

Raízes

v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010

Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública
(Marc Piraux, Márcio Caniello – Orgs.)

UM OLHAR SOBRE OS DISPOSITIVOS DE GOVERNANÇA¹

Paulo Cesar Arns

RESUMO

O texto busca problematizar a governança na escala territorial, considerando as iniciativas de desenvolvimento territorial em andamento no Brasil. Está dividido em três partes: inicialmente traça uma rápida panorâmica das correntes do pensamento em ciência política, que contribuem na análise e discussão do tema da governança, depois eleger sete pontos centrais do tema, relacionados às estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial, sobre os quais se problematiza a governança. Na terceira parte são tecidas algumas considerações finais.

Palavras-chave: governança, conflito, território, desenvolvimento territorial

A GLANCE ON GOVERNANCE DEVICES

ABSTRACT

The paper tries to discuss the governance at territorial scale, considering the territorial development initiatives underway in Brazil. It is divided into three parts: first draw a quick overview of current thinking political science, that contribute to the analysis and discussion of governance issues. Then elects seven main points of the central theme related with the territorial development support strategies, on which it discusses the governance in dialogue with the talks. In the third, part are woven some closing remarks.

Key words: governance, conflict, territory, territorial development

Paulo Cesar Arns. Agrônomo e Mestre em Gestão e Políticas Ambientais. Associado/Consultor do IADH. Coordenador do Convênio IADH-MPA para implantação da Política Territorial do Ministério da Pesca e Aquicultura. Consultor independente de organismos internacionais IICA, FAO e WBI. Consultor associado do PNUD para o tema de Desenvolvimento de Capacidades. E-mail: arnspc@yahoo.com.br

¹ Texto apresentado no Seminário Internacional "Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais: Quais desafios para a ação pública", organizado pelo Cirad, a Universidade Federal de Campina Grande e a Fundação Universidade Camponesa realizado em Campina Grande/PB no período de 22 a 25/09/2009.

INTRODUÇÃO

Este texto foi apresentando para debate na mesa redonda sobre os “dispositivos de governança” no seminário “Territórios rurais e sustentabilidade: quais desafios para a ação pública?” em Campina Grande – setembro de 2009. Assim, faz referência às três apresentações da mesa redonda e que aparecem como artigos neste número especial de Raízes (Corezola et al, Piraux et al, Torre, 2009).

A reflexão que guia o debate com os artigos de Corezola, Piraux e Torre é resultado das aprendizagens do trabalho da equipe do IADH, por meio das assessorias à Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT/MDA, na implantação do Programa dos Territórios Rurais de Identidade e Territórios da Cidadania, ao Ministério do Turismo – MTur, no fortalecimento dos colegiados estaduais e regionais na implantação da Política de Regionalização do Turismo e, mais recentemente, junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA na implantação à Política Territorial da Pesca e Aquicultura.

O texto está dividido em três partes: início, com uma rápida panorâmica das correntes do pensamento em ciência política que contribuem na análise e discussão do tema da governança, avançando para a discussão sobre os três artigos onde foram eleitos sete pontos sobre os quais se problematiza a governança, fechando com uma rápida consideração final.

Primeiro, fazendo referência às principais correntes do pensamento em ciência política, que trazem luz ao debate sobre Governança. Com a síntese abaixo, gostaríamos de contribuir de forma singela na localização do tema na constelação de vertentes, que não podem ser vistas como opostas, em sua grande maioria, mas como ângulos e enfoques diferenciados sobre o mesmo objeto.

Young (1998) faz um resgate analítico dos estudos que influenciam dentro da teoria política a discussão contemporânea sobre justiça social e democracia participativa, onde efetivamente podemos ancorar o debate em torno da governança. Partindo da perspectiva desta autora, a governança pode ser analisada sob a perspectiva de diferentes vertentes teóricas entre as quais:

1. Justiça Social e Teorias de Direito de Bem-Estar Social: a literatura em Justiça Social e bem estar, tendem a conceber os cidadãos como portadores de direitos e recebedores da ação do estado, antes do que um partici-

pante ativo em conceber políticas públicas e um tomador de decisão, entrando em choque com a concepção de democracia participativa e da governança democrática. No entanto a autora faz um esforço de associar a esta corrente as contribuições de Amartya Sen (1999), sobre justiça social como promoção das capacidades das pessoas e a não oposição entre igualdade e liberdade, então temos um campo fértil para um debate sobre governança. Aliás, este autor é citado inúmeras vezes em textos que discutem o desenvolvimento territorial.

2. Na Teoria Democrática é onde o tema está mais diretamente inserido. A concepção em torno da natureza humana, como ativos consumidores de bens ou desenvolvedores de capacidades, são as grandes vertentes que dialogam sobre a democracia. A participação e cidadania tomam os centros das atenções na discussão da democracia, muito como resultado do avanço dos novos movimentos sociais de massa, que colocaram esta discussão em pauta. Segundo Young (1998), Carol Pateman em *Participation and Democratic Theory* (1970) já havia estabelecido as bases para a teoria contemporânea sobre democracia participativa, ao propor o envolvimento de cidadãos ativamente na “confeção de decisões”, isto é, na elaboração de políticas e nas tomadas de decisão.

