

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental

**PARTICIPAÇÃO, APRENDIZAGEM SOCIAL E O
DESENVOLVIMENTO DE REGIÕES RURAIS**

Luiz Carlos Beduschi Filho

São Paulo

2006

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental

**PARTICIPAÇÃO, APRENDIZAGEM SOCIAL E O
DESENVOLVIMENTO DE REGIÕES RURAIS**

Luiz Carlos Beduschi Filho

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Ambiental.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Abramovay
(PROCAM e Departamento de Economia da
FEA/USP)

São Paulo

2006

**PARTICIPAÇÃO, APRENDIZAGEM SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO
DE REGIÕES RURAIS**

Aluno: Luiz Carlos Beduschi Filho
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Abramovay
Instituição: PROCAM/USP

Parecer da Comissão Julgadora

Membros da Comissão Julgadora

Prof. Dr.
Instituição:

Prof. Dr.
Instituição:

Prof. Dr.
Instituição:

Prof. Dr.
Instituição:

Prof. Dr. Ricardo Abramovay
Instituição: Universidade de São Paulo
Presidente da Comissão Julgadora

Tese de Doutorado defendida e aprovada em ____de _____de 2006, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo.

Este trabalho é dedicado, com muito carinho, a meus pais, Luiz Carlos e Lucia Helena, que estão sempre presentes nas aventuras da minha vida.

Agradecimentos

Essa tese não teria sido realizada sem o apoio constante e a orientação cuidadosa do Prof. Ricardo Abramovay. Suas críticas, sempre precisas, e as palavras de apoio, oferecidas nos momentos certos, foram fundamentais nessa travessia – por vezes perigosa e incerta – chamada doutoramento. Mas, mais do que pela orientação acadêmica, agradeço ao Ricardo pela generosidade de haver compartilhado comigo parte de suas experiências e conhecimentos.

Os professores Pedro Roberto Jacobi e Ademar Ribeiro Romeiro contribuíram de forma muito especial durante o exame de qualificação, com sugestões de leitura e recomendações que foram de grande importância para a redação final da tese.

Com o professor José Eli da Veiga, de quem tive o privilégio de ser aluno, vivi um intenso processo de aprendizagem sobre as relações entre desenvolvimento e meio ambiente. Sua postura intelectual, sempre crítica na busca pela ampliação do conhecimento, é fonte de inspiração para todos os que se aventuram pelos caminhos da ciência.

O convívio com Tatiana Schor, Reginaldo Magalhães, Arilson Favaretto, Rodrigo Junqueira, Paulo Brancher e Maria Célia Souza, no nosso grupo de pesquisa sobre as Instituições do Desenvolvimento Territorial, coordenado pelo prof. Ricardo Abramovay, foi extremamente proveitoso e agradável.

Aos colegas da FAO, sou extremamente grato pelos incontáveis momentos de discussão e reflexão sobre os rumos do desenvolvimento das regiões rurais dos países latino-americanos, em especial a Fernando Soto Baquero, Gustavo Gordillo de Anda, Carlos Icaza, Rodolfo Oliveira, Marcos Rodriguez, Reynaldo Treminio, Alejandro Acosta, Simone DeHek, Benjamin Kiersch, Manoel Lesama e Fernanda Velasco.

Durante a pesquisa de campo, tive o apoio de um grande número de pessoas e organizações. Em Minas Gerais, a equipe da Emater foi um exemplo da conhecida hospitalidade daquele estado, em especial José da Silva Soares, Álvaro de Moura Goulart, Manuel Duque, Maria Helena Soares e José Ricardo Miglioli. No Ceará, a equipe da SDLR possibilitou todas as condições para a investigação, pelo que agradeço sinceramente a Alex Araújo, Fátima Falcão, César Rego Neto e Patrícia Neila. Tive ali, também, o prazer de conversar várias vezes com o prof. Jair do Amaral Filho, figura sensacional e grande incentivador da realização deste trabalho.

Devo agradecer à CAPES pelo apoio à realização da pesquisa. Aos professores, colegas e funcionários do Procam, pela sempre agradável convivência. Agradeço também aos colegas do Departamento de Economia Rural da FCAV-Unesp, onde tive o prazer de lecionar durante um semestre no recém criado curso de Administração.

Nossos amigos no Chile – Julien e Chloé, Felipe e Maca, Augustin, Nina, Claudia, Carlos e Alda, Pia e Tono – ajudaram a tornar esse período em terras andinas muito mais leve e divertido.

Ao Dani, à Ana Claudia e ao Fred que, mesmo de longe, sempre me apoiaram nessa empreitada. E à minha querida e saudosa avó, Dona Aninha, que até o último momento gastou as contas do seu terço rezando para que essa tese fosse terminada.

Por último, e mais importante, agradeço a Liviam, minha esposa e companheira de todos os momentos, pelo carinho, amor e confiança que sempre me ofereceu. Tive nela o meu porto seguro nessa jornada. Sem a sua presença constante ao meu lado teria sido impossível concluir esta tese. Por você partilhar comigo a sua vida, muito obrigado!

RESUMO

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos – **Participação, Aprendizagem Social e o Desenvolvimento de Regiões Rurais**. 2006. 169 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

O objetivo da pesquisa foi analisar se a participação de atores sociais em espaços coletivos de deliberação contribui efetivamente para melhorar a governança local em espaços rurais. Com base em duas experiências recentes de promoção do desenvolvimento regional nos Estados brasileiros de Minas Gerais e Ceará, discute-se como a interação entre diferentes atores influencia a alteração de comportamentos e a estruturação de ações coletivas que resultam em projetos territoriais voltados ao desenvolvimento. O que se destaca nessas experiências é o rompimento com a reprodução monótona, no âmbito dos vários conselhos gestores espalhados pelo Brasil, de padrões setoriais, pouco diversificados e com forte ênfase municipal da participação social. A principal conclusão do estudo é que a estruturação de espaços coletivos de deliberação e intercâmbio públicos encerram grande potencial de fortalecer a governança local e contribuir para o desenvolvimento de regiões rurais.

Palavras-chave: participação; aprendizagem social; governança local; desenvolvimento territorial

ABSTRACT

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos – **Participation, Social Learning and the Development of Rural Areas**. 2006. 169 f. Thesis (Doctoral) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

The purpose of this research was to analyze if the participation of social actors in collective spaces of public deliberation contributes effectively to improve the local governance in rural areas. On the basis of two recent experiences of planning for the regional development in the Brazilian States of Minas Gerais and Ceará, are argued how the interaction between different actors influences the alteration of behaviors and facilitates the sprouting of collective actions that result in territorial projects to the development. What it is distinguished in these experiences is the disruption with the monotonous reproduction, in the scope of the some participatory forums spread by Brazil, of sectorial standards, little diversified and with strong municipal emphasis of the social participation. The main conclusion of the study is that collective spaces of public deliberation and interchange disclose great potential to fortify the territorial governance and to contribute for the development of rural regions.

Keywords: participation; social learning; local governance; territorial rural development.

Lista de Siglas e Abreviações

ADESNOR - Agência de Desenvolvimento Territorial do Noroeste de Minas Gerais

ADR – Agência de Desenvolvimento Regional

ADSVRU - Agência de Desenvolvimento Sustentável e Integrado do Vale do Urucuia

AMNOR - Associação dos Municípios do Noroeste de Minas Gerais

ASBRAER - Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural

ASSOART - Associação de Artesãos do município de Orós

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CDR - Conselho de Desenvolvimento Regional

CENTEC - Instituto Centro de Ensino Tecnológico

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIAT - Comissão de Implantação de Ações Territoriais

CMDRS - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONSAD - Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar e Desenvolvimento

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COTEN - Conselho de Desenvolvimento Territorial do Noroeste de Minas Gerais

CRAJUBAR - Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (Municípios do Estado do Ceará)

EMATER/MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

EZ/EC - Empowerment Zones and Enterprise Communities

FAEMG - Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais

FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

FAO RLC - Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe

FETAEMG - Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado de Minas Gerais

FETRAECE - Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará

GTZ – Agência Alemã de Cooperação
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPECE - Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará
IDRC – International Development Research Center
LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil
MI - Ministério de Integração Nacional do Brasil
MIDEPLAN - Ministério de Planejamento do Chile
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OECD – Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG - Organização Não Governamental
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PPA - Plano Plurianual
PROMESO – Programa de Sustentabilidade dos Espaços Subregionais
PRONAGER - Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAF - Secretaria de Agricultura Familiar (Brasil)
SAGARPA - Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (México)
SDLR - Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial (Brasil)
SEAGRI - Secretaria da Agricultura e Pecuária do Ceará
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECITECE – Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará
SESC – Serviço Social do Comercio
SETE – Secretaria Estadual de Emprego e Trabalho do Ceará
SUBDERE – SubSecretaria de Desarrollo Regional (Chile)

Lista de figuras, quadros e tabelas

- Box 1 Proposta, objetivos e resultados esperados do Projeto de Desenvolvimento Regional
- Box 2 Estrutura Operacional do Programa de Desenvolvimento Regional do Estado do Ceará
- Box 3 Instrumentos utilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR)
- Quadro 1 Localidades e Entidades que coordenaram as ações de campo do PDR
- Quadro 2 Municípios e diferentes delimitações territoriais utilizadas por organizações locais e pelos programas federais que incidem na região
- Figura 1 Um marco analítico: Análise e Desenvolvimento Institucional (ADI)
- Figura 2 Distribuição dos Escritórios de Desenvolvimento Regional no Estado do Ceará.
- Figura 3 Mapa da Região Centro Sul/ Vale do Salgado
- Figura 4 Estrutura Organizacional do Conselho de Desenvolvimento Regional
- Tabela 1 Estrutura fundiária da região Noroeste de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
<i>Alerta ao leitor : de onde o autor está falando ?</i>	<i>21</i>
1 - DA RETÓRICA À PRÁTICA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ABORDAGEM EXPERIMENTAL	24
1.1 – A construção do discurso: a abordagem territorial para o desenvolvimento rural no âmbito das agências internacionais de cooperação	24
1.2 – A inspiração que vem de longe: experiências internacionais de desenvolvimento rural com enfoque territorial	31
1.2.1 – A Iniciativa Comunitária LEADER	34
1.2.2. EZ/EC – Empowerment Zones and Enterprises Communities Program	40
1.3 – Do discurso à prática: O Projeto de Desenvolvimento Regional da FAO	44
1.4 – Sobre a idéia de governança local	54
2- CONSTRUINDO O PROBLEMA DE PESQUISA E A HIPÓTESE	64
2.1 – A ação coletiva na Nova Economia Institucional: uma análise crítica	65
2.2 – Os territórios como campo: <i>habitus</i>, interesse e política.....	70
2.3 – Sobre os instrumentos utilizados na pesquisa de campo.....	76
3- DUAS EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: MUDANÇA COMPORTAMENTAL E APRENDIZAGEM SOCIAL .	79

3.1 - A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO CENTRO SUL/VALE DO SALGADO, NO ESTADO DO CEARÁ.....	80
3.1.1 – Mudança institucional e a dimensão local do desenvolvimento: o papel da SDLR	89
3.1.2 – A delimitação da região Centro Sul/Vale do Salgado: disputando o território	95
3.1.3 – Aprendizagem pela interação na região Centro Sul/Vale do Salgado: a revisão do Plano de Desenvolvimento Regional.....	99
3.2 - A EXPERIÊNCIA DO NOROESTE DE MINAS GERAIS.....	121
3.2.1 – O desafio da delimitação territorial no Noroeste de Minas Gerais.....	126
3.2.2 – A difícil construção de consensos: disputas, tensões e deliberação	131
3.2.3 – Aprendendo com a experiência local: iniciativas de promoção do desenvolvimento no Noroeste de Minas Gerais	145
4 – CONCLUSÕES.....	151
BIBLIOGRAFIA	160

INTRODUÇÃO

Organizações de agricultores familiares e assentados de reforma agrária negociando projetos produtivos com uma grande empresa multinacional. Agricultores patronais sentados à mesma mesa com representantes de trabalhadores rurais e ambientalistas. Prefeitos de distintos municípios, e de diferentes partidos políticos, articulando ações conjuntas que vão além dos interesses individuais de cada município. Mobilização da sociedade para a participação em espaços coletivos de planejamento. Atração de recursos externos para a execução de projetos. Exploração de novas atividades econômicas, agrícolas e não agrícolas, em áreas eminentemente rurais e envolvendo distintos atores. Criação de instâncias de discussão, deliberação e planejamento das quais participam: poder público, empresários, representantes de organizações não governamentais (ONG's), representantes de agricultores familiares e assentados rurais, associações comerciais, bancos, igrejas, clubes de serviços, universidades e outras organizações de ensino e pesquisa. Elaboração coletiva, com ampla participação social e negociada entre distintos atores, de planos de desenvolvimento regional sustentável que incorporam distintas dimensões do desenvolvimento: econômica, social, ambiental, cultural, política, institucional.

Expressão da utopia contida na idéia de desenvolvimento territorial?

Não exatamente!!

O que se descreve anteriormente, mais do que uma situação ideal e desejada pelos promotores do desenvolvimento rural, agora armados com a retórica do desenvolvimento territorial, são exemplos extraídos de duas experiências analisadas nesta tese: no interior do estado do Ceará e na região Noroeste do estado de Minas Gerais, diferentes atores sociais estão se mobilizando e articulando esforços em torno de ações coletivas que visam superar os constrangimentos que limitam o desenvolvimento de seus territórios.

O que distingue essas experiências é a aposta na diversificação dos horizontes da mobilização social para a promoção do desenvolvimento. Elas partilham a hipótese segundo a qual melhores resultados serão obtidos se a mobilização social for **diversificada socialmente** – não participam apenas agricultores, mas um conjunto muito mais amplo de atores sociais; **diversificada organizacionalmente** – não participam apenas atores governamentais, mas também ONG's, empresários e seus órgãos de representação, universidades, bancos, por exemplo; e **diversificada geograficamente** – a ação coletiva se organiza de forma a extrapolar os limites municipais.

Vistas de perto, essas três dimensões da diversificação da mobilização de atores – social, organizacional e geográfica - revelam-se verdadeiramente paradoxais.

Se essas experiências acontecem em áreas eminentemente rurais, porque a insistência em envolver outros atores que não apenas os agricultores? Além disso, porque o poder público estimula que outros segmentos – privado e não governamental – participem de processos decisórios que se relacionam, direta ou indiretamente, com a destinação e utilização de recursos públicos? Ou ainda, porque apostam na mobilização e articulação intermunicipal se os eleitores votam mesmo é nos municípios?

Esses paradoxos da ação coletiva voltada ao desenvolvimento de áreas rurais, e as formas como estão sendo enfrentados em duas situações distintas e específicas, são tratados nesta tese: busca-se aqui compreender como se organiza a ação social em processos localizados que apostam na coesão social como uma alavanca para o desenvolvimento.

A principal pergunta que orienta a investigação foi formulada da seguinte maneira: *o que explica, nas situações observadas, a existência de uma clara tendência à adoção, por parte de um conjunto amplamente variado de atores sociais, de novos comportamentos que se traduzem em ações coletivas que superam limites setoriais, organizacionais e municipais?*

É claro que a ação coletiva aqui é concebida de maneira diferente daquela exposta no livro hoje clássico de Mancur Olson: não se trata de concebê-la como um paradoxo – diante dos interesses individuais – mas como o resultado de identidades coletivas e de incentivos desenhados de maneira adequada.

O que se destaca nessas experiências é o rompimento com a reprodução monótona, no âmbito dos vários conselhos gestores espalhados pelo Brasil, de padrões setoriais, pouco diversificados e com forte ênfase municipal da participação social. Para Evans (2003), “...a preocupação recente com a dimensão institucional dos processos de desenvolvimento acabou levando ao surgimento de uma ‘monocultura institucional’, entendida como a imposição de versões idealizadas de instituições anglo-americanas baseadas em planejamento, cuja aplicabilidade presumivelmente transcende as culturas e circunstâncias nacionais”. Para esse autor, “os resultados frustrantes da monocultura institucional sugerem que a ‘virada institucional’ tome outras direções. O ‘enfoque de capacidade’ de Amartya Sen defende com firmeza um foco em instituições que envolvem ‘debate e

intercâmbios públicos” (Evans, 2003). Já Sabel (2005), ao analisar a nova arquitetura dos experimentos de governança nos países europeus, coloca a ênfase no papel da aprendizagem através da interação entre atores diferenciados.

Assim, a hipótese central do estudo pode ser formulada da seguinte maneira: *o que explica a alteração de comportamentos dos atores é a sua inserção em um dinâmico processo de aprendizagem social possibilitado pela interação em instâncias colegiadas com contornos organizacionais que estimulam a diversificação – social, organizacional, geográfica – da participação na elaboração de estratégias de desenvolvimento regional.*

A tese está dividida em 4 capítulos, além dessa introdução. No capítulo 1, discute-se o sentido atual que assumem experiências de promoção do desenvolvimento territorial, de forma a situar as experiências analisadas no contexto mais amplo das transformações recentes que fazem com que, diferente do que se poderia esperar, a localidade assumira papel central no debate renovado sobre desenvolvimento (Bardhan, 2004; Boisier, 2005; Finot, 2005). De fato, como afirma Bandeira (2006), “a institucionalização de ‘micro’ e ‘meso’ regiões acompanha uma tendência observada nas duas últimas décadas, tanto na literatura quanto na prática das políticas relacionadas com o tema”. Esse interesse nessa escala reflete, de certa forma, a insatisfação com os resultados das políticas tradicionais de desenvolvimento regional, em que o Estado influenciava diretamente as decisões de localização de empresas (Beduschi Filho e Abramovay, 2004). As respostas a essa insatisfação assumem a forma de abordagens que favorecem ações concebidas com enfoques de tipo “*bottom-up*”, envolvendo múltiplos atores em formatos organizacionais participativos (Bandeira, 2006), como é o caso da abordagem territorial para o desenvolvimento rural, que também enfatiza fatores como a importância das instituições

locais, a racionalidade dos atores, suas características culturais e comportamentais e a composição de redes sociais e econômicas localizadas (Bandeira, 2006).

Para Culpepper (2005), o surgimento e a proliferação de “instituições de governança colaborativa descentralizada” (*institutions of decentralised collaborative governance*) constitui uma das mais proeminentes inovações institucionais nos países desenvolvidos. Elas distinguem-se, fundamentalmente, por três características básicas: promovem interações rotineiras em um dado domínio político entre atores governamentais e não governamentais; operam fundamentalmente em níveis sub-nacionais; e os atores estatais não monopolizam a definição dos problemas ou métodos de implementação.

A participação em espaços colegiados é objeto de um amplo debate na ciência política. Ao analisar a literatura que indaga como fóruns participativos afetam a gestão e a implementação de políticas públicas, Cortes (2005a) encontra dois grandes blocos: os céticos em relação à capacidade desses mecanismos favorecerem a democratização da gestão pública ou a implementação de políticas, tornando-as mais eficientes, e os esperançosos, que acreditam na capacidade desses mecanismos virem a estimular a democratização da gestão pública e a implementação de políticas mais eficientes.

De certa forma, também no Brasil surgiram, nos últimos anos, inúmeras tentativas de inovação institucional com essas características, principalmente como resultado de processos de descentralização, o que demanda situar as experiências analisadas nesta tese no contexto mais amplo de renovação da ação pública, que tem como uma das suas

principais características a busca por novas formas de participação social em processos de promoção do desenvolvimento¹.

As localidades estudadas participam de um projeto experimental (Projeto de Desenvolvimento Regional – PDR) conduzido pelo Escritório Regional para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO RLC), o que faz com que seja necessário apresentar, de início, as principais características desse projeto e os pressupostos em que se fundamentou. É preciso discutir, também, as mudanças que vêm ocorrendo no campo específico da cooperação internacional, que recentemente vêm induzindo modificações de orientação que pretendem alterar o próprio sentido dos projetos de desenvolvimento rural. Por último, vale destacar que o fato de participar de tal projeto experimental influenciou, de certa forma, a decisão de alguns atores locais em participar de um jogo cujos resultados eram uma verdadeira incógnita.

O capítulo 2 trata da construção do problema de pesquisa e da hipótese que orientaram o trabalho de investigação. Dito de outra forma, nesse capítulo é construído o objeto de investigação, a partir da discussão de diferentes formulações conceituais que conformam a base teórica do estudo. São apresentados, também, os procedimentos metodológicos empregados durante a pesquisa de campo.

Em seguida, no capítulo 3, discutem-se as experiências da região Centro Sul/ Vale do Salgado, no Ceará, e da região Noroeste, em Minas Gerais. Nessas duas regiões, foram criados arranjos organizacionais para a promoção do desenvolvimento regional que permitem e estimulam o surgimento de comportamentos cooperativos entre diferentes

¹ A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tem na participação dos agricultores familiares e assentados rurais em Conselhos de Desenvolvimento Territorial um dos principais eixos de atuação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, incluído no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

atores que se estruturam ao redor de novas ações coletivas que extrapolam limites sociais, organizacionais e municipais.

Como esses arranjos não surgem espontaneamente, nem se mantêm no vácuo, sua existência não pode ser tomada, na análise, como um fato dado; ao contrário, esses arranjos organizacionais resultam de processos de negociação e estão incrustados em dinâmicas que são fruto da própria trajetória que os atores de uma determinada localidade percorreram, em sucessivas tentativas de criar as condições que lhes permitam melhorar suas condições de vida.

Dessa forma, para cada um dos casos estudados, são analisadas as condições específicas que permitiram (ou dificultaram) a emergência desses novos arranjos organizacionais nos territórios analisados e as suas relações com as alterações de comportamentos dos atores. Partindo da reconstrução dos caminhos trilhados em cada localidade, trata-se aqui, portanto, de discutir e colocar à prova a hipótese central do estudo. O surgimento de ações coletivas, estruturadas na forma de novos projetos territoriais, que extrapolam limites setoriais, governamentais e municipais, expressam concretamente a capacidade de aprendizagem social desses atores. Em última instância, pode-se dizer, portanto, que alterações nos comportamentos dos atores, estimulados por sua participação em um processo de “aprendizagem por interação”, engendram situações às quais, recentemente, dá-se o nome de “desenvolvimento territorial”.

Por último, no capítulo 4, são apresentadas e discutidas as principais conclusões do estudo. São também identificados os principais desafios a que devem enfrentar-se essas experiências, e sugeridas algumas recomendações, tanto para a formulação de políticas de

apoio ao desenvolvimento de áreas rurais, quanto para a condução de outros estudos similares que relacionem território, participação social e desenvolvimento.

Alerta ao leitor : de onde o autor está falando ?

As experiências aqui analisadas estão inseridas no marco de um projeto experimental conduzido pelo Escritório Regional para a América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO/RLC). O “Projeto de Desenvolvimento Regional”, conduzido por essa organização internacional e do qual o autor desta tese foi o coordenador, orientou e estimulou, de forma sistemática e normativa, a adoção de práticas que efetivamente orientavam-se por uma “abordagem territorial do desenvolvimento rural”. De fato, como sugere Favaretto (2006), a maioria das agências internacionais reorientou, recentemente, seu discurso sobre o desenvolvimento rural, assumindo o território como elemento chave. A FAO não ficou alheia a esse processo; ao contrário, a análise de vários de seus documentos aponta para a evolução gradual rumo a um enfoque territorial de sua atuação (Gordillo, 1999; FAO, 2005). Passar da retórica à prática é considerado, no âmbito dessas organizações, um desafio fundamental.

Assim, a partir do início de 2004, foram identificadas 11 regiões de 3 países – Brasil, México e Chile – nas quais estavam acontecendo esforços de promoção do desenvolvimento de áreas rurais com um enfoque marcado, pelo menos retoricamente, por uma abordagem territorial. O projeto tinha como hipótese fundamental a idéia de que era possível, através da criação de espaços concertados de participação social, que extrapolassem os limites setoriais, governamentais e municipais, elaborar planos regionais

que gerariam as condições apropriadas para o surgimento de projetos inovadores que contribuiriam para o desenvolvimento daquelas localidades e, ao mesmo tempo, alterariam as relações de poder local. Buscava-se, portanto, estimular um processo de mudança institucional e econômica em localidades rurais. Além disso, dada a abordagem experimental assumida no projeto, pretendia-se acompanhar o desenvolvimento dessas experiências de forma a extrair lições que pudessem ser utilizadas em outras regiões e países da América Latina e Caribe, ou seja, esperava-se que esse organismo internacional, além de apoiar tecnicamente e orientar normativamente as experiências, pudesse também aprender através da interação com os atores que estavam inseridos em processos reais e localizados, de forma a sistematizar boas práticas que pudessem ser disponibilizadas para outras regiões do continente.

Dessa forma, esta tese não deixa de ser também um resultado dessa iniciativa. Considera-se que compreender os processos que estão acontecendo nessas localidades, à luz de um referencial teórico sólido, pode ser uma importante contribuição para que esse organismo internacional encontre novos caminhos para passar do discurso à ação de forma mais consistente e consciente.

Desse modo, o objetivo fundamental da tese foi aproximar-se, empírica e teoricamente, de processos nos quais existem atores com interesses muitas vezes divergentes, constrangimentos ambientais que os colocam em campos opostos, comportamentos que dificultam a articulação da ação coletiva, enfim, processos em que os principais protagonistas são entidades encarnadas, e não abstrações que povoam um mundo imaginário.

Optou-se aqui por tomar como objeto de investigação apenas duas das experiências do Projeto de Desenvolvimento Regional, pela simples razão de que somente aí foi possível, por questões de tempo e de recursos, realizar uma investigação mais profunda e rigorosa. Isso não quer dizer que as outras regiões não tenham proporcionado lições interessantes para as discussões sobre processos de desenvolvimento em áreas rurais. Ao contrário, um desafio capital para a coordenação do projeto é seguir investigando, cada vez mais de forma rigorosa, as demais experiências².

² Nesse sentido, o projeto de cooperação técnica entre a FAO e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) está avançando na análise de outras 3 experiências (duas no México, em Jalisco e Zacatecas, e uma no Chile, no território de Arauco, na VIII Região daquele país).

1 - DA RETÓRICA À PRÁTICA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ABORDAGEM EXPERIMENTAL

O universo empírico em que está apoiada esta tese está circunscrito a experiências fomentadas por um projeto experimental conduzido, desde o início de 2004, pelo Escritório Regional para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO RLC). Para entender o contexto em que foi desenhado esse projeto, bem como a lógica que o orienta, é necessário fazer, inicialmente, uma breve discussão sobre as recentes modificações, pelo menos de caráter retórico, que estão se dando no âmbito das organizações de cooperação internacional.

1.1 – A construção do discurso: a abordagem territorial para o desenvolvimento rural no âmbito das agências internacionais de cooperação

A constatação de que a superação da pobreza e a promoção do desenvolvimento em áreas rurais não dependem, exclusivamente, do crescimento do setor agropecuário, influenciou definitivamente a renovação da agenda das principais agências de cooperação internacional, ainda que sob diferentes abordagens. A literatura acadêmica sobre este assunto já foi fortemente incorporada pelas grandes agências internacionais, embora sob abordagens variadas (FAO, 1998; Gordillo, 1999; IICA, 2003; Pezzini, 2002; IICA, 2004; Banco Mundial, 2005a; BID, 2005).

Ao mesmo tempo, a busca por eficiência, competitividade e inserção em mercados internacionais esteve presente de forma constante na agenda dos países latino-americanos nas últimas décadas, levando os países a empreender reformas estruturais orientadas a abrir e flexibilizar seus mercados, assim como a engendrar, visando maior eficácia na gestão pública, reformas nos aparatos estatais que estimularam processos variados de descentralização (Gordillo, Icaza e Beduschi Filho, 2005).

Entretanto, a procura por inserção competitiva em mercados dinâmicos parece ter incrementado as já grandes desigualdades que marcam a América Latina (Silva Lira, 2005). Desigualdades territoriais – dadas pela concentração e atração do capital em áreas mais competitivas – desigualdades setoriais – porque a competitividade parece estar mais ligada aos setores secundário e terciário³ – e desigualdades sociais – como resultado das desigualdades anteriores e pela crescente importância que adquirem o conhecimento, a educação e o avanço tecnológico. Essas desigualdades estão associadas, em grande medida, ao fato de que a sobrevivência, no meio rural latino-americano, está cada vez mais dependente da migração, que em muitos casos significa apenas transferência de pobres do campo para as cidades, e do emprego não agrícola, ao qual somente as localidades melhor conectadas aos centros urbanos, e com melhor qualidade de vida, terão condições de acessar (DeJanvry e Sadoulet, 2004; Ruiz-Durán, 2005; Banco Mundial, 2005a).

Por outro lado, como sugere a análise de Favaretto (2006), os organismos de cooperação internacional, e também governos e organizações não governamentais, estão passando por um processo intenso de revisão dos resultados de suas ações, em especial no que se refere à superação da pobreza e à minimização das desigualdades. De fato, parece

³ Ainda que no Brasil a competitividade agropecuária seja um trunfo extraordinário, ela também aparece concentrada espacial e socialmente.

haver uma insatisfação generalizada com os resultados do antigo receituário, o que leva a uma busca por novas abordagens. Porém, como sugere esse autor, no caso do desenvolvimento rural, o que está acontecendo parece ser muito mais “...*uma espécie de “inovação por adição” no vocabulário, no discurso e nas políticas, de órgãos governamentais e de agentes sociais como organizações de apoio e movimentos sociais, sem, ainda, um correspondente em termos de mudança institucional*” (Favaretto, 2006).

Efetivamente, a análise de documentos de organismos como FAO, BID, Banco Mundial, Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD, por sua sigla em inglês) e outras agências bilaterais, revela a emergência da abordagem territorial como uma das principais apostas para superar os problemas do desenvolvimento. Elas têm assumido uma visão de desenvolvimento rural que “...*va más allá del desarrollo agropecuario, y están impulsando nuevas políticas e instrumentos, como la descentralización administrativa y los fondos de financiación de pequeñas inversiones prioritarias para los pobladores rurales*” (Correa e Sumpsi, 2001). Na América Latina, sustentam esses autores, “*conviven también hoy, distintas visiones del desarrollo rural. Tradicionalmente se enfrentaron tres tipos de visiones: una con énfasis redistributivo ligado a la reforma agraria, otra con énfasis productivo ligado al desarrollo agrícola, y otras con énfasis en la infraestructura y la provisión de servicios*” (Correa e Sumpsi, 2001).

Também recentemente, a dimensão institucional do desenvolvimento (Gordillo, 1999; Stiglitz, 2003; Banco Mundial, 2002) passou a ser vista com grande interesse, e a percepção de que as instituições importam, e muito, nos resultados de processos de desenvolvimento, fez com que passassem a ser enfatizados pelas organizações

internacionais aspectos como descentralização administrativa, organização de produtores, o papel das organizações da sociedade civil, as possibilidades de formulação de consensos entre os atores e as regras para a destinação e controle de recursos públicos.

Por outro lado, a redescoberta da dimensão territorial do desenvolvimento, proporcionada por um conjunto de estudos sobre aglomerações produtivas, dos quais o mais emblemático parece ser o de Bagnasco e Trigilia (1988) sobre os novos distritos industriais italianos, influenciou também as organizações que atuam no campo do desenvolvimento rural. Ao destacar a importância dos vínculos sociais localizados para o desenvolvimento, essa renovação conceitual estimulou a busca por novas abordagens. Se os vínculos sociais, forjados pelas relações que historicamente se estabelecem em um determinado território, são tão importantes para o desenvolvimento, como sugere boa parte da literatura (Bagnasco e Trigilia, 1988; Putnam, 1996; Durston, 2002), a conclusão, de caráter marcadamente voluntarista, não poderia ser outra: do ponto de vista de quem tem que dar respostas concretas para os dilemas do desenvolvimento, é necessário, então, criar, e colocar em prática, instrumentos e mecanismos que potencializem a vinculação dos atores sociais, de forma a gerar impactos positivos no desenvolvimento de determinadas localidades⁴.

Entretanto, verifica-se que, apesar do discurso inovador, as recomendações de política e as práticas utilizadas nos projetos estão baseadas em características dos mesmos

⁴ Obviamente, a conclusão poderia ser outra, diametralmente oposta: se existem particularidades tão específicas às regiões em que estes fenômenos ocorreram, como produtos de grandes processos históricos, pode não ser possível reproduzi-los por meio de instrumentos de políticas públicas. Porém, seria muita ingenuidade esperar este tipo de conclusão de organizações internacionais que têm, cada vez mais, que justificar a sua existência frente aos países.

modelos anteriormente criticados, em uma espécie de inércia institucional que se mostra difícil de superar.

Os técnicos deste tipo de organização estão condicionados a responder a uma determinada estrutura de incentivos que é eminentemente setorial. A elaboração de um projeto multi-setorial, para um *task manager* de qualquer das organizações financeiras multilaterais, é considerado um grande problema. Para ele, o mais lógico, já que a principal ferramenta de avaliação a que é submetido é a análise da sua capacidade de colocar recursos financeiros em determinados projetos, em um período de tempo previamente estabelecido, é elaborar projetos de execução simples e que permitam que os desembolsos sejam realizados no tempo adequado⁵. Na FAO, a situação não é diferente. Organizada em departamentos técnicos especializados, os incentivos à ação multidisciplinar são extremamente reduzidos, assim como são reduzidas as habilidades dos seus funcionários para atuar de forma interdisciplinar. Os projetos de cooperação técnica estão inseridos em uma lógica que responde a demandas específicas dos países, e a sua formulação, na maioria dos casos, é responsabilidade de um técnico especialista no tema. Os custos de transação envolvidos na formulação de um projeto de cooperação técnica efetivamente multidisciplinar são muito altos em uma estrutura tão segmentada. Não é à toa que o assunto mais em voga nos corredores desta organização, recentemente, é a proposta de reforma da FAO proposta por seu Diretor Geral.

Iniciando seu terceiro mandato, o Diretor Geral da FAO sugere, fundamentalmente, um processo de reforma que tem na busca da interdisciplinaridade um dos seus pilares

⁵ Daí a popularidade e persistência dos Fundos Sociais no âmbito das agências internacionais. Mesmo sendo alvos de críticas recorrentes quanto à sua capacidade de efetivamente contribuir para o enfrentamento da pobreza, eles continuam sendo amplamente utilizados, conforme demonstra Tandler (2000).

fundamentais. Obviamente, um desafio homérico para uma organização fundada há mais de 60 anos, e cujos quadros técnicos foram, em sua grande maioria, formados em um ambiente disciplinar por definição. A constatação de Favaretto (2006), portanto, é bastante precisa em afirmar que o discurso do desenvolvimento territorial não veio acompanhado, ainda, da necessária mudança institucional.

