessário “criar” uma burocracia estatal para operar o programa, o que exigiu cuidados especiais em relação a seu recrutamento e capacitação, tendo em vista lidar adequadamente com essa “nova” esfera de articulação e de implementação de programas governamentais.

Em 2007, no bojo da formatação do PPA 2008-2011, emerge, mantendo o caráter normativo da proposição anterior, a proposta da construção dos chamados “Territórios da Cidadania” (Brasil.MDA/SDT, 2007), onde a exigência de articulação de políticas públicas (de distinta origem ministerial) na esfera territorial ganha relevo especial. Com a previsão de que o programa será implementado de forma gradual (iniciando-se com 30 territórios em 2007 até atingir 120 ao final de 2010), a identificação dos territórios que passariam a ser contabilizados como área de atuação integral, levaria em consideração os seguintes indicadores: a) territórios com menor IDH; b) territórios com maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; c) concentração de agricultura familiar e de assentamentos da reforma agrária; d) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; e) territórios com maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; f) territórios com maior organização social (capital social). O programa prevê duas linhas de ações, uma voltada ao apoio à atividade produtiva e a outra direcionada ao acesso a direitos e ao fortalecimento institucional, ambas orientadas à tentativa de superar os gargalos existentes na articulação de políticas setoriais, prevendo para isso a conjugação dos diferentes programas em ação nesses territórios e seu acompanhamento a partir de um processo de monitoramento e de gestão de resultados, com indicadores previamente definidos.

Figura 1:

TERRITÓRIOS RURAIS APOIADOS PELA SDT/MDA NO BRASIL



4.2 Evidências e destaques na análise do desenvolvimento territorial

A criação dos territórios, de uma maneira geral, tem permitido estabelecer as condições necessárias à instauração de um incontestável diálogo entre os diferentes atores sociais locais e, conseqüentemente, um melhor “gerenciamento” das oposições acirradas e dos conflitos existentes entre estes atores sociais no território. Esse processo significou um profundo aprendizado coletivo e levou a um amadurecimento político dos diversos sujeitos sociais, fazendo com que pudessem conhecer melhor suas iniciativas e identificar possíveis enlaces que permitem o trabalho conjunto (Bonnal e Piraux, 2007: 36 e Torrens, 2007: 82).

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

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

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

No total foram selecionadas 90 boas práticas, dentre as quais 88 tiveram o apoio direto ou indireto da SDT. Ressalta que 90% das experiências ocorrem em territórios apoiados pela SDT a partir de 2003 e 2004, o que indica que a implementação de boas práticas territoriais necessita de um relativo tempo de maturação, aprimorando-se através de um processo de aprendizado coletivo.

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

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

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

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

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

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

No território do Norte de Minas Gerais, uma das regiões mais carentes do Brasil e constituinte do Semi-Árido, a consolidação do território serviu de estímulo para a criação de uma Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial (CTDT), no âmbito do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado de Minas Gerais (CEDRS-MG), com o objetivo de assessorar a Plenária e

a Secretaria Executiva do Conselho em assuntos referentes à elaboração e execução de políticas e programas voltados para o desenvolvimento territorial em Minas Gerais (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

Em Sergipe, no território do Alto Sertão, o colegiado territorial funcionou como o estímulo necessário para o aprofundamento de intercâmbios e formação de parcerias com outras instituições, especialmente de pesquisa. A boa prática territorial que destacamos denomina-se *Campo de Experimentação da Embrapa: milho, mandioca, sorgo e feijão adaptados ao semi-árido*. Com a articulação com a Embrapa, o colegiado vem conseguindo acessar e desenvolver tecnologias adaptadas ao bioma Caatinga com cultivares de ciclo curto a serem incluídos no Zoneamento Agrícola, necessário para viabilizar o acesso a crédito do Pronaf e ao seguro, tão importantes nesse contexto (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No território do Sudoeste Paranaense, encontramos a Rede de Cooperativas de Crédito Rural e Economia Solidária, a Cresol, que conta com a parceria de diversas instituições, bem como do colegiado territorial. Sua missão é o fortalecimento e o estímulo da interação solidária entre os agricultores e agricultoras familiares através do crédito e da apropriação do conhecimento, visando ao desenvolvimento local sustentável. Sua principal estratégia é o fortalecimento

da poupança e a aplicação dos recursos disponibilizados na promoção do desenvolvimento local (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

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

Uma importante iniciativa nesse campo refere-se às tentativas de construção de Planos Safra territorializados. O Plano Safra Territorial é um instrumento para negociação de políticas voltadas para a sustentabilidade da agricultura familiar, contribuindo para uma visão setorial descentralizada, pautada na co-gestão e no desenvolvimento sustentável. O território do Entorno de Manaus (AM) fez um exercício de construção desse plano de forma participativa, contando inclusive com um Termo de Gestão Compartilhada. No Sudoeste do Paraná, por sua vez, as discussões acerca do Pronaf já são antigas, datando de 2000, quando era travada entre as organizações governamentais ou não representantes da agricultura familiar e o Banco da Amazônia. Posteriormente, o Banco do Brasil integrou-se a essa dinâmica. Com o colegiado territorial essa ação ganhou fôlego e acabou por fortalecer os objetivos de atuação conjunta entre governo e sociedade civil, contribuindo para manter o controle social da política de crédito para a agricultura familiar, buscando uma maior adequação dos seus instrumentos à realidade local. Observou-se, ainda, um maior acesso de produtores ao crédito por meio da desburocratização administrativa (Brasil. MDA/SDT, 2006b).

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

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

No entanto, são muitos os desafios que precisam ser superados com o objetivo de avançar na consolidação de uma visão planejada de desenvolvimento territorial. Assim, muito embora haja um aumento na participação das organizações da sociedade civil, é importante destacar que invariavelmente prevalece nessas instituições uma cultura de atuação isolada, sem articulação e que em alguns momentos sobrepõe a concorrência à ação em parceria. Da mesma forma, na esfera governamental, observa-se que nem sempre todos os atores se fazem presentes ou “alinhados” com a política territorial e com os processos de participação por ela estimulados. A gravidade dessa constatação se acentua quando os atores governamentais que se fazem ausentes possuem escopo de atuação diretamente ligado com questões centrais e estruturantes do desenvolvimento territorial, como a política ambiental e a questão fundiária. Nessa direção, ainda que o colegiado territorial do Baixo Amazonas conte com uma considerável e crescente participação de agentes governamentais e não-

governamentais, percebe-se a ausência das arenas decisórias de atores centrais, como o IBAMA e o INCRA (Leão, 2006).

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

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

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

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

No território do Portal da Amazônia, por exemplo, constata-se uma forte integração da política territorial da SDT com o programa Gestar do Ministério do Meio Ambiente, que já se fazia presente na região no momento de implementação do PDSTR (Fonseca, 2006). A articulação entre esses dois instrumentos de políticas públicas vem gerando resultados interessantes e importantes avanços na região, onde a questão ambiental se faz extremamente presente.

As formas de acompanhamento e de avaliação das experiências são bastante diversificadas. Essas atividades são fundamentais no processo de implementação de políticas públicas, na medida em que permitem verificar se a ação está realmente bem estruturada e se os instrumentos que prevê, ao serem aplicados na realidade, efetivamente contribuem para o alcance dos seus objetivos. Elas permitem igualmente que se detectem possíveis falhas e imprecisões que o processo de execução da política possa apresentar, permitindo a realização

de correções e alterações na operacionalização de seus instrumentos. Procedimentos formalizados de monitoramento são apontados em 38% das experiências, sendo que em 53,8% dessas práticas as atividades de acompanhamento e avaliação são informais.

De uma forma geral, quando as ações territoriais são postas em prática, em etapas que compreendem desde a elaboração, implementação e monitoramento dessas políticas públicas, percebe-se a conformação de uma rede de atores sociais e instituições (governamentais ou não) locais e “extralocais”. Essas redes são muito diversas e dependem diretamente do contexto social em que estão inseridas e da trajetória histórica do território em questão. Normalmente, quanto mais articulada e efetivamente embebida nos objetivos compartilhados pelos atores sociais e instituições que dela fazem parte for essa rede, maior será a capacidade dessa política pública alcançar os objetivos a que se propõe e de responder aos desafios e obstáculos que o processo de implementação poderá apresentar. Adicionalmente, quanto mais extensa e diversificada se apresentar essa rede, maior será a complexidade de operacionalização dessa política e, por outro lado, maior será a sua capilaridade e representatividade e, portanto, mais elevada a amplitude dos seus resultados.

