

17. Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)

Marc Piraux*
Márcio Caniello**

Nos últimos quinze anos, países da América Latina têm adotado o “enfoque territorial” como estratégia de implementação de políticas públicas para o desenvolvimento rural, um panorama institucional inovador que visa implementar perspectivas de ação em que os atores locais são instados a pensar e decidir sobre suas demandas, seus projetos e o seu próprio futuro, bem como a forma de gestão das iniciativas voltadas a atingir esse objetivo (Delgado *et al*, 2007). É um grande desafio, pois pensar o desenvolvimento a partir da abordagem territorial sugere mudanças significativas de comportamento político e administrativo por exigir uma nova divisão de funções e do poder (Corezola *et al*, 2010), o que implica no fortalecimento dos grupos sociais locais e suas organizações, na consolidação das ações coletivas, bem como na articulação e sintonia entre as diferentes dimensões do desenvolvimento (Bonnal e Kato, 2010).

Concordamos com Silva (2009) que esse processo é fruto da emergência de governos populares na América Latina no limiar do Século XXI, os quais, rompendo com o formulário neoliberal hegemônico nos anos 1990 e, na trilha do combate à pobreza e à desigualdade, “passaram a criar ou a fortalecer arranjos institucionais de participação social na gestão pública, visando diminuir a

* Pesquisador do CIRAD UMR Tetis, Montpellier, França; Professor Visitante da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: marcpiriaux@uol.com.br

** Professor Associado da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); Vice-Presidente da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE). E-mail: <marciocaniello@gmail.com>.

distância entre o Estado e a sociedade” (Silva, 2009: 9). Esse processo teve como foco o que os cientistas políticos chamam de democracia direta ou participativa, forma de superar “o contraste entre os ideais democráticos e a democracia real” (Bobbio, 2000: 33)

Colocando-se nessa perspectiva, o governo brasileiro resolveu adotar o *enfoque territorial* para as políticas públicas de desenvolvimento rural no país a partir de 2003, privilegiando o espaço de participação da sociedade civil em relação à sua implementação. Para tal, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que formularia, naquele mesmo ano, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

Em linhas gerais, essa nova estratégia estabeleceu a delimitação de *Territórios Rurais* envolvendo conjuntos de municípios “formados em um processo histórico de construção de identidades” (Oliveira, 2008) e a constituição, em cada qual, de uma instância deliberativa, denominada *colegiado* ou *fórum*, formada paritariamente por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, etc.) e dos governos federal, estadual e municipal. É nesses dispositivos de governança territorial que se efetiva o chamado “ciclo de gestão social” (Oliveira e Perafán, 2012), isto é, o processo participativo de debate, disputas e concertação sobre o planejamento, implementação, avaliação e monitoramento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural¹, processo esse que, supunham os formuladores da estratégia, deslindaria uma dialética ativa, produtiva e progressiva entre identidade, participação social e desenvolvimento rural sustentável (Caniello; Piroux; Bastos, 2013; Piroux, 2014).

¹ Para a SDT/MDA, a “gestão social” está relacionada ao empoderamento da sociedade, com o estabelecimento de compromissos entre o público e o privado, mediante a garantia da participação social na gestão pública que requer sistemas descentralizados, baseado em forte participação, maior densidade de informação, parcerias e articulações em rede, transparência e efetiva participação da sociedade, implicando e ampliando os níveis de capacidades humanas, sociais e organizacionais do Território (BRASIL, 2009:12).

Este trabalho tem como objetivo avaliar os avanços e dilemas da governança territorial no Brasil, visando propor alternativas para um necessário ajuste de rumos em favor de sua continuidade. Para tanto, considera os resultados da pesquisa nacional financiada pelo Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais N°. 05/2009, partindo do Índice de Gestão Social (IGS) inferido a partir de 785 questionários aplicados a membros ativos dos colegiados de 33 Territórios da Cidadania em 2014, e confrontando-o com evidências empíricas e analíticas produzidas pelas Células de Acompanhamento e Informação (CAI) sobre 37 Territórios da Cidadania pesquisados entre 2011 e 2014².

A POLÍTICA TERRITORIAL NO BRASIL

Uma característica proeminente na reorganização do Estado brasileiro após a derrocada da ditadura militar instalada no país foi a institucionalização da participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas nos três níveis da federação. De fato, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os espaços para a participação da sociedade civil na definição e implementação das políticas públicas no Brasil ampliaram-se significativamente, resultado da própria luta pela redemocratização do país e fruto da atuação decisiva da sociedade civil organizada nesse processo (Doimo, 1995; Gohn, 2001: 52; Santos & Avritzer, 2002: 65; Silva, 2009: 13). A regulamentação da diretriz constitucional participativa apontou para a formação de conselhos gestores de políticas públicas, estruturados de forma hierarquizada nos níveis nacional, estadual e municipal, em diversas áreas, como saúde, trabalho, educação, assistência e previdência social, direitos do cidadão, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente, e desenvolvimento rural (Gohn, 2001: 86-87).

² Essas evidências foram reunidas a partir dos trabalhos apresentados no GT “As Políticas Públicas Territoriais e o Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil Contemporâneo” no 6º Encontro da Rede de Estudos Rurais, realizado em Belém do Pará em 2012 (Caniello; Piraux; Rambo, 2012).

É de se ressaltar que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) se multiplicaram exponencialmente a partir de 1997, depois da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), cujos recursos da linha infraestrutura e serviços só poderiam ser acessados pelos municípios que constituíssem os conselhos paritários. Embora seu “potencial de transformação política” (Abramovay, 2001: 121) tenha dado alguns bons frutos no sentido da democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural, os CMDRs – como também os outros conselhos setoriais – apresentaram uma série de dilemas e paradoxos que perverteriam seus objetivos mais amplos, ressaltando-se seu frequente processo de “prefeiturização” (Jara, 1998: 235), isto é, a submissão da agenda construída participativamente aos interesses dos grupos políticos hegemônicos nos municípios, o chamado “poder local”.

Diante dessa realidade, a partir de 2003 o governo federal, por meio do PRONAT, optou por redefinir o recorte das arenas deliberativas locais e, assim, “os Territórios ‘despertavam’ como um espaço intermediário entre os municípios e os estados, possibilitando a participação da sociedade civil vinculada a agricultura familiar nas decisões de desenvolvimento” (Grisa e Schneider, 2015: 34). Nesse sentido, os então chamados “Territórios de Identidade” foram definidos levando-se em conta um conjunto objetivo de critérios³ e os colegiados (ou fóruns) participativos paritários foram compostos por representantes da sociedade civil e dos governos federal, esta-

³ “Entre os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade, primeiro programa implementado em 2003; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional” (DELGADO e LEITE, 2015, p. 249).

dual e municipal. Com esse novo arranjo, procurava-se superar os paradoxos dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) anteriormente criados, ampliar o seu escopo e aprofundar o caráter participativo dos agricultores familiares na gestão dessas políticas. Esse processo de inovação institucional culminaria na criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008, ligado à Casa Civil da Presidência da República, que articulava 22 ministérios, visando apoiar de maneira emergencial e com ações mais articuladas os territórios rurais economicamente mais fragilizados (Delgado e Leite, 2015: 249).

