

Bruno Abdala

Mestre em Geografia pela UFF e
doutorando em Geografia na Uni-
versidade Federal de Goiás
abdalabr@gmail.com

Juliana Nunes

Doutora em Geografia Políti-
ca pela Université Jean Moulin
Lyon 3 e Professora do Programa
de Pós-Graduação em Geografia
da UFF. Coordena o Núcleo de
Pesquisas sobre Políticas Públicas
e Território Universidade Federal
Fluminense
juliananunes@id.uff.br

Artigo recebido em:

Primeiro semestre de 2018

Artigo publicado em:

09/08/2018

1 - Este artigo é produto de trabalhos realizados em conjunto e, sobretudo, da Dissertação de Mestrado defendida por Bruno Abdala em 2017, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF, sob orientação de Juliana Nunes. Para maiores detalhes sobre a metodologia da pesquisa realizada no Vale do Paranã, consultar Bruno Abdala. *Participação social e governança territorial no Programa Territórios da Cidadania: um estudo sobre o colegiado territorial do Vale do Paranã, GO. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, 2017. Destaca-se também que a discussão teórico-conceitual sobre governança territorial vem sendo aprofundada*
Continua...

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GOVERNANÇA TERRITORIAL: OS DESAFIOS E AS CONTRADIÇÕES DE NOVOS ESPAÇOS POLÍTICOS A PARTIR DA ANÁLISE DO COLEGIADO TERRITORIAL DO VALE DO PARANÃ, GOIÁS¹

Participación social y gobernanza territorial:

Los desafíos y contradicciones de los nuevos espacios políticos desde el análisis del colegiado territorial del Vale do Paranã, Goiás

Social participation and territorial governance: the challenges and contradictions of new public spaces based on the analysis of Paranã Valley, Goiás

RESUMO

Este texto busca problematizar os canais participativos que se difundiram no Brasil ao longo dos últimos trinta anos e que resultam da valorização da participação social nos processos de elaboração de políticas públicas. Para tanto, recorreremos aos conceitos de espaço político e de governança territorial como conceitos operacionais para uma análise do colegiado territorial do Vale do Paranã, Goiás, nosso objeto de estudo empírico. Procuramos sistematizar o debate conceitual e destacar sua relevância para a análise dos desafios e das contradições desses canais participativos no contexto político-institucional brasileiro.

Palavras-chave: Espaço político. Governança territorial. Políticas Públicas.

RESUMEN

Este texto busca problematizar los canales participativos que se han difundido en Brasil a lo largo de los últimos treinta años y que resultan de la valorización de la participación social en los procesos de elaboración de políticas públicas. De echo, recurrimos a los conceptos de espacio político y de gobernanza territorial como conceptos operacionales para un análisis del colegio territorial del Valle del Paranã, Goiás, nuestro objeto de estudio empírico. Buscamos sistematizar el debate conceptual y destacar su relevancia para el análisis de los desafíos y de las contradicciones de esos canales participativos en el contexto político-institucional brasileño. **Palabras-clave:** Espacio político. Gobernanza territorial. Políticas públicas.

ABSTRACT

This article aims to problematize the participatory institutions that have spread in Brazil during the last thirty years as the result of social participation's valorization in the processes of elaboration of public policies. For that, we used the concepts of political space and territorial governance as operational concepts for the analysis of the territorial collegiate of the Paranã Valley, Goiás, our empirical study object. We aim to systematize the conceptual debate and highlight its relevance for the analysis of the challenges and contradictions of these participatory institutions in the Brazilian political-institutional context.

Keywords: Political space. Territorial governance. Public policy.

INTRODUÇÃO

O conceito de espaço político vem sendo reavivado recentemente em eventos e trabalhos acadêmicos (CASTRO, 2012; 2016; KRAUSHAAR, 2004; CORNWALL, 2002)². Embora marginal em relação ao debate sobre o conceito de território e suas derivações na Geografia, a discussão sobre o espaço político se reanima, vis-à-vis a uma retomada do interesse por tensões que resultam do encontro entre diferentes quando afeta amplamente a vida em comum. Ou seja, não se trata aqui de enfatizar as disputas por exclusividade dos usos e/ou ocupação dos espaços; antes, a problemática em tela se volta para os potenciais e limites de um debate conceitual acerca da sempre desafiadora tensão inerente às negociações que afetam amplamente o convívio social, em recortes identificáveis e mensuráveis (CASTRO, 2016). Portanto, trata-se de resgatar, inexoravelmente, o papel normativo da política e seus efeitos para a vida em comum (CASTRO, 2012). Tal assertiva nos coloca, claramente, diante

do problema da abrangência e dos limites do conceito. Interessamo-nos, particularmente, buscar sua aplicabilidade para o entendimento de processos decisórios que se dão em recortes concretos, no âmbito da realidade político-institucional brasileira.

Mais especificamente, buscamos uma melhor compreensão dos processos decisórios que se dão no âmbito de estruturas participativas contemporâneas, que se difundiram no Brasil ao longo dos anos 2000 e que resultam de processos de valorização de instâncias e canais participativos inaugurados pela Constituição de 1988 (RODRIGUES, 2010; 2013). Com efeito, o discurso da participação tem sido adotado como parte dos procedimentos que abrangem decisões sobre questões que tocam a vida em comum. Dessa maneira, cabe se debruçar sobre as dinâmicas desses novos espaços supostamente capazes de afetar os processos de formulação e de implementação de políticas públicas em recortes territoriais particulares.

no âmbito do projeto de pesquisa "Governança Territorial na Amazônia Brasileira e seus reflexos para as desigualdades subnacionais", financiado pela CAPES (Edital Pró-Integração).

2 - Destacamos o Seminário Internacional "Espaços Públicos - Espaços Políticos", organizado pelo grupo Território e Cidadania no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ em 2017, do qual este artigo é produto.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

3 - *Nessa acepção, o território é entendido como base material e simbólica da sociedade, onde se expressam relações de poder (CASTRO, 2005, p.41).*

4 - *Segundo Ferreira (2013, p.55) “aos atores relaciona-se o agir como fonte de um processo; a eles são atribuídas capacidades e intenções. Ao falarmos em atores, estamos nos referindo a jogos de poder, relações de força que põem em disputa conhecimentos e estratégias, que constroem encadeamentos sócias e políticos. Os agentes, embora também se realizem no âmbito do agir, são passivos no que tange à definição de intencionalidades”.*

Na literatura sobre o tema, é recorrente se acionar o conceito de governança territorial para qualificar processos de coordenação de atores e agentes no território³. Segundo Dallabrida (2011, p.17) a governança territorial se refere “às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo de atores e agentes⁴ sociais, econômicos e institucionais”. Esse é o caminho sugerido por Farinós (2008), que entende o conceito a partir da emergência de um sistema complexo, que inclui novas referências para as relações entre atores em uma determinada arena política, compreendendo um formato alternativo de gestão dos assuntos públicos.

O conceito apresenta, igualmente, um caráter normativo, ou seja, um entendimento do que precisa ser negociado e implementado. Daí se organizam arranjos político-territoriais em que representantes da sociedade civil ganham lugar e interação com os representantes do poder público, no intuito de debater questões que tocam a vida em comum e a elaboração de políticas em recortes territoriais precisos. Tais processos relacionam-se com o conceito de espaço político, pois compreendem espaços destinados à articulação entre atores, agentes e instituições tendo em vista a resolução de problemas comuns, a partir do estabelecimento de acordos e de decisões conjuntas.

Trata-se, portanto, de deba-

tes que fazem alusão às estratégias de coordenação e a processos mais horizontalizados de negociação e de colaboração para a conformação de consensos. Enfim, novos arranjos e contornos da ação política territorial se delineiam: conselhos, associações, fóruns, consórcios, comitês e colegiados territoriais, entre muitos outros exemplos.

Nesse bojo, diversas políticas têm adotado um discurso de valorização da participação social e de sua inclusão nos processos decisórios. Tais manifestações ressaltam que o desenvolvimento pode ser alcançado a partir da sinergia entre territorialização de ações governamentais e aintensificação das interações entre distintos atores e agentes em um contexto territorial particular. Assim, espaços de interface Estado-sociedade civil têm ganhado notória relevância, encadeando “formas de articulação do Estado com a sociedade, na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir a operação democrática do Estado” (REIS, 2009, p.41).

