

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.)

DESAFIOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL NOS TERRITÓRIOS INCORPORADOS AO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA¹

Fernanda Corezola, Carlos Douglas Oliveira, Maria Graça Almeida

RESUMO

O presente artigo trata da estratégia de desenvolvimento territorial frente ao Programa Territórios da Cidadania, constituído em 2008 pelo Governo Federal. Apresenta a estratégia territorial do governo, frente à política para o Brasil Rural e explicita os principais desafios de governança nos territórios da cidadania, a partir das percepções de gestores públicos ligados diretamente a estratégia e dos principais atores territoriais envolvidos nos territórios. Os desafios apresentados abordam temas relativos a gestão pública e gestão social, tais como participação, controle social, formação e qualificação política, técnica e institucional dos agentes públicos e da sociedade civil que compõem as institucionalidades territoriais, assim como a sustentabilidade dessas organizações e trâmites de projetos territoriais. O conjunto de considerações apresentadas indica elementos fundamentais que devem ser enfrentados para o avanço da estratégia territorial no desenvolvimento rural sustentável.

Palavras-chave: governança territorial, Territórios da Cidadania, Brasil

CHALLENGES OF THE TERRITORIAL GOVERNANCE IN TERRITORIES INCLUDED IN THE CITIZENSHIPS TERRITORIES PROGRAM

ABSTRACT

This text faces the development strategies over the Citizenships Territories Program improved by Federal Government in 2008. Shows the stakeholders and public agents main perceptions in a government territorial strategy in a Brazil's Rural Policy and citizenships territories governance challenges. The challenges presented address issues relating to public administration and social management, such as participation, social control, training and qualification policy, technical and institutional public agents and civil society that make up the territorial institutionalities as well as the sustainability of these organizations and territorial projects implementation. The set of considerations presented indicates the key elements that must be met to advance the regional strategy on sustainable rural development.

Key words: territorial governance, Citizenships Territory, Brazil

Fernanda Corezola. Diretora do Departamento de Gestão Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). fernanda.corezola@mda.gov.br

Carlos Douglas Oliveira. Consultor em desenvolvimento territorial da SDT. carlos.oliveira@mda.gov.br

Maria Graça Almeida. Consultora do Instituto de Assessoria ao Desenvolvimento Humano. maria.almeida@consultor.mda.gov.br

¹ Este artigo expressa algumas sínteses discutidas com colegas e colaboradores da SDT e foi 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

Esse artigo trata do tema ligado aos dispositivos de governança na estratégia de desenvolvimento territorial e tem como objetivo apontar e discutir os desafios no campo da governança territorial frente ao Programa Territórios da Cidadania criado pelo governo no ano de 2008.

O tema governança é um assunto bastante discutido em várias esferas, especialmente pelos pesquisadores. No entanto, o tema governança territorial é recente e surge com a estratégia de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial, preconizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Essa Secretaria tem sob sua responsabilidade, desde 2003, quando foi criada, a implementação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), cuja finalidade é apoiar a participação da sociedade, incentivar a autonomia dos territórios na gestão do desenvolvimento e ampliar o apoio às populações rurais de forma a promover a capacidade destes territórios de se autogerir, de gerar riquezas que beneficiem os diferentes segmentos que nele vivem ou que com ele se relacionam, assim como incrementar a articulação da gestão de políticas públicas com as demandas sociais. Isto passa, sobretudo, por investimentos na ampliação de capacidades individuais, organizativas e representativas.

Na perspectiva da estratégia territorial, o termo governança territorial pode ser definido como “as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (Dallabrida, 2006). Ou seja, é a capacidade dos atores sociais dos territórios de realizar a gestão social, entendida como a gestão da coisa pública, não necessariamente governamental, assim como dos interesses sociais, compartilhando o poder de decisão entre o Estado e a sociedade civil. A idéia de governança, que emergiu fortemente a partir dos anos 90, seria, por assim dizer, uma forma de apostar na capacidade de atuação conjunta entre um e outro. Com esta perspectiva, a novidade destes espaços lança desafios tanto para o Estado quanto para a sociedade civil no que tange à participação, ne-

gociação, autonomia, ao reconhecimento dos diferentes interesses e democratização do processo de tomada de decisões.

Para refletir sobre os desafios da governança territorial, propósito deste artigo, partimos de documentos institucionais do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), sendo este coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Para identificarmos estes desafios no PTC, consideramos a percepção de dirigentes de Colegiados Territoriais, complementada com a percepção de gestores públicos, técnicos e alguns pesquisadores² que vem discutindo o processo de desenvolvimento rural sustentável no âmbito dos programas referidos.

