Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura

nº22 - janeiro 2009

COLEGIADOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, NOVA INSTITUCIONALIDADE, NOVOS DESAFIOS

Claudio Gustavo Lasa*
Philippe Bonnal**
Silvia A. Zimmermann***

Com o objetivo de definir bases para a implementação das Redes Nacional e Estaduais de Colegiados, o III Encontro Nacional de Colegiados Territoriais (III CODETER), celebrado na cidade cearense de Beberibe, em novembro de 2008, marcou certamente um novo passo na construção institucional do desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro, empreendida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2003. Do ponto de vista quantitativo, o evento congregou mais de trezentas pessoas, pertencentes tanto à sociedade civil como a entidades públicas das três esferas do poder executivo, representando cada um dos 160 territórios já existentes – sejam territórios de identidade ou da cidadania – e também profissionais (governamentais e da sociedade civil) que atuam no apoio técnico ao dispositivo territorial. Durante três dias, os debates e discussões giraram em torno da estratégia para fortalecer a organização, estruturação e o reconhecimento político dos Colegiados Territoriais, mediante a constituição das Redes nacional e estaduais, tendo como princípios a cooperação, a ajuda mútua e a solidariedade entre pessoas que almejam a construção de uma nova sociedade.

Com respeito aos encontros anteriores, o de Beberibe se destacou por apresentar dois aspectos inéditos: em primeiro lugar, nunca antes se enfocara com tanta nitidez os debates na perspectiva de criar mecanismos para a manutenção do processo de desenvolvimento territorial a médio e a longo prazo, havendo ainda a preocupação de criar irreversibilidades capazes de resistirem às mudanças políticas, mesmo que isto não tenha sido mencionado de maneira explícita durante os debates. Em segundo lugar, por ser o último encontro organizado pelo MDA – segundo informou o próprio Secretário do Desenvolvimento Territorial na sua intervenção –, a reunião de Beberibe concede uma responsabilização inédita aos Colegiados, reconhecendo implicitamente uma capacidade de gestão e de ação estratégica aos seus membros. Sendo assim, o processo de desenvolvimento territorial poderia passar de um instrumento de política de Estado a um dispositivo co-administrado pelo Estado e a sociedade civil, no formato de uma rede de governança de políticas públicas.

Cabe lembrar que a temática territorial faz oficialmente parte da política brasileira desde 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito da estrutura administrativa do MDA. Em seguida, a Portaria n°05 de 18/07/2005 (que reconheceu a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais de Identidade) tornou-se o primeiro instrumento legal no caminho das ações territoriais. Estabeleceu-se um processo de debate e construção de identidades territoriais que estimulou não só a ampla participação de atores sociais e redes locais já existentes, mas também a criação de novas redes. O resultado são 160 territórios de identidade presentes nos 26 estados da Federação e Distri-

to Federal. Ainda como parte da legitimação da temática territorial, em fevereiro de 2008 o Governo Federal lançou o Programa Territórios de Cidadania. Basicamente, os focos desse Programa são territórios rurais com precários indicadores econômicos e sociais. A estratégia é reduzir a pobreza a partir de intensa atividade social e de investimentos públicos nos locais considerados os mais desiguais do território nacional. O Programa Territórios de Cidadania, que em 2008 foi anunciado para atuar em 60 territórios, em 2009 estará atendendo 120 territórios.

Portanto, a referência territorial vem ganhando destaque nas ações do Governo Federal, chegando mesmo a orientar secretaria (SDT), portaria e políticas públicas. Contudo, constitui ainda um grande desafio o processo de construção de uma política de Estado, fundamentada na identidade territorial e na delegação crescente da sua administração a um Colegiado composto paritariamente por representes da sociedade civil e do Estado e sua organização em rede; além disso, ocorrem ainda eventuais dificuldades ligadas notadamente às expectativas dos membros dos Colegiados com respeito à Rede (nacional e estaduais), às características do próprio processo participativo e por fim, à legitimidade das decisões estratégicas tomadas pelo Colegiado.

> “Sendo assim, o processo de desenvolvimento territorial poderia passar de um instrumento de política de Estado a um dispositivo co-administrado pelo Estado e a sociedade civil, no formato de uma rede de governança de políticas públicas.”