No contexto particular do meio rural brasileiro, pode-se fazer alusão a uma série de políticas sustentadas a partir dos preceitos anunciados. O Programa Territórios da Cidadania (PTC), lançado em 2008 pelo Governo Federal, inseriu-se nessa proposta e, mais especificamente, no Território Vale do Paranã, nordeste do estado de Goiás, estimulou a criação de um colegiado territorial e a

produção de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS. O objetivo do programa é “acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável [...]” (BRASIL, 2008, s.p.). O interesse do PTC está ainda em “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania” (BRASIL, 2009, p.3).

O colegiado territorial, assim, constituiu-se formalmente como uma instância deliberativa, sendo concebido como espaço de formação social, representação, articulação e concertação política. Nesse sentido, parece se aproximar, por princípio, do conceito de espaço político, como um espaço articulador de atores e “entidades de desarrollo y concertación-decisional” que afeta a vida em comum (KRAUSHAAR, 2004, p.10)⁵.

Neste artigo, buscamos problematizar a aplicabilidade do conceito de espaço político em um debate sobre a qualidade da participação social e das interações entre poder público e sociedade em instâncias decisórias e recortes territoriais particulares. Para tanto, elegemos como objeto de estudo o colegiado do Território da Cidadania Vale do Paranã, em Goiás. O Vale do Paranã foi marcado por processos históricos que o diferenciaram do restante do território goiano, tornando-se um dos mais pobres do estado. Caracterizado pela ruralidade

e pelo baixo dinamismo econômico, essa parcela territorial concentra quantidade significativa de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e quilombolas, parte do público alvo do PTC.

Cabe pontuar que, na ocasião de implementação do Programa, havia forte expectativa em relação aos potenciais dos espaços participativos desenhados, sobretudo por parte dos agentes vinculados às entidades sociais do campo – como Emater⁶, Sindicatos dos Agricultores Rurais, Associações de assentamentos, entre outros. O entendimento predominante era o de que, com a criação de fóruns participativos, esses grupos poderiam, em conjunto, discutir e encaminhar demandas, assim como acompanhar e fiscalizar as ações governamentais. Já para outro segmento de envolvidos, vinculados às prefeituras, o Programa Territórios da Cidadania – PTC – não parecia suscitar grandes expectativas, visto o desconhecimento ou a falta de clareza sobre sua organização e o seu funcionamento (ABDALA, 2014).

Nesse quadro, o objetivo do artigo é apresentar a sistematização de um debate teórico-conceitual para uma melhor apreensão dos processos políticos que vêm se dando em estruturas participativas supostamente caracterizadas por uma regularidade de interações Estado-sociedade civil. Alguns estudos empíricos (LEÃO, 2005; ABRAMOVAY, 2005; TONNEAU e SABOURIN, 2009; AZEVEDO, 2016) destacam os limites, tanto em relação à

5 - Entidades de desenvolvimento e concertação decisional (Tradução nossa).

6 - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural. O órgão é uma empresa pública que, em cada estado, presta apoio aos pequenos e médios produtores e trabalhadores rurais.

abrangência quanto à efetividade da participação nesses espaços; porém, pouco se avançou, do ponto de vista da construção de uma metodologia teórica, para uma análise qualitativa das interações.

O trabalho está dividido em quatro partes, além desta introdução. Em um primeiro momento, apresentamos o conceito de *espaço político* como definidor da natureza do colegiado territorial em sua proposta de constituir uma arena de vocalização de conflitos, com potenciais para afetar processos decisórios. Em um segundo momento, apresentamos o contexto de valorização da participação social nas políticas públicas no Brasil e sua inscrição em processos tidos como de *governança territorial*. Em seguida, apresentamos alguns resultados de levantamentos empíricos acerca do colegiado territorial do Vale do Paranã, buscando-se destacar aspectos que demonstram os desafios teóricos e as contradições desses canais participativos no Brasil.

1. O espaço político

Há algumas dificuldades em definir o conceito de espaço político. Em primeiro lugar, diferente do conceito de território, que demarca conflitos de uso e ocupação dos espaços marcados por relações de poder, o espaço político não é corriqueiramente adotado na Geografia. Na realidade, o mero uso da expressão se refere ordinariamente à “interação entre o espacial e o político”, de maneira genérica e sem aprofundamento dos seus conteúdos explicativos, “o que

tem conduzido a algumas simplificações, do tipo todo espaço é político ou toda política tem uma dimensão espacial” (CASTRO, 2018, p. 1).

Nas ciências políticas, ao que aponta Azevedo (2016, p.75-76), o espaço político é concebido a partir de uma ideia muito próxima de “esfera pública, desprovida de materialidade [...], dificultando a consideração desse conceito como geográfico”. O autor aponta que nessa disciplina, muitas vezes, a proposta de “uma análise espacial seria baseada em um exame dos posicionamentos político-ideológicos dos partidos políticos e a interpretação racional do comportamento dos eleitores” (p.76). Assim, o conceito é tratado a partir de uma perspectiva apenas relacional, desprovida de materialidade, o que sinaliza para a pouca relevância do espaço como elemento da política – distanciando-se, portanto, de uma análise geográfica.

Mendoza e Camino (2000, p.11) se aproximam de tal afirmativa. A partir de D’Alimonte (1986), refletem que o espaço político é considerado por alguns como “el campo de conflictos, que constituye la base de las relaciones entre electores y partidos en un sistema político dado y en un cierto momento histórico”⁷. De acordo com esse ponto de vista, o espaço político seria reduzido ao funcionamento formal do sistema político, o que excluiria “las relaciones informales, concretas, con el sistema político, las relaciones subjetivas, las representaciones sociales de la política”⁸ (p.11). Assim, de acordo com os au-

7 - *O campo de conflitos, que constitui a base das relações entre eleitores e partidos em um dado sistema político e em um certo momento histórico. (Tradução nossa).*

8 - *As relações informais, concretas, com o sistema político, as relações subjetivas, as representações sociais da política. (Tradução nossa).*

tores, isso restringiria o espaço político aos aspectos meramente eleitorais, em que cidad es são reconhecidos apenas como indivíduos-eleitores. Qualquer participa o política para além dessas a es, portanto, não estaria contemplada nessa defini o, o que limitaria o agir político.

Kraushaar H. (2004) apresenta uma leitura próxima aos interesses deste trabalho, quando pondera que os espaços políticos atuam como articuladores de atores, institui es e entidades voltados para o desenvolvimento e a concerta o de decisões. Já para Kirby (1989, p.83), o conceito de espaço político   bastante confuso, mas está associado   ideia de a o coletiva que tem um lugar concreto para se realizar, “es decir una manifestación de acción colectiva en un territorio particular, una relación que refleja la creación y la recreaci n de gentes con un proyecto común”⁹. O autor aponta que se trata de um conjunto de rela es baseadas em elementos comuns a longo prazo, mas que são produzidas a partir de conflitos em um espaço concreto a curto prazo – um colegiado, um conselho, um fórum, por exemplo. Isso não quer dizer, porém, que esses espaços estão fixos e que não podem ser modificados. Pelo contrário, Cornwall (2002, p. 2), igualmente em um exercício de precisar o conceito para o entendimento de dinâmicas políticas contemporâneas, destaca que os espaços políticos não estão dados, mas podem ser constantemente criados, abertos, remodelados. Cornwall (2002, p. 2) insiste em que “a no o de es-

paço político evoca espaços que são modelados pela intera o mesma de diferentes atores, conhecimentos e interesses...”¹⁰.

Castro (2012, p.44), em um esforço aprofundamento teórico-conceitual na Geografia, considera que uma defini o do espaço político estaria “situada na interface da reflexão sobre a conflitualidade das rela es sociais, sobre o papel normativo da política e sobre os arranjos e estratégias espaciais dos conflitos de interesse”. Assim, para a autora, algumas condi es fundadoras do espaço político estariam na i) a o política, fruto dos conflitos de interesses que ocorrem em ii) espaços concretos, orientados por iii) regras sociais e políticas que ordenam o convívio entre livres e diferentes (CASTRO, 2012).

Sem pretender esgotar os vieses e os atributos do conceito, mas ainda buscando uma aproxima o com Castro (2012), para a existência de um espaço político, três condi es seriam então fundamentais: a) sua imaterialidade, perpassada por valores referentes   democracia – tais quais isonomia, liberdade, caráter público e institui es de poder; b) sua materialidade, ou seja, a necessidade de espaços concretos para o encontro entre os diferentes, desde sua capacidade, localiza o, acessibilidade, publicidade e; c) sua intencionalidade – ou seu ideal – que se refere aos objetivos do agir político, a a o de sujeitos democráticos em busca de influenciar a agenda política (CASTRO, 2012; AZEVEDO, 2016).