3. Teoria Política e Pós-Modernista guardam proximidade com debate da governança, ao estabelecer uma crítica à democracia pluralista e ao colocar a política democrática como um campo de mudanças de identidades e de interação de grupos que acham afinidades e disputam numa arena política. Outro ponto que reforça a gestão participativa e, portanto a governança é a leitura da realidade contemporânea na qual proliferam movimentos sociais diversos, os quais buscam se fazer presentes no cenário político.

4. Novo Movimento Social, algumas teorias políticas estão refletindo a partir dos novos movimentos sociais, temas como: valores, racionalidade social e participação democrática. Dentro desta concepção, o Estado foi colonizado pela racionalidade técnica, deixando de ser o local da política deliberativa. Estas formulações então deveriam se dar numa esfera crítica pública fora do Estado, mas direcionado para Ele. Habermas (1997), Cohen e Arato (1992) são representantes desta perspectiva. Podemos acrescentar que estas teorias encontram respaldo em diversos autores brasileiros como Avritzer (2000), Costa (1997) e Dagnino (2002). Esta abordagem vê a sociedade civil como o espaço para a radicalização da

democracia e ampliação da esfera pública.

5. Do Liberalismo/Comunitarismo podemos resgatar para a temática da governança a discussão em torno dos direitos culturais. Na governança democrática é necessário o reconhecimento e preservação das culturas minoritárias, e isto pode requerer tratamento e direitos especiais. Na perspectiva da governança democrática, é necessário gerar um senso de comprometimento comunitário para que interesses das majorias não se sobreponham indiscriminadamente sobre outras minorias. Estamos aqui falando dos “invisíveis”.

6. O Novo Institucionalismo, enquanto uma vertente dentro da Ciência Política, vem focando mais a análise das estruturas e organizações do que o comportamento individual. A variedade de abordagens da nova teoria institucional (Institucionalismo Normativo, Abordagem da Escolha racional, Institucionalismo Histórico e Institucionalismo Social) Peters (1998), fornece contribuições diferentes, mas bastante complementares para a discussão da governança.

Acrescentamos ainda que a governança, assim como a gestão participativa, podem ser analisadas também sob as abordagens da centralização e descentralização, pois o tema no Brasil começa a ganhar visibilidade a partir do processo de ajuste do Estado, como pode também, à luz das novas teorias do desenvolvimento local/regional. O debate sobre governança traz à tona as questões referentes à cidadania, representatividade, legitimidade das representações nos processos de tomada de decisão, podendo ser discutido à luz das teorias da participação política e da cultura política. Pela governança perpassa o debate do funcionamento dos espaços (arranjos institucionais) nos quais ocorre à participação e a deliberação, o papel dos grupos de interesse e grupos de pressão, dos partidos políticos, os modos de atuação dos atores, a questão da agregação de interesses e articulação de interesses e a passagem da influência à pressão.

Quanto aos artigos apresentados (Torre, 2009; Piraux e al., 2009; Corezola e al., 2009), eles estão centrados no tema da governança, mas partem de interesses e lugares diferentes. Enquanto André Torre (2009) vai discorrer sobre o modo como na França vem se detectando os conflitos, seus modos de resolução e a constituição de rede dos atores locais, e sua participação nos modos e estruturas de governança no nível local, o artigo de Piraux e al. (2009) vai detalhar uma experiência concreta do TASPP (Território Alto Sertão Piauí

Pernambuco), cuja governança é a pedra angular da sustentabilidade da iniciativa, detalhando os avanços e fragilidades na consolidação dos arranjos institucionais que sustentarão a governança, e por outro ângulo, Fernanda Corezola e al. (2009) vai abordar os dilemas de uma política nacional de apoio ao desenvolvimento territorial na implantação dos arranjos institucionais (Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural sustentável – CODETER) que são espaços imprescindíveis, dentro dos marcos referenciais do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, para a implantação da gestão social do desenvolvimento territorial e das políticas públicas a eles direcionados, bem como espaços importantes para a governança territorial.

Fica evidente a dificuldade de uma problematização geral. Portanto para tecer considerações ao conteúdo dos artigos, optamos por estabelecer, arbitrariamente, sete pontos centrais no debate da governança territorial, aproximando os conteúdos e tecendo uma costura entre eles estabelecendo as bases para a problematização. Os pontos eleitos foram: Qual governança e qual recorte territorial; governança e conflito; a governança como parte do processo de aprendizagem na construção social dos territórios; o lugar da governança nas estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial; espaços e esferas públicas na governança territorial; consolidação dos arranjos institucionais como espaços de governança; novas habilidades para a governança territorial.

1. GOVERNANÇA COMO PARTE DO PROCESSO DE APRENDIZAGEM NA CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS

O três artigos percebem a governança como processo de aprendizagem, assim como vêem os espaços nos quais ela se realiza como espaço e oportunidade para os atores exercitarem novos valores, comportamentos, práticas e condutas, ajustados a uma nova realidade que exige maior diálogo entre os diferentes atores da sociedade e destes com o Estado.