Atualmente há 239 Territórios Rurais no Brasil - entre os quais 120 Territórios da Cidadania - abrangendo uma área de 6.474.410 Km² (76% do território nacional) e reunindo 3.591 municípios (64% do total do país), com 76,7 milhões de habitantes, sendo 22,5 milhões de habitantes da zona rural (75,5% da população rural), 3.513.414 estabelecimentos da Agricultura Familiar (80%), 10.114.982 pessoas ocupadas na Agricultura Familiar (79%), 812.283 famílias de assentados da Reforma Agrária (84%), 2.093 comunidades quilombolas (87%) e 652.582 famílias de pescadores (66%) (Brasil, 2009b; Brasil, 2011).

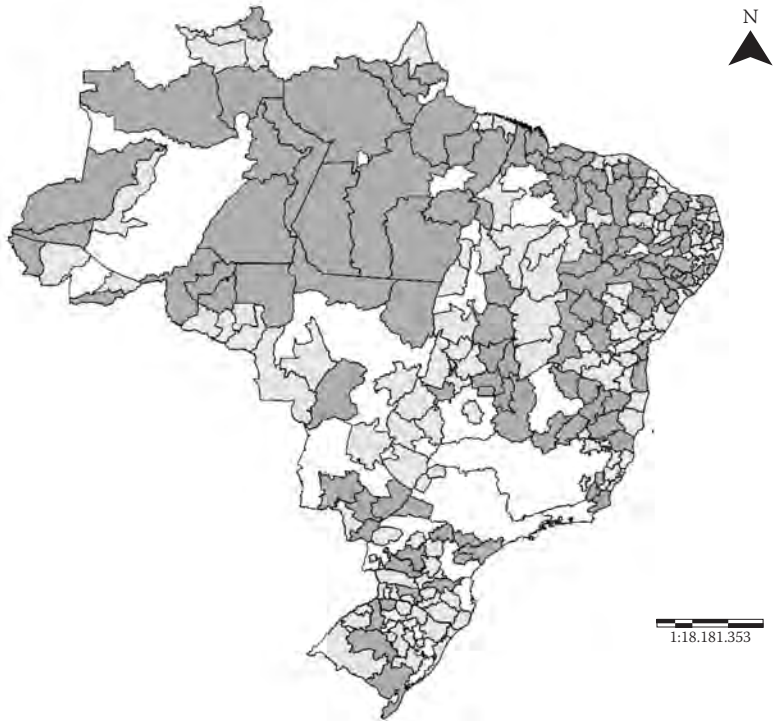
Entre 2003 e 2014 o PRONAT investiu 1,2 bilhões de dólares⁴ no financiamento de 7.910 projetos.

REFERENCIAIS DE ANÁLISE

O conceito de governança territorial é polissêmico (Simoulin, 2007), pois traduz usos variados em contextos e realidades muito diferentes. Como construção social que representa o território, ele expressa práticas evolutivas de negociação e participação. Assim, a governança territorial pode ser definida como “o con-

⁴ Valor deflacionado. Calculado de acordo com a Taxa Real de Câmbio (TRC) R\$/US\$, onde $TRC = TNC * CPI / IGP - DI$, sendo TNC a taxa de câmbio nominal, CPI o índice geral de preços nos Estados Unidos (calculado por Bureau of Labor Statistics) e IGP-DI índice geral de preços no Brasil (calculado por Fundação Getúlio Vargas).

FIGURA 1
TERRITÓRIOS RURAIS NO BRASIL



■ Territórios Rurais

□ Territórios Rurais inseridos no programa Territórios da Cidadania

Sistema de Coordenadas Geográficas:
SIRGAS 2000.

FONTE: DETER/SDT/MDA

Elaboração: CGCON/SDT/MDA, junho, 2015

FONTE: SDT/MDA, 2015.

junto de situações de cooperação que não podem mais ser decididas pela hierarquia e que o conceito de ‘governo’ não permitia mais de se traduzir de maneira satisfatória” (Idem). Essa situação vem do “inédito deslocamento dos modos de legitimação do político, que iriam do mais distante para o mais próximo” (Pasquier e Weisbein, 2007). Nesse sentido, o termo designa uma maneira

de abordar a questão do governo que não dá prioridade à arte de governar e às técnicas de conduta da ação, mas às relações entre os dirigentes e os dirigidos, notadamente a sociedade civil e o Estado.

A governança territorial corresponde, portanto, aos arranjos institucionais necessários para permitir esse diálogo entre a sociedade civil e o Estado e pode ser considerada como o motor da mudança social e da evolução institucional, mas também como a reconfiguração de sistemas de atores engajados na ação pública. A governança questiona a lógica *top-down*, que considerava apenas os níveis locais como receptáculos das decisões comunitárias e traduz, assim, uma situação de “conflito das fronteiras tradicionais e de porosidade crescente entre os setores, níveis territoriais e os diferentes espaços da atividade profissional” (Pasquier e Weisbein, 2007). Entretanto, a governança constitui um possível modo de realização de um novo projeto de sociedade onde, com respeito a um contrato social atualizado, a participação se junta-ria à representação democrática (Caillebosse, 2007).

Os dispositivos de governança são destinados a organizar a discussão e as trocas entre atores para definir objetivos comuns, produzir normas aceitas e legitimadas, traduzi-las em regras e implementá-las (Piroux et al, 2010). Constituídos a partir dos arranjos institucionais, eles legitimam as decisões a partir de regras jurídicas claras, respeitando os interesses de cada grupo, enfrentando os conflitos e definindo uma visão compartilhada dos problemas e potenciais de desenvolvimento dos territórios. Criar um sistema de informação se torna assim necessário para avaliar o desempenho desses dispositivos de governança. A metodologia clássica recorre aos indicadores.

No âmbito da avaliação dos dispositivos de governança há três desafios fundamentais: i) considerando que muitos estudos são localizados (Rey-Valette e Mathé, 2012; Butto e Bemerguy, 2014: 15) e que raramente há processos de avaliação ao nível nacional, integrar a avaliação da diversidade de situações observadas é um primeiro desafio; ii) a avaliação tem que levar em consideração um conjunto de indicadores, formando assim um índice,

suscetível de traduzir a complexidade do funcionamento e o desempenho dos dispositivos de governança; enfim, iii) é preciso também articular esses indicadores com outros que traduzem o contexto institucional e social dos territórios dos municípios que eles integram.