Para North (1990), as instituições, entendidas como as regras do jogo de uma determinada sociedade, limitam e moldam os comportamentos dos atores e suas organizações, ao mesmo tempo em que podem ser alteradas pelo efeito das mudanças de comportamentos desses mesmos atores, em um processo dinâmico e cujos resultados não são previsíveis. Se é bem verdade que se sabe pouco a respeito de como são criadas as instituições, as teorias disponíveis insinuam, segundo Favaretto (2006), que: a) a principal forma da mudança (institucional) é a evolução incremental pelo aprendizado; b) a mudança pode também ser alcançada pela alteração das posições e do peso social dos agentes portadores das novas e velhas instituições; e c) a mudança pode ainda ser induzida por alterações nos sistemas de incentivos e constrangimentos.

O processo de reforma da FAO⁶, proposto recentemente, parece partilhar a premissa da terceira afirmação, apostando na capacidade de indução que alterações nos sistemas de incentivos e constrangimentos podem provocar. No caso específico do Escritório Regional para América Latina e Caribe, pode-se dizer que, associado a alterações nos sistemas de incentivos da Organização como um todo, está em curso um processo que aposta, também, em uma mudança incremental possibilitada pelo aprendizado. Essa aposta traduziu-se, nos últimos anos, em projetos que tinham um caráter marcadamente experimental. De certa

⁶ O documento com a proposta de reforma da FAO formulada por seu Diretor Geral está disponível em <http://www.rlc.fao.org/larc06/pdf/rc01s.pdf>.

maneira, a abordagem territorial do desenvolvimento rural, pela própria fragilidade das análises existentes, ou pela profusão de experiências difusas e desconectadas, suscita uma curiosidade que estimula a busca por novas respostas, em especial no caso de uma organização eminentemente técnica, de ordem prática e operacional.

Foi exatamente esse caráter experimental que estimulou e orientou a formulação do **Projeto de Desenvolvimento Regional** no Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe (FAO RLC). A constatação de que se sabe muito pouco sobre processos reais de promoção do desenvolvimento rural com enfoque territorial deu origem ao desenho de um projeto que, mais do que levar respostas a determinadas localidades, pretendia aprender junto com elas.

Em um documento apresentado e discutido na 29^a Conferência Regional da FAO para América Latina e Caribe, realizada em abril de 2006 (FAO LARC 06/02⁷), essa organização assume que “...*las limitaciones cada vez más reconocidas de los abordajes tradicionales del desarrollo rural, han generado en el ámbito académico y de las agencias internacionales un aparente consenso sobre la necesidad de adoptar un abordaje territorial para las políticas, programas y proyectos destinados a superar la pobreza en áreas rurales*”. Segue o documento: “*Sin embargo, el aparente consenso conceptual alrededor de la importancia de un abordaje territorial no ha logrado aún traducirse en un instrumental operacional y en un acervo de buenas prácticas que orienten la realización de mejores intervenciones publico-privadas en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza*”.

⁷ O documento está disponível em <http://www.rlc.fao.org/larc06/pdf/002s.pdf>

Este documento oficial da FAO permite constatar que essa organização assume claramente suas atuais limitações, de ordem prática e cognitiva, relacionadas à implantação da abordagem territorial do desenvolvimento rural, ou seja, assume que sabe muito pouco sobre como se faz, na prática, para aplicar a abordagem territorial do desenvolvimento rural. O que surge desse tipo de auto-análise é um projeto de caráter experimental: verificar como aquele “aparente consenso” se reflete em ações práticas, em localidades concretas, passa a ter importância fundamental.

Porém, é importante destacar, também, que a construção do discurso sobre a importância da territorialidade nos processos de desenvolvimento rural é fortemente influenciada por um conjunto de experiências internacionais que merecem uma breve revisão.

1.2 – A inspiração que vem de longe: experiências internacionais de desenvolvimento rural com enfoque territorial⁸

São apresentadas aqui duas experiências internacionais que ilustram algumas das transformações do marco político-institucional, em curso a partir da década de 90, sobre o planejamento para o desenvolvimento dos territórios, e que influenciaram diretamente a concepção do Projeto de Desenvolvimento Regional conduzido pela FAO. A primeira delas, o Programa LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), implantado no início da década de 90 na União Européia, trouxe à tona a necessidade de se utilizar uma **abordagem territorial** em face das crises experimentadas

⁸ Esse item da tese apóia-se fundamentalmente no artigo “Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais”, publicado em co-autoria com Ricardo Abramovay na Revista Nova Economia, Volume 14 (3), setembro-dezembro de 2004.

por inúmeras áreas rurais européias. A abordagem desta iniciativa, que privilegia o enfoque no planejamento com base na competitividade dos territórios, incorpora de forma inovadora os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações. Além disso, com a experiência de mais de uma década e mais de mil projetos apoiados em suas 3 fases (LEADER I, LEADER II, e LEADER+), a Iniciativa Comunitária LEADER acumulou grande quantidade de lições aprendidas, que são cada vez mais utilizadas por outros países que estão buscando inovar em seus processos de planejamento.

A segunda experiência apresentada é o Programa EZ/EC (*Empowerment Zones and Enterprise Communities*), desenvolvido nos EUA desde 1993⁹. Diferentemente de outros programas americanos voltados ao meio rural, geralmente baseados em taxas de incentivo para determinados setores, o programa EZ/EC agrega novos elementos, em especial a noção de “*accountability*”. A sua orientação vai ao sentido de conseguir o comprometimento dos cidadãos em se engajarem em uma ação de planejamento estratégico de longo prazo, que seja permanentemente monitorada e que envolva os diferentes atores das comunidades. Um dos pontos de destaque do programa foi a rápida transformação do ato legislativo que o instituiu em regulamentações e procedimentos que orientam os atores e territórios que pretendem integrar-se ao programa.

Além disso, a lógica de planejamento para os territórios baseia-se na participação ativa das comunidades envolvidas, desde a elaboração de um plano de médio e longo prazo para a região até a implantação e acompanhamento dos projetos. As comunidades têm até seis meses para desenvolver seus planos e submetê-los à revisão e os planos devem refletir os quatro princípios básicos da Iniciativa EZ/EC, que são: a) oportunidade econômica; b)

⁹ Um aspecto que chama a atenção com respeito ao programa EZ/EC é a falta de bibliografia científica, em contraste com a vasta produção que o programa LEADER tem suscitado no meio acadêmico.

desenvolvimento sustentável; c) cooperação e parcerias nas comunidades (*community-based partnership*); e d) visão estratégica de mudança (Reid, 1999).

Em comum, essas duas experiências inovadoras de planejamento para o desenvolvimento têm o enfoque na territorialidade do processo, rompendo com a lógica estrita do planejamento setorial. Além disso, em ambos os casos, não se trata simplesmente de repasse de recursos para “regiões carentes”, mas do apoio a projetos que se destacam por seu caráter inovador e pela capacidade de comprometer recursos locais para o seu financiamento.

Tal enfoque pressupõe a participação ativa das comunidades na definição dos rumos dos seus territórios, ao mesmo tempo em que permite que sejam compartilhadas informações e estimuladas parcerias entre os mais diferentes setores localizados em um mesmo espaço.

Adotando o princípio segundo o qual “*o desenvolvimento é o aumento da capacidade de os indivíduos fazerem escolhas*” (Sen, 2000), pode-se afirmar que ambas as iniciativas apontam caminhos promissores para a ampliação desta capacidade, principalmente por introduzir a noção de co-responsabilidade. Os cidadãos deixam de ser meros objetos das políticas de desenvolvimento definidas pela autoridade central do Estado e passam a ser também agentes dos processos de transformação social. Essa mudança na forma de se entender o planejamento é essencial para que os processos de desenvolvimento sejam duradouros, principalmente porque se orientam para o longo prazo e têm uma base muito bem definida, já que levam em conta não só os aspectos físicos dos territórios, mas também os recursos cognitivos compartilhados por uma determinada comunidade.

A participação, porém, pode engendrar, também, situações que reforçam práticas clientelistas tradicionais que facilitam a captura de recursos públicos por aqueles grupos melhor dotados de recursos materiais e simbólicos.

1.2.1 – A Iniciativa Comunitária LEADER

O Programa LEADER surgiu num contexto de intensas discussões a respeito de novas formas de planejamento para o desenvolvimento de regiões rurais. Lançada no ano de 1991, com base em uma abordagem “de baixo para cima” (*bottom-up*), de bases participativas (*partnership-based*), multi-setorial e integrada de desenvolvimento, a Iniciativa Comunitária LEADER desempenhou um papel instrumental fundamental na emergência do enfoque territorial para o desenvolvimento, em especial nas áreas rurais.

A principal inovação da Iniciativa LEADER foi, sem dúvida, incorporar na abordagem territorial do planejamento o conceito de competitividade territorial, segundo o qual “ *uma área torna-se competitiva se está habilitada para fazer face à competição no mercado e, ao mesmo tempo, assegurar a sustentabilidade ambiental, social e cultural, baseada em um duplo enfoque de trabalho em rede e relações inter-territoriais*”(LEADER *European Observatory*, 1999).

Em outras palavras, competitividade territorial significa, segundo o Dossier LEADER N° 6, parte I (1999):

- Estruturar os recursos do território de forma coerente;
- Envolver diferentes atores e instituições;
- Integrar os setores empresariais em uma nova dinâmica de inovações;

- Cooperar com outras áreas e ligar-se a políticas regionais, nacionais e europeia, assim como com o contexto global.

Essa competitividade territorial, portanto, coloca em evidência a **necessidade de se estruturarem projetos** de desenvolvimento que incorporem, de forma definitiva, os diferentes atores sociais na construção de uma visão comum do futuro desejado para uma determinada área.

Contudo, tal abordagem exige não só boa vontade dos atores, mas também transformações nas estruturas políticas e institucionais para que esses projetos de desenvolvimento possam efetivamente acontecer. Como será visto mais adiante, foi necessário flexibilizar algumas formas tradicionais de apoio aos territórios, adequando os contratos às novas concepções que colocam o território (e não mais os setores produtivos) no centro do processo de planejamento.

A abordagem territorial baseia-se na definição de um “projeto territorial”, construído com a participação dos atores locais, públicos e privados, que desenham um programa de desenvolvimento para a área que, posteriormente, é discutido e negociado com as autoridades regionais e nacionais competentes (LEADER *European Observatory*, 1999).

Assim, uma das principais inovações no âmbito deste programa foi a criação dos **Grupos de Ação Local**¹⁰, que são os responsáveis pela animação do processo de mobilização comunitária para o planejamento a médio e longo prazo do território, e atuam com alto grau de independência, o que permite que novas formas de sensibilização das comunidades sejam criadas e implementadas. Os grupos gozam ainda de grande

¹⁰ Os Grupos de Ação Local são consórcios que envolvem atores públicos e privados, e podem estabelecer contratos para o financiamento de projetos.

legitimidade junto às comunidades, especialmente por serem formados por uma grande diversidade de atores sociais e por atuarem como interlocutores com as outras instâncias (regionais, nacionais e europeia) de planejamento. Ao longo da primeira fase (LEADER I, 1991-1994) foram criados 217 projetos territoriais, e aproximadamente 1.000 durante a segunda fase (LEADER II, 1994-1999).

Os grupos LEADER podem ser financiados diretamente pelo Programa, com recursos da União Europeia, para colocar em andamento os seus projetos. Resumidamente, os grupos LEADER animam os processos de planejamento do território, através de atividades como diagnóstico da realidade local e discussões com a comunidade, facilitam a elaboração de uma visão comum de desenvolvimento que vai orientar os projetos específicos que podem levar à construção da visão comum de desenvolvimento do território e, ainda, fazem a intermediação entre os projetos locais e as instâncias regionais, nacionais e europeia, em especial com relação a contratos de financiamento de projetos. Existe, portanto, uma explícita preocupação com a aprendizagem coletiva, na concepção e na execução dos projetos.

Contudo, as estratégias utilizadas por cada um dos Grupos de Ação Local variam bastante, dadas as diferenças sociais, culturais, econômicas e ambientais de cada território.

Assim, é possível encontrar experiências as mais diversas possíveis, desde a criação de um grupo de ação local em Meath, na Irlanda, região de vocação estritamente agrícola, que envolveu os principais atores da região na coleta de dados sobre as atividades potenciais e formulou um plano de ação envolvendo 10 vilas da região, num processo de planejamento regional, através da formulação de projetos de desenvolvimento, até a potencialização da cultura empresarial já existente, na região de *Tarn des Montagnes* (Sul-Pirenéus, França),

através de uma estratégia denominada “*ratissage*”, que consiste na busca e seleção de projetos que contribuam para o desenvolvimento do território. É organizada, geralmente no período curto de três meses, uma animação local intensa, que permita referenciar todas as iniciativas ou projetos potenciais, para dar-lhes uma coerência de conjunto e fornecer-lhes um apoio técnico personalizado.

Nos diferentes exemplos da Iniciativa Comunitária LEADER, contudo, três características principais saltam aos olhos: a primeira delas é o enfoque prioritariamente orientado para a **formulação e execução de projetos**, ou seja, são colocadas em evidência a necessidade e a importância de se planejar o desenvolvimento de um território, com base em elementos que possam ser mensuráveis, que possam ter a sua implantação constantemente monitorada e avaliada¹¹; a segunda característica que chama a atenção é o enfoque participativo que a estratégia de animação emprega para a busca e a seleção dos projetos (LEADER, European Observatory, 1998). Tal enfoque, orientado a capturar as demandas locais, pode contribuir para trazer à tona as mais diversas idéias, opiniões e visões sobre o futuro de um determinado território, encerrando a possibilidade de romper com os processos autoritários e concentradores de tomada de decisão. Isso é fundamentalmente importante quando se trata de processos participativos de planejamento, uma vez que pode estimular e possibilitar aos atores influenciar os rumos que terá o processo de desenvolvimento do seu território. A terceira característica é a necessidade de contrapartida financeira para o financiamento dos projetos. Aportados pelos beneficiários ou pelas municipalidades, os recursos locais são requisito fundamental para o financiamento dos projetos, e implicam na participação dos atores nos riscos dos projetos.

¹¹ Nesse sentido, verifica-se claramente a inspiração na afirmação de que “são os projetos que moldam os territórios” (Abramovay, 2001 citando o trabalho de Kaiser et al., 1994).

Uma avaliação recente do Programa (ÖIR, 2004) indica que os financiamentos apóiam um contingente diversificado de beneficiários, entre os quais se encontram, em particular, micro e pequenos empresários, mulheres, jovens e pessoas com necessidades especiais, o que seria resultado da participação desses atores nos processos de planejamento e em cursos de formação promovidos pelo Programa.

Por outro lado, estudos como os de Sumpsi (2005), mostram um certo ceticismo quanto à possibilidade de uma transposição automática do programa LEADER para a realidade latino-americana. Esse ceticismo, porém, não escamoteia o que parece ser a principal inovação do programa: a utilização de uma abordagem territorial para o desenvolvimento encerra, ao mesmo tempo, novos desafios e possibilidades para as regiões rurais nos países latino-americanos.

À diferença da profusão dos conselhos gestores no Brasil, a participação no âmbito do programa LEADER parece assumir um viés muito mais instrumental: não parece que a atribuição maior dos grupos de ação local seja contribuir para a renovação da democracia, ou para forjar um novo pacto entre sociedade e Estado. Ainda que possam estar efetivamente contribuindo para isso, os projetos parecem assumir um caráter mais pragmático de intervenção sobre temas que podem desatar dinâmicas locais e regionais de desenvolvimento. A participação se dá de acordo ao interesse dos atores, sem que haja um mecanismo específico que limite a inserção de determinados grupos. Obviamente, essa forma de estruturar a participação local pode sugerir, como fazem vários autores, que apenas aqueles grupos com maiores recursos e poder acabam participando dos espaços de planejamento, o que faria com que os interesses da parcela mais frágil não fossem incorporados.

De toda forma, é interessante apreender algumas das lições que as experiências internacionais vêm acumulando sobre desenvolvimento territorial.

Uma destas lições (ou caminhos de aprendizagem) diz respeito às formas como são transferidos recursos públicos para os territórios. Tal aspecto é um dos mais importantes, uma vez que guarda um potencial enorme de romper com os modelos e esquemas de transferências de fundos públicos que privilegiam apenas aqueles setores mais influentes da sociedade e ampliar as possibilidades de um financiamento que tenha como objetivo principal contribuir para o desenvolvimento dos territórios, através do apoio a projetos articulados em torno de um planejamento de médio e longo prazos.

O processo de “chamada e seleção de projetos” realizado no âmbito do Programa LEADER tem, nesse sentido, grande contribuição para a discussão das formas de financiamento do desenvolvimento. Rompendo com a “lógica de balcão” (Beduschi Filho e Abramovay, 2004), a estratégia de ação que tem como foco a chamada e a seleção de projetos tenta responder a uma dupla demanda: por um lado, existe um número máximo de projetos que podem ser criados e apoiados; por outro lado, a seleção de projetos faz com que apenas aqueles que se apresentam como mais interessantes para o desenvolvimento de uma área sejam apoiados. Dessa forma, tal estratégia faz com que os atores locais se mobilizem a serviço do desenvolvimento local, já que têm que elaborar os seus projetos e, ao mesmo tempo, ajudar a decidir quais são aqueles que devem ser ou não apoiados. Nas áreas com pequeno acúmulo de potenciais, lideranças e projetos, ou em áreas onde a desconfiança a respeito do setor público é grande, a estratégia inicial é fomentar a criação dos projetos e ajudar a formar as lideranças; nas áreas com grande potencial de projetos, o estágio da seleção mostra-se como muito mais importante, mas o envolvimento dos atores

locais no processo - quer seus projetos sejam ou não selecionados - pode ser um caminho para a criação de consensos sobre as estratégias de desenvolvimento local.

A *priori*, a seleção de projetos pode parecer algo apenas “administrativo”, mas na prática ela se mostra como uma ferramenta genuína de coordenação e diálogo para os atores locais. A seleção de projetos é também uma expressão concreta das linhas estratégicas definidas pelos grupos de ação local para o desenvolvimento territorial, e a análise das ações destes grupos revela a sua capacidade de experimentar metodologias para a seleção de projetos adaptados aos contextos e estratégias de desenvolvimento particulares de cada região (LEADER *European Observatory*, 1998).

1.2.2. EZ/EC – *Empowerment Zones and Enterprises Communities Program*

O Programa EZ/EC foi estabelecido em lei em agosto de 1993. Em janeiro de 1994, o processo de seleção para a fase I do programa foi iniciado. Para ser elegível, a comunidade tem que ter índices altos de pobreza (essa é uma diferença fundamental do programa LEADER), e apresentar planos estratégicos de desenvolvimento que tenham a participação ativa das comunidades.

Em dezembro de 1994, três Zonas de Empoderamento (*Empowerment Zones* - EZ) e 30 Comunidades Empresariais rurais (*Enterprises Communities* - EC) foram definidas. As EZ rurais receberam concessões de US\$ 40 milhões, enquanto que as EC rurais receberam concessões de US\$ 3 milhões.

O Programa baseia-se em quatro princípios fundamentais para a análise dos planos das comunidades: a) oportunidade econômica; b) desenvolvimento sustentável; c)

cooperação e parcerias nas comunidades (*community-based partnership*); e d) visão estratégica de mudança.

O primeiro princípio baseia-se no pressuposto de que é fundamental para a revitalização das comunidades a criação de oportunidades econômicas para todos os residentes. A geração de empregos e de oportunidades de negócios deve levar, segundo a concepção do programa, a uma situação de auto-estima das comunidades no longo prazo. As oportunidades para a implantação de novos empreendimentos, a expansão das empresas de pequeno porte e a capacitação para trabalhos que oferecem maior mobilidade são alguns dos elementos chave nas estratégias de desenvolvimento econômico das comunidades.

A idéia de desenvolvimento sustentável do programa EZ/EC apóia-se na idéia de que o desenvolvimento econômico só pode ser bem sucedido quando é parte de uma estratégia coordenada que inclui o desenvolvimento físico e humano. Assim, os aspectos ambientais são entendidos como fundamentais para que as comunidades possam viver um clima de inovação e bem-estar.

À semelhança do Programa LEADER, o EZ/EC leva em conta a participação da comunidade na elaboração dos projetos de desenvolvimento, ainda que por meio de mecanismos diferenciados: enquanto no LEADER os atores participam principalmente por meio de seu envolvimento na elaboração do plano e dos projetos, no caso do EZ/EC a participação se dá por meio de eleição direta e sufrágio universal na escolha da direção da organização local. O princípio de responsabilidade que guia o projeto exige a participação ativa dos diferentes atores sociais, como lideranças governamentais e políticas, grupos comunitários, organizações ambientalistas, religiosas, empresários, enfim, todos os segmentos sociais dos locais. Essa participação é ainda mais estimulada pois o programa

tem como princípio que uma comunidade não pode prosperar se depender apenas dos recursos públicos. É necessário, portanto, um comprometimento dos atores na busca e aplicação de outros tipos de recurso que podem contribuir para o sucesso dos projetos de desenvolvimento local.

Por último, o quarto princípio que norteia o programa refere-se à Visão Estratégica para a Mudança, entendida aqui como o item do plano de desenvolvimento do local que expressa a forma como a comunidade define a própria visão do seu futuro.

É entendida como o mapeamento estratégico dos caminhos que a comunidade pretende trilhar para atingir a desejada revitalização. São definidas as metas e as formas de monitoramento e avaliação do plano de desenvolvimento, bem como as estratégias de aprendizagem coletiva da experiência.

Um dos principais pontos de destaque da experiência do Programa EZ/EC é a sua opção por dividir com as comunidades as responsabilidades. Uma estrutura de monitoramento e avaliação dos projetos de desenvolvimento, contudo, foi estabelecida (*Benchmark Management System – BMS*) para que os projetos possam ser acompanhados, assim como possa ser avaliada a aplicação dos recursos públicos que, embora flexíveis, devem ser direcionados para aqueles projetos que fazem parte da estratégia de desenvolvimento local. A idéia básica é que os recursos não sejam entendidos como uma simples doação, mas como um instrumento de construção das comunidades, além do que, um dos critérios de avaliação é conseguir recursos privados ou não governamentais para os projetos (Reid e Muray, 2000).

As duas experiências referenciadas anteriormente apontam para a pertinência em se adotar o enfoque territorial como base para os processos de planejamento do

desenvolvimento. Em especial, por adequar as transferências de fundos públicos às reais necessidades das regiões, que podem ser mais bem captadas através de processos participativos de diagnóstico e elaboração de projetos. Isso não significa, porém, que são totalmente eliminados os riscos de captura de recursos públicos por aqueles atores melhor posicionados e que desfrutam de maiores dotações de poder e influência local. Entretanto, na elaboração coletiva de projetos de desenvolvimento está um dos grandes trunfos das experiências apresentadas anteriormente. Tal processo, que pressupõe a participação de diferentes atores sociais que têm que negociar, discutir e estabelecer consensos sobre os rumos do desenvolvimento dos seus territórios, torna mais transparente e, talvez, mais eficiente a aplicação dos recursos.

Assim, o enfoque territorial aplicado ao planejamento permite que determinadas características locais sejam valorizadas, como por exemplo, os atributos naturais (ou amenidades) e a herança cultural de uma determinada localidade, e se transformem em vantagens competitivas dos territórios.

Contudo, a aplicação de tal enfoque implica também na criação de novas instituições que facilitem a sua aplicação. Os Grupos de Ação Local da Iniciativa LEADER são o exemplo mais difundido de inovação institucional para a promoção do desenvolvimento territorial. Ainda que não se constituam como uma nova instância de governo, os grupos de ação local, constituídos sob o formato jurídico de consórcios público-privados, têm autonomia e podem negociar contratos de parceria com as diferentes esferas governamentais (regional, nacional ou européia) e com o setor privado, o que permite maior flexibilidade e estímulo à criação de um ambiente apropriado à criatividade e

ao surgimento de inovações e novos empreendimentos¹². Tais grupos também não estão submetidos a um conjunto rígido e burocrático de regras para a sua constituição; ao contrário, é estimulada a sua constituição sempre que uma determinada comunidade, um determinado território, entenda que esse é o caminho mais promissor para impulsionar o seu processo de desenvolvimento.

Essas duas experiências internacionais tiveram grande influência no desenho do Projeto de Desenvolvimento Regional implementado pelo Escritório Regional da FAO, como será visto no item seguinte.

1.3 – Do discurso à prática: O Projeto de Desenvolvimento Regional da FAO

O Projeto de Desenvolvimento Regional, conforme mencionado anteriormente, foi concebido como uma oportunidade de aprender, a partir do acompanhamento de processos localizados, como a abordagem territorial do desenvolvimento rural pode ser colocada em prática em países latino-americanos. O documento de projeto é bastante claro quando afirma que não pretende ensinar às regiões como se promove o desenvolvimento territorial, através de modelos pré-estabelecidos, mas que, ao contrário, busca, a partir das condições (econômicas, políticas, institucionais, culturais, ambientais) estabelecidas nessas localidades, contribuir para um processo de aprendizagem que permita, tanto aos atores

¹² Um dos problemas mais sérios, no Brasil, é que estes grupos não podem ter personalidade jurídica, o que faz com que os recursos para projetos passem inevitavelmente por prefeituras, o que aumenta o risco de captura por políticos e outros grupos de poder.

locais, quanto à própria FAO, avançar no conhecimento dos condicionantes do desenvolvimento regional¹³.

A partir do início de 2004, portanto, forma-se uma equipe de trabalho no interior do Escritório Regional, composta fundamentalmente por jovens profissionais e consultores vinculados à Divisão de Assistência em Políticas (RLCP) e ao Departamento de Desenvolvimento Sustentável (RLCS), sob a orientação e supervisão direta do Sub-Diretor Geral e Representante Regional (SDG/RR) para América Latina e Caribe, o que demonstra a importância estratégica deste projeto no âmbito deste escritório¹⁴.

A equipe do projeto identificou, com o apoio de autoridades nacionais¹⁵ com as quais a FAO têm projetos de cooperação técnica, experiências sub-nacionais em que estivesse ocorrendo algum tipo de ação de planejamento orientada por uma visão territorial do desenvolvimento. Essas experiências, conduzidas por governos subnacionais (Governos de Estado nos casos do Brasil e México, Intendência Regional, no caso do Chile), foram analisadas, de forma a identificar aquelas localidades nas quais seriam realizadas as atividades do projeto. A primeira condição para a inclusão no projeto era que as instâncias governamentais subnacionais participassem ativamente de um processo de aprendizagem sobre desenvolvimento territorial. Procurou-se deixar claro, desde o início do projeto, que

¹³ Para maiores informações sobre o projeto, ver o documento disponível em <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/regional/pdf/proyecto.pdf>.

¹⁴ É ilustrativa, também nesse sentido, a publicação de um livro, ao final de 2005, que de certa forma sintetiza as principais ações estratégicas e projetos realizados durante os últimos anos por essa organização. Entre os artigos que compõem tal publicação, destaca-se a importância do Projeto de Desenvolvimento Regional¹⁴ (Gordillo, Rivera e López, 2005).

¹⁵ No México, a principal fonte de consulta foi SAGARPA (Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), através da sua Sub-secretaria de Desarrollo Rural. No Brasil, foram consultadas a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, do Ministério de Integração Nacional (MI). No Chile, foi consultada a Sub-Secretaria de Desarrollo Regional (SUBDERE) do Ministério de Planejamento (MIDEPLAN).

não existia, ainda, um modelo de desenvolvimento territorial rural definido, e que cada uma das regiões teria que construir seu próprio caminho.

Essa forma de iniciar um projeto é completamente diferente do que tradicionalmente se faz no âmbito da FAO. Em geral, um governo identifica um problema específico que demanda apoio técnico ou financeiro, e solicita apoio à FAO, através de seu representante nacional. É elaborada uma proposta de projeto, que é então submetida à análise dos departamentos técnicos relacionados ao tema. Terminada a análise, e incorporadas as sugestões e recomendações à proposta técnica, o projeto pode ser aprovado, dependendo da disponibilidade de fundos, da própria FAO ou do governo que solicita a cooperação, e do compromisso institucional do governo em facilitar a implantação do projeto. Esse mecanismo, portanto, circunscreve a cooperação técnica a temas bem definidos, limitados no tempo e com objetivos operacionais bem definidos a priori¹⁶.

Não foi esse, de forma alguma, o procedimento adotado no Projeto de Desenvolvimento Regional. Aos governos subnacionais sugeria-se colocar recursos próprios (humanos e financeiros) em um projeto com um alto grau de incerteza, própria de qualquer abordagem experimental. Então, porque esses governos aceitaram participar do projeto?

Os comentários de algumas das autoridades estaduais envolvidas no projeto ajudam a entender as razões. Em primeiro lugar, existe a expectativa de um possível ganho futuro, seja pela ampliação da sua rede social e aumento da visibilidade internacional proporcionada por uma aliança com um organismo internacional, seja pela possibilidade de elaborar melhores projetos de desenvolvimento rural que poderiam ser utilizados em outras

¹⁶ Para maiores informações sobre o ciclo de projetos na FAO, ver http://www.fao.org/tc/tcp/index_en.asp

áreas do próprio estado. Não se deve esquecer que os organismos internacionais, mesmo enfrentando, atualmente, duras críticas com respeito à sua eficiência e eficácia¹⁷, continuam desfrutando de grande prestígio nos países em desenvolvimento. A importância que tiveram durante as décadas passadas, sobretudo em temas ligados ao desenvolvimento, continua colocando-os em posição privilegiada, o que lhes permite influenciar diretamente a formulação de políticas¹⁸. Pode-se dizer que eles ainda desfrutam do reconhecimento e prestígio que construíram no passado, ao mesmo tempo em que buscam construir novos modelos que lhes permita manter essa posição.

A notícia divulgada na página web da EMATER/MG¹⁹, entidade indicada pelo Governo de Minas Gerais para atuar como organização parceira da FAO no projeto, é bem ilustrativa desse raciocínio: *“O Programa do Noroeste de Minas é o primeiro depois de mais de duas décadas que a FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura - atua em parceria com a Secretaria de Estado da Agricultura, por meio da EMATER-MG. A parceria abre perspectivas de novas parcerias com organismos internacionais, uma das possibilidades para estender os programas de desenvolvimento regional para todas as regiões de Minas”*. (José Silva Soares, presidente da EMATER/MG)

Trata-se, portanto, de um ainda presente reconhecimento, por parte dos governos, da importância não apenas técnica deste organismo, mas também social, que pode ampliar as

¹⁷ Para uma crítica contundente sobre o papel das organizações internacionais de cooperação, ver os artigos de William Easterly, disponíveis em <http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly>.

¹⁸ Desde a Aliança para o Progresso, na década de 60, até as recentes recomendações de ajuste estrutural que marcaram a década de 80, os organismos internacionais jogam um papel importante na orientação das políticas internas dos países latinoamericanos. Nas áreas rurais, a influência da FAO na divulgação do que se convencionou chamar “Revolução Verde” é inegável.

¹⁹ Extraído da Internet em 05/01/2006, disponível no link:

http://www.emater.mg.gov.br/site_emater/Sala_Imprensa/Emater_Midia/Emater_Noticia/Noticias_anteriores/Noticia29.htm

perspectivas de “novas parcerias” para os programas que estão sendo desenvolvidos. Nas outras regiões envolvidas, os motivos que levaram os governos subnacionais a participar do projeto são similares. No Ceará, contudo, afirmações do Secretário de Desenvolvimento Local e Regional agregam dois aspectos adicionais: a possibilidade de ter um organismo internacional avaliando e, de certa forma, “certificando” a orientação metodológica de determinados programas ou políticas implantados pelo governo, é considerado um valor agregado de inserir-se no projeto, junto com a possibilidade de trocar experiências com outras regiões que estão vivendo os mesmos desafios. Mais do que uma questão de disponibilidade imediata de recursos financeiros, parece ser a carência de um modelo consolidado de intervenção para a promoção do desenvolvimento de regiões rurais, que se adapte aos novos desafios colocados à gestão pública, a principal limitante enfrentada atualmente pelos governos.

Se não existe um modelo único de intervenção para a promoção do desenvolvimento rural, a abordagem experimental proposta pelo Projeto de Desenvolvimento Regional parecia, então, apropriada. O Box 1, apresentado a seguir, expõe os principais objetivos do Projeto de Desenvolvimento Regional e a sua orientação estratégica.

Box 1 – Proposta, objetivos e resultados esperados do Projeto de Desenvolvimento Regional.

PROPUESTA, OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS

El eje central de este proyecto gira en torno a la construcción y puesta en marcha de formas de articulación local de ideas, proyectos, programas y políticas que ya existen en un determinado territorio. En este sentido, no se pretende inventar nuevos enfoques; tampoco desperdiciar los esfuerzos ya realizados o imponer un formato organizacional para los territorios. El proyecto se centrará en proporcionar las condiciones para que los distintos actores generen sus propios “camino de aprendizaje” apoyándose en procesos de desarrollo específicos a cada región que serán fomentados a través de este proyecto, pero en una perspectiva comparada que propicie el intercambio horizontal de experiencias y buenas prácticas.

Así, esta propuesta se sustenta alrededor de tres ejes principales:

- *Crear un espacio de articulación de actores que definan una estrategia de desarrollo territorial y la materialicen a través de la puesta en marcha de programas y proyectos territoriales.*
- *Generar mecanismos de aprendizaje permanente que permitan identificar los principales elementos que condicionan los procesos de desarrollo regional.*
- *Replicar procesos en una perspectiva comparada que reconozca las especificidades locales y permita extraer lecciones que sean útiles para otras regiones de América Latina.*

Para lograr esto se plantea un marco general de actividades que se realizarán en al menos 11 regiones de tres países de América Latina (México, Brasil y Chile).

Objetivo General

Contribuir a la promoción del desarrollo regional sostenible mediante la facilitación de vínculos entre distintos actores, generación de capacidades y promoción de proyectos territoriales.

Objetivos Específicos

- *Apoyar el establecimiento, operacionalización y gestión de Alianzas Regionales promotoras del desarrollo en 11 regiones de 3 países de América Latina (México, Brasil y Chile)*
- *Desarrollar, probar y evaluar un abordaje metodológico para la creación y fortalecimiento de capacidades de actores locales para la promoción del desarrollo regional sostenible.*
- *Sacar lecciones de las experiencias del proyecto que puedan ser replicables en otras regiones de América Latina y Caribe.*

Fonte: Documento do Projeto de Desenvolvimento Regional, disponível em <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/regional/pdf/proyecto.pdf> . Extraído da Internet em 22/02/2006.