Inicialmente, é muito provável que sejam muito variadas as expectativas dos membros dos Colegiados Territoriais diante da implantação da Rede Nacional e estaduais dos Colegiados. Alguns Colegiados podem se interessar na troca de experiências em torno dos processos de desenvolvimento realizados nos territórios. Outros ainda podem se sentir motivados pelo fato de que uma Rede poderia garantir maior estabilidade e sustentabilidade ao projeto territorial, em contextos políticos eventualmente adversos às iniciativas territoriais, no caso, por exemplo, de troca de orientação na cúpula do Estado. Outros, ainda, se podem deixar seduzir por um processo que oferece soluções para organizar a descentração ou, até, a descentralização das políticas públicas ao nível territorial, com atribuição de responsabilidades específicas para a rede. Cabe observar que essas distintas motivações são parcialmente compatíveis entre si. No caso da descentralização também existem opções diferentes referentes às modalidades da articulação territorial das políticas públicas, ao papel dos Colegiados Territoriais dentro da coordenação ou ainda ao estatuto jurídico que poderiam ter no marco das instituições públicas. O que se pretende apontar com esta primeira observação é que, embora existam expectativas que canalizem para um consenso em torno da necessidade de criar a Rede nacional e as redes estaduais de Colegiados, esse mesmo consenso pode não se sustentar na hora de definir mais concretamente as funções destas redes.

A segunda interrogação diz respeito ao mecanismo consultivo e à sua participação no processo de construção de projetos coletivos territorializados. Na prática, a participação é um fenômeno complexo que associa tanto dinâmicas coletivas quanto estratégias individualizadas que se legitimam como processo coletivo em função das diferentes cotas de poder e de representação política que exercem os integrantes dos Colegiados. Cabe observar que a ampliação da participação nos Colegiados Territoriais de setores tradicionalmente mais poderosos, econômica e politicamente (como parece ser sugerido desde alguns espaços acadêmicos e políticos), implica no risco de tergiversar ou de se desviar dos princípios de sustentabilidade ambiental e equidade e inclusão social explícitos na política territorial. Contudo, a questão posta é como equacionar nos mecanismos consultivos as cotas de poder e assegurar a equidade decisória, no sentido de fortalecer de fato o desenvolvimento territorial e a participação.

A terceira observação é relativa ao processo de fortalecimento interno para que os Colegiados possam cumprir plenamente com a sua missão de promoção do desenvolvimento territorial e tomarem decisões estratégicas. Isso remete a duas questões: i) o posicionamento do território dentro da organização administrativa da Federação e; ii) a capacitação dos membros dos Colegiados. O fortalecimento político dos territórios no sentido de um posicionamento no mínimo

importante dentro da estrutura política e administrativa da Federação implica em alterar interesses consolidados, inclusive no próprio pacto federativo. Sem dúvida algo muito delicado de ser executado. Além disso, na medida em que o processo se complexifica, há necessidade de mais profissionalismo e habilidades, podendo mesmo chegar a necessitar de eleições formais de representantes por segmentos, para se alcançar uma maior representatividade e pluralidade. De toda forma, para o fortalecimento dos Colegiados, a capacitação de seus membros é fundamental para ampliar suas competências e para assumir novas responsabilidades na implementação das políticas públicas. Essa questão remete também a mudanças na execução dos projetos, programas e investimentos, tradicionalmente setorializados, que devem agora garantir a consolidação de uma visão territorial, abandonando a lógica municipal em prol de uma lógica territorial.

Essas são algumas das questões a serem pensadas tendo em vista que a descentralização é um processo complicado, mais ainda quando se trata de distribuir e compartilhar poder entre Estado e Territórios. Também não se tem clareza se há necessidade de formalizar legalmente as instâncias territoriais e se esta ação está coerente com a ideia de rede, assentada numa articulação mais informal de iniciativas. Não se pode perder de vista que a ideia de rede, mesmo de políticas públicas, se refere geralmente à relação formal ou informal entre atores pertencentes a diferentes instituições, localizados em lugares distintos e em torno do compartilhamento de interesse e/ou ideias. Por sua vez, é interessante aprofundar a potencialidade da Rede para articular sociedade e Estado uma vez que já existem modelos de articulação, como os Conselhos Nacionais, que vem se consolidando como espaços consultivos e deliberativos.

Por fim, sabemos que os Colegiados estão em construção e que o processo de institucionalidade do projeto territorial está em curso. Obviamente que isso por si só é um avanço para a questão territorial entre as políticas públicas brasileiras e da participação popular. No entanto, os acontecimentos têm levantado novos desafios, como os analisados nesse texto, e precisam ser problematizados para que a proposta territorial se fortaleça.

* Sociólogo, Mestre em Desenvolvimento Agrícola CPDA/URFFJ

** Economista, pesquisador do CIRAD (Centre de Coopération Internationale de Recherche Agronomique pour le Développement, França) e pesquisador convidado no CPDA/UFRRJ e OPPA

*** Engenheira agrônoma, Doutoranda CPDA/UFRRJ e Assistente de Pesquisa do OPPA

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores
Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf, Lauro Mattei e Ademir A. Cazella

Assistentes de Pesquisa
Karina Kato e Silvia Zimmermann

Secretária
Diva de Faria

opa Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura

cpda Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrrj.br
Sítio eletrônico: www.ufrrj.br/cpda/oppa

Apoio

CNPq actionaid FAPERJ CIRAD IICA nead Ministério do Desenvolvimento Agrário BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL