

Participação e Aprendizagem Social em Processos de Desenvolvimento Territorial Rural: Evidências de Dois Estudos de Caso no Brasil

Luiz Carlos Beduschi Filho

- Professor Doutor junto à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP).
- Engenheiro Agrônomo (Esalq/USP).
- Mestre e Doutor em Ciência Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (Procam/USP).

Resumo

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

Palavras-chave:

Participação social; Aprendizagem social; Governança local; Desenvolvimento territorial rural; Desenvolvimento regional-Minas Gerais; Desenvolvimento regional-Ceará; Mobilização social.

1 – INTRODUÇÃO

As experiências analisadas neste artigo distinguem-se de tantas outras por uma clara aposta na diversificação dos horizontes da mobilização social para a promoção do desenvolvimento. Elas partilham a hipótese segundo a qual melhores resultados serão obtidos se a mobilização social for diversificada socialmente – não participam apenas agricultores, mas um conjunto muito mais amplo de atores sociais; diversificada organizacionalmente – não participam apenas atores governamentais, mas também Organizações Não-Governamentais (ONGs), empresários e seus órgãos de representação, universidades, bancos, por exemplo; e diversificada geograficamente – a ação coletiva se organiza de forma a extrapolar os limites municipais.

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

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

O que se destaca nessas experiências é o rompimento com a reprodução monótona, no âmbito dos vários conselhos gestores espalhados pelo Brasil, de padrões setoriais, pouco diversificados e com forte ênfase municipal da participação social. Para Evans (2003), “os resultados frustrantes da monocultura institucional sugerem que a ‘virada institucional’ assuma o ‘enfoque de capacidade’ de Amartya Sen, que defende com firmeza um foco em instituições que envolvem ‘debate e intercâmbios públicos’”. Já Sabel e Zeitlin (2005), ao analisarem a nova arquitetura dos experimentos de governança nos países europeus, colocam a ênfase no papel da aprendizagem através da interação entre atores diferenciados.

A hipótese central do estudo foi formulada, portanto, da seguinte maneira: o que explica a alteração de comportamentos dos atores é a sua inserção em um dinâmico processo de aprendizagem social possibilitado pela interação em instâncias colegiadas com contornos organizacionais que estimulam a diversificação – social, or-

ganizacional, geográfica – da participação na elaboração de estratégias de desenvolvimento regional.

O artigo está dividido em 4 partes, além dessa introdução. No item 2, discute-se o sentido atual que assumem experiências de promoção do desenvolvimento territorial, de forma a situar as experiências analisadas no contexto mais amplo das transformações recentes que fazem com que, diferente do que se poderia esperar, a localidade assumira papel central no debate renovado sobre desenvolvimento. O interesse nessa escala reflete, de certa forma, a insatisfação com os resultados das políticas tradicionais de desenvolvimento regional, em que o Estado influenciava diretamente as decisões de localização de empresas (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004).

O item 3 retoma o problema de pesquisa e a hipótese que orientaram o trabalho de investigação e apresenta os procedimentos metodológicos empregados durante a pesquisa de campo.

Em seguida, no item 4, discutem-se as experiências da região Centro Sul/Vale do Salgado, no Ceará, e da região Noroeste, em Minas Gerais. Nessas duas regiões, foram criados arranjos organizacionais para a promoção do desenvolvimento regional que permitem e estimulam o surgimento de comportamentos cooperativos entre diferentes atores que se estruturam ao redor de novas ações coletivas que extrapolam limites sociais, organizacionais e municipais.

Por último, no item 5, são apresentadas e discutidas as principais conclusões do estudo.

2 – A EMERGÊNCIA DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL NA AMÉRICA LATINA

As experiências analisadas neste artigo estão inseridas no marco de um projeto experimental conduzido pelo Escritório Regional para a América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO/RLC). O Projeto de Desenvolvimento Regional conduzido por essa organização internacional orientou e estimulou, de forma sistemática e normativa, a adoção de práticas que efetivamente orientavam-se por uma “abordagem territorial do desenvolvimento rural” (FAO, 2006). De fato, como sugere Favareto (2006), a maioria das agências internacionais reorientou, recente-

mente, seu discurso sobre o desenvolvimento rural, assumindo o território como elemento-chave. Passar da retórica à prática é considerado, no âmbito dessas organizações, um desafio fundamental.

Assim, a partir do início de 2004, foram identificadas 11 regiões de três países – Brasil, México e Chile – nas quais estavam acontecendo esforços de promoção do desenvolvimento de áreas rurais com um enfoque marcado, pelo menos retoricamente, por uma abordagem territorial. O projeto tinha como hipótese fundamental a idéia de que era possível, através da criação de espaços concertados de participação social, que extrapolassem os limites setoriais, governamentais e municipais, elaborar planos regionais que gerariam as condições apropriadas para o surgimento de projetos inovadores, que contribuiriam para o desenvolvimento daquelas localidades e, ao mesmo tempo, alterariam as relações de poder local. Buscava-se, portanto, estimular um processo de mudança institucional e econômica em localidades rurais.

A constatação de que a superação da pobreza e a promoção do desenvolvimento em áreas rurais não dependem exclusivamente do crescimento do setor agropecuário influenciou definitivamente a renovação da agenda das principais agências de cooperação internacional, ainda que sob diferentes abordagens.

Por outro lado, a redescoberta da dimensão territorial do desenvolvimento, proporcionada por um conjunto de estudos sobre aglomerações produtivas, dos quais o mais emblemático parece ser o de Bagnasco e Trigilia (1993) sobre os novos distritos industriais italianos, influenciou também as organizações que atuam no campo do desenvolvimento rural. Ao destacar a importância dos vínculos sociais localizados para o desenvolvimento, essa renovação conceitual estimulou a busca por novas abordagens. Se os vínculos sociais, forjados pelas relações que historicamente se estabelecem em um determinado território, são tão importantes para o desenvolvimento, como sugere boa parte da literatura (BAGNASCO; TRIGILIA, 1993; PUTNAM, 1996; DURSTON, 2002), a conclusão, de caráter marcadamente voluntarista, não poderia ser outra: do ponto de vista de quem tem que dar respostas concretas para os dilemas do desenvolvimento, é necessário, então, criar, e colocar em prática, instrumentos e mecanismos que potencializem a vinculação dos

atores sociais, de forma a gerar impactos positivos no desenvolvimento de determinadas localidades.