A seguir, apresentamos um breve resgate da estratégia territorial, iniciada com o PRONAT, até a implantação mais recente do PTC. Depois, apontamos alguns desafios do ponto de vista dos atores sociais dos territórios, nossas considerações sobre esses desafios e, por fim, outros que consideramos importantes a serem superados no processo de governança territorial nos territórios incorporados ao PTC.

1. A ESTRATÉGIA TERRITORIAL NO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A proposta do Governo Federal de implementar uma estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial é fruto de um debate em torno do tema desenvolvimento sustentável, iniciado nos anos setenta. Desde então, o tema tem se ampliado e permeado o discurso das diferentes áreas de conhecimento, dos formuladores e executores de políticas públicas bem como da sociedade civil organizada em geral.

Por meio do PRONAT, o MDA iniciou a estratégia de desenvolvimento dos territórios rurais considerando que esses são espaços socialmente construídos, que permitem a integração, articulação e concertação entre os diversos atores sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas que neles se manifestam. Esta noção de território extrapola a de espaço físico, apóia-se na idéia de espaço, mas não se restringe à delimitação geográfica propriamente dita.

² Explicitada em diversos documentos de pesquisa e eventos, que serão citados posteriormente.

Partindo de uma nova perspectiva conceitual em relação ao desenvolvimento sustentável e procurando superar, no meio rural, as persistentes desigualdades econômicas e sociais, o PRONAT tem como objetivo geral promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que busquem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural mediante três eixos estratégicos: i) Organização e fortalecimento dos atores sociais; ii) Adoção de princípios e práticas da gestão social; iii) Promoção da implementação e integração de políticas públicas (Brasil, 2005, p.7) que se desdobram em quatro áreas de resultado sob a responsabilidade da SDT: fortalecimento da gestão social, articulação de políticas públicas, fortalecimento de redes sociais de cooperação e promoção da dinamização econômica.

A abordagem territorial está alicerçada em três elementos fundamentais (Brasil, 2008a): i) a instituição do território rural ou de identidade criado a partir de elementos da identidade, seus limites, características geográficas, históricas, sociais, econômicas, políticas e institucionais comuns; ii) a constituição de uma nova institucionalidade que congregue as organizações da sociedade civil e as esferas do poder público, que é o Colegiado Territorial, o qual promove a gestão social do desenvolvimento territorial; e iii) o planejamento territorial, como manifestação da vontade e da visão de futuro do território, traduzida em plano, programas e projetos.

Considera-se que esses elementos criam as condições necessárias para que as políticas finalísticas do MDA e de outros ministérios contribuam com o desenvolvimento rural sustentável com maior efetividade na redução da pobreza, no combate à exclusão social e na diminuição das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 2008b).

Com o avanço da estratégia territorial, no âmbito das políticas de desenvolvimento rural, o Governo Federal resolve ampliar essa política em 2008 criando o PTC, que é um programa de desenvolvimento e garantia de direitos sociais voltado às regiões rurais com maior concentração de pobreza rural e baixo dinamismo econômico. Seu objetivo central é justamente superar a pobreza e gerar trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável, com enfoque territorial (Brasil, 2008c).

Os objetivos específicos desse programa são (Brasil, 2009): i) inclusão produtiva das populações pobres; ii) busca da universalização de programas básicos de cida-

dania; iii) planejamento e integração de políticas públicas e iv) ampliação da participação social. Os territórios rurais selecionados para integrar esse programa se beneficiam da ação articulada de dezenas de órgãos federais, que passam a organizar melhor a sua oferta nestes espaços e buscam, a médio prazo, integrar as ações.

Inicialmente foram selecionados sessenta (60) territórios de identidade, depois ampliados para cento e vinte (120) territórios em 2009. Os critérios para seleção destes territórios foram: a) ser território rural, conforme o Programa desenvolvido pelo MDA; b) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); c) concentração de Agricultores(as) Familiares e Assentados(as) da Reforma Agrária; d) concentração de populações quilombolas, indígenas e de pescadores; e) número de beneficiários do Programa Bolsa Família; f) número de municípios com baixo dinamismo econômico; g) índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); h) ruralidade; i) prioridades ou políticas de governo, como mesorregiões, Conselhos de segurança alimentar, Amazônia Legal, Arco Verde, Reservas Extrativistas, Revitalização da Bacia do Rio São Francisco, dentre outras.