Nesse sentido foi elaborado o Índice de Gestão Social (IGS), que tem o propósito de exprimir, de maneira mais aproximada à realidade, o funcionamento dos colegiados territoriais. O Índice é inferido a partir do cálculo de nove indicadores agrupados em três dimensões (Quadro 1), cada uma sendo a média dos seus próprios indicadores. O IGS resulta da média dos valores dessas três dimensões e varia entre 0 (zero) e 1 (um), sendo o resultado classificado nas seguintes categoriais: 0,00 - 0,20 = Baixo; 0,20 - 0,40 = Médio Baixo; 0,40 - 0,60 = Médio; 0,60 - 0,80 = Médio Alto; 0,80 - 1,00 = Alto.

QUADRO 1
COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE GESTÃO SOCIAL (IGS)

<i>Dimensões</i>	<i>Indicadores</i>
1. Participação e Mobilização	1.1. Capacidade de mobilização
	1.2. Capacidade de decisão dos diferentes segmentos
2. Estrutura de governança	2.1. Capacidade de gestão do colegiado
	2.2. Desempenho do funcionamento
3. Impactos do funcionamento	3.1. Legitimidade
	3.2. Exercício do poder
	3.3. Aprendizagem
	3.4. Territorialização das políticas públicas
	3.5. Melhoramento dos laços sociais

Para o cálculo do IGS foi elaborado um questionário que seria aplicado somente aos representantes de organizações (públicas, privadas e da sociedade civil) que tinham uma participação ativa na Plenária do Colegiado, cuja identificação foi uma escolha entre a equipe de pesquisa da Universidade conveniada (a Célula de Acompanhamento e Informação – CAI) e o Núcleo Diretivo de

cada colegiado envolvido. Assim, 785 questionários aplicados a membros ativos dos colegiados de 33 Territórios da Cidadania em 2014.

UM ÍNDICE DE GESTÃO SOCIAL MÉDIO

O valor obtido para o IGS (Quadro 2), é médio (0,559) e os valores das 3 dimensões foram: 0,522 para a “participação e mobilização” e 0,503 para “estrutura de governança”, também médios, e 0,699 para “impactos do funcionamento”, médio alto. Isto significa que os respondentes valorizam os resultados da gestão social, embora demonstrem-se críticos em relação a seus condicionantes.

QUADRO 2
O IGS EM 33 TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

<i>Medidas</i>	<i>IGS</i>	<i>Dimensões</i>		
		<i>Participação e Mobilização</i>	<i>Estrutura de governança</i>	<i>Impactos do funcionamento</i>
Índice/Indicador	0,559	0,522	0,503	0,699
Classificação	Médio	Médio	Médio	Médio-alto
Desvio padrão (DP)	0,083	0,114	0,074	0,067
Valor mínimo	0,353	0,288	0,327	0,508
Valor máximo	0,688	0,735	0,620	0,842

FONTE: SGE/MDA (2014).

Quando se avalia a variação do IGS apurado para os 33 Territórios, percebe-se que há uma diversidade de situações, mas que a maioria não apresenta grandes problemas, pois em 12 territórios (36%) o IGS foi médio alto ($\geq 0,60$) e em 14 territórios (42%) foi médio com viés positivo (0,50 - 0,59), enquanto em 5 territórios (15%) o IGS foi médio com viés negativo (0,40 - 0,49) e 2 territórios (6%) apresentaram um IGS médio baixo (0,20 - 0,39). Entretanto, como se verá adiante, esse desempenho “mediano” indica que os colegiados são um arranjo institucional ainda frágil, pois apresentam vários dilemas no ciclo de gestão social.

Quando se considera a variação nos índices apurados para as três dimensões, percebe-se que “participação e mobilização” apresenta um desvio padrão importante (0,114), enquanto as outras dimensões variam menos, sendo que “impactos do funcionamento” obteve o menor desvio padrão (0,067). Assim, percebe-se que há uma grande concordância acerca dos bons resultados da gestão social, enquanto a base do ciclo de gestão social, isto é, a mobilização e participação dos membros dos colegiados varia bastante de território para território⁵.

O DISPOSITIVO DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

De maneira a melhor avaliar os meandros do ciclo de gestão social, esta seção esmiúça as suas duas dimensões constitutivas, “mobilização e participação” e “estrutura de governança” que obtiveram escores gerais médios (Quadro 3).

QUADRO 3
AS DIMENSÕES CONSTITUTIVAS DO DISPOSITIVO DE GOVERNANÇA

<i>Dimensão</i>	<i>Valor</i>	<i>Nível</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Valor</i>	<i>DP</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Mobilização e Participação	0,522	Médio	Capacidade de Mobilização	0,540	0,175	0,18	0,82
			Capacidade de Decisão	0,504	0,103	0,23	0,70
Estrutura de Governança	0,503	Médio	Capacidade de Gestão	0,538	0,062	0,39	0,64
			Desempenho do funcionamento	0,468	0,098	0,25	0,63

FONTE: SGE/MDA (2014).

Há que se observar, antes porém, que os indicadores que compõem essas dimensões variam bastante de colegiado para cole-

⁵ Essas variações não estão ligadas a questões regionais, mas a equipe de pesquisa está cruzando os dados com outras variáveis, como nível do capital social, índice de capacidades institucionais (ICI), índice de condições de vida (ICV), tamanho do território, PIB-M, IDH-M, além de uma série de tipologias existentes, de maneira a testar correlações possíveis.

giado territorial, especialmente as capacidades de mobilização (DP = 0,175), decisão (DP = 0,103) e desempenho do funcionamento (DP = 0,098), o que impõe a necessidade de estudos mais aprofundados que possam explicar as causas dessa variação, como os já encetados para o próprio IGS⁶.

MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

O indicador “capacidade de mobilização” – medida pela própria avaliação que os respondentes tinham dela, pela frequência dos encontros da plenária (cada 4 ou 5 meses em média), do núcleo dirigente (cada um ou dois meses em média) ou do núcleo técnico (cada 4 meses em média) quando este último existir – obteve um escore médio (0,540). Cabe ressaltar que o desvio padrão desse indicador é o maior obtido entre os quatro apurados, o que demonstra que esse fator é muito diferente segundo os territórios.

Quanto ao indicador “capacidade de decisão” dos representantes das instituições presentes nas reuniões do colegiado, este também é avaliado como médio (0,504), revelando o baixo desempenho de um número significativo de segmentos sociais, principalmente os membros dos governos estadual e municipal, das entidades religiosas e de comunidades tradicionais. A baixa capacidade dos representantes dos governos municipais está relacionada ao absentismo, à rotatividade e à falta de autonomia que os representantes das prefeituras possuem em função da não participação dos prefeitos nas reuniões, o mesmo acontecendo com os representantes dos governos estaduais. Ademais, nota-se que das três esferas de poder público, a participação dos municípios é menor que a das esferas estadual e a federal, o que é um fato inusitado no marco da gestão territorial.

Por outro lado, a participação dos sindicatos, associações, movimentos sociais e ONGs é considerada como boa, o que evidencia a forte capacidade de tomada decisão que os membros da sociedade civil possuem dentro dos colegiados territoriais. Isso

⁶ Ver nota anterior.

se explica pelo papel que essas organizações vêm desempenhando nos territórios nos últimos anos.

Os dados mostram que o valor baixo do indicador “capacidade de decisão” decorre, também, de outros fatores importantes, como a ausência de atores e instituições que os respondentes consideram como estratégicos, especialmente prefeitos e secretários municipais, e a existência de grupos hegemônicos no colegiado que concentram a decisão, o que fragiliza a qualificação do debate e a tomada de decisões.

Quando instados a avaliar se houve mudanças quanto a esses aspectos, os respondentes afirmam que a participação da sociedade civil em geral melhora um pouco no decorrer do tempo (exceto para as entidades religiosas), o que se revela um fator favorável. Todavia, o mesmo não ocorre com os representantes do poder público. Isso fragiliza os arranjos institucionais e o funcionamento da estrutura de governança fica assim comprometido.

ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

A capacidade média de gestão do colegiado (0,538) é detalhada no quadro 4, que estratifica todas as atividades que entraram no cálculo do indicador, listando-as em ordem de valores decrescentes. Os entrevistados consideraram a maioria dos indicadores como média, apenas a capacidade de construir um debate como boa e a animação do colegiado como média a boa.

Em linhas gerais, percebe-se que, na medida em que se vai do campo das ideias e dos “meios” para o campo da prática e dos “fins” as capacidades vão diminuindo. Assim, “fazer um debate coletivo” e “animar o colegiado” se configuram como as melhores capacidades, enquanto “resolver conflitos” e “acompanhar e avaliar as ações” as piores. No mesmo diapasão, entre as capacidades médias “construir objetivos”, “definir regras” e “lidar com grupos de interesse” sobrepujam ações mais práticas como “encaminhar a resolução de problemas”, “definir responsabilidades” e “cumprir regras”.

Esses resultados demonstram problemas de gestão no processo da governança, pois todas as capacidades que foram avaliadas

QUADRO 4
CAPACIDADE DE GESTÃO DOS COLEGIADOS
POR ATIVIDADE DESENVOLVIDA

<i>Capacidade</i>	<i>Atividade</i>
Boa	Fazer um debate coletivo sobre o desenvolvimento rural no Território
Média a boa	Animar o colegiado (tomada de palavra, direção das reuniões, pauta)
Média	Construir objetivos comuns Definir regras coletivas de funcionamento Lidar com os grupos de interesse Encaminhar a resolução de problemas Definir as responsabilidades de cada um Cumprir regras definidas e acordadas coletivamente Resolver conflitos Acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas

FONTE: SGE/MDA (2014).

como médias são fundamentais num processo de consolidação dos arranjos institucionais, particularmente a capacidade pior avaliada, algo decisivo numa área importantíssima dos processos de desenvolvimento territorial: o campo do acompanhamento e avaliação de processos para o aperfeiçoamento das práticas e o ajuste de rumos. Por outro lado, a dificuldade de definir responsabilidades individuais, cumprir regras definidas e acordadas coletivamente e os problemas encontrados no trato dos conflitos traduzem uma falta de aprendizagem organizacional.

Assim, compreende-se porque o indicador pior avaliado na estrutura da governança territorial seja exatamente o “desempenho do funcionamento” do colegiado (0,468), embora esse valor seja o resultado da própria avaliação dos respondentes sobre esse quesito. Contudo, os problemas apontados numa escala que vai de 1 (o problema “não prejudica o funcionamento do colegiado”) a 5 (o problema “prejudica muito o funcionamento do colegiado”) evidencia a gravidade da situação, como se pode verificar no Quadro 5.

A baixa participação dos prefeitos é o principal problema apontado porque determinadas decisões só podem ser tomadas com a presença dos gestores, como por exemplo, a doação de um terreno ou o cumprimento de contrapartidas para a realização dos projetos. Esse problema se relaciona com um fato absolutamente deletério na governança territorial: os projetos são decididos democraticamente nas plenárias territoriais, mas, por força legal, estes só podem ser assumidos por órgãos da administração pública.

QUADRO 5
PROBLEMAS DE GESTÃO DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS

<i>Problema</i>	<i>Média</i>
Baixa participação dos gestores públicos nas reuniões do colegiado	4,2
Rotatividade dos membros do colegiado	3,7
Falta de assessor técnico	3,6
Baixa participação dos agricultores	3,6
Influência política	3,5
Baixa capacidade técnica em relação a projetos	3,5
O colegiado não é ouvido em outras instâncias	3,5

FONTE: SGE/MDA (2014).

Associado ao absentismo dos prefeitos, outros problemas de participação são relevados. Primeiramente, a rotatividade dos membros do segmento governamental, algo que afeta diretamente a dinâmica e gestão do colegiado pois prejudica a continuidade das ações. Em segundo lugar, a baixa participação dos próprios agricultores, base social dos colegiados, em geral representados por suas lideranças, o que coloca em pauta os dilemas da mediação. Em ambos os casos, o ciclo de gestão social vê-se fragilizado pelo fato de não haver regras de repasse das informações do representante para os representados ou a suas instituições e organizações.

Também são ressaltados os problemas advindos da influência política, que é forte nos territórios, onde as lutas partidárias envenenam as relações entre os participantes dos colegiados e motivações políticas movem peças importantes no processo decisório. Assim, é frequente a configuração de grupos políticos hegemônicos na governança territorial, o que perverte o sentido democrático e inclusivo do ciclo de gestão social, como já demonstramos anteriormente (Caniello; Piraux; Bastos, 2012: 20, 2013: 97, 2013b: 32, 2014: 26 e 45). Ainda no campo político, o fato do colegiado não ser ouvido em outras instâncias revela um problema de legitimidade que fragiliza ainda mais o ciclo de gestão social.

Finalmente, mas não menos importante, são colocados problemas técnicos, seja na questão da falta de assessores para cumprirem tarefas administrativas e de animação do colegiado, seja quanto à baixa capacidade técnica dos membros, o que faz com que vários projetos idealizados pelo colegiado não ganhem corpo em função de carências de planejamento, acompanhamento e monitoração.

Não resta dúvida que essas realidades afetam consideravelmente o desempenho do colegiado, especialmente porque a maioria desses problemas provoca o enfraquecimento de sua credibilidade e de seu poder de ação, o que resulta em um processo frágil e deficiente de articulação, afetando negativamente a política territorial como um todo.

IMPACTOS

Como visto anteriormente (Quadro 2), apesar dos resultados médios obtidos nas duas primeiras dimensões do IGS, a pesquisa verificou que os impactos do funcionamento dos colegiados territoriais são bastante valorizados pelos respondentes, o que resultou num escore para essa dimensão de 0,699, classificado como “médio alto”, cujo detalhamento está sintetizado no Quadro 6.

QUADRO 6
IMPACTO DO FUNCIONAMENTO DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS

<i>Indicadores</i>	<i>Escore</i>	<i>Nível</i>	<i>DP</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Legitimidade	0,658	Médio Alto	0,097	0,402	0,857
Exercício do poder	0,681	Médio Alto	0,117	0,366	0,905
Aprendizagem	0,678	Médio Alto	0,060	0,554	0,858
Territorialização das políticas públicas	0,617	Médio Alto	0,117	0,319	0,786
Melhoramento dos laços sociais	0,853	Alto	0,082	0,534	0,970

FONTE: SGE/MDA (2014).