A constatação de Favareto (2006), portanto, é bastante precisa em afirmar que o discurso do desenvolvimento territorial não veio acompanhado, ainda, da necessária mudança institucional. De certa maneira, a abordagem territorial do desenvolvimento rural, pela própria fragilidade das análises existentes, ou pela profusão de experiências difusas e desconectadas, suscita uma curiosidade que estimula a busca por novas respostas, em especial no caso de uma organização eminentemente técnica, de ordem prática e operacional.

Em um documento apresentado e discutido na 29ª Conferência Regional da FAO para América Latina e Caribe, realizada em abril de 2006, essa organização assume que:

[...] las limitaciones cada vez más reconocidas de los abordajes tradicionales del desarrollo rural, han generado en el ámbito académico y de las agencias internacionales un aparente consenso sobre la necesidad de adoptar un abordaje territorial para las políticas, programas y proyectos destinados a superar la pobreza en áreas rurales. [...] Sin embargo, el aparente consenso conceptual alrededor de la importancia de un abordaje territorial no ha logrado aún traducirse en un instrumental operacional y en un acervo de buenas prácticas que orienten la realización de mejores intervenciones público-privadas en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza (FAO, 2006).

Este documento oficial da FAO permite constatar que essa organização assume claramente suas atuais limitações, de ordem prática e cognitiva, relacionadas à implantação da abordagem territorial do desenvolvimento rural, ou seja, assume que sabe muito pouco sobre como se faz, na prática, para aplicar a abordagem territorial do desenvolvimento rural.

O Projeto de Desenvolvimento Regional, portanto, foi concebido como uma oportunidade de aprender, a partir do acompanhamento de processos localizados, como a abordagem territorial do desenvolvimento rural pode ser colocada em prática em países latino-americanos.

A equipe do projeto identificou, com o apoio de autoridades nacionais¹ com as quais a FAO tem projetos de

¹ No México, a principal fonte de consulta foi a Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), através da sua Subsecretaría de Desarrollo Rural. No Brasil, foram consultadas

cooperação técnica, experiências subnacionais em que estivesse ocorrendo algum tipo de ação de planejamento orientada por uma visão territorial do desenvolvimento. Essas experiências, conduzidas por governos subnacionais (governos de Estado nos casos do Brasil e México, intendência regional, no caso do Chile), foram analisadas, de forma a identificar aquelas localidades nas quais seriam realizadas as atividades do projeto. A primeira condição para a inclusão no projeto era que as instâncias governamentais subnacionais participassem ativamente de um processo de aprendizagem sobre desenvolvimento territorial. Procurou-se deixar claro, desde o início do projeto, que não existia, ainda, um modelo de desenvolvimento territorial rural definido e que cada uma das regiões teria que construir seu próprio caminho.

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

O mais importante a destacar aqui é a ênfase colocada na aprendizagem social, entendida como um processo em que a interação em um ambiente formado por diferentes atores permite e estimula o surgimento de inovações. É esse exatamente o sentido adotado por Sabel (2004) quando utiliza a expressão *learning by interacting* para definir um dos traços mais marcantes do capitalismo contemporâneo. Também Storper (1995) sugere que grande parte das experiências de sucesso em países em desenvolvimento está exatamente nas regras de coordenação,

formais e informais, que garantem e facilitam processos de aprendizagem.

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

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

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

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

Já os esperançosos, na terminologia de Cortes (2005), sustentam que os interesses dos atores sociais tradicionalmente excluídos dos processos de decisão passariam a ser considerados, e os gestores de políticas

a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, do Ministério de Integração Nacional (MI). No Chile, foi consultada a Sub-Secretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) do Ministério de Planejamento (MIDEPLAN).

públicas e as burocracias governamentais seriam induzidos a tomar decisões levando em conta tais interesses. Os fóruns participativos favoreceriam o aperfeiçoamento dos modos limitados de participação política típicos das democracias representativas e dificultariam a manutenção de padrões autoritários de decisão e de formas clientelistas de relação entre governos e interesses sociais.

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

Porém, processos participativos envolvem, na maioria das vezes, uma revisão de posturas, tanto dos atores governamentais, que passam a ter seu poder questionado pela participação da sociedade, quanto dos atores privados, que têm que assumir um papel mais ativo na definição de políticas e programas.

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

Mas, se a cooperação público-privada e as novas formas de governança apresentam todas essas vantagens, por que é tão difícil de concretizar-se? Ou, mais bem colocado, o que é que pode contribuir para que esses esquemas inovadores de articulação de atores efetivamente ocorram naquelas localidades em que

não existe uma tradição tão grande de trabalho em forma de parcerias?

3 – OS TERRITÓRIOS COMO ESPAÇOS DE DISPUTAS E APRENDIZAGEM SOCIAL

Um questionamento importante que a pesquisa pretendeu responder era o seguinte: o que fazia com que, nas situações observadas, variados atores, que não tinham vínculos anteriores de cooperação, participassem ativamente de processos coletivos de planejamento para o desenvolvimento regional?

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

Para responder essas perguntas, as noções de campo, *habitus* e interesse, formuladas por Bordieu e Wacquant (2005), foram bastante úteis. Um campo é um conjunto de relações objetivas e históricas entre posições ancoradas em certas formas de poder (ou capital), enquanto o *habitus* consiste em um conjunto de relações históricas “depositadas” dentro dos corpos dos indivíduos sob a forma de esquemas mentais e corporais de percepção, apreciação e ação.

Cada campo prescreve seus valores particulares e possui seus próprios princípios reguladores. Esses princípios delimitam um espaço socialmente estruturado no qual os agentes lutam, segundo a posição que ocupam nesse espaço, seja para alterar ou para preservar suas fronteiras e sua forma. Assim, um campo pode ser entendido como um espaço de conflito e competição, no qual os participantes disputam o monopólio sobre o capital específico associado ao campo e o poder de decretar a hierarquia e as taxas de conversão entre todas as formas de autoridade do campo de poder. No transcurso das lutas que travam os atores, a própria configuração do campo é modificada pelas alterações na distribuição e no peso relativo das formas de capital, o que dá a qualquer campo um dinamismo histórico e uma maleabilidade que descarta o inflexível determinismo do estruturalismo clássico (BOURDIEU; WACQUANT, 2005).

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

A idéia de construção social dos territórios está bastante articulada a esse raciocínio. Os territórios não são receptáculos neutros para as ações dos atores, mas verdadeiros protagonistas do seu próprio desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2003).