A gestão desse Programa é feita em vários níveis. Na esfera nacional, através de um Comitê Gestor Nacional que reúne representantes dos ministérios parceiros. Nos Estados, através dos Comitês de Articulação Estadual (CAE), compostos por representantes dos órgãos federais atuantes no Estado, pelos governos estaduais e por representantes das prefeituras municipais; nos territórios, por meio do Colegiado Territorial composto paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil dos municípios que integram o território.

O Comitê Gestor Nacional, que faz a coordenação geral e define a estratégia de implementação é conduzido pela Casa Civil da Presidência da República, com vistas a assegurar o nível de prioridade que o governo dá e as articulações intragovernamentais necessárias à articulação de políticas que o programa pretende promover.

O CAE é uma instância consultiva e propositiva do programa cujas atribuições são: apoiar a organização e mobilização dos colegiados, fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios, acompanhar a execução do Programa, auxiliar na sua divulgação nos Estados e apresentar sugestões de novos territórios e de ações para esses espaços. Os governos estaduais são convidados a participar, conjuntamente, de

todas as atividades e da organização do Programa Territórios da Cidadania através do CAE, do Colegiado Territorial, da parceria nas ações do Programa e da inclusão de ações do Governo Estadual na matriz de ações do Programa.

Os Colegiados Territoriais constituem a instância política de deliberação sobre o processo de desenvolvimento sustentável do território. Um espaço de participação social, de representação, articulação e concertação política. No PTC esse colegiado tem como atribuições: dar ampla divulgação sobre as ações do Programa, identificar demandas para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão pré-estabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes), promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais, contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações, sistematizar as contribuições para o Plano de Execução das ações federais e exercer o controle social do Programa. Esses Colegiados foram, num primeiro momento, constituídos majoritariamente com representantes da sociedade civil, em especial de agricultores(as) familiares. Eles eram orientados a mobilizar, pescadores(as) artesanais, povos indígenas, comunidades tradicionais, jovens, mulheres e as Prefeituras Municipais, todavia a participação dessa diversidade social era mais escassa e os dirigentes municipais pouco participavam. Sem dúvida, o foco estava nos segmentos populacionais rurais mais organizados da agricultura familiar e, portanto, a problemática destes segmentos era que se impunha social e politicamente na agenda dos territórios.

Com o PTC, os Colegiados tiveram de ser ampliados para atender seus critérios, especialmente em virtude da diversidade de programas e ações propostas pelo Governo Federal. Essa ampliação se constituiu em incluir, nos Colegiados Territoriais, a representação de Governos Estaduais, do Governo Federal, dos Conselhos Setoriais (de Saúde, Educação, Assistência Social, CONSAD, Cultura, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Rural, Fórum das Mesorregiões), das universidades e escolas técnicas públicas. No caso da sociedade civil em incluir representantes de atores econômicos como as associações comerciais, industriais, da agricultura, as cooperativas, entre outros, de-

pendendo da realidade de cada território.

O PTC avançou no incentivo ao controle social, através do Portal da Cidadania³, que constitui uma ferramenta na internet a qual permite a todos os cidadãos acompanharem o andamento das ações previstas no Programa para os territórios, bem como a aplicação dos recursos financeiros em cada território incorporado a ele. São publicados balanços anuais da execução física e financeira por território. Os Colegiados Territoriais são incentivados a fazerem uso dessa ferramenta, assim como os diversos órgãos de governo que fazem parte do Programa. Mesmo assim, o controle social ainda é considerado como um desafio conforme será referido no item seguinte.

2. DESAFIOS À GOVERNANÇA TERRITORIAL

2.1. DESAFIOS DO PONTO DE VISTA DOS ATORES TERRITORIAIS

A governança territorial se expressa na capacidade, dos atores sociais dos territórios, de realizar a gestão social, ou seja, na capacidade das pessoas e delas, em ação social, gerarem resultados políticos e sociais para os territórios, compartilhando o poder de decisão entre o Estado e a sociedade civil. A capacidade de análise e proposição de alternativas para enfrentar os desafios que estão postos, seja a sustentabilidade da estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial, seja dos programas específicos que apóiam esta estratégia, seja da própria institucionalidade Colegiado Territorial, é um indicador não somente da disponibilidade do capital humano e social em si, mas das condições para uma efetiva governança territorial.