Uma parte considerável das boas práticas analisadas (44%) articula instituições governamentais das três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e organizações da sociedade civil normalmente ligadas à representação dos interesses da agricultura familiar. Contudo, chama atenção a participação de redes mais diversificadas e que compreendem, além dos atores anteriormente citados, organizações internacionais como ONGs ou institutos voltados para o desenvolvimento e universidades (13,6%).

Em suma, da análise das “boas práticas territoriais” podemos concluir que o apoio da SDT por meio do PDSTR contribuiu, num primeiro momento, para o fortalecimento de práticas voltadas para o desenvolvimento que já vinham sendo experimentadas em municípios que passaram a fazer parte de territórios rurais. Por outro lado, naqueles municípios onde não havia nenhuma iniciativa anterior registrada, a política territorial funcionou como um primeiro estímulo à articulação e mobilização dos atores sociais locais e para a implementação de ações conjuntas. A identidade, em princípio, não é apontada como o principal fator aglutinador e de estímulo à ação coletiva dos atores sociais do território. Usualmente, maior prioridade explicativa é dada às possibilidades de articulação dos atores em torno de uma política pública ou da identificação de demandas e de potencialidades nos territórios. Finalmente, ainda que boa parte das ações implementadas tenha uma base setorial e agrícola forte, chama atenção a crescente participação daquelas ações que buscam desenvolver e fortalecer atividades agrícolas alternativas aos processos produtivos tradicionais e que possuem um maior componente ambiental e de sustentabilidade.

4.3 Obstáculos e desafios ao processo de territorialização

Como se trata de um processo recente de construção de uma alternativa de articulação institucional e de integração de políticas públicas realizado num contexto até há pouco tempo marcado pela centralização do processo de planejamento das ações de desenvolvimento, os percalços iniciais na implementação dessas iniciativas são enormes e de diferentes naturezas. Com base em

levantamento bibliográfico, procuraremos fazer aqui um apanhado dos principais entraves que a conformação dos territórios da SDT vem encontrando na prática e que muitas vezes funcionam como fator limitador para o avanço do processo de desenvolvimento territorial.

É importante destacar, antes de iniciarmos a análise, que não pretendemos esgotar a discussão a respeito dos desafios que a implementação de uma política de desenvolvimento territorial encontra no Brasil, mas meramente apontar alguns casos mais recorrentes e comuns. Por outro lado, também não queremos afirmar que todos os territórios rurais no momento da implantação da política da SDT virão a apresentar, necessariamente, todos esses elementos. Como já mencionamos anteriormente, a dinâmica socioeconômica e política em cada território será, provavelmente, diferenciada e específica, tendo em vista as características próprias do território e as particularidades de sua trajetória de constituição (social, econômica, política, cultural, ambiental). Assim dificilmente a política territorial poderá contar com fórmulas ou leis gerais que possam ser aplicadas sem distinção em todos os territórios. Esse reconhecimento, entretanto, não reduz a importância de uma análise que busque tirar “lições” e aprender com os casos pesquisados. Dividimos essa empreitada em 16 tópicos que apresentaremos a seguir.

i) A complexidade da transição do município para o “território”: até 2002, como vimos, os recursos do Pronaf Infra-estrutura eram geridos quase que exclusivamente pela administração municipal e pela Emater. Sua dinâmica era focada no desenvolvimento municipal. Em boa parte dos casos, ainda que os CMDRS estivessem formalizados, a capacidade de influência dos representantes das entidades da sociedade civil nesses conselhos era restrita. No entanto, mesmo subordinados ao poder local, vários CMDRS representaram um avanço na forma de representação dos interesses das comunidades, das associações e dos grupos de produtores, permitindo uma maior capilaridade no processo (Leite et al., 2007). A nova institucionalidade política estabelecida (o território) pela política da SDT leva a que essa incipiente capilaridade seja fragilizada ou dissolvida e substituída por estruturas de representação de caráter regional, o que acabou provocando um distanciamento entre os colegiados territoriais e os conselhos municipais, fazendo emergir um primeiro obstáculo para o fortalecimento de processos de gestão democrática de ações voltadas para o desenvolvimento local.

Adicionalmente, as novas regras determinam que os recursos do “território” sejam determinados pela articulação de um grupo de municípios que compartilhem identidade comum e que estejam movidos por uma estratégia de ação conjunta. Essa mudança na lógica gerou um descontentamento generalizado entre os prefeitos municipais, pois nessa nova modalidade a visão municipalizada do processo é substituída pela abordagem territorial. Os projetos por sua vez não são mais elaborados tendo em vista os agricultores familiares do município, mas planejados para atender as demandas de uma base geográfica ampliada. Isso acaba por exigir dos representantes do território, dentre eles os governamentais, uma capacidade de discussão e de negociação de propostas com um conjunto mais diversificado de atores.

Essa tendência de ruptura com o clientelismo político das prefeituras é facilmente identificada no território do Cariri (PB). Segundo entrevistas realizadas junto às principais lideranças locais, a criação do Fórum Territorial permitiu que

se rompesse com o poder excessivo dos prefeitos na execução dos projetos antes financiados pelo Pronaf Infra-Estrutura. No quadro anterior, os projetos obedeciam uma lógica de “cima para baixo” (*top-down*), uma vez que os recursos eram dirigidos diretamente para o município e as iniciativas para o desenvolvimento econômico eram geralmente articuladas pelo prefeito e outros políticos, nem sempre satisfazendo às reais necessidades das populações locais. As conseqüências mais visíveis desse período são a construção de “elefantes brancos”, sem utilidade para o desenvolvimento territorial e o grande número de obras paralizadas ou sem função nos municípios (Andrade e Yamamoto, 2006).

No entanto, destaca-se aqui o que Andrade e Yamamoto (2006) denominam de “paradoxo aparente ou verdadeiro” inerente ao processo de desenvolvimento territorial no Cariri. Ainda que a criação do Fórum territorial tenha sido central na ampliação do diálogo no nível do território, grande parte do sucesso do colegiado territorial nessa região está atrelada à participação direta ou indireta que os prefeitos da região têm nessa estrutura. Não são raros os casos, um deles o Cariri, em que são as prefeituras que viabilizam a participação da sociedade civil, cedendo espaços e garantindo o transporte para as reuniões do Fórum. O paradoxo assim consiste no fato de que os prefeitos estão mais organizados que a sociedade civil, que precisa deles para se organizar, mas que ao mesmo tempo os vê como uma ameaça potencial, pois a falta de estruturas que garantam a participação autônoma dos agricultores e a dependência das prefeituras pode ampliar o risco de cooptação (Andrade e Yamamoto, 2006).

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

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

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

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

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

Um caso ilustrativo de distorções na conformação do território diz respeito ao processo de subregionalização implementado no planalto catarinense. No momento de constituição e delimitação dos territórios do estado do Paraná, tanto os atores sociais quanto governamentais optaram por englobar o máximo de municípios à valorizar as identidades históricas e socioculturais da região. Destaca-se que nessa ocasião estava sendo implementado pelo governo estadual um processo de descentralização administrativa que constituiu na criação de 30 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) que foi deixado em segundo plano pelo PDSTR. Em diversas situações, juntou-se mais de duas SDRs para se constituir um território e no caso do planalto catarinense, quatro SDRs. É interessante ressaltar que atualmente essa unidade de planejamento (SDR) parece ter sido “internalizada” pelo CIAT do território do planalto catarinense, sendo causa de muitos conflitos quando se discute o destino dos recursos a serem aplicados em cada SDR, no âmbito do território. Além das diferenças culturais, ambientais e econômicas que dificultam o fortalecimento de uma identidade territorial, constata-se atualmente no Paraná que significativas iniciativas com propósitos similares à política do MDA estão ocorrendo de forma paralela e que não foram consideradas por essa política, o que tem conseqüências na consolidação de um processo de convergência dessas ações em direção ao desenvolvimento territorial (Cazella e Búrigo, 2006).