A ação coletiva pode ser entendida, portanto, como um jogo em que os participantes, expostos a uma situação de ação, empreendem esforços conjuntos, com as habilidades de que dispõem, em busca de determinados objetivos que vão além do interesse individual e, ao fazê-lo, através da interação, modificam o sentido de suas ações. As possibilidades de que a ação coletiva ocorra estão relacionadas, portanto, não só aos interesses individuais, mas também a dotações assimétricas de poder e habilidades sociais (FLIGSTEIN, 2001) entre os atores em determinados campos. É o que faz Meyer-Stamer (2004) sugerir a inclusão, nas análises, de maior ênfase na dimensão política (*politics*) do desenvolvimento, considerando de forma explícita os conflitos políticos e os interesses contraditórios que lhe são inerentes.

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

Foram entrevistados variados atores, representantes dos distintos segmentos sociais que participam dos processos analisados: agricultores, representantes de sindicatos, ONGs, empresários e seus representantes, prefeitos, vereadores, secretários municipais, secretários estaduais, funcionários públicos municipais e estaduais, artesãos, pescadores, professores e investigadores de entidades de ensino superior, técnicos de organizações locais e comerciantes.

Foram conduzidos grupos focais com prefeitos municipais, com a diretoria dos Conselhos Regionais, com atores diversos de um mesmo município, com agricultores e com secretários municipais. Buscou-se criar, nes-

ses exercícios, as condições para que os atores expressassem, de forma pública, idéias e percepções a respeito dos processos que estavam vivenciando, contrastando suas opiniões com as dos outros participantes.

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

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

Além disso, foram utilizadas técnicas de observação participante. O pesquisador participou de um número expressivo de reuniões, seminários e mesas de negociação realizados nas localidades em estudo. As observações foram registradas no caderno de campo, indicando data, participantes, assuntos discutidos, decisões tomadas e reações dos participantes.

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

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

4 – ESPAÇOS PÚBLICOS DE DELIBERAÇÃO E PLANEJAMENTO: OPORTUNIDADES PARA A APRENDIZAGEM SOCIAL

Este item apresenta e analisa elementos das experiências das duas localidades estudadas – a região Noroeste do Estado de Minas Gerais e a região Centro-Sul/Vale do Salgado, no Estado do Ceará – de forma a apresentar evidências empíricas que corroborem a hipótese formulada.

4.1 – A Experiência da Região Centro-Sul/Vale do Salgado, no Estado do Ceará²

O Estado do Ceará tem uma população de aproximadamente 7,5 milhões, e seus habitantes estão entre os mais pobres do Brasil, com um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de cerca da metade do do país. Nos últimos anos, apresentou índices de crescimento econômico relativamente elevados quando comparado com os de outros Estados do Nordeste, fruto principalmente de uma sucessão de governos estaduais que adotaram um viés “anticoronelista” e modernizante que favoreceu a adoção de métodos modernos de gestão e investimentos em infra-estrutura, que tiveram como resultado a ampliação da capacidade de atração de indústrias para alguns municípios da região³. Por outro lado, esse crescimento econômico não se traduziu em diminuição significativa da pobreza e das desigualdades. Em especial, parece ter afetado mais a região metropolitana, enquanto as áreas rurais do “interior” do Estado seguem sofrendo com as condições agrícolas instáveis e dificuldades em gerar novas atividades não-agrícolas competitivas. A principal conclusão é que o crescimento da economia do Ceará, desde 1985, não contribuiu significativamente para a redução da pobreza e das desigualdades (BAR EL, 2005).

A criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR)⁴ foi uma das formas de materializar a intenção de “interiorizar o desenvolvimento”.

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

pais municípios dessa região), Sobral, e Iguatu (município central da Região Centro-Sul/Vale do Salgado); 13 Centros Terciários ou Regionais – Acaraú e Aracati, Baturité, Brejo Santo, Camocim, Campos Sales, Canindé, Crateús, Itapipoca, Jaguaribe, Quixadá, Quixeramobim, Tauá, Tianguá –, que cobrem uma área total de influência de 79 municípios⁵. Outros 49 municípios não estão localizados nas áreas de influência de nenhum centro secundário ou terciário, o que faz com que se busque incorporá-los à área de influência do centro mais próximo ou direcionar a eles políticas específicas de atenção.

A hierarquização proposta passou, então, a servir de orientação para a implantação da política de desenvolvimento regional. O pressuposto por trás dessa opção está claramente inspirado na idéia de pólos de crescimento (PERROUX, 1955), ainda que reformulada pelos profissionais da SDLR com o apoio dos pesquisadores da Universidade de Ben Gurion, de Israel (BAR EL, 2005).

Foram utilizados dois instrumentos que nos interessam aqui, os Escritórios de Desenvolvimento Regional (EDRs) e os Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs), que são discutidos a seguir, à luz da experiência da Região Centro-Sul/Vale do Salgado.

Os EDRs foram implantados, inicialmente, de acordo com a regionalização proposta pela SDLR, nos municípios considerados como centros secundários. A concepção desses EDRs, entendidos como unidades de desenvolvimento econômico regional, busca, segundo a SDLR, dar poder às forças de desenvolvimento local e regional. Eles estariam (os EDRs) capacitados para coordenar – no nível local e regional – os esforços de desenvolvimento iniciados pelo governo, local ou central, ou pela população local, e implementá-los em contato estreito com a população local. (CEARÁ, 2004).

Busca-se, com os EDRs, alcançar um tipo de economia de escala para a ação pública que reforce os elos entre os diferentes segmentos sociais e econômicos atuando na região⁶ e contribua para aumentar seu dinamismo.

² As informações utilizadas nesse item foram obtidas a partir de entrevistas com técnicos da SDLR e da leitura de distintos documentos disponibilizados por eles ao autor. O principal deles, e a que se faz referência constante, é o livro *Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da Pobreza e Desigualdade: o modelo do Ceará* (BAR EL, 2005).

³ A mais importante obra sobre esse processo no Estado do Ceará é, sem dúvida, o livro de Judith Tendler, *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica* (TENDLER, 1998).

⁴ A partir de 2007, a estrutura da SDLR foi incorporada na Secretaria das Cidades. Uma análise das atribuições desta nova secretaria estadual indica que, grosso modo, os principais programas e ações desenvolvidos pela SDLR estão tendo continuidade, como os Escritórios Regionais, os Planos de Desenvolvimento Regional e os Arranjos Produtivos Locais (APL).

