

# ESTRATÉGIA POLÍTICA E GESTÃO TERRITORIAL<sup>1</sup>

## Strategy and territorial management

Cátia Lubambo\*

Antônio Jucá\*\*

### 1 Introdução

A reduzida relevância dos fatores político-institucionais, observada em propostas para ações públicas no território causa preocupação. Significa dizer que a questão da regionalização tem sido tratada, preponderantemente, a partir de critérios técnicos e, sobretudo, econômicos, em que a variável cultura política (e dentro disso a tomada de decisões) é simplesmente anunciada como uma dimensão explicativa dos fracassos e não investigada com o devido aprofundamento analítico.

De modo quase unânime, a concepção de território é rapidamente compreendida como um processo de apropriação do espaço que envolve decisões, que vão para além da implementação de ações públicas, independentemente de fronteiras administrativas predefinidas pela estrutura federativa.<sup>2</sup> Ainda que se compreenda, de um lado, a gestão

---

<sup>1</sup> Pesquisa financiada pelo CNPq e pela Fundação Joaquim Nabuco no Brasil

\* Pós-doutorado em Gestão pública (FGV-SP), Doutorado em Sociologia e Mestrado em desenvolvimento Urbano e Regional (UFPE). Pesquisadora titular da Diretoria de Pesquisas Sociais, na Fundação Joaquim Nabuco – Fundaj. Docente no Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, na UFPE.

\*\* Doutorado na Unidade de Planejamento do Desenvolvimento – DPU/UCL e Mestrado em Desenvolvimento Urbano, pela Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisado adjunto da Diretoria de Pesquisas Sociais, na Fundação Joaquim Nabuco – Fundaj.

<sup>2</sup> O conceito de território aqui adotado se aproxima daquele apresentado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário, ou seja: “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.” (MDA-SDT, 2003). Além disso, território, na Geografia, é muitas vezes compreendido como apropriação, o que se aproxima do conceito de propriedade coletiva ou governamental.

territorial como um mecanismo de alocação de recursos, e de outro, como um fórum de articulação de atores políticos, o território não costuma ser visto como objeto de uma estratégia política, seja por propósitos eleitorais, seja por razões no âmbito das políticas públicas. A redução analítica dos fatores político-institucionais, em níveis territoriais, acaba por revelar lacunas de natureza política em propostas de territorialização.

Com este propósito, o estudo procurou investigar os fatores que interferem na gestão territorial. Partindo da experiência de dois territórios estaduais definidos por programas das políticas subnacionais – o Programa Governo nos Municípios no Estado de Pernambuco e o Projeto Meu Lugar em Santa Catarina – acreditamos que merecem atenção mais focalizada a competitividade política local aliada à ausência de capacidade institucional nos governos subnacionais. Tais fatores têm criado (ou mantido) uma rede intrigante de interesses e se encontram refletidos nas experiências de ação pública descentralizada, independentemente do nível de coordenação que elas proponham. Estudos baseados em pesquisas de campo que focalizam os fóruns regionais de diversos programas territoriais têm sinalizado nesta direção, seja no âmbito dos Ministérios ou dos Governos Estaduais.

No Ministério da Integração Nacional, um caso ilustrativo é encontrado quando da elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), com o documento Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro, realizado pelo Cedeplar/UFMG, em 2004, para a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional<sup>3</sup>. No Ministério de Desenvolvimento Agrário, foi divulgado, em 2006, um estudo sobre territórios nacionais<sup>4</sup> que serviu de referência para a montagem, mais tarde, do Programa Territórios da Cidadania.

Criado em 25 de Fevereiro de 2008, o programa Território da Cidadania consiste em uma

estratégia de desenvolvimento regional (economicamente) sustentável e garantia de direitos sociais voltada às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania... Em

---

<sup>3</sup> Texto impresso disponível no Ministério da Integração na oportunidade da pesquisa.

<sup>4</sup> PCT/SDT/MDA/IICA (2006). Desenvolvimento Sustentável e Territorialidade: identidades e tipologias. Relatório Final.

cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações... Foram definidos conjuntos de municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão social, cultural e geográfica.<sup>5</sup>

Essa ação pactuada conta com recursos previstos no Plano Plurianual e no Orçamento Geral da União, e com a articulação de vários (22 Ministérios e Secretarias), sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Atualmente há 120 Territórios da Cidadania homologados no Brasil, abrangendo 1.852 municípios, os quais abrigam 46% da população rural brasileira, isto é, 13 milhões de pessoas.<sup>6</sup>

Em outra oportunidade, durante Seminário Internacional de Planejamento Territorial no Brasil, promovido pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, em novembro de 2008, em Brasília, foi apresentado um Estudo da Dimensão Territorial do País, com a indicação dos vetores estratégicos de desenvolvimento e proposta uma carteira de investimentos sob a ótica de um planejamento territorial nacional.

Foram classificadas detalhadamente as macrorregiões polarizadas (11) e os polos regionais (20), segundo os setores econômicos (primário, secundário e terciário), a partir dos quais foram previstos os investimentos necessários para o horizonte temporal do Plano Plurianual do Ministério e para o longo prazo (foi, inclusive, utilizada a analogia com uma adutora de distribuição d'água para representar a rede de dutos que se afunilam ao se distanciarem do centro como os investimentos públicos das instâncias de poder mais gerais às locais); de forma complementar e aprofundada, foi analisada uma matriz de sustentabilidade econômica das escolhas estratégicas possíveis, diante de diferentes cenários cuidadosamente construídos. Contudo, em qualquer das dimensões apresentadas, quer fossem dirigidas às ações meio (monitoramento e suporte administrativo), quer fossem complementares às ações finalistas, pro-

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/1816/codInterno/16264>. Acesso em: 17 ago. 2011.