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

No território do Cariri (PB), encontramos uma situação particular. Sua articulação territorial, ao contrário de situações mais recorrentes, não se iniciou com a chegada da SDT e a instalação do colegiado territorial. Antes disso, a região já se articulava e se autoreconhecia como constituinte de uma identidade coletiva (sentimento de pertencimento) que se refletia no campo cultural (com festas e tradições como a Festa do Bode Rei), político (existência de associações como Associação dos Municípios do Cariri e Agreste Paraíbano e que acabou com a elaboração de um pacto – Pacto Novo Cariri – com o objetivo de discutir e resolver os problemas do território, ampliando o diálogo entre governo e socieda-

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

iii) Superposição de políticas e de “territórios”: os territórios são muitas vezes fruto da implementação espacial de determinadas políticas públicas (governamentais ou não). Em alguns lugares, é perceptível um processo de superposição de “territórios”, cada qual correspondendo a uma determinada ação pública, e que nem sempre são articulados ou coordenados, ou seja, não estabelecem diálogo uns com os outros. Esse processo pode gerar o “esvaziamento” dos espaços de participação e a perda de força da participação social, na medida em que confunde as pessoas, implica dispêndio de recursos (alimentação, estadia, transporte, alocação de funcionários etc), e leva à perda de eficiência nas ações implementadas, pois muitas vezes projetos que têm objetivos e instrumentos comuns não dialogam (ou são até mesmo conflitantes). Como exemplo dessas diferentes territorializações podemos citar os CMDRS, os atuais colegiados ou fóruns rurais, os APLs, os CONSADs, os territórios das Bacias Hidrográficas, os pólos do programa de biodiesel, além de outros programas, alguns criados por governos estaduais (Couto e Rocha, 2006: 9).

No território do Vale do Ribeira (SP) temos um quadro interessante que bem pode ilustrar esses processos descontínuos e assimétricos. Desde os primeiros momentos de articulação desse colegiado territorial, procurou-se articular essa política àquelas operacionalizadas por outros ministérios, como o Consad do MDS e a Agenda 21 do MMA. Assim, optou-se pela constituição de apenas um colegiado que seria então responsável pela operacionalização (e, portanto, articulação) dessas três políticas, o que constituía por si só um significativo avanço no processo de articulação de políticas públicas e retomada do planejamento regional. No entanto, por outro lado, nesse mesmo momento havia outras iniciativas em curso no respectivo território e com objetivos similares que foram de certa forma subestimadas, como a Agência de Desenvolvimento local, as associações de prefeitos, o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos, e a Agência da Mesorregião, esta última também recentemente criada e responsável pela gestão das políticas do Ministério da Integração Nacional (Favareto e Schröder, 2006).

iv) Elementos de participação, conflitos e representatividade: Muitas vezes, a herança da cultura política manifestada na centralização dos processos de tomada de decisão e no autoritarismo e/ou clientelismo das relações, constitui-se num obstáculo central para a conformação de um ambiente institucional que seja capaz de planejar o desenvolvimento territorial, coordenando e integrando

uma diversidade de atores sociais e ações estratégicas e projetos específicos. Dessa forma, privilegiam-se os segmentos mais favorecidos, criando-se distorções nos objetivos da política, descontinuidade de ações e a centralização das decisões em poucos agentes. Muitas dessas antigas práticas não foram eliminadas e são transpostas para os territórios, segregando municípios e grupos sociais que não têm força representativa (Couto e Rocha, 2006: 9).

Ainda que na maior parte dos casos os colegiados territoriais contem com a participação paritária de instituições governamentais e não-governamentais, de forma geral eles ainda se apresentam como uma instância de representação limitada a atores sociais constituintes de um grupo articulado em torno de posições e interesses relativamente próximos. Nesse contexto, o risco de apropriação da política por esse grupo é grande. O recorte institucional com o perfil restrito à agricultura familiar tem impedido que outros atores sociais também interessados na construção de uma estratégia territorial de desenvolvimento rural venham a contribuir politicamente para esse processo, como é o caso da maior parte das instituições ligadas à defesa dos interesses das atividades não-agrícolas e os representantes do empresariado local, ainda que este seja um ponto polêmico e conflitivo, como sublinhamos no início desse texto.

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

Em parte considerável dos processos de ampliação da participação em políticas públicas, o conflito é subestimado ou “evitado” como forma de se preservar a harmonia entre os diferentes grupos que compõem a arena decisória e, portanto, a sua estabilidade política, como ressaltamos em seções anteriores desse documento. Entretanto, é importante ter em mente que os conflitos são constituintes e inerentes a processos de ampliação dos canais de participação na elaboração e operacionalização das políticas públicas. No território da Serra do Brigadeiro (MG), com o objetivo de minimizar os conflitos, sob pena de 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.

va, da ampliação da qualidade e de abertura de novos canais de comercialização, com o objetivo de ampliar a renda e dinamizar as economias locais (Brasil. MDA/SDT, 2007).

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

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

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

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

Contudo, não pode-se deixar de reconhecer o êxito que a política da SDT lo-

grou 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).

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

No território do Cariri (PB), a sobrecarga das lideranças locais nas dinâmicas territoriais, gerando o esvaziamento das reuniões, é clara. O Núcleo Técnico responsável por coordenar e articular atores e instituições no processo de desenvolvimento territorial foi dividido em nove Câmaras Temáticas que buscam 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. A análise dos processos em andamento no AAC aponta que há um *gap* entre as lideranças presentes nos conselhos e a base dos movimentos. Situação semelhante dá-se no território do Portal da Amazônia (Fonseca, 2006).

vi) A fragilidade das estruturas do Estado: um obstáculo freqüentemente percebido está relacionado à fragilidade das estruturas institucionais disponíveis nas três esferas de governo e que se refletem diretamente na capacidade de atendimento das demandas da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. São referidas aqui, em particular, as deficiências da SDT e das instituições governamentais responsáveis pelos serviços públicos de assistência técnica e de extensão rural para contribuir de forma contínua no processo de assessoria, negociação entre os atores sociais, planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas em cada território. Em particular são destacadas a falta de profissionais qualificados para atuar de acordo com os princípios da sustentabilidade e a ausência de infra-estrutura física e de recursos financeiros necessários para fornecer às populações rurais os serviços públicos essenciais (Torrens, 2007: 85).

Confirmando essa constatação, destacamos análises realizadas na Serra do Brigadeiro (MG) e Vale da Ribeira (SP) e que constatam que a “nova visão” do desenvolvimento rural se institui nesses territórios, juntamente com a política da SDT, com força suficiente para reorientar o discurso e o desenho das novas políticas e programas. Contudo, destaca-se que esse processo de ruptura com antigas ferramentas conceituais e metodológicas não se faz acompanhado da criação de novas instituições capazes de sustentar esse novo caminho. Assim, o que parece estar ocorrendo é o que Favareto (2006) denomina de “incorporação por adição” de novos temas, ou seja a incorporação de velhos valores e práticas, sob nova roupagem. Nesse sentido, realizar correções de rumo constitui o principal desafio para os próximos anos (Favareto e Schröder, 2006).

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

Nessa direção, no território do Vale do Ribeira (SP), ainda se faz presente no fórum uma visão predominantemente setorial, reforçada pela própria composição do fórum, limitada às organizações da agricultura familiar. Assim, o conjunto de projetos aprovados pelo colegiado não se conforma em projetos verdadeiramente territoriais, mas em proposições relacionadas às atividades primárias que ainda guardam um forte viés municipal. Outro desafio a ser apontado corresponde à enorme dificuldade encontrada na proposição e no surgimento de idéias e projetos inovadores que obedeçam ao mesmo tempo a critérios técnicos de planejamento e viabilidade. Contudo, a observação da trajetória do colegiado territorial demonstra que o constante processo de implementação das ações territoriais e a utilização de mecanismos de aperfeiçoamento, estão caminhando para impor novos parâmetros às proposições dos agentes locais e, por este caminho, favorecer uma alocação mais eficiente dos recursos e fo-

mentar um interessante processo de aprendizado coletivo (Favareto e Schröder, 2006).

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

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

No território do Médio Alto Uruguai (RS) a ênfase no caráter produtivo – agrícola do plano territorial foi a “saída” utilizada pelo conselho territorial para eliminar, ou reduzir, os conflitos. Nesse território buscou-se o consenso através do apoio a ações que visavam ao aperfeiçoamento dos processos de organização formal e de capacitação dos agricultores e a (re)estruturação das estruturas de agroindústria familiar. Muito embora essa estratégia represente um significativo impulso nas questões operacionais do colegiado, na medida em que suaviza os conflitos e as brigas, é importante salientar que ele funciona, por outro lado, como um grande obstáculo à elaboração de estratégias e projetos inovadores e criativos (Brasil. MDA/SDT, 2007).

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

Como uma ilustração do que acabamos de apontar, no território do planalto catarinense, a dificuldade de se construir o PDTRS deriva em primeiro lugar do fato do território definido englobar uma extensão com acentuadas diferenças

sub-regionais. Em segundo lugar, apontam a carência de análises abrangentes sobre as dinâmicas produtivas da região que subsidiem o plano. Os diagnósticos e informações utilizadas pelas organizações e núcleo técnico do CIAT se pautam em estudos que contemplam apenas parte do território ou que possuem um caráter essencialmente setorial ou sob o enfoque de cadeias produtivas. Para dificultar ainda mais a elaboração do PTDRS, nem mesmo o estudo propositivo encomendado pelo MDA até aquele momento havia sido concluído (Cazella e Búrigo, 2006).

Importantes críticas também são feitas com relação ao processo de elaboração do PTDRS do território do Vale do Ribeira (SP) e à sua capacidade de ganhar status de um dispositivo de planejamento estratégico do desenvolvimento regional. Em primeiro lugar, é importante destacar que esse mesmo processo tem obtido êxito na direção de possibilitar uma maior publicização dos debates sobre o desenvolvimento regional. Por outro lado, alguns elementos observados colocam em dúvida a qualidade do PTDRS. Contata-se que a realização do diagnóstico, que consumiu boa parte dos esforços realizados até agora, não logrou ir além de um bom apanhado de dados estatísticos, sem chegar entretanto a uma síntese de problemas estruturais capazes de orientar investimentos políticos e financeiros futuros. Os debates e as reuniões públicas não conseguiram ir além do rol de organizações que tradicionalmente participam do fórum. E, por fim, há uma nítida dificuldade em envolver o poder público, sobretudo as instâncias do governo estadual, que atualmente parecem concentrar seus esforços na estruturação de um fórum distinto e paralelo, mas com as mesmas atribuições do territorial (Favareto e Schröder, 2006).

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

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

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

junto das ações projetadas.

Na maioria dos casos, os projetos possuem um formato mais de “lista de compras” do que de promotores de desenvolvimento, repetindo experiência anterior do Pronaf Infra-estrutura (Favareto e Demarco, 2004). Os municípios tendem a apresentar no fórum uma listagem de reivindicações de infra-estrutura e de serviços que se referem exclusivamente às suas necessidades individuais, guardando pouca coerência interna do ponto de vista territorial e com impactos limitados sobre a vida social local (Lopes e Costa, 2006: 21).

O caso do Vale do Ribeira (SP) nos traz uma interessante constatação, posto que nos mecanismos de seleção e aprovação de projetos prevalece sobremaneira uma lógica da acomodação de interesses. Nesse conselho os recursos são pulverizados em diversas iniciativas e os projetos são apoiados tendo por base a credibilidade e o peso político de quem propõe e não pela comprovação de sua viabilidade ou por um caráter inovador. No entanto, por outro lado, a análise dos processos de discussão e aprovação dos projetos no fórum territorial aponta para um significativo processo de aprendizado coletivo. Os esforços implementados em direção à garantia de uma maior transparência e participação na gestão do programa têm levado a uma mudança progressiva no perfil dos projetos apresentados, que atualmente se aproximam mais dos interesses de grupos de agricultores, e afastam-se daqueles mais tradicionais voltados para a mera aquisição de máquinas e veículos para as prefeituras.

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

No território do planalto catarinense, a pulverização dos recursos é resultado não apenas do baixo grau de convergência dos projetos (e da falta de elaboração de um plano estratégico que os articulem), mas também fruto da extensa área geográfica do território frente ao limitado valor de recursos disponibilizado pela SDT (para se ter uma idéia o volume de recursos destinado para o planalto catarinense no período de 2004-6 se aproxima do montante que o território do Cantuquiriguaçu acessa por ano). A limitada quantidade de recursos destinado ao território, somado à ausência de uma maior articulação entre esses projetos, determina que de um modo geral essas ações tenham um baixo impacto (baixo encadeamento) nas regiões onde são implementadas (Cazella e Búrigo, 2006).

Por outro lado, os projetos aprovados guardam relação direta com a diversificação e com a abrangência dos grupos sociais que se fazem representar no colegiado ou nos fóruns de desenvolvimento territorial, bem como com o poder e o conhecimento que esses grupos possuem em relação aos demais. Tendem a apresentar mais projetos e a ter mais projetos aprovados aqueles grupos sociais que possuem maior “força” e capacidade técnica de elaboração e de defesa dos mesmos. O reflexo dessa dinâmica no espaço determina que normalmente as ações territoriais negociadas e implementadas tendam a se concentrar naquelas áreas correspondentes aos grupos mais “fortes” do cole-

giado ou do fórum e que , em contrapartida, se vejam excluídas aquelas que possuem pouca ou nenhuma representação, e que tendem normalmente a ser as áreas concentradoras de pobreza, baixo dinamismo e dos segmentos da agricultura familiar mais carentes (Bonnal e Piraux, 2007: 37).

xi) A relação entre projetos inovadores, a necessidade de capacitação (e formação) de lideranças territoriais e o aprofundamento de processos participativos: Muitas vezes, as dificuldades na concepção de projetos inovadores mesclam componentes políticos e técnicos. Mesmo com todo o esforço implementado na formação de um novo ambiente institucional fundado no território e nos seus colegiados, existem ainda muitas deficiências de natureza política e nas estruturas técnicas locais. Isso implica a redução da capacidade de geração de estudos inovadores, idéias e propostas e pactos políticos-institucionais. Como no caso do território do Cantuquiriguaçu (PR), na maior parte dos casos os colegiados enfrentam uma dualidade: ou elaboram e aprovam projetos com uma alta qualidade, bem fundamentados e que contam com uma participação mais acentuada de técnicos qualificados, mas que acabam prejudicando o caráter participativo e democrático do processo; ou instauram processos mais ampliados de participação, numa modalidade mais descentralizada, com a participação mais igualitária de técnicos e sociedade civil, mas que acabam apresentando uma qualidade técnica e operacional prejudicada e prolongando os processos de aprovação dos projetos, uma vez que envolvem mais recusas e necessidade de revisão ou reformulação dos mesmos.

A constatação dessas deficiências no território do Cantuquiriguaçu (PR), por exemplo, levou à maioria dos atores sociais a refletir sobre a necessidade de se dispor e formar um quadro técnico e qualificado na região. É importante destacar que normalmente os territórios rurais mais empobrecidos do ponto de vista socioeconômico, os maiores alvos das políticas territoriais, são aqueles que apresentam também maiores graus de carência na formação de uma massa crítica capacitada tecnicamente para pensar os seus projetos. Esse capital normalmente se encontra nos municípios pólos. Essa constatação sublinha a importância de se aprofundar as ações intermunicipais e da constituição de uma *intelligentsia* de caráter territorial, bem como de se definir o melhor meio termo (*trade-off*) entre a burocracia técnica e a participação dos beneficiários diretos e das instituições locais de apoio ou parceiras (Cazella e Búrigo, 2006).