⁵ Acaraú e Aracati são considerados como um único Centro Terciário.

⁶ A experiência recente do Reino Unido, com a implantação de Agências Regionais de Desenvolvimento, está orientada no mesmo sentido (BENTLEY; GIBNEY, 2000). De fato, a criação de Agências de Desenvolvimento de alcance regional parece ser uma das principais apostas para operacionalizar processos de desenvolvimento regional. No México, desde o início de 2005, iniciou-se um processo de implantação de ADRs, no marco da Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

mo. Sua função é apoiar a coordenação das ações das diferentes secretarias estaduais na região, além de envolver-se diretamente na implementação dos instrumentos de que dispõe a SDLR.

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

Os PDRs foram concebidos como instrumento de orientação da ação pública. Pretendiam construir uma visão compartilhada de futuro entre um conjunto amplo de atores sociais – públicos e privados, de diferentes segmentos econômicos e sociais, e que pertencessem a um conjunto determinado de municípios – através da identificação das principais limitações para o desenvolvimento regional, assim como de estratégias para a sua superação, traduzidas em projetos específicos e demandas específicas e articuladas de investimento. Associada aos PDRs, previa-se a implantação de um espaço permanente de participação, na forma de um Conselho de Desenvolvimento Regional, que pudesse gerar outros resultados que não somente uma melhor orientação da ação pública. Para a SDLR, “[...] esses esforços levariam à criação do reforço do capital social regional, considerado hoje pela maioria de especialistas em desenvolvimento como um elemento crucial para o desenvolvimento de regiões periféricas” (CEARÁ, 2004).

A região Centro-Sul/Vale do Salgado surge com essa denominação após o processo de planejamento para o desenvolvimento regional que teve início em 2002.

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

As análises técnicas, fundamentadas em estudos de caráter prioritariamente econômico, excluíam três dos municípios que atualmente conformam a região, inicialmente denominada região Centro-Sul: Baixio, Umari e Ipaumirim não faziam parte da delimitação definida pelo governo estadual para a região Centro-Sul. Entretanto, quando foi lançada na região a idéia de planejamento do desenvolvimento regional, os atores desses municípios rapidamente mobilizaram argumentos que justificavam a sua inserção

no processo, o que levou à modificação da própria denominação da região. A agregação do Vale do Salgado à denominação da região é considerada pelos participantes do Conselho de Desenvolvimento Regional como um resultado importante da mobilização social dos atores desses municípios.

Esse é um exemplo interessante de superação de um problema recorrente relacionado à delimitação dos territórios. Enquanto o Estado central busca definir, com argumentos técnicos e objetivos, os limites geográficos para as ações de planejamento, “decretando” territórios de forma tecnocrática, as populações locais utilizam referências históricas e relações de proximidade para “construir” e demarcar os limites dos seus territórios. Essa é uma situação que coloca em conflito duas formas alternativas de enxergar os territórios, e que demanda um processo de negociação entre os atores que pode levar, como nesse caso, a uma reformulação da própria visão que cada um tem do território em questão. Nesse caso, os atores governamentais tiveram que rever os seus argumentos técnicos, que, embora bem fundamentados em estudos de concentração de atividades econômicas, não incorporavam a visão dos atores locais. Esses, por sua vez, têm que encontrar argumentos sólidos que garantam que o seu interlocutor vai considerar válida a sua argumentação, além de conseguir o apoio de atores de outros municípios que corroborem a existência de relações de proximidade que justifiquem a sua inclusão no processo de planejamento.

Uma vez superado o debate sobre a delimitação territorial da região Centro-Sul/Vale do Salgado, iniciou-se um processo de mobilização para a formulação do Plano de Desenvolvimento Regional. A orientação básica da equipe que estava coordenando o processo era estimular que os atores locais identificassem os principais desafios e oportunidades para o desenvolvimento da região e formassem uma estratégia de desenvolvimento regional que apresentasse um conjunto coerente de projetos estruturantes que seriam financiados pelo governo do Estado através das suas distintas secretarias setoriais.

Em um evento realizado no município de Icó, durante o qual foram revistos os projetos territoriais e consolidada a estrutura do Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR), participaram mais de 200 pessoas. O Conselho de Desenvolvimento Regional foi reestruturado com 45 participantes, sendo 1/3 de representantes do poder público, das distintas esferas governamentais (nacional, estadual e

municipal) e 2/3 de representantes da sociedade civil. Um “grupo de parceiros regionais” foi constituído com a participação formal de mais de 230 representantes de organizações locais, conformando a base de sustentação política do conselho, que conta com uma estrutura de coordenação formada por um grupo gestor composto por 1 Presidente, 1 Coordenador Político, 1 coordenador Executivo e 5 Coordenadores de Câmaras Temáticas (Agricultura e Pecuária; Comércio, Indústria e Serviços; Educação, Saúde e Serviços Sociais; Infra-estrutura e Meio Ambiente; Turismo e Cultura). Os membros do grupo gestor são escolhidos anualmente entre os membros do conselho, e têm a tarefa de organizar e gerenciar as ações do conselho.

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

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

Um dos exemplos disso é que a participação no CDR permitiu que um conjunto de atores se articulasse em torno de uma atividade produtiva importante na região⁷. No açude de Orós, localizado no município de mesmo nome e importante reservatório de água na região, exis-

⁷ Outras ações poderiam ser analisadas, mas as limitações de espaço permitem apresentar apenas esse caso como exemplo.

tem duas comunidades de pescadores artesanais que têm na pesca a sua principal atividade econômica. Em geral, comercializavam os peixes *in natura* em mercados locais. A alta perecibilidade do produto colocava-os em uma posição relativamente desfavorável, principalmente quando tinham bastante oferta de peixes. Pois bem, nessas comunidades foi implementado um projeto do Ministério de Integração Nacional, no âmbito do então Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (Prona-ger), que estimulou a produção de peixes, em especial de Tilápia do Nilo (*Oreochromis niloticus*), em tanques-rede. A identificação dessa experiência já em andamento no açude de Orós por parte da equipe da SDLR que conduzia o processo de formulação do Plano de Desenvolvimento Regional levou à incorporação do tema na agenda do Conselho de Desenvolvimento Regional, o que possibilitou que outros atores tomassem conhecimento e identificassem possibilidades de cooperação. A prefeitura municipal, a SDLR e a Secretaria Estadual de Emprego e Trabalho (Sete) contribuíram com recursos financeiros para a realização de capacitação e, posteriormente, para a instalação de uma agroindústria municipal. Nesse momento do financiamento, também o Banco do Nordeste, que participa de forma ativa no CDR, contribuiu. Esse alinhamento de esforços possibilitado pela circulação de informação entre atores diferenciados no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Regional é que permitiu, em grande parte, que a associação de pescadores atualmente produza hambúrguer, filé, lingüiça, bolinha e risólis de peixe.