<sup>6</sup> Segundo o MDA, o Programa beneficia cerca de dois milhões de agricultores familiares (46% do total), 525 mil famílias de assentados da reforma agrária (67%), 210 mil pescadores (54%), 810 comunidades quilombolas (66%) e 317 terras indígenas (52%). A região Nordeste possui 56 territórios (47% do total), o Norte 27 (23%), o Sudeste 15 (13%), o Centro-Oeste 12 (10%) e o Sul 10 (8%).

priamente ditas, evidenciou-se uma redução analítica com respeito à capacidade institucional no nível dos municípios.

Verificou-se que, em nenhuma dessas instâncias federais observadas (Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Articulação Municipal da Casa Civil ou Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão) os modelos teórico-analíticos incluíram, minimamente, variáveis político-institucionais (associadas à política local ou à capacidade de gestão nos municípios). Em outras palavras, a dimensão política não foi foco das preocupações. Como tais variáveis são, recorrentemente, apresentadas como pontos de estrangulamento para as ações públicas e estes são incorporados aos cenários construídos, esses modelos, com muita probabilidade, não farão com que tais ações, quando implantadas, alcancem seus objetivos.

Nessa perspectiva, o artigo tem como foco as questões acerca das condições favoráveis ou desfavoráveis que se associam à ação política, em torno da gestão do território municipal. O texto desenvolve-se em três seções: uma sob o título de gestão territorial e ação política, na qual se abordam questões e conceitos centrais; outra, em que são exploradas as variáveis analíticas nas localidades do estudo – Pernambuco e Santa Catarina e a sessão final, em que se analisam as possibilidades de concepção do território como objeto de estratégia política, explorando os meios pelos quais os fatores político-institucionais mostraram-se favoráveis à atuação de fóruns participativos e sugerindo uma abordagem em que se considerem os atores políticos locais na definição do território, em contraposição às concepções formadas a partir de critérios apenas programáticos.

## **2 Gestão territorial e ação política: questões centrais**

A despeito da multiplicidade de conceitos para se definir território, prevalece certo consenso sobre a necessidade de descolamento das barreiras político-administrativas definidas no federalismo brasileiro. Esse conceito pode, assim, ser aplicado a uma unidade menor que a extensão do município, igual à do município, maior que a do município, igual à de um grupo, ou a partes de municípios em estados distintos, etc. Dessa forma, uma iniciativa de gestão territorial no País impõe uma negociação em torno da reconstrução de territórios pré-existentes, mediante a aprovação de projetos de lei enviados à Câmara

de Vereadores, à Assembleia Estadual ou ao Congresso Nacional, em função da abrangência do caso. Uma série de problemas previsíveis e não-previsíveis, inerentes ao processo político-administrativo, acaba decorrendo dessas iniciativas, uma vez que isso envolve muitos interesses, inclusive, aqueles de mais de um ente federativo.

Na ciência política, tal discussão se ancora no conceito de arena política, conforme discutido por Löwi (1964 e 1985), cujos principais fatores determinantes são a estruturação das arenas, bem como a tipologia de políticas. Em seu trabalho, Löwi divide as políticas em quatro tipos: as políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas<sup>7</sup>. No caso dos pactos territoriais, trata-se de uma arena própria das políticas constitutivas. Estas são políticas que modificam as “regras do jogo”, questões ligadas ao desenho ou à estrutura de funcionamento do governo que refletem a distribuição de poder e autoridade entre organizações na burocracia governamental. Essas políticas geram, com isso, estruturas de incentivos singulares, diferentes das estruturas previamente existentes. Dessa forma, a geração de uma nova política constitutiva, como a de gestão territorial, leva à definição ou modificação das regras do jogo político. Os atores que irão definir as modificações desse tipo de arena são, neste caso específico, entes federativos, uma vez que o ordenamento territorial irá modificar a estrutura de alocação e o repasse de recursos do Governo Federal para Estados e Municípios e, por conseguinte, reorganizará os interesses políticos nesses territórios.

Parte do debate público no País tem abordado as transformações institucionais no plano da descentralização da gestão por duas vias principais: em primeiro lugar, pela ampliação da participação nas decisões públicas por meio de mecanismos de consulta que envolve a população diretamente, mediante a instituição de fóruns e plenárias locais<sup>8</sup> e, em segundo lugar, pelo fortalecimento dos mecanismos de controle de acom-

---

<sup>7</sup> Ainda segundo Löwi, os atores políticos envolvidos não necessariamente apresentam comportamentos invariantes com relação ao seu envolvimento e sua posição na política. A referência é mais direcionada a comportamentos típicos: o de grupos de interesse, o de clientela, o de partidos políticos e o de elite tecnocrática. Alguns autores também chamam as políticas constitutivas de políticas estruturadoras; neste texto usaremos ambos os termos.

<sup>8</sup> Os exemplos mais destacados nessa direção têm sido as experiências de orçamento participativo.

panhamento de gestão territorial, mediante a criação de instâncias de consulta e deliberação<sup>9</sup> que aglutinam representantes de grupos de interesses diretamente envolvidos, como também de entidades da sociedade civil, provedores de serviços e clientelas.