O artigo de André Torre sobre “conflitos e governança territorial” buscou desmistificar os conflitos, colocando-os como elementos constitutivos da dinâmica social, vendo-os como instrumento pedagógico que pode impulsionar soluções para desenvolvimento do território, portanto como parte inerente ao processo de

governança do território. Tanto a experiência do TASP-PP, com as apoiadas pela SDT/MDA, valorizam a Governança como parte do processo de construção social do território (de dentro para fora), como também como parte do processo de apoio (estratégia de apoio, metodologia de apoio) oferecido pelo Estado para o processo de construção social do território. Além disto, compreendem a governança como um processo de aprendizagem organizacional, tanto na sua dinâmica interna, onde os atores passam a perceber os seus papéis e ajustar seus comportamentos ao ambiente organizacional, tanto para os operadores das políticas de apoio ao desenvolvimento territorial, que estão experimentando novas formas de apoiar a governança. De certo modo, ao provocar que a governança aconteça, criam as condições para que sejam questionados os valores, práticas e comportamentos que operam no território e condicionam a vida política, abrindo espaço para que se expressem novos valores, práticas e comportamentos. A Governança e os arranjos institucionais nos quais ela deve operar são o insumo pedagógico para o processo e educação.

A estratégia de apoio ao desenvolvimento dos territórios de identidade (rurais e da cidadania) se configura num duplo processo de aprendizagem: dos operadores de política², na medida em que a abordagem territorial é uma inovação que não tem precedentes na política do país e dos atores sociais, visto que estes, apesar das aprendizagens operadas junto aos fóruns setoriais de políticas públicas em escala municipal, necessitam agora adequar-se a um novo campo de disputas que exige uma visão multi-setorial, multi-dimensional e transcender os limites municipais para discutir os temas que afetam os territórios dialogando com uma gama muito maior de atores, interesses e projetos políticos para a região.

Isto chama a atenção para o seguinte aspecto, ainda a ser testado, mas que está na base das justificativas da ação territorial, ou supra-municipal. Trata-se das aprendizagens operadas entre os atores sociais, principalmente as lideranças que até então operavam na escala municipal e agora são chamados a exercitar sua liderança para fora

dos limites locais. Nos territórios, em maior ou menor grau, há um conjunto de lideranças melhor qualificadas, com capacidades argumentativas mais desenvolvidas, defendendo temas e projetos articulados a redes nacionais e até internacionais. O debate produzido no processo de gestão social do desenvolvimento territorial, através dos colegiados, e toda a riqueza a partir da explicitação de conflitos e estabelecimento de alianças, estão gerando oportunidades de estas lideranças ampliarem sua visão de mundo, articularem-se em rede a muitos outros temas, grupos e projetos, levando a uma gradual qualificação de sua liderança nos arranjos institucionais locais (a infinidade de conselhos e fóruns municipais).

Para problematizar este ponto, levantamos alguns questionamentos: de um lado, os trabalhos de formação e capacitação, através de reuniões, encontros, seminários e oficinas estão direcionados para uma mudança na cultura política, buscando incorporar valores como respeito às diferenças, solidariedade, cooperação, transparência, e incorporar novas habilidades para a gestão social e a governança democrática, mas cabe analisar se o ambiente institucional (como discutiremos mais adiante) sinaliza para a necessidade dos atores assumirem novos comportamentos e práticas políticas. Caso contrário, temos um esforço de formação sendo realizado para incorporar um conjunto de valores e por outro, a ambiente institucional e normas de funcionamento do programa sinalizando e incentivadas outras, muitas vezes antagônicas.

Está subjacente nos artigos o caráter processual e evolutivo da governança do território, bem como a vontade que no processo de aprendizagem os atores possam adquirir a habilidade de lidar com os conflitos no território. Emerge daí a questão: os operadores da política têm a capacidade pedagógica³ necessária para conduzir processos de aprendizagem, utilizando a realidade local, inclusive os conflitos, como insumo pedagógico para apoiar os atores na reflexão sobre suas vivências (práticas e comportamentos), de forma a ajustá-los às necessidades do contexto territorial?

A concertação entre os diferentes interesses deve le-

² Referimo-nos principalmente aos articuladores territoriais, articuladores estaduais, podendo ser estendido aos Delegados/Superintendentes Federais e outros agentes ministeriais e dos governos estaduais.

³ Queremos nos referir a capacidade de organizar processos de formação e capacitação, articulando axiologia, objetivos, conteúdos e instrumentos com intencionalidade explícita de provocar mudanças comportamentais negociadas com os próprios atores e de ajustar estes processos a dinâmica evolutiva do próprio território.

var à definição de determinadas regras e normas⁴ que, acordadas, devem ser seguidas. A validade da regra é definida pela sua importância ou necessidade, daí que, quanto mais ela for compreendida, mais será aceita, diminuindo os custos de sua aplicação. Novamente vale perguntar se os operadores da política estão preparados para mediar este processo.

Extrapolando um pouco o escopo deste artigo, deixamos como sugestão a necessidade de se repensar o processo de seleção e capacitação destes agentes, visto que cumprem com papel estratégico no território, devendo ter clareza de sua missão e dos valores que devem nortear a prática. Um processo de capacitação continuado deve ser estimulado para que se desenvolvam as capacidades destes agentes no território.

2. O CONCEITO DE GOVERNANÇA E O RECORTE NO QUAL ELA SE DÁ

Este ponto nos remete à definição de que governança estamos falando, e de que recorte territorial estamos falando. A dificuldade de conceituar parte da origem e uso do conceito de governança, inicialmente mais utilizado nos sistemas corporativos e somente depois ganhando espaço no debate sobre a gestão pública. Esta transposição se dá por meio das abordagens do estado gerencial, perspectiva que ganha espaço no Brasil na década de 80 e 90. Este conceito foi sendo aprimorado até se tornar possível o uso, tanto por perspectivas mais neoliberais, como as suas oposições, que resumidamente poderíamos agregar sobre o termo “governo democrático ou governo social”.