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

Por sua vez, em Inhamuns-Crateús apesar da composição majoritária ser de atores não governamentais, a baixa oferta de mão-de-obra qualificada e técnica determina que as prefeituras continuem capitaneando os processos de defi-

nição das propostas para os territórios. Esse vem se revelando um dos principais problemas nesse processo. Pouquíssimos são os municípios que contam com equipes capacitadas, e menos ainda são aqueles que dispõem de recursos para contratar escritórios especializados. Como consequência, municípios mais estruturados, como Crateús, são demandados para “emprestar” técnicos aos seus vizinhos. Uma das principais consequências disso é a repetição de projetos, refletida numa baixa capacidade criativa e inovadora por parte dos municípios mais pobres (Andrade e Yamamoto, 2006).

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

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

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

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

A falta de ênfase do MDA no sentido de forjar ações de desenvolvimento inter-setoriais é enfatizada no planalto catarinense e no Cantuquiriguaçu. Segundo análises realizadas (Cazella e Búrigo, 2006) trata-se de um dos pontos de maior fragilidade do PDSTR desses dois territórios e, também, um dos seus maiores desafios. Ambos os conselhos de gestão territorial mostram-se deficitários nesse campo, seja por falta de articulação onde o empreendedorismo não-agrícola é dinâmico, competitivo e portador de uma estrutura de planejamento (planalto catarinense), seja por incapacidade de agir na área onde os segmentos econômicos da indústria e comércio são incipientes (Cantuquiriguaçu). A

presença dos atores dos setores secundários e terciários nas ações do Condetec se resume a uma participação formal (Cazella e Búrigo, 2006).

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

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

Nos planos intersetorial, multisetorial e espacial (municipal, estadual e federal) a articulação de políticas públicas tem se colocado como uma necessidade imediata para que as ações do Estado provoquem efeitos duradouros, sejam eficientes e dinâmicas e tenham um foco definido em seus resultados. Por outro lado, o território, por corresponder a um “espaço” de planejamento mais abrangente que o município, pode constituir-se num interessante arranjo institucional para a gestão de um aprendizado coletivo em relação à interconexão de políticas públicas. As políticas precisam estar conectadas umas às outras de forma a criar um ambiente de sinergia entre programas de distintas naturezas e instâncias, tendo em comum o mesmo referencial orientado por uma estratégia pré-negociada e definida pelos agentes locais de desenvolvimento rural (Torrens, 2007: 86-7).

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

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

Situação semelhante é observada no território do Baixo Amazonas (PA). O PDTRS disponibilizou em 2004 e 2005, cerca de R\$ 600.000,00 ao ano. O conselho territorial se encarregou de mobilizar as organizações locais com o objetivo de fomentar a elaboração de projetos para a região. Contudo, até 2005

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

Além disso, surgem dificuldades também no momento de mobilizar as contrapartidas que são requeridas das prefeituras. Os territórios, por não terem personalidade jurídica, não podem ser os proponentes de projetos de financiamento para sua área de atuação, especialmente quando se trata de projetos de investimento, como já assinalamos. Essa situação faz com que a implementação das ações no território dependa excessivamente da iniciativa e do interesse das prefeituras, as quais - ou por não se encontrarem “alinhadas” com os interesses da política territorial ou por estarem em situação de inadimplência com o governo federal - podem atrasar todo o processo, como verificado no caso do Território da Borborema - PB (Bonnal e Piraux, 2007: 36).

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

Esse problema, que envolve também a gestão social dos projetos, tem sido um dos principais gargalos encontrados pelos colegiados dos territórios do Alto Sertão Sergipano e do Agreste de Alagoas para levar a cabo a implementação das ações territoriais. A situação tem levado ambos os colegiados a se dividirem em posições opostas com respeito à formalização ou não dos fóruns ou nas buscas por outras soluções capazes de permitir o reconhecimento dessas estruturas pela Caixa Econômica Federal como agentes capacitados a acessar diretamente recursos públicos da política de desenvolvimento territorial. Os que defendem a formalização reclamam particularmente do engessamento nas condições de enquadramento e encaminhamento dos projetos territoriais de investimentos, posto que só podem ser realizados pela prefeitura. No entanto, há os segmentos que reivindicam a manutenção da informalidade dos conselhos, uma vez que consideram esse caráter informal o principal trunfo dessas estruturas ao reunir entidades preocupadas em última instância com o desenvolvimento territorial, evitando a solidificação de processos burocráticos e garantindo a preservação do direito à voz e ao voto por parte de todas as instituições ali presentes.

Em síntese, a questão de fundo por detrás dessa polêmica, mais uma vez, parece ser a hierarquia dos poderes locais e o medo de que essa nova entidade formada venha a se apropriar de todos os projetos e recursos implementados na região, enfrentando uma oposição ainda maior das prefeituras que teriam o

seu poder político consideravelmente reduzido (Lopes e Costa, 2006).

xv) Reforço das ações que visam ao fomento nos colegiados territoriais a uma mudança efetiva de postura das lideranças locais na visão do desenvolvimento territorial: De uma maneira generalizada, os colegiados territoriais ainda que tenham realizado e participado de várias oficinas e seminários sobre o assunto, não possuem uma clareza quanto ao conceito de território e na compreensão da estratégia de operacionalização construída pela SDT/MDA. De forma prática, mas limitada, os atores sociais acabam interpretando a política territorial sob uma perspectiva restringida, como mais uma maneira de acessar recursos federais, e não interpretando o colegiado territorial como uma estrutura autônoma de discussões e espaço de participação com uma função ampliada de “pensar” o desenvolvimento territorial e articular políticas para esse fim, das quais o dispositivo do PTDRS desempenha um importante papel, mas não é único.

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

Uma exceção nesse caso é o território do Cantuquiriguaçu (Paraná), cujo Conselho Territorial (Condetec) teve sua área de atuação ampliada para além do escopo daquelas ações previstas pelo MDA. Afora as parcerias já realizadas entre o conselho e órgãos públicos e atores da esfera estadual, as lideranças do território têm avançado na exigência de uma readequação de postura do governo estadual, demandando que as suas ações sejam melhor coordenadas com a política de desenvolvimento territorial. Foi elaborado um documento que apresenta ao Governo Estadual treze pontos-chaves para melhorar sua intervenção junto ao território, dentre eles destaca-se a pressão pela institucionalização de uma instância pública que articule e coordene as ações das diferentes estruturas do governo estadual no território, o apoio à elaboração de planos diretores municipais; e a assessoria ao fomento de consórcios intermunicipais em diferentes áreas de intervenção. Essa iniciativa tem importantes consequências no processo de articulação de políticas públicas diferentes (de diversas escalas) no plano local, bem como no processo de legitimação do conselho territorial no estado como uma importante instância decisória e conformadora das políticas públicas. Adicionalmente, ao invés de manterem os projetos do conselho territorial restringidos apenas aos recursos do PDSTR, o conselho territorial busca articular diferentes órgãos e fontes de financiamento, e acionar diversas políticas públicas convergentes (como o programa Saberes da Terra do Ministério da Educação) como forma de impulsionar o desenvolvimento territorial (Cazella e Búrigo, 2006).

Uma outra experiência relacionada a essa mudança de postura por parte das lideranças locais tomou corpo no território de Inhamuns-Crateús. Os secretários municipais de agricultura, motivados pela dinâmica territorial, articularam suas ações em torno do Fórum de Secretários Municipais de Agricultura do Território Inhamuns-Crateús. Os vinte secretários, a partir de então, vêm se reunindo para discutir questões referentes ao desenvolvimento regional, mobilizando-se para reivindicar recursos e ações dos governos estadual e federal,

procurando se constituir num fator de valorização e fortalecimento das vocações agropecuárias da região. Ainda que essa estrutura seja relativamente frágil, não pode-se ignorar a iniciativa dos secretários, que demonstra amadurecimento, o que provavelmente não ocorreria não fosse a instalação do CIAT (Andrade e Yamamoto, 2006).

xvi) Consolidar (a partir dos conselhos territoriais) planos estratégicos e integrados, capazes de impulsionarem o desenvolvimento territorial e “darem sentido” às políticas públicas a serem implementadas no território: Grande parte das análises sobre os processos de implementação e consolidação dos conselhos territoriais indica a ausência, ou a precariedade, no avanço do processo de elaboração de planos estratégicos, negociados e integradores (de diferentes setores e atores) capazes de impulsionar o desenvolvimento territorial. De uma forma generalizada, grande parte dos casos analisados indica que a política do MDA, ainda que tenha tido êxito ampliado na consolidação de fóruns democráticos de discussão para pensar o destino dos respectivos territórios, ainda não conseguiu desempenhar o papel de propulsor de uma dinâmica de planejamento regional. Pode-se intuir que isso seja conseqüência do PDTRS ser uma política muito recente, e que depende sobremaneira da institucionalização de processos novos de planejamento, diálogo e participação e que, condicionados pelo processo de aprendizado e de tomada de uma nova postura pelos atores sociais e governamentais que dele fazem parte. E isso requer tempo.