A qualificação política, técnica e institucional da representação da sociedade civil e do poder público para atuarem nestes novos espaços requer um aprendizado fundamental para a convivência com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses, em grande parte, divergentes e diversos.

Para subsidiar nossa análise neste artigo, sem querer representar as opiniões que os diversos atores territoriais podem expressar, apresentamos a seguir uma síntese da avaliação realizada por uma parte representativa dos integrantes de Colegiados Territoriais, num diálogo com

³ www.territoriosdacidadania.gov.br

uma parcela dos gestores públicos que coordenam a estratégia territorial. Trata-se do III Encontro Nacional de Colegiados Territoriais⁴, cujos resultados nos deram subsídios para apresentar e discutir nesse ítem os desafios de governança no PTC.

Nesse encontro foi, apontado que, apesar do PTC ter avançado na oferta e articulação de políticas públicas para os territórios, assim como na articulação entre os governos municipais, estaduais e federal, ainda há desafios que precisam ser superados a longo e médio prazos. Do ponto de vista dos atores territoriais, esses desafios encontram-se basicamente relacionados a (Brasil, 2008c):

- diversidade de estratégias metodológicas dos diversos órgãos do Governo Federal que atuam no programa;
- pouca participação e envolvimento de gestores públicos nas ações territoriais;
- dificuldade de realizar o controle social das ações territoriais;
- fragilidade do processo de formação dos atores públicos e da sociedade civil dos territórios e
- dificuldade de garantir a sustentabilidade das institucionalidades e da estratégia de desenvolvimento territorial.

Estes desafios são melhor explicitados a seguir. Para os atores territoriais, a diversidade de estratégias metodológicas dos órgãos do Governo Federal que atuam diretamente nos territórios, trazem desafios como: a necessidade de articular uma estratégia metodológica entre os ministérios, construindo um padrão de ferramentas para proposição e acompanhamento de projetos; a necessidade de melhorar a orientação por parte dos ministérios sobre a forma de execução de suas ações nos territórios, tendo em vista que essas instituições geralmente não participam da dinâmica dos mesmos, portanto, nem sempre se fazem presentes para que a sociedade civil defina conjuntamente como executar.

Sobre a participação e o envolvimento de gestores públicos nas ações territoriais, ainda é considerado pelos atores territoriais como frágil e precário ou muito reduzido, e por vezes atrapalharia o processo de desenvolvimento do território. Com isso, também concordam Delgado *et al* (2008), com base no relato de represen-

tantes de Colegiados Territoriais.

A inadimplência de algumas prefeituras e a burocracia das regras e procedimentos requeridos por um dos executores das ações territoriais, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), dificultariam o processo de implementação de projetos para o desenvolvimento dos territórios. Além disso, o poder público, de modo geral, teria dificuldade em entender a gestão social de políticas públicas. Boa parte da fragilidade na participação do poder público estaria relacionada ao pouco entendimento da concepção da estratégia de desenvolvimento territorial, num contexto em que a visão municipal prepondera sobre a noção de território.

Sobre a dificuldade de realização do controle social das ações territoriais, os atores sociais dos territórios consideram que o monitoramento dos projetos e das ações territoriais constitui um desafio para as instâncias colegiadas. Leite *et al* (2008), ao ouvirem alguns atores territoriais, confirmaram que a utilização efetiva e regular de monitoria, acompanhamento e avaliação dos resultados do PTC, ainda está por ser feita, mesmo que seja uma das principais preocupações manifestadas nos Colegiados Territoriais e pela coordenação do Programa.

Acerca da fragilidade do processo de formação dos atores territoriais, estes consideram que ainda constitui um desafio do desenvolvimento de processos que assessorem os Colegiados Territoriais na ampliação de sua capacidade de definir e propor projetos e ações territoriais. Ainda é frágil o processo de capacitação dos atores públicos e, sobretudo de atores da sociedade civil que participam dessa organização territorial. Há necessidade de capacitação dos membros dos Colegiados Territoriais sobre concepções de desenvolvimento territorial, que amplie a visão dos mesmos para uma política de Estado.

Na perspectiva da formação como um desafio do Programa Territórios da Cidadania, Leite *et al* (2008) considera que “é preciso ainda pensar no processo de capacitação dos atores sociais, que efetivamente poderão promover a interlocução com as políticas públicas, para operarem de forma mais efetiva na gestão dos territórios.”