Conforme o próprio debate teórico sugere (LUBAMBO, COELHO, MELO, 2005 e ARRETICHE *et alli*, 2006), dificuldades maiores ao empoderamento da população surgem na mesma medida em que se expressa a resistência da sociedade à participação. Essa resistência apresenta-se, principalmente, como resultado de uma herança cívica desfavorável, ainda presente em muitas regiões e localidades do País, como os pequenos municípios do Norte e do Nordeste brasileiro. Por um lado, assiste-se a uma reduzida credibilidade no Estado, abalada por uma sucessão de governos descomprometidos com o bem-estar da população e, por outro, há uma ausência de experiências locais de associativismo (baixo capital social). Expressam-se, assim, os limites das burocracias e tecnocracias acostumadas aos antigos modelos, resistentes às estratégias de reengenharia institucional por parte do Estado. De modo similar, reconhecem-se limites contidos na representação e na participação popular intermediadas por associações de qualquer espécie, sobretudo por aquelas oriundas de mudanças institucionais, como os modelos programáticos com nítida orientação governamental. Independentemente da discussão sobre a eficácia dessas tais instituições/associações, a participação/representação da população requer um preparo ou formação para melhor enfrentar os problemas mais simples da ação coletiva.

Os conselhos de representação da sociedade civil tornaram-se um componente essencial do desenho institucional das políticas públicas atuais no Brasil. Os conselhos difundiram-se de tal maneira que é rara uma política pública cujo mecanismo regular de operação não conte com pelo menos um conselho cuja existência se deva a uma exigência da legislação. Para as mais diversas políticas e nos três níveis de gover-

---

<sup>9</sup> Pode-se afirmar que ocorreu um verdadeiro choque institucional na última década sinalizado pela criação de centenas, em alguns casos, milhares de conselhos vinculados aos planos locais nas áreas de criança e adolescente, do desenvolvimento urbano, educação, desenvolvimento rural, meio ambiente, saúde e assistência social. Este fato contribui para que o tema venha recebendo espaço importante na literatura de estudos políticos. Ver GOHN (2001); CARVALHO (1995); COELHO e NOBRE (2004) entre outros.

no, tais conselhos tornaram-se uma espécie de elemento constitutivo de seu desenho institucional como órgãos auxiliares das administrações.

Com a exigência generalizada dos conselhos (ABRAMOVAY, 2001; MELO, 2003), observa-se a emergência de instâncias dessa natureza também para as políticas e programas de desenvolvimento territorial. Esses mecanismos são, antes de tudo, requisitos constitucionais para a implementação de programas que, na maioria das vezes, são financiados por agências internacionais e pelo Governo Federal. Em outras palavras, a inclusão de mecanismos de participação política para as experiências de gestão territorial não surgiu por qualquer manifestação espontânea da sociedade civil. Além disso, a exigência da participação da comunidade beneficiária no financiamento e manutenção dos projetos figura entre as recomendações de muitos dos programas de desenvolvimento, como pressuposto de que isso produziria os incentivos necessários à geração de capital social e, por consequência, ao desenvolvimento econômico local.

Ainda que se reconheçam ganhos relativos advindos de estratégias de participação nas decisões alocativas dos programas, inspiradas na teoria do capital social, uma gestão territorial envolve também uma política de natureza distributiva (LÖWI, 1964), isto é, que aloca benefícios de modo desagregado para distintas regiões e localidades, por condição participativa, segundo as representações políticas dos atores sociais que são, também, diversos. A identificação de elementos indicativos de como articular a ação das instâncias colegiadas para a gestão territorial, de forma mais integrada e cooperada nos recortes municipal, estadual e federal revela-se como uma contribuição à consolidação e aperfeiçoamento das práticas associadas a esse tipo de planejamento e execução de programas de desenvolvimento.

Assim, a contribuição desta análise se deu por buscar focalizar os elementos e as condições que interferem e favorecem a articulação, nos diversos níveis, entre os fóruns e conselhos criados e entre estes e os agentes responsáveis pela distribuição dos benefícios, por programas que anunciam o desenvolvimento como resultado da gestão territorial.

Como focos do estudo foram, consideradas quatro experiências municipais para uma análise comparativa no âmbito da gestão territorial de dois programas estaduais: o Programa Governo nos Municípios no Estado de Pernambuco e o Programa de Descentralização em Santa Catarina.

O Programa Governo nos Municípios foi considerado, entre o conjunto de experiências participativas que o País vem vivenciando, como uma novidade institucional. Claramente orientado pela ideia de que a sociedade pode imprimir uma lógica mais democrática na definição das prioridades na alocação dos recursos públicos, estando “mais próxima do Estado”, o Programa Governo nos Municípios foi implantado no Estado de Pernambuco, em 1999. Essa expectativa inicial se ampliou para a construção de um modelo de gestão territorial, pelo qual se projetou o levantamento de demandas específicas e a negociação sobre o ordenamento das várias propostas setoriais, diretamente com os grupos sociais, em cada uma das 12 Regiões de Desenvolvimento do Estado (LUBAMBO; COELHO, 2005).

O Programa de Descentralização, em Santa Catarina, é uma experiência ainda mais recente. Baseado nos pressupostos da descentralização da gestão do Estado e da participação da sociedade no desenvolvimento do território, o programa foi implantado a partir de 2003. A ideia central é de que a descentralização do Governo é capaz de promover, a um só tempo, o desenvolvimento regional e construir um ambiente de cooperação e governabilidade, criando um círculo virtuoso e sinérgico de participação de vários setores da sociedade civil. O modelo básico propôs a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, vinculados às Regiões de Desenvolvimento (30), com as Secretarias de Desenvolvimento Regional, então criadas para mediar demandas locais com o Governo Estadual (GOVERNO DE SANTA CATARINA).

Embora o reduzido tempo de implantação dos programas não forneça afirmações totalmente conclusivas, a análise aqui feita sobre a experiência de gestão participativa com vistas à gestão territorial, identifica não somente os avanços na direção do aprendizado institucional, mas também muitos obstáculos para a efetiva implementação de um modelo experimental de gestão baseada em instâncias que se superponham às estruturas políticas pré-existentes. Há uma agenda para as próximas pesquisas que focalizem o processo de participação política, mediante a existência de outros mecanismos não formais, pouco explícitos e inibidores da participação dos cidadãos na formulação e implementação de algumas ações públicas específicas.

Entre esses mecanismos, as coalizões eleitorais e os apoios locais (municipais e territoriais) figuram como importantes definidores da

competitividade política. Com tal abordagem, o estudo faz referência a uma linha de pesquisa proposta por Ames (1995; 2003), em que o autor analisa as condições políticas municipais para tentar explicar o comportamento dos atores políticos e constrói inferências sobre os efeitos das propostas de regionalização/territorialização na distribuição/concentração do voto, sobretudo quando se aliam às motivações de controle social e *accountability* constitutivas daquelas propostas de gestão participativas. Assim, os fatores político-institucionais reordenados com a interveniência da população, em níveis territoriais, passam a ter uma relevância mais expressiva, considerando, sobretudo, os atores políticos locais.

Se isso é evidente, a aglomeração de municípios em territórios/regiões, como tratam os Programas referidos, cria novas condições importantes para a análise político-institucional: a. aglomeração de cidadãos-eletores de um mesmo território (de “domínio” do parlamentar) ou de dois ou mais municípios (de “domínio” de mais prefeitos); b. variável *apoio ao governador* que passa a ser decisiva para definição do território.

Por uma hipótese preliminar, há fortes indícios de que a implantação dos Programas, em cada um dos Estados e nos períodos respectivos, exerceu uma influência gradual no quadro político de apoio à primeira e à segunda gestão consecutiva de cada governador – Jarbas Vasconcelos, em Pernambuco, e Luís Henrique da Silveira, em Santa Catarina. Ao que parece, a aliança partidária se fortalece como uma variável fundamental para garantir a adesão das elites locais ao programa. Nos dois Estados, os dois Governos foram eleitos por meio de ampla coalizão partidária.

Com relação à competição política na base municipal, historicamente, os deputados desses partidos têm sido individualmente mais dominantes em suas bases eleitorais. Em seus principais municípios, eles tendem a ficar com proporções mais altas na votação total local. Geralmente são bem votados em municípios geograficamente contíguos e raras vezes disputam à preferência dos eleitores. Esse controle oligárquico, representado pela concentração eleitoral, reduz não somente o número de novatos na política, quanto o número de partidos concorrentes. São padrões muito próximos de competição política.

### **3 As variáveis analíticas nas localidades do estudo – Pernambuco e Santa Catarina**

Neste trabalho, o objeto de estudo é o processo de atuação das instâncias participativas de âmbito territorial nas regiões de análise. Por hipótese, as variáveis comumente referentes à experiência associativa existente nos municípios; aos mecanismos de tomada de decisão no interior dos conselhos específicos e à articulação institucional engendrada para o trato das ações públicas estariam mediadas pelas variáveis – competitividade local e apoio dos políticos locais.

Como objeto de estudo, elemento para a análise da questão territorial, foi escolhido o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), atuante em cada município de Pernambuco. No Estado de Santa Catarina, foram incluídas a Associação dos Municípios da Região Serrana (AMURES) e a Secretaria de Desenvolvimento Regional, ambas sediadas no município de Lages. A inclusão das instâncias complementares para o caso catarinense responde ao modelo criado pela descentralização nesse Estado, a partir do qual foram constituídas Secretarias de Desenvolvimento Regional vinculadas às Regiões de Desenvolvimento (30), ao lado dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, então criados para mediar as demandas locais com Governo Estadual<sup>10</sup>.

Por opção analítica, foi observada a tradição associativa em torno de projetos de integração regional e das condições socioeconômicas dos municípios selecionados. Para as primeiras condições, investigou-se a situação dos municípios, com base na tipologia proposta pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, que divide as microrregiões entre as de Alta Renda, Dinâmica, Estagnada e de Baixa Renda<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> GOVERNO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <http://www.sc.gov.br/>. Acesso em: 28 de janeiro de 2008.

<sup>11</sup> Tipologia proposta pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, que divide as microrregiões entre as de Alta Renda, Dinâmica, Estagnada e de Baixa Renda. No texto, os termos região e território são utilizados indistintamente, uma vez que há uma parte significativa de gestores que pregam a integração das políticas supramunicipais ou supraestaduais em um único guarda chuva institucional. Cf. Ministério da Integração Nacional – Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional.

Por informações do Ministério da Integração Nacional, o número relativo de Municípios de Pernambuco diagnosticados como de baixa renda ou em situação caracterizada como de estagnação é bem mais alto que o do correlato em Santa Catarina e até mesmo em relação ao do restante do País. A grande concentração de territórios com baixo grau de desenvolvimento socioeconômico está demonstrada pelo peso de 1/4 dos Municípios do Estado, contra menos de 13% no Brasil e 0% do Estado de Santa Catarina. Nesse Estado, mais de 80% são considerados Municípios de alta renda, ao contrário de Pernambuco, onde apenas 4,32% se enquadram nessa categoria<sup>12</sup>.

A pesquisa tomou como universo de estudo duas regiões consideradas pouco dinâmicas em relação às outras regiões do Estado. No Estado de Pernambuco, foi estudada a região que se define pelos 11 municípios contíguos de menor IDH do agreste meridional e sertão do Moxotó<sup>13</sup> com foco espacial em dois municípios: Águas Belas e Paranatama. No Estado de Santa Catarina, foi selecionada a região serrana de Lages e os municípios escolhidos foram Cerro Negro e Campo Belo do Sul<sup>14</sup>. Para os dois casos, houve coincidência entre a região escolhida e o território definido pelo MDA.<sup>15</sup> A escolha dos

---

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.integracao.gov.br/>. Acesso em: 28 abril 2008.

<sup>13</sup> Os municípios deste território estadual são: Águas Belas, Caetés, Iati, Inajá, Ibimirim, Manari, Paranatama, Itaíba, Terezinha e Tupanatinga.

<sup>14</sup> A pesquisa de campo foi realizada em dois momentos: 1. Pernambuco, em agosto de 2008, mediante a realização de entrevistas com os conselheiros de desenvolvimento rural dos municípios de Águas Belas e de Paranatama e de entrevistas com os gestores Márcia Aguiar e Wédson Galindo, no Recife e com o Coordenador Regional para o Desenvolvimento Rural, Ricardo Jucá e os técnicos sociais Ricardo Oliveira, José Borges, Carla Moema, Josélia Assumpção e Charles Borges; 2. Santa Catarina, em setembro de 2008, onde foram realizadas entrevistas com Cristóvam Cardoso e Lori da Silveira, na SDR Lages; Jocelito Matos – Conselheiro Regional, representante do município de Campo Belo; Jamerson Furtado – Conselheiro Regional, representante do município de Cerro Negro e, em Florianópolis, o consultor do PNUD, Valério Turnes, a ex-secretária executiva da Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina, Anita Pires e o Secretário Executivo da AMURES, Gilsoni Albino.

<sup>15</sup> Os territórios definidos pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) são formados por vinte municípios em Pernambuco: Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Buíque, Caetés, Capoeiras, Garanhuns, Iati, Ibirajuba, Ibimirim, Inajá, Itaíba, Manari, Paranatama, Pedra, Saloá, São Bento do Una, Terezinha, Tupanatinga, Venturosa e por 19 municípios no Estado de Santa Catarina: Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Lages, Otacílio Costa, Paniel, Palmeira, Ponte Alta, Rio Rufino, São Joaquim, São José do Cerrito, Urubici e Urupema.

municípios no âmbito dessas regiões deveu-se também à evidência de baixos níveis do IDH. Muito embora os municípios da região da Serra Catarinense ostentem IDHs mais altos que os do Estado pernambucano, essa é “a mais ‘pobre’ e ‘atrasada’” de todas as regiões do Estado (MUNARIM, 2000).

A seguir, constam alguns dados que caracterizam o perfil de cada município estudado.

**Quadro 1 – População, Taxa de Urbanização e Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios Estudados**

Municípios	População	Urbanização	IDH*
<b>Águas Belas (PE)</b>	40.007	61%	0,53
<b>Paranatama (PE)</b>	11.001	20%	0,56
<b>Cerro Negro (SC)</b>	7.486	59%	0,69
<b>Campo Belo do Sul (SC)</b>	3.585	21%	0,69

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010.

\* Dados de 2000.

Como são recorrentes às análises que articulam o grau de dinâmica econômica dos Municípios com a capacidade de gestão para o desenvolvimento regional numa correlação inversa, os dados existentes para Pernambuco e Santa Catarina nos levaram a suposições em torno da existência de uma maior dificuldade na implantação de políticas territoriais no estado nordestino do que no sulino.

Nessa mesma direção, supusemos que, para a variável definida como tradição de associativismo municipal, as condições na Região Sul do País já se apresentam mais favoráveis. Empiricamente, a tradição de associativismo municipal, em Santa Catarina, pode ser comprovada desde a década de 1960, com o movimento municipalista catarinense. Nos anos 1980, surgiu a Federação Catarinense dos Municípios (Fecam). A rigor, a entidade foi criada com o nome de Federação Catarinense das Associações Municipais, o que realça o significado do número de entidades regionais de associações de municípios. Em 2008, a Fecam contava com 284 municípios filiados dos 293 municípios de SC. Foram essas associações, coordenadas pela Fecam, que deram o impulso para a criação dos fóruns de desenvolvimento em cada uma de suas áreas territoriais (CÔRTEZ, 2006). Em Pernambuco, essa experiência existe,

mas tem acontecido de modo pouco sistemático. Entre algumas tentativas de associação municipal, podem ser citadas a formação de um Fórum na Mata Sul, tentativas de constituir consórcios municipais no agreste central (em torno de ações de saneamento e construção de aterros sanitários) e no Submédio São Francisco, em favor de ações para instalação de centros de distribuição e comercialização de produtos.

Pergunta-se, entretanto: Por que condições tão divergentes de dinâmica econômica, capacidade de gestão para o desenvolvimento regional e tradição de associativismo, entre essas duas regiões, tornaram-se condições secundárias, ao passo que outras condições é que foram indutoras da experimentação de programas de territorialização? Que condições foram essas? Em busca das respostas, analisaram-se os principais elementos que compõem a dinâmica político-institucional nos casos considerados.<sup>16</sup>

### 3.1 O caso pernambucano<sup>17</sup>

Os indicadores associados às políticas sociais, nos dois municípios pernambucanos, representam um grande desafio para um sistema político de características peculiares como aquele presente na maioria dos municípios do interior do Estado. Um número reduzido de famílias domina os cargos do executivo e do legislativo e a competição eleitoral é fortemente marcada pelas disputas pessoais em detrimento das disputas partidárias. Dados das quatro últimas eleições municipais revelam que, em média, cinco partidos disputaram os pleitos e que os candidatos foram eleitos com uma margem de votos relativamente pequena, com nenhum partido vencendo em duas ocasiões. Dessa maneira, esses números demonstram que a competitividade política local é alta e a previsibilidade de vitória é baixa.

Para os dois casos municipais (mesmo com uma ligeira predominância da população urbana no caso de Águas Belas), destaca-se a relevância dada aos projetos de desenvolvimento da atividade rural: para o acesso a água ou construção de cisternas e de unidades sanitárias, demandas que refletem a real necessidade de sobrevivência das famílias.

---

<sup>16</sup> Ver uma análise introdutória publicada em LUBAMBO, C. e CIRENO, F. (2009).

<sup>17</sup> A pesquisa no território pernambucano foi realizada com a participação de Denílson Bandeira Coelho (UnB).

Assim, demandas por educação, saúde, transporte e cultura têm menos relevância no contexto local.

No período mais recente, o movimento social foi fortemente impulsionado, nesses e em muitos municípios do território, em razão da exigência dos programas oficiais de governo. Os sindicatos rurais tiveram papel importante na trajetória das organizações rurais nesses municípios; várias associações foram criadas, parte por influência dos sindicatos. Na ausência de Conselhos Rurais, no município, por exemplo, é atribuição dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais assegurarem a articulação de projetos e a participação das associações.

Com a implementação da nova política rural do Governo Federal e o financiamento de projetos, a estratégia dos sindicatos foi a de estimular a organização das associações a partir de núcleos comunitários. É notória a atuação dessas entidades junto aos pequenos produtores, incentivando-os a fazerem parte de Associações Nucleares de Produção, atividade apoiada pelo MDA. Os resultados dessa ação têm-se mostrado bastante positivos, conforme declaração dos entrevistados.

Talvez em função desse quadro, os partidos políticos de Águas Belas foram definidos pelos conselheiros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) como entidades “distantes” dos problemas sociais da população. O consenso entre os entrevistados é que a organização da sociedade civil supera a organização da sociedade política no tocante à implementação de políticas públicas sociais. Diversas críticas foram feitas ao comportamento dos atores políticos locais, os quais, segundo os conselheiros, reivindicam isoladamente o crédito pela aprovação de projetos para o município, ao passo que minimizam, nesse contexto, a importância das associações. Tal estratégia seria um dos motivos que explica a avaliação negativa do segmento entre os conselheiros do CMDR<sup>18</sup>.

No que se refere à forma de aplicação dos recursos, o entendimento é de que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, mesmo tendo enfrentado recentes problemas políticos, tem mantido uma relação positiva com o Governo Federal e Estadual e, com isso, alcançado êxito na aprovação e execução de projetos (a exemplo do Programa

---

<sup>18</sup> A ausência de representantes da Prefeitura e da Câmara de Vereadores foi lembrada por muitos entrevistados.

Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e *Projeto de Combate à Pobreza Rural* (PCPR). De um modo geral, os conselheiros dispõem de poucas informações sobre a rede associativa rural do território. Segundo eles, não há qualquer relação entre o CMDR, outros conselhos e o Fórum Territorial de Desenvolvimento Rural.

Em Paranatama, os fatores que determinaram o novo modelo participativo estiveram diretamente associados a dois eventos históricos: o surgimento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, em 2001, e a aplicação das regras formais que demarcam as transações entre as associações e o sistema político no âmbito do próprio CMDR. Considerando a evolução do primeiro para o segundo momento, em que várias entidades foram criadas ou reorganizadas, constata-se que houve um rompimento paulatino com o modelo tradicional de participação de tipo clientelista e informal.

A mudança ocorrida, segundo os entrevistados, ocorreu em função da instituição de um conjunto de 30 novas associações comunitárias no município, somadas às 15 já existentes. No entanto, não parece que o aumento do número de associações, por si só, tenha sido a variável que explica a mudança do quadro no município. A presença do CMDR é que parece decisiva para a instituição de mecanismos de controle sobre as políticas públicas. Note-se, por exemplo, que no período anterior à criação do CMDR, não houve um movimento social espontâneo no território para a criação de associações ou de outras formas de conselhos gestores. Nesse sentido, claramente, o problema não está centrado no número de associações, mas no tipo de relação com o sistema político de gestão.

### 3.2 O caso catarinense

Para o caso catarinense, o foco do estudo, forçadamente, migrou da experiência associativa local para a institucionalidade criada com o Projeto Meu Lugar. Isso porque não faltam evidências na literatura e nos depoimentos de atores de que a tradição associativa catarinense, de base territorial, foi visivelmente fragilizada após o novo modelo de gestão implantado no Estado. Apesar de reconhecidos momentos históricos que marcaram o período de 1960 a 1996 (o movimento municipalista; a criação da Federação Catarinense de Municípios; a criação dos Fóruns de Desenvolvimento Regional), o programa de descentralização de Santa

Catarina, com a instituição das Secretarias de Desenvolvimento Regional<sup>19</sup>, é o exemplo paradigmático de quanto descentralizar pode significar concentrar poder.<sup>20</sup>

O Programa, em 2003, embora fosse um dos eixos estratégicos, da maneira como havia sido proposto, não se constituía como instrumento executor dos projetos de governo. A criação das Secretarias de Desenvolvimento Regionais, em 2007, no segundo governo de Luís Henrique da Silveira, redimensiona os poderes locais e, a partir desse momento, ficou reforçado o poder, realmente regionalizando o Estado. Apesar da atuação da Federação Catarinense de Municípios (Fecam), que não deixou de se evidenciar ao longo do período, ficou claro arrefecimento de seu poder. A busca de compatibilização da área geográfica das SDRs com a das 21 associações de municípios (a mesma dos fóruns/agências), constituindo-se em uma tentativa de inserção nos novos planos de descentralização, não foi suficiente para marcar a ação da Fecam como tradicionalmente se tinha registrado.<sup>21</sup>

Nessa perspectiva de análise, o *Projeto Meu Lugar* tem sido visto pelos entrevistados, em geral, como uma tentativa de aumento de poder por parte das elites. A hipótese que se associa a tais constatações é a da mudança na configuração de votos regionais, concentrando poder na mão do grupo político do governador.

No que diz respeito à participação da sociedade, questiona-se a sua forma de implantação, que se deu por meio de decreto de lei e igualmente para todas as regiões do Estado, independente de cada realidade, contrariando os princípios de gradualismo descrito por vários autores, desde Lobo (1990). Também não atende ao princípio da flexibilidade,

---

<sup>19</sup> A Lei LCP – 000243 de 2003 criou 29 SDRs. Em 2005, esse número passou a 30 e, em 2007, ampliou-se para 36.

<sup>20</sup> FILIPPIM ; ABRUCIO, 2008.

<sup>21</sup> A pesquisa bibliográfica acerca da descentralização e das redes de cooperação regionais em Santa Catarina para o período recente merece ser ampliada. Destaque é merecido para os estudos de GAIO (2005) acerca da experiência de duas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs); de BIRKNER (2006) sobre o capital social em SC; de ROVER (2007), que traça uma análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste Catarinense; e de CÔRTEZ (2006) sobre a coordenação horizontal nos governos gaúcho e catarinense. Está em curso ainda uma pesquisa acerca da performance das SDRs conduzida pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), por solicitação do governo do estado, mas ainda sem resultados publicados.

uma vez que não considerou as diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais quando implantou um “modelo” único e fixo de descentralização para todas as regiões do Estado.

Para Lobo, o conjunto de flexibilidade e de gradualismo faz com que a descentralização seja entendida como um processo, em um *continuum* de tempo e espaço. Se a centralização se fez presente na administração pública brasileira, como resultado de um processo histórico de formação do Estado, o movimento contrário só poderá ocorrer a partir também de um processo histórico de alterações profundas desse mesmo Estado.

Quanto à gestão, no âmbito das SDRs, todas as decisões e ações são executadas sempre em nome do Estado e seus dirigentes são nomeados pelo Governador, sem a participação de fóruns ou conselhos criados regionalmente. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) poderiam ser órgãos de fundamental importância para a consolidação do Governo nas regiões, já que tem por função definir e deliberar as prioridades, bem como servir de instrumento de consulta do Governo sobre as ações a serem desenvolvidas pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional<sup>22</sup>. Embora o CDR tenha a participação efetiva dos municípios, por meio dos prefeitos e dos presidentes das câmaras municipais (membros natos), a representatividade da comunidade pode ser aprimorada. Em relação aos demais princípios da descentralização trazidos por Lobo (1988), ou seja, a transparência no processo decisório e o controle social, aparentemente, são atendidos no processo de Santa Catarina por meio dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Para Lobo (1988), a transparência no processo decisório é fundamental na descentralização, na medida em que redireciona núcleos de poder, até então localizados centralmente. Nesse caso, sem a participação direta dos envolvidos, Governo Estadual e Municipal, nas etapas decisórias, dificilmente ter-se-á o compromisso e a cumplicidade necessária para levar adiante mudanças que alterem profundamente as regras até então estabelecidas.

---

<sup>22</sup> Os conselhos estão subordinados ao Conselho Estadual de Desenvolvimento – *Desenvesc*, que é presidido pelo Governador do Estado e, integrado pelo Vice-Governador; pelos Secretários de Estado do Planejamento; da Fazenda; do Desenvolvimento Sustentável; de Coordenação e Articulação; bem como pelo Secretário Executivo de Articulação Internacional, além de um representante de cada um dos Conselhos de Desenvolvimento Regional.

Observou-se que o processo de descentralização político-administrativa ocorrido em Santa Catarina, mais especificamente na região de Lages apresenta algumas características de um processo de desconcentração administrativa, mediante sobretudo pela atribuição de executora dada às SDR. A dependência financeira, contudo, a autonomia limitada para tomada de decisões e a fragilidade no processo de participação apontam para uma direção inversa. É importante reforçar que a desconcentração é condição necessária, mas não suficiente para um processo pleno de descentralização.

Com a visita à SDR em Lages, ficou evidente o que alguns autores chamam de efeitos perversos de políticas públicas. Identificam-se certos itens contidos no desenho institucional do programa de descentralização estadual, que na fase de implementação, revelaram-se como pontos problemáticos que podem levar ao fracasso da política. O desenho da política, por exemplo, previa o repasse de recursos para a SDR de modo que associações e organizações regionais tivessem um papel mais atuante na política local. Na ausência de mecanismos formais de prestação de contas, evidenciou-se que a falta de regras e critérios formais impuseram uma mudança de trajetória das políticas participativas e uma mudança do papel da SDR. A partir de uma avaliação quase homogênea pelos técnicos governamentais, alguns conselheiros e representantes de associações, os atores sociais e políticos envolvidos nesse processo, passaram a conhecer melhor as estratégias e os interesses de cada instituição e, assim, os problemas de ordem organizacional, institucional e política foram mais claramente evidenciados no que diz respeito aos pontos a seguir:

- Ausência de experiência prévia em lidar com outras associações e com instituições governamentais;
- Dificuldade de aceitação de regras formais presentes em processos participativos, os quais requerem constante negociação;
- Limite tênue entre o comportamento ilibado, a cooptação política e a corrupção;
- Problemas do tipo custo da participação (falta de tempo, falta de recursos humanos, materiais e financeiros, falta de transporte, etc).

Embora se possa dizer que, no caso catarinense, alguns fatores reduziram o impacto das alianças partidárias e das coalizões de governo sobre a concentração de autoridade política, importante foi constatar que,

no cenário político desse Estado, ainda evidenciam-se fortes elementos de continuidade sustentados pelo controle das antigas oligarquias. Tal como foi visível no caso pernambucano, grupos políticos locais aliaram-se convenientemente ao Governo do Estado e utilizaram os Programas de Descentralização como espaço político para aumentar seu poder de atuação nas bases eleitorais. A herança clientelística era visível em muitas situações, durante as visitas ao campo. Obras, antes escolhidas pela população, eram, por vezes, apropriadas como objeto de propaganda por políticos com base eleitoral na região. Por outro lado, verificamos que a participação popular não tem sido suficiente para inibir a manutenção das práticas políticas tradicionais ou, na pior das hipóteses, tem se rendido ao imediatismo das ações dos politiquinhos de plantão.

#### **4 Possibilidades da concepção do território como estratégia política**

A inserção da abordagem territorial tem envolvido um número extenso de instituições que, em conjunto, começam a eleger os eixos estratégicos e os projetos prioritários do território. Apesar das ações centrais, em nível nacional, terem como agente coordenador a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), cada Estado tem avançado, em ritmo diferenciado, conforme seus programas e institucionalidades. Os dois casos que compuseram a presente pesquisa – Pernambuco e Santa Catarina – contam com experiências anteriores de territorialização e incorporam resultados próprios para a prática da gestão no território.

A ausência de capacidade institucional foi tratada, aqui, no âmbito dos governos locais, como fatores limitantes ao sucesso das experiências de ação pública descentralizada, sobretudo com relação a dois aspectos: a) O caráter dos fóruns colegiados envolvidos (se consultivo ou deliberativo) e b) A percepção dessas instâncias sobre os territórios (se definidas como simples categorias auxiliares para a administração) para elaboração de diretrizes de ação e viabilização de instrumentos de política territorial.

Em resumo, a análise dos dados revelou: a) Eventualmente, tais instâncias tiveram o papel esperado na capacitação de quadros e promoção de eventos para disseminar informações, mas, em geral, trataram de questões pontuais; b) Não se observou um programa de ação próprio para cumprir seu papel; c) A composição de seus membros era desequilibrada, não havendo paridade Estado/Sociedade; d) Os setores envolvidos na ques-

tão territorial não utilizaram plenamente os fóruns para um programa de trabalho; e) As decisões, em sua maioria foram consultivas; f) Não se encontraram instrumentos bem definidos para o papel deliberativo; g) Além disso, os fóruns não estavam preparados para desempenhar papel na incorporação de instrumentos como a Agenda 21 ou a PNOT.

Avanços são visíveis na percepção do território. Têm sido discutidos, nos fóruns de abordagem territorial (sob qualquer título), temas como o levantamento das demandas prioritárias para o território e das potencialidades estratégicas para ações coletivas em mais de um município, sobretudo, rurais. Nos casos dos dois territórios estaduais estudados, revelam-se exemplos bem sucedidos a despeito das limitações de outras naturezas já apresentadas.

Sobre o atual desenho institucional das políticas rurais de desenvolvimento territorial, qual é a percepção dos atores sociais? Nas entrevistas realizadas entre os conselheiros, ficou evidenciada a falta de conhecimento geral sobre o desenho institucional da política oficial mais abrangente. Parte dos atores consultados desconhecia os objetivos, as linhas de ação ou mesmo a própria existência de algumas instâncias participativas. Sendo um dos elos de uma rede territorial, os atores sociais esperam que os fóruns atuem como a referência para a sua atuação e articulação política, mas esbarram num arranjo institucional complexo em que estão presentes: na esfera federal, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF); na esfera estadual, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (CDS); na esfera territorial, as Comissões de Instalação das Ações Territoriais (CIAT); e, na esfera municipal, os atores sociais são representados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), em Pernambuco, e pelos Fóruns Municipais de Desenvolvimento Territorial, em Santa Catarina. Significa dizer que encontram muitas dificuldades para interpretar qual é a conexão institucional firmada entre as instâncias que acabam sendo percebidas como um espaço de difícil dinâmica e articulação.

Pôde, mais uma vez, ser comprovado<sup>23</sup>, que, entre os fatores que dificultam a atuação de fóruns participativos, estão os conflitos

---

<sup>23</sup> Conclusões na mesma direção foram apresentadas por outros autores. Para o caso de Pernambuco, foi publicado estudo sobre os Conselhos de Desenvolvimento Regionais, criados para o Programa Governo nos Municípios (LUBAMBO; COELHO, 2005). Para o caso de Santa Catarina, convergem, de forma semelhante, as conclusões do estudo de Birkner (2006).

de grupos de interesses/projetos políticos divergentes, que se apropriam do espaço das instâncias colegiadas. Ainda que as discussões não se orientem para questões partidárias, as soluções se limitam a estratégias de troca-de-favores e redistribuição de custos e benefícios políticos dos grupos envolvidos. Interfere, negativamente, também, a vinculação das questões a antigas lideranças comunitárias que atuam como representantes da sociedade civil e mesmo governamental, nas instâncias colegiadas. Ao final, reforça-se o fato de os conselhos e Fóruns serem utilizados como espaço de poder para lideranças políticas (de toda natureza) no território.