O projeto propunha a experimentação com base nos seguintes critérios: a) conformação de um arranjo organizacional regional, chamada genericamente de Aliança Regional, que extrapolasse os limites setoriais da participação social – não poderiam ser envolvidos apenas agricultores, mas um conjunto amplo e variado de atores; os limites geográficos do seu alcance – a aliança deveria ter um caráter regional, envolvendo um conjunto de municípios; e os limites governamentais – deveriam ser envolvidos não só agentes governamentais, mas também organizações da sociedade civil, incluída aí o segmento empresarial; e b) elaboração de uma Estratégia de Desenvolvimento Regional, que incorporasse as demandas e as iniciativas deste conjunto variado de atores, e se expressasse em projetos territoriais, articulados e coerentes com uma visão compartilhada de futuro para a região.

Esses critérios gerais adotados pelo Projeto de Desenvolvimento Regional foram inspirados, claramente, em experiências internacionais implementadas em países desenvolvidos. Não existia a pretensão de “inventar” um novo enfoque, mas de verificar como a sua aplicação, em situações diferentes daquelas em que originalmente foram implementadas, provocaria mudanças em regiões rurais de países em desenvolvimento.

A principal inspiração do projeto foi o principal programa europeu de desenvolvimento rural, a Iniciativa Comunitária LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento de Economias Rurais), cuja aposta principal está fundamentada na construção de parcerias locais entre atores públicos, privados e associativos, como base para a promoção de ações inovadoras que impactem as condições de desenvolvimento de

um determinado território²⁰. São constituídos Grupos de Ação Local (GAL), dos quais participam não só agricultores, mas também artesãos, políticos, industriais, comerciantes, ONGs, igrejas, sindicatos, escolas, enfim, a diversidade de atores que compõem o tecido social do território. Os GALs são desafiados a elaborar estratégias de desenvolvimento que devem traduzir-se em projetos territoriais, que são co-financiados com fundos da União Européia, em um processo competitivo cujo principal critério de avaliação é a sua capacidade de inovação. O que conta é a qualidade do projeto, em especial sua capacidade de gerar inovações que permitam ao território superar os principais entraves ao seu desenvolvimento. Estimular o acesso a novos mercados, melhorar o uso dos recursos naturais, criar novas atividades econômicas, estabelecer redes de interação com outros territórios, são objetivos comumente encontrados nos mais de 1000 projetos apoiados pela iniciativa.

As principais avaliações do programa destacam a sua importância para a afirmação do enfoque territorial para as políticas de desenvolvimento rural (Abramovay, 2006b). Por enquanto, o mais importante a destacar, aqui, é a ênfase colocada na aprendizagem social, entendida como um processo em que a interação em um ambiente formado por diferentes atores permite e estimula o surgimento de inovações. É esse exatamente o sentido adotado por Sabel (2004) quando utiliza a expressão “*learning by interacting*” para definir um dos traços mais marcantes do capitalismo contemporâneo. Também Storper (1995) sugere que

²⁰ Atualmente, a aplicação do método LEADER na América Latina está sendo cada vez mais questionada (Sumpsi, 2005), em especial pelo fato de que as condições estruturais nos países europeus e latino-americanos são bastante diferentes das encontradas nos países latino-americanos. Porém, ainda que esteja cada vez mais claro que não é possível transferir diretamente a experiência européia para o continente latino-americano, isso não significa que os fundamentos da abordagem LEADER – territorialidade, métodos de “baixo para cima”, participação, inovação, entre outros - devam ser descartados. Ao contrário, encontrar uma forma própria de incorporar a dimensão territorial aos processos de desenvolvimento rural parece ser um dos principais desafios na América Latina.

grande parte das experiências de sucesso em países em desenvolvimento está exatamente nas regras de coordenação, formais e informais, que garantem e facilitam processos de aprendizagem.

Para colocar em prática, nas regiões, os critérios adotados, foram identificadas, de acordo com a indicação direta dos governos subnacionais, entidades que pudessem facilitar a operacionalização do projeto nas localidades selecionadas. O quadro 1 indica, para cada localidade, a entidade que coordenou as ações operacionais do projeto.

Quadro 1 – Localidades e Entidades que coordenaram as ações de campo do PDR.

Região/Estado/País	Entidade que coordenou as ações de campo
Região 06 Sul - Jalisco- México	COPLADE – <i>Comisión de Planeación para el Desarrollo del Estado</i> , com o apoio do <i>Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán</i> .
Região Centro Sul/Vale do Salgado – Ceará – Brasil	SDLR – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Local e Regional, através da sua Coordenação de Desenvolvimento Regional (CODER).
Região Noroeste – Minas Gerais – Brasil	EMATER – Empresa Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais.
Cânon de Juchipila – Zacatecas – México	SEDAGRO – <i>Secretaria de Desarrollo Agropecuario de Zacatecas</i> , com o apoio do <i>Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN) de la Universidad Autónoma de Chapingo</i> .
Território de Arauco – VIII Región del BioBio – Chile	<i>Gobierno Regional del BioBio</i> , com apoio do CEUR – <i>Centro de Estudios Urbanos y Regionales da Universidad del BioBio</i> .
Vale do Paranapanema – São Paulo – Brasil	IEA – Instituto de Economia Agrícola, organização pública de pesquisa vinculada à Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento.
Vale dos Cocais – Piauí – Brasil	SEPLAN – Secretaria Estadual de Planejamento
Cantuquiriguaçu – Paraná – Brasil	EMATER – Empresa Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Paraná, com o apoio do IAPAR (Instituto Agrônômico do Paraná), vinculados à Secretaria Estadual de Agricultura e do IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social), vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento.
Região Citrícola – Nuevo León – México	FIDECITRUS – <i>Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Citrícola del Estado de Nuevo León</i> . Organização de caráter misto, envolve Estado e representações empresariais.
Região Lerma Chapala – Michoacán – México	SEDAGRO – <i>Secretaria de Desarrollo Agropecuario de Michoacán</i> , como apoio da <i>Universidad Autónoma de Chapingo</i> .
Região Otomí Tepehua – Hidalgo – México	SEPLADER – <i>Secretaria de Planeación y Desarrollo Regional de Hidalgo</i> .

Essas organizações que coordenaram as ações de campo do Projeto de Desenvolvimento Regional tiveram um pequeno aporte de recursos financeiros (US\$ 10.000) destinados a cobrir parte dos custos operacionais das atividades de mobilização e planejamento, além de servir também para que elaborassem documentos de sistematização das experiências que estavam sendo desenvolvidas. É importante destacar essa forma de execução do projeto para antecipar um questionamento que poderia ser feito à tese como um todo: mudanças observáveis nos comportamentos dos atores, que passam a atuar de forma mais cooperativa, poderiam ser apenas uma resposta racional ao estímulo de transferências condicionadas de recursos financeiros, ou sejam, a uma “lógica de balcão” que ainda caracteriza grande parte dos esforços realizados no país relacionados à descentralização e à ampliação do controle social do gasto público. O que é interessante nessas experiências é que não houve uma garantia de transferência automática de recursos como contrapartida aos esforços de mobilização social. Os atores foram alertados, desde o início, que o envolvimento no Projeto de Desenvolvimento Regional não significava um aporte garantido de recursos por parte da FAO (ou de quaisquer outras agências internacionais) aos projetos priorizados nas regiões. Ao contrário, a aposta que se fez em conjunto estava baseada na hipótese de que através de um intenso processo de mobilização social, diversificado quanto à participação dos atores e voltado à concretizar projetos cooperativos, a região como um todo teria melhores condições de inserção em dinâmicas globais e, conseqüentemente, seria mais atrativa para os investimentos, tanto públicos quanto privados. Por outro lado, as análises realizadas pelas organizações locais que coordenaram as ações de campo confirmaram outra hipótese formulada no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Regional, segundo a qual já existe uma quantidade considerável de recursos nas regiões, ainda que dispersos em distintos programas, projetos

e organizações. Dessa forma, associado à busca por novos recursos estava colocado o desafio de articular melhor os recursos e capacidades já existentes nas próprias localidades. Daí a importância recente da idéia de governança local, entendida *como o meio através do qual a sociedade coletivamente resolve seus problemas e alcança suas necessidades* (OECD, 2004).

1.4 – Sobre a idéia de governança local

A emergência de experiências participativas de planejamento e controle social, que é uma das principais marcas da verdadeira renovação democrática por que passa a maior parte dos países latino-americanos, expressa a busca por novos modelos de gestão pública. A mobilização da sociedade para a participação em processos de tomada de decisão sobre o uso de recursos públicos é cada vez mais entendida como um caminho promissor para que projetos e políticas tenham melhores resultados.

É o que faz Culpepper (2005) afirmar que uma das mais proeminentes inovações ocorridas nos países desenvolvidos nos últimos 20 anos é o surgimento e a proliferação de instituições de governança colaborativa descentralizada (*institutions of decentralised collaborative governance*), que se distinguem por três características básicas: promovem interações rotineiras em um dado domínio político entre atores governamentais e não governamentais; operam fundamentalmente em níveis sub-nacionais; e os atores estatais não monopolizam a definição dos problemas ou métodos de implementação.

O sucesso das instituições da governança colaborativa descentralizada poderia ser definido por duas características: o estabelecimento durável de instituições que promovem trocas regulares entre atores dos domínios públicos e privados, e uma mudança observável

na propensão à cooperação dos atores locais. Nesse enfoque, o autor distingue claramente dessas duas características outra que pode ser estudada, que é o alcance dos objetivos concretos que se dispõe a alcançar esse tipo de organização²¹.

A participação em espaços colegiados é objeto de um amplo debate na ciência política. Ao analisar a literatura que indaga como fóruns participativos afetam a gestão e a implementação de políticas públicas, Cortes (2005a) encontra dois grandes blocos: os céticos em relação à capacidade desses mecanismos favorecerem a democratização da gestão pública ou a implementação de políticas, tornando-as mais eficientes, e os esperançosos, que acreditam na capacidade desses mecanismos virem a estimular a democratização da gestão pública e a implementação de políticas mais eficientes.

As raízes do ceticismo fundamentam-se na argumentação de que os processos políticos nos fóruns seriam pouco democráticos, já que o seu desenho institucional não pressupõe acesso universal à participação, sendo restrito apenas a alguns cidadãos, e permite que o processo político seja dominado por gestores ou por grupos com mais recursos de poder. Estes autores questionam ainda a legitimidade dos participantes, pois somente teriam acesso à participação os grupos que dispõem de maiores recursos econômicos e de poder, o que faz com que os “excluídos” continuem à margem desses mecanismos.

Já os esperançosos, na terminologia de Cortes (2005b), sustentam que os interesses dos atores sociais tradicionalmente excluídos dos processos de decisão passariam a ser considerados, e os gestores de políticas públicas e as burocracias governamentais seriam induzidas a tomar decisões levando em conta tais interesses. Os fóruns participativos favoreceriam o aperfeiçoamento dos modos limitados de participação política típicos das

²¹ E esse é um tema que merece urgentemente destaque nos esforços empíricos a serem realizados sobre experiências de governança descentralizada participativa.

democracias representativas e dificultariam a manutenção de padrões autoritários de decisão e de formas clientelistas de relação entre governos e interesses sociais.

Ainda entre os esperançosos, podem ser identificados dois sub-grupos: o primeiro vê os fóruns participativos como **canais neo-corporativos** que podem abrir o espaço decisório para grupos sociais sem capacidade de se fazer representar adequadamente na esfera pluralista (Berger, 1981; Goldthorpe, 1984, Cawson, 1985; Keller, 1987), em especial naqueles arranjos voltados a questões ligadas ao mercado de trabalho. O segundo grupo sustenta que os fóruns participativos seriam indicativos de formas de **democracia participativa**, argumentando que esse tipo de democracia seria mais adequada à construção da boa governança do que a democracia representativa. Nesse grupo identificam-se autores relacionados à literatura sobre “*Empowered Participatory Governance*” (EPG), que examinam experiências a partir da ótica da devolução de competências a níveis inferiores de governo e da capacidade das comunidades de participar nos processos de deliberação e tomada de decisão (Fung e Wright, 2003; Fung, 2004; Heller, 2000). Os teóricos dessa corrente delimitam o escopo de suas pesquisas à análise do aumento do poder local dos cidadãos em participar dos processos decisórios e colocar suas demandas na agenda das políticas públicas.

As principais diferenças da abordagem da governança colaborativa descentralizada, segundo Culpepper (2005), residem na constatação de que o conjunto de atores que participa dos espaços de concertação é muito mais amplo e variado do que naqueles espaços tradicionais analisados pelos neo-coorporativistas (em essência, associações de empregados e de empregadores, ambas atuando no nível nacional), e também porque nesses espaços de concertação as relações de poder variam no tempo e de forma circunstancial, ou

seja, mais importante do que verificar se um determinado ator está “empoderado”, essa abordagem se preocupa em verificar as condições e mecanismos que facilitam e estimulam o diálogo e a cooperação entre atores com distintos interesses.

As experiências internacionais, em especial aquelas realizadas nos países desenvolvidos a partir do início dos anos 1990, são também boas referências para a análise de processos de concertação entre atores e das novas formas de governança que estão sendo implementadas. Distintos países viveram, nesse período, os impactos das transformações globais da economia, cujos efeitos mais visíveis se fizeram sentir nos âmbitos local e regional. Temas como o combate ao desemprego de longo prazo, o envelhecimento e esvaziamento das regiões rurais, o baixo dinamismo econômico de algumas áreas, o esgotamento acelerado dos recursos naturais, engendraram um conjunto de iniciativas de ação local e regional que merecem ser vistas de forma mais detida.

Um bom exemplo de análise sobre essas experiências pode ser encontrado em OECD (2004), na qual se resenham uma série de “experimentos sociais” que buscavam formas alternativas de resolução dos problemas locais através do fortalecimento da governança local. O fortalecimento da governança estava no centro das estratégias governamentais que buscavam reconciliar a prosperidade econômica, a coesão social e o progresso ambiental. As parcerias são vistas, então, como formas de facilitar a consulta, a cooperação e a coordenação, ou seja, como instrumentos para melhorar a governança. Desde o início desses “experimentos”, em que as parcerias apareciam como reação a problemas específicos, até o momento presente, se verifica um salto qualitativo. Atualmente, os atores locais buscam participar de forma sistemática no desenho de estratégias para as suas áreas. Essa vontade expressada pelos atores muitas vezes tem um caráter reativo aos poucos resultados obtidos por políticas fragilmente relacionadas às

características locais. É também uma reação à persistência da exclusão social e dos problemas a ela associados, a despeito do crescimento econômico observado em algumas áreas. As parcerias são vistas como meios de melhorar a qualidade de vida (OECD, 2001) e estão espalhadas ao longo dos diferentes países europeus. Na Irlanda, desde 1995, uma rede de 38 parcerias busca formas de ampliar a inclusão social, através do desenho de estratégias de desenvolvimento que incorporam temas econômicos, sociais e culturais. Na Itália, aproximadamente 100 pactos territoriais, concentrados prioritariamente no desenvolvimento econômico, estão em operação (Barca, 2001).

Sobre essas duas experiências, dois trabalhos recentes encomendados pela OIT são leitura obrigatória. O primeiro deles, de Teague e Murphy (2004), examina a construção de parcerias no nível local envolvendo redes cooperativas de atores públicos e privados na Irlanda. O trabalho questiona a idéia de que as parcerias locais aumentam, simultaneamente, a eficiência da provisão de serviços públicos e o empoderamento e a participação dos atores em assuntos democráticos.

Para os autores, as parcerias locais na Irlanda beneficiaram um número grande de pessoas excluídas dos mercados de trabalho e contribuíram a estabelecer melhores ligações entre as políticas públicas e as necessidades das comunidades, e a burocracia pública tem se tornado mais receptiva às demandas da sociedade, como resultado da sua participação em redes público-privadas. Contudo, sustentam os autores, *“a construção dessas comunidades raramente leva diretamente à participação popular. Os governos mantêm um firme controle sobre os projetos e as atividades implementadas por meio das parcerias. As organizações da sociedade civil não parecem ter o poder, a capacidade ou a disposição para moldar políticas de forma inovadora. As parcerias são claramente bem sucedidas em*

criar uma nova classe de empreendedores sociais no nível local, que ativam e acessam múltiplas fontes de recursos para a sua constituição. O que não é claro é se as preferências políticas desses novos líderes comunitários coincidem com aquelas dos atores que os constituíram. Em outras palavras, não é possível assumir que as parcerias locais são democráticas apenas pelo seu desenho, assim como não é possível afirmar que as políticas que elas produzem estão de acordo com as preferências das populações que representam”, pelo que os autores sugerem “uma maior conexão entre as parcerias e as instituições representativas locais”.

Já o trabalho de Gambaro, Milio e Simoni (2004), sobre os Pactos Territoriais de Emprego, analisa, de forma comparativa, duas experiências no *Mezzogiorno*, região historicamente menos desenvolvida da Itália. Os autores sugerem que, “*contrariando a visão tecnocrática das parcerias, segundo a qual o envolvimento dos atores é motivado pelo conhecimento e pela capacidade de resolução de problemas que oferecem ao coletivo, os padrões de inclusão e exclusão são eminentemente políticos: empreendedores políticos têm interesses em envolver determinados atores e não outros*”. Além disso, os autores sustentam que a inclusão da sociedade civil não afeta significativamente a eficiência das parcerias - ao menos se a eficiência for medida como a capacidade de alocar recursos. No que a participação da sociedade civil faz clara diferença é no tipo de projetos que são selecionados e implementados, ou seja, a participação da sociedade civil estimula mudanças qualitativas nas decisões de financiamento de projetos.

Note-se que no caso dos países europeus, a União Européia estimulou de forma intensa projetos em forma de parcerias sob uma orientação experimental desde os anos 1990. Ainda que muitas dessas parcerias estejam focalizadas em objetivos sociais e ligadas

à geração de emprego, cada vez mais estão ampliando o escopo de sua atuação, assumindo um papel de coordenação do desenvolvimento territorial. Muitas dessas redes de parceiros estão assumindo a tarefa de desenhar estratégias de desenvolvimento adaptadas às condições locais e com base em vantagens competitivas locais e regionais (Noguera, 2001). Os conselhos de desenvolvimento na França (*conseils de développement*), forjados em nível sub-regional (os *pays*), as agências de desenvolvimento regional no Reino Unido (Bentley e Gibney, 2000), os pactos territoriais e a programação negociada (*programmazione negoziata*) na Itália (Pezzini, 2002; Barca, 2001), as novas juntas irlandesas de desenvolvimento dos condados e os convênios de crescimento regional na Suécia, são alguns exemplos desse florescer de iniciativas que buscam na concertação de atores públicos e privados novos caminhos para o desenvolvimento. Contudo, mesmo nesses países, as experiências podem ser consideradas recentes. Existem grandes expectativas a respeito dos resultados desses processos, os quais ainda estão em um estágio de definição de modalidades e identificação de oportunidades e desafios (OECD, 2001).

Ainda que não seja possível avaliar os resultados desses “experimentos”, algumas oportunidades brindadas por um enfoque participativo do desenvolvimento podem ser destacadas: maior probabilidade de que a população encontre respostas de políticas apropriadas às suas demandas; maior possibilidade de que, através da ação coletiva, se identifiquem áreas de sinergia entre atividades baseadas em conhecimentos e aptidão locais, com o que se permite aproveitar novas oportunidades de desenvolvimento econômico em um contexto de intensa competição global; maior capacidade de controle das ações do Estado.

Porém, processos participativos envolvem, na maioria das vezes, uma revisão de posturas, tanto dos atores governamentais, que passam a ter seu poder questionado pela

participação da sociedade, quanto dos atores privados, que têm que assumir um papel mais ativo na definição de políticas e programas.

Como afirma a OECD (2001), dados o nível de expectativas que circunda as associações, as oportunidades que oferece essa ferramenta de governança e os desafios que representa, se requerem análises mais profundas sobre os mecanismos por meio dos quais as políticas podem coordenar-se, integrar-se e adaptar-se às condições locais através das associações.

Na América Latina, por outro lado, uma nova concepção da administração pública (*new public management*) está se tornando uma importante referência para a gestão dos processos de desenvolvimento. Essa concepção integra uma série de elementos considerados importantes para que uma boa gestão do desenvolvimento ocorra: a) gestão por resultados; b) orientação ao cliente e participação cidadã; c) gestão de contratos; d) descentralização; e) gestão estratégica; e f) regionalização (Von Haldenwang, 2000).

Para esse autor, a cooperação entre atores públicos e privados e a gestão em rede constituem importantes instrumentos de gestão da mudança estrutural, já que podem contribuir para a superação de obstáculos de aprendizagem e desenvolvimento, mobilizar novos recursos, coordenar a oferta e a demanda de serviços econômicos, e promover processos de modernização dentro das administrações públicas. Por essa razão, a criação de instituições regionais estaria diretamente ligada ao surgimento de formas de gestão que estimulem a cooperação e a mobilização de recursos locais (Von Haldenwang, 2000).

O debate sobre a cooperação entre atores públicos e privados está baseado na idéia, cada vez mais popular, de parceria público-privada (*public private partnership*), que se define como a cooperação voluntária entre atores públicos e privados com o propósito de

coordenar e concentrar recursos organizativos, técnicos e materiais para solucionar de forma articulada problemas definidos coletivamente (OECD, 2001).

Vázquez Barquero (2000) identifica três tipos de parceria público-privada: a primeira de *caráter empresarial*, que se refere à produção de serviços de infra-estrutura e outros serviços públicos por parte de empresas privadas, modalidade que está sendo, atualmente, amplamente discutida no Brasil. Nesse caso, o objeto e o conteúdo da cooperação estão regulados por um contrato formal. Outra modalidade de cooperação público-privada é a que o autor caracteriza como *de beneficiários*, também regulada através de um contrato. Nessa modalidade, o interesse público e o interesse privado coincidem em proporcionar conjuntamente um serviço que de outro modo não se materializaria. A utilidade máxima e o fomento da competição desempenham um papel menor como motivos da cooperação. Por último, existiria a *cooperação público-privada estratégica*, que tem como base os acordos verbais e as declarações de intenções, sem a necessidade de formalizá-los através de contratos. Nesse tipo de cooperação, o importante, segundo o autor, é a reunião de competências e recursos para superar problemas complexos que afetam tanto os interesses privados quanto os interesses públicos.

Em linhas gerais, a cooperação público-privada oferece a possibilidade de economizar recursos escassos, aumentar a eficiência e obter economias de escala ao produzir conjuntos de bens de interesse público. Permitiria ainda identificar de forma mais precisa a demanda privada, coordenar melhor os interesses públicos e privados, dar maior velocidade aos processos de decisão e execução e conseguir maior flexibilidade e capacidade de elaboração frente a desafios regionais complexos, mediante a incorporação dos atores pertinentes, assim como desenvolver novas fontes de recursos e captar novos capitais (CEPAL/GTZ, 2001).

Mas, se a cooperação público-privada e as novas formas de governança apresentam todas essas vantagens, porque é tão difícil de concretizar-se? Ou, melhor colocado, o que é que pode contribuir para que esses esquemas inovadores de articulação de atores efetivamente ocorram naquelas localidades em que não existe uma tradição tão grande de trabalho em forma de parcerias?

Nas duas experiências analisadas nesta tese pode-se afirmar que existe um avanço significativo em direção à criação de novas formas de governança local, o que justifica a busca pela ampliação da compreensão sobre os condicionantes que permitem o seu surgimento.

2- CONSTRUINDO O PROBLEMA DE PESQUISA E A HIPÓTESE

O problema de pesquisa foi construído a partir de um processo indutivo próprio das ciências sociais. Atento à crítica de Meyer-Stamer (2004), para quem a literatura disponível sobre desenvolvimento local trata muito mais de *policy*, com uma postura marcadamente normativa, do que de *politics*, ou seja, de processos políticos reais, as aproximações sucessivas à realidade vivida em duas localidades inseridas no Projeto de Desenvolvimento Regional impulsionado pela FAO foi gradualmente levando à formulação de um conjunto de perguntas que buscavam compreender, em bases científicas, fenômenos que eram aparentemente paradoxais.

O que fazia com que, nas situações observadas, variados atores, que não tinham vínculos anteriores de cooperação, participassem ativamente de processos coletivos de planejamento para o desenvolvimento regional?

Por que prefeitos de diferentes municípios e diferentes partidos políticos consideravam importante participar de um Conselho de Desenvolvimento Regional? O que explicava que agricultores patronais e agricultores familiares conseguissem sentar-se à mesma mesa e discutir projetos coletivos de desenvolvimento rural?

2.1 – A ação coletiva na Nova Economia Institucional: uma análise crítica

A primeira referência para a análise, inspirada nos pressupostos da nova economia institucional, foi tomar essas situações como um tipo de ação coletiva, entendida como um conjunto de indivíduos como interesses compartilhados que desenvolvem uma certa ação comum que busca resultados que possam beneficiar a todos os envolvidos (Meinzen-Dick et al., 2004; Sandler, 1992; Ostrom y Ahn, 2003).

Para Olson (1965), organizações são grupos de indivíduos que têm interesses comuns, julgam que as ações individuais desorganizadas são menos eficientes que a ação coletiva destinada a contemplar seus interesses e atuam, sob certas circunstâncias, de maneira coordenada²². A possibilidade de atingir objetivos inalcançáveis para o indivíduo isolado, ou de atingir objetivos possíveis, mas com menores custos, constitui uma das condições para o surgimento das organizações (Saes, 2000). Porém, para que a ação coletiva possa ocorrer, os interesses dos indivíduos e os interesses coletivos têm que ser compatíveis, ou seja, se não existir coincidência entre eles (interesses individuais e coletivos), os agentes terão pouco ou nenhum interesse em participar da ação coletiva. Esse problema da ação coletiva, que Olson diferencia pelo tamanho dos grupos (grandes e pequenos) e pelas características dos bens gerados (públicos ou privados, excludentes ou não excludentes, bens de clube), assume importância fundamental, no âmbito da Nova Economia Institucional (NEI), para o entendimento dos comportamentos individuais.

Nos grupos pequenos, a interação entre os indivíduos permite um controle que inibe o aparecimento de comportamentos oportunistas do tipo “carona”. Os indivíduos que

²² Uma visão bastante diferente sobre os grupos é proposta por Young (2000), citada por Pinto (2004), para quem “...o que faz um grupo é menos algum conjunto de atributos que seus membros compartilham do que as relações nas quais eles se posicionam ante os outros”.

participam de grupos pequenos têm o escopo da sua ação reduzido pela proximidade, já que qualquer comportamento diferente do esperado é facilmente detectado e reprimido. Já nos grupos grandes, o comportamento oportunista é mais difícil de controlar, o que exige a negociação de regras para a punição de comportamentos considerados impróprios pelo conjunto de atores. Como o *enforcement* dessas regras exige um custo de verificação, Olson conclui que os grupos pequenos são os mais apropriados para o surgimento e manutenção da ação coletiva. Porém, para a discussão da ação coletiva voltada à promoção do desenvolvimento territorial, nos interessa a análise de grupos grandes e diversificados. Para os neoinstitucionalistas, o foco da análise deveria concentrar-se, então, no conjunto de regras estabelecidas entre os atores, na forma como elas são aplicadas e como alteram as estruturas de incentivo que permitem a ocorrência da ação coletiva (Ostrom, 1990).

De fato, a existência de ação coletiva em grupos grandes só seria possível dado um conjunto de normas e regras de comportamento acordados *ex-ante* e controladas e sancionadas permanentemente pelo conjunto de atores através de instâncias apropriadas para tal fim. A partir da repetição da interação entre atores, esses “aprendem” a jogar de acordo com as regras definidas, o que pode gerar a cooperação e a inibição de comportamentos oportunistas (Axelrod, 1997).

Ainda no âmbito da NEI, as instituições, entendidas como as regras do jogo de uma determinada sociedade (North, 1990), influenciam os comportamentos dos atores e das organizações. Instituições são o conjunto de restrições criadas para limitar e definir as formas de interação humana. Podem ser formais, como a Constituição de um país, ou informais, como os códigos de conduta e as convenções sociais. Instituições são criadas ou podem evoluir espontaneamente, e sua principal função é reduzir as incertezas e fornecer

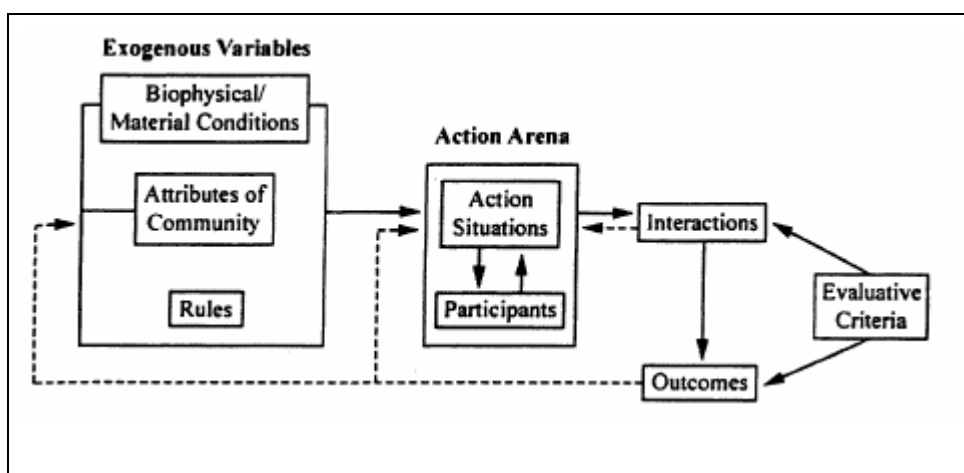
uma estrutura estável para a vida cotidiana, ainda que isso não garanta que sejam eficientes ou que durem indefinidamente. As possibilidades de coordenação e colaboração entre os atores são minimizadas ou dificultadas pela influência do ambiente institucional em que estão inseridos. Por outro lado, a partir das ações das organizações, os limites institucionais são alterados, em um processo constante de mudança institucional. Existiria, segundo essa abordagem, um processo permanente de interação entre instituições e organizações que, ao influenciarem-se mutuamente, provoca alterações tanto nos comportamentos das organizações quanto nas próprias “regras do jogo”.

Uma abordagem metodológica que deriva dessa vertente para a análise de processos de mudança institucional é proposta por Ostrom (2005). Sob a denominação Análise e Desenvolvimento Institucional (ADI), essa autora propõe um método analítico que além de identificar a configuração do sistema de interrelações entre participantes, e destes com os elementos universais que afetam a estrutura de incentivos, deve permitir analisar e avaliar os resultados do processo. A unidade de análise desse método é o que se chama “arena de ação”, que inclui os “participantes” e a “situação de ação”. Segundo Ostrom (2005), toda vez que dois ou mais indivíduos enfrentam-se a um conjunto de ações potenciais que produzem resultados conjuntos pode-se dizer que os participantes estão em uma situação de ação. Outro elemento chave a considerar na análise institucional é o contexto, entendido como o conjunto de variáveis exógenas que delimitam e afetam tanto a arena de ação principal (e as arenas a ela vinculadas), quanto o potencial processo de interação e obtenção de resultados. O contexto oferece as condições iniciais – integrado por regras, qualidade das comunidades, condições biofísicas e materiais – nas quais se dá o processo de interação que conduz a resultados concretos. Distinguir cada um dos elementos de contexto

permitiria identificar as distintas formas de influência que exercem sobre os participantes. As regras, por sua vez, afetam toda a arena de ação, enquanto as condições biofísicas e materiais a afetariam apenas parcialmente. Nessa abordagem, as qualidades das comunidades são entendidas como aqueles aspectos que distinguem cada comunidade dentro da qual situam-se as arenas de ação focal, como, por exemplo, os valores e normas de comportamento aceitos e o grau de desigualdade de ativos básicos entre os atores.

A Figura 1 sintetiza a proposta de análise descrita anteriormente.

Figura 1 – Um marco analítico: Análise e Desenvolvimento Institucional (ADI).



Fonte: Ostrom (2005)

É possível identificar um processo de retroalimentação circular que existe entre contexto, arena de ação e o conjunto de resultados obtidos. Uma arena de ação, por sua vez, pode conter um conjunto de outras sub-arenas, o que permitiria, segundo esse método de análise, decompor, de forma hierarquizada, as distintas etapas do processo de tomada de decisão.

Um problema com este tipo de análise é a ênfase acentuada na capacidade que teriam os atores para identificar e selecionar os melhores formatos organizacionais que permitam re-definir as regras de convivência, de forma a facilitar o surgimento da ação

coletiva. Os resultados obtidos, ainda que influenciados pelo contexto, seriam quase que a expressão natural da vontade deliberada dos atores de alterar as regras do jogo. Se o que incentiva a participação dos agentes individuais em uma ação coletiva é a perspectiva de ganhos particulares associados à participação, o choque de interesses entre eles poderia desestimular a ação coletiva. A solução para esse problema, segundo essa abordagem, está na elaboração e negociação de um conjunto de regras que orientem e facilitem a interação entre os atores, facilitando a ação coletiva.

É esse novo conjunto de regras, negociado racionalmente e de forma autônoma entre os atores, que oferece os incentivos para que esses alterem seus comportamentos. Os comportamentos individuais seriam, praticamente, a consequência lógica de um processo racional de escolhas dos indivíduos, que aprendem a comportar-se de acordo às novas regras estabelecidas. Quanto maior for a intensidade da interação entre eles, ou seja, quanto mais vezes o “jogo se repetir”, maiores serão as possibilidades de aprendizagem dos atores. Existiria quase que uma resposta mecânica dos atores ao conjunto de estímulos dados pela estrutura de incentivos proporcionada pela nova configuração das regras do jogo. Algo como o que propõe Axelrod (1997) ao discutir o clássico “dilema dos prisioneiros”. Com a possibilidade de repetição do jogo, isto é, com uma modificação nas regras (podem ser repetidas incontáveis vezes o jogo), os atores aprendem a identificar as melhores estratégias que lhes permite encontrar os resultados ótimos. Porém, autores como Cleaver (2001) procuram derrubar este argumento enfatizando a importância dos laços informais, ou seja, a simples elaboração de um conjunto de regras não seria suficiente para explicar a ocorrência da ação coletiva. Além disso, um problema sério com esta abordagem é que a força e a posição inicial dos atores é claramente subestimada.