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

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

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

Levando em conta a experiência recente no exercício das políticas públicas, uma primeira observação que pode ser feita, num nível mais geral, é que parece existir um consenso crescente sobre a necessidade de pensar “territorialmente” as políticas, e de consolidar um nível “intermunicipal” de articulação para se operacionalizar propostas de desenvolvimento, reconhecendo os limites da dimensão local/municipal para tanto. Nessa direção, um aspecto que ainda merece um esforço maior de compreensão, é o uso indiscriminado do conceito de “território”, que em muitos casos torna-se simplesmente sinônimo de micro ou meso-região, sem atentar para o fato de que envolve um conjunto de relações, disputas e interesses e de que não há um único território, mas territórios sobrepostos conforme os objetivos para os quais os mesmos são definidos.

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

Como visto, a criação dos territórios, em particular aqueles instaurados no meio rural, objeto de nossa análise mais detalhada, colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante em torno do desenvolvimento entre os diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente não “se falavam”. Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os diferentes atores que constituem o território sejam melhor “trabalhados”, bem como estimulou esses atores a implementarem ações conjuntas orientadas ao desenvolvimento. Por outro lado, a experiência permitiu, em diferentes circunstâncias, construir e legitimar uma nova institucionalidade operacional que viabiliza a discussão, comparação e seleção de projetos concretos e coletivos de desenvolvimento local, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunistas de algumas prefeituras.

Contudo, são diversos os desafios que a política de desenvolvimento territorial enfrenta, no Brasil. Até o momento, ainda que algumas experiências dos territórios da SDT tenham sido bem sucedidas, são numerosos os casos em que os resultados da implementação dessa política têm sido modestos e reduzidos. Nesse sentido, são muitos os territórios em que os fóruns ou colegiados não se fazem representativos de todos os segmentos sociais da agricultura familiar local. Dessa forma, acabam excluindo de sua dinâmica os segmentos menos articulados e mais carentes, pois reproduzem, a partir de seus instrumentos de operacionalização, a mesma estrutura preexistente de poder local, privilegiando alguns segmentos em detrimento de outros. Ainda são recorrentes os casos em que o PTDRS é muito limitado em sua abordagem de “desenvolvimento”,

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

englobando em sua maioria projetos setoriais e produtivos e excluindo de sua formulação a articulação da agricultura familiar com outros importantes segmentos sociais.

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

A argumentação desenvolvida nesse trabalho teve como guia três pontos principais: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento, envolvendo a articulação das políticas públicas e dos atores sociais. Faremos, agora, um breve exercício de resgate dos principais pontos discutidos, a partir de dois eixos: articulação dos atores sociais e articulação de políticas públicas. Para tanto, dividimos as questões relacionadas aos mesmos em três grandes momentos: 1 - avanços e mudanças que a abordagem territorial tem proporcionado (ou janelas de oportunidades abertas); 2 - desafios que se apresentam a esse tipo de abordagem justamente a partir dos relatos e experiências consultadas; e 3 - questões que no nosso entender são importantes e que são pouco abordadas nesse tipo de discussão.

Articulação dos atores sociais

A abordagem territorial é facilitadora do exercício de diálogo entre o poder público e os atores sociais. Há uma mudança de postura especialmente por parte do setor público, tanto no âmbito federal quanto estadual, abrindo espaços e instâncias que permitem a prática do diálogo. Particularmente lembramos aqui do caso do estado da Bahia, onde no governo anterior não se observava a institucionalização desses espaços e atualmente, com o novo governo, eles parecem se fazer presentes (Leite et al., 2007).

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

Assim, a abordagem territorial abre espaço para outros temas, que nos parecem centrais, sendo o primeiro deles a diversidade. O Brasil é rico e diverso. Além de trazer à tona essas múltiplas diversidades, tal abordagem permite dar visibilidade a determinadas práticas de diferentes atores sociais governamentais ou não, que não são comuns no nível federal (Araujo, 2007). Outro elemen-

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

A título de desafios a serem enfrentados na perspectiva da articulação dos atores, podemos lembrar alguns aspectos. A abordagem territorial tem sido eficaz em dar visibilidade a alguns atores sociais que já possuíam algumas condições positivas de reivindicação e participação. Isso fica claro no papel central dos sindicatos dos trabalhadores rurais na contribuição para o território. No entanto, é preciso chamar a atenção para a necessidade de avançar mais em direção a um processo de empoderamento dos *invisíveis*, aqueles atores sociais que atualmente não conseguem ter acesso e nem participação nas políticas territoriais. Há uma série de atores que não estão necessariamente bem representados, organizados, e que precisam ser incluídos (particularmente populações nativas ou tradicionais). Há, dessa forma, um esforço a ser realizado – seja pela sociedade civil, seja pelas políticas de Estado - no sentido de empoderar, reconhecer e dar visibilidade a alguns atores sociais.

Os desafios ainda incluem a consolidação desses novos espaços de governança, trazendo os atores sociais e a participação dos mesmos para os processos decisórios (que não correspondem apenas às decisões sobre as políticas públicas, mas também ao próprio processo de implementação e desenho das mesmas). Nessa nova institucionalidade da governança um ponto recorrente na literatura e nos depoimentos consultados foi a relação travada com o poder local, principalmente com as Prefeituras. As experiências são muito variadas. Há casos em que os territórios conseguiram efetivamente o apoio dos prefeitos e há casos em que os governos municipais se opõem, deliberadamente ou não, ao território. E essa oposição se manifesta tanto no atraso ou na não implementação de projetos, como nos casos de endividamento, que comprometem o repasse de recursos. Outro ponto relevante diz respeito, ainda, à capacitação dos atores sociais. Não só dos atores da sociedade civil, mas principalmente dos agentes do setor público que não estão capacitados atualmente para participar de processos de implementação de políticas territoriais.

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

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

Um ponto relativamente ausente na maior parte das discussões sobre o tema refere-se à associação do processo de desenvolvimento territorial com a reforma agrária. É importante reconhecer que a reforma agrária tem um impacto significativo no ordenamento territorial, pois envolve uma reespecialização dos atores e dos projetos coletivos. Isso precisa ser reavaliado nas discussões de desenvolvimento territorial. Outro fator ainda pouco trabalhado e que, em nossa opinião, não poderá ser tratado no curto prazo é que esses territórios poderão vir a ser, a médio e longo prazos, um fator de atratividade de novos atores sociais. Há uma dinâmica demográfica que precisa ser pensada, para além do atendimento às populações e às organizações existentes atualmente nessas regiões, incorporando os fluxos que essas mesmas políticas podem engendrar no futuro. Se a proposta de constituição dos territórios da cidadania (conjugando numa mesma base espacial diferentes políticas setoriais – saúde, meio ambiente, educação, cultura, desenvolvimento agrário etc.) for exitosa, haverá certamente um desestímulo ao êxodo rural (ou das pequenas e médias cidades) e talvez um estímulo à entrada (e/ou retorno) de novos habitantes. É justamente na base local/territorial que se dá, efetivamente, o processo de articulação de políticas (um dos temas que deixamos de abordar aqui). Notícias recentes, informando sobre o cruzamento de programas sociais e setoriais, como o Bolsa Família, o Luz para Todos, o Programa Nacional de Crédito para a Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Reforma Agrária, a Previdência Social Rural, mostraram que esse “mix” de políticas passou a ser acionado pelos agricultores familiares e assentados (mesmo com percalços e descontinuidades), rebatendo fortemente no cálculo estratégico dos mesmos sobre sua capacidade de permanência e reprodução nessas áreas.