Tomando-se por base, por-

9 -   uma manifesta o de a o coletiva em um território específico, uma rela o que reflete a cria o e a recria o de sujeitos com um projeto comum. (Tradu o nossa).

10 - Tradu o nossa. No original: “Political space is not only something taken up, assumed or filled, but something that can be created, opened, reshaped. The notion of “political space” evokes sites shaped through the exercise of agency, in which different actors, knowledge and interests interact...”



Revista do Programa de Pós-Gradua o em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

tanto, que a atividade política qualifica os espaços, interessa-nos entender a qualidade desses processos políticos em espaços concretos, e a maneira como a atividade política diferencia tais espaços de outros espaços da vida social (CASTRO, 2018). Tais atributos são relevantes para a elaboração de um conceito operatório para a compreensão da qualidade dos processos que se dão nos colegiados territoriais, nosso objeto de estudo. Os colegiados constituem canais que dão voz e visibilidade a interesses a serem negociados em processos decisórios potencialmente capazes de afetar a vida em comum em recortes territoriais precisos.

Ainda buscando avançar em relação ao entendimento das diferentes modalidades, configurações e formatos de espaços políticos, Castro (2018, p.6) propõe uma tipologia, considerando as configurações, as dinâmicas e os formatos de cada tipo identificado, quais sejam: espaços políticos exclusivos, espaços políticos limitados e espaços políticos abertos. Para a autora:

Os Parlamentos, as Assembleias ou Câmaras Legislativas são decerto espaços políticos exclusivos, ou seja, são construídos e organizados essencialmente para o debate e a deliberação política. Possuem ampla visibilidade e reconhecimento formais, são espaços onde se debatem interesses gerais conflitantes [...]. Os espaços políticos limitados correspondem aos muitos espaços de debates e representação de interesses específicos na sociedade, institucionalizados e facultados por normas de participação em diferentes modelos de democracia como diferentes tipos de conselhos e de fóruns temáticos [...]. Os espaços políticos abertos [...] se expressam nas ruas e praças, lugares do cotidiano social que se metamorfosam em arenas de demandas, conflitos e ação [...]. Esses são espaços de ação abertos a toda a sociedade, qualidade intrínseca aos espaços escolhidos para manifestações, protestos, passeatas, ocupações e tudo

mais que a imaginação dos ativistas sociais decidir criar para alcançar seus objetivos políticos [...].

Partindo-se da tipologia proposta por Castro (2012 e 2018), este trabalho privilegia o conceito de espaço político como operacional para o entendimento dos processos que se dão nos espaços de participação social que se difundiram no país a partir da redemocratização. Cabe, portanto, problematizar a qualidade dos processos decisórios que se dão nesses espaços, pouco analisados pela Geografia brasileira, apesar de terem conhecido franca expansão ao longo dos últimos trinta anos.

Para tanto, buscaremos, inicialmente, contextualizar os colegiados territoriais à luz do processo de ampliação dos canais participativos que ocorreram no País nas últimas décadas. Na sequência, enfocaremos o conceito de governança territorial, que se refere a estratégias de coordenação de relações mais colaborativas entre o poder público e representantes da sociedade civil em recortes territoriais precisos. Por fim, a análise empírica do colegiado territorial destacará as contradições desses canais participativos, apresentado os gargalos para uma efetiva participação social nesses espaços decisórios.

2. Políticas públicas e participação social: breves contextos

Neste artigo, buscamos mobilizar o conceito de espaço político como operatório para interpretação de processos participativos em colegiados territoriais, instâncias do PTC, e que podem ser entendidos

como resultantes de um contexto de valoriza o da participa o social, da territorializa o das a o es governamentais e dos processos decisórios.

  possível interpretar tais mudanças nas políticas a partir de diferentes perspectivas, cada qual centrada em determinados aspectos. Para Favareto (2009, p.53), que tem o olhar voltado para o meio rural, esse movimento – territorializa o e valoriza o da participa o social – tem como pano de fundo “a emergência daquilo que se convencionou chamar de abordagem territorial do desenvolvimento rural”, atrelada a três razões principais. A primeira   referente a um entendimento crescente de que as dinâmicas rurais já não podem ser explicadas exclusivamente por meio da agricultura e da pecuária, ou seja, de maneira setorial. Em segundo lugar, está a constata o da importância da dimensão espacial como componente para medidas alternativas de desenvolvimento e para a ado o de outras escalas na aloca o de recursos. Em terceiro, destaca-se o entendimento de que medidas *top down* ou “de cima para baixo” deveriam ser substituídas por interven o es *bottom up* ou “de baixo para cima”, direcionadoras de investimentos públicos.

A mudança no referencial das políticas públicas, nesse caso,   explicada pela incorpora o de outras escalas para aloca o de recursos e pela substitui o do enfoque setorial pelo territorial (SUREL, 1995; MULLER, 2009). Para Favareto (2009), o “novo referencial”

possibilitaria a valoriza o de uma visão mais estratégica e integrada do desenvolvimento rural. Além disso, as mudanças decorreriam da incorpora o do princípio de subsidiariedade, o que resultaria em estratégias de governança territorial por meio de interven o es “de baixo para cima”.

Nessa perspectiva, Fuini (2010) considera que mudanças nos modos de elabora o de políticas públicas se deram a partir da transi o, ainda em ritmo, do modelo regulatório de acumula o fordista-keynesiano para um modelo de produ o e de acumula o flexível. A ideia central dessa leitura   que essa transi o contribuiu para um suposto aprofundamento da especializa o produtiva de região es e localidades inseridas em espaços subnacionais, que passaram a buscar novas formas de mobilizar recursos e enfrentar a crescente concorrência intranacional e internacional. Tal mobiliza o, entretanto, ocorreria a partir de arranjos que articulassem institui o es e projetos de desenvolvimento assentados em atores, capacidades e conhecimentos por meio de novas estruturas de governança territorial.

Percebe-se, por esse prisma, que processos de governança territorial são produtos de uma estratégia para impulsionar a competitividade de espaços subnacionais, constituindo uma forma de organiza o complexa com certo grau de coopera o. O autor salienta que os recursos mobilizados podem ser de dois tipos: aqueles de qualidade genérica, transferíveis e comuns

a outros contextos territoriais, ou aqueles mais específicos, referentes à convergência de experiências histórico-culturais decorrentes “de articulações sociais e espaciais inéditas” (FUI- NI, 2010, p.20). O resultado desse acordo entre atores e instituições orientariam a governança a um objetivo máximo: o desenvolvimento territorial.

Ferrão (2014, p.55) entende que o novo olhar sobre a maneira de produzir, executar e analisar políticas públicas é evidenciado em um quadro ainda mais amplo: uma “crescente erosão da visão racionalista e positivista moderna de Estado, economia e sociedade por concepções pós-positivistas [...]”. O autor parte da análise específica do caso das políticas de ordenamento do território na Europa em que, mesmo existindo particularidades políticas, institucionais e sociais a cada país daquele continente – especialmente sobre sistemas e culturas de ordenamento territorial – é possível apontar convergências nos parâmetros que envolvem suas composições. Nesse sentido, Ferrão (2014) aponta três ordens de fatores que podem ser destacadas no debate: a) a globalização do conhecimento científico e dos modelos políticos, sociais e econômicos, bem como a europeização dos processos de decisão; b) as transformações do significado social de interesse público, planejamento e território; e c) transformações dos modelos políticos-institucionais, referentes à reforma do Estado, à descentralização administrativa e à reformulação do papel do Estado.

De maneira geral, isso representaria uma orientação ao ordenamento territorial baseado em “concepções de natureza mais integrada, estratégica e prospectiva” (FERRÃO, 2014, p.33). Assim, uma nova disposição para as políticas de ordenamento do território estaria fundamentada na i) valorização da pluralidade de atores, interesses e valores; ii) no fomento à integração de políticas setoriais, tendo como referência uma base territorial, em que pese o iii) interesse público, invocado por demandas negociadas em processos de planejamento participativo e de governança territorial. Esta, por sua vez, é explicada pelo autor como parte da passagem de um paradigma de “governo” (estatal, vertical, hierárquico, burocrático) para um outro de “governança” (coordenação horizontal e vertical entre múltiplos atores-públicos, privados e associativos – envolvidos em projetos comuns) (FERRÃO, 2014, p.23).

Percebe-se, portanto, que as diferentes concepções ajudam a apreender processos de transformação na maneira de pensar as políticas públicas. Em todas essas leituras, e em grande parte da literatura sobre o tema, há convergências em relação à valorização da dimensão espacial – por meio da assim chamada “territorialização das políticas” – e da participação social, assistindo-se ao fomento de processos de governança em escalas decisórias locais. Além disso, todas remetem, de alguma maneira, à reformulação do papel do Estado e à descentraliza-

 o político-administrativa. A esse ponto, Ferrão (2012, p.23) acrescentaria ainda o debate sobre a democracia participativa e deliberativa.