A agroindustrialização permitiu aos pescadores agregar valor ao seu produto, porém, mais importante: deu a eles um espaço maior de manobra que ampliou a sua capacidade e poder de negociação nos mercados locais. Em outubro de 2005, com o processo de produção dominado e capacidade de oferta para mercados estáveis, a Associação de Pescadores da Comunidade Sítio Jurema procurou o Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) para solicitar apoio para a abertura de canais de comercialização. Foram viabilizadas, com o apoio do Instituto Centro de Ensino Tecnológico (Centec), da SDLR e da Sete, reuniões com as Câmaras de Diretores Lojistas de Iguatu, Icó e Acopiara. Essa ação acabou por gerar novos negócios para a Associação, viabilizados pela interação no âmbito do CDR de um conjunto de atores que orienta na mesma direção seus esforços.

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

Mais uma vez, a circulação de informações entre os atores foi a pedra de toque para a inovação no processo produtivo. Os profissionais do Centec envolvidos com o tema da piscicultura conheciam experiências de curtimento de pele de peixe para o aproveitamento como couro. Em conversas com outros atores, como o gerente regional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), identificaram uma oportunidade de trazer para a associação de pescadores um curso de processamento do couro de peixe e de fabricação de sabão com a “barrigada”, que antes era jogada diretamente no açude. Outro passo importante nesse processo de articulação de atores e aprendizagem pela interação foi a incorporação de uma Associação de Artesãos do município de Orós (Assoart). Esta associação foi estimulada a utilizar de forma artística o couro de peixe, um novo produto que passaria a incorporar-se ao cotidiano de parte dos seus associados. A Sete disponibilizou a consultoria de um profissional de *design* que ajudou os artesãos a melhorar o acabamento das peças que eles já estavam fazendo, como carteiras, bolsas, cintos, pastas para eventos, chaveiros, chapéus, entre outros objetos que a criatividade lhes permite produzir.

Esse é um dos exemplos mais significativos de como, ao longo de um processo de interação, distintos e variados atores vão encontrando formas de cooperação que lhes permite ajustar seus comportamentos em uma trama de relações que vai tornando-se mais complexa e expandindo o alcance das suas ações. Nesse sentido, a inovação pode ser entendida, como sugere Storper (1995), como uma verdadeira ação coletiva. A aprendizagem e a interação são os elementos centrais do processo de inovação tecnológica (ALBAGLI; MACIEL, 2004; LUNDVALL, 2002).

A partir da inserção em espaços compartilhados por um conjunto variado de atores, estes vão transformando suas próprias posturas, identificando possibilidades de cooperação onde elas antes não existiam. A cooperação em torno de ações concretas, que buscam alterar os condicionantes do desenvolvimento em um espaço geográfico delimitado, acaba por alterar a própria estrutura em

que se movimentam os agentes, ou seja, vão sendo empurradas para mais longe as limitações que impediam que se concretizassem ações cooperativas entre eles.

4.2 – A Experiência do Noroeste de Minas Gerais

A região noroeste de Minas Gerais está formada por um conjunto de 23 municípios que se caracterizam por sua grande extensão territorial, baixa densidade populacional e uma economia bastante articulada às atividades agropecuárias. É marcada por uma estrutura produtiva dual, que influencia diretamente as correlações de força entre os atores e as possibilidades de geração de consenso entre eles a respeito do futuro do território. Sem dúvida, são os agricultores patronais os que desfrutam de maior influência política na região, o que é evidenciado pelo fato de a maioria dos prefeitos dos municípios do noroeste serem oriundos desse segmento social.

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

A própria identificação dos limites territoriais do noroeste de Minas Gerais é um objeto de disputa dos mais interessantes, configurando-se como um campo em que distintos atores utilizam suas habilidades para tomar e assegurar as melhores posições. A fragilidade das relações intermunicipais torna essa região um campo fértil para as diversas tentativas de delimitação territorial promovidas por um conjunto bastante diversificado de atores públicos, em especial no nível federal⁸.

Foram identificadas nessa região diversas iniciativas que ilustram a aparente tensão entre a ação do Estado, em sua busca por novos espaços de intervenção, e os processos históricos que conformam a identidade dos territórios (BEDUSCHI FILHO, 2006, 2007).

Dada essa indefinição, e mesmo a disputa pelos limites territoriais do noroeste de Minas Gerais, o que se

⁸ Foram identificadas ações do Ministério de Integração Nacional, do Ministério do Meio Ambiente, com as Agendas 21, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, para citar apenas algumas das intervenções federais na região.

poderia esperar dos atores locais, em especial dos prefeitos municipais, dada a existência de dois importantes programas federais na região, era uma postura de acomodação com relação ao tema. De certa forma, os incentivos dos programas federais vão chegar aos municípios pelo simples fato de estarem incluídos nos programas e cumprirem as regras mínimas estabelecidas pelo governo federal. O que faz, então, que considerem importante o tema da delimitação territorial, a ponto de lançar-se em uma aventura de planejamento que supõe a própria revisão, e reconstrução, dos limites territoriais da região, não mais de forma burocrática, mas ao redor de um projeto de desenvolvimento que envolve a sociedade civil?

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

Obviamente, esse relativo consenso não foi obtido sem atritos e tensões. Ao contrário, envolveu um processo de intensa negociação, através do qual alguns atores foram convencidos por outros de que era importante diversificar a participação social nos espaços de deliberação.

Em linhas gerais, a idéia era constituir um novo arranjo institucional que ampliasse as oportunidades de inserção produtiva dos segmentos menos privilegiados, contribuísse para dinamizar a economia local e fosse conduzido de forma a garantir a utilização racional dos recursos naturais da região, articulando as iniciativas de promoção do desenvolvimento que já existissem na região. Uma pretensão que estava totalmente de acordo ao que o planejamento estratégico da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater/MG), organização que conduziu o processo na região, havia definido como sua principal missão: promover o desenvolvimento sustentável.