Outro problema desta abordagem é o fato de tomar o contexto, dado pelas condições materiais ou biofísicas, os atributos da comunidade e as regras, como variável exógena, o que limita as arenas de ação aos participantes e às situações de ação a que estão expostos. Como sugerem Cumbers *et al.* (draft), a abordagem neoinstitucionalista trata de forma marginal questões como poder e escala, o que demanda um esforço de reinserção da “política” no pensamento sobre desenvolvimento regional. Essa limitação parece estar relacionada à forma como as análises neo-institucionalistas tratam a relação entre agente e estrutura. O foco da análise está nas relações entre o indivíduo e as normas que regulam seu comportamento. Nesse sentido, essa abordagem está bastante próxima às idéias de North (1990), que ao expor sua teoria da mudança institucional identifica um processo de influência recíproca entre instituições e organizações. Ou ainda, aproxima-se bastante da teoria social proposta por Coleman (1990), claramente inspirada no individualismo metodológico. Os principais elementos dessa teoria são os “atores” e as “coisas”. Essas “coisas” podem ser divididas em “recursos” ou “eventos”. Entre os atores e as coisas, existem dois tipos possíveis de ação: controle e interesse. Atores teriam controle sobre recursos próprios e, ao mesmo tempo, podem ter interesse em recursos sobre os quais não têm controle. Para o entendimento dos sistemas sociais, portanto, esses elementos e as formas de interdependência entre eles são fundamentais.

2.2 – Os territórios como campo: *habitus*, interesse e política

Por outro lado, as relações entre os comportamentos individuais e as estruturas sociais em que estão inseridos também podem ser entendidas por abordagens inspiradas no estruturalismo. A idéia de que as ações dos indivíduos estão “incrustadas” em estruturas sociais complexas (Granovetter, 1985/2001), que em última instância é o que molda os

comportamentos dos atores, sugere que as ações individuais são condicionadas pela estrutura social em que os agentes estão inseridos e sobre as quais não tem pouca capacidade de influência.

Uma outra forma diferente de entender as relações entre os comportamentos individuais e os sistemas sociais é proporcionada pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu. Autor de uma vasta e variada obra, o foco de seu trabalho está, em grande medida, orientado a superar as limitações de oposições como indivíduo e sociedade, agente e estrutura, ou mais especificamente entre o individualismo metodológico e o estruturalismo. O primeiro, sustenta que os fenômenos sociais são explicáveis, em princípio, em termos de metas, crenças e ações dos indivíduos. Já o estruturalismo, em contraste, sustenta que os sistemas sociais têm propriedades emergentes que não podem derivar-se das propriedades das partes que os compõem e que a explicação social deve começar desde o nível sistêmico (Bourdieu e Wacquant, 1992/2005). O que Bourdieu parece buscar é uma forma de entender a sociedade não como a soma de indivíduos, mas como a expressão da soma das conexões e relações nas quais se encontram os indivíduos. As noções de campo, *habitus* e interesse evidenciam essa ênfase nas relações como o centro da análise. Um campo é um conjunto de relações objetivas e históricas entre posições ancoradas em certas formas de poder (ou capital), enquanto o *habitus* consiste em um conjunto de relações históricas “depositadas” dentro dos corpos dos indivíduos sob a forma de esquemas mentais e corporais de percepção, apreciação e ação.

Cada campo prescreve seus valores particulares e possui seus próprios princípios reguladores. Esses princípios delimitam um espaço socialmente estruturado no qual os agentes lutam, segundo a posição que ocupam nesse espaço, seja para alterar ou para

preservar suas fronteiras e sua forma. Assim, um campo pode ser entendido como um espaço de conflito e competição, no qual os participantes disputam o monopólio sobre o capital específico associado ao campo e o poder de decretar a hierarquia e as taxas de conversão entre todas as formas de autoridade do campo de poder. No transcurso das lutas que travam os atores, a própria configuração do campo é modificada pelas alterações na distribuição e no peso relativo das formas de capital, o que dá a qualquer campo um dinamismo histórico e uma maleabilidade que descarta o inflexível determinismo do estruturalismo clássico (Bourdieu e Wacquant, 1992/2005).

A própria noção de interesse, como a utiliza Bourdieu, é bastante diferenciada da forma como é entendida pelos teóricos da escolha racional. Como os interesses estão relacionados a campos específicos, e conseqüentemente a formas específicas de capital (material e simbólico), a idéia de um indivíduo autônomo, conscientemente maximizador de utilidade, própria da economia neoclássica, mesmo quando reformulada pela nova economia institucional, é rejeitada. Isso não quer dizer, contudo, que os indivíduos não tenham interesses próprios, nem capacidade de fazer determinadas escolhas, como se pode deduzir das análises mais extremas do estruturalismo, mas que essas são definitivamente determinadas pela estrutura do campo em que estão inseridas e que ajudam a estruturar.

Para o que nos interessa nessa tese, que é compreender como distintos atores alteram seus comportamentos individuais através de um processo de interação em espaços coletivos, essa abordagem parece bastante apropriada. Em primeiro lugar, porque é preciso entender como se estrutura o campo em que se movimentam os atores. Porém, o “campo de jogo”, para utilizar a analogia que é bastante recorrente na obra de Bourdieu, não está dado de antemão, mas é construído a partir do interesse dos atores pelo conteúdo que está em

jogo. Ou seja, ao mesmo tempo em que suas ações estruturam um determinado campo, o campo influencia as possibilidades de ação dos agentes, como será mostrado mais adiante na discussão e análise das experiências concretas que foram o objeto de investigação dessa tese.

O território, entendido como o resultado de um conjunto de relações historicamente construídas, poderia então ser entendido como um campo, no sentido que lhe empresta Bourdieu (Abramovay, 2006a).

Os argumentos mobilizados pelos atores, ao construírem socialmente determinadas situações, trazem para o interior de arenas de disputa (Guivant, 1998) a própria natureza. A idéia de construção social dos territórios está bastante articulada a esse raciocínio. Os territórios não são receptáculos neutros para as ações dos atores, mas verdadeiros protagonistas do seu próprio desenvolvimento (Abramovay, 2003).

Podem ser considerados um “...*dado campo de forças sociais em que as possibilidades de luta e êxito de cada agente estão dadas pela posição que ocupa em cada momento no espaço social estruturado...a avaliação dessas condições, da qual depende a definição de estratégias e táticas de ação de cada ator dentro do campo, é feita pelo próprio agente - implicando sempre a possibilidade de erro de avaliação - e é ela que determina sua decisão de submeter-se ao estado de coisas ou de lutar, de tal modo que há uma intervenção de uma liberdade do agente individual ou de um grupo no processo de conservação ou de transformação do jogo de forças do campo social em que se situa e do próprio campo enquanto estrutura*” (Rezende, 1999).

Entretanto, essa referência à estratégia está bem distante do subjetivismo que retrata a ação como a perseguição deliberada de uma intenção consciente, o livre projeto de uma consciência postulando seus próprios fins e maximizando suas utilidades através de um cálculo racional. A estratégia dos atores é dada fundamentalmente pelo *habitus*, ou seja, por um sistema de disposições cujo sentido mais forte é dado por um domínio prático para lidar com as situações com as quais se defrontam.

Já Fligstein (2001), também em oposição a um suposto comum da teoria econômica, sugere que os atores, mais do que controlar recursos alheios, buscam estabilizar as suas relações sociais. Para ele, os atores dispõem de diferentes dotações de habilidades sociais, entendidas como “*a habilidade de induzir outros a cooperar*”, que são utilizadas para influenciar a emergência, a manutenção ou a transformação de diferentes tipos de ordem social. Conseguir a cooperação de outros atores é fundamental para que as relações se estabilizem, com a conseqüente diminuição da incerteza que marca a interação entre os indivíduos em determinados campos. Conseguir essa cooperação também se torna fundamental para manter determinadas relações de poder que permitem a reprodução social de um determinado ator. Ou ao contrário, conseguir a cooperação de outros pode ser o passaporte para subverter uma determinada ordem social constituída, o que permitiria uma alteração na correlação de forças e na própria estruturação de um campo determinado.

A ação coletiva pode ser entendida, portanto, como um jogo em que os participantes, expostos a uma situação de ação, empreendem esforços conjuntos, com as habilidades de que dispõem, em busca de determinados objetivos que vão além do interesse individual, e ao fazê-lo, através da interação, modificam o sentido de suas ações. As possibilidades de que a ação coletiva ocorra estão relacionadas, portanto, não só aos

interesses individuais, mas também a dotações assimétricas de poder e habilidades sociais entre os atores em determinados campos. É o que faz Meyer-Stamer (2004) sugerir a inclusão, nas análises, de maior ênfase na dimensão política (*politics*) do desenvolvimento, considerando de forma explícita os conflitos políticos e os interesses contraditórios que lhe são inerentes.

Assim, a abordagem metodológica assumida no estudo dos casos buscou analisar os atores envolvidos, seus interesses e habilidades sociais, as estruturas que constroem e nas quais estão imersos, as interações entre eles e as ações que desenvolvem em conjunto, as alterações na estrutura que molda os seus comportamentos e as mudanças no próprio sentido que atribuem às suas ações.

De forma direta, formulou-se a seguinte pergunta científica: *o que explica, nas situações observadas, a existência de uma clara tendência à adoção, por parte de um conjunto amplamente variado de atores sociais, de novos comportamentos que se traduzem em ações coletivas que superam limites setoriais, organizacionais e municipais?*

A hipótese central é que *o que explica a alteração de comportamentos dos atores é a sua inserção em um dinâmico processo de aprendizagem social possibilitado pela interação em instâncias colegiadas com contornos organizacionais que estimulam a diversificação – social, organizacional, geográfica – da participação na elaboração de estratégias de desenvolvimento regional.*

A idéia forte da hipótese é que a aprendizagem social tem a virtude de produzir novos comportamentos entre os atores, servindo de contrapeso às posições que ocupam na estrutura de interação em que se inserem.

É importante observar que esta hipótese contém um desafio central: por que motivo a interação social produz novos aprendizados e novos comportamentos, em vez de reforçar e reiterar os já existentes?

Para Dallabrida et al. (2006), *“é na possível interação entre ‘empresários inovadores’ e ‘intelectuais transformadores’, que se pode localizar as forças impulsionadoras e dinamizadoras do desenvolvimento local-regional. A assunção da hegemonia por estes atores, na condição de direção do desenvolvimento regional, deve ser fruto do confronto, lado a lado, do velho e do novo”*. É por isso que recorrem à observação de Schumpeter (1985) de que, em regra, o novo não nasce do velho: *“a grande maioria das combinações novas não brotará das antigas, nem tomará imediatamente o seu lugar, mas aparecerá ao seu lado e competirá com elas”* (Dallabrida et. al., 2006).

2.3 – Sobre os instrumentos utilizados na pesquisa de campo

Os atores entrevistados foram selecionados a partir da vivência do pesquisador junto às localidades estudadas. Buscou-se entrevistar um conjunto variado de atores, representantes dos distintos segmentos sociais que participam dos processos analisados: agricultores, representantes de sindicatos, ONGs, empresários e seus representantes, prefeitos, vereadores, secretários municipais, secretários estaduais, funcionários públicos municipais e estaduais, artesãos, pescadores, professores e investigadores de entidades de ensino superior, técnicos de organizações locais e comerciantes.

Foram conduzidos exercícios de focalização com prefeitos municipais, com a diretoria dos Conselhos Regionais, com atores diversos de um mesmo município, com

agricultores e com secretários municipais. Buscou-se criar, nesses exercícios, as condições para que os atores expressassem, de forma pública, idéias e percepções a respeito dos processos que estavam vivenciando, contrastando suas opiniões com as dos outros participantes.

As entrevistas foram conduzidas de forma semi-estruturada, com um roteiro de perguntas previamente formulado, mas garantindo a oportunidade para o entrevistado comentar outros aspectos que lhe pareciam relevantes. As entrevistas foram gravadas, de forma a registrar as opiniões dos entrevistados.

A análise documental centrou-se nos documentos produzidos pelos grupos de atores analisados, em especial os documentos em que são apresentados o formato organizacional proposto para a coordenação dos atores regionais, com suas regras de operação formalizadas em estatutos, regimento interno, normas e procedimentos para seleção e eleição de participantes, e também a estratégia de desenvolvimento regional proposta, com a análise da situação local, visões compartilhadas e projetos específicos ao redor dos quais se articulam os atores.

Foram analisados também documentos oficiais da FAO, principalmente aqueles relacionados com suas regras de operação e, também, aqueles em que são apresentadas as recentes propostas de reforma deste organismo internacional. Essa análise foi importante para entender o contexto em que está inserido esse organismo, assim como as mudanças por que está passando, e que acabam por refletir-se na própria forma de relacionar-se com dinâmicas locais de desenvolvimento. O fato de o autor trabalhar na organização internacional que coordena o projeto no qual estão inseridos os casos em estudo, facilitou o

acesso a documentos e à própria dinâmica desta organização. A análise deste ator específico, portanto, foi feita a partir de uma posição privilegiada e muito particular.

Além disso, foram utilizadas técnicas de observação participante. O autor participou de um número expressivo de reuniões, seminários e mesas de negociação realizados nas localidades em estudo. Nesses espaços, ao mesmo tempo em que intervinha, observava as reações dos indivíduos. Essas observações foram registradas no caderno de campo, indicando data, participantes, assuntos discutidos, decisões tomadas e reações dos participantes.

Os dados obtidos com a utilização desse conjunto de instrumentos de investigação foram posteriormente triangulados, de forma a colocar à prova sua coerência.

Considera-se que a utilização combinada dessas técnicas de investigação social foi apropriada, tanto para a formulação das hipóteses de trabalho, quanto para a obtenção das evidências empíricas que permitiram testá-las.

3- DUAS EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: MUDANÇA COMPORTAMENTAL E APRENDIZAGEM SOCIAL

Este capítulo da tese apresenta e analisa as experiências das duas localidades estudadas: a região Noroeste do estado de Minas Gerais e a região Centro Sul/Vale do Salgado, no estado do Ceará.

São apresentados e analisados os atores, identificados os principais elementos de contexto e sua influência na configuração dos novos arranjos organizacionais. A interação entre os participantes forja um campo de disputa que é analisado, tanto pela importância que assume como condicionante das alterações de comportamento identificadas, como pelo fato de ser condicionado pelas alterações comportamentais por que vão passando os atores. A emergência de um processo de aprendizagem social pela interação é o que vai explicar, em última instância, tanto as alterações comportamentais dos atores quanto as inovações a que dão origem, e que se constituem como um importante trunfo para o desenvolvimento desses territórios.

3.1 - A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO CENTRO SUL/VALE DO SALGADO, NO ESTADO DO CEARÁ²³

O Estado do Ceará tem uma população de aproximadamente 7,5 milhões, e seus habitantes estão entre os mais pobres do Brasil, com um PIB per capita de cerca da metade do país. Nos últimos anos, apresentou índices de crescimento econômico relativamente elevados quando comparado com os de outros Estados do Nordeste, fruto principalmente de uma sucessão de governos estaduais que adotaram um viés “anti-coronelistas” e modernizante que favoreceu a adoção de métodos modernos de gestão e investimentos em infra-estrutura que tiveram como resultado a ampliação da capacidade de atração de indústrias para alguns municípios da região²⁴. A participação do Ceará na economia total do Nordeste aumentou constantemente de 12,5% no final dos anos 1980 para cerca de 16% atualmente (Bar El, 2005). Por outro lado, esse crescimento econômico não se traduziu em diminuição significativa da pobreza e das desigualdades. Em especial, parece ter afetado mais a região metropolitana, enquanto as áreas rurais do “interior” do Estado seguem sofrendo com as condições agrícolas instáveis e dificuldades em gerar novas atividades não agrícolas competitivas. O que se constata é que a diminuição da pobreza é muito mais lenta nas regiões rurais: segundo dados apresentados por Bar El (2005), dividindo a população em 3 estratos – Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Interior Urbano (IU), e Interior

²³ As informações utilizadas nesse ítem foram obtidas a partir de entrevistas com técnicos da SCLR e da leitura de distintos documentos disponibilizados por eles ao autor. O principal deles, e a que se faz referência constante, é o livro *Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da Pobreza e Desigualdade: o modelo do Ceará*, de autoria de Raphael Bar-El, publicado em 2005.

²⁴ A mais importante obra sobre esse processo no estado do Ceará é, sem dúvida, o livro de Judith Tendler, *“Bom governo nos trópicos: uma visão crítica”*, publicado no Brasil em 1998 pela Escola Nacional de Administração Pública.

Rural (IR) – têm-se que os índices de pobreza são, respectivamente, 42% na RMF, 62% no IU e 77% no IR²⁵.

A principal conclusão é que o crescimento da economia do Ceará, desde 1985, não contribuiu significativamente para a redução da pobreza e das desigualdades (Bar El, 2002; 2005).

Essa conclusão foi assumida explicitamente pela atual administração estadual, ao propor, em seu plano de governo, um crescimento com inclusão social. Mais do que a retórica, o que é interessante verificar é a permeabilidade do governo estadual a análises críticas sobre o processo de desenvolvimento. Fato não desprezível, principalmente quando se leva em consideração que o poder político no Ceará, cuja expressão máxima é o governo estadual, está nas mãos do mesmo grupo político há quase 20 anos²⁶.

O que interessa destacar, de início, é que as ações governamentais nesse Estado são fortemente influenciadas por sua inserção em redes mais amplas, constituídas por organizações internacionais como o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola), o Banco Mundial e a Universidade de Ben Gurion, de Israel, que desfrutam de reconhecido capital sócio-técnico e capacidade de mobilizar argumentos conceituais que ajudam a construir a visão na qual apóia-se grande parte da ação pública atual.

²⁵ Essa classificação toma, provavelmente, os dados oficiais do IBGE, que classificam população urbana e rural segundo o seu local de residência. Para uma crítica sobre essa forma de classificação, ver os vários trabalhos do Prof. José Eli da Veiga (Veiga, 2002; 2005a; 2005b).

²⁶ A partir de 1987, sucederam-se no governo do Estado do Ceará Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994), Tasso Jereissati (1995-1998 e 1999-2002) e Lucio Alcântara (2003-2006). Atualmente em partidos distintos, Tasso Jereissati e Ciro Gomes apóiam-se mutuamente quando se trata da política estadual. Quando esse último foi governador, todavia estavam no mesmo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que é o partido do atual governador.

O exemplo mais ilustrativo dessa relação do governo estadual com organizações internacionais de pesquisa e cooperação técnica é o conjunto de estudos sobre crescimento econômico e pobreza. Iniciados em 2000, sob a coordenação da então Secretaria de Desenvolvimento Rural, esses estudos levaram a uma série de recomendações de caráter normativo que, efetivamente, influenciaram as configurações organizacionais atuais do governo estadual.

A publicação recente de Bar El (2005) ilustra bem como considerações de ordem teórica são mobilizadas para formular recomendações práticas para o aparato público. Tomando o tema das desigualdades regionais como eixo principal, é apresentada uma discussão que mobiliza argumentos dos mais importantes teóricos da Nova Geografia Econômica. Eles são verdadeiros “aliados” do governo estadual em sua busca por novos caminhos e modelos que permitam diminuir as desigualdades regionais e sociais. Modelos Centro-Periferia, forças centrífugas e centrípetas, concentração espacial de atividades econômicas, efeitos de aglomeração são expressões que passam não só a fazer parte do cotidiano da tecnocracia envolvida com atividades de planejamento, mas a transformar-se em objetivos políticos, que se expressam na orientação de induzir o “*crescimento endógeno dinâmico no interior [do Estado] como um todo, em coerência com o crescimento econômico do Estado*”. De acordo com essa orientação, são sugeridas três diretrizes de política: a) reestruturação urbana no interior: cidades secundárias e cidades regionais; b) medidas de apoio para o aumento da competitividade da economia do interior, e c) coordenação e integração de medidas de política ao nível regional e estadual.

Essas diretrizes de política foram traduzidas em uma estrutura organizacional para a sua implementação, exposta aqui para a compreensão posterior do significado que têm na região Centro Sul/Vale do Salgado. O Box 2 apresenta essa estrutura.

Box 2 – Estrutura Operacional do Programa de Desenvolvimento Regional do Estado do Ceará

O Programa de Desenvolvimento Regional foi iniciado na gestão do Governador Tasso Jereissati (1999-2002), sob a coordenação do então Secretário de Desenvolvimento Rural. Continuada na atual gestão, o Programa é orientado por um Conselho Gestor, chefiado pelo Vice-Governador, incluindo os Secretários de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), Trabalho e Empreendedorismo (SETE), Ciência e Tecnologia (SECITECE), Agricultura (SEAGRI), o Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará (IPECE), e o professor Pedro Sisnando Leite, Ex-Secretario de Desenvolvimento Rural e que capitaneou a criação do programa.

O Conselho Gestor (CG) é a maior autoridade e tem a responsabilidade pelo programa, e reúne-se a cada mês para tomar decisões sobre medidas políticas a serem adotadas, revisar relatórios dos projetos envolvidos, e definir ações para a sua continuidade. É assistido por uma Diretoria do Projeto (DP), que inclui técnicos que são responsáveis pela operação real do programa, pela coordenação e monitoramento das ações dos projetos específicos. A DP tem dois papéis: coordenação e monitoramento dos projetos, e avaliação contínua do programa. Apresenta-se ao CG em reuniões mensais, nas quais deve informar aos seus membros a respeito de qualquer problema no funcionamento de qualquer projeto específico.

O Programa está composto por cinco projetos. Cada um deles tem um Conselho Diretor específico, que se reúne mensalmente, antes da reunião mensal do Comitê Gestor: Conselho dos Escritórios Regionais (CER), Conselho dos Planos de Desenvolvimento Regional (CPDR), Conselho da Consultoria Empresarial (CCE), Conselho do Avanço Tecnológico (CAT) e o Conselho da Consultoria Empresarial Agrícola (CCEA). Os Secretários Estaduais que tomam parte em cada um desses conselhos são indicados pelo Comitê Gestor.

Cada projeto tem, ainda, um coordenador, que está encarregado de administrar o projeto e informar o Conselho sobre o seu andamento, atuando de forma coordenada com a Diretoria do Projeto (DP)

Fonte: Elaborado a partir de Bar El (2005) e de entrevistas com técnicos da SDLR.

A criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR) foi uma das formas de materializar a intenção de “interiorizar o desenvolvimento”. Segundo os

documentos analisados, e entrevistas com técnicos desta secretaria, espera-se que a SDLR atue de forma a articular as diferentes políticas estatais nos espaços locais e regionais no interior do estado e a induzir processos de dinamização das economias locais e regionais. O texto apresentado a seguir dá uma idéia da pretensão que envolveu a sua criação:

“...a formulação do Eixo 3 - Ceará Integração [do PPA], enfoca a promoção do desenvolvimento local e regional, buscando a desconcentração do processo de urbanização, minimizando as disparidades entre as áreas metropolitana e não-metropolitana e privilegiando a criação de oportunidades de trabalho e renda de forma mais equilibrada. Consubstanciada neste eixo se dá a assunção da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), buscando o alinhamento estratégico das políticas públicas e a integração de programas de governo para a promoção do desenvolvimento local e regional”.

A SDLR tem como missão *“Promover o equilíbrio espacial, econômico e social, buscando de forma integrada o desenvolvimento sustentável local e regional do Estado do Ceará”.*

A ênfase na busca de equilíbrio espacial, econômico e social é resultado de uma determinada visão construída sobre o futuro do Estado do Ceará. Verificando a perda de importância relativa da agricultura no PIB estadual, o que estaria levando a um gradual processo de expulsão de mão-de-obra da agricultura e a um tipo de desemprego disfarçado nesse setor, a aposta estratégica do governo é induzir a criação de novas oportunidades de emprego não agrícola que absorvam esse crescente contingente de trabalhadores. Porém, essa ação deve estar concentrada não apenas no estímulo à atração de grandes empresas, mas principalmente no fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte, sobretudo nas regiões ao interior do estado.

A combinação de investimentos em infra-estrutura nos municípios do interior com atividades de suporte à dinamização das economias locais e regionais continua dando o tom da pretensão da política pública de desenvolvimento. A lógica por trás da sua formulação está fundamentada na hipótese de que é mais interessante direcionar os fluxos migratórios, resultados da perda de importância econômica relativa da agricultura, a Centros Secundários e Centros Regionais localizados no interior do Estado. O raciocínio parece lógico: as pessoas migram para a Região Metropolitana de Fortaleza porque não encontram, nos centros urbanos próximos aos seus lugares de origem, os atrativos que os induzam a direcionarem-se para eles. Dessa forma, fortalecer esses centros urbanos, dotá-los de infra-estrutura básica e disponibilizar instrumentos que promovam a dinamização econômica local e regional, é considerado como uma ação prioritária da política pública.

A política, portanto, sugere que *“a organização espacial da distribuição da população é uma parte integrante da estratégia de política para o desenvolvimento rural e a luta contra a pobreza. Uma distribuição adequada e a organização da população podem afetar diretamente a estrutura econômica emergente no interior, a viabilidade de várias atividades econômicas, os níveis de produtividade, o acesso ao emprego e aos mercados, etc.”* (SDLR, 2004).

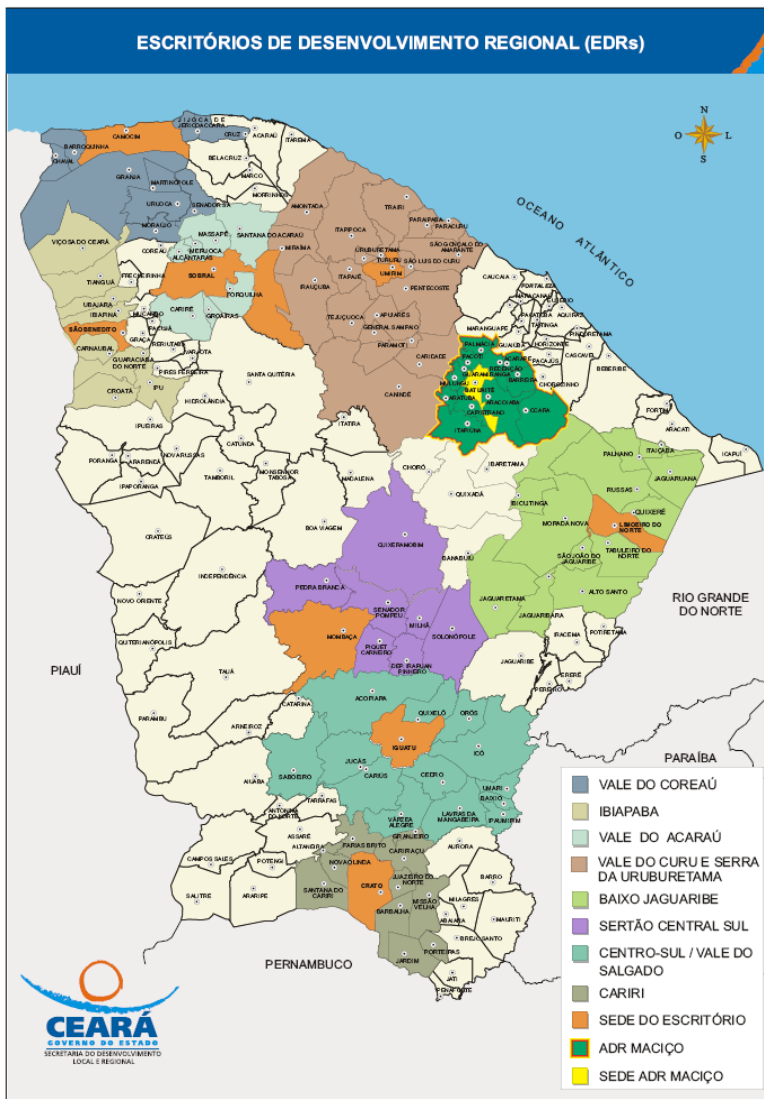
Para isso, os municípios do Estado do Ceará foram divididos em 4 categorias: Centro Primaz, constituído pelos municípios que conformam a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF); quatro Centros Secundários, que exercem grande influência regional – Limoeiro do Norte (que junto com o município de Russas exerce grande influência regional), a região conhecida como CRAJUBAR (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha são os principais municípios dessa região), Sobral, e Iguatu (município central da Região

Centro Sul/Vale do Salgado); 13 Centros Terciários ou Regionais – Acaraú e Aracati, Baturité, Brejo Santo, Camocim, Campos Sales, Canindé, Crateús, Itapipoca, Jaguaribe, Quixadá, Quixeramobim, Tauá, Tianguá, que cobrem uma área total de influência de 79 municípios²⁷. Outros 49 municípios não estão localizados nas áreas de influência de nenhum centro secundário ou terciário, o que faz com que se busque incorporá-los à área de influência do centro mais próximo ou direcionar a eles políticas específicas de atenção. A Figura 2 mostra a distribuição dos Escritórios de Desenvolvimento Regional implementados no Ceará de acordo com a regionalização.

A hierarquização proposta passou, então, a servir de orientação para a implantação da política de desenvolvimento regional. O pressuposto por trás dessa opção está claramente inspirado na idéia de pólos de crescimento (Perroux, 1955), ainda que reformulada pelos profissionais da SDLR com o apoio dos pesquisadores da Universidade de Ben Gurion, de Israel.

²⁷ Acaraú e Aracati são considerados como um único Centro Terciário.

Figura 2: Distribuição dos Escritórios de Desenvolvimento Regional no Estado do Ceará.



Fonte: Pagina Web da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.: <http://www.sdlr.ce.gov.br>

Segundo a idéia original de Perroux, os investimentos públicos deveriam localizar-se em um setor específico para impulsionar o desenvolvimento. A idéia era estimular, por meio de políticas adequadas, determinados centros urbanos de forma a que se tornassem pólos de crescimento. Como toda economia tem um setor básico, quando esse pólo começa a se expandir, as outras economias deveriam também se expandir por meio de várias *linkages* estabelecidas entre o setor estimulado e os outros setores da economia. Em

resumo, a idéia era favorecer uma indústria que tivesse grande capacidade de gerar encadeamentos, por meio de *backward* e *forward linkages*, ou seja, de encadeamentos a montante e a jusante. O grande problema com essa teoria é que setores não privilegiados pela ação do Estado poderiam sentir-se prejudicados.

Na atual configuração adotada no Estado do Ceará, o fortalecimento de alguns municípios interioranos geraria efeitos de “gotejamento” (*trickle down effects*) sobre a sua área de influência. Segundo os documentos analisados, “... a idéia geral é a estimulação de centros urbanos no interior do Ceará, que serviriam como uma base para o desenvolvimento econômico de sua região e atrairiam alguns dos migrantes do fluxo de migração para Fortaleza. O raciocínio (...) é que o desenvolvimento de um centro urbano resultaria no desenvolvimento de toda uma região em torno deste centro urbano. A região, no nosso caso, é definida como todos os municípios que estão em uma vizinhança próxima do centro urbano principal (cerca de 40 km a 60 km). Uma região incluiria também os municípios que têm relações econômicas fortes estabelecidas com o centro urbano principal, mesmo se a distância for um tanto superior a 60 km” (SDLR, 2004).

O que fica claro nessa breve exposição é que o governo estadual está buscando novos espaços para a intervenção das políticas, de acordo com um conjunto de pressupostos e recomendações normativas que derivam, diretamente, da retomada da dimensão espacial do desenvolvimento.

O diálogo com o mundo acadêmico, e também com o da cooperação internacional, ajuda a provocar alterações comportamentais no interior da estrutura governamental que se refletem nas formas como se pretende orientar a ação pública, o que, por sua vez, influencia as dinâmicas locais e regionais, como será visto mais adiante.

3.1.1 – Mudança institucional e a dimensão local do desenvolvimento: o papel da SDLR

Nesse quadro de mudanças institucionais, é importante destacar o papel que joga a SDLR no apoio ao fortalecimento dos espaços locais e regionais.

A criação da SDLR representou um importante esforço de inovação institucional na gestão pública no Estado do Ceará. A operacionalização da mudança, entretanto, não foi um processo simples.

Uma das principais limitações apontadas atualmente para o sucesso da ação pública é a falta de coordenação das políticas. Essa constatação é que leva a diferentes tipos de esforços para a sua integração, esperando com isso melhores resultados, obtidos de forma mais eficiente. Expressões como “choque de gestão”, articulação multisetorial, integração de políticas, invariavelmente freqüentam as discussões sobre os desafios da gestão pública. De fato, um dos fatores que explica a emergência de abordagens territoriais para a promoção do desenvolvimento é exatamente a aposta nas possibilidades de melhorar a coordenação em espaços locais e regionais. Nesses espaços, a proximidade entre os atores responsáveis pela implantação das políticas e programas e a população diminuiria a assimetria de informação entre eles. Por outro lado, esses espaços, povoados por agentes de distintos setores governamentais, poderiam proporcionar condições apropriadas para a troca de informações entre eles, o que levaria a melhor coordenação das ações públicas. Misturam-se aí dois planos: o da coordenação das atividades do Estado (que a literatura

chama de *horizontal accountability*) e o do controle social das atividades (*societal accountability*)²⁸.

A orientação estratégica é o fortalecimento de uma rede de municípios no interior do estado que possa proporcionar aos seus moradores as condições objetivas e as oportunidades que lhes permitam tomar, de forma mais autônoma, a decisão de ficar nas regiões ou migrar.

Esses supostos são exatamente os que parecem orientar as ações da SDLR, fundamentadas em um conjunto de instrumentos para a sua operacionalização. Esses instrumentos são apresentados no Box 3.

Box 3 - Instrumentos utilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR)

Instrumentos

- Escritórios de Desenvolvimento Regional (EDRs)
- Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs)
- Plano Diretor de Habitação (PDH)
- Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDUs)
- Planos Diretores Municipais (PDMs)
- Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza (CDM)
- Fundo Estadual de Combate à Pobreza no Ceará (FECOP)
- Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza (FDM)
- Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNEDS)
- Contrato de Gestão com o Instituto Agropólos do Ceará (IAC)
- Protocolo de Intenções da Rede Institucional de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais

Dos instrumentos de que dispõe a SDLR, alguns nos interessam mais: os Escritórios de Desenvolvimento Regional (EDRs) e os Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs) são discutidos a seguir, à luz da experiência da Região Centro Sul/Vale do Salgado.

²⁸ Para um aprofundamento sobre a idéia de *social accountability*, ver o trabalho de Smulovitz e Peruzzotti (2000).