No Brasil, contudo, outros elementos nos auxiliam a entender tais mudanças, como o fim do regime militar (1964 a 1985), a promulga o da Constitui o de 1988, a consolida o do modelo democrático liberal e a abertura econ mica. Foram esses movimentos que deram forma a um processo de descentraliza o relativa¹¹,   reorganiza o dos entes federativos,   valoriza o dos distintos poderes, ao reconhecimento de novos atores sociais e   abertura de canais de diálogo e de participa o da sociedade civil em fóruns, conselhos e colegiados territoriais.

Nesse sentido, a Carta de 1988 teve significativa importância e pode ser apontada como um marco de transforma o tanto para o Estado quanto para a sociedade civil. A Constitui o abriu caminho para o avanço da descentraliza o político-administrativa – mesmo que tenha permitido, por meio da aprova o de emendas parlamentares, uma progressiva recentraliza o do papel da União ao longo dos anos (ARRETCH, 2012). Entretanto, o texto aprovado foi responsável pelo reconhecimento formal de alguma autonomia aos entes federativos e de maior participa o social nos processos políticos, inclusive em espaços e instâncias que aparentemente não fazem parte dos processos eleitorais tradicionais, como são os casos dos conselhos, f -

runs, colegiados, comitês, entre outros exemplos.

Um  nico marco temporal, argumentam Grisa e Schneider (2015), não   suficiente para sintetizar completamente os processos sociais e suas transi es. Contudo,   not rio que nas últimas três décadas um conjunto de mudanças ocorreram no país, seja no âmbito político-institucional ou nas dinâmicas sociais. E foi a partir desse cenário que novas regras e instrumentos de políticas públicas puderam ser criados. Apoiadas em novos referenciais – tanto globais quanto setoriais –, essas regras e instrumentos contribuíram para altera es nas formas de atua o do Estado, influenciando, em algum grau, as condi es socioecon micas das popula es, em especial as que vivem no meio rural.

Ainda que esse contexto tenha sido fundamental para sustentar a territorializa o de políticas públicas e a incorpora o, ao menos em tese, de uma perspectiva de valoriza o de processos de governança territorial,   preciso aten o quanto ao discurso da descentraliza o. Nesse sentido, Arretche (2012) pondera duas questões importantes: a primeira   que descentraliza o   um conceito relativo, e não deve ser confundido com mais democracia ou mais participa o; e a segunda diz respeito a um contínuo movimento de recentraliza o do papel decisório da União em detrimento de outras escalas federativas, inclusive no que se refere às políticas públicas.

De todo modo,   preciso aprofundar o entendimento so-

11 - Apesar de ter garantido autonomia decisória para as escalas estaduais e municipais, a Constitui o preservou ampla capacidade legislativa e arrecadatória na escala federal. Ver Arretche, 2012.



Revista do Programa de Pós-Gradua o em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

bre o que se compreende como governança territorial, a fim problematizar o uso da expressão nas políticas de desenvolvimento, sobretudo no desenho do PTC, e na sua capacidade de fortalecer determinado espaço político no Território do Vale do Paraná.

3. Governança territorial

Carrion e Costa (2010) revisitam o termo governança desde sua etimologia – “kybenan (incitar, estimular) e kybernetes (guia, piloto)” (p.623) –, passando pela associação histórica à noção de “bom governo”, até alcançar a sua incorporação por organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial no final da década de 1980, a partir do propósito de anunciá-la como uma das estratégias para o desenvolvimento. Ademais, essa retomada do conceito no final do século XX, segundo os autores, representava a expectativa de um “novo padrão de relações sócio institucionais decorrentes da revisão das relações Estado, sociedade, capital privado” (p.624).

Muitos autores (GILLY; PECQUEUR, 1997; MILANI e SOLINÍS, 2002; DALLABRIDA; BECKER, 2003) apontam que o entendimento sobre processos de governança esteve primeiramente associado à teoria da firma e se referia, como argumenta Carrion e Costa (2010), a novas coordenações empresariais – internas e externas – que tinham por finalidade a redução dos custos transacionais. Segundo tais autores, essa

reestruturação na coordenação empresarial seria uma resposta ao declínio do sistema fordista de regulação, assentado em forte hierarquização. Isso significou, aos poucos, sua substituição por uma administração mais reticular - o que fez emergir a “designação de governança como regulação das relações que se estabelecem nessas redes de empresas” (p.624).

Fuini (2010, p.37) salienta que, a partir de 1970, o termo passa a circular nos meios políticos, sendo associado à ideia de governabilidade, “ou seja, às necessárias mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do Estado frente aos cidadãos”. Já Le Galès (2015) aponta que a definição de governança deve estar associada a uma clara compreensão do que é governo, bem como das noções de governar, de quem é governado e de governabilidade.

Esse autor reconhece cinco principais tendências identificadas na literatura sobre o tema: i) a crença na impossibilidade de governar a sociedade; ii) o aumento da complexidade social; iii) a observância a relações existentes entre atividades públicas e atividades econômicas de motivação privada para o governo das cidades; iv) a emergência de formas de regular a sociedade para além do governo; e v) a emergência de questionamentos sobre uma possível mudança de comportamento social e de uma nova governabilidade posterior à onda neoliberal. Embora partam de orientações diversas, essas leituras convergem sobre uma preocu-

paço a respeito de caminhos para a conforma o de novas configura es de governo e de formas de governar.

Dentre essas principais tendências, existe uma categórica crítica – para alguns, excessiva –  s atividades de governo. Essa tendência, entendida como de viés neoliberal, anunciava ser “preciso encontrar uma maneira não de governar, mas de regular a sociedade para além do governo” (p.31). Essa   uma das correntes que mais ganhou notoriedade na literatura sobre governança, principalmente a partir da prolifera o de estudos vinculados ao Banco Mundial que contemplavam, essencialmente, o desenvolvimento econ mico. Nos anos de 1980, por exemplo, o termo aparece em documentos “tratando da capacidade financeira e administrativa do Estado [...] para tornar efetivas as a es de governo na implementa o de políticas e na consecua o de metas coletivas para otimizar e gerir recursos econômicos e sociais” (FUINI, 2010, p.37).

Para o Banco Mundial, “governança   definida como a maneira pela qual o poder   exercido na administra o dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento. A boa governa o, para o Banco Mundial,   sin nimo de boa gestão do desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1992, p.1, tradu o nossa). Carrion e Costa (2010, p.265) argumentam, entretanto, que o uso do termo, nesse caso, refere-se somente “  administra o da organiza o social naqueles aspectos em que a auto-regula o dos

mercados não alcança a todos – justamente por estarem fora do mercado, no caso de extrema pobreza – e que o Estado não se mostra capaz de sanar”.

Essa perspectiva produziu certo consentimento de que o conceito de governança estaria sempre assentado em um suposto enfraquecimento do Estado – o que não pode ser aplicado a todos os casos em que práticas de governança são adotadas. Por conseguinte,   preciso buscar elementos que ultrapassem essa leitura, e possibilitem um entendimento crítico acerca dos potenciais das intera es Estado-sociedade civil em processos instituintes.

  nesse sentido que Pereira (2013) irá conceituar processos de governança como formas de governo mais abertas e participativas, em que se sobressaem rela es de coopera o entre o Estado e parceiros econômicos e sociais. Isto inclui as rela es de poder entre atores, capazes de definir “como, quando e de que forma   feita a partilha de responsabilidades, a negocia o entre as partes e a tomada de decisões” (p.56). Porém, alerta a autora, essas formas não estão isentas de riscos, pois “o envolvimento de interesses privados pode desequilibrar as forças nos processos de decisão e, no limite, comprometer o interesse coletivo” (p.56). Assim, reclama a “premência da presença do Estado, a quem compete a sua salvaguarda” (p.56).

A partir desse ponto de vista   possível compreender que as formas de governo mais abertas e participativas não significam necessariamente o enfraqueci-

mento do papel do Estado. A questão levantada pela autora demonstra que há preocupações que caminham nesse sentido e a atenção aos processos de governança podem sugerir justamente o fortalecimento das distintas instituições que compõem o aparelho estatal. O conceito de governança, por conseguinte, situa-se menos em um processo de diminuição do Estado e mais em um debate que compreende interações institucionais e processos decisórios construídos em redes por diferentes atores e agentes implicados.