Dois aspectos chamam a atenção nos artigos: primeiro quanto à concepção de governança e segundo quanto ao recorte territorial no qual a governança de que estamos falando ocorre. Sobre o primeiro, a concepção de governança, os artigos deixam implícito que o conceito de go-

vernança parece não necessitar de uma adjetivação, como se possuíssem um valor positivo intrínseco. Evidentemente isto não é verdadeiro, pois podemos, de forma simplificada, agrupar as diferentes concepções de governança em dois “movimentos” politicamente conflitantes. De um lado a governança ligada ao movimento do estado ou governo gerencial⁵, resultante de todo o processo de ajuste do estado que se processou entre as décadas de 80 e 90, de cunho neoliberal, e o movimento do governo participativo ou governo social⁶, que desde a década de 80, mas principalmente a partir da década de 90, inova construindo alternativas de participação social na definição e implementação de políticas públicas.

Os três artigos apresentam um conceito de governança, sempre reforçando os aspectos gerais como coordenação de atores e conflitos nos processos de tomada de decisão sobre os rumos do desenvolvimento. Porém, em se aceitando minimamente a simplificação feita acima, sobre os dois movimentos que disputam politicamente espaço na sociedade, é necessário que qualifiquemos de que governança estamos falando.

No referencial teórico que orienta a ação pedagógica da Universidade Camponesa/ CIRAD/ Embrapa, bem como da SDT/MDA (ver conjunto de materiais disponíveis nos respectivos⁷) a governança é um mecanismo que amplia as possibilidades de formação cidadã, para que os cidadãos ocupem espaços de tomada de decisão e influam como sujeitos sociais, na determinação dos rumos do desenvolvimento de seus territórios. Sendo assim, poderíamos associar estas duas iniciativas ao movimento do governo participativo ou da governança democrática.

Retomando o conceito de governança, contextualizado ao recorte territorial (que veremos abaixo), podemos dizer que ele refere-se ao ambiente político e institucional no qual se processam as disputas de interesses e os conflitos e o processo de coordenação capaz de garantir uma gestão democrática, garantir a participação dos di-

⁴ Estas normas e regras podem se expressar nas diretrizes do plano territorial, ou nos valores referenciais do direcionamento estratégico dos colegiados.

⁵ Esta abordagem a gestão pública se caracteriza por incorporar a administração públicas conceitos, processos da gestão empresarial tais como: permeabilização aos anseios da sociedade e processos participativos via consultas; ênfase na qualidade dos serviços (eficiência e eficácia); maior ênfase nos resultados que nos processos internos, ênfase na competitividade entre cidades e regiões sem uma articulação nacional forte.

⁶ Esta abordagem se caracteriza por transpor os limites consultivos da participação da sociedade e assumir a coordenação dos processos participativos, dando ênfase em programas que tenham impacto na melhoria da distribuição de renda e nas condições de vida das populações. Nesta perspectiva, o governo assume papel central na governança e por isso é visto como intervencionista e estatista, no entanto, reafirma sua posição, quanto mais à lógica do mercado se mostra insustentável.

⁷ <http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?scid=482>

ferentes atores e compartilhar responsabilidades com setor privado e sociedade civil organizada.

O segundo aspecto a que nos referíamos é quanto ao âmbito e/ou recorte territorial sobre o qual estamos discutindo a governança. O recorte do TASPP e os recortes dos territórios de identidade (da cidadania e rurais) são muito parecidos, numa escala que poderíamos chamar de microrregional (sub-estadual e supra-municipal). São territórios definidos a partir de diálogos entre agentes apoiadores de processos de desenvolvimento territorial, seja um programa de governo (SDT/MDA) ou não (Universidade Camponesa/ CIRAD/ EMBRAPA), buscando encontrar um território de identidade, com dinâmicas que possam defini-lo como socialmente construído (PECQUEUR, 2000) ou socialmente em construção. São territórios, segundo a classificação apresentada por Bonnal (2009), de "fomento à ação coletiva". De certo modo, o esforço dos apoiadores das dinâmicas territoriais busca ampliar as condições de fortalecimento da ação coletiva dos atores e segmentos menos dotados de recursos para que estes possam ampliar suas condições de serem sujeitos ativos no desenvolvimento do território e melhorar, a partir do acesso a novos recursos, organizacionais, tecnológicos, políticas públicas, etc., a sua própria condição de vida. Por último, são recortes territoriais nos quais, em alguma medida, há uma descentralização de decisões. Evidentemente há aqui uma distinção grande entre os Territórios da cidadania, Territórios rurais e o Território do ASPP, na medida em que os Territórios da cidadania são um recorte com certo grau de legitimidade e reconhecimento por um conjunto amplo de ministérios do governo federal, com acordos estabelecidos entre os governos federal, estadual e municipal. Os Territórios Rurais resultaram de acordos estabelecidos entre o MDA, governos estaduais e os principais movimentos sociais rurais destes estados, portanto gozam de certa legitimidade social e política. Internamente ao MDA, estes recortes encontram legitimidade para definir um volume de recursos, relacionados a um conjunto de políticas de apoio ao desenvolvimento territorial. Portanto, estes dois recortes expressam uma forma de descentralização (poder) e desconcentração (recursos) ao terem poder para definir a forma de uso de recursos para o seu desenvolvimento.