O indicador “legitimidade do colegiado” representa o reconhecimento dos respondentes à pertinência e à importância desse dispositivo de governança para o desenvolvimento dos Territórios e o nível médio-alto obtido significa que os atores reconhecem que a participação no colegiado tem oferecido algum benefício para as suas próprias instituições. Entretanto, sabendo-se que um dos maiores problemas ressaltados pelos mesmos entrevistados é que “o colegiado não é ouvido em outras instâncias”, esse resultado traduz, tão somente, uma legitimidade autoconferida.

Segundo 80% dos respondentes, os colegiados possibilitaram uma repartição mais equilibrada do poder nos territórios e assegurou um equilíbrio maior entre os grupos de interesse presentes no dispositivo de governança, enquanto para 70% o ciclo de gestão social propiciou uma renovação das lideranças. Isso tem que ser relativizado, pois, como visto anteriormente, os respondentes destacaram a cristalização de grupos hegemônicos nos colegiados, o que de certa forma contradiz essa avaliação positiva. Seja como for, sabe-se que diversos atores vinculados ao ciclo de gestão social têm conseguido assumir posições de liderança político-administrativa nos municípios e estados, inclusive por meio eleitoral⁷.

⁷ Este é um tema de pesquisa que faz parte da agenda da RETE.

O indicador “aprendizagem” apresentou também uma boa avaliação, obtendo um escore de 0,678, sendo três fatores melhor avaliados, numa escala que varia de 1 a 5: “uma visão mais clara dos desafios da região”, “uma melhor leitura das dinâmicas atuais do território”, e “entender melhor as políticas públicas”, conforme se pode observar no Quadro 7.

QUADRO 7
RESULTADOS DO PROCESSO DE APRENDIZAGEM

<i>Fator</i>	<i>Média</i>
Melhor leitura das dinâmicas atuais do território	4,0
Visão mais clara dos desafios da região	3,9
Entender as políticas públicas	3,9
Entender as percepções de uma gestão social das políticas públicas	3,8
Entender as percepções dos grupos de interesse	3,7
Capacidade de negociação	3,7
Capacidade de intercâmbios de experiências e troca de conhecimento	3,7
Capacidade de lidar com os conflitos	3,6
Capacidade de definir, implementar e avaliar propostas de projeto	3,6
Diálogo com o Estado	3,3

FONTE: SGE/MDA (2014).

Por outro lado, o que menos evoluiu no processo de aprendizagem dos respondentes propiciado por sua participação na instância territorial, foi o “diálogo com o Estado”, o que demonstra que os problemas de legitimidade apontados anteriormente se configuram realmente num dilema importante para o ciclo de gestão social. Contudo, os resultados evidenciam um processo de aprendizagem bastante eficaz, ainda que exista certa dificuldade de colocar em prática essa aprendizagem, como mostram os resultados obtidos ao nível dos problemas enfrentados na gestão dos colegiados.

Para 80% dos entrevistados, um dos principais impactos do funcionamento dos colegiados foi a territorialização das políticas públicas, enquanto para 70% deles o trabalho do colegiado possibilitou uma articulação melhor com as políticas dos governos estaduais e para 60% ele redundou em mudanças nas políticas municipais. De fato, várias políticas federais foram territorializadas nos últimos anos, notadamente os programas de compras governamentais (PAA e PNAE) e, associado a eles, a territorialização do Sistema de Inspeção Sanitária com a criação do SUASA. Também se observam avanços significativos na territorialização de ações de educação, como as Escolas Família Agrícola (EFAs) e o PRONATEC Campo. Quanto aos impactos estaduais e municipais, é preciso aprofundar a pesquisa para verificar a realidade dos avanços apontados na pesquisa de opinião.

Enfim, chegamos ao indicador que obteve o melhor escore nessa dimensão e em toda a pesquisa, o “melhoramento dos laços sociais”, que atingiu a cifra de 0,853, o que representa um nível “alto” de impacto positivo. De fato, segundo os respondentes, o colegiado influenciou sobremaneira a melhoria das relações sociais e de cooperação entre os atores locais, bem como as redes sociais existentes. Em virtude disso, 82% dos entrevistados afirmaram que seu sentimento de pertença ao território aumentou de maneira expressiva e 87% que o fato de fazer parte do colegiado contribuiu para modificar a maneira de pensar e agir dos participantes.

Esses são os achados concretos da pesquisa, mas ela trouxe também um ensinamento metodológico: a criação de indicadores de governança se revela um processo complexo e que, visto a diversidade dos resultados, uma leitura das dinâmicas locais e regionais tem que dar um sentido a essa diversidade, para explicar a configuração, a distribuição e a relação entre os indicadores, avaliando os processos de governança em seus contextos locais. Esse é um desafio de pesquisa que a Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial haverá de enfrentar brevemente.

AVANÇOS E DILEMAS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL NO BRASIL

Confrontando-se a análise do IGS com evidências empíricas e analíticas oriundas do trabalho das Células de Acompanhamento e Informação na pesquisa nacional realizada entre os anos de 2011 e 2014 e já trabalhadas por nós em diversas ocasiões (Caniello; Piraux; Rambo, 2012; Caniello; Piraux; Bastos, 2012, 2013, 2013b, 2014), conclui-se que a governança territorial no Brasil apresenta avanços e dilemas, os quais serão apresentados brevemente nesta seção.

Não pode haver dúvida que o primeiro avanço são os resultados concretos da política territorial, consubstanciados nos 7.910 projetos financiados pelo PRONAT entre 2003 e 2014, totalizando um investimento de 1,2 bilhões de dólares, embora muitos desses projetos apresentem problemas de execução e funcionamento⁸. Registre-se, contudo, que em pesquisa desenvolvida em 2015 por meio da realização de grupos focais com 81 lideranças de 8 colegiados, 86% dos entrevistados ressaltaram que a política territorial provocou impactos positivos nos territórios, sendo que a maioria deles ressaltou os investimentos nos ativos territoriais como os mais importantes, quais sejam: valorização e desenvolvimento da agricultura familiar, mudanças na estrutura de produção e comercialização, investimento público direcionado às necessidades do território e desenvolvimento da educação do campo (Perafán et al, 2015).

Também se ressalta como avanço a territorialização de várias políticas públicas, notadamente nos programas de compras governamentais (PAA e PNAE) e, associado a eles, a territorialização do Sistema de Inspeção Sanitária com a criação do SUASA, reivindicação de um conjunto importante de colegiados territoriais. Também se observam avanços significativos na territorialização de ações de educação, como as Escolas Família Agrícola (EFAs) e o PRONATEC Campo.

⁸ Em trabalho ainda inédito, procuramos fazer um balanço dos projetos financiados pelo PRONAT (Teixeira e Caniello, 2016).