Dallabrida (2015, p.307), em um importante apanhado geral sobre o conceito, sublinha que governança se refere

às redes auto-organizadas envolvendo conjuntos complexos de organizações, instituições e atores provenientes dos setores público e privado (Rosenau e Czempiel, 1992), como representantes do setor empresarial, dos sindicatos de trabalhadores, da sociedade civil, dos movimentos populares e agentes estatais (Kazancıgil, 2002), agindo num processo iterativo (Stoker, 1998), cujas interações estão enraizadas e reguladas por regras do jogo negociadas e acordadas pelos seus participantes (Rhodes, 1996). Trata-se de processos de tomada de decisão ou espaços de prestação de conta (Weale, 2011) relativamente horizontais, como um novo modelo de regulação coletiva e de fazer política (Blanco e Comà, 2003; Graña, 2005), ou seja, uma forma de governar mais cooperativa, diferente do modelo hierárquico em que as autoridades estatais exercem um poder soberano sobre os grupos e cidadãos que constituem a sociedade civil (Mayntz, 1998).

González Esteban (2013) *apud* Lima (2014, p.1238) também procura sistematizar uma aproximação e apresenta que, dentre os vários tipos de governança, é possível identificar cinco características comuns e três traços sempre presentes:

a) a governança implica um enfoque pluricêntrico; b) as redes jogam sempre um importante papel; c) os estudos se centram nos processos de governo mais que em suas estruturas; d) as relações entre atores sugerem riscos e incertezas

específicas, tendendo à criação de instituições que os minimizem; e e) existe uma grande variedade de enfoques de caráter normativo. [...] 1. A governança é um processo de descentralização do poder político, portanto, de transferência de poderes de decisão às entidades regionais e locais; 2. A governança implica sempre a organização em rede, em vez de hierárquica e burocrática; 3. A governança produz um esfumamento da fronteira entre Estado e sociedade civil que se põe em questão com outras dicotomias como público/privado; direitos/usos sociais etc.

Neste artigo, busca-se problematizar o entendimento dos processos de governança como estratégia política na sua dimensão territorial, ou seja, “considerando as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais”, tal como discorre Fuini (2010, p.38).

Sobre essa perspectiva, Farinós (2018, p.11) sustenta que “la gobernanza territorial se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositadas las esperanzas de una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial”(p.11)¹². O autor explica que esse conceito teve sua origem na economia institucional e nasceu com o objetivo de facilitar os processos de regulação e de intervenção das autoridades públicas e auxiliar a tomada de decisões de outros agentes sociais, principalmente os econômicos. No entanto, é a partir da retomada da responsabilidade do Estado e dos seus diversos atores sobre as decisões políticas que fizeram da governança o centro das atenções.

Dallabrida (2011), por exemplo, reconhece que o tema é debatido por diferentes áreas do conhecimento; no entanto,

12 - A governança territorial tem se tornado um instrumento em que se encontram depositadas as esperanças de uma gestão e de um governo mais efetivo sobre as políticas de desenvolvimento territorial (Tradução nossa).

nem sempre com a mesma defini o. O próprio autor salienta alguma varia o de significado na própria trajetória de seu trabalho, mas, por fim, sugere que governança territorial se refere “ s iniciativas ou a es que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (p.17).

Farinós (2008, p.12) parece fazer uma discussão que segue o mesmo caminho e entende que “[...] la gobernanza se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones m s complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política. [...] un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos”¹³. Este autor entende a governança territorial como uma prática ou como um processo desenvolvido a partir da organiza o das diversas intera es entre atores e interesses presentes em um território. O resultado, portanto, seria a constru o de um interesse territorial ou, nas palavras do autor, “uma visão territorial compartilhada” baseada no reconhecimento e na valoriza o de certo capital territorial necessário para alcançar a coesão territorial (RODRIGUES, 2016).

Lima (2014) corrobora essa discussão ao conceber governança territorial como um processo, caracterizado pela capacidade de coordena o das a es políticas entre os mais variados atores e agentes sociais. O intuito, segundo o autor,   o de responder cole-

tivamente às questões comuns a fim de se alcançar certo consenso em torno de um projeto coletivo.

Percebe-se que o diálogo entre esses autores estabelece pontos convergentes para a defini o de um conceito de governança territorial. O primeiro deles  , certamente, a inevitabilidade de se aceitar como pr -condi o a existência de um contexto territorial. O segundo ponto seria a necessária articula o entre os mais distintos atores e agentes que respondem aos interesses territorialmente assentados. Por último, e não menos importante,   o acordo – mesmo que alcançado no seio de conflitos – em torno de um projeto ou uma visão comum de futuro, que resultaria na constru o de consensos acerca de decisões que tocam a coletividade. Nesse sentido, tais processos de governança territorial se desdobram em espaços políticos precisos, construídos e avivados coletivamente.

Diante do exposto, partimos da premissa de que o colegiado territorial do Vale do Paran  poderia ser considerado como um espaço capaz de conferir materialidade e assumir uma configura o favorável para abrigar processos de governança, que se relacionam intimamente com o conceito de espaço político, pois tais espaços podem ser entendidos “como articuladores de actores y entidades de desarrollo y concertación decisional”¹⁴ (KRAUSHAAR H, 2004, P.10). A partir dessas premissas, pretende-se, na se o seguinte, explorar alguns elementos empíricos levantados por meio de entrevistas e a realiza o de trabalhos de campo¹⁵.

13 - [...] a governança se refere   emergência de um novo sistema de rela es mais complexo que inclui novos atores emergentes externos (até agora) para a arena política [...] um modelo alternativo para gerir os assuntos públicos. (Tradu o nossa)

14 - Como articuladores de atores e entidades (agências) de desenvolvimento e concerta o decisional. (Tradu o nossa).

15 - Os trabalhos de campo ocorreram nos períodos de 18 a 22 de janeiro de 2016 e 23 a 26 de julho do mesmo ano. Foram visitados oito municípios no Vale do Paran  – Alvorada do Norte, Buritin polis, Damianópolis, Divinópolis, Iaciara, Posse e São Domingos – e realizadas 22 entrevistas – secretários municipais, assentados da reforma agrária, pequenos produtores, técnicos agrícolas, secretários do colegiado etc. As entrevistas foram elaboradas em modelos semiestruturados, permitindo aos entrevistados maior liberdade nas respostas. Para mais detalhes ver Abdala (2017).

16 - Cada “território” é formado a partir de agrupamentos municipais, desde de que cada um respeite a densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, ao mesmo tempo, concentre população média de até cinquenta mil habitantes. O agrupamento dos municípios, por sua vez, segue “critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos e reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial.” (BRASIL, 2008). Para que seja incorporado ao PTC, leva-se em consideração: a) estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; b) apresentar menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH territorial⁶; c) concentrar beneficiários do Programa Bolsa Família; d) reunir significativo número de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; e) ter maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas e; f) figurar baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional.

4. O colegiado territorial do Vale do Paranã como emblemático dos desafios e limites de novos espaços políticos participativos no Brasil:

O colegiado territorial, estudado neste artigo, é parte do Programa Territórios da Cidadania, política do Governo Federal que integra as estratégias de promoção do desenvolvimento rural brasileiro. Tais estratégias, como apontam Delgado e Rocha (2017), tiveram como fundamento o estímulo à organização de recortes territoriais particulares – nesse caso, identificados e institucionalizados como um Território da Cidadania. Basearam-se, também, no apoio à criação de colegiados territoriais, espaços destinados à participação social, ao debate e à representação dos interesses territorialmente ancorados. Além disso, atuaram para a articulação institucional entre atores, agentes, órgãos e entes federados com o intuito de ampliar, para cada “território”, o acesso às políticas públicas.

Cabem aqui algumas linhas sobre a maneira como o próprio termo “território” é mobilizado no programa. Percebe-se uma tentativa de valorização do “território” como locus para se empreender o desenvolvimento. Dessa forma, o território no PTC parece compreendido como mera base material para aplicação dos recursos federais; ou seja, de fato, uma região de planejamento. Trata-se, em última instância, de um processo de regionalização, de recorte, por meio de critérios

previamente anunciados¹⁶ – os “territórios da cidadania” seriam os *loci* para a articulação e concentração de políticas, visando o combate à pobreza e a inclusão dos “segmentos sociais mais vulneráveis”. Ao mesmo tempo, o território da política pública tem uma qualidade normativa, que sugere uma delimitação espacial em termos legais para a ação estatal. Em outras palavras, o próprio desenho do Programa e a maneira como se empreende a seleção dos recortes privilegiados remetem a um recurso operacional para a ação política; porém, ao mesmo tempo, com forte apelo a uma identidade ou espaço historicamente construído. Observando-se os documentos e os decretos do Programa, nota-se que a proposta busca, em tese, aglutinar em uma base territorial as dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais. E isso seria aventado a partir da mobilização da pluralidade de atores e valores presentes “no território”.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA2009, p.4), o colegiado é um “espaço de discussão, planejamento e de execução de ações para o desenvolvimento”. Nele, as demandas devem ser vocalizadas, os interesses conflitantes negociados e uma agenda de ações pactuada. Sua estrutura, nesse sentido, atuaria de forma a favorecer a integração de esforços em busca de alternativas para o desenvolvimento, além de possibilitar o controle social do programa.