Para Delgado *et al* (2008), um desafio nesta área é “dinamizar o processo de formação e capacitação de

⁴ Realizado em novembro de 2008 no município de Beberibe – CE, com a participação de 356 dirigentes de Colegiados Territoriais (sociedade civil e poder público), que discutiram com representantes da administração federal (MDA) suas percepções iniciais sobre a estratégia territorial.

gestores públicos (principalmente municipais e estaduais) que ainda não se envolveram com a estratégia territorial e daqueles que fazem parte dos Colegiados Territoriais”.

Sobre a sustentabilidade das institucionalidades e da estratégia de desenvolvimento territorial é posto pelos atores territoriais que é necessária a criação de um fundo financeiro para permitir o custeio das ações dos Colegiados Territoriais (reuniões, oficinas, assessorias, etc.). Para eles, é preciso dispor de pessoas que participem e tenham o entendimento político do papel dessas institucionalidades. De um modo geral, os integrantes dos Colegiados se classificariam em dois grupos: aqueles que participam e apóiam a estratégia porque compreendem a luta em torno de um modelo alternativo de desenvolvimento e as conquistas dos movimentos sociais e um outro grupo motivado predominantemente pela possibilidade de acesso aos recursos financeiros do território. Portanto, para garantir a sustentabilidade desta institucionalidade seria necessário fortalecer a capacidade das pessoas que participam deste processo de organização territorial pela causa do desenvolvimento e também dar certa autonomia financeira para promover os processos organizativos do Colegiado. Significa dizer que é necessário qualificar as condições de governança territorial.

A sustentabilidade do Colegiado está também fragilizada pela dificuldade de articular dentro de um mesmo espaço de pactuação os vários entes federativos (municipal, estadual, federal), inclusive nos casos em que o recorte territorial envolve mais de um Estado. Outro aspecto apontado é a necessidade da articulação entre os Colegiados Territoriais de todo o Brasil, com a perspectiva de fortalecer a estratégia de desenvolvimento territorial supondo que assim dar-se-á sustentabilidade ao processo de desenvolvimento rural.

Sobre a operacionalização financeira do Programa, Delgado *et al* (2008) argumentam que é preciso criar mecanismos de financiamento diferentes dos existentes com a CAIXA, que parece não se adequar à estratégia territorial. Nessa perspectiva, considera-se também como um desafio que os Colegiados Territoriais consigam que a CAIXA participe como membro dos Colegiados Territoriais (Delgado *et al*, 2008).

Outros aspectos pontuados pelos Colegiados apare-

cem também como desafiadores ao Programa Territórios da Cidadania. Um destes é a necessidade de integração dos ministérios para articulação das políticas e recursos financeiros, estabelecendo maior diálogo e articulação entre eles e outros entes governamentais envolvidos nos territórios. Nesse sentido, sugerem a criação de novos canais de comunicação que assegurem que as pactuações nacionais cheguem de forma integrada na base territorial e, para a integração de ações, que seja estabelecido um diálogo entre as políticas existentes, como por exemplo a articulação da política territorial com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Os resultados da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (ICNDRSS)⁵ também podem ser percebidos como resultado da capacidade de governança territorial, na medida em que os atores sociais, lá reunidos, definiram a abordagem territorial como central para o desenvolvimento rural sustentável e apontaram como desafio o fortalecimento das articulações entre os níveis federal, estadual, territorial e municipal, visando ampliar os princípios da intersetorialidade e da complementaridade, tanto no caso das políticas públicas quanto nos órgãos colegiados gestores destas políticas, a partir de decisões tomadas no âmbito de planos municipais, territoriais e estaduais de desenvolvimento rural sustentável e solidário.

De modo coerente com o que vem sendo propugnado na estratégia de desenvolvimento rural, a partir da abordagem territorial, os atores sociais incluíram nas resoluções da ICNDRSS a busca da construção da igualdade étnico-racial, que deve ser assegurada a partir dos territórios e do combate a todas as formas de discriminação: “A implantação do projeto de transformação do rural brasileiro depende da construção de uma articulação política entre os setores comprometidos com estratégias territoriais de produção e de desenvolvimento.”

Essas manifestações, seja no Encontro de Colegiados Territoriais, seja na ICNDRSS expressam avanços no processo de governança territorial; revelam o amadurecimento da capacidade de obter resultados na luta política e social destes Colegiados, amadurecimento este que se revela inclusive na similaridade de percepções com alguns especialistas e com as que os próprios integrantes do governo vêm construindo a respeito dos desafios

⁵ Realizada em Recife – PE, em junho de 2008, com ampla participação de representantes dos Colegiados Territoriais de todo Brasil.

que estão postos, tanto para o PTC quanto para a estratégia de desenvolvimento rural numa perspectiva sustentável.