Os EDRs foram implantados, inicialmente, de acordo com a regionalização proposta pela SDLR, nos municípios considerados como centros secundários. A concepção desses EDRs, entendidos como unidades de desenvolvimento econômico regional, busca, segundo a SDLR, “... dar poder às forças de desenvolvimento local e regional... estão (os EDRs) capacitados para coordenar – ao nível local e regional – os esforços de desenvolvimento iniciados pelo governo, local ou central, ou pela população local, e implementá-los em contato estreito com a população local. Elas coordenam o trabalho das autoridades locais e regionais comumente atuando na área, integrando-as com as instituições de desenvolvimento do estado”. Busca-se, com os EDRs, alcançar um tipo de economia de escala para a ação pública, que reforce os elos entre os diferentes segmentos sociais e econômicos atuando na região²⁹ e contribua para aumentar seu dinamismo.

Em geral, os EDRs são constituídos por um Gerente Regional, um assistente técnico e um assistente administrativo. Sua função é apoiar a coordenação das ações das diferentes secretarias estaduais na região, além de envolver-se diretamente na implementação dos outros instrumentos de que dispõe a SDLR.

A equipe do EDR funcionaria, então, como uma espécie de ponte entre as demandas regionais e a oferta pública. Por um lado, dado o seu envolvimento na dinâmica regional, está mais bem localizado para capturar a demanda das populações, ampliando, assim, a capacidade do Estado de orientar suas ações. Por outro lado, como a equipe do EDR tem acesso privilegiado a informações das diferentes secretarias de governo, ao difundi-las na

²⁹ A experiência recente do Reino Unido, com a implantação de Agências Regionais de Desenvolvimento, está orientada no mesmo sentido (Bentley e Gibney, 2000). De fato, a criação de Agências de Desenvolvimento de alcance regional parece ser uma das principais apostas para operacionalizar processos de desenvolvimento regional. No México, desde o início de 2005, iniciou-se um processo de implantação de ADRs, no marco da Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

região contribuiria para facilitar o acesso das populações aos incentivos proporcionados por programas públicos. Além disso, o EDR deve servir de apoio a programas e projetos de outras secretarias, atuando como facilitador, articulador e orientador das ações públicas nas regiões. O principal desafio a que se enfrentam os EDRs é não se tornar mais um enclave do governo estadual nas regiões: eles são desafiados, permanentemente, a estabelecer vínculos com um amplo conjunto de atores, públicos e privados, de forma a compreender e inserir-se nas dinâmicas locais e regionais. As equipes dos EDRs têm que exercitar, cotidianamente, as suas habilidades sociais para convencer os atores locais e regionais a cooperar em iniciativas diversas (Fligstein, 2001). De certa forma, isso significa fazer com que diferentes atores passem a interessar-se, no sentido que atribui Bourdieu a essa expressão, pela idéia de desenvolvimento local e regional, o que é fundamental para a estruturação do campo específico no qual os agentes poderão mobilizar-se.

A principal tarefa a que se dedicaram os EDRs, até o momento, foi a viabilização, nas regiões, dos Planos de Desenvolvimento Regional.

Os PDRs foram concebidos como instrumento de orientação da ação pública. Pretendiam construir uma visão compartilhada de futuro entre um conjunto amplo de atores sociais – públicos e privados, de diferentes segmentos econômicos e sociais, e que pertencessem a um conjunto determinado de municípios – através da identificação das principais limitações para o desenvolvimento regional, assim como de estratégias para a sua superação, traduzidas em projetos específicos e demandas específicas e articuladas de investimento. Os PDRs podem ser entendidos, à luz da discussão sobre participação social e democracia, de duas formas distintas e complementares. Por um lado, a participação social organizada permitiria, dado que o conhecimento dos atores locais sobre a realidade

supera o conhecimento que tem a tecnocracia estatal, identificar com maior clareza as demandas das regiões³⁰. Dessa forma, a participação social contribuiria, ao sistematizar as informações sobre as demandas da região, para o aprimoramento da ação pública. Essa forma de entender a participação social está vinculada às correntes de pensamento que enxergam, nesse tipo de situação, um reforço à democracia participativa. As responsabilidades dos atores sociais, nesse modelo, estão restritas aos dois extremos do processo pelo qual flui a ação pública: por um lado, contribuem brindando informação para o planejamento da política, e por outro, contribuem através da verificação do cumprimento das ações planejadas.

Porém, no caso em questão, mais do que contribuir para o fortalecimento da democracia representativa, o que parece ter estimulado a concepção metodológica que orientou a formulação dos PDRs foi a tentativa de avançar rumo a um horizonte mais desafiador, que pode ser caracterizado como uma tentativa de experimentar um modelo de democracia participativa. A participação dos atores não se resumia, no modelo proposto, à elaboração de um documento orientador das ações de desenvolvimento regional a serem executadas pelo Estado. Associado a isso, previa-se a implantação de um espaço permanente de participação, na forma de um Conselho de Desenvolvimento Regional, que pudesse gerar outros resultados que não somente uma melhor orientação da ação pública. Para a SDLR, “... *esses esforços levariam à criação do reforço do capital social regional, considerado hoje pela maioria de especialistas em desenvolvimento como um elemento crucial para o desenvolvimento de regiões periféricas*”.

³⁰ Uma premissa, bem dito, que desconsidera a existência de disputas de poder e a distribuição desigual de recursos entre os atores.

Essa pretensão do governo estadual pode ser encarada de duas maneiras. De um lado, pode ser entendida como uma forma de adequar-se a uma retórica de participação que assume cada vez mais força nas discussões especializadas sobre o desenvolvimento. Por outro lado, pode ser encarada como a expressão de um processo de reorientação da ação pública a partir de uma alteração significativa de comportamento dos principais quadros diretivos do governo, dada principalmente por uma renovação profunda das formas de gestão pública ocorrida nesse Estado³¹.

Um documento recente do Banco Mundial (2005) toma o caso do Ceará como especialmente interessante, identificando na combinação de investimentos públicos em infra-estrutura, em desenvolvimento de habilidades laborais (*labor skills*) e em tecnologia, com esforços para melhorar o ambiente para negócios locais e a tentativa de criar os fundamentos institucionais e microeconômicos para o aumento da produtividade, o principal diferencial explicativo dos resultados aí atingidos. Além disso, reforça o documento, uma postura fiscal sólida (devido a uma gestão conservadora durante os anos 1990) possibilitou ao governo seguir esse caminho, que orientou-se por “*improving the supply of inputs (infrastructure, labor skills and technology) for the development of potential comparative advantages rather than on trying to direct product market outcome*” (Banco Mundial, 2005).

³¹ Para Tandler (1998), no Ceará houve uma mudança profunda na forma de gestão pública, ocasionada por uma renovação nos quadros diretivos do governo estadual, a partir do governo de Tasso Jereissati. Políticas modernizadoras, investimentos em infra-estrutura, mecanismos de coibição de práticas clientelistas, estímulo à criação de um ambiente para negócios, aumento da *accountability*, contratos com pequenas e médias empresas informais, campanhas de informação pública, apoio à descentralização e à participação da sociedade civil são alguns dos elementos encontrados por Tandler para explicar o bom desempenho do Ceará quando comparado aos demais estados do Nordeste brasileiro.

De qualquer forma, o fato é que essa reorientação da ação pública no Ceará está impactando de forma bastante significativa às regiões interioranas do Estado, dentre elas a região Centro Sul/Vale do Salgado, como será visto a seguir.

3.1.2 – A delimitação da região Centro Sul/Vale do Salgado: disputando o território

A região Centro Sul/Vale do Salgado surge com essa denominação após o processo de planejamento para o desenvolvimento regional que teve início em 2002. Ao ser definido o município de Iguatu como um dos 4 Centros Secundários do Estado do Ceará, a região Centro Sul tornou-se uma das “beneficiárias” do Programa de Planos de Desenvolvimento Regional. Mas antes de descrever e analisar o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, vale a pena apresentar uma breve descrição do processo de ocupação histórica dessa área do país.

No Ceará, no ano de 1823, existiam apenas 18 municípios, entre os quais Icó, um dos primeiros povoados criados como resultado da expansão da atividade pecuária no estado. Lavras da Mangabeira, que teve importância durante um breve período de exploração de ouro na região, e Jucás, que dadas as particularidades de sua localização geográfica deu origem a um pequeno aglomerado que se desenvolveu de forma duradoura ao longo do tempo, junto com Icó, são os 3 municípios dos quais originaram-se os outros 11 que atualmente conformam a região Centro Sul/Vale do Salgado. Iguatu e Orós emanciparam-se de Icó. Por sua vez, de Iguatu emanciparam-se Acopiara e Quixelô. De Lavras da Mangabeira, originaram-se Várzea Alegre, Umari, Cedro, Ipaumirim e Baixio. De Jucás, emanciparam-se Saboeiro e Cariús. Essa origem comum dos municípios foi levada em conta pelos atores locais quando do processo de definição dos limites da região

Centro Sul/Vale do Salgado, em um exemplo bastante interessante de um processo de construção social de um território.

Acontece que após a definição da integração do município de Iguatu no Programa de Planos de Desenvolvimento Regional, coube à SDLR definir o alcance geográfico do processo de planejamento, ou seja, era preciso definir, *a priori*, quais eram os municípios que estavam sob a influência de Iguatu e que deveriam ser incorporados ao planejamento.

As análises técnicas, fundamentadas em estudos de caráter prioritariamente econômico, excluía 3 dos municípios que atualmente conformam a região, inicialmente denominada região Centro Sul: Baixio, Umarí e Upaumirim não faziam parte da delimitação definida pelo governo estadual para a região Centro Sul. Entretanto, quando foi lançada na região a idéia de planejamento do desenvolvimento regional, os atores desses municípios rapidamente mobilizaram argumentos que justificavam a sua inserção no processo, o que levou à modificação da própria denominação da região. A agregação do Vale do Salgado à denominação da região é considerada pelos participantes do Conselho de Desenvolvimento Regional como um resultado importante da mobilização social dos atores desses municípios. Por outro lado, a abertura, por parte dos técnicos do governo do Estado, à incorporação da percepção dos habitantes da região no processo de delimitação territorial sinalizou para os atores regionais que existia disposição para o diálogo entre Estado e sociedade, o que foi fundamental para estruturar as relações de confiança que foram formando-se ao longo do processo e que serão detalhadas mais adiante.

Por enquanto, vale dizer que esse é um exemplo interessante de superação de um problema recorrente relacionado à delimitação dos territórios (Caron, 2005; Sumpsi, 2005). Enquanto o Estado central busca definir, com argumentos técnicos e objetivos, os limites

geográficos para as ações de planejamento, “decretando” territórios de forma tecnocrática, as populações locais utilizam referências históricas e relações de proximidade para “construir” e demarcar os limites dos seus territórios. Essa é uma situação que coloca em conflito duas formas alternativas de enxergar os territórios, e que demanda um processo de negociação entre os atores que pode levar, como nesse caso, a uma reformulação da própria visão que cada um tem do território em questão. Nesse caso, os atores governamentais tiveram que rever os seus argumentos técnicos, que embora bem fundamentados em estudos de concentração de atividades econômicas, não incorporavam a visão dos atores locais. Esses, por sua vez, têm que encontrar argumentos sólidos que garantam que o seu interlocutor vai considerar válida a sua argumentação, além de conseguir o apoio de atores de outros municípios que corroborem a existência de relações de proximidade que justifiquem a sua inclusão no processo de planejamento. Segundo as entrevistas mantidas com vários dos atores que participaram do processo de negociação da inclusão desses 3 municípios à região Centro Sul/Vale do Salgado, o mais importante foi a permeabilidade dos técnicos governamentais à demanda de inclusão formulada pelas lideranças desses municípios. Essa permeabilidade foi um sinal emitido pelo Estado não só aos municípios que demandavam a sua inclusão no processo de planejamento, mas ao conjunto de atores que a SDLR pretendia envolver no processo. Por outro lado, denota também uma modificação na própria forma de conceber a ação pública voltada ao planejamento, no âmbito da SDLR, em que os argumentos técnicos são combinados com argumentos de caráter mais subjetivo formulados pelos atores locais. Para Caron (2005), a sobreposição de um território “decretado” pelo Estado a um território “construído” pelos atores é um dos principais desafios para a delimitação dos territórios. Porém, para que essa sobreposição ocorra é necessário que tanto o Estado quanto os atores locais consigam estabelecer espaços

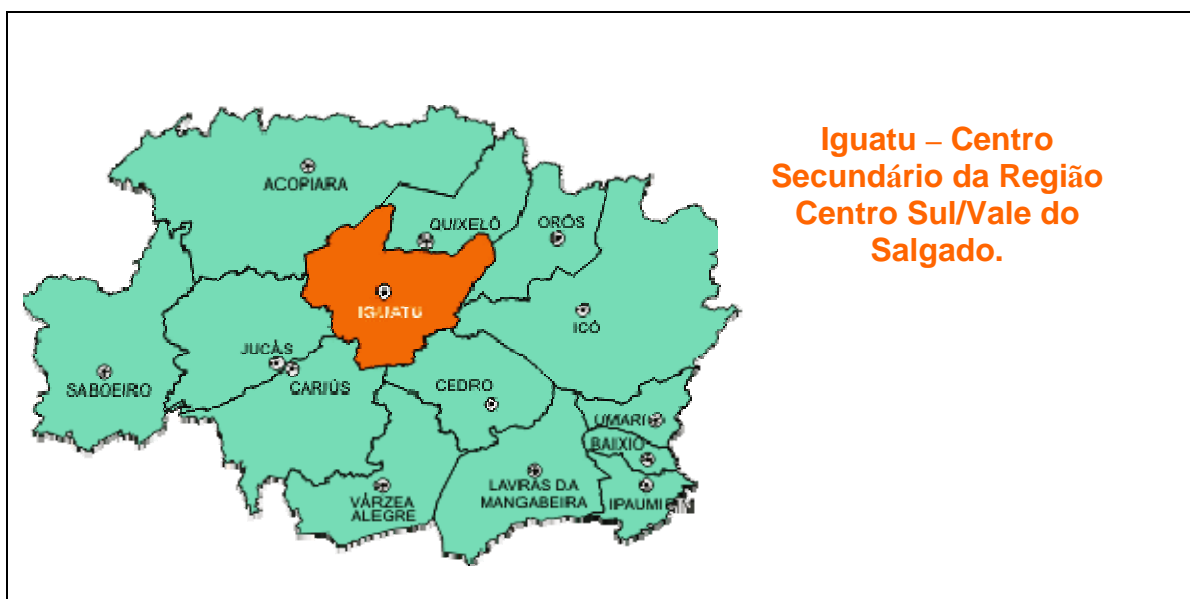
de diálogo nos quais as idéias anteriormente concebidas possam ser discutidas e reformuladas, como foi o caso da região Centro Sul/Vale do Salgado. Esses espaços de diálogo, por sua vez, estruturam-se a partir do momento em que os atores identificam conteúdos sobre os quais têm um interesse comum, já que uma possibilidade de ação é exatamente não agir, ou seja, ficar indiferente ao tema colocado em questão.

Uma análise mais profunda do processo de delimitação dos limites territoriais na região Centro Sul/Vale do Salgado traz à tona também uma discussão que nos interessa particularmente. Por que o governo estadual reformulou sua idéia inicial de delimitação? Foi essa uma decisão tomada de forma calculada, esperando ganhar reconhecimento na região ao posicionar-se de forma permeável a uma demanda local, ou foi fruto do processo de interação com os atores locais? As evidências recolhidas com entrevistas com técnicos da SDLR indicam que a segunda opção é a que prevaleceu: *“nós nos demos conta, no início do processo de mobilização, que os atores de Umari, Baixio e Upaumirim queriam participar das ações que estavam sendo articuladas na região. Isso foi uma surpresa para nós, e tivemos que adaptar o processo para ver se era possível incluir esses municípios. Como a demanda era forte, não tivemos outra opção, tivemos que envolvê-los também. E aí nos demos conta de que as pessoas tinham vínculos com Icó e com Iguatu, elas iam fazer compras nesses municípios, tinham parentes aí. Então, porque não deixar que eles participassem?”* (Entrevista com César Rego, coordenador de desenvolvimento regional da SDLR). O que é interessante destacar aqui não é tanto a pretensão de um conjunto de municípios de participar de um processo de planejamento, estimulado pelo governo estadual, que provavelmente os beneficiaria. O interessante é a permeabilidade da tecnocracia governamental às demandas localizadas, assim como o apoio recebido pelos

três municípios dos seus vizinhos. Nesse sentido, o debate e o intercâmbio públicos revelaram-se adequados para estimular modificações nas idéias pré-concebidas por parte dos atores.

A Figura 3, apresentada a seguir, mostra o recorte da região Centro Sul/Vale do Salgado, que incorpora os municípios de Umari, Baixio e Ipaumirim.

Figura 3: Mapa da Região Centro Sul/Vale do Salgado



Fonte: Pagina Web da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará:
<http://www.sdlr.ce.gov.br>

3.1.3 – Aprendizagem pela interação na região Centro Sul/Vale do Salgado: a revisão do Plano de Desenvolvimento Regional

Uma vez superado o debate sobre a delimitação territorial da região Centro Sul/Vale do Salgado, iniciou-se um processo de mobilização para a formulação do Plano de Desenvolvimento Regional. A orientação básica da equipe que estava coordenando o processo era estimular que os atores locais identificassem os principais desafios e oportunidades para o desenvolvimento da região, e formassem uma estratégia de

desenvolvimento regional que apresentasse um conjunto coerente de projetos estruturantes que seriam financiados pelo governo do Estado através das suas distintas secretarias setoriais.

Essa forma de elaboração do PDR, orientada a identificar projetos que fossem financiados pelo Estado, conduziu, em um primeiro momento, à elaboração de uma lista de projetos que, ainda que apresentasse alguma coerência interna, eram extremamente dependentes dos recursos alocados pelo poder público. De fato, a principal constatação da equipe da SDLR a respeito do PDR da região Centro Sul/Vale do Salgado, quando da discussão inicial com a FAO para a incorporação da região ao Projeto de Desenvolvimento Regional, era que a participação dos atores locais durante o processo não foi tão intensa quanto se esperava. A principal explicação para isso era o fato de que o processo de planejamento, e o respectivo Plano de Desenvolvimento Regional, conduzido por uma equipe especializada que tinha prazos para entregar produtos contratados, não conseguiu mobilizar de forma efetiva os atores locais. Dessa forma, a possibilidade de inserir a região em um projeto internacional apoiado por um organismo como a FAO foi entendida pela SDLR como uma interessante oportunidade de rever o processo, definir melhor as prioridades regionais e, principalmente, estimular a maior participação dos atores locais, em especial dos atores privados e não governamentais. A experiência anterior com distintas organizações internacionais indicava para os dirigentes da SDLR que a colaboração de uma organização externa ao aparato público, partilhando e certificando uma determinada orientação, era um fator de estímulo aos atores locais que poderia ser utilizado na região Centro Sul/Vale do Salgado.

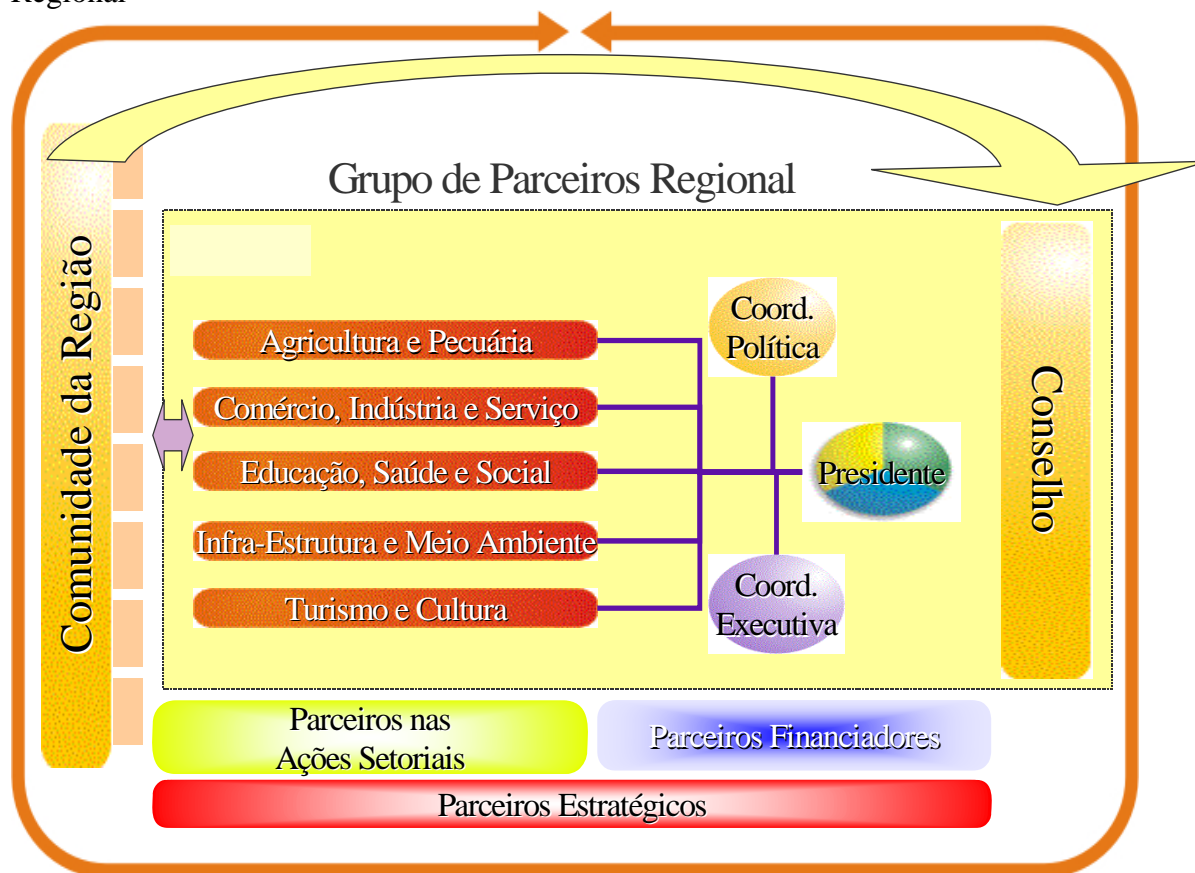
Assim, a partir de meados de 2004, iniciou-se um processo intenso de revisão do PDR, com uma clara orientação de envolver de forma mais efetiva os atores locais. Essa decisão da SDLR é outra evidência de uma tentativa de ampliar a capacidade de interlocução do aparato governamental com as regiões. De fato, com um plano de desenvolvimento regional já elaborado e publicado, com as demandas de investimento já identificadas, lançar-se em uma iniciativa de revisão, com ampla participação dos atores locais, era uma iniciativa no mínimo arriscada por parte do governo estadual. A única explicação para essa atitude do Secretário de Desenvolvimento Local e Regional, é proporcionada por ele mesmo, quando indica que o principal valor agregado de associar-se à FAO para uma revisão do processo de planejamento na região Centro Sul/Vale do Salgado era a possibilidade de intercâmbio de experiências com outras regiões e com outros atores externos ao cotidiano do Estado do Ceará. É a perspectiva de aprendizagem que estimula a inserção da SDLR no Projeto de Desenvolvimento Regional implementado pela FAO. A adoção dessa postura no âmbito da SDLR é uma das condições que influenciou as possibilidades de aprendizagem na região Centro Sul/Vale do Salgado. Se a perspectiva era aprender com o processo de revisão do PDR, a orientação operativa não poderia ser outra que experimentar novas configurações e instrumentos de planejamento que tivessem como um dos principais objetivos ampliar a participação dos atores locais no processo. Dessa forma, foram realizados diversos eventos para a revisão do PDR, nos quais buscou-se aumentar a participação dos atores através da mobilização das principais lideranças políticas e setoriais dos municípios envolvidos. Em um evento realizado no município de Icó, durante o qual foram priorizados projetos territoriais e consolidada a estrutura do Conselho de Desenvolvimento Regional, participaram mais de 200 pessoas. O Conselho de Desenvolvimento Regional foi estruturado com 45 participantes, sendo 1/3 de

representantes do poder público, das distintas esferas governamentais (nacional, estadual e municipal) e 2/3 de representantes da sociedade civil. A proposta de dividir a representação do Conselho dessa forma, surpreendentemente, partiu da própria SDLR. Garantir a participação e a apropriação do processo é, segundo os técnicos dessa Secretaria, o motivo pelo qual sugeriu-se essa divisão. Por outro lado, é uma forma também de garantir maior proximidade junto às comunidades dos municípios. Assumindo uma postura participativa, que atribui maior importância às organizações sociais e privadas, a SDLR busca diminuir o poder dos prefeitos no CDR. Não se trata de ignorar a importância do poder público municipal, mas de evitar a partidarização de um espaço que se pretende amplo e que possa sobreviver às mudanças de orientação política que sofrem as regiões a cada quatro anos.

Um grupo de parceiros regionais foi constituído com a participação formal de mais de 230 representantes de organizações locais, conformando a base de sustentação política do Conselho, que conta com uma estrutura de coordenação formada por um grupo gestor que é composto por: 1 Presidente, 1 Coordenador Político, 1 Coordenador Executivo e 5 Coordenadores de Câmaras Temáticas (Agricultura e Pecuária; Comércio, Indústria e Serviços; Educação, Saúde e Serviços Sociais; Infra-estrutura e Meio Ambiente; Turismo e Cultura). A figura 4 apresenta, de forma esquemática, a estrutura organizacional do Conselho de Desenvolvimento Regional no Centro Sul/Vale do Salgado.

Os membros do grupo gestor são escolhidos anualmente entre os membros do Conselho, e têm a tarefa de organizar e gerenciar as ações do Conselho.

Figura 4 – Estrutura Organizacional do Conselho de Desenvolvimento Regional



Iniciando o segundo mandato, o presidente do Conselho é o representante de uma das mais importantes organizações não governamentais da região. O Instituto Elo Amigo é uma ONG que se originou de um projeto da Fundação W.K.Kellgogs implementado em distintas regiões do Brasil. O projeto “Aliança com o Jovem” atuou na região Centro Sul/Vale do Salgado em 5 municípios (Iguatu, Orós, Quixelô, Jucás e Acopiara) e deu origem a essa ONG, que atualmente desenvolve interessantes projetos na área de promoção da juventude, agroecologia, alternativas de diversificação produtiva, inclusão digital e formação de jovens lideranças. O fato de conseguir afirmar, por dois mandatos seguidos, um dos seus representantes como presidente do Conselho de Desenvolvimento Regional

denota a capacidade de interlocução com outros atores que tem essa organização. De fato, não é muito comum, no Brasil, identificar nas organizações não governamentais (e nos movimentos sociais, em especial) um dos principais atores do desenvolvimento territorial. Uma constatação de trabalho recente de Abramovay *et al.* (2006), ao sintetizarem um conjunto de análises de experiências de desenvolvimento territorial rural na América Latina inseridas no Projeto de Pesquisa “Territórios Rurais em Movimento”, implementado por RIMISP e IRDC³², é exatamente a baixa inserção dos movimentos sociais em processos localizados de desenvolvimento territorial. No caso da experiência da região Centro Sul/Vale do Salgado, ao contrário, participar de forma ativa no espaço de articulação de atores representa para essa ONG uma oportunidade de ampliar suas relações horizontais (com outros atores do mesmo território) e verticais (com atores externos ao território e de outros setores de atuação, em especial com o setor governamental), de forma a potencializar o alcance e o impacto das suas ações na região.

Uma possível explicação para esse tipo de atitude em uma organização não governamental pode estar na sua própria origem. O projeto “Aliança com o Jovem” insistiu bastante na importância da troca de experiências com atores diferenciados, através da participação em um grande número de eventos de capacitação e redes de cooperação³³.

As entrevistas com os participantes dessa ONG indicam que, efetivamente, está incorporada nas suas ações cotidianas a preocupação com as relações com outros atores, em

³² Esse trabalho está disponível em <http://www.rimisp.org>.

³³ O projeto desenvolveu-se em outras regiões, e os intercâmbios e capacitações conjuntas com organizações de outras regiões eram muito comuns. Por outro lado, a Fundação W.K.Kellogs é bastante conhecida no Brasil por sua preocupação com processos de aprendizagem no interior das organizações às quais apóia. Uma evidência dessa preocupação foi o apoio à criação e fortalecimento de uma importante organização não governamental, o Instituto Fonte (<http://www.fonte.org>), que atua basicamente no fortalecimento da capacidade de gestão de outras ONGs.

busca do fortalecimento de alianças estratégicas que potencializem a sua ação na região. Segundo o diretor executivo dessa organização, Eleudson Queiroz, o envolvimento da ONG com outros atores é estimulado pela percepção de que *“não dá para fazer tudo sozinho”*, e que *“outros atores têm outras capacidades que podem contribuir para a obtenção dos objetivos que a ONG persegue”*. Um bom exemplo disso é o do financiamento de projetos produtivos. A ONG manejou durante um tempo um crédito rotativo, que ainda que não tivesse muitos problemas de inadimplência, tinha alcance muito limitado: *“... a gente conseguia apoiar uma quantidade pequena de gente... depois, tinha também o problema de selecionar as pessoas, como decidir quem podia ter o financiamento”*. A interação com o gerente da agência do Banco do Nordeste no interior do Conselho de Desenvolvimento Regional, e em outros espaços de intercâmbio, indicou para a ONG que um caminho mais promissor seria utilizar o fundo de que dispõe a organização não mais para fazer empréstimos diretos, mas para constituir um fundo de aval que amplie a capacidade de endividamento dos atores aos quais ela oferece assistência: *“hoje, a gente constituiu um fundo que aporta uma garantia para o banco, além de dar assistência técnica através do programa de agroecologia. O gerente do banco tem maior confiança para entregar o crédito para essas pessoas, e a gente consegue aumentar o número de gente que pode ter acesso ao crédito”* (Informações fornecidas por Eleudson Queiroz, diretor executivo do Instituto Elo Amigo e presidente do Conselho de Desenvolvimento Regional, em entrevista realizada em 06/10/2005, fita 10).

Contudo, se é mais fácil para essa ONG relacionar-se com atores do mundo privado e não governamental, o mesmo não pode ser dito de sua relação com o Estado. No âmbito do grupo gestor do Conselho de Desenvolvimento Regional, a coordenação executiva ficou

a cargo do representante do Escritório Regional da SDLR. Conforme dito anteriormente, os Escritórios de Desenvolvimento Regional (EDR) são um dos instrumentos de que dispõe a SDLR para a promoção do desenvolvimento local e regional. Sua principal função é articular os distintos programas públicos que incidem na região. Algo como um “ponto focal” da SDLR e do próprio governo estadual, um instrumento de articulação da ação pública nos territórios. Como os Conselhos de Desenvolvimento Regional são, de certa forma, um resultado da política pública estadual de desenvolvimento local e regional, é quase “natural” que o EDR assuma as funções de apoio à operacionalização do Conselho, em especial no que tange à mobilização e articulação das distintas secretarias que atuam na região. Por um lado, dado o apoio que a SDLR vem brindando à região, não existiram muitos questionamentos sobre a validade dessa escolha para a coordenação executiva do Conselho. O escritório regional da SDLR tem as capacidades e os instrumentos, de acordo a vários dos entrevistados, para cumprir a contento as tarefas próprias à função. Tem também o controle de algumas das “cartas de trunfo” que importam nesse campo: acesso a informações privilegiadas a respeito de recursos financeiros que podem ser direcionados para a região através das distintas secretarias estaduais, capacidade operacional dada pela dotação de recursos financeiros para o custeio das atividades inerentes às funções que tem que desempenhar, e legitimidade sóciotécnica para atuar sobre o tema específico do desenvolvimento local e regional. Por outro lado, alguns entrevistados identificam um alto risco de manipulação da participação da sociedade civil pelo Estado. Essa última posição era a mais escutada entre entrevistado que faziam parte de organizações da sociedade civil, entre eles o próprio presidente do Conselho de Desenvolvimento Regional. O fato de ter um representante do Estado e um representante de uma ONG em posições privilegiadas no campo é ao mesmo tempo um desafio e uma oportunidade.

Uma oportunidade para o governo, porque lhe permite ampliar sua capacidade de diálogo com os atores locais, mediado por uma ONG que tem grande credibilidade na região. Uma oportunidade para a ONG, que passa a conhecer de forma mais profunda o funcionamento do aparato público governamental, suas distintas esferas de atuação, as linhas de apoio que podem ser disponibilizadas para a região e a forma como opera. Nesse sentido, uma verdadeira oportunidade para a aprendizagem pela interação. Por outro lado, como têm que compartilhar a condução do processo de mobilização de atores para a promoção do desenvolvimento regional, a partir de sua própria visão do processo, estes atores estão permanentemente à beira do conflito, o que lhes desafia a buscar formas de interlocução que permitam superar as limitações que os conflitos podem impor ao processo mais amplo de transformação social a que se dedicam. Entrevistas individuais com membros do Conselho de Desenvolvimento Regional corroboram a existência de uma tensão entre a presidência e a coordenação executiva, que seria a expressão localizada de uma tensão mais ampla entre governo e sociedade civil, o que não deixa de ser uma das marcas características de processos de desenvolvimento territorial.

O escritório regional da SDLR, conforme dito anteriormente, tem um conjunto amplo de atribuições, além de ser a “cara do governo” nas regiões. A lógica de atuação da gerência regional da SDLR está orientada a fazer que as políticas e programas do governo estejam em constante evidência, de forma a garantir o apoio local ao governo. Isso faz com que, em muitos casos, a gerência regional, ao exercer a função de coordenação executiva do Conselho de Desenvolvimento Regional, com muita vontade de “fazer as coisas acontecerem”, acabe por “atropelar” a presidência do Conselho. Adicionalmente, dado que a gerência regional tem uma coordenação muito ativa, e que efetivamente está articulando

distintos atores e ações que incidem na região, há o permanente risco de que o Conselho de Desenvolvimento Regional converta-se em um “Conselho da SCLR”, com a participação dos atores locais tornando-se meramente figurativa e legitimando ações decididas de antemão pelo governo estadual.

Por outro lado, como a ONG Instituto Elo Amigo tem uma agenda de trabalho orientada para uma porção específica do território, atuando prioritariamente em 5 dos 14 municípios da região, é questionada sistematicamente pela coordenação executiva do Conselho sobre a necessidade de distinguir com bastante precisão as ações da ONG das ações do Conselho. De fato, uma das prioridades atuais dessa organização é a criação de uma identidade territorial específica para essa porção do território, que seria o território do Médio Jaguaribe e que estaria mais ao alcance de sua capacidade de atuação. O risco, aqui, é a utilização do Conselho para fins privados, ainda que de interesse público, por parte da ONG.