Considera-se que o colegiado engloba elementos funda-

mentais do conceito de espaço político até aqui debatido. Ou seja, compreende espaços concretos de articulação entre atores, agentes, instituições e entidades, em que os conflitos de interesses são expressos em torno de projetos comuns. Tais espaços, por esse viés, têm amparado a intenção de equilibrar tensões resultantes do diálogo em torno de interesses conflitantes, acentuando o papel normativo da política e o potencial instituinte da participação da sociedade.

No Vale do Paranã, o colegiado foi instituído em 2009 e reúne representantes de 12 municípios – cada um com direito a oito cadeiras. As indicações devem obedecer ao princípio da paridade entre sociedade civil e poder público; assim, quatro membros – e seus respectivos suplentes – são indicados pela sociedade civil e quatro membros – e seus respectivos suplentes – são indicados pelo poder público. Ademais, o regimento interno afirma a exigência de uma cota mínima de 30% para a participação feminina – tanto por município quanto por titularidade do colegiado.

A organização interna é dividida em três instâncias principais: a Plenária, o Núcleo Diretivo e o Núcleo Técnico. O primeiro é o espaço mais amplo de participação, em que o conjunto de atores e agentes que têm lugar no colegiado podem discutir e deliberar sobre assuntos específicos. Esses espaços estão abertos à comunidade, embora apenas os integrantes tenham direito a voto. O segundo espaço tem a função primei-

ra de coordenar o colegiado e organizar as ações, os eventos e as pautas levadas pela plenária e atribuídas ao Núcleo Técnico. Este, por sua vez, tem a função de colaborar na coordenação do colegiado, mas é dedicado, principalmente, ao auxílio à elaboração de projetos e à adequação dos mesmos aos editais abertos.

Além dessas três instâncias, há também os comitês específicos que, nesse caso, são característicos de cada recorte territorial definido. Tais espaços participativos têm a prerrogativa de estudar, discutir e propor saídas a um conjunto de demandas particulares. No Vale do Paranã, por exemplo, há seis comitês específicos: mulheres, bacia leiteira, agroecologia, inclusão produtiva, jovens e povos e comunidades tradicionais.

Delgado e Rocha (2017, p.7) argumentam que as agendas dessas distintas instâncias são marcadas por três elementos: i) o planejamento territorial, que seria indicado na elaboração do PTDRS; ii) o acompanhamento das ações direcionadas ao território – ou, nas palavras dos autores, “direcionadas à diversidade existente na agricultura familiar”; e iii) o debate, proposição e a elaboração de projetos territoriais. Observam os autores, contudo, que as agendas das instâncias, além de diversas, são combinadas por diferenças territoriais e pela experiência de cada colegiado diante dos contornos das políticas territoriais.

O colegiado é composto por representantes da sociedade

que, em sua maior parte, são vinculados às temáticas rurais. Os exemplos principais são os sindicatos dos trabalhadores(as) rurais, as associações de projeto de assentamento e dos quilombolas e o movimento-camponês popular – MCP. Ou seja, são predominantes os representantes de movimentos da sociedade civil previamente organizada. Em relação ao poder público, observa-se uma variedade menor – normalmente câmara dos vereadores, prefeituras e secretários municipais e, ainda, a Emater. Entre os secretários, destacam-se aqueles que têm maior relação com as questões rurais: agricultura, meio ambiente e turismo.

Embora se tenha constatado a presença de um representante do comércio local na lista de representantes obtida durante a pesquisa, acredita-se que não seja representativo do universo de comerciantes vinculados às temáticas rurais. Essa é uma discussão mais ampla, que envolve a participação ou não de representantes do empresariado local nessas instâncias, como busca sinalizar Zani (2010). Há argumentos de que tais segmentos poderiam obliterar o protagonismo daqueles vinculados à agricultura familiar, principalmente em municípios que apresentam grande diferença sócio-política e com histórico de conflitos. Além disso, os empresários já estariam representados em outros espaços participativos e de elaboração de políticas públicas. Por outro lado, há a crença de que, por meio de instituições como o Sebrae, tal participação elevaria a

dinâmica produtiva e promoveria outras intervenções favoráveis ao desenvolvimento, como o processamento, a distribuição e a comercialização de produtos.

Sobre isso, acrescenta-se que o primeiro documento que fornece a lista de todos os participantes do colegiado é de 2011, e faz parte do PTDRS. Nesse documento, há um número reduzido de participantes em relação à expectativa de composição do colegiado registrada no seu regimento interno. Uma das explicações apreendidas em campo é que, passados os dois primeiros anos da política pública – O Vale do Paranã passou a fazer parte do PTC em 2009 –, a mobilização dos integrantes parece ter-se enfraquecido. Segundo alguns entrevistados, dois motivos podem ter contribuído para isso e ambos estão relacionados à excessiva burocracia das políticas.

O primeiro motivo deriva da dificuldade de elaboração de projetos, já que parte dos entrevistados afirmava que, sem o apoio das prefeituras e dos técnicos, era difícil concorrer a editais abertos. Pequenos produtores argumentavam sobre a sua pouca capacidade em lidar com a linguagem, com os documentos necessários e com os prazos estipulados pelos editais. Podesse viés, questiona-se a capacidade do Núcleo Técnico do colegiado para suprir o volume de demandas vocalizadas. Por outro lado, compreende-se que parte dos agricultores familiares não tem a “cultura da reunião” e do empreendedorismo. De acordo com o desenho

da política, tais elementos, em conjunto, dificultam o delineamento de interesses mais específicos e, por conseguinte, são um obstáculo para a formulação de projetos que os atendam.

Essa é uma questão que merece atenção, pois de uma política que sugere a participação social de um público alvo composto, notadamente, por agricultores familiares de baixa escolaridade e renda, espera-se um avanço na desburocratização de ações e na difusão de informações necessárias para uma participação mais ativa. Não se trata de subestimar a capacidade desse público, mas de reconhecer que há dificuldades para sua inclusão nas políticas públicas, de maneira geral.

Nesse sentido, poderíamos supor que grupos mais organizados deteriam maior poder de decisão. Não se pode afirmar efetivamente que isso ocorra no colegiado do Vale do Paranã, embora se saiba que há integrantes que se destacam no processo participativo e outros que têm protagonismo menor. O Núcleo Diretivo parece ser composto, de alguma maneira, por esses participantes mais engajados. O problema é que o colegiado não pode ser reduzido a essa instância e isso certamente debilita o processo participativo.

Já o segundo motivo que sugere o enfraquecimento da participação, ainda em 2011, relaciona-se à demora do poder público em responder às demandas territoriais. Muitos projetos e processos abertos pelo colegiado, devido à burocracia, arrastam-se por anos

– frustrando a expectativa e o interesse daqueles solicitantes. Um dos casos mais sintomáticos no Paranã é um processo aberto em 2009 para aquisição de matrizes ovinas. O projeto era destinado a atender o PA Zumbi dos Palmares no município de Simolândia, e aproveitaria a estrutura já existente no assentamento para o recebimento de animais. Ocorre que o valor para ser licitado foi autorizado pela Caixa Econômica Federal somente em 2015 e, nesse tempo, possivelmente por falta de uso e manutenção, a estrutura pegou fogo – inviabilizando sua execução.

É preciso considerar também que o fortalecimento ou enfraquecimento da participação social resulta da influência de outras escalas na promoção de mudanças no modo de operar da política e do colegiado. Por exemplo, ocorreram redefinições no âmbito do próprio desenho do Programa – o que incluiu alterações nas normativas de políticas vinculadas, como é o caso do Proinf, ou de mecanismos legais para a contratação de assessoria para articular projetos e a participação social (DELGADO; ROCHA, 2107). Por outro lado, destacam-se mudanças mais genéricas, referentes ao plano político e econômico nacional. Isso significa considerar transições ministeriais, redirecionamento ou corte de verbas, oscilações dos interesses político-partidários divergentes etc.