No entanto, o território do ASPP é definido a partir da ação coletiva de atores sociais rurais, apoiados e fortalecidos por agentes externos. Não há acordos com os

governos federal e estadual para que assumam papel protagonista na descentralização de políticas públicas e há uma fragilidade na articulação com os governos municipais, visto que as novas institucionalidades como o Fórum e o Consórcio não alcançam o mesmo recorte. O Consórcio, que expressa um acordo com o poder político local hegemônico, que poderia facilitar o diálogo com as demais esferas de governo, tem uma abrangência territorial menor que o Fórum. Assim, do ponto de vista da descentralização do poder sobre políticas públicas e recursos, os Territórios da cidadania e Territórios Rurais estão mais legitimados. O fato de um recorte contar com a legitimação de uma política pública lhe confere maior estabilidade institucional, bem como funciona como mecanismo de incentivo à cooperação/competição entre atores dentro dos limites do recorte territorial.

3. GOVERNANÇA E CONFLITO

Diálogo entre governança e conflito tem se configurado como tabu junto aos operadores das ações de apoio ao desenvolvimento territorial. É consenso a necessidade do enfrentamento do tema, mas não sobre por onde iniciar uma ação concreta nesta direção. O conflito, enquanto abordagem para apoiar o desenvolvimento local e territorial, tal como apresentado por André Torre (2009), tem sido muito pouco explorado nas ações territoriais no Brasil, nas mais diversas formas e escalas: Meso Regiões do Ministério da Integração, Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil, Arranjos Produtivos Locais, Consórcios de Segurança Alimentar – CONSAD, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Pesca e Aquicultura etc. A abordagem territorial onde o conflito é posto em relação dialética à cooperação explícita o conflito e define ou redefine os campos de alianças e estabelece novas possibilidades de diálogo entre os diferentes campos presentes no território (redefinição das relações de poder). Portanto, o conflito é indicador de estrangulamentos que, se não trabalhados, podem obliterar o desenvolvimento de dinâmicas territoriais e que, se bem trabalhados, podem gerar alternativas inovadoras, gerar sinergias que catapultem dinâmicas que modificam estruturalmente a realidade do desenvolvimento do território.

Apesar de pouco explorada, não é uma dimensão negligenciada, visto que a SDT, por meio de convênio com o IADH e com o apoio técnico do CIRAD, tem desenvolvido ações de capacitação específica para preparar os agentes de desenvolvimento territorial (articuladores estaduais e territoriais) para entender os conflitos e fazer a gestão destes conflitos. Mesmo na academia, diversos autores já têm chamado a atenção para a necessidade de trabalhar melhor o tema.

4. O LUGAR DE GOVERNANÇA NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.

Sabemos que o desenvolvimento territorial é ao mesmo tempo: uma categoria de análise da realidade, onde arbitrariamente, a depender dos interesses (normalmente para fins acadêmicos), são definidos recortes espaciais, sobre os quais, adotando uma abordagem territorial, se busca perceber as diferentes dinâmicas que determinam os rumos do desenvolvimento daquele espaço; é um processo de materialização de um projeto político coletivo de transformação social, geograficamente definido e delimitado e historicamente contextualizado, é, portanto a territorialização das dinâmicas territoriais (econômicas, sociais e políticas), que resultam dos processos de cooperação e conflito entre os diferentes interesses e projetos presentes no território; por fim, é uma estratégia de intervenção sobre um espaço determinado, uma inovação metodológica, uma ferramenta de mudança intencional da realidade.

Em qualquer uma destas acepções, o desenvolvimento territorial pode, esquematicamente, ser demonstrado como sendo sustentado por três pilares (ver figura 1): capital humano e social, base econômica local e governança. Este esquema serve tanto para analisar, diagnosticar o desenvolvimento de um território, como para definir estratégias de intervenção. Se considerarmos válida esta simplificação verificamos que a governança, como um dos pilares, necessita ser objeto de intervenção.

O desenvolvimento territorial e a governança, enquanto construção social, não são fenômenos homogêneos e ocorrem de modo diferenciado, de acordo com o

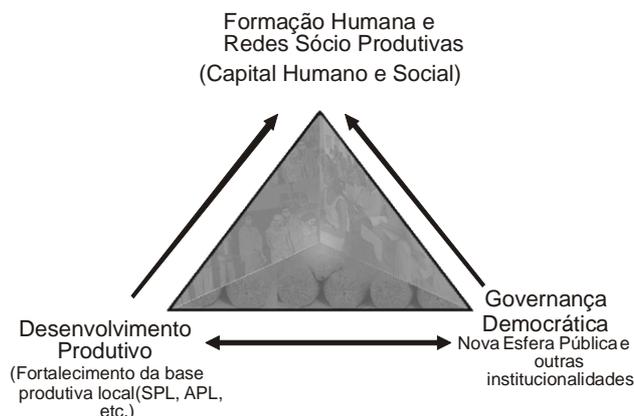


Figura 1. O lugar da governança no desenvolvimento territorial

contexto social, econômico e político e em função dos atores públicos e privados (e seus projetos) direta ou indiretamente envolvidos. Estes fatores são mediados pelas diferentes expressões da cultura⁸ local que condicionam e influenciam o modo de organização desses atores em relação ao contexto em que se inserem.