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

Articulação de políticas públicas

No que tange à articulação das políticas públicas, é importante destacar, antes de mais nada, que a territorialidade já entrou na agenda do Estado e das organizações sociais (nas mais diferenciadas escalas), tornando-se progressivamente uma esfera privilegiada para o tratamento das políticas públicas descen-

tralizadas. Esse resultado é fruto de um longo e duplo processo que tem a ver com a crise do Estado centralizado e a subsequente descentralização, por um lado, e com a luta pela redemocratização da sociedade brasileira, por outro.

Esse duplo processo reinventou a relevância do local, de modo que, no caso brasileiro, essa “re-importância” vai ser consequência da reflexão e da ação política tanto da direita, quanto da esquerda. E isso traz implicações e complicações para a análise, que devem ser observadas. Traz complicações, por um lado, pois com a crise do Estado e o neoliberalismo, ganhou predominância a idéia de que o Estado nacional deveria concentrar suas ações na manutenção do equilíbrio macroeconômico, enquanto a energia desenvolvimentista seria canalizada, através de diversos arranjos produtivos e institucionais, para o local. Implica, por outro lado, que a redemocratização deve estar associada à criação de esferas públicas, à redefinição do padrão de relações entre Estado e sociedade civil e à ressignificação da noção de desenvolvimento, para incluir as dimensões de inclusão social e política e de preservação ambiental.

Note-se que a descentralização e a redemocratização dos anos 1980 estabeleceram o município como a principal instância representativa do local na experiência brasileira. A partir da década de 1990, no entanto, começa a consolidar-se a perspectiva de que são grandes as limitações que o município apresenta como um espaço de planejamento para a construção de projetos de desenvolvimento local sustentáveis. Paulatinamente, e sob influência da experiência internacional, a idéia de território vai se fortalecendo como uma instância mais adequada para tratar do desenvolvimento e da governança locais. O território é uma construção social com uma escala mais ampla que facilita a percepção e o surgimento de dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais mais complexas e promissoras, capazes de envolver articulações rural-urbanas e propostas de ação coletiva por parte dos atores sociais existentes com maior capacidade de impactar as características e a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento.

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

Esses três usos da abordagem territorial sugerem a pertinência de várias escalas, instâncias e objetivos da territorialização, especialmente tendo em vista enfrentar, de diferentes perspectivas, a questão das desigualdades regionais, tanto do ponto de vista da democratização da sociedade brasileira, como da redução/eliminação das desigualdades econômicas e sociais existentes intra e entre as regiões, como foi devidamente ressaltado por Araujo (2007). Nesse

sentido, não necessariamente temos que ter uma única visão de territorialização, embora seja indispensável estabelecer quais são as funções e os objetivos pretendidos por essas várias instâncias no processo de implementação de ações governamentais para a territorialização.

Um segundo avanço, também já observado neste texto, é o que destaca que a política territorial significa um processo de retomada da capacidade de planejamento do Estado, juntamente com uma tentativa de democratizá-la e de torná-la mais efetiva. De alguma maneira, a valorização do território representa uma interrupção da abordagem prevalecente, grosso modo, na década de 1990, segundo a qual o papel do Estado deveria concentrar-se na administração das variáveis macroeconômicas enquanto a energia para o desenvolvimento viria do setor privado, das empresas. O território denota, então, a retomada do papel do Estado como planejador. Essa mudança traz um elemento novo para a análise, qual seja, discutir as formas de articulação possíveis entre o Estado e a sociedade civil, de maneira que a retomada da ação planejadora do Estado esteja aberta à discussão da ampliação dos conceitos de público e de esfera pública e que a ação da sociedade civil tenha capacidade propositiva para a construção do planejamento participativo nos territórios.

Uma hipótese central lançada por Araujo (2007) é que o território é o lugar por excelência da articulação das políticas públicas. Trata-se de um ponto de partida relevante para ser explorado, pois recoloca a questão das várias territorializações e a maneira de abordá-las. Como o significado do território é dado, em última instância, pelas populações nele residentes, trata-se de buscar formas institucionais através das quais essas populações possam ordenar e manifestar as suas demandas por políticas públicas. Essa dinâmica requer, portanto, a construção de uma institucionalidade específica que seja capaz de permitir a organização dessas demandas e que, ao mesmo tempo, seja adequada à sua confluência com a oferta de políticas públicas no território, de modo que essas sejam implementadas de forma apropriada aos requerimentos da demanda. Isso coloca em pauta novamente a questão da articulação das políticas públicas.

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

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

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

É interessante observar nos relatos de diversas experiências de gestão territorial o cuidado em não reincidir na antiga prática, tão comum, de construção dos chamados “elefantes brancos”, experiência traumaticamente vivida, em todo o país, à época do Pronaf Infra-estrutura e Serviços. Além de refletir características da extensão rural prevalecente e das dificuldades de financiamento e de escala presentes na instância municipal, essa prática expressava o enraizamento, entre os diversos atores locais, da crença, pelo menos implícita, na falta de alternativas para o desenvolvimento ou na existência de um número reduzido de possibilidades – expresso em obras como fábricas de farinha, agroindústrias de mel, plantas de refrigeração de leite etc - que deveria ser reproduzido nos mais diferentes locais. Nesse sentido, a valorização atual da diversidade pode ser incorporada como um fator potencializador da imaginação social capaz de servir como ponto de partida para a construção de alternativas diferenciadas de desenvolvimento e mais apropriadas à preocupação com o uso eficiente e efetivo dos investimentos e dos recursos públicos.

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

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

Essa reflexão é central porque a capacidade protagonista dos atores, a institucionalidade a ser desenvolvida e as políticas públicas que deverão ser ativadas para favorecer e resguardar processos endógenos de desenvolvimento certa-

mente variarão de acordo com os objetivos da territorialidade e com a concepção de desenvolvimento territorial que estiver sendo privilegiada. Em particular, diferentes contextos e objetivos exigirão papéis diferenciados do Estado e da sociedade civil e levarão a padrões diversos de relações entre essas duas esferas sociais fundamentais. Se os objetivos não estiverem claros, as articulações entre atores sociais e entre políticas públicas tenderão a ser obstaculizadas ou desvirtuadas e os resultados da política territorial serão provavelmente frustrantes.

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

Por fim, há que aludir à existência de dois problemas interrelacionados: o dos poucos recursos disponíveis para executar os projetos territoriais e o das dificuldades de repasses financeiros para os territórios (especialmente para investimento). Esse ponto está intimamente relacionado à definição do estatuto constitucional das instâncias territoriais. Seu equacionamento vai requerer reformas constitucionais que produzirão, certamente, uma enorme reação e resistência política, especialmente dos Prefeitos e de outros atores sociais. Apesar da premência de soluções para essas questões, parece clara a necessidade de construir pacientemente uma estratégia para enfrentar esses desafios. No momento atual, os defensores da proposta territorial não parecem aglutinar força suficiente para viabilizar as mudanças estruturais exigidas. Assim sendo, a melhor política talvez seja a de colocar o tema na agenda, amadurecer propostas de mudanças estruturais e esperar ganhar “musculatura política” para tentar encaminhá-las politicamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, número 2, vol. IV, p. 379-397, abril/junho, 2000.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*. São Paulo, USP, dez., 2001.
- ABRAMOVAY, R. Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte. In: IICA, *Território, desenvolvimento rural e democracia*. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003.
- ABRAMOVAY, R. *Para uma teoria dos estudos territoriais*. In: Ortega, A.C.; Almeida Fo., N. (orgs.) *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.
- ABRUCIO, L.F. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In Fleury, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.
- ALMEIDA, A. W. B. *Terras tradicionalmente ocupadas: terras de quilombo, terras indígenas, babaçuais livres, castanhais do povo, faxinais e fundo de pasto*. Manaus: UFAM, 2006.
- AMARAL Fo., J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia – ANPEC*. v.2. 1999.
- AMARAL Fo., J. do. Desenvolvimento regional endógeno em ambiente federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, nº14, 1996.
- ANDRADE, T.; YAMAMOTO, A. *Territórios e seus limites – Cariri e Inhamuns Crateús*. Fortaleza, 2006. (Relatório de Pesquisa).
- ARAÚJO, T.B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. In: ARAÚJO, T.B.de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro. Heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.
- ARAÚJO, T.B., Território, desenvolvimento rural e regional. In: IICA, *Território, desenvolvimento rural e democracia*. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003.
- ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade In Fleury, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.
- ARAÚJO, T.B. *Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais*. Apresentação no II Fórum Internacional *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Salvador, nov. 2007.
- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/Ed.UFMG, 1992.
- AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002.
- BANDEIRA, P.S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. Trabalho apresentado no 1er colóquio internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis 22-25 de agosto de 2007.
- BAPTISTA, F.O. *Da agricultura ao rural, refazer o território*. Apresentação no II Fórum Internacional *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Salvador, nov. 2007.