Butto e Bemerguy (2014) acrescentam outras situações que sinalizam alterações no programa e que, certamente, in-



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

fluenciaram a desmobilização dos seus espaços participativos. Segundo os autores, em 2012, por exemplo, há uma redefinição da Matriz de Ações – ofertas de ações decididas pelo Governo Federal –, com a retirada de pontos considerados universalizados pelo governo, bem como a diminuição da transversalidade do programa. No governo Dilma Rousseff ocorre, sobretudo, um reforço do PTC como orientador para escolhas de investimentos, principalmente daqueles incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento 2 – PAC 2. As ações do PAC 2 foram previamente decididas pelo Governo Federal, e pouco tiveram relação com a participação nos colegiados. Assim, reforça-se a concepção naturalizada do “território” apenas como um repositório de ações do Estado, ou também como mais uma regionalização para fins de planejamento.

Com efeito, o Governo Federal, a partir da Matriz de Ações, define os setores prioritários para aplicação de recursos, ou seja, retira do processo participativo a capacidade de eleger seus próprios interesses. Dito isso, o programa parece induzir o inverso, pois ao apontar os setores preferenciais para aplicação de recursos, torna o colegiado um “balcão” de projetos e desarticula uma possível negociação conjunta em torno de um possível projeto ou os projetos territoriais a serem construídos.

Outro ponto observado, e que ficou mais claro à medida em que as entrevistas avança-

vam, foi que a maioria dos participantes, na verdade, busca acessar condições básicas para a produção no meio rural – acesso à água, à regularização fundiária, às políticas de compra de alimentos e crédito rural, e ao mercado consumidor. Não é correto afirmar que inexistem conflitos de interesse presentes; ao contrário, supõe-se que existam, mas todos esses interesses parecem depender de uma primeira composição de objetivos a serem alcançados. Percebe-se, portanto, que o desenho do programa dificulta que os colegiados se tornem efetivamente espaços abertos a diferentes interesses e enfraquecem a qualidade dos processos decisórios.

Constatou-se, por exemplo, que muitas demandas apontadas pelos entrevistados estavam, de algum modo, contempladas no Plano. Dentre elas, o acesso à água, à regularização fundiária e à assistência técnica rural. Isso não causa estranheza, já que a composição do colegiado é marcada, predominantemente, por integrantes vinculados às temáticas rurais, sejam eles representantes do setor público – secretarias municipais de agricultura e turismo, técnicos da Emater etc. – ou da sociedade civil – presidentes de associações de assentamentos rurais, dos STTRs, MCP etc. Contudo, pode-se destacar também a falta de outras representações importantes no Território da Cidadania do Vale do Paranã, como, por exemplo, o ICMBio e profissionais da educação. Por fim, verificou-se que há enorme dificuldade de mobilização de todos os integrantes, mesmo que

cada um tenha o seu suplente.

Apesar desses problemas identificados, uma observa o levantada por Dagnino (2002) nos parece importante, e se refere a um entendimento bastante comum nos debates acerca dos “encontros” entre sociedade civil e Estado na constru o de uma política pública. Trata-se do entendimento de que o resultado  , sempre, produ o de políticas fragmentadas, setorializadas, compensatórias, paliativas etc. Por um lado, argumenta a autora,   fácil concordar com tais assertivas; por outro,   preciso um exame mais minucioso dos pressupostos que parecem condicionar esse cenário. Se o problema fundamental de tal rela o está implícito nos modelos de formula o de programas, políticas públicas e suas implica es – o que   frequente –, percebe-se que os obstáculos transcendem “a dimensão da participa o da sociedade civil [...] e se remetem ao âmbito mais amplo – e mais complexo – dos modelos de gestão do Estado [...]” (DAGNINO, 2002, p.298).

Neste ponto, importa salientar que o PTC foi compreendido por grande parte dos gestores e acadêmicos como uma política inovadora e ousada para o meio rural brasileiro. Do ponto de vista institucional, por exemplo, o programa pretendia articular um número grande de órgãos públicos para atuarem em conjunto em determinados recortes territoriais com o objetivo de promover o desenvolvimento. Além disso, pela perspectiva de um desenvolvimento integrado às dimensões

sociais, culturais e ambientais, o desenho da política buscava ainda mobilizar representantes da sociedade civil para que ganhassem certo protagonismo no processo, presumindo-se que essas dimensões pudessem ser incorporadas para a política a partir dos interesses locais.

Ao mesmo tempo em que o PTC se tornava uma das maiores e mais importantes políticas públicas do Governo Federal para o meio rural, a complexidade de sua engenharia e o tamanho de sua estrutura provocaram problemas relativos   burocracia do Estado e ao sistema político brasileiro. Em primeiro lugar, a grande quantidade de ministérios participantes apontava para a dificuldade de articula o que teria a Casa Civil e o MDA na media o dos interesses presentes. Pode-se fazer alusão às disputas político-partidárias marcantes no presidencialismo de coalizão brasileiro. Um segundo ponto   que o MDA era considerado pequeno, com baixo orçamento e de menor relevância política – em rela o ao Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Ministério da Educa o etc. –, o que mais uma vez desequilibrava sua capacidade de coordena o da política.

Esse desacerto alcançaria as pontas do PTC, ou seja, a sua organiza o nas escalas locais. Desse modo, os colegiados certamente encontrariam dificuldades para manter uma agenda de reuniões e de a es que garantissem maior pluralidade e comprometimento dos representantes da sociedade no processo participativo. Além



Revista do Programa de Pós-Gradua o em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

disso, a falta de compreensão sobre seu papel fez com que, no Vale do Paranã, não houvesse um projeto territorial comum, compartilhado entre esses e os gestores públicos federais.

Nesse sentido, as contradições do Programa se inscrevem nas três dimensões da política: i) na dimensão institucional e da ordem do sistema político – polity – que, no Brasil, é marcada por um pacto federativo centralizado, mas permeado por conflitos relacionados à governabilidade. Esta é um traço do nosso presidencialismo de coalizão e resulta em ii) processos conflituosos, incluindo a imposição de objetivos, escolhas de interesses e as decisões referentes à alocação recursos – politics –, daí a dificuldade de articulação de um programa tão amplo como o PTC, revertendo-se em iii) interferências na configuração e nos instrumentos da política pública e no seu resultado nas escalas locais – policy.

Em outras palavras, parece inócuo procurar entender canais mais propensos à participação social e potencialmente capazes de constituir novos espaços políticos sem que, para tanto, se considerem os constrangimentos e limitações que o próprio desenho político-institucional e o modus operandi verticalizado que os governos impõem para os processos que se dão nas diversas escalas e recortes da decisão e da ação política. Se a literatura aponta para tendências inovadoras em interfaces e canais participativos que reconfiguram os processos políticos, no contexto brasilei-

ro, os nexos que se estabelecem entre os recortes e as escalas político-administrativas, além do jogo político-partidário e a excessiva burocratização do Estado parecem constituir elementos incontornáveis para um entendimento amplo e complexo dos entraves para o fomento de espaços políticos mais horizontalizados, plurais e participativos. Ou seja, o aperfeiçoamento dos processos democráticos e a fundação de processos de governança não se fazem por decreto, mas se atrelam às mudanças ou persistências de conexões político-institucionais que posicionam atores políticos nas arenas decisórias.

Lembre-se de que não se está se referindo, aqui, a espaços políticos espontâneos (CORNWALL, 2012), como ruas e praças, quando tomadas por manifestações políticas, mas a espaços institucionais, concebidos, a priori, para a participação - com recortes, normas e configurações pré-definidas, ainda que não imutáveis. Ora, se a participação política constitui uma prática histórica e geograficamente situada, não se pode instituí-la unicamente de cima para baixo. Trata-se de práticas potencialmente capazes de serem aperfeiçoadas, desde que a participação se constitua como estratégia apropriada e moldada ativamente pela própria sociedade como força instituinte. Afinal, como afirma Cornwall (2012, p. 28), “participar requer muito mais do que convidar ou induzir a participar”¹⁷.

17 - Na versão original: “*Enhancing citizenship participation requires more than inviting or inducing people to participate.*” E ainda, “*.. it calls more than simply making spaces available for people to express their needs and exercises in gathering voices*”. (p.28)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto teve o objetivo de discutir os conceitos de espaço político e suas aproximações com o debate acerca do fomento de processos de governança territorial nas políticas públicas. Interessou-nos buscar a aplicabilidade desses conceitos em um debate sobre a qualidade da participação social e das interações entre poder público e sociedade em instâncias decisórias e recortes territoriais particulares. Para tanto, elegemos como recorte o colegiado do Território da Cidadania Vale do Paranã, em Goiás.