A cultura local, portanto, é também definidora do tipo e a forma de como a governança pode se processar em cada território. O Secretário Humberto Oliveira (SDT/MDA), em sua fala no seminário internacional de Campina Grande (2009), deixou explícito que a opção preferencial da SDT e de sua estratégia metodológica não é uma padronização das institucionalidades, mas de deixar que elas resultem do processo de amadurecimento da consciência organizacional do território.

Elas não estão sendo definidas de cima para baixo, mas deixando que seja resultado de uma construção social.

Nas experiências apresentadas, fica evidente que a governança é um pilar importante a ser apoiado, sendo assim, o TASPP busca na construção do Consórcio intermunicipal um mecanismo de legitimação do recorte e de acesso a recursos públicos, ampliando, assim, o grau de coesão interna e diálogo entre governos locais e sociedade civil. Por outro lado, a SDT/MDA busca fortalecer as instâncias territoriais (CODETER) dando mais clareza nas regras de seu funcionamento (principalmente nos territórios da cidadania), e na forma de se relacionar com as políticas públicas do governo federal. Queremos mais

⁸ Sistema de significados compartilhados pelos membros de uma coletividade (uma sociedade, uma comunidade) que os utilizam em suas interações e relações, por isso mesmo apresenta variações e evolui dinamicamente.

adiante demonstrar a fragilidade destas iniciativas e a necessidade de ampliar muito mais as ações no sentido de fortalecer a governança nos territórios.

5. ESPAÇOS E ESFERAS PÚBLICAS NA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Até aqui trabalhamos uma costura onde a base conceitual sobre aspectos dos artigos são coerentes entre o discurso e a prática, entre a intenção e os resultados obtidos com as estratégias de apoio. Entraremos agora em aspectos que parecem deixar lacunas importantes e que, portanto, merecem ser melhor debatidos. Aqui começam as interrogações que podem gerar maior debate no sentido do aprimoramento dos trabalhos de apoio ao desenvolvimento territorial em andamento no Brasil.

Começemos por questionar o fato de que os conteúdos dos artigos deixam pouco explícito que a governança democrática depende de espaços públicos dinâmicos. Tanto o Fórum (TASPP) como o CODETER (SDT/MDA), visto como esferas públicas⁹ só poderão cumprir com seu papel de transformar em políticas as demandas sociais se estas efetivamente chegarem qualificadas. Para isto, é necessário que o território tenha oportunidade de debater com frequência os seus principais problemas. Que as escolas, clubes, associações comunitárias, cooperativas estejam debatendo o desenvolvimento. Que hajam debates temáticos, setoriais, comunitários, municipais, enfim, que o espaço público do território esteja efetivamente envolvido nos principais debates buscando alternativas para o desenvolvimento. É necessário, portanto, que os operadores das políticas de apoio ao desenvolvimento territorial consigam gerar processos de dinamização dos espaços públicos. Neste sentido, a experiência do TASPP é mais inovadora, gera mais debate, gera mais inovação organizacional, tem mais capilaridade no território. Os trabalhos apoiados pela SDT/MDA, seja pelo fato de estar apoiando mais de 160 territórios em todo o país, pela dimensão territorial de cada território, pela falta de recursos financeiros mais abundantes, não tem conseguido promover um debate mais

permanente, vigoroso, capaz de trazer para dentro dos colegiados, alternativas inovadoras para o desenvolvimento territorial.

6. CONSOLIDAÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMO ESPAÇOS DE GOVERNANÇA

Nos artigos apresentados, fica pouco explícito também que a consolidação de esferas públicas, nas quais a Governança Democrática se processa, necessita de estímulos externos. Que o funcionamento dos arranjos institucionais, (Colegiados Territoriais) depende de um ambiente institucional adequado que possa orientar a ação dos atores dentro destas instâncias.

Ambiente institucional - conjunto de grandes normas, regras que orientam acordos e contratos

→ regras do jogo

Arranjo institucional, os acordos e contratos entre agentes específicos

→ como vão cooperar ou competir numa dada situação.

A **Instalação** de um arranjo institucional se dá quando atores e agentes se propõem a alcançar, determinados objetivos, materializam um plano de trabalho acordado (objetivos, metas, competências e atribuições)



Figura 2. Consolidação de arranjos institucionais (Colegiados territoriais).

A figura 2 acima busca demonstrar que o arranjo institucional territorial está condicionado, por um lado, pelo conjunto de grandes regras que orientam o comportamento dos agentes (a), e de outro pela trajetória particular de cada um destes agentes, seu histórico anterior de êxitos e frustrações em iniciativas similares, seu aprendizado acumulado (c). Mas também que os arranjos institucionais locais podem influenciar no aprimoramento do ambiente institucional (b), bem como são espaços de formulação das diretrizes e revisão das regras

⁹ Por espaço público entendemos a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, com institucionalidade de baixa intensidade, marcado por arenas de interação social; Por esfera pública entendemos os espaços vinculados a estrutura do Estado, com o objetivo possibilitar uma interação entre Estado e demais atores sociais (sociedade civil e atores produtivos). Abordagens aproximadas são encontradas em; Teixeira(2001); Costa (1997); A idéia de espaço público está bastante próxima a conceituação de; Habermas (1997) e Dagnino, E. (2002).