A condução de um processo de planejamento para o desenvolvimento territorial, ainda que orientada por um método participativo (MINAS GERAIS, 2004), tinha ainda uma clara limitação: o público-alvo participante do processo de planejamento era composto prioritariamente por agricultores familiares e assentados rurais, o público com o qual os extensionistas estão acostumados a trabalhar. Em uma região que concentra, ao mesmo tempo, agricultores altamente tecnificados e agricultores familiares e assentados rurais com grandes dificuldades de inserção social e produtiva, a Emater/MG optou por trabalhar diretamente com os agricultores familiares e assentados através de suas organizações e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

Essa opção, questionada por outros segmentos sociais, em especial pelos agricultores patronais e por empresários dos setores secundário e terciário, foi revista, não sem hesitação, pelos técnicos de campo, mas com um apoio declarado da direção da Empresa, o que levou à ampliação dos horizontes da estratégia de desenvolvimento regional proposta.

A decisão de envolver outros atores, entretanto, não se daria sem explicitar o conflito entre os diferentes segmentos. Ao tentar ampliar os limites de participação no processo, a equipe que o conduzia encontrou na Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG) uma reação inicialmente negativa. O pólo regional da Fetaemg congrega os vários sindicatos de trabalhadores rurais da região, com atuação permanente em 22 municípios. Quando foi lançada a idéia de constituir uma instância de discussão dos rumos do desenvolvimento da região noroeste, e apoiada na determinação inicial da Emater/MG em priorizar os agricultores familiares, a coordenação regional da Fetaemg encontrou na constituição desse novo campo um espaço privilegiado para sua atuação. De fato, estimulou a participação dos sindicatos municipais de trabalhadores nas atividades promovidas pela Emater/MG, com o objetivo claro de posicionar-se nessa nova iniciativa que estava mobilizando a região. Dessa forma, ao se tentar ampliar os limites do campo, incorporando outros atores que não apenas os agricultores familiares e assentados, essa organização reagiu de forma a garantir, através da mobilização de seus associados, um espaço em que, ainda que de forma partilhada com outros atores, pudesse exercer um elevado grau de influência.

Ao forçar a constituição de um Conselho Territorial do Noroeste (Coten), a Emater/MG criou as condições objetivas para a explicitação de um conflito tácito entre agricultores patronais e familiares: durante um confuso processo de votação, a presidência do conselho ficou em mãos dos agricultores familiares, mas se incorporaram ao Coten representantes de outros segmentos.

Um caso ilustrativo foi a incorporação do segmento empresarial à dinâmica do Coten, representado por uma empresa agroindustrial com atuação na região. Essa empresa produz e processa condimentos como pimenta-do-reino, pimentão, entre outras espécies vegetais. Atualmente, importa mais de 50% da matéria-prima utilizada em sua fábrica, localizada no município de Brasilândia de Minas, de outras regiões do país ou de países como a Índia e outros da África. Na visão do seu gerente-técnico, envolver-se no processo de elaboração de uma estratégia de desenvolvimento territorial significa uma oportunidade de estreitar os laços com um segmento social (agricultores familiares e assentados) que pode ser bastante importante, tanto para reduzir os custos da empresa quanto para tornar mais estáveis as relações de vizinhança:

[...] se os agricultores familiares e os assentados que têm suas terras próximas à área da empresa puderem produzir a matéria-prima de que necessitamos, para a empresa seria muito melhor comprar deles do que importar [...] os custos seriam muito menores, o controle do processo produtivo seria maior, até porque a empresa já domina a tecnologia de produção e está disposta a disponibilizá-la para eles [...] poderiam ser feitos contratos de compra com os agricultores assentados, e ganhariam tanto a empresa como os assentados, o que é bom para a imagem da empresa [...] a Emater pode apoiar fornecendo assistência técnica, teríamos que ver a questão do financiamento com os bancos [...] é questão de sentar junto e colocar em prática um projeto. (Entrevista concedida ao autor pelo gerente-técnico da empresa).

Do ponto de vista dos assentados, a articulação com essa empresa era vista como algo improvável. Havia mesmo, segundo suas lideranças, uma verdadeira desconfiança a respeito dos interesses da empresa em participar do processo. Porém, essa desconfiança parece estar-se transformando em uma possibilidade de cooperação:

[...] essa conversa pode ser interessante para os assentados... teriam outra fonte de renda, através da diversificação... uma lavoura de ½ ha de pimenta do reino pode ser tocada por um filho, que teria um negócio dele e não ia querer ir para a cidade... tem que ver as condições, porque o senhor sabe, os assentados desconfiam de uma empresa grande, mas já tem alguns interessados em

conversar. (Entrevista concedida ao autor pelo presidente de uma das cooperativas de assentados da região).

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

Os espaços regionais de participação e planejamento constituem-se, portanto, como campos de deliberação alternativos às disputas que ocorrem no interior dos municípios e possibilitam o surgimento e fortalecimento de relações cooperativas entre atores que anteriormente não partilhavam qualquer tipo de ação coletiva. Porém, a constituição de um coletivo de organizações, por mais representativo que seja, das forças de uma região não pode subestimar a importância da dimensão política que é inerente a qualquer processo de interação humana. Ou seja, os contornos de qualquer espaço colegiado, como um fórum ou um conselho, serão o resultado do processo de negociação entre os atores que consideram importante disputar o tema, ou seja, entre os atores que estão interessados em disputar as posições e formas de capital que estão em jogo no campo.

5 – CONCLUSÕES

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

Foi possível identificar, tanto no Ceará quanto em Minas Gerais, um processo de ampliação das possibilidades de cooperação para a execução de projetos que é resultado de um processo gradual de aprendizagem entre atores com trajetória, posturas e interesses diferenciados.

A inovação institucional que representa, no caso do Ceará, a implantação dos Escritórios de Desenvolvimento Regional, organicamente vinculados aos Conselhos de Desenvolvimento Regional, permite ao governo do

Estado rever e alterar comportamentos, tornando-se mais permeável às demandas originadas nas localidades. Mais do que a redução dos custos de informação, o que realmente importa é a oportunidade de aprendizagem proporcionada pela participação da tecnocracia pública nas dinâmicas locais. Não se trata apenas de captar a demanda, mas de envolver-se efetivamente, com os instrumentos de que dispõe, na busca de soluções para os problemas que afetam o desenvolvimento das localidades em que atua.