O trabalho foi organizado em quatro partes. Em um primeiro momento, apresentamos o conceito de espaço político como definidor da natureza do colegiado territorial em sua proposta de constituir uma arena de expressão de conflitos, com potenciais para afetar processos decisórios. Em um segundo momento, apresentamos o contexto de valorização da participação social nas políticas públicas no Brasil e sua inscrição em processos tidos como de governança territorial. Em seguida, apresentamos algumas evidências empíricas que demonstram os persistentes limites desses canais participativos no Brasil. Nesse quadro, buscamos sistematizar a literatura sobre o tema para uma melhor apreensão dos processos políticos que vêm se dando em estruturas participativas supostamente caracterizadas por uma regularidade de interações Estado-sociedade civil. Porém, observamos que pouco se

avançou, concretamente, para a melhoria da qualidade dessas interações nesses espaços.

Por um lado, se o conceito de espaço político supõe uma abertura à participação e à expressão dos conflitos de interesses, observamos, por meio de entrevistas de campo, que o colegiado territorial do Vale do Paranã tende a se constituir como um espaço sem muitos conflitos internos em relação às demandas vocalizadas. Com efeito, as instâncias participativas do colegiado são majoritariamente ocupadas por representantes de movimentos e associações da sociedade civil previamente organizada, sobretudo voltados aos interesses da agricultura familiar. Outros segmentos e grupos não são, desse modo, contemplados, e os conflitos se dão mais notoriamente entre esses representantes e representantes do poder público.

Por outro lado, tanto a agenda quanto a difusão de informações técnicas acerca dos projetos e do encaminhamento de demandas são limitados. Assim, a qualidade da participação acaba por se mostrar comprometida. Acrescente-se a significativa centralização do processo decisório no âmbito federal, que implica não apenas todo o desenho e dinâmica de funcionamento do Programa, como o envolvimento de diversos ministérios e uma extensa burocracia, contrapondo-se ao que se poderia esperar em termos de fomento de práticas políticas mais horizontalizadas e participativas. Sem contar as articulações político-partidárias, que influenciam o modo



Revista do Programa de Pós-Graduação
em Geografia e do Departamento de
Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

de distribuição de recursos no âmbito do programa. Em síntese, tais elementos apontam para a fragilidade dos processos políticos nesses espaços, que ainda parecem estar marcados pela verticalização e burocratização das decisões. Apresenta-se, em

suma, um conjunto de contradições que ganham maior luminosidade a partir do confronto com uma metodologia teórica que nos possibilita indagar sobre as práticas que se dão nesses canais de participação e seus limites.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, B. Os Territórios da Cidadania no Nordeste Goiano. Monografia de graduação – Instituto de Estudos Sócio-Ambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

ABDALA, B. Participação social e governança territorial no Programa Territórios da Cidadania: um estudo sobre o colegiado territorial do Vale do Paranã, GO. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

ABRAMOVAY, R. Representatividade e inovação. Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Brasília, 23 a 25 de agosto de 2005 [mimeo].

ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, D. A. de. A democracia participativa como um sofisma: uma interpretação geográfica da democracia. Tese (doutorado em geografia) - Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BANCO MUNDIAL. Governance and development. Washington, DC: The World Bank, 1992.

BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2008.

_____. Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais. Brasília, MDA/Departamento de Gestão Territorial, 2009.

BUTTO, A.; BEMERGUY, E. A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. de N. B.; NIERDELE, P. A. (Org.). Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014. 437 p.

CASTRO, I. E. de. Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. Espaço Político. Conceitos Fundamentais da Geografia. Revista Geographia, n. 42, 2018. (no prelo)

_____. O espaço político: limites e possibilidades do conceito. In: CASTRO, I.E.; CORRÊA, R. L. e GOMES, P.C.C. Olhares

Geográficos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CORNWALL, A. Making spaces, changing places: situating participation in development. IDS Working Paper, 170, Institute of Development Studies, 2002.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, ano 1, n. 2, p. 73-97, 2003.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática.

Análise Social, Lisboa, n. 215, v. L 2º sem., p. 304-328, 2015.

_____. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In: _____. (Org.). Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p.15-38.

DELGADO, N. G.; ROCHA, B. Governança territorial e gestão social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento rural no Brasil. Texto de conjuntura nº25. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA, 2017.

FERREIRA, A. A imagem virtual transformada em paisagem e o desejo de esconder as tensões do espaço: por que falar em atores, agentes e mobilizações? In FERREIRA, A. et al (Org.). *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

FARINÓS, J. Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E. Valencia*, v.46, p.11-32, 2008.

FARINÓS, J. Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda. *Boletín de la A.G.E.*, N.º 46 - 2008, págs. 11-32.

FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – Lições para uma nova geração de políticas públicas. *Raízes*, Campina Grande, v.28/29, n.1/2, p. 58-62, 2009.

FERRÃO, J. O ordenamento do território como política pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014, capítulos 1, pp.25-45.

_____. Responsabilidade social territorial e localismo ético. *Revista de Economia*

Solidária, Lisboa, v. 5, p. 18-39, 2012.

FUINI, L. L. Manifestações da governança territorial no Brasil: uma análise do circuito das águas paulista e do circuito das malhas do sul de minas gerais. Tese (doutorado em geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2010.

GILLY, J.P.; PECQUEUR, B. La dimensión local de la regulación. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (org.). *Teoría de la regulación: Estado de los conocimientos*. Volume II. Argentina: Oficina de Publicaciones da CBC, 1997, p. 115-124.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gera es de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de intera o entre sociedade e Estado no Brasil. In: _____. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

KIRBY, A. Tiempo, espacio y acción colectiva: espacio político/geografia política.

Documentos d'Análise Geogr fica, v.15, p.67-88, 1989.

KRAUSHAAR, L. H. La construcción del espacio político local. El caso de los consejeros regionales de la x region de los lagos.2004. Disserta o (mestrado em Antropologia e Desenvolvimento) – Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias-Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 2004.

LEÃO, S. A. V. Leão. Novos recortes territoriais: a política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA. Anais do III Simpósio Nacional de Geografia Agrária, Presidente Prudente, pp. 1-11, 11-15 novembro de 2005.

LE GAL S, P. Quem governa quando o estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. [Julho, 2015]. São Paulo: Novos

Estudos. Edi o 102, p. 27-40. Entrevista concedida a HOYLER, T.; REQUENA, C.

LIMA, I. G. de. A governança territorial no rastro das redes políticas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 1232-1246. Disponível em <<http://www.editoralettera1.com/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p1232-1246.pdf>>. Acesso em 28/10/15

MENDOZA, R.; CAMINO, L. Configuraci n del espacio político: el caso de los estudiantes brasile os. Psicología Política, n. 21, p. 7-29, 2000.

MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOL NIS, G. (Org.). Democracia e governança mundial: que regula es para o século XXI? Porto Alegre: Editora Universidade UFRGS/ UNESCO, 2002. p.266-291.

MULLER, P. Les politiques publiques. Paris : PUF, 2009 [1a. edi o 1990].

PEREIRA, M. Da governança   governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. Desenvolvimento Regional em Debate. Curitiba, ano 3, n. 2, p. 52-65, 2013.

REIS, J. Ensaio de economia impura. Coimbra: Edi es Almedina, 2009.

RODRIGUES, J. N. La coopération intercommunale: regards-crois s entre la France et le Brésil.2010. Tese (Doutorado em Geografia), Universit  Jean Moulin Lyon, Lyon, 2010.

RODRIGUES, J. N. Participa o e coopera o nas escalas locais em dois modelos de Estados: França e Brasil. In: CASTRO,



Revista do Programa de Pós-Gradua o
em Geografia e do Departamento de
Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

I. E. de; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. (Org.). Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p.87-116.

RODRIGUES, J.N. Cooperação e Coesão para o Desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. *Entre-Lugar*, Dourados, ano 6, n. 11, pp. 112-132, 2016.

SUREL, Y. Les politiques publiques comme paradigmes. In Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan, pp. 125-151, 1995.

TONNEAU, J. P. E SABOURIN, E. Société civile et politiques publiques pour le développement territorial : le cas du Brésil de Lula. In : Egidio Dansero, Enrico Luzzati et Sidy Mohamed Seck (dir.). *Organisations paysannes et développement local : leçons à partir du cas du delta du fleuve Sénégal*. Paris, Torino : L'Harmattan, pp. 208-236, 2009.

ZANI, F. B. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte – RJ. Dissertação - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2010.