que conduzem as negociações e arbitragens sobre a forma de disputa dos diferentes projetos políticos e demais interesses em jogo no território (d). Portanto, as diretrizes, normas e regras deles emanadas, podem, na escala territorial, moldar os comportamentos dos atores. É necessário, portanto ampliar o grau de institucionalização de novas institucionalidades territoriais.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) são dois instrumentos importantes para consolidação de uma política territorial integrada em nível nacional, no entanto estão demasiadamente deslegitimados no interior do governo federal e mais ainda dos governos estaduais e municipais. Esta fragilidade coloca o Programa Territórios da Cidadania no papel de criar, gradativamente, o arcabouço legal que possa ampliar o grau de institucionalidade do conjunto de ações governamentais que tem a abordagem territorial como referência. No entanto, não há sinais de que isto esteja no horizonte de ações da Casa Civil da Presidência da República, nem do Gabinete do MDA, um dos ministérios com responsabilidade direta na execução do programa. Não há sinais que possam no curto espaço de tempo, emanar um conjunto articulado de diretrizes que orientem a ação dos ministérios, governos estaduais, governos municipais e atores territoriais, normas e regras que contribuam para maior institucionalização dos territórios, seus arranjos institucionais e seus planos de desenvolvimento.

De modo bastante simplificado poderíamos pensar na forma de articulação (escalas, abrangências, complementaridades a partir das missões e objetivos) de diferentes formatos de colegiados a partir de diferentes políticas (meso regiões, CONSAD, Territórios da Cidadania, Territórios Rurais, Territórios da Pesca e Aqüicultura, DRS do Banco do Brasil, Arranjos produtivos locais do Ministério da Ciência e Tecnologia, etc.).

Trata-se de produzir diretrizes que possam ampliar o grau de institucionalização de novas institucionalidades, que estão sendo estruturadas no interior dos territórios, como os colegiados e seus planos de desenvolvimento. Para os arranjos institucionais, é necessário produzir diretrizes que orientem sua composição, forma de escolha de seus representantes, temporalidade dos mandatos, forma como deve se processar o diálogo no interior destes colegiados. Para os planos territoriais, definir padrões mínimos de qualidade e amplitude

(multisetorialidade, multidimensionalidade) que garantam uma abordagem territorial, um período de validade de seus conteúdos dentro dos quais servem de referência para o governo na análise e aprovação dos projetos territoriais.

Não se trata de engessar os arranjos, visto que eles têm uma existência para além da relação com o governo federal, para a qual podem e devem definir regras de funcionamento próprias e que regulem suas relações internas e externas com agentes não governamentais, mas de sinalizar, com clareza, que para estabelecer um diálogo com o governo federal, suas políticas e recursos, um padrão de comportamento e procedimentos, deve ser estabelecido. Isto implica em melhores mecanismos de responsabilização dos envolvidos na implantação das ações territoriais.

Pouca coisa tem avançado de 2004 a 2009 no sentido do Estado definir um conjunto de normas e regras de funcionamento destas instâncias, definindo com mais clareza o ambiente institucional no qual estas instâncias devem operar e que por sua vez pudessem orientar o comportamento dos atores dentro destes arranjos e a sua relação com o estado e com as políticas públicas. Como já havia dito, o apoio ao desenvolvimento territorial nos Territórios da Cidadania e Territórios Rurais está considerando e buscando favorecer a definição das regras do jogo a partir do contexto local, mas não está se produzindo um ambiente institucional favorável (transparente).

Este aspecto tem sido pouco problematizado e há pouca reflexão a este respeito. Neste sentido, contribuímos com três interrogações que podem ajudar no debate: a forma como estamos implantando os territórios rurais e territórios da cidadania, que normas e regras estão orientando a ação dos atores? Por consequência, que práticas e comportamentos estão incentivando? Estão induzindo as mesmas práticas, comportamentos e valores que estão sendo incentivados nos processos de formação e capacitação?

7. NOVAS HABILIDADES PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL

Por fim, gostaria de chamar a atenção para o fato de que o processo de apoio ao desenvolvimento territorial tem a responsabilidade de incorporar novos valores, comportamentos, mas também novas habilidades, que contribua com o desenvolvimento territorial e a gover-

nança democrática. Estas habilidades devem ser adquiridas por pessoas e também se incorporar à cultura organizacional dos atores locais. São elas:

- Capacidade de realizar o Planejamento Estratégico. A habilidade de realizar o planejamento participativo exige o exercício de um olhar sistêmico sobre a realidade; capacidade de concertação para que de forma compartilhada se definam: os estados futuros como horizontes claros de chegada, leitura crítica da realidade e diretrizes políticas e estratégias técnicas capazes de inovar nas formas de intervenção, provocando mudanças estruturais na realidade política, econômica e social do território;
- Capacidade de estabelecer arranjos institucionais e organizacionais necessários ao alcance dos objetivos e resultados. Ampliar a capacidade organizacional exige maior grau de confiança entre os atores e as instituições locais, de orientar as organizações por valores e resultados;
- Capacidade de gerenciamento de projetos garantindo maior eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos, envolvendo os beneficiários no ciclo da gestão dos projetos;
- Capacidade de exercer o controle social sobre as deliberações do colegiado e demais instâncias de concertação, uma reflexão crítica capaz de monitorar avaliar o desempenho da gestão do desenvolvimento que se processa dentro do arranjo institucional, tornando o colegiado e a gestão participativa do desenvolvimento um processo de aprendizagem, contribuindo para o estabelecimento de um território de aprendizagem;
- Manejar com os meios de comunicação tradicionais e alternativos de forma a ampliar o controle social sobre o desenvolvimento e dar visibilidade as alternativas contra-hegemônicas de modo a colocá-las no campo das disputas, influenciando o Plano e os projetos territoriais e as formas de organização do território;