2.2. DESAFIOS DE UM PONTO DE VISTA GOVERNAMENTAL

Sem pretender expressar uma visão representativa do governo federal a cerca dos desafios que estão postos à governança territorial, e sim contribuir para um momento de análise sobre os processos que estão se desenvolvendo a partir da implementação da estratégia de desenvolvimento territorial, em especial a partir do PTC, tecemos um conjunto de considerações acerca de alguns desafios do momento. Talvez caiba dizer que não fizemos uma hierarquia de problemas, o que poderá vir a ser feito em outra oportunidade, mas tratamos de identificar questões desafiadoras observadas em múltiplos diálogos nos processos vivenciados na gestão pública.

A governança territorial tem como componente primário a instituição dos Colegiados Territoriais que estabelecem relações com os entes públicos, governamentais ou não, na esfera municipal (dos múltiplos municípios que integram o território), estadual e federal, com outros órgãos colegiados (conselhos) e entre si, ou seja, entre Colegiados Territoriais de cada Estado e no país.

As condições dadas ao PTC foram a existência de territórios delimitados e identificados além de uma capacidade social (e humana) e político-institucional (Colegiados Territoriais) capaz de construir pactos e estabelecer processos de planejamento para este espaço construído socialmente (território). Quando a implementação efetiva do PTC não encontra estas condições bem desenvolvidas pode-se supor maiores dificuldades na execução das políticas públicas e, provavelmente, menos resultados efetivos e visíveis à sociedade.

Quanto maior é a capacidade humana e social de articulação entre todas as institucionalidades, na busca de soluções para os problemas e para a implementação do planejamento e das políticas, maiores as chances de serem obtidos resultados satisfatórios.

Desta forma um dos principais desafios à governança territorial que tem uma relevância estratégica, do nosso ponto de vista, é o fortalecimento das redes sociais de cooperação, a formação de agentes de desenvolvimento, sejam agentes públicos sejam da sociedade civil, para a

gestão social das políticas públicas em especial para as ações de planejamento territorial.

Outra questão associada é a necessária distinção entre gestão pública e gestão social. Por vezes, observa-se uma certa confusão quanto ao entendimento do que é fazer gestão social⁶ e o que é fazer gestão pública, que é responsabilidade dos gestores públicos, legitimamente eleitos para tal e que dispõem de estruturas profissionalizadas, administrativas, técnicas e político-institucionais. Quando esta confusão ocorre é preciso que os papéis sejam esclarecidos.

O PTC se constitui numa organização inovadora da oferta de políticas públicas federais a territórios rurais selecionados, cuja implementação aponta desafios tanto à gestão pública quanto à gestão social que precisam ser superados. O que distingue é a ênfase e as responsabilidades de cada ator ou gestor no processo de governança territorial.

Para o gestor público, principalmente em nível nacional e estadual os desafios estão em: i) superar as dificuldades das estruturas governamentais e dos agentes públicos para ajustar o planejamento de suas políticas gerais ou segmentadas a abordagem territorial, que é distinta da abordagem municipal e mesmo nacional e, ii) conseguir integrar ações setoriais entre as instituições (p.e. na área agrícola) e integrar ações intersetoriais numa ótica multidimensional (p.e. na área ambiental e agrícola, nas dimensões econômico-produtivas e ambientais).

Dito de outro modo, há necessidade de afirmação da visão de que o desenvolvimento sustentável se dá na perspectiva multisetorial e multidimensional, que se implementa e gera resultados a médio prazo, que valoriza as potencialidades locais sem perder de vista as potencialidades externas que advêm de experiências e perspectivas comerciais ou culturais de outros Estados ou de mercados, inclusive em outros países.

Essas dificuldades se reapresentam nos esforços de articular e integrar políticas concebidas pelos governos estaduais. Se é verdade que o PTC é um indutor da organização das ofertas de políticas estaduais disso não decorre uma disposição política e uma facilidade operacional de fazê-lo. Trata-se de um processo inovador para todos. A abordagem territorial exige redesenho de algumas políticas, alocação de recursos específicos para

⁶ Entendida por nós como o ato de administrar e cuidar dos interesses públicos colocando-os em negociação, entre diferentes sujeitos, segmentos e agentes institucionais, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão, sobre o que é possível, entre o poder público e a sociedade civil.

os territórios e um grau de controle e acompanhamento da execução também específicos, territorializados. É preciso criar instrumentos para este acompanhamento internamente nos governos e para que estes possam tornar públicos seus resultados.