Outros avanços importantes são impactos decorrentes da própria dinâmica propiciada pelo ciclo de gestão social. Primeiramente, a ampliação do controle democrático das políticas públicas para o desenvolvimento rural, decorrente da participação da sociedade civil nos colegiados territoriais. Em segundo lugar, o empoderamento da sociedade civil, seja porque os atores e suas organizações se reconhecem legítimos em decorrência dos resultados positivos do ciclo de gestão social, seja porque esses atores têm conseguido assumir posições de liderança político-administrativa nos municípios e estados da Federação, inclusive por meio eleitoral. Em terceiro lugar, pela aprendizagem decorrente do processo participativo, já que os atores reconhecem ganhos no conhecimento das dinâmicas territoriais, dos desafios do desenvolvimento e das políticas públicas. Finalmente, e talvez o mais importante, o melhoramento dos laços sociais, entre todos os indicadores, o que obteve melhor escore, indicando que o ciclo de gestão social favorece a cooperação entre os atores, o que alimenta o seu sentimento de pertença (identidade) e fortalece o capital social, base do desenvolvimento territorial, processo que confirma a possibilidade de se estabelecer um “círculo virtuoso do desenvolvimento rural” a partir do ciclo de gestão social.

Mas, como se observou neste trabalho, há vários dilemas que se interpõem a esses avanços.

O primeiro dilema são os limites organizacionais dos colegiados: a falta de uma estrutura administrativa ou de assessoria estável redundando em improvisações no que tange a procedimentos básicos, como a convocação de reuniões, redação de atas, prestações de contas, atualização de cadastros e listas de endereços, manutenção de um arquivo atualizado e a própria comunicação entre a coordenação, os membros do colegiado e a própria sociedade, o que resulta em problemas de mobilização, participação e legitimação do colegiado.

De fato, são muitos os limites na participação dos membros do colegiado, em face do absenteísmo e da rotatividade dos mesmos, principalmente os representantes do poder público, ocasionada pela alternância no poder e mesmo por mudanças ocasionais no

curso de um mesmo governo. Isso é um grande problema, uma vez que a imensa maioria dos recursos orçamentários destinados aos projetos é executada pelas prefeituras. No que tange à participação da sociedade civil, também se verificam casos de rotatividade dos membros e irregularidade na participação, explicados por falhas de comunicação entre a coordenação e os membros do colegiado e carências financeiras destes. Por outro lado, o que podemos definir como “assembleísmo” – isto é, a ocorrência de muitas reuniões, frequentemente pouco produtivas e longas em função da falta de capacidade técnica e de decisão – é outro elemento que dificulta a participação dos representantes da sociedade civil. Ademais, a morosidade na execução dos projetos e a burocracia envolvida no seu encaminhamento são fatores deletérios à participação, configurando-se num forte elemento de desmotivação.

O terceiro dilema refere-se a constrangimentos procedimentais que fragilizam o processo decisório, como a falta ou o descumprimento de regras regimentais, a preeminência das deliberações por maioria em detrimento da formação de consensos e a cristalização de grupos hegemônicos, pois, de fato, a supremacia de grupos de interesse bem articulados nas decisões do colegiado em relação a grupos minoritários menos poderosos faz com que o “empoderamento” da sociedade civil seja seletivo e, o que é pior, um fator de marginalização dos grupos com menor “capital social”, que tendem a se afastar da arena deliberativa.

O quarto dilema tem a ver com fragilidades da ação coletiva, consubstanciadas pelo hiato entre as ideias planejadas e debatidas no colegiado e o processo de as colocar em prática, bem como a preeminência dos meios sobre os fins, isto é, do debate sobre os encaminhamentos, das ideias sobre a prática e da luta política sobre a mobilização produtiva (Caniello; Piraux; Bastos, 2013). Isso evidencia uma falta de competências organizacionais, que compromete a boa condução do processo e a criação de um ambiente favorável aos compromissos e arranjos consolidados.

O quinto dilema é a ausência de ações permanentes de avaliação e monitoramento de projetos e das próprias práticas nos colegiados, o que obstaculiza o desencadeamento de ajustes e

aprimoramentos, extremamente importantes em processos inovadores e experimentais como é a governança territorial.

O sexto dilema é a grande diversidade de situações, seja entre os colegiados, como evidenciam os escores do IGS e de suas dimensões, seja mesmo no interior dos territórios, o que informa laços de proximidade e relações de contraste entre subgrupos, gerando alinhamentos políticos e conflitos, como demonstramos alhures (Caniello; Piraux; Bastos, 2013b e 2014).

O sétimo dilema tem a ver com quadro normativo e o formato institucional atuais dos colegiados, que têm demonstrado grandes limitações (Piroux; Bonnal, 2011), fazendo com que sua pretendida autonomia encontre-se obnubilada pela falta de um estatuto jurídico próprio para ele, pois, de fato, o Território é um não-lugar no pacto federativo brasileiro. Ora, a falta desse estatuto limita a capacidade de ação do colegiado, pois sem reconhecimento jurídico, ele carece de uma estrutura organizacional específica e depende dos Estados, Municipalidades, Órgãos do Governo Federal ou de Organizações Não Governamentais para o encaminhamento de seus projetos, fato que é agravado pelo absenteísmo e, mesmo, o boicote dos prefeitos. Enfim, os colegiados são fóruns deliberativos constituídos por camponeses, mas eles dependem de mediadores para executar suas deliberações. Assim, o colegiado é envolvido por estruturas político-partidárias e técnicas e as burocracias a elas associadas, as quais drenam recursos e submetem os camponeses às suas agendas. Assim, o pretendido protagonismo dos agricultores no “ciclo de gestão social” é obstaculizado por sua dependência a mediadores, sejam eles políticos ou técnicos, dos governos ou de ONGs.

PERSPECTIVAS PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL NO BRASIL

Este trabalho mostrou que o IGS apresenta um desempenho médio, o que significa que os colegiados territoriais constituem um arranjo institucional ainda frágil, pois apresentam uma série de

dilemas, como ficou evidenciado na seção anterior. Contudo, os indubitáveis impactos positivos da governança territorial, também demonstrados, revelam seu grande potencial para o desenvolvimento rural no Brasil. Assim, quais são suas perspectivas de continuidade?

Pensamos que há três rotas possíveis. A primeira seria manter a estrutura vigente, com duas medidas práticas: a associação dos colegiados a consórcios intermunicipais territoriais e o aperfeiçoamento das assessorias, talvez num modelo misto em que pudessem atuar as ONGs e os Núcleos de Extensão Territoriais (NEDETs) vinculados às universidades, que têm demonstrando um relativo sucesso no enfrentamento dos dilemas apontados (Teixeira e Caniello, 2016b). Essa alternativa tem três óbices importantes: perpetua a dependência dos colegiados a mediadores, pode vir a enfraquecer os fóruns participativos em decorrência da articulação dos prefeitos, com já tem ocorrido em alguns territórios⁹ e, numa conjuntura fiscal adversa em que há grande escassez de recursos federais disponíveis, agudiza-se a já histórica instabilidade da assessoria territorial.