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

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

Contudo, as possibilidades de cooperação somente ocorrem dados os formatos organizacionais utilizados nas regiões para a promoção do desenvolvimento territorial, o que demonstra que estes têm grande importância. Não é o mesmo ter um conselho formado apenas por agricultores familiares e representantes do poder público

local, ou ter um conselho em que a participação é variada e envolve, por exemplo, o setor privado.

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

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

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

Por outro lado, se os formatos organizacionais realmente importam, é essencial saber que eles são fruto da interação entre os atores. Eles não devem ser tomados como um dado *a priori*, como acontece, por exemplo, com os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável. A inflexibilidade da configuração organizacional nesses conselhos gestores impede que outros atores, também importantes nas dinâmicas sociais e econômicas de municípios rurais, participem de forma mais ativa e efetiva nos esforços de promoção do desenvolvimento territorial. O que as duas experiências mostram é que a diversificação da participação nos conselhos foi o resultado de uma decisão negociada entre atores que acabou por engendrar novas formas de cooperação que não existiriam se a decisão tomada fosse outra.

Nesse sentido é que um processo de desenvolvimento territorial pode ser identificado como um campo de disputa. Os atores que se interessam pelo tema buscam

conquistar posições que consideram privilegiadas, com os recursos que têm disponíveis e através da negociação com os outros atores. Entretanto, nesse processo de negociação, vão aprendendo a conhecer os seus interlocutores. A constante interação faz com que os atores exercitem permanentemente suas habilidades sociais (FLIGSTEIN, 2001), buscando estabilizar suas relações sociais, em um ambiente que não dominam totalmente, e encontrar espaços e mecanismos de cooperação que anteriormente não estavam identificados.

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

Novamente, a explicação parte da análise dos atores que impulsionaram os processos. A SDLR e a Emater/MG estão inseridas em redes que, de certa forma, condicionam as suas posturas, não por constrangimentos diretos ou sanções, mas pelo poder de convencimento de determinadas idéias. A idéia de estruturar ações de fortalecimento dos espaços regionais ao interior do Estado do Ceará não surge espontaneamente; ao contrário, ela é fruto da análise e discussão das dinâmicas sociais e econômicas vivenciadas no Ceará com diferentes atores, como universidades e organismos de cooperação internacional. Além disso, o processo de modernização da gestão pública vivido nesse Estado nos últimos anos contribuiu decisivamente para estruturar novas referências que sinalizam para os gestores que a busca constante por novas formas de intervenção é um caminho promissor para alcançar melhores resultados.

Na Emater/MG não é diferente. A incorporação da idéia de desenvolvimento sustentável como o eixo principal da missão da organização não é fruto do acaso ou de uma moda passageira. Ao contrário, foi o resultado de um processo de planejamento estratégico interno que recorreu a especialistas de universidades e a parceiros no Ministério do Desenvolvimento Agrário, além da participação de seu quadro diretivo em diferentes espaços de formação e deliberação sobre os rumos da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) no Brasil.

Nos dois casos estudados, os argumentos dos governos foram reforçados pela orientação da FAO, que estava

acompanhando e apoiando as experiências. Essa organização, como demonstrado anteriormente, está inserida em um campo específico, o da cooperação internacional, que está vivendo uma gradual mudança de orientação. O discurso do desenvolvimento territorial, construído principalmente a partir das experiências dos países desenvolvidos e de acordo a certo ideário voluntarista de participação social e construção de parcerias, ajudou a legitimar a orientação metodológica tanto da SDLR quanto da Emater/MG. Por outro lado, a ênfase na dimensão de aprendizagem dos processos de promoção do desenvolvimento em áreas rurais, explicitada pela FAO junto às duas organizações estaduais, contribui para entender por que essas também assumem esse discurso. De certa forma, pode-se afirmar que a FAO legitima e certifica um discurso que já estava construído no interior das duas organizações, mas que se vê fortalecido a partir do momento em que essa organização internacional começa a participar dos processos. Adicionalmente, assim como os governos são desafiados a compartilhar com as organizações locais a busca por soluções aos problemas de desenvolvimento que vivem as regiões, também os organismos internacionais de cooperação estão desafiados a encontrar novas formas de atuação mais adequadas à realidade dos países e regiões.

Entre a participação social em espaços colegiados de deliberação e a representação política típica da democracia representativa existe um espaço, conforme verificado nas experiências analisadas, que pode ser ocupado pelos atores. Obviamente, como mostra Jacobi (2002):

A institucionalização da participação é permeada de dificuldades decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, o que torna complexos os problemas de representação, criando tensões quanto aos critérios de escolha, acirrando a concorrência e trazendo à tona a pressão de grupos organizados no sentido de reforço das práticas neocorporativistas, [o que pode provocar um] esvaziamento destes mecanismos de decisão coletiva.

Na superação dessa tensão entre participação e representação, parece estar um dos principais desafios tanto para a superação das práticas clientelistas que ainda persistem na democracia brasileira, quanto para evitar a captura dos espaços de deliberação por grupos corporativos. Quando essa tensão é superada, as chances de obtenção de melhores resultados parecem ampliar-se, seja pelo aumento da capacidade da sociedade civil de criar e utilizar instrumentos que favoreçam a *accountability*, seja pela incorporação, por parte da gestão pública, de demandas

legitimamente expressadas pela sociedade⁹. O que se verificou nas duas experiências é que a diversificação da participação nos dois fóruns participativos contribuiu para aumentar a fluidez entre poder público e sociedade civil. Nesse sentido, as contribuições de Young (2000 *apud* PINTO, 2004), destacam a importância da diversidade de opiniões para o fortalecimento da democracia. Para ela:

No entendimento deliberativo da prática democrática, democracia não é somente um meio pelo qual cidadãos podem promover seus interesses e colocar o poder dos governantes em xeque. Ela também significa um meio de resolver os problemas coletivamente, e depende para sua legitimação e bom andamento da crítica de opiniões diversas de todos os setores da sociedade. A inclusão de outros atores "alarga o espaço democrático e, ainda, a possibilidade de justiça, já que a presença do outro leva a 'um entendimento mais compreensivo que toma em consideração o interesse do outro'" (YOUNG, 2000 *apud* PINTO, 2004).