Outro desafio que se apresenta é o de enfrentar a discussão do pacto federativo e do papel dos municípios no desenvolvimento rural sustentável. O PTC provoca um reposicionamento das prefeituras na sua relação com a sociedade civil, com os outros governos municipais do território e com os governos estadual e federal. As prefeituras são chamadas a compartilhar atribuições e se obrigam a sair da perspectiva local e isolada e pensar na escala, na amplitude do território, com as interfaces e os problemas e dificuldades comuns aos municípios do território, assim como pensar num melhor aproveitamento das potencialidades municipais em prol da resolução destes problemas e dificuldades que não são singulares dos municípios, que são comuns ao território.

Os governos têm a responsabilidade de fazer as políticas serem executadas e atingirem seus objetivos e resultados. A operacionalização administrativa e financeira das políticas e projetos traz consigo muitas dificuldades para o acompanhamento da sociedade civil. Por isso o PTC criou o CAE, como instância para facilitar a comunicação entre os entes de governo e organizar a ação pública. Por isso o CAE não é um espaço do Colegiado Territorial e sim um espaço de governo, que busca organizar a gestão pública e pensar formas desta se relacionar melhor com o processo de gestão social.

A criação dos CAE também é nova e não está “acabada”. O governo vem fazendo múltiplos esforços para organizar a oferta (de 22 ministérios em mais de duzentas ações), assegurar que elas sejam executadas e fazer sentar à mesa os entes federados. O CAE não substitui o papel dos ministérios e secretarias na implementação de seus programas e ações, mas convoca-os à ação, à articulação e a prestarem contas.

Fazer com que a gestão do plano territorial se torne instrumento indutor de resultados efetivos, é outra questão desafiadora que devemos destacar. Nesse sentido, se impõe a necessária qualificação da articulação dos CAE com os Colegiados Territoriais que, inclusive precisa ser melhor clarificada. É preciso que essas duas instâncias dialoguem para contribuir na construção de um planejamento territorial que considere os reais problemas do conjunto das populações do território, sem ignorar a

diversidade social (tentação do agrícola), que aponte perspectivas de futuro viáveis, que dialogue com as políticas disponíveis e aponte oportunidades de convergência. A governança territorial se dá quando Colegiados e CAE, por exemplo, conseguem obter consensos para a condução dos projetos. Também se dá quando conseguimos ver as confluências entre o planejamento territorial e o planejamento governamental, que não se confundem e que podem ser otimizados.

O PTC requer, por sua natureza, um adensamento das relações sociais e políticas porque a resolução de conflitos e o estabelecimento de alianças explícitas ou não, são fundamentais para obtenção de resultados positivos. A execução de políticas públicas no país, hoje, é mediada permanentemente pela ação de múltiplos agentes administrativos. Muitas vezes com entendimentos diversos sobre a legislação ou sobre as regras aplicáveis para fazer um processo andar para frente e não parar.

Muitas das políticas públicas são interrompidas por divergência entre os agentes públicos acerca da regularidade dos procedimentos. Perdem-se prazos e, por decorrência, recursos, por desconhecimento de normas técnicas etc. Nestes momentos muitas vezes as habilidades pessoais e capacidades de fazer gestão social podem fazer a diferença e levar a obtenção de soluções.

Fazer acompanhamento da execução de políticas e monitorar resultados e impactos é outro desafio tanto aos governos quanto à sociedade representada nos Colegiados Territoriais. Se for verdade que faltam meios para tornar públicos os avanços na execução das políticas (sistemas, indicadores, entre outros), também é verdade que falta aprimorar rotinas de seguimento desses acompanhamentos, de cobrança no alcance de resultados e impactos. O aspecto fiscalizatório e, mesmo em contextos de denúncia sobre a má condução das políticas públicas, contido no controle social, deve levar a resultados vantajosos, a ganhos para os beneficiários, para as comunidades, para os territórios.