Uma segunda rota seria o estabelecimento de um novo estatuto jurídico para a governança territorial, o que também enfrenta um sério obstáculo: na atual conjuntura de regressão conservadora do Parlamento brasileiro é muito improvável que seja possível avançar em qualquer iniciativa progressista quanto à rediscussão do pacto federativo. Ademais, atualmente não há qualquer formulação acadêmica ou jurídica que aponte como seria esse estatuto, sequer suas linhas de formulação¹⁰.

Assim, chegamos à terceira rota, a construção da autonomia da governança territorial, que aponta para três desafios que envolvem os atuais atores, organizações e instituições presentes na dinâmica territorial.

⁹ Por exemplo, no Território do Sisal, na Bahia, conforme comunicação verbal do professor Ildes Ferreira de Oliveira, da Universidade Estadual de Feira de Santana e coordenador do NEDET Território do Sisal.

¹⁰ Esta é uma agenda que pode ser encampada pela RETE.

O primeiro desafio é o de fomentar processos de formação visando desenvolver a aprendizagem organizacional, cujos responsáveis seriam as Universidades e as ONGs. Ora, a pesquisa aqui relatada indica que há a necessidade de uma maior atenção à qualificação prática dos membros do colegiado, municiando-os tecnicamente para uma postura mais proativa no que tange à sua ação efetiva no processo de desenvolvimento territorial. De fato, é importante ressaltar que os impactos dos colegiados territoriais são considerados pelos entrevistados como bons, em particular sobre a mudança de exercício do poder, da aprendizagem individual e, sobretudo, da consolidação dos laços sociais. Isso se revela uma fonte potencial de um novo capital social muito forte. Mas o fortalecimento e a ativação desse capital são necessários e a aprendizagem organizacional permitiria a institucionalização progressiva dos arranjos, para passar assim de processos individuais aos coletivos, processos fundamentais na governança territorial (Piroux *et al*, 2010). A construção de objetivos comuns e regras se torna um exercício essencial para criar uma nova cultura organizacional. Isso significa concretamente adquirir novas competências, entre outras: aprender a problematizar, a desconstruir as evidências, a dialogar, a definir as responsabilidades, a lidar com os conflitos, a avaliar as ações. A aprendizagem organizacional permitiria também a construção de uma proposta local, constituindo a base de um projeto para o território.

O segundo desafio é a construção de um sistema de “inteligência territorial” (Piroux, 2015), valendo-se das Tecnologias de Informação e Comunicação, de maneira que os processos e produtos do ciclo de gestão social, bem como os instrumentos e resultados de sua avaliação estejam permanentemente disponíveis aos atores envolvidos, criando-se um ambiente aberto para a inovação e o aperfeiçoamento das práticas. Pensamos que o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do MDA/SDT seria a plataforma ideal para atingir esse objetivo.

Finalmente, e talvez o mais importante, o terceiro desafio é a criação de Fundos Mútuos de Desenvolvimento Territorial formados, principalmente, por dividendos oriundos dos investimentos

a fundo perdido do Governo Federal nos ativos territoriais. Esses recursos, administrados pelo próprio colegiado, poderiam financiar três elementos fundamentais para a continuidade da política territorial: um escritório administrativo que congregasse as capacidades organizativas do dispositivo de governança, uma Agência de Desenvolvimento Territorial que mobilizasse capacidades técnicas para o planejamento, elaboração, execução, monitoramento e avaliação de projetos, e o próprio custeio da participação dos membros, principalmente despesas de deslocamento e alimentação.

Ora, a sociedade brasileira, por meio dos impostos de seus cidadãos, injetou 1,2 bilhões de dólares em projetos produtivos e de infraestrutura nos territórios, assim seus beneficiários poderiam reinvestir parte da renda gerada por esses investimentos para consolidar a governança territorial. Seria um movimento orquestrado pela reciprocidade, que mobilizaria a cultura cívica, o capital social, a responsabilidade pública e, sobretudo, a autodeterminação dos atores territoriais num projeto coletivo de desenvolvimento autônomo e renovador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay, R. 2001, "Conselhos além dos limites". *Estudos Avançados*, vol. 15, nº 43, pp. 121-140.
- Adib, A. R. 2005, *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para planejamento*. IICA Brasil. Brasília.
- Bobbio, N. 2000, *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Paz e Terra. Rio de Janeiro
- Bonnal, P. e K. Kato. 2010. "Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial". *Relatório de Pesquisa*. OPPA/CPDA/ UFRRJ. IICA. Brasília.
- Brasil. 2011, *Censo Demográfico Brasileiro 2010*. IBGE. Brasília.
- Butto, A. e E. Bemerguy. 2014, "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”. Em: Cavalcanti, J.S.; M.N.B. Wanderley e P.A. Niederle (orgs.), *Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Editora UFPE. Recife.
- Caillosse, J. 2007, “Questions sur l’identité juridique de la ‘gouvernance’”. Em: Pasquier, R.; V. Simoulin V e J. Weinstein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., p. 35-64. Paris.
- Caniello, M.; M. Piraux, M. y A. Rambo. 2012, “As Políticas Públicas Territoriais e o Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil Contemporâneo: Síntese do GT 9”. *Anais do 6º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. UFPA. Belém.
- Caniello, M.; M. Piraux, M. y V. Bastos. 2012, “Capital social e desempenho institucional no Colegiado Territorial da Borborema, Paraíba”. *Revista Raízes*, v. 32, n. 2, jul-dez, Campina Grande, p. 11-31.
- Caniello, M.; M. Piraux, M. y V. Bastos.. 2013, “Identidade e participação social na gestão do Programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.21, n.1, Rio de Janeiro, p. 84-107.
- Caniello, M.; M. Piraux, M. y V. Bastos. 2013b, “Ideias e práticas na gestão social do Território da Cidadania da Borborema, Paraíba”. *Sustentabilidade em Debate*, v.4 n.2, jul/dez, Brasília, p. 19-40.
- Caniello, M.; M. Piraux, M. y V. Bastos. 2014, “Identidade e diversidade no Território da Cidadania da Borborema”. *Revista Raízes*, v.34, n.1, jan/jun, Campina Grande.
- Corezola, F.; C.D. Oliveira e M.G. Almeida. 2010, “Desafios da governança territorial nos Territórios incorporados ao programa territórios da Cidadania”. Em: Piraux, M. e M. Caniello. (orgs.) *Dossiê território, sustentabilidade e ação pública*, *Revista Raízes*, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1. UFCG, p. 87-96. Campina Grande.
- Dagnino, E.; J. A. Olvera y A. Panfichi (orgs.) 2006, *A disputa pela construção democrática na América latina*. Paz e Terra, Campinas - SP: Unicamp. Rio de Janeiro.