De modo reduzido, estas são algumas habilidades, entre muitas que na minha leitura, são necessárias para que os atores e agentes do território adquiram ao longo do processo de apoio ao desenvolvimento territorial, de

modo a levá-los a uma emancipação política e social e uma relação de interdependência em relação ao Estado e as políticas públicas.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de considerações finais, podemos afirmar que, considerando os esforços e a forma como a abordagem territorial vem sendo adotada em alguns Ministérios, não se trata de modismo. Os avanços alcançados até o momento junto ao governo federal, materializado nos territórios da cidadania, já expressam um compromisso com a mudança na forma de implementar políticas públicas. A materialização do Pronat (mas também de outros programas) e os avanços no referencial conceitual, referencial metodológico, bem como a experiência acumulada dos operadores da política é bastante significativo, o que possibilita, gradativamente, suprir algumas lacunas da abordagem territorial junto às políticas do governo federal.

Efetivamente, alguns Ministérios¹⁰ estão fazendo o esforço de discutir o tema junto a suas equipes e repensar as estratégias operacionais das ações do PPA (programa plurianual) incorporando a abordagem territorial. No entanto, este esforço necessita ser acelerado, cabendo à Casa Civil capitanear este processo.

Podemos perceber este avanço também junto aos Governos Estaduais onde vários deles, inspirados no Programa dos Territórios Rurais de Identidade, como Bahia e Sergipe (para citar dois exemplos) estão em grau bastante avançado de sinergia no recorte adotado e na forma de ação junto aos territórios. Outros negociaram ou estão negociando com o MDA a aproximação dos recortes territoriais (com graus diferenciados de aproximação) e avançando na oferta de ações para estes recortes. É necessário ainda citar o caso de Santa Catarina, que apesar dos critérios de recorte serem outros, conta com um arranjo institucional melhor definido quanto a descentralização em escala sub estadual e supra municipal.

O número de seminários sobre o tema do desenvolvimento territorial, de cursos à distância e de cursos de pós-graduação comprovam o avanço que tem se proces-

¹⁰ Não citaremos nenhum para não ter que explicar os diferentes graus de avanço, mas empiricamente é possível comprovar este avanço.

sado na reflexão. Apesar de muito aquém das necessidades mínimas, é significativo o avanço no número de pesquisas e de pesquisadores dedicados ao tema.

As organizações da sociedade civil, sejam as organizações sindicais, movimentos populares, redes temáticas que agregam um conjunto amplo e variado de organizações (associações, cooperativas, ONG, etc.) que compõem o mundo rural, apesar de estarem articuladas às ações nos territórios, ainda não tem nos recortes suas estratégias de planejamento e organização da ação. Isto, de certo modo, reflete o grau de incerteza quanto à institucionalização deste recorte e o desenho da política que não cria incentivos para que os recortes possam ser mais valorizados.

A academia tem um papel irrevogável de analisar criticamente as iniciativas e as políticas públicas, mas o Estado e os Governos têm uma necessidade inadiável de inovação para acompanhar as mudanças que se dão no interior da sociedade e das demandas sociais. Esta inovação está para além do que já se comprovou como adequado ou possível. Por isso, acompanho Max Weber (1973):

“... é absolutamente certo, e assim o prova a História, que neste mundo nunca se consegue o possível se não se tentar, constantemente, o impossível”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, L. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: Relatório Final do Projeto Civil Society and Governance. 2000.
- BONNAL, P.; KATO, K. Análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial, PRODUTO 3, RELATÓRIO FINAL, 2009, 110 p.
- COHEN, J.; ARATO, A. Civil Society and Political Theory, Cambridge, Mass. The MIT Press, 1992.
- COREZOLA, F.; OLIVEIRA, C.D.; ALMEIDA, M. G. Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao programa territórios da cidadania. Revista Raízes, neste número
- COSTA, S. Contextos de construção do espaço público no Brasil. Novos Estudos Cebrap, 1997.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra; 2002
- GUY, P. Political Institutions, Old and New. In: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H. D. A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- HABERMAS, J. Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade. Tomos. Rio de Janeiro. Tempo brasileiro; 1997.
- PECQUEUR, B. Lé Développement Local, Ed. Syros, 2ème édition, Paris, 2000.
- PIRAUX, M.; AZEVEDO, S. G. De; TONNEAU, J-P. Os animadores, os políticos e a sociedade civil: a realidade e os limites da governança territorial. O caso do território do TASPP no Nordeste brasileiro. Revista Raízes, neste número.
- YOUNG, I. M. Political Institutions, Old and New. In: GOODIN R. E.; KLINGEMANN, H. D. A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- SEN, A. Development as Freedom, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- TORRE, A. Conflitos e governança dos territórios. Revista Raízes, neste número.
- TEIXEIRA, E.C. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.
- WEBER, M. O político e o cientista. 2 ed. Tradução de Carlos Grifo. Lisboa: Presença, 1973.