A qualificação da forma de organização do Colegiado é necessária para atender dois objetivos. Um é tratar e inserir a diversidade social que o compõe e a diversidade temática das questões e políticas que precisam ser abordadas e acompanhadas pelo Colegiado. Desta forma, é a própria governança territorial que requer uma especialização em câmaras ou comitês temáticos. A abordagem territorial enfrenta temas difíceis como a inclusão de modo articulado de segmentos sociais absoluta-

mente diversos em termos sócio-identitários como, por exemplo, agricultores familiares e indígenas. Estas dificuldades que já estavam postas antes do PTC, por vezes se agravam, na medida em que no Colegiado Territorial o volume de recursos e de ações ou projetos correspondentes se ampliam e se diversificam. Por vezes ocorre uma espécie de disputa pela alocação dos recursos ou priorização de ações e esta tem que ser administrada. Para gerenciar estes conflitos, é preciso estabelecer relação com as estratégias já traçadas no planejamento territorial, sendo este concebido pelos atores que constituem de fato o território. Os Colegiados Territoriais estão desafiados a incluírem social e politicamente as populações que, tradicionalmente, ficam a parte do acesso às políticas públicas.

Outro desafio é discutir a questão da representação política nos Colegiados Territoriais. O modelo, hoje, é baseado na democracia representativa. Quem participam são as lideranças representativas das organizações da sociedade civil e do poder público. Temos, então, uma discussão acerca do valor de cada voto, quando este se faz necessário e do poder de representação de entidades com perfis, objetivos e número de associados ou pessoas mobilizadas muito distintas. Como regra, o Colegiado é o espaço da pactuação, do consenso, da busca por entendimentos entre os interesses diversos, dispensando, por exemplo, a votação por maioria. Mas, muitas vezes os interesses são muito diversos e os conflitos muito latentes. Não vamos enfrentar o tema nesse momento, mas reconhecemos que esse é um dos desafios da governança territorial e, portanto, está posto não somente aos agentes públicos, mas a todos os atores sociais dos territórios.

O processo de governança territorial promove uma revitalização do papel político das instituições que participam dos Colegiados Territoriais, porque chama organizações da sociedade civil para discutir política pública mais geral na perspectiva territorial, para se distanciar (temporariamente, é claro) da esfera singular ou corporativa, da luta reivindicatória e participar do debate político sobre os rumos e os modelos de desenvolvimento. Mas, materializar esta dimensão política mais geral não é uma obviedade e se coloca também como um grande desafio. A sociedade é chamada a participar, de modo a se co-responsabilizar pelas definições de política pública, por definições de aplicação de recursos públicos. E não somente reivindicar direitos. Não que isso seja pouco, mas muda a perspectiva. A sociedade tam-

bém está sendo exigida a se qualificar para qualificar sua intervenção social e politicamente.

Não podemos deixar de nos referir uma questão central que é a sustentabilidade dessa institucionalidade, que é o Colegiado Territorial. Este é um ponto de preocupação dos atores territoriais e também objeto da atenção no governo. Hoje está em processo de constituição a Rede Nacional de Colegiados Territoriais, que é uma rede social de governança, de organização mais horizontal e não hierarquizada entre os Colegiados Territoriais. Este pode ser um espaço estratégico para a sustentabilidade destas instâncias colegiadas que se revestem com uma posição de compartilhamento e complementariedade de interesses e propósitos entre Estado e sociedade civil. Ao governo fica o desafio de apoiar sem interferir de modo cooptativo, digamos assim, na autonomia e na capacidade destes Colegiados se organizarem enquanto instância de articulação e de representação política dos territórios nos espaços de construção, avaliação e implementação de políticas públicas.

Esse conjunto de considerações, seguramente não esgota os desafios que estão postos ao processo de governança territorial frente aos territórios rurais e em particular ao Programa Territórios da Cidadania mas indicam elementos fundamentais que devem ser enfrentados para avançarmos em direção a promoção do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Série Documentos Institucionais n.2. SDT/MDA, maio 2005.

BRASIL. Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Brasília: MDA/SDT. 2008-a.

BRASIL. CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO, 1. Brasília: MDA/CONDRAF. 2008-b.

BRASIL. ENCONTRO NACIONAL DE COLEGIADOS TERRITORIAIS, 3. Brasília: MDA-SDT, 2008-c. Relatório.

BRASIL. Territórios da Cidadania. Brasília: 2009. Folder do Programa.

DALLABRIDA, V.R. Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2006, Santa Cruz do Sul. Anais do III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2006. v. 1. p. 1-19

DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades. Brasília: IICA, 2008. Relatório de Pesquisa.

LEITE, S. P.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. Gestão social dos territórios. Brasília: IICA, 2008. Relatório de Pesquisa.