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

A diversificação social da participação nos conselhos, que em ambos os casos inclui uma gama variada de atores (agricultores, comerciantes, políticos locais, profissionais liberais, empresários, industriais, representantes de ONGs, entre muitos outros) fez com que se ampliassem as possibilidades de cooperação. A interação entre eles no interior dos conselhos possibilitou, conforme demonstrado anteriormente, a identificação de oportunidades de cooperação e o surgimento de ações coletivas.

Por outro lado, a diversificação organizacional, que coloca em um mesmo espaço público de deliberação a sociedade civil e o poder público (local e estadual), possibilitou um diálogo mais fluido e a diminuição da distância entre os técnicos governamentais e as demandas locais e regionais. Isso fez com que fosse facilitada a identificação e a implementação de mecanismos mais apropriados à realidade local. Além disso, a interação entre os próprios atores governamentais no âmbito desses es-

⁹ Os estudos de caso do Programa Gestão Pública e Cidadania, coordenado pela Fundação Getúlio Vargas com o apoio da Fundação Ford oferecem um conjunto bastante variado de exemplos que ilustram como essa tensão pode ser superada. Para maiores informações ver <http://inovando.fgvsp.br>.

paços estimula o surgimento de relações que extrapolam os limites da atuação profissional, o que contribui para a emergência de novas referências para a ação pública, mais comprometida com o desenvolvimento das pessoas e dos lugares em que atuam.

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

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

AGRADECIMENTOS

O autor agradece o apoio do Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe e do Departamento de Desenvolvimento Rural do Banco Interamericano de Desenvolvimento, para o desenvolvimento da pesquisa. Em Minas Gerais, o apoio da Emater foi decisivo para a execução do trabalho de campo. No Ceará, a equipe da SDLR ofereceu toda a ajuda necessária para a realização da pesquisa, além de estar permanentemente à disposição para discutir os aspectos mais relevantes da investigação.

O autor agradece ainda os comentários, críticas e sugestões oferecidos por Fernando Soto Baquero, Rodolfo Oliveira, Alejandra Palma e Cesar Falconi, destacando, porém, que é o único responsável pelo conteúdo do artigo.

Abstract

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

Key words:

Social participation; Social learning; Local governance; Territorial rural development; Regional development-Minas Gerais; Regional development-Ceará; Social mobilization.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS 2003.
- ABRAMOVAY, R. Para una teoría de los estudios territoriales. *In*: MANZANAL, M. (Org.); NEIMAN, G. (Org.); LATTUADA, M. (Org.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Ciccus, 2006. p. 51-70.
- AGHÓN, G. (Org.); ALBURQUERQUE, F. (Org.); CORTÉS, P. (Org.). **Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo**. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 33, n. 3, p. 9-16, set./dez. 2004.
- BAGNASCO, A.; TRIGILIA, C. **La construction sociale du marché: le défi de la troisième Italie**. Cachan: Les Éditions de l'École Normale Supérieure de Cachan, 1993.
- BANDEIRA, P. S. Institucionalização de regiões no Brasil. **Ciência & Cultura**, São Paulo, v. 58, n. 1, p. 34-37, jan./mar. 2006.
- BAR EL, R. **Desenvolvimento econômico regional para a redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará**. Fortaleza: Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará, 2005.
- BEDUSCHI FILHO, L. C. **Participação, aprendizagem social e o desenvolvimento de regiões rurais**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- BEDUSCHI FILHO, L. C. Los desafíos de la investigación em territorios rurales: actores, intereses y habilidades sociales. *In*: BENGOA, J. (Org.). **Territorios rurales**. Santiago de Chile: Catalonia, 2007.
- BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 1-36, set.-dez. 2004.
- BENTLEY, G.; GIBNEY, J. **Regional development agencies and business change**. Aldershot: Ashgate, 2000.
- BOURDIEU, P., WACQUANT, L. **Una invitación a la sociología reflexiva**. Tradução de Ariel Dilon. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005. Traduzido da edição original publicada em inglês em 1992 pela The University of Chicago Press.
- CARON, P. Critérios para a delimitação de territórios. Seminário Desafios y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina, 2005, Santiago do Chile. **Anais...** Santiago de Chile: FAO, 2005.
- CEARÁ. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado **Plano de desenvolvimento regional do Centro Sul/ Vale do Salgado**. Fortaleza, 2004.

- CORTES, S. M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. *In*: LUBAMBO, C. (Org.); COELHO, D. B. (Org.); MELO, M. A. (Org.). **Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. V. 1. p. 13-32.
- CULPEPPER, P. Re-embedding public policy: decentralized collaborative governance in France and Italy. *In*: JOERGES, C.; STRÄTH, B.; WAGNER, P. **The economy as a polity: the political constitution of contemporary capitalism**. London: UCL Press, 2005. p. 137-157.
- DURSTON, J. **El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diádas, equipos, puentes y escaleras**. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- EVANS, P. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, ano 5, p. 20-63, jan./jun. 2003.
- FAO. **Políticas territoriales para el desarrollo económico y social del espacio rural**. *In*: CONFERÊNCIA REGIONAL DA FAO PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 29., 2006, Caracas. Documento disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/larc06/>> . Acesso em: 15 maio 2007.
- FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- FLIGSTEIN, N. Social skill and the theory of fields. **Sociological Theory**, v. 19, n. 2, p. 105-125, 2001. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop>>. Acesso em: 6 maio 2005.
- JACOBI, P. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadã. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.
- LUNDVALL, B. A. **Innovation, growth and social cohesion: the Danish model**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002.
- MEYER-STAMER, J. **Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development**. 2004. Disponível em: <<http://www.mesopartner.org>>. Acesso em: 2 maio 2006.
- MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado. **Aliança regional para o desenvolvimento sustentável do Noroeste de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2004. (Mimeografado).
- OECD. **Local partnerships for better governance**. Paris, 2001.
- PERROUX, F. **L'Économie du XX siècle**. Paris: PUF, 1955.
- PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 97-113, fev. 2004.
- PUTNAN, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SABEL, C. **Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability**. Disponível em: <<http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel.definitief.doc>>. Acesso em: 2 maio 2006.
- SABEL, C.; ZEITLIN, J. Learning from **difference: the new architecture of experimentalist governance in the European Union**. Disponível em: <<http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2005.
- STORPER, M. Territorial development in the global learning economy: the challenge to developing countries. **Revue Région & Développement**, n. 1, p.1-37, 1995.
- TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 1998.
- YOUNG, I. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.

Recebido para publicação em 17.10.2006.