O que as entrevistas indicam é que, por um lado, existe a intenção do governo de tornar mais “sustentável” o processo, entregando maiores responsabilidades à sociedade civil, de acordo ao ideário de participação social que sustenta a idéia de desenvolvimento territorial. Por outro lado, existe a clara intenção do governo estadual de fazer-se presente nas regiões, de forma a garantir apoio local e regional pra as próximas eleições. A sociedade civil, ainda que com uma capacidade operacional reduzida, cobra do governo uma postura mais participativa, mas não consegue assumir efetivamente a condução do processo de implantação do Plano de Desenvolvimento Regional, até porque o Estado tem aí um papel fundamental.

Porém, o que importa destacar é que o fato desses dois atores terem assumido atribuições no grupo gestor do Conselho fez com que tivessem que interagir de forma permanente, negociando cotidianamente ações voltadas à mobilização de atores e à busca por alternativas de financiamento de projetos, ou ainda mediando conflitos entre outros participantes. Na perspectiva dos atores envolvidos no grupo gestor, existe um valor agregado do Conselho de Desenvolvimento Regional que é a criação de possibilidades de cooperação onde antes elas não existiam.

Um bom exemplo é a realização do Festival de Música de Câmara do Centro Sul e Vale do Salgado no município de Icó. A restauração do centro histórico desse município, em especial do Largo do Thebérge e do Teatro da Ribeira dos Icós, construção neoclássica de 1860, foi uma das prioridades identificadas no Plano de Desenvolvimento Regional da região Centro Sul/Vale do Salgado. O apoio massivo dos outros municípios e do governo estadual, ao reconhecer essa ação como uma prioridade regional, fortaleceu a demanda do município junto a um programa federal, o Programa Monumenta, do Ministério da Cultura, que apóia um reduzido conjunto de municípios que se destacam por sua importância cultural e patrimônio arquitetônico. Foram disponibilizados recursos na ordem de R\$ 191.000,00 para a restauração do teatro, e R\$ 1.800.000,00 para a restauração do Largo do Thebérge. Os investimentos que remodelaram a o centro histórico não têm o condão de, isoladamente, revitalizar o município e a região. Dessa forma, começaram a articular-se distintos atores para viabilizar a realização desse festival, que é apenas uma das atividades culturais regionais que acontecem de forma periódica em Icó. A atração dos donos de pousadas e restaurantes para as discussões sobre a viabilização do evento deu-se com a argumentação econômica. Segunda a Secretaria de Cultura desse município, em princípio

esses comerciantes não estavam muito dispostos a participar das discussões, em especial porque percebiam *“que a prefeitura ia pedir dinheiro a eles”*. Porém, foram convencidos de que a realização de eventos de caráter regional acabava por atrair turistas dos municípios vizinhos, que poderiam hospedar-se nas pousadas, comer nos restaurantes e fazer compras no comércio local. Segundo a entrevistada, atualmente o setor comercial municipal participa de forma bastante ativa das atividades culturais realizadas no município, em especial aquelas que têm caráter regional. A prefeitura aprendeu, por sua parte, que os argumentos que convencem os comerciantes locais não são aqueles de caráter técnico, mas aqueles de ordem prática e aplicada. Para a Secretária de Cultura de Icó *“não adianta a gente fazer discurso sobre a importância da cultura local, do patrimônio histórico. O que eles estão interessados em saber é como podem contribuir pensando nos ganhos que as atividades podem gerar”*. Por outro lado, a participação dos prefeitos dos outros municípios e o apoio da SDLR para dotar o evento de um caráter verdadeiramente regional é outro fator que explica a realização dessa ação que extrapola os limites municipais de Icó. A gerente do Escritório de Desenvolvimento Regional da SDLR explica que faz uma chamada telefônica pessoal a todos as prefeituras municipais para garantir o apoio à realização do evento. Algumas prefeituras contribuem disponibilizando ônibus para transportar as pessoas que queiram participar do evento. Aliás, essa é uma prática bastante comum na região, em especial nas festas juninas. No município de Iguatu, um “São João” fora de época mobilizou toda a região entre 30 de setembro e 12 de outubro de 2005, com uma participação de aproximadamente 5.000 pessoas por noite. Esse evento contou com o apoio de recursos do Ministério do Turismo. Segundo o prefeito do município, Agenor Neto, *“os custos do evento foram de R\$ 800.000,00. E a prefeitura só colocou R\$ 50.000,00.”* Presente na região nesse momento, foi possível verificar que o alcance desse

evento era efetivamente regional, e que as pessoas chegavam a Iguatu com o apoio das prefeituras dos seus municípios ou nos veículos coletivos que fazem as rotas intermunicipais.

O que se quer dizer com esses dois simples exemplos é que existe uma diversidade de ações que vão sendo coordenadas gradualmente pelos atores de distintos municípios, facilitada pela sua inserção no Conselho de Desenvolvimento Regional. Segundo membros do Conselho Gestor do CDR, “...uma idéia que está sendo colocada em execução é a elaboração de um calendário regional de eventos, com o apoio das prefeituras municipais, ong’s e organismos estaduais”.

É a participação no CDR que permitiu, por outro lado, que um conjunto de atores se articulasse em torno de uma atividade produtiva importante na região. No açude de Orós, localizado no município de mesmo nome e importante reservatório de água na região, existem duas comunidades de pescadores artesanais que têm na pesca a sua principal atividade econômica. Em geral, comercializavam os peixes *in natura* em mercados locais. A alta perecibilidade do produto colocava-os em uma posição relativamente desfavorável, principalmente quando tinham bastante oferta de peixes. Pois bem, nessas comunidades foi implementado um projeto do Ministério de Integração Nacional, no âmbito do então PRONAGER (Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda), que estimulou a produção de peixes, em especial de tilápia do nilo (*Oreochromis niloticus*), em tanques-rede. A idéia do projeto, coordenado por uma instituição local, o CENTEC (Instituto Centro de Ensino Tecnológico), era proporcionar aos participantes as condições necessárias que lhes permitisse ampliar e estabilizar a capacidade de produção de peixe através da incorporação de uma inovação tecnológica. Dessa forma, e como o projeto entregava

recursos sem exigir contrapartida dos pescadores, vários deles envolveram-se nas atividades de capacitação, que acabou por gerar uma Associação de Pescadores na comunidade do Sítio Jurema, com especial participação feminina. Uma vez que aprenderam a produzir peixes em tanques-rede, os participantes da cooperativa verificaram que continuavam tendo os mesmos problemas de comercialização, o que foi discutido com os técnicos do CENTEC e também com a prefeitura municipal de Orós.

Nesse momento, estava em discussão o Plano de Desenvolvimento Regional, que tinha entre suas prioridades um projeto que permitisse melhorar o uso dos recursos hídricos do açude. A identificação dessa experiência já em andamento no açude de Orós por parte da equipe da SDLR que conduzia o processo de formulação do Plano de Desenvolvimento Regional levou à incorporação do tema na agenda do Conselho de Desenvolvimento Regional, o que possibilitou que outros atores tomassem conhecimento e identificassem possibilidades de cooperação. O próprio CENTEC, consultado pela prefeitura, se dispôs a apoiar em tudo o que se referia a processos de agroindustrialização. A prefeitura municipal, a SDLR e a SETE (Secretaria Estadual de Emprego e Trabalho) contribuíram com recursos financeiros para a realização de capacitação e, posteriormente, para a instalação de uma agroindústria municipal. Nesse momento do financiamento, também o Banco do Nordeste, que participa de forma ativa no CDR, contribuiu. Esse alinhamento de esforços possibilitado pela circulação de informação entre atores diferenciados no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Regional é que permitiu, em grande parte, que a associação de pescadores atualmente produza hambúrguer, filé, lingüiça, bolinha e risólis de peixe³⁴.

³⁴ E com grande qualidade, como foi possível provar durante uma das visitas de campo na Comunidade Sítio Jurema.

A agroindustrialização permitiu aos pescadores agregar valor ao seu produto mas, mais importante, deu a eles um espaço maior de manobra que ampliou a sua capacidade e poder de negociação nos mercados locais³⁵. Um outubro de 2005, com o processo de produção dominado e capacidade de oferta para mercados estáveis, a Associação de Pescadores da Comunidade Sítio Jurema procurou o Conselho de Desenvolvimento Regional, através da sua coordenação executiva, para solicitar apoio para a abertura de canais de comercialização. Como *“o mercado a gente sabe que existe, mas é uma coisa que se conquista”*, segundo as palavras da presidente da Associação da Comunidade Sítio Jurema, foram viabilizadas, com o apoio do CENTEC, da SDLR e da SETE, reuniões com as Câmaras de Diretores Lojistas de Iguatú, Icó e Acopiara. Essas articulações determinaram a realização de pesquisas com os comerciantes desses municípios para identificar o potencial de mercado para os produtos da Associação. Essa ação acabou por gerar novos negócios para a Associação, viabilizados pela interação no âmbito do CDR de um conjunto de atores que orienta na mesma direção seus esforços.

Por outro lado, a instalação da agroindústria começou a gerar um problema não esperado. Os restos do processo de filetagem, como a pele e as entranhas dos peixes, não tinham utilidade alguma para os pescadores. Na verdade, estavam convertendo-se em um rejeito extremamente indesejável.

Mais uma vez, a circulação de informações entre os atores foi a pedra de toque para a inovação no processo produtivo. Segundo consta, os profissionais do CENTEC envolvidos com o tema da piscicultura conheciam experiências de curtimento de pele de peixe para o aproveitamento como couro. Em conversas com outros atores, como o gerente

³⁵ A exemplo do que mostram os vários casos estudados por Hirschman (1984).

regional do SEBRAE, identificaram uma oportunidade de trazer para a associação de pescadores um curso de processamento do couro de peixe. Mais uma vez, funcionou aí a articulação de um conjunto variado de atores, que viabilizou a contratação de uma consultoria especializada no tema. Atualmente, segundo a presidente da Associação dos Pescadores da Comunidade Sítio Jurema, todos os participantes do grupo de processamento sabem como curtir o couro do peixe, com maior ou menor destreza, além de saber também como fazer sabão com a “barrigada”, que antes era jogada diretamente no açude. Um outro passo importante nesse processo de articulação de atores e aprendizagem pela interação foi a incorporação de uma Associação de Artesãos do município de Orós (ASSOART). Esta associação foi estimulada a utilizar de forma artística o couro de peixe, um novo produto que passaria a incorporar-se ao cotidiano de parte dos seus associados. A SETE disponibilizou uma consultoria de um profissional de “*design*” que ajudou os artesãos a melhorar o acabamento das peças que eles já estavam fazendo, como carteiras, bolsas, cintos, pastas para eventos, chaveiros, chapéus, entre outros objetos que a criatividade lhes permite produzir.

Esse é um dos exemplos mais significativos de como, ao longo de um processo de interação, distintos e variados atores vão encontrando formas de cooperação que lhes permite irem ajustando seus comportamentos em uma trama de relações que vai tornando-se mais complexa e expandindo o alcance das suas ações. Nesse sentido, a inovação pode ser entendida, como sugere Storper (1995), como uma verdadeira ação coletiva. A aprendizagem e a interação são os elementos centrais do processo de inovação tecnológica (Albagli e Maciel, 2004; Lundvall, 2000). De nada adiantaria, para a comunidade do Sítio Jurema, a existência de tecnologias de processamento de peixes, ou de processos de

curtimento do couro das tilápias que tiram dos tanques-rede, se elas não chegassem até a localidade em que está inserida. E essas tecnologias só chegam e se transformam em inovação pela existência de uma rede de atores que vai estruturando formas de cooperação através da interação constante em espaços construídos por eles mesmos, como é o caso do Conselho de Desenvolvimento Regional.

O que é interessante discutir, com base nos exemplos apresentados anteriormente, são as transformações na postura das organizações estaduais. A SDLR e a SETE, com o processo de descentralização que sofreram, têm condições de identificar mais facilmente as demandas das comunidades. Têm também o ânimo de procurar os meios para satisfazer essas demandas, não mais de forma burocrática, mas envolvendo-se diretamente com os problemas e buscando as oportunidades junto com os principais interessados³⁶. Para a gerente do Escritório Regional da SDLR, a principal inovação organizacional que esta secretaria estadual implementou foi justamente estruturar uma rede de escritórios regionais nas regiões, que podem acompanhar e envolver-se diretamente com a realidade local: *“a gente vai se envolvendo. É difícil não se envolver quando estamos todos os dias aí, em contato com prefeito, com secretário, com sindicato, com artesão... tem tanta coisa que a gente pode fazer... mas tem que saber que não dá para fazer tudo, por isso tem que fazer parceria com as outras secretarias... é isso que o escritório regional tem que fazer, articular e facilitar as parcerias... por isso é que o conselho regional também é importante, porque a gente divide a responsabilidade... a SETE põe alguma coisa, o Neto (gerente) do Banco do Nordeste põe um outro pouco, o prefeito também... vai juntando e consegue fazer as coisas acontecerem... é assim que a gente funciona, na base da correria”* (Entrevista

³⁶ Foi possível confirmar aquilo que Tandler (1998) destaca como um dos resultados do processo de modernização da gestão no governo do Ceará, que é o alto grau de compromisso dos funcionários públicos estaduais com a obtenção de resultados para os seus “clientes”.

com Patrícia Neli, gerente regional da SDLR, 31 de janeiro de 2006, fita 19). O que se percebe é que o próprio aparato estatal, ao introduzir uma modificação institucional que o aproxima das regiões e localidades, vai gradualmente transformando sua forma de atuar, pois tem que aprender a relacionar-se com dinâmicas locais que exigem respostas mais adaptadas à realidade. Dessa forma, mais do que oferecer um cardápio de opções de projetos e programas, o Estado passa a ser parte da busca de soluções para situações a respeito das quais anteriormente tinha apenas uma vaga noção. Essa interação permanente com os atores da região é que permite o desenho e a execução de ações que contribuem para fortalecer os vínculos entre sociedade e o poder público.

Outros atores, percebendo o ânimo por parte do governo do Estado de envolver-se de forma efetiva na busca compartilhada de soluções adaptadas à realidade regional, acabam por integrar-se também de forma mais decisiva nas ações. Organizações como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) jogam um papel cada vez mais importante no esforço que está sendo feito na região Centro Sul/Vale do Salgado. O Banco do Nordeste, através da sua agência regional localizada em Iguatú, é o principal agente financeiro da região. Segundo o gerente regional dessa organização financeira, projetos que são respaldados pelas organizações envolvidas no Conselho de Desenvolvimento Regional têm melhores condições de conseguir viabilizar-se, o que faz com que o risco dos empréstimos diminua. Um exemplo é a utilização de recursos do Pronaf para projetos executados com o apoio do Instituto Elo Amigo, da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará (FETRAECE), da SDLR e das Secretarias de Agricultura de Quixelô, Acopiara e Orós. Nesses municípios, o

programa de Agroecologia do Instituto Elo Amigo tem estimulado a diversificação produtiva em propriedades rurais, em especial através de grupos de jovens. Os projetos, que podem ser coletivos ou individuais, utilizam recursos do Pronaf, canalizados pelo Banco do Nordeste, para custeio e investimento. O fundo de aval criado pelas organizações envolvidas nos projetos faz com que os riscos para o prestador sejam reduzidos, o que estimulou um aumento no número de empréstimos na região, assim como a diversificação dos investimentos. A produção de mel, principalmente no município de Acopiara, é uma das atividades produtivas que mais se articula com mercados externos ao território, inclusive com canais de comercialização que exportam o produto. Para João Alves, produtor de mel nesse município, o que possibilitou a ampliação e melhoria da qualidade do seu produto, com a conseqüente ampliação do mercado, foi o contato com um conjunto variado de atores, como a secretaria municipal de agricultura do município, o Instituto Elo Amigo, a SDLR, a SETE e o SEBRAE. Segundo ele, cada um desses atores contribuiu um pouco, principalmente levando informações e possibilitando trocas de experiências com outros produtores de mel e com empresas exportadoras.

No município de Várzea Alegre, uma articulação da prefeitura municipal com o SEBRAE, a SDLR e a SETE está fortalecendo uma atividade produtiva que é bastante tradicional no estado do Ceará. A produção de redes de dormir em Várzea Alegre está transformando-se em um embrião do que poderia ser denominado um arranjo produtivo local, envolvendo cerca de 10 pequenas empresas e associações produtoras de redes de dormir e gerando, segundo dados da SDLR, mais de 250 empregos. Uma das associações, que congrega ao redor de 30 artesãs, com o apoio de um dos programas da SDLR, o Programa de Gestão Empresarial, vende suas redes para outros estados do Brasil e já

exporta algumas peças para o Japão. A articulação do conjunto dos produtores de redes de dormir no município de Várzea Alegre, que são em torno de 200, é vista como um dos principais caminhos para superar os problemas de falta de mercado, que são, segundo vários dos entrevistados nesse município, o principal entrave.

O que é interessante destacar nessa experiência localizada é o papel que teve a troca de experiências entre os atores e entre regiões. O Estado do Ceará exporta, atualmente, em torno de 350 mil unidades de redes de dormir. A principal referência territorial dessa atividade no Estado é o município de Jaguaruana, onde atuam os mesmos atores que tentam fortalecer a atividade em Várzea Alegre: SEBRAE, SETE, SDLR e Banco do Nordeste tiveram, junto a outros atores, um papel fundamental no fortalecimento do APL de redes de dormir de Jaguaruana, e acumularam experiência e conhecimentos que estão sendo disponibilizados para outras regiões. A participação em feiras estaduais, organizadas de forma conjunta, permite vincular experiências de distintas localidades, criando condições para a formação de redes de colaboração que extrapolam os limites municipais.

Essa forma de atuação dessas organizações, que buscam cada vez mais atuar sob a forma de parcerias, é a marca de uma verdadeira tentativa de renovação da ação do poder público para a promoção do desenvolvimento das regiões interioranas do Estado do Ceará. Para utilizar os termos de Schejtman e Berdegué (2004), o que está ocorrendo é um processo simultâneo de transformação institucional e produtiva que está impactando a região Centro Sul/Vale do Salgado.

O que o trabalho de campo demonstra é que, a partir da inserção em espaços compartilhados por um conjunto variado de atores, estes vão transformando suas próprias posturas, identificando possibilidades de cooperação onde elas antes não existiam. A

cooperação em torno a ações concretas, que buscam alterar os condicionantes do desenvolvimento em um espaço geográfico delimitado, acaba por alterar a própria estrutura em que se movimentam os agentes, ou seja, vão sendo empurradas para mais longe as limitações que impediam que se concretizassem ações cooperativas entre eles.

Dessa forma, as evidências encontradas na experiência da região Centro Sul/Vale do Salgado destacam a importância que tem, para a transformação das posturas dos atores, os espaços diversificados de participação social, em especial o Conselho de Desenvolvimento Regional, que atua verdadeiramente como o lugar de encontro de demandas e interesses, de construção e negociação de consensos ao redor de determinados temas e também de verificação e controle das ações de cada um deles.

Elas refutam, dessa forma, a idéia recente, e tão na moda, segundo a qual a participação é uma forma de tirania (Cleaver, 2001; Tandler, 2000). Ao contrário, as evidências mostram que a constituição de “espaços de debate e deliberação” (Evans, 2003) entre atores diferenciados possibilitam e estimulam a identificação de alternativas de cooperação que anteriormente não existiam.

A experiência da região Centro Sul/Vale do Salgado, nesse sentido, traz elementos que permitem identificar uma determinada forma de renovação da relação entre Estado e sociedade que pode ser bastante promissora. Ainda que não se pretenda aqui fazer a apologia da participação, o fato é que as evidências encontradas permitem refutar a idéia cada vez mais na moda de tirania da participação. O trabalho de Hirschman (1984), nesse sentido, é bastante ilustrativo a respeito das possibilidades que tem a participação social de reverter determinadas “seqüências de desenvolvimento”. Ao analisar um conjunto bastante variado de “*grassroots experiences*”, o autor identifica como o envolvimento dos atores em

ações que, muitas vezes, não estavam relacionadas diretamente ao desenvolvimento da localidade, acabava por engendrar as condições que permitiam, em um momento posterior, ampliar o escopo da ação. Uma seqüência de desenvolvimento invertida, objeto de especial interesse do autor, acontece *“quando o que se considerava ser o primeiro passo para o desenvolvimento acaba sendo o segundo ou o terceiro, tão indispensáveis quanto o primeir. De requisitos e chaves para qualquer progresso, estes passos ficam reduzidos a efeitos, provocados por outros passos que, segundo acontece, podem colocar as coisas em andamento. Talvez esses outros passos estejam mais ao alcance de certas sociedades e culturas que o ‘requisito’”*(Hirschman, 1984). O que os vários exemplos apresentados por Hirschman demonstram é que a interação social, que às vezes surge como reação a uma determinada situação, pode acabar produzindo novas formas de cooperação até então insuspeitadas pelos atores. Um exemplo da República Dominicana ilustra, entre os muitos outros que o autor oferece, como uma ação inicialmente pensada como uma alternativa de financiamento privado acabou estimulando a formação de grupos que agora atuam em outras esferas da vida pública. Para Hirschman (1984), o significado maior dessas experiências está no potencial de transformação de práticas individuais e coletivas que podem desatar os nós do desenvolvimento em uma determinada localidade.

É exatamente esse o caráter inovador não só das experiências analisadas aqui, mas de um conjunto cada vez mais amplo de processos localizados que buscam desatar os nós do desenvolvimento: elas tentam romper com a rígida separação entre Estado e sociedade civil, oxigenando a esfera pública e criando as condições para o surgimento de ações coletivas que desafiam a mesmice.

3.2 - A EXPERIÊNCIA DO NOROESTE DE MINAS GERAIS³⁷

A região noroeste de Minas Gerais está formada por um conjunto de 23 municípios que se caracterizam por sua grande extensão territorial, baixa densidade populacional e uma economia bastante articulada às atividades agropecuárias.

O processo de ocupação dessa área está marcado por dois ciclos econômicos importantes, que contribuem para a compreensão de determinadas situações atuais. O primeiro desses ciclos de ocupação deu-se às margens do rio Paracatu, afluente do rio São Francisco. No final do século XVIII, a última grande descoberta de recursos minerais das Minas Gerais, no Vale do Paracatu, fez com que grandes contingentes de exploradores em busca da riqueza rápida chegassem à região (Oliveira Mello, 2002). O município de Paracatu, fundado em 1798, constituiu-se, então, como importante pólo de atração, com uma economia fundamentalmente marcada pelas atividades de mineração, além de agricultura e pecuária voltadas ao abastecimento local da população.

A arquitetura colonial das casas do centro histórico de Paracatu demonstra a afluência de parte dos membros da sociedade nessa época, baseada no acúmulo de riquezas gerado pelas atividades de mineração de ouro e diamantes. Aflorou nessa localidade uma aristocracia que mantinha relações comerciais e políticas com a elite nacional, além de uma

³⁷ Este item está fundamentado, em grande medida, em Beduschi Filho (2006).

camada social que se ocupava das atividades pecuárias e comerciais e um grande contingente de escravos (Oliveira Mello, 2002).

A decadência da atividade de mineração, no final do século XIX, levou a uma relativa estagnação econômica e à conseqüente perda de poder político regional, apenas amenizadas pela atividade pecuária.

Uma segunda onda de ocupação foi o resultado de dois fatores convergentes que se refletem na forma como parte dos atores locais se relaciona com a dinâmica econômica da região. O primeiro desses fatores foi a construção de Brasília, atual capital federal, iniciada nos anos 1950, no período presidencial de Juscelino Kubitschek. Levar o poder político ao interior do país foi uma estratégia explícita (bastante controversa naquele momento, bem dito) de “interiorização” do desenvolvimento. De fato, construir uma cidade para abrigar os poderes da República levou à atração de um enorme contingente de pessoas originárias de várias partes do país, que buscavam nesse novo “eldorado” as oportunidades que não encontravam em suas localidades de origem.

Associado a esse fator que estimula uma onda de ocupação tardia na região, o desenvolvimento das técnicas de produção agrícola que permitiram a ocupação produtiva do cerrado brasileiro fez com que vários agricultores do sul do Brasil migrassem para as regiões centrais do país. Em geral, esses agricultores identificavam nessa região uma oportunidade de ampliar a dimensão das suas explorações agrícolas, permitidas pelo uso de irrigação, máquinas agrícolas, fertilizantes químicos artificiais e crédito agrícola altamente subsidiado. A lógica era simples: com a venda de uma determinada quantidade de terra no sul do país, era possível comprar, no cerrado, quantidades de terra muitas vezes superiores.

Os baixos preços da terra, os estímulos à ocupação fronteira agrícola e uma atitude empresarial bastante marcada por laços com os mercados, fizeram com que os “colonos” , como são chamados na região esses novos ocupantes, rapidamente transformassem a paisagem, convertendo a região em uma das mais importantes produtoras agrícolas do país.

Aí se concentram grandes extensões de terra exploradas segundo as mais modernas técnicas agronômicas, em especial com grandes pivôs centrais para irrigação e equipamentos de georreferenciamento para a fertilização de algumas culturas. Essas condições engendram uma lógica comportamental que tem na acumulação de terras um dos seus principais determinantes. A possibilidade de ampliar os limites das propriedades, além de ser o principal motivo que estimulou a migração desses agricultores para a região, é a força motora que condiciona as suas opções de investimento, o que explica, em grande parte, a dinâmica regional do mercado de terras. Nos anos em que o regime de chuvas faz com que as áreas cultivadas sem irrigação sofram perdas de safra, aqueles agricultores mais capitalizados, que em geral têm os seus cultivos sob irrigação, tenham a oportunidade de comprar novas quantidades de terra daqueles agricultores que se encontram em dificuldades financeiras e que acabam deixando a atividade. Não é por acaso, portanto, que essa região apresenta índices de concentração de terra bastante elevados, conforme pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1 – Estrutura fundiária da região Noroeste de Minas Gerais

Tamanho (ha)	Numero Propiedades	Área (ha)	% quantidade	% área
menos de 1 ha	381	223	2.16%	0.01%
1 a menos de 2 ha	160	181	0.91%	0.00%
2 a menos de 5 ha	368	1,110	2.08%	0.03%
5 a menos de 10 ha	666	4,240	3.77%	0.10%
10 a menos de 20 ha	1,736	17,985	9.82%	0.41%
20 a menos de 50 ha	3,430	97,068	19.40%	2.22%
50 a menos de 100 ha	3,529	215,025	19.96%	4.92%
100 a menos de 200 ha	2,499	315,862	14.14%	7.23%
200 a menos de 500 ha	2,473	760,999	13.99%	17.41%
500 a menos de 1.000ha	1,282	848,659	7.25%	19.42%
acima de 1.000 ha	1,155	2,109,250	6.53%	48.26%
TOTAL	17,679	4,370,602	100.00%	100.00%

Fonte: EMATER (2005)

Porém, o tipo de exploração agropecuária descrito anteriormente, com uso intensivo de capital e tecnologia, está marcado por uma condicionante ambiental, pois ocorre prioritariamente nas áreas planas e acima dos 900 metros de altitude. A “Chapada”, como é chamada essa porção do território, está ocupada por agricultores que chegaram à região na onda de ocupação mais recente. Nos vales e veredas, chamados na região de “Vão”, concentra-se outro tipo de agricultor. Em geral, suas propriedades estão ao alcance do trabalho familiar e os cultivos são muito mais diversificados. A produção de leite, associada a cultivos agrícolas para o consumo familiar e para a alimentação do gado, caracteriza a estrutura produtiva nessas áreas. O grau de incorporação tecnológica é muito mais baixo quando comparado às explorações econômicas na chapada, e seus vínculos econômicos estão muito mais dirigidos aos mercados locais. Porém, ainda que a produção individual seja reduzida, o volume agregado faz dessa a segunda maior bacia leiteira do Estado de Minas Gerais, e uma das maiores do país.

Mais recentemente, e também como resultado do processo de acumulação de terras anteriormente descrito, assumiram importância na região os assentamentos rurais. Resultado de disputas de terras entre latifundiários e trabalhadores rurais, a região

concentra hoje, segundo dados do INCRA, mais de 50% dos assentamentos rurais do Estado de Minas Gerais. Porém, à diferença de outras regiões do país, aqui o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) não é um dos principais protagonistas da luta pela terra. São os sindicatos de trabalhadores rurais os principais mediadores entre Estado, agricultores sem terra e latifundiários, utilizando estratégias de convencimento muito mais orientadas ao diálogo do que ao enfrentamento direto.

Essas características – grandes explorações agrícolas altamente tecnificadas na Chapada, pequenas propriedades diversificadas em regime de economia familiar e assentamentos rurais no Vão – marcam uma dualidade na estrutura produtiva da região que influencia diretamente as correlações de força entre os atores e as possibilidades de geração de consenso entre eles a respeito do futuro do território. Sem dúvida, são os agricultores patronais os que desfrutam de maior influência política na região, o que é evidenciado pelo fato de a maioria dos prefeitos dos municípios do Noroeste serem oriundos desse segmento social.

Por outro lado, verifica-se também na região outra fissura que coloca em campos opostos os municípios mais antigos e aqueles criados mais recentemente. Polarizada entre Paracatu e Unaí, respectivamente representando o antigo e o novo, o Noroeste de Minas Gerais vive um momento de intensa (re) construção de sua identidade.

3.2.1 – O desafio da delimitação territorial no Noroeste de Minas Gerais

A própria identificação dos limites territoriais do Noroeste de Minas Gerais é um objeto de disputa dos mais interessantes, configurando-se como um campo em que distintos atores utilizam suas habilidades para tomar e assegurar as melhores posições. A fragilidade das relações intermunicipais torna essa região um campo fértil para as diversas tentativas de delimitação territorial promovidas por um conjunto bastante diversificado de atores públicos, em especial no nível federal.

Foram identificadas nessa região diversas iniciativas que ilustram a aparente tensão entre a ação do Estado, em sua busca por novos espaços de intervenção, e os processos históricos que conformam a identidade dos territórios. Na região, incidem ao menos 2 importantes programas federais que tentam definir os limites espaciais do Noroeste de Minas Gerais:

- 1- **PROMESO – Programa de Sustentabilidade dos Espaços Subregionais** – promovido pelo Ministério da Integração Nacional, o programa estabeleceu a **Mesorregião Diferenciada das Águas Emendadas**, que reúne um conjunto de 99 municípios dos estados de Goiás, Minas Gerais e do Distrito Federal. Participam desse arranjo espacial 23 municípios da região Noroeste de Minas Gerais. Os critérios para a identificação e seleção dos municípios no âmbito desse programa federal estão mais diretamente relacionados a temas como infraestrutura e dinamização econômica, com ações direcionadas a criar e fortalecer arranjos produtivos localizados através do apoio a processos de capacitação e investimentos em infra-estrutura.

2- **Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais** – promovido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), esse programa incide na região provocando duas novas configurações. A primeira, a exemplo do esforço do Ministério de Integração Nacional, criando o **Território Rural das Águas Emendadas**, do qual fazem parte os municípios de Buritis, Unaí e Cabeceira Grande, além de outros municípios dos estados de Goiás e do Distrito Federal. A outra iniciativa, mais recente, e que será objeto de discussão mais adiante, é a criação do **Território Rural Noroeste de Minas Gerais**, conformado por 19 municípios e cujo critério de identificação e delimitação territorial utilizado é a quantidade de agricultores familiares e assentados rurais existentes. Fundamentalmente dirigido a apoiar projetos territoriais de fortalecimento da agricultura familiar, através de investimentos em infra-estrutura, capacitação e crédito, esse programa tem como proposta de gestão territorial a criação de um Conselho Territorial, que obrigatoriamente deve contar ao menos com 50% de representantes da agricultura familiar em sua constituição.

Por outro lado, duas organizações de alcance regional, a FETAEMG (Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado de Minas Gerais) e a FAEMG (Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais), a primeira representando os trabalhadores rurais, agricultores familiares e assentados, e a segunda representando a agricultura patronal, utilizam outras configurações para determinar a abrangência espacial de sua atuação. Para essas duas organizações, a definição dos limites territoriais do Noroeste de Minas Gerais está muito mais relacionada às circunstâncias sociais e econômicas que definem os segmentos que

representam e à sua capacidade operacional de interlocução nos municípios. Tal forma de percepção do território está muito mais relacionada aos processos históricos de ocupação do território do que as mais recentes delimitações impostas pelo Governo Federal através dos seus programas. Porém, tal construção social não se dá sem a participação do poder público, ou seja, mesmo as delimitações utilizadas por essas duas organizações têm relação com decisões pretéritas de regionalização definidas pelo governo estadual.

Além disso, a existência e as dinâmicas internas da AMNOR (Associação dos Municípios do Noroeste de Minas Gerais) adicionam outro elemento ao já confuso processo de definição dos limites territoriais do Noroeste de Minas Gerais. Essa organização congrega prefeituras de 16 municípios da região, ainda que em um passado não muito distante tenha tido a participação de outros 6 municípios que deixaram a organização, segundo seus dirigentes, por “problemas políticos”. Mesmo com pouca capacidade operacional, essa organização detém um grande poder político na região, funcionando como um espaço de intercâmbio de experiências entre os prefeitos e de construção de parcerias intermunicipais. De certa forma, é a organização que representa politicamente a região Noroeste de Minas Gerais, ainda que alguns dos municípios que fazem parte da região, segundo distintos entrevistados, não sejam por ela representados.

O Quadro 2 oferece um panorama geral das diferentes configurações territoriais do Noroeste de Minas Gerais, segundo as delimitações da FAEMG, da FETAEMG e dos Programas Federais dos Ministérios de Integração Nacional e de Desenvolvimento Agrário.

Quadro 2 – Municípios e diferentes delimitações territoriais utilizadas por organizações locais e pelos programas federais que incidem na região.

MUNICÍPIOS	FETAEMG	FAEMG	AMNOR	Noroeste MDA	Águas Emendadas MDA	Águas Emendadas MI
1. Arinos						
2. Bonfinópolis						
3. Brasilândia						
4. Buritis						
5. Cabeceira Grande						
6. Chapada Gaúcha						
7. Dom Bosco						
8. Formoso						
9. Guarda-Mor						
10. João Pinheiro						
11. Lagamar			X			
12. Lagoa Grande						
13. Natalândia						
14. Paracatu						
15. Presidente Olegário			X			
16. Riachinho						
17. Santa Fe de Minas			X			
18. São Gonçalo do Abaete			X			
19. Unai						
20. Uruana de Minas						
21. Urucuaia			X			
22. Varjão de Minas			X			
23. Vazante						
	Atuação territorial do Pólo Regional de FETAEMG					
	Atuação territorial da FAEMG					
	Municípios MG que fazem parte da AMNOR atualmente					
	Municípios MG que fazem parte do Território Rural Noroeste - MDA					
	Municípios MG que fazem parte do Território Rural Águas Emendadas – MDA					
	Municípios mineiros PROMESO Águas Emendadas - MI					
X	Municípios do Noroeste que faziam parte da AMNOR					

O que mostra o Quadro 2 é verdadeiramente chocante: cada organização tem o seu próprio território. Nos casos da FAEMG e da FETAEMG, a divisão é de ordem administrativa, de forma a organizar melhor a sua atuação. Já no caso da AMNOR, que não

é um conselho gestor como aqueles fomentados pelo MDA e pelo MI, mas uma organização não governamental que agrega os prefeitos da região, a configuração espacial da sua área de influência tem relação direta com a dinâmica da política partidária nos municípios. É o que explica os movimentos de saída de prefeituras da organização e a tentativa, mais recentemente, de incorporação de outras, como é o caso de Varjão de Minas, em seu quadro associativo.

Já os casos dos territórios estimulados pelos Ministérios federais, nos quais se constituíram conselhos gestores, chama a atenção a total falta de coordenação das ações de promoção do desenvolvimento no nível local e regional. Sendo a iniciativa da Mesorregião das Águas Emendadas, promovida pelo Ministério de Integração Nacional, mais antiga, era de se esperar que o Ministério do Desenvolvimento Agrário levasse em consideração a configuração espacial já definida por esse Ministério. Mas, ao contrário, além de não considerar essa configuração, e criar um Território Rural das Águas Emendadas, o MDA criou ainda o Território Rural Noroeste, contribuindo para ampliar a confusão entre os atores a respeito da delimitação do território.

Dada essa indefinição, e mesmo a disputa pelos limites territoriais do Noroeste de Minas Gerais, surgem algumas perguntas interessantes, orientadas pelo problema científico que essa tese busca resolver. O que se poderia esperar dos atores locais, em especial dos prefeitos municipais, dada a existência de dois importantes programas federais na região, era uma postura de acomodação com relação ao tema. De certa forma, os incentivos dos programas federais vão chegar aos municípios pelo simples fato de estarem incluídos nos programas e cumprirem as regras mínimas estabelecidas pelo governo federal. O que faz, então, que considerem importante o tema da delimitação territorial, a ponto de lançar-se em

uma aventura de planejamento que supõe a própria revisão, e (re) construção, dos limites territoriais da região, não mais de forma burocrática, mas ao redor de um projeto de desenvolvimento que envolve a sociedade civil?

Porque é exatamente isso o que estão fazendo não só os prefeitos municipais, mas um conjunto extremamente variado de atores locais que, em meados de 2004, integraram-se ao processo de discussão e negociação sobre o futuro do desenvolvimento da região. Com a dupla pretensão de que o desenvolvimento fosse “sustentável” e tivesse um “enfoque territorial”, distintos atores chegaram à formulação de um relativo consenso, segundo o qual o processo de desenvolvimento deveria envolver, mesmo em uma região fortemente marcada pela importância do setor primário e pelas distâncias e baixa densidade demográfica, um conjunto mais variado de atores que extrapolasse os limites setoriais, municipais e organizacionais.

3.2.2 – A difícil construção de consensos: disputas, tensões e deliberação

Obviamente, esse relativo consenso não foi obtido sem atritos e tensões, como será visto mais adiante. Ao contrário, envolveu um processo de intensa negociação, através do qual alguns atores foram convencidos por outros de que era importante diversificar a participação social nos espaços de deliberação. Não seria muito afirmar, portanto, que o que vem ocorrendo na região Noroeste de Minas Gerais assemelha-se bastante ao que Sabel (2005) afirma ser um dos principais resultados dos atuais processos de formação de novos arranjos para a governança (*new governance arrangements*): ao longo do processo de construção de novos arranjos, os atores têm suas preferências alteradas, através da discussão, pela força de melhor argumentação.

O que se pretendia, no início do processo de planejamento, era identificar e reunir diferentes atores em torno a uma grande “aliança para o desenvolvimento da região”, através da elaboração de uma “estratégia de desenvolvimento regional” e da definição de um “formato organizacional” que tornasse operativa a estratégia definida. Em linhas gerais, a idéia era constituir um novo arranjo institucional que ampliasse as oportunidades de inserção produtiva dos segmentos menos privilegiados, contribuísse para dinamizar a economia local e fosse conduzido de forma a garantir a utilização racional dos recursos naturais da região, articulando as iniciativas de promoção do desenvolvimento que já existissem na região. Uma pretensão que estava totalmente de acordo ao que o planejamento estratégico da EMATER/MG³⁸, organização que conduziu o processo na região, havia definido como sua principal missão: promover o desenvolvimento sustentável.

O atual presidente dessa organização, o engenheiro agrônomo José Silva Soares, ao apresentar o estudo “Alianças para o desenvolvimento regional do Noroeste de Minas Gerais” (EMATER, 2005), afirma que *“Essa (a promoção do desenvolvimento sustentável) não é tarefa fácil, mas é um objetivo a ser perseguido. Sabemos que para isso, é fundamental o estabelecimento de parcerias que estejam alinhadas e compromissadas com esse processo e que sobretudo tenham a visão de que o desenvolvimento sustentável passa pelas dimensões econômica, social, ambiental, política-institucional e cultural”*.

A EMATER, em Minas Gerais, tem um papel cada vez mais importante nos municípios rurais³⁹. De fato, em muitos casos, o escritório local de extensão rural é a própria “encarnação” do poder público, sua expressão mais evidente. Naquelas localidades

³⁸ Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais.

³⁹ O Programa Minas Sem Fome, versão estadual do Programa Fome Zero, é coordenado no Estado pela EMATER, assim como o Programa de Eletrificação Rural, entre outros.

em que, ainda que sejam classificadas como cidades, os equipamentos públicos são praticamente inexistentes, o extensionista é o principal facilitador dos contatos dos atores locais com o mundo mais amplo da burocracia estatal. Não é por acaso, portanto, que a discussão sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural assumiu grande importância no interior do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da ASBRAER (Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural), da qual o presidente da EMATER/MG é o atual presidente.

O que se destaca é que a EMATER/MG está vivendo realmente uma transformação institucional, e os seus funcionários estão sendo desafiados a construir novos referenciais para a ação extensionista nos municípios mineiros, com ênfase na incorporação ativa dos atores locais nos processos de planejamento para o desenvolvimento rural.

De certa forma, a extensão rural sempre buscou, até por uma questão de economia de escala, aglutinar os agricultores em eventos ou reuniões nos quais o extensionista transmitia os seus conhecimentos. Os tradicionais “dias de campo” continuam sendo utilizados como instrumento de transferência tecnológica. Não é difícil, portanto, para os extensionistas rurais atuarem como aglutinadores de agricultores.

Porém, a condução de um processo de planejamento para o desenvolvimento territorial, ainda que orientada por um método participativo (EMATER/MG, 2004), tinha ainda uma clara limitação: o público-alvo participante do processo de planejamento era composto prioritariamente por agricultores familiares e assentados rurais, o público com o qual os extensionistas estão acostumados a trabalhar. Em uma região que concentra, ao mesmo tempo, agricultores altamente tecnicizados e agricultores familiares e assentados rurais com grandes dificuldades de inserção social e produtiva, a EMATER/MG optou por

trabalhar diretamente com os agricultores familiares e assentados, através de suas organizações e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). A lógica dos técnicos locais era bastante simples e racional: já que tinham que trabalhar para fortalecer os conselhos municipais, era apenas uma questão de ampliação de escala o trabalho de desenvolvimento territorial. Partindo dos municípios, era só ampliar o alcance, de forma a que se chegasse a um Conselho Intermunicipal com as mesmas características dos conselhos municipais. Se a recomendação do governo federal e da própria direção da EMATER/MG para o desenvolvimento rural dos municípios era adequada, porque não o seria para o âmbito intermunicipal?

Essa orientação da EMATER/MG estava de acordo, em grande parte, com os novos princípios da organização, que pretende ser, conforme apresentado anteriormente, mais do que uma simples empresa de assistência técnica e extensão rural, uma verdadeira promotora do desenvolvimento rural sustentável, mas com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar. Exatamente como propunha Abramovay (1998) em seminário nacional sobre assistência técnica e extensão rural⁴⁰. O que é interessante destacar é que nesse momento foi levantada a hipótese de uma evolução das organizações estaduais de extensão rumo a um formato próximo ao de Organizações Sociais, que funcionariam sobre a base de um contrato estabelecido com o poder público, cujos objetivos e métodos de avaliação fossem claramente identificados. Inicialmente, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na

⁴⁰ O **Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – uma nova extensão para a agricultura familiar** realizou-se em Brasília em 1997 como parte de um processo amplo de reestruturação dos serviços públicos destinados ao meio rural. A síntese publicada por Abramovay (1998) reflete de forma viva os consensos e as divergências a respeito dos principais temas de discussão, como a missão, a filosofia, o conteúdo da ação extensionista, os formatos organizacionais mais adequados, a participação pública e privada na prestação de serviços, entre outros. O que é interessante notar é que, ainda que existisse consenso com relação ao sentido e à missão que deveriam orientar o trabalho extensionista, as forças sociais participando do debate divergiam claramente sobre aspectos como a gestão, as fontes de recursos e a organização institucional do sistema de extensão rural.

Agricultura (CONTAG) apoiou a idéia, mas “*a implementação destas formas inovadoras de organização das atividades extensionistas, que as subtraíssem do marasmo do funcionalismo público foram sepultadas pelas próprias organizações dos profissionais em extensão sob o pretexto de que fazia parte de uma reação de caráter ‘neoliberal’*” (Abramovay, 1998).

Essa opção, questionada por outros segmentos sociais, em especial pelos agricultores patronais e por empresários dos setores secundário e terciário, foi revista, não sem hesitação pelos técnicos de campo, mas com um apoio declarado da direção da Empresa, o que levou à ampliação dos horizontes da estratégia de desenvolvimento regional proposta⁴¹. Os agricultores patronais, através de seus sindicatos e associações, pressionaram para fazer parte do processo e garantir um espaço no campo que estava sendo conformado. Os interesses desses atores estavam fundamentados na perspectiva de ampliação de suas relações com esferas do governo estadual e federal que poderia ser facilitada através da intermediação da EMATER/MG, que era a organização que conduzia o processo. Por outro lado, como o processo de planejamento para o desenvolvimento regional recebia o apoio técnico da FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), a perspectiva de conseguir novos vínculos com organizações internacionais de financiamento que pudessem originar investimentos na região estimulou que esses atores, inicialmente não considerados no processo de elaboração de uma estratégia de desenvolvimento regional, apresentassem de forma muito clara à direção da EMATER/MG seu interesse em participar. Esses atores mobilizaram seus recursos, em especial a

⁴¹ Conforme mostra Abramovay (1998), mesmo entre os profissionais das organizações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) ainda não está muito clara a orientação que deve tomar a ação extensionista. Assim, para os técnicos da Emater/MG, esse processo foi de verdadeiro aprendizado, com toda a incerteza que isso implica.

influência política de que dispõem na região e no Estado, já que grande parte dos eleitos locais (prefeitos e vereadores) são agricultores patronais, para incorporar-se ao processo de discussão sobre o desenvolvimento regional. O que significa que o desenvolvimento da região vai assumindo, gradualmente, uma importância insuspeitada no início do processo de planejamento. De desinteressados, os agricultores patronais, principalmente através da FAEMG e das cooperativas agrícolas, passaram a comportar-se de forma a disputar posições no novo campo que se conformava.

Associado à pressão desse segmento em especial, a própria EMATER deu-se conta de que o processo de desenvolvimento de uma região, ainda mais quando se pretende “sustentável” e/ou “territorial”, não poderia reduzir-se a apenas um setor ou grupo social. A ênfase que esta empresa pública está colocando no processo de mudança institucional fundamenta-se, em grande medida, em um esforço explícito de aprofundamento conceitual nos temas que são considerados por especialistas em desenvolvimento rural como importantes. Agroecologia, gestão participativa, desenvolvimento local sustentável são expressões que estão se incorporando gradualmente no cotidiano dessa organização, como demonstram as primeiras avaliações do Projeto INOVAR, o principal instrumento utilizado para a capacitação dos extensionistas da empresa.

Porém, a decisão de envolver outros atores não se daria sem explicitar o conflito entre os diferentes segmentos. Acontece que a EMATER/MG já havia promovido um intenso processo de discussão com os agricultores familiares e suas associações, através da realização de fóruns em 16 dos 23 municípios, para a discussão do diagnóstico participativo que seus técnicos haviam conduzido, com a respectiva priorização de “eixos de desenvolvimento” e “projetos territoriais”. Seguiram-se a esses encontros municipais 3

encontros micro-regionais, realizados nos municípios de Unaí, Paracatu e Bonfinópolis, e um grande encontro regional realizado em Unaí, em que além de identificar uma matriz com os principais eixos de desenvolvimento e projetos territoriais, se pretendia também criar e definir uma diretoria para um Conselho de Desenvolvimento Territorial do Noroeste de Minas Gerais (COTEN).

Ao tentar ampliar os limites de participação no processo, a equipe que o conduzia o processo encontrou na FETAEMG (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais) uma reação inicialmente negativa. O pólo regional da FETAEMG congrega os vários sindicatos de trabalhadores rurais da região, com atuação permanente em 22 municípios. Quando foi lançada a idéia de constituir uma instância de discussão dos rumos do desenvolvimento da região noroeste, e apoiada na determinação inicial da EMATER/MG em priorizar os agricultores familiares, a coordenação regional da FETAEMG encontrou na constituição desse novo campo um espaço privilegiado para sua atuação. De fato, estimulou a participação dos sindicatos municipais de trabalhadores nas atividades promovidas pela EMATER/MG, com o objetivo claro de posicionar-se nessa nova iniciativa que estava mobilizando a região. A perspectiva de conseguir apoio para novos projetos direcionados ao segmento que representa, através da inserção em uma rede mais ampla que os limites de sua atuação regional, que envolvia outros níveis de governo (estadual e federal) e também uma agência internacional, sinalizava para a direção regional dessa organização que garantir um espaço nesse campo poderia ser muito interessante.

Dessa forma, ao se tentar ampliar os limites do campo, incorporando outros atores que não apenas os agricultores familiares e assentados, essa organização reagiu de forma a garantir, através da mobilização de seus associados, um espaço em que, ainda que de forma

partilhada com outros atores, pudesse exercer um elevado grau de influência. E essa reação foi decisiva no evento regional que reuniu a gama de atores para definir a configuração do COTEN.

Nesse evento, realizado em Unaí, pretendia-se definir, através de um processo de discussão, deliberação e votação, a configuração do Conselho Territorial de Desenvolvimento do Noroeste de Minas Gerais. Em que pese não haver regras muito claras para a composição do Conselho, configuraram-se aí os limites iniciais do novo campo que estava emergindo. Com a participação de mais de 200 pessoas de 19 municípios, durante todo um dia o que se assistiu foi um intenso processo de negociação em que os vários atores colocaram em prática suas “habilidades sociais”, para utilizar a expressão de Fligstein (2001). Os agricultores patronais buscavam colocar em evidência a importância de sua participação, afinal “ *... essa região é basicamente produtora de matéria-prima...somos os principais produtores de grãos do Estado, temos grandes áreas irrigadas, geramos empregos e impactamos a economia dos municípios... nossas principais limitações hoje são energia elétrica e estradas, que devem ser temas prioritizados na estratégia de desenvolvimento regional... por isso devemos participar de forma direta no Conselho.*” (fala de um dos representantes da agricultura patronal, Sr. Juca da Cooagril, membro da diretoria da Cooagril e presidente da Câmara Municipal de Unaí).

Por outro lado, os representantes dos agricultores familiares, assentados rurais e trabalhadores, que até então eram os únicos participantes do processo, ao sentirem-se ameaçados com a entrada de novos atores, mobilizaram-se antes de tal evento, antecipando-se a uma disputa que efetivamente ocorreu. A participação dos representantes dos agricultores familiares centrou-se inicialmente em escutar o que falavam os participantes de

outros segmentos, para em seguida reafirmar a sua posição: “... *nós estamos de acordo com a participação de outros segmentos, e consideramos importante que participem, porque o desenvolvimento da região depende de todos... nós não temos nenhum problema com isso... mas reforçamos a importância da agricultura familiar e dos assentamentos na região... aqui concentra mais da metade dos assentamentos do estado... então é importante a gente estar participando de forma ativa.*” (fragmentos da fala de Otacílio, ex-presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Paracatu e expressiva liderança regional).

Ao forçar a constituição de um Conselho durante esse evento, a EMATER/MG criou as condições objetivas para a explicitação de um conflito tácito entre agricultores patronais e familiares: durante um confuso processo de votação, a presidência do Conselho ficou em mãos dos agricultores familiares, mas se incorporaram ao COTEN representantes de outros segmentos.

O que se deve destacar com relação ao que acaba de ser relatado é que durante a realização do evento, a disputa em torno do território ajudou os participantes a identificarem pontos de convergência até então escondidos. O fato é que, ao mesmo tempo em que nenhum dos atores pretende ficar fora do processo e abrir mão da participação nesse espaço de poder que estava emergindo, tampouco expressam publicamente opiniões que possam contradizer os “princípios” do desenvolvimento territorial sustentável professados com fervor pela equipe que conduzia o processo⁴². Atualmente, ninguém é

⁴² É interessante notar como os técnicos de campo assumiram, pelo menos retoricamente, a idéia de desenvolvimento sustentável. Isso é fruto, principalmente, do intenso processo de capacitação que a EMATER/MG está realizando desde o início de 2003. O Projeto INOVAR, que conta com a assessoria do Instituto Cultiva, capitaneado pelo prof. Rudá Ricci, é a principal ferramenta utilizada para a capacitação e formação dos extensionistas rurais da empresa. Foram desenvolvidos *kits* pedagógicos que auxiliam os técnicos a implementar, em terreno, a nova missão da organização, que é a promoção do desenvolvimento sustentável. Até o momento, quatro *kits* pedagógicos foram elaborados e disponibilizados aos técnicos: Desenvolvimento local sustentável, planejamento participativo, gestão social e agroecologia.

publicamente contra a idéia de que é necessária maior responsabilidade ambiental, que os processos de tomada de decisão devem ser participativos, que é importante reduzir a pobreza ou ainda que é preciso gerar novas oportunidades de emprego e renda para os segmentos mais frágeis da sociedade. Esse aparente consenso em torno de “princípios genéricos” que assumem cada vez mais uma dimensão universal pode, por um lado, esconder divergências importantes que, como não são explicitadas, acabam por impedir que os atores efetivamente conheçam as idéias e posicionamentos reais dos outros. Por outro lado, permitem e estimulam um diálogo inicial entre diferentes atores em torno a pontos de convergência, e não mais em torno às desavenças que marcam as diferenças históricas entre alguns deles.

Um caso ilustrativo foi a incorporação do segmento empresarial à dinâmica do COTEN, representado por uma empresa agroindustrial com atuação na região. Essa empresa, Fuchs do Brasil, produz e processa condimentos como pimenta-do-reino, pimentão, entre outras espécies vegetais. Atualmente, importa mais de 50% da matéria-prima utilizada em sua fábrica, localizada no município de Brasilândia de Minas, de outras regiões do país ou de países da Índia e da África. Na visão do seu gerente técnico, envolver-se no processo de elaboração de uma estratégia de desenvolvimento territorial significa uma oportunidade de estreitar os laços com um segmento social (agricultores familiares e assentados) que pode ser bastante importante, tanto para reduzir os custos da empresa quanto para tornar mais estáveis as relações de vizinhança: *“... se os agricultores familiares e os assentados que têm suas terras próximas à área da empresa puderem produzir a matéria-prima que necessitamos, para a empresa seria muito melhor comprar deles do que importar... os custos seriam muito menores, o controle do processo produtivo*

seria maior, até porque a empresa já domina a tecnologia de produção e está disposta a disponibilizá-la para eles... poderiam ser feitos contratos de compra com os agricultores assentados, e ganhariam tanto a empresa como os assentados, o que é bom para a imagem da empresa... a Emater pode apoiar fornecendo assistência técnica, teríamos que ver a questão do financiamento com os bancos... é questão de sentar junto e colocar em prática um projeto.” (Osvaldo Souza, gerente técnico da Fuchs do Brasil no município de Brasilândia).

Do ponto de vista dos assentados, a articulação com essa empresa era vista como algo improvável. Havia mesmo, segundo suas lideranças, uma verdadeira desconfiança a respeito dos interesses da empresa em participar do processo. Porém, essa desconfiança parece estar se transformando em uma possibilidade de cooperação: “... *essa conversa da Fuchs pode ser interessante para os assentados... teriam outra fonte de renda, através da diversificação... uma lavoura de ½ ha de pimenta do reino pode ser tocada por um filho, que teria um negócio dele e não ia querer ir para a cidade... tem que ver as condições, porque o senhor sabe, os assentados desconfiam de uma empresa grande, mas já tem alguns interessados em conversar.*” (entrevista com Afonso Aroeira, assentado rural e presidente do COTEN).

Nesse caso particular, a concretização da cooperação vai depender ainda da incorporação de outros atores, como os bancos e a empresa de assistência técnica, que terão que ser convencidas a cooperar com a iniciativa, aportando os recursos de que dispõem, o que dependerá das habilidades sociais tanto da empresa quanto dos assentados em conseguir a sua cooperação.

Nas atividades de investigação realizadas, identificou-se também outra iniciativa que evidencia como a interação entre os atores no âmbito de uma instância colegiada com participação variada pode levar à configuração de novos arranjos cooperativos. Trata-se da instalação da Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT), estimulada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, através da sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial, e com amplo apoio da coordenação regional da FETAEMG.

Atualmente, assiste-se à busca intensa, por parte do Estado, de novos espaços de intervenção. Os municípios parecem uma instância muito limitada para a promoção do desenvolvimento, enquanto que os estados são muito grandes e distantes das dinâmicas locais (Beduschi Filho e Abramovay, 2004). Dessa forma, o governo federal, através de seus diferentes ministérios, e com base em um discurso normativo que tem nos territórios uma orientação fundamental, está determinando novas configurações territoriais sobre as quais incide sua atuação. São variados os exemplos, conforme apresentado anteriormente: Mesorregiões Diferenciadas apoiadas pelo Ministério de Integração Nacional; Territórios Rurais de Desenvolvimento, apoiados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário; CONSADs (Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento) apoiados pelo Ministério de Desenvolvimento Social; ou ainda os Comitês Gestores de Bacias Hidrográficas, apoiados pelo Ministério do Meio Ambiente. Cada uma dessas iniciativas (entre outras existentes, bem dito) incide nas regiões de forma a “decretar” (Caron, 2005) os limites territoriais em que determinado programa ou política vai atuar. Essa forma de atuar acaba por criar conflitos com os processos endógenos existentes, ao estimular em determinados atores comportamentos oportunistas que criam situações de

desconfiança em outros atores. Além disso, o que é chocante é a desarticulação entre essas iniciativas, o que acaba por comprometer a eficiência da ação pública nas regiões.

Essa tensão entre a delimitação imposta pelo governo central e as iniciativas localizadas de organização do território aparece claramente nessa iniciativa em andamento na região. A implantação da CIAT se deve, por um lado, à pressão feita pela EMATER/MG para a incorporação do Noroeste de Minas Gerais entre os territórios rurais prioritários apoiados pela SDT/MDA. Por outro lado, percebendo que o processo de planejamento em marcha envolveria outros atores que não apenas a agricultura familiar e os assentados, a coordenação regional da FETAEMG somou-se à pressão da EMATER/MG para que se implementassem rapidamente as ações da SDT/MDA na região. A lógica por trás dessa pressão é simples: para os representantes dos agricultores familiares e assentados, a incorporação de outros atores no processo significou uma relativa perda de influência e capacidade de determinar os rumos da discussão sobre o futuro da região. Dessa forma, fomentar a criação e ocupar a direção de uma nova iniciativa promovida pelo governo federal parecia uma reação óbvia que respondia à busca que faz o Estado por novos espaços de intervenção, mesmo que a delimitação territorial proposta pelo governo federal para esse “território” não fosse a mesma com a qual estava trabalhando o COTEN.

Uma forma de atuação que, conforme sugere Young (2000), citada por Pinto (2004), ao referir-se a políticas orientadas a grupos específicos, “... *pode levar a duas situações contraditórias e igualmente perversas. De um lado, o grupo tornar-se um gueto e, por conseguinte, seus membros apenas terem voz a partir das demandas associadas à sua identidade; de outro, pode acontecer uma espécie de reserva de mercado para o grupo,*

que passa a se reproduzir, não por suas condições estruturalmente desiguais, mas pelo próprio espaço conquistado”.

Essa postura da FETAEMG acabou provocando na região uma sobreposição de ações e uma disputa clara por legitimidade e representatividade na condução de um exercício de planejamento para o desenvolvimento territorial. Essa disputa ficou muito clara durante a realização de uma reunião do COTEN, para a qual foi convidado o articulador territorial contratado pela SDT/MDA. Esse técnico, indicado para tal posto pela coordenação regional da FETAEMG, apresentou as ações que estavam sendo planejadas e executadas no conjunto de municípios priorizados pela SDT/MDA, e quando questionado sobre possíveis formas de articulação entre a CIAT e o COTEN foi categórico: “... a CIAT é uma coisa, e o COTEN é outra... a CIAT está orientada a apoiar projetos da agricultura familiar nos municípios, e o seu conselho, segundo orientação da SDT, tem que ter metade de seus representantes da agricultura familiar... não queremos estar submissos ao COTEN, a CIAT tem vida própria apoiada pela SDT/MDA.” (José Reis, articulador territorial da CIAT no Noroeste de Minas Gerais).

Seguiu-se então uma discussão sobre o que se entende, no âmbito do COTEN, por desenvolvimento territorial, com ênfase na necessidade de incorporar outros atores que não apenas os agricultores familiares. Dessa forma, “... a iniciativa da SDT na região poderia articular-se com o COTEN através de uma Câmara Técnica, ou seja, a Câmara Técnica de Agricultura Familiar, prevista no regimento interno do COTEN, poderia ser a própria CIAT.” (fragmento da fala de Sebastião Menezes, Secretário de Desenvolvimento Econômico do município de João Pinheiro e membro do COTEN).

A reação inicial do articulador da CIAT e da coordenadora regional da FETAEMG orientou-se no sentido de rechaçar a proposta que estava sendo formulada, porque acreditavam que ela tentava “enquadrar” esse segmento às determinações de um Conselho em que não teriam plena capacidade de influência (ainda que o presidente do COTEN seja um representante da agricultura familiar). Contudo, em entrevista realizada com ambos duas semanas após essa reunião do COTEN, a perspectiva já era outra: “... *acho que podemos articular melhor essas duas iniciativas sim...no início, pensamos que era uma coisa de limitar as ações da CIAT, ou de direcionar recursos que são para a agricultura familiar para outros segmentos... mas depois de discutirmos melhor, entendemos que o processo de desenvolvimento do território puxado pelo COTEN é mais amplo que apenas a agricultura familiar... talvez seja possível ver isso da Câmara Técnica...temos que conversar novamente no COTEN.*” (José Reis, articulador da CIAT em entrevista realizada em 03 de fevereiro de 2006).

Por outro lado, como o território em si é objeto de disputa, conforme sugerido várias vezes nesse texto, vale apresentar outra evidência de como a conformação de um espaço diversificado de participação pode levar à superação de limites locais para a ação coletiva.

3.2.3 – Aprendendo com a experiência local: iniciativas de promoção do desenvolvimento no Noroeste de Minas Gerais

A Agência de Desenvolvimento Sustentável e Integrado do Vale do Urucuia (ADSVRU) foi estruturada a partir da necessidade de formular uma estratégia de superação da situação contraditória, nas palavras da diretora executiva, que marca o Vale do Urucuia como uma região que “*é muito rica, com um povo muito pobre*”. A sua criação foi

capitaneada pelo Sr. Idelbrando Souza, ex-prefeito do município de Arinos e pessoa com forte vinculação com os movimentos populares da região. Em 1984, ele ajudou a fundar a Associação Comunitária dos Moradores de Arinos, em cuja sede funciona atualmente a ADSVU. Uma série de iniciativas produtivas e sociais promovidas pela Associação, como uma cerâmica comunitária, creches comunitárias, quadra de esportes, ajudou a viabilizar a candidatura à prefeitura municipal de Arinos em 1997. Após a sua gestão, a percepção de que era necessário e possível ampliar o alcance das ações de desenvolvimento para outros municípios da região estimulou a criação da Agência de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Vale do Urucuia (ADSVRU). Aproveitando a iniciativa do Ministério da Integração Nacional, que havia determinado a delimitação da Mesorregião Diferenciada das Águas Emendadas, em dezembro de 2001 cria-se a ADSVRU, articulando os 11 municípios da bacia hidrográfica do rio Urucuia. O fato do ex-prefeito ser também funcionário público na Controladoria Geral da União ajuda a compreender a facilidade que teve de articular-se politicamente com o Ministério de Integração Nacional. Por outro lado, é a perda do poder político no município o que estimula esse ator a buscar novas formas de manter-se vinculado à dinâmica regional, agora em uma perspectiva ampliada.

Ao mesmo tempo, outro prefeito da região, no município de Paracatu, vivia situação semelhante. Tendo exercido o mandato na mesma época (1998-2002), Almir Paraca, funcionário do Banco do Brasil articulado ao movimento sindical bancário, depois de terminada a sua gestão, assume a coordenação executiva da Fundação Banco do Brasil a partir de 2003, o que vai facilitar o direcionamento de recursos significativos para a região através da ADSVRU. Atualmente, junto com o SEBRAE e o Ministério de Integração

Nacional, a Fundação Banco do Brasil é a principal fonte de financiamento dos projetos da Agência.

Dessa forma, a criação da ADSVRU e da Agência do Vale do Paracatu, é uma forma de manter um grupo político, que havia perdido espaço nos municípios, vinculado à região através de outros canais que não mais a disputa pelo cargo de prefeito.

Atualmente, projetos de piscicultura, apicultura e aproveitamento dos frutos do cerrado foram viabilizados pela ADSVRU, com o apoio econômico da Fundação Banco do Brasil, do SEBRAE e do Ministério da Integração Nacional, e alcançam um conjunto de 11 municípios que fazem parte da bacia do rio Urucuia.

Convidada a participar do COTEN, a ADSVRU prontamente aceitou a proposta de incorporar-se à iniciativa, não sem deixar marcada a sua própria visão de território. Como depende da regionalização determinada em sua origem, vinculada à Mesorregião das Águas Emendadas, a ADSVRU participa do COTEN, mas direciona os seus esforços apenas a uma porção da região Noroeste de Minas Gerais. Isso tem relação também com as disputas políticas entre os grupos de poder que atuam na região. A articulação entre os dois citados ex-prefeitos, que conseguem vincular-se a esferas de poder que estão além dos limites do território, está orientada a garantir a implementação de um determinado projeto político de desenvolvimento para a região, que pode ser articulado com os esforços do COTEN.

Esses espaços regionais de participação e planejamento constituem-se, portanto, como campos de deliberação alternativos às disputas que ocorrem no interior dos municípios, e possibilitam o surgimento e fortalecimento de relações cooperativas entre atores que anteriormente não partilhavam qualquer tipo de ação coletiva. O que está em jogo, contudo, é a capacidade de influenciar os rumos de desenvolvimento dos municípios

da região como um todo. A diversidade das intervenções voltadas à promoção do desenvolvimento na região constitui-se como uma oportunidade e um desafio ao mesmo tempo. Uma oportunidade porque os atores regionais estão aprendendo a participar de espaços coletivos, em que as decisões são cada vez mais tomadas pela força da argumentação. Um desafio porque, uma vez estruturado um espaço coletivo, e definidas as posições que cada ator ocupa no campo, qualquer proposta alternativa de constituição de novos espaços que vão alterar os limites do campo é vista como uma ameaça, que pode colocar em risco a posição já assumida por cada um dos participantes.

Dessa forma, a constituição de um coletivo de organizações, por mais representativo que seja das forças de uma região, não pode subestimar a importância da dimensão política que é inerente a qualquer processo de interação humana. Ou seja, os contornos de qualquer espaço colegiado, como um fórum ou um conselho, serão o resultado do processo de negociação entre os atores que consideram importante disputar o tema, ou seja, entre os atores que estão interessados em disputar as posições e formas de capital que estão em jogo no campo.

No caso específico da experiência da região Noroeste de Minas Gerais, a incorporação da ADSVRU ao COTEN contribuiu para disponibilizar um determinado “saber fazer” que se relaciona com a gestão de projetos de desenvolvimento e com a própria forma de organização e gestão da agência.

Como durante o processo de planejamento decidiu-se criar uma estrutura operativa, subordinada ao COTEN, que tivesse capacidade para elaborar projetos territoriais e condições jurídicas apropriadas para receber recursos financeiros, o exemplo da ADSVRU, estruturada na forma de uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse

Público), foi bastante útil como fonte de experiência para o COTEN, que, em abril de 2006, formalizou a criação da Agência de Desenvolvimento Territorial do Noroeste de Minas Gerais (ADESNOR).

Para o gerente regional da EMATER/MG, Manoel Duque, “... a ADESNOR dará legitimidade ao território do Noroeste de Minas, em busca do desenvolvimento global, com base em parcerias. Estamos assim consolidando o pacto regional”.

O que é importante destacar é que expressões como parceria, pacto regional, desenvolvimento territorial e integração de atores, passam cada vez mais a fazer parte do vocabulário dos atores. Além da execução de projetos territoriais, o que se verifica na região é um aumento significativo da disposição para a realização de ações cooperativas, que extrapolam os limites municipais, organizacionais e setoriais.

O acompanhamento sistemático da evolução da experiência do Noroeste de Minas Gerais indica que a interação permanente no interior do COTEN é que está condicionando transformações nos comportamentos dos atores. Mensalmente reúnem-se os conselheiros, cada vez em um município, para debater os avanços que estão sendo obtidos. Idéias de projetos surgem nesses espaços, e assumem importância à medida que os atores tomam para si a verificação da sua viabilidade. Na esteira dos incentivos do governo federal à produção de biodiesel, por exemplo, o COTEN está apostando na consolidação da região como uma produtora de bioenergia. Prefeitos, agricultores patronais e familiares, donos de usinas de açúcar e álcool, extensionista, deputados estaduais são unânimes, atualmente, em identificar na produção de energia uma alternativa para a produção primária da região. Ainda que cada um deles possa estar apenas identificando uma oportunidade de ganhos particulares, o fato é que estão sendo articulados esforços conjuntos, que vão desde a

organização de palestras com representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre o tema, até a experimentação com espécies vegetais apropriadas às condições da agricultura familiar, como o pinhão manso (*Jatropha curcas*).

As palavras de Otacílio, ex-presidente do STR de Paracatu e atual coordenador agrário do município de Paracatu, sintetizam a percepção dos atores sobre o processo de diversificação da participação no COTEN: “*estamos aprendendo com os outros setores... foi positivo abrir o Conselho*”. Ilustram também, de forma bastante viva, a idéia de que a partir da interação com o diferente são ampliadas as possibilidades de aprendizagem para os atores.

4 – CONCLUSÕES

As duas experiências de promoção do desenvolvimento em regiões rurais analisadas nesta tese indicam que a participação dos atores em espaços deliberativos diversificados possibilita o surgimento de um processo de aprendizagem pela interação, que pode ser considerado o principal fator explicativo para as alterações comportamentais de atores e o surgimento de ações coletivas que engendram aquelas situações que caracterizam o desenvolvimento territorial.

Como nas experiências internacionais relatadas, e que são fonte de inspiração e referências importantes na América Latina, foi possível identificar, tanto no Ceará quanto em Minas Gerais, um processo de ampliação das possibilidades de cooperação para a execução de projetos que é resultado de um processo gradual de aprendizagem entre atores com trajetória, posturas e interesses diferenciados.

A inovação institucional que representa, no caso do Ceará, a implantação dos Escritórios de Desenvolvimento Regional, organicamente vinculados aos Conselhos de Desenvolvimento Regional, permite ao governo do Estado rever e alterar comportamentos, tornando-se mais permeável às demandas originadas nas localidades. Mais do que a redução dos custos de informação, o que realmente importa é a oportunidade de aprendizagem proporcionada pela participação da tecnocracia pública nas dinâmicas locais. Não se trata apenas de captar a demanda, mas de envolver-se efetivamente, com os

instrumentos de que dispõe, na busca de soluções para os problemas que afetam o desenvolvimento das localidades em que atua.

Em Minas Gerais, a experiência que envolve a EMATER/MG também indica que essa organização está passando por uma transformação institucional importante. De uma orientação estreita de oferecimento de tecnologia para agricultores à construção de processos participativos que buscam promover o desenvolvimento sustentável, essa organização está aprendendo a vincular-se com realidades que estão além dos problemas específicos da agricultura. O gerenciamento do Programa Minas Sem Fome, ou do Programa de Eletrificação Rural, demanda novas habilidades dos extensionistas, que só podem ser construídas a partir da sua ação cotidiana e em interação com os atores interessados em temas que não apenas aqueles tradicionalmente tratados pela extensão rural.

Para as organizações da sociedade civil, lidar com o diferente também é um desafio que vem sendo enfrentado nas duas experiências analisadas. Os representantes dos trabalhadores rurais e agricultores familiares que participam do COTEN, na região noroeste de Minas Gerais, ainda que habituados a mediar conflitos com agricultores patronais, agora são desafiados a encontrar formas de viabilizar projetos coletivos, que favoreçam seus representados mas que, ao mesmo tempo, possam ter objetivos partilhados pelos agricultores patronais. Os representantes de ONGs na região Centro Sul/Vale do Salgado, por sua vez, têm que aprender a tratar, direta e cotidianamente, com técnicos governamentais, que se regem por uma lógica completamente diferente da sua, mas que podem aportar conhecimentos e instrumentos que favorecem o alcance dos objetivos a que se dedicam.

Contudo, as possibilidades de cooperação somente são possíveis dados os formatos organizacionais utilizados nas regiões para a promoção do desenvolvimento territorial, o que demonstra que estes têm grande importância. Não é o mesmo ter um conselho formado apenas por agricultores familiares e representantes do poder público local, ou ter um conselho em que a participação é variada e envolve, por exemplo, o setor privado.

O que demonstram as experiências internacionais é que o principal trunfo para a promoção do desenvolvimento de áreas rurais está exatamente na vinculação das diferentes forças sociais e econômicas que povoam um determinado território. É a diversidade da participação o principal fator gerador de projetos inovadores.

Essas duas experiências, ao ousar ampliar os limites da participação social nos espaços que estavam sendo constituídos, apostaram exatamente na diversidade como a força motriz do desenvolvimento. Aqueles atores que lideraram o início dos processos, nos dois casos o poder público, mostraram-se permeáveis à experimentação, principalmente porque as suas organizações estão vivendo processos intensos de mudança institucional, que podem ser entendidos como processos de aprendizagem individual e organizacional.

As regras de comportamento são alteradas através de um processo incremental que vincula, nos casos estudados, governos estaduais com realidades locais. Os atores locais, mais aptos a fazer uma leitura da realidade em que estão imersos, são uma verdadeira fonte de aprendizagem para os governos estaduais, sempre e quando exista uma disposição por parte destes para encontrar novas formas de interação com a sociedade.

Por outro lado, se os formatos organizacionais realmente importam, é importante saber que eles são fruto da interação entre os atores. Eles não devem ser tomados como um dado *a priori*, como acontece, por exemplo, com os conselhos municipais de

desenvolvimento rural sustentável. A inflexibilidade da configuração organizacional nesses conselhos gestores impede que outros atores, também importantes nas dinâmicas sociais e econômicas de municípios rurais, participem de forma mais ativa e efetiva nos esforços de promoção do desenvolvimento territorial. O que as duas experiências mostram é que a diversificação da participação nos conselhos foi o resultado de uma decisão negociada entre atores, que acabou por engendrar novas formas de cooperação que não existiriam se a decisão tomada fosse outra.

Nesse sentido é que um processo de desenvolvimento territorial pode ser identificado como um campo de disputa. Os atores que se interessam pelo tema buscam conquistar posições que consideram privilegiadas, com os recursos que têm disponíveis e através da negociação com os outros atores. Entretanto, nesse processo de negociação vão aprendendo a conhecer os seus interlocutores. A constante interação faz com que os atores exercitem permanentemente suas habilidades sociais (Fligstein, 2001), buscando estabilizar suas relações sociais, em um ambiente que não dominam totalmente, e encontrar espaços e mecanismos de cooperação que anteriormente não estavam identificados.

Mas porque nessas duas experiências os atores apostam e atuam de forma a diversificar a participação nos espaços de planejamento? Se o desenvolvimento territorial é um campo de disputa, porque insistem em ampliar o número e tipo de jogadores, que podem vir a ocupar as posições que já estavam definidas?

Novamente, a explicação parte da análise dos atores que impulsionaram os processos. Tanto a SDLR quanto a EMATER/MG estão inseridas em redes que de uma certa forma condicionam as suas posturas, não por constrangimentos diretos ou sanções, mas pelo poder de convencimento de determinadas idéias. A idéia de estruturar ações de

fortalecimento dos espaços regionais ao interior do estado do Ceará não surge espontaneamente; ao contrário, ela é fruto da análise e discussão das dinâmicas sociais e econômicas vivenciadas no Ceará com diferentes atores, como Universidades e organismos de cooperação internacional. Além disso, o processo de modernização da gestão pública vivido nesse Estado nos últimos anos contribuiu decisivamente para estruturar novas referências que sinalizam para os gestores que a busca constante por novas formas de intervenção é um caminho promissor para alcançar melhores resultados.

Na EMATER/MG não é diferente. A incorporação da idéia de desenvolvimento sustentável como o eixo principal da missão da organização não é fruto do acaso ou de uma moda passageira. Ao contrário, foi o resultado de um processo de planejamento estratégico interno que recorreu a especialistas de Universidades e a parceiros no Ministério do Desenvolvimento Agrário, além da participação de seu quadro diretivo em diferentes espaços de formação e deliberação sobre os rumos da ATER no Brasil. O atual presidente da empresa, por exemplo, tem em seu currículo um curso de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável realizado na França em 2001, em que a ênfase era exatamente o intercâmbio de experiências e a construção de novas referências para a ação pública em espaços rurais.

Nos dois casos estudados, os argumentos dos governos foram reforçados pela orientação da FAO, que estava acompanhando e apoiando as experiências. Essa organização, como demonstrado anteriormente, está inserida em um campo específico, o da cooperação internacional, que está vivendo uma gradual mudança de orientação. O discurso do desenvolvimento territorial, construído principalmente a partir das experiências dos países desenvolvidos e de acordo a um certo ideário voluntarista de participação social e

construção de parcerias, ajudou a legitimar a orientação metodológica tanto da SDLR quanto da EMATER/MG. Por outro lado, a ênfase na dimensão de aprendizagem dos processos de promoção do desenvolvimento em áreas rurais, explicitada pela FAO junto às duas organizações estaduais, contribuem para entender porque essas também assumem esse discurso. De uma certa forma, pode-se afirmar que a FAO legitima e certifica um discurso que já estava construído no interior das duas organizações, mas que se vê fortalecido a partir do momento em que essa organização internacional começa a participar dos processos. Adicionalmente, assim como os governos são desafiados a compartilhar com as organizações locais a busca por soluções aos problemas de desenvolvimento que vivem as regiões, também os organismos internacionais de cooperação estão desafiados a encontrar novas formas de atuação mais adequadas à realidade dos países e regiões.

Entre a participação social em espaços colegiados de deliberação e a representação política típica da democracia representativa existe um espaço, conforme verificado nas experiências analisadas, que pode ser ocupado pelos atores. Obviamente, como mostra Jacobi (2002), *“a institucionalização da participação é permeada de dificuldades decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, o que torna complexos os problemas de representação, criando tensões quanto aos critérios de escolha, acirrando a concorrência e trazendo à tona a pressão de grupos organizados no sentido de reforço das práticas neocorporativistas”*, o que pode provocar um *“esvaziamento destes mecanismos de decisão coletiva”*. Na superação dessa tensão entre participação e representação parece estar um dos principais desafios tanto para a superação das práticas clientelistas que ainda persistem na democracia brasileira, quanto para evitar a captura dos espaços de deliberação por grupos corporativos. Quando essa tensão é

superada, as chances de obtenção de melhores resultados parecem ampliar-se, seja pelo aumento da capacidade da sociedade civil criar e utilizar instrumentos que favoreçam a *accountability*, seja pela incorporação, por parte da gestão pública, de demandas legitimamente expressadas pela sociedade⁴³. O que se verificou nas duas experiências é que a diversificação da participação nos dois fóruns participativos contribuiu para aumentar a fluidez entre poder público e sociedade civil. Nesse sentido, as contribuições de Young (2000), citada por Pinto (2004), destacam a importância da diversidade de opiniões para o fortalecimento da democracia. Para ela, *“no entendimento deliberativo da prática democrática, democracia não é somente um meio pelo qual cidadãos podem promover seus interesses e colocar o poder dos governantes em xeque. Ela também significa um meio de resolver os problemas coletivamente, e depende para sua legitimação e bom andamento da crítica de opiniões diversas de todos os setores da sociedade”*. A inclusão de outros atores *“alarga o espaço democrático e, ainda, a possibilidade de justiça, já que a presença do outro leva a ‘um entendimento mais compreensivo que toma em consideração o interesse do outro’”(Young, 2000, citada por Pinto, 2004).*

Exatamente o que vem acontecendo nas experiências aqui analisadas. Ao incluir uma variedade grande de atores, que inclui os representantes eleitos (prefeitos e vereadores), os dois conselhos gestores estão criando condições para a superação da tensão entre participação e representação.

A diversificação social da participação nos conselhos, que em ambos os casos inclui uma gama variada de atores (agricultores, comerciantes, políticos locais, profissionais

⁴³ Os estudos de caso do Programa Gestão Pública e Cidadania, coordenado pela Fundação Getúlio Vargas com o apoio da Fundação Ford oferecem um conjunto bastante variado de exemplos que ilustram como essa tensão pode ser superada. Para maiores informações ver <http://inovando.fgvsp.br>.

liberais, empresários, industriais, representantes de ONGs, entre muitos outros) fez com que se ampliassem as possibilidades de cooperação. A interação entre eles no interior dos conselhos possibilitou, conforme demonstrado anteriormente, a identificação de oportunidades de cooperação e o surgimento de ações coletivas.

Por outro lado, a diversificação organizacional, que coloca em um mesmo espaço público de deliberação a sociedade civil e o poder público (local e estadual), possibilitou um diálogo mais fluido e a diminuição da distância entre os técnicos governamentais e as demandas locais e regionais. Isso fez com que fosse facilitada a identificação e a implementação de mecanismos mais apropriados à realidade local. Além disso, a interação entre os próprios atores governamentais no âmbito desses espaços estimula o surgimento de relações que extrapolam os limites da atuação profissional, o que contribui para a emergência de novas referências para a ação pública, mais comprometida com o desenvolvimento das pessoas e dos lugares em que atuam.

Por fim, a diversificação geográfica da participação nos espaços de planejamento e deliberação mostrou-se importante para amenizar a influência do poder dos eleitos locais. Nos conselhos gestores municipais, uma crítica recorrente é a verdadeira “prefeiturização” dos conselhos (Abramovay, 2003). Como nessas experiências o espaço de participação é diversificado, as possibilidades individuais de exercício de poder são limitadas, já que estão “entre seus pares de outros municípios”. Por outro lado, conforme demonstrado anteriormente, a interação entre os eleitos locais também contribui para a identificação de novas oportunidades que podem beneficiar às regiões, e não mais apenas um ou outro município. É o caso da identificação de oportunidades de investimento em bens públicos que beneficiam a vários municípios, como estradas, energia elétrica, entre outros.

Dessa forma, o que se demonstrou é que a estruturação de espaços coletivos de deliberação e intercâmbio públicos que oferecem condições para a interação entre atores diversificados e estimulam processos de aprendizagem social têm grande potencial de fortalecer a governança local e contribuir para o desenvolvimento de regiões rurais.

BIBLIOGRAFIA

ÁBALOS, José Antonio (2000) – **El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones. La situación en Chile en los noventa** (LC/R.1976), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ABRAMOVAY, Ricardo (1998) – Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. *In: Cadernos de Ciência & Tecnologia, Volume 15, nº 1:132:152, jan/abr - 1998*. Disponível em <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.

ABRAMOVAY, Ricardo (2000) – Desenvolvimento rural territorial e capital social. *In: Sabourin, Eric e Teixeira, Olívio (orgs) – Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências*. UFPB/CIRAD/EMBRAPA pp. 113-128 – Brasília, 2002. Disponível em <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.

ABRAMOVAY, Ricardo (2003) – Conselhos além dos limites. *In: O Futuro das Regiões Rurais* – Ed. UFRGS, Porto Alegre. Disponível em <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.

ABRAMOVAY, Ricardo (2006a) – **Para una teoría de los estudios territoriales** – A ser publicado em livro organizado por Mabel Manzanal. Disponível em <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.

ABRAMOVAY, Ricardo (2006b) – Aprendizagem nas políticas públicas. **Valor Econômico**, 06/04/2006. Disponível em <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.

ABRAMOVAY, Ricardo, José Bengoa, Julio Berdegué, Javier Escobal, Claudia Ranaboldo, Helle Munk Ravnborg e Alexander Schejtman (2006) – **Movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial**. Relatório de Síntese da Primeira Fase do Programa de Pesquisa Territórios Rurais em Movimento. Rimisp e IRDC.

AFFONSO, Rui de Britto Alvares (2000) – **Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil** (LC/R.1975), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ALBAGLI, Sarita e MACIEL, Maria Lucia (2004) – **Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local**. Publicado em *Ci. Inf.*, Brasília, V. 33, Nº 3, p.9-16, set/dez. 2004.

ALBURQUERQUE, Francisco (2004) – Desarrollo económico local y descentralización en América Latina – **Revista de la CEPAL 82, abril 2004.**

AXELROD, Robert (1997) – **The complexity of cooperation – Agent-based models of competition and collaboration.** Princeton Studies in Complexity, Princeton University Press.

BAGNASCO, A. (1988) - **La costruzione sociale del mercato.** Editora Il Mulino, Bologna.

BAGNASCO, Arnaldo y Carlo TRIGILIA, (1988/1993) - **La construction sociale du marché – le défi de la troisième Italie.** Cachan: Les Éditions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan.

BANCO MUNDIAL (2002) - **World Development Report 2002: Building Institutions for Markets.**

BANCO MUNDIAL (2005a) - **Beyond the City: the Rural Contribution to Development.** *Organized by* Guillermo Perry and Daniel Lederman.

BANCO MUNDIAL (2005b) – **Brazil: Regional Economic Development. (Some Lessons from Experience.** Draft, may 2005. Finance, Private Sector and Infrastructure Management Unit.

BANDEIRA, Pedro Silveira (2006) – Institucionalização de regiões no Brasil. **Ciência & Cultura.** São Paulo, pp.34-37. 19/01/2006.

BAR-EL, R. (org) (2002) – **Reduzindo a pobreza através do desenvolvimento econômico do interior do Ceará.** Fortaleza: Edições IPLANCE. Em colaboração com Dafna Schwart, David Bentolila e Arie Shacha.

BAR EL, Raphael (2005) – **Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará.** Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.

BARCA, Fabrizio (2001) – Rethinking partnership in development policies: lessons from a Europe policy experiment. Paper presented at the **Conference Exploring Policy Options for a New Rural America.** Kansas City, 30 de abril a 1 de maio, 2001.

BARDHAN, Pranab (2004) – Democracia local y gobernanza. **Revista Instituciones y Desarrollo**, Nº 16, 2004, pp. 7-14. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <http://www.iigov.org>.

BEDUSCHI FILHO, L.C. (2003) – **Assentamentos rurais e conservação da natureza: do estranhamento à ações coletiva.** São Paulo: Iglu Editora e Fapesp.

BEDUSCHI FILHO, L.C. e ABRAMOVAY, R. (2004) – Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *In: Revista Nova Economia 14 (3) setembro-dezembro de 2004, pp.1-36.* Belo Horizonte.

BEDUSCHI FILHO, L.C. (2006) – **Os desafios da pesquisa empírica em territórios rurais: atores, interesses e habilidades sociais.** Apresentado no Seminário Internacional Territorios Rurales em Movimiento. Rimis/IRDC. Santiago de Chile, 23 a 26 de abril de 2006.

BENTLEY, G. e GIBNEY, J. (eds.) (2000) – **Regional development agencies and business change.** Centre for Urban and Regional Studies, The University of Birmingham, England. Ashgate.

BERGER, S (ed.) (1981) - **Organising Interests in Western Europe,** New York: Cambridge University Press.

BID (2005) – **Estrategia de Desarrollo Rural.** Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Desarrollo Rural. Washington D.C.

BOISIER, S. (2005) – **Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. Revista de la CEPAL (86):** 47-62.

BOSCHI, Renato R. (1999) – Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados, volume 42, N° 4,** Rio de Janeiro, 1999.

BOURDIEU, Pierre (2005) - As estruturas sociais da economia. *In: Política e sociedade – Revista de Sociologia Política. N° 6.* Cidade Futura / UFSC: Florianópolis.

BOURDIEU, Pierre y Wacquant, Loïc (1992/2005) – **Una invitación a la sociología reflexiva,** 1ª ed., Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Traduzido por Ariel Dillon da edição original publicada em inglês em 1992 pela The University of Chicago Press.

CARON, Patrick (2005) – Critérios para a delimitação de territórios. Apresentação realizada no **Seminário “Desafios y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina”.** FAO, Santiago de Chile, novembro de 2005.

CAWSON, A, (ed.) (1985) - **Organised Interests and the State,** London: Sage.

CEPAL/GTZ (2001) – **Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo.** Aghón, G., Albuquerque, F. e Cortés, P. (orgs.). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CLEAVER, Frances (2001) – Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. *In: Cooke, B. e Kothari, U. (ed.) Participation: the new tyranny?* Red Books, London, pp.36-55.

COLEMAN, James (1990) – **Foundations of Social Theory**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

CORREA, Edelmira Perez e SUMPSI, José M (Coord.) (2001) – **Políticas, Instrumentos y Experiencias de Desarrollo Rural en América Latina y la Unión Europea**. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, FAO, AECI.

CORTES, S. M. V. (2005a) - Fóruns participativos e governança; uma sistematização das contribuições da literatura. *In*: Lubambo, Catia; Coelho, Denilson Bandeira; Melo, Marcus André. (Org.). **Desenho Institucional e Participação Política: experiência no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005, v. 1, p. 13-32.

CORTES, S.M.V. (2005b) – **Céticos e Esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 Octubre 2005.

CULPEPPER, Pepper (2005) - Re-Embedding Public Policy: Decentralized Collaborative Governance in France and Italy In Christian Joerges, Bo Stråth, and Peter Wagner, eds., **The Economy as a Polity: The Political Constitution of Contemporary Capitalism**. London: UCL Press, 2005 Forthcoming, pp. 137-157.

CUMBERS, Andrew, Danny Mackinnon e Robert MacMaster (draft) – **Institutions, social relations and space: the limits to institutionalism in economic geography**. Draft published by the Department of Geography & Topographic Science, University of Glasgow at: <http://www.goeg.gla.ac.uk/olpapers/acumbers002.pdf>. Extraído da internet em 09/11/2005.

DALLABRIDA, Valdir R. et al. (2006) – **Planejamento Estratégico Territorial: um processo de concertação público-privado com vistas à definição do futuro**. Texto publicado em CD nas I Jornadas de História Regional Comparada.

DE JANVRY, A. e SADOULET, E. (2004) – **Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural**. Ponencia preparada para el IV Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe “Cosechando oportunidades: desarrollo rural en el siglo 21”. Banco Mundial-Sociedad Civil, San José, Costa Rica, del 19 al 21 de octubre.

DURSTON, John (2002) – **El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diádas, equipos, puentes y escaleras**. CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

EMATER (2004.) **Projeto inovar: Sistema de planejamento participativo e gestão social, desenvolvimento local sustentável**. Brasil, Belo Horizonte; MG, EMATER/MG. Vol.1.

EMATER (2005) – **Aliança Regional para o Desenvolvimento do Noroeste de Minas Gerais**. Relatório Final. Belo Horizonte, abril de 2005.

EVANS, Peter (2003) – Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, ano 5, jan/jun 2003, pp.20-63.

FALABELLA, Gonzalo (2000) – **Los cien Chile. Más allá del país promedio**. Estudio exploratorio, LC/R. 2020, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

FAO (1988) - *El estado mundial de la agricultura y la alimentación – los ingresos rurales no agrícolas en los países en desarrollo*. Roma, 1998.

FAO (2005) – **Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)**. Dirección de Desarrollo Rural. Junio de 2005.

FAVARETTO, Arilson (2006) – *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – Do agrário ao territorial* – Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Universidade de São Paulo.

FINOT, Ivan (2005) – Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. **Revista de la CEPAL** (86): 29-46.

FLIGSTEIN, Neil (2001) – Social skill and the theory of fields. Disponível em <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop> - extraído de Internet em 6/05/05 – publicado em *Sociological Theory* 19(2), 2001, p. 105-125

FUNG, A and WRIGHT, E (eds) (2003) - **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**, New York: Verso.

FUNG, A. (2004) - **Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy**, Princeton: Princeton University Press.

GAMBARO, Ludovica, MILIO, Simona e SIMONI, Marco (2004) – **Partnerships for development: Studies on Territorial Employment Pacts in Italy**. Decent work research programa. International Institute for Labour Studies. Discussion Paper/155/2004. <http://www.ilo.org/inst>.

GOLDTHORPE, J (ed.) (1984) - **Order and Conflict in Contemporary Capitalism**, New York: Oxford University Press.

GORDILLO, Gustavo (1999) - La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina. **Revista Mercado de Valores, México, Nacional Financiera**.

GORDILLO, G., ICAZA, C. e BEDUSCHI, L.C. (2005) – Desafíos y perspectivas para el desarrollo rural en América Latina. In: REPETTO, Fabián (ed.) **Caminos por andar – La perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala**. INDES, Guatemala, novembro 2005.

GORDILLO, G., RIVERA, R., LÓPEZ, J.F. (eds.) (2005) – **Desafíos para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Visiones diversas sobre el campo latinoamericano N° 3**. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2005.

GORDILLO, Gustavo y WAGNER, Rodrigo (2004) - **Catalysts for regional development: putting territorial coordination in practice**. Economics Working Paper Archive at WUSTL. <http://econwpa.wustl.edu:80/eps/urb/papers/0411/0411002.pdf>

GRANOVETTER, Mark (1985/2001) - Economic Action and Social Structure, *American Journal of Sociology*, Nov. 1985 *in* Mark GRANOVETTER e Richard Swedberg, orgs. – **The Sociology of economic life** – Cambridge, Westview Press, pp. 51-74.

GUIVANT, Julia (1998) – Conflitos e negociações nas políticas de controle ambiental. **Ambiente & Sociedade**, V.1, N° 2, pp.101-123.

HANNINGAN, John A. (1995) – **Environmental sociology: a social constructionist perspective**. London: Routledge.

HELLER, P (2000) - **Degrees of democracy: some comparative lessons from India**, 52 (July) *World Politics* 484–519.

HENDERSON, D. e MORGAN, K (2001) – Regions as laboratories – The rise of regional experimentalism in Europe. In: M. Gertler and D. Wolfe (eds) **Innovation and social learning**. Macmillan, 2001.

HIRSCHMAN, Albert O. (1984) - **Getting Ahead Collectively.Grassroots Experiences in Latin America**. Pergamon Press Inc., New York

IICA (2003) – **Desarrollo rural sostenible: enfoque territorial**. San José, SINOPSIS. Disponible en <http://infoagro.net/shared/docs/a6/NuevoFinalIICA.pdf>.

IICA (2004) – **I Fórum Internacional Territórios, Desenvolvimento Rural e Democracia** – 16 a 19 de novembro de 2003 – Fortaleza – CD/ROM.

JACOBI (2002) – Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência e Saúde Coletiva**, 7 (3): 443-454.

KAISER, Bernard. BRUN, A., CAVAILHÈS, J. e LACOMBE, Philippe (1994) – **Pour une ruralité choisie**. Paris. DATAR/ Ed. De l'Aube.

KEELER, J (1987) - **The Politics of Neo-corporatism in France**, New York: Oxford University Press.

LEADER European Observatory (1998) – **From strategy to action: project selection**. Notebook N° 3.

LEADER European Observatory (1999) – **Territorial Competitiveness: creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience**. Rural Innovation. Dossier N° 6. Part 1. December 1999.

LUNDVALL, B. (2000) – **Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado**. Contribuição ao projeto “Produtividade Local por Amostragem Setorial e Sistemas de Inovação no Brasil: novas políticas industriais e tecnológicas”. Agosto de 2000.

MACLENNAN, A. e NGOMA, W.Y. (2004) – Quality governance for sustainable development – *Progress in Development Studies* 4, 4 pp. 279-293.

MEINZEN-DICK, R., DI GREGORIO, M. e MCCARTHY, N. (2004) – **Methods for studying collective action in rural development**. International Food Policy Research Institute. Washington.

MEYER-STAMER, Jorg (2004) – **Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development**. Mesopartner working paper, 07/2004. Disponível em <http://www.mesopartner.org>

MORGAN, Kevin (1996/1999) – Learning-by-interacting: Inter-firm Networks and Enterprise Support, *in* OECD (1996/1999) – **Networks of Enterprises and local development – Competing and Co-operating in Local Productive Systems** – LEED/OECD – Territorial Development – Paris.

NOGUERA, Joan (2001) – **Agrupaciones locales para el desarrollo rural integrado en España: guía de recomendaciones prácticas**. Disponível em <http://www.uv.es/pride> , retirado da Internet em 06/03/05.

NORTH, Douglas C. (1990) – **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press.

OECD (ed.) (2001) - **Local Partnerships for Better Governance**, Paris: OECD.

OECD (ed.) (2003) - **Managing Decentralization: A New Role for Labor Market Policy**, Paris: OECD.

OECD (ed.) (2004) - **New forms of governance for economic development**, Paris: OECD.

ÖIR (2003) - **Ex-post evaluation of the Community Initiative Leader II**. Final Report. December 2003. http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm.

ÖIR (2004) – **Métodos y éxito de la incorporación de las innovaciones y del enfoque LEADER a los programas de desarrollo rural**. Instituto Austríaco de Estudios Regionais e Ordenamento Territorial. Viena, 10/03/2004.

OLIVEIRA MELLO, Antonio de (2002) – **As Minas Reveladas – Paracatu no tempo**. Paracatu, Ed. da Prefeitura do Município de Paracatu, 2002. 2ª Edição.

OLSON, Mancur (1965) – **The logic of collective action**. Cambridge: Harvard University Press.

OSTROM, Elinor (1990) – **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press.

OSTROM, E. e AHN, T. (2003) – Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción coletiva. In: **Revista Mexicana de Sociología**. **Volume 65**, Nº 1. Ene/Mar, 2003.

OSTROM, Elinor (2005) – **Understanding Institutional Diversity**. Princeton University Press.

PERROUX, François. (1955) - **L' Economie du XX Siécle**. PUF, Paris.

PEZZINI, M.(2002) – **Cultivating Regional Development: main trends and policy challenges in OECD regions**. OECD Territorial Reviews and Governance Division.

PINTO, Céli R. J. (2004) – Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, **Volume 19**, Nº 54, fevereiro de 2004 pp. 97-113.

PUTNAN, Robert (1993/1996) – **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

REID, J. N. (1999) – **Community Participation: How people power brings sustainable benefits to communities**. USDA Rural Development Office of Community Development.

REID, J. N. e MURAY, K. (2000) – **Empowering rural communities: a perspective at the five-year point**. Annual Meeting of the Rural Sociological Society. Washington DC, August 14, 2000.

REZENDE, Maria Vasconcelos (1999) – Pierre Bourdieu e o estruturalismo. **Política e Trabalho** **15**, setembro 1999, pp. 193-204. Disponível em <http://www.geocities.com/ptreview/15-rezende.html>. Extraído da internet em 13/11/2005.

RUIZ DURÁN, C. (2005) – **Dimensión territorial del desarrollo económico en México**. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

SABEL, Charles (1996/1999) – Learning-by-monitoring: the dilemmas of regional economic policy in Europe. In: OECD. **Networks of enterprises and local development – competing and co-operating in local productive systems**. Paris: LEED/OECD, 1996, 1999. (Territorial Development).

SABEL, Charles (2004) – **Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability**. Disponível em <http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel.definitief.doc>. Extraído da internet em 02/05/2006.

SABEL, Charles (2005) - **Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union**, with Jonathan Zeitlin – *in* <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm> - Extraído da internet em 30/11/05.

SAES, Silvia (2000) – Organizações e instituições. *In* Zylbersztajn, D. e Neves, M.F. (orgs) **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**, São Paulo: Pioneira.

SANDLER, T. (1992) – **Collective action: Theory and Application**. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

SCHEJTMAN, Alexander e BERDEGUÉ, Julio (2004) – **Desarrollo territorial rural**. Debates e temas rurales N° 1. Rimisp – Centro Latinoamericano para el desarrollo rural. Santiago de Chile. Disponible en <http://www.rimisp.org>.

SCHUMPETTER, J.A. (1985) – **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar.

SDLR (2004) – **Plano de Desenvolvimento Regional do Centro Sul/ Vale do Salgado**. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.

SEN, Amartya (2000) – **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.

SEPLAN/CEARÁ (2003) – **Plano Plurianual Compartilhado 2004-2007 – Crescimento com Inclusão Social**. Fortaleza: Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará.

SFORZI, F. (1999) – La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local, *in* F. Rodríguez (ed) **Manual de desarrollo local**, Asturias, Editorial Gijón.

SILVA LIRA, Iván (2005) – Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. **Revista de la CEPAL 85, abril 2005**.

SMULOVITZ, C. e PERUZZOTTI, E. (2000) – Societal accountability: the other side of control. **Journal of Democracy**, outubro de 2000, Volume 11, Número 4.

STIGLITZ, J. (2003) - El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. **Revista de la CEPAL, 80, agosto 2005**.

STORPER, Michael (1995) – Territorial development in the global learning economy: the challenge to developing countries. **Revue Région&Développement n° 1-1995**.

SUMPSI, José M. (2005) – “Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en la UE y LAC” – **Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia e Economia Rural** – Ribeirão Preto, junho de 2005.

SWEDBERG, Richard (2003) – **Principles of Economic Sociology** – Princeton University Press.

TEAGUE, P. e MURPHY, M.C (2004) – **Social partnership and local development in Ireland: the limits to deliberation**. Decent work research programa. International Institute for Labour Studies. Discussion Paper/156/2004. <http://www.ilo.org/inst>.

TENDLER, Judith (2000) – Why are Social Funds do Popular?” *In: Local Dynamics in the Era of Globalization*, edited by Shahid Yusuf, Weiping Wu, and Simon Everett, Companion Volume of the World Development Report 1999/2000 (Oxford: Oxford University Press for the World Bank, 2000).

TENDLER, Judith. (1998) - **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

VÁSQUEZ BARQUERO (2000) – Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. *In: CEPAL/GTZ (2001) – Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Aghón, G., Alburquerque, F. e Cortés, P. (orgs.). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp.21-45.

VEIGA, José Eli (1999) – A face territorial do desenvolvimento. **Anais do 27º Encontro Nacional de Economia**, Campinas, 12 a 15 de dezembro de 1999, volume II, pp. 1301-1318.

VEIGA, José Eli (2001) – **O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Série Textos para discussão, Nº1, Convênio FIPE-IICA (MDA-CNDRS/NEAD).

VEIGA, José Eli (2002) – **Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula**. Ed. Autores Associados, 304 p.

VEIGA, José Eli (2005a) – Destinos da Ruralidade no processo de Globalização. **ESTUDOS AVANÇADOS 18 (51)**, 2004.

VEIGA, José Eli (2005b) - A Relação Rural/Urbano no Desenvolvimento Regional **Cadernos do CEAM Vol. 17**, Fevereiro 2005, pp. 9-22. (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, UnB).

VEIGA, José Eli (2006) – Territórios para um desenvolvimento sustentável. **Ciência & Cultura**. São Paulo, pp.20-24. 19/01/2006.

VON HALDENWANG, C (2000) – Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo: aportes para la discusión latinoamericana. *In: CEPAL/GTZ (2001) – Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Aghón, G., Alburquerque, F. e Cortés, P. (orgs.). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 47-68.

YOUNG, Iris (2000) – **Inclusion and democracy**. Oxford, Oxford University Press.