- Delgado, N. y S. Leite. 2015, “O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural”. Em: Grisa C. e S. Schneider (orgs.): *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Editora da UFRGS. Porto Alegre.
- Delgado, N.; S. Leite, S. y P. Bonnal. 2007, *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores locais*. (Cidade). OPPA/CPDA/UFRRJ.
- Doimo, A. M. 1995, *A vez e a voz do popular: Movimentos Sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, Volume-Dumará/ANPOCS.
- Gohn, M. G. 2001, *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. Cortez. São Paulo.
- Grisa, C. e S. Schneider. 2015, “Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil”. Em: Grisa, C. e S. Schneider. (orgs.) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Editora da UFRGS. Porto Alegre.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística *Censo Agropecuário 2006*. Brasília (IBGE).
- Jara, C. 1998, *A sustentabilidade do desenvolvimento local*. IICA; Recife, Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco. Brasília.
- Maluf, R. 2010, “Programas de desenvolvimento rural sustentável e a agricultura familiar no Brasil: enfoques, atores e escalas”. Em: *Dossiê território, sustentabilidade e ação pública (Pirauix, M; Caniello M. – Orgs.) Revista Raízes*, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, Campina Grande, UFCG, p. 19–26.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). 2009, *Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais*. Brasília, MDA/Departamento de Gestão Territorial.
- Oliveira, C. D. Y M. Perafán. 2012, “Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais”. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. Belém, UFPA.

- Oliveira, J.H. 2008. "Programa 'Territórios da Cidadania': uma estratégia de desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica". *Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- Pasquier, R.; V. Simoulin, V. Y J. Weinstein (orgs.). 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., p. 235.
- Perafán, M. et al. 2015, *Doze anos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil: como vamos?* Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), 2015, inédito. Santiago.
- Piroux M. y P. Bonnal. 2011. «Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. O caso do território da Borborema e da Articulação do Semiárido». *Estudos sociedade e agricultura*, 19 (1): 62-87.
- Piroux M., G.S. Azevedo y J.P. Tonneau J.P. 2010. "Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: A realidade e os limites da governança territorial". *Revista Raízes*, 29 (1-2), Campina Grande, UFCG, 97-108.
- Piroux M. 2014. "Avaliar as capacidades institucionais e o desempenho dos dispositivos de governança territorial. O caso dos Territórios da Cidadania no Brasil". *Anais do IX Congresso ALASRU*. México, ALASRU.
- Piroux M. 2015. "Información y procesos de acompañamiento para la evaluación de la Gobernanza territorial: el caso de los Territorios de Ciudadanía nel brasil. Enseñanzas para México". En: *Territorio y gestión del desarrollo. Epistemologías y experiencias*, Red Conacyt (ed.), Gestión Territorial del Desarrollo Rural Sustentable. Mexico, no prelo.
- Rey-Valette H y S. Mathe. 2012. «L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, N. 5 décembre, pp 783 à 804.

- Santos, B. S. 2002. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, Santos, B. S. (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.
- Silva, E.. 2009, *Participação social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. IPEA, (Texto para Discussão nº 1378). Brasília.
- Simoulin, V. 2007, “La gouvernance: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles”. In: Pasquier, R.; V. Simoulin y J. Weinstein. (dir.). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., p. 15-32. Paris.
- Teixera, O. e M. Caniello. 2016. “Fragilidades do financiamento da infraestrutura para o desenvolvimento territorial brasileiro”. Trabalho submetido à XIª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Ciudad de Salto, Uruguay.
- Teixera, O. e M. Caniello. 2016b, “Extensão universitária, governança participativa e desenvolvimento territorial: a experiência dos NEDETs”. In NEVES, F.A.F., *Teoria e prática da Extensão: os usos*. Belém, EDUFPA (no prelo).

GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL

Construyendo un paradigma

César Adrián Ramírez Miranda
María del Carmen Hernández Moreno
Francisco Herrera Tapia
Alfonso Pérez Sánchez
(coordinadores)

GESTIÓN TERRITORIAL
PARA EL DESARROLLO RURAL
Construyendo un paradigma

César Adrián Ramírez Miranda
María del Carmen Hernández Moreno
Francisco Herrera Tapia
Alfonso Pérez Sánchez
(coordinadores)

 Gestión Territorial
del Desarrollo Rural



 Gestión Territorial
del Desarrollo Rural



Gestión territorial para el desarrollo rural

Construyendo un paradigma

César Adrián Ramírez Miranda
María del Carmen Hernández Moreno
Francisco Herrera Tapia
Alfonso Pérez Sánchez
(coordinadores)



Red Gestión Territorial del Desarrollo Rural
Juan Pablos Editor

México, 2016

La obra fue dictaminada por los siguientes especialistas: Dr. Darío Fajardo Montaña de la Universidad del Externado, Colombia; Dr. Javier Delgadillo Macías de la Universidad Nacional Autónoma de México, México; Dra. Mireya Valencia Perafán de la Universidad de Brasilia, Brasil.

Gestión territorial para el desarrollo rural : construyendo un paradigma / César Adrián Ramírez Miranda, María del Carmen Hernández Moreno, Francisco Herrera Tapia y Alfonso Pérez Sánchez, coordinadores. - - México : Juan Pablos Editor, 2016

1a. edición

548 p. : ilustraciones ; 14 x 21 cm

ISBN: 978-607-711-391-1

T. 1. Desarrollo rural T. 2. Gestión territorial

HN49.C6 G47

GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL.
CONSTRUYENDO UN PARADIGMA

de César Adrián Ramírez Miranda, María del Carmen Hernández Moreno,
Francisco Herrera Tapia y Alfonso Pérez Sánchez (coordinadores)

Primera edición, 2016

D.R. © 2016, César Adrián Ramírez Miranda, María del Carmen Hernández
Moreno, Francisco Herrera Tapia y Alfonso Pérez Sánchez

D.R. © 2016, Red Gestión Territorial del Desarrollo Rural Sustentable
Km 38.5 Carretera México-Texcoco
Chapingo, Estado de México, 56230

D.R. © 2016, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19, Col. del Carmen
Del. Coyoacán, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

ISBN: 978-607-711-391-1

Impreso en México/Reservados los derechos

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza
de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)
Distribución: TintaRoja <www.tintaroja.com.mx>

El texto que el lector tiene en sus manos es la segunda obra colectiva de la Red Temática en Gestión Territorial para el Desarrollo Rural Sustentable (Red GTD) y da continuidad a las reflexiones y formulaciones presentadas en el libro *Territorio y gestión del desarrollo. Epistemologías y experiencias* (Hernández, Ramírez y Menéndez, 2015). En diálogo con los integrantes de la Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE) y de la Red de Gestión Territorial para el Desarrollo PAZ, de Colombia, esta segunda obra responde al propósito compartido de profundizar el intercambio internacional de conocimientos y experiencias sobre la gestión territorial para el desarrollo rural, a fin de favorecer los diálogos de saberes y el conocimiento experto hacia la consolidación de un paradigma latinoamericano sobre la gestión territorial.