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

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

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

BONNAL, P. *Evolução e funcionamento do desenvolvimento territorial na França*. Apresentação no II Fórum Internacional *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Salvador, nov. 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAZELLA, A. Apresentação no II Fórum Internacional *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Salvador, nov. 2007.

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

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

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

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

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

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

DAGNINO, E., OLVERA, A.J. e PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo/Campinas: Paz e Terra/Unicamp, 2006.

DELGADO, G.da C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (orga.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, N.G. e LIMONCIC, F. Reflexões preliminares sobre espaços públicos de participação no Governo Lula. *Democracia Viva*, IBASE, n. 23, p. 62-69, agosto/setembro, 2004.

- DINIZ, C.C. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. *Nova Economia*, Belo Horizonte: UFMG, v.6, n.1,
- ECHEVERRI, R. Democracia econômica e democracia política: uma perspectiva territorial. In: IICA, *Território, desenvolvimento rural e democracia*. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003.
- ECHEVERRI, R. *Articulación de políticas y participación social*. San Jose: IICA, 2007.
- ECHEVERRI, R.; RIBERO, M. del P. *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. San Jose: IICA, 2002.
- FALCON, L. *Planejamento do desenvolvimento territorial participativo de Sergipe*. Apresentação no II Fórum Internacional *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Salvador, nov. 2007.
- FAO/ONU. *Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)*. Roma: Dirección de Desarrollo Rural, FAO, junio de 2005.
- FAVARETO, A., DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: Schneider, S., Silva, M.K., Marques, P.E.M. (orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.
- FONSECA, L.F.L. *O processo de constituição de territórios rurais do Alto Acre e do Portal da Amazônia*. 2006. mimeo. (Relatório de Pesquisa).
- GUANZIROLI, C.E. *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. TD 1888, UFF-Economia, 2006.
- GUIMARÃES, M.D.A. *Referências para um programa de desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: MDA/SDT/CONDRAF, junho 2003.
- HALL, S. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte/Brasília: Ed. UFMG/Unesco, 2003.
- HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In: Ribas, A.D.; Sposito, E.S.; Saquet, M.A. (orgs.). *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. 3a.ed. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.
- HIRSCHMAN, A.O. *Getting ahead collectively*. Nova Iorque: IAF, 1984.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA, *Território, desenvolvimento rural e democracia*. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003.
- JEAN, B. *Du développement régional au développement territorial durable: vers un développement territorial solidaire pour réussir le développement des territoires ruraux*. I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, 2007.
- LASA, C.; KATO, K. (sist.). *II Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais – Memória e relatoria do evento*. Rio de Janeiro, OPDA/CPDA/UFRRJ, 2007.
- LEÃO, S.V. *Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural à implementação da política de desenvolvimento territorial: um estudo a partir de Santarém – PA*. 2006. 157 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2006.
- LEITE, S.; CAZELLA, A.; LOPES, E.; ALENTEJANO, P.; MEDEIROS, L.; DELGADO, N. *Políticas públicas, atores e desenvolvimento local/territorial: análise sobre três casos do meio rural brasileiro*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2005. (Relatório de Pesquisa –convênio REDES/ FAO-LSP)

LEITE, S.; LASA, C.; CINTRÃO, R.; VELOSO, J.C. *Inclusão socioeconômica e desenvolvimento rural na Bahia: uma análise das políticas públicas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. (Relatório de Pesquisa – convênio REDES/ SEPLAN/BA).

LEITE, S. (coord.). *Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. (Relatório Final de Pesquisa – convênio REDES/ CPDA/ NEAD).

LOPES, E. S. A.; COSTA, J. E. da. *Contradições, avanços e desafios na formação dos territórios rurais do Alto Sertão Sergipano e Agreste do Alagoas*. Aracaju: UFS, 2006. (Relatório de Pesquisa).

MACHADO, G.B. Da identidade de resistência à identidade de projeto no Território do Sisal, (Bahia): o caso da Apaeb-Valente. *XLIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER)*. 23 a 27 de Julho 2006.

MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: Diniz, C.C. e Lemos, M.B. (orgs.) *Economia e território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: Miceli, S. (org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Ciência Política (v. III). São Paulo: Sumaré, 1999.

MENDONÇA, J.O. *Planejamento governamental, semi-árido e territórios de identidade. A experiência recente da Bahia*. Salvador: Seplan, 2007.

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

OLIVEIRA, F.de. *Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?*. São Paulo: Instituto Pólis, março 2001.

ORTEGA, A.C.; MENDONÇA, N.C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: Ortega, A.C.; Almeida Fo., N. (orgs.) *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

PERAFÁN, M. E.V. *O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*. Brasília: CEPPAC, 2007. (Tese de Doutorado).

PERRAUD, D. Le soutien de l'agriculture: politiques agricoles et territoires. In: Laurent, C.; Thion, P. (eds.). *Agricultures et territoires*. Paris: Lavoisier, 2005.

ROCHA, A.S; SCHEFLER, M. L; COUTO, V. A. Organização social e desenvolvimento territorial: reflexões sobre a experiência dos CMDRS na região de Irecê - Bahia. In: *XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER)*. Anais..., Juiz de Fora: SOBER, 2003.

ROMANO, J.O., DELGADO, N. Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais. In: Moreira, R.J., Costa, L.F.C. (orgs.). *Mundo rural e cultura*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

RODRÍGUEZ, M.P. *Gestão social do território: experiências no Estado do Maranhão*. Brasília: IICA, 2005.

SABOURIN, E. *A abordagem territorial do MDA-SDT: algumas perguntas após três anos de implementação*. Brasília: Fórum Virtual de Discussão sobre Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial, 2007. (www.iicaforumdrs.org.br)

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J.A. *Desarrollo territorial rural*. Santiago, Chile: RIMISP/División América Latina y el Caribe del FIDA y el Departamento de Desarrollo Sustentable del BID, borrador de trabajo, 2003.

SCHNEIDER, S. et al. *Avaliação de desenvolvimento rural em quatro territórios rurais – Brasil*. Porto Alegre: FAURGS/SDT-MDA, 2007.

SENCEBE, Y. *Les territoires de développement en France : Analyse des référentiels de la décentralisation et de leurs traductions locales dans les espaces ruraux*. Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, 22 a 25 de agosto 2007

SENRA, K.V. *Desenvolvimento e território. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil*. Santiago, Chile: CEPAL-ILPES/ GTZ, Versão Preliminar, julho de 2007.

SEPÚLVEDA, S.; RODRÍGUEZ, A; ECHEVERRI, R.; PORTILLLA, M. *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José, Costa Rica: IICA, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, 2003.

SUMPSI, J.M. Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina. In: Ortega, A.C.; Almeida Fo., N. (orgs.) *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

TORRENS, J.C.S. *Território e desenvolvimento: a experiência de articulação territorial do Sudoeste do Paraná*. Deser: Curitiba, 2007. (Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO).

UDERMAN, S. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. Salvador, 2005. www.bancodonordeste.com.br/content/aplicacao/ (página consultada em out/07).

VEIGA, J.E. da. A face territorial do desenvolvimento. *Anais do 27o. Encontro Nacional de Economia*, Belém, 8-10 de Dezembro de 1999.

VEIGA, J. E. da. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.

Sítio Eletrônico:

FÓRUM DE DISCUSSÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E ATORES SOCIAIS. Disponível em <<http://www.iicaforumdrs.org.br/forum/>>. Acesso em outubro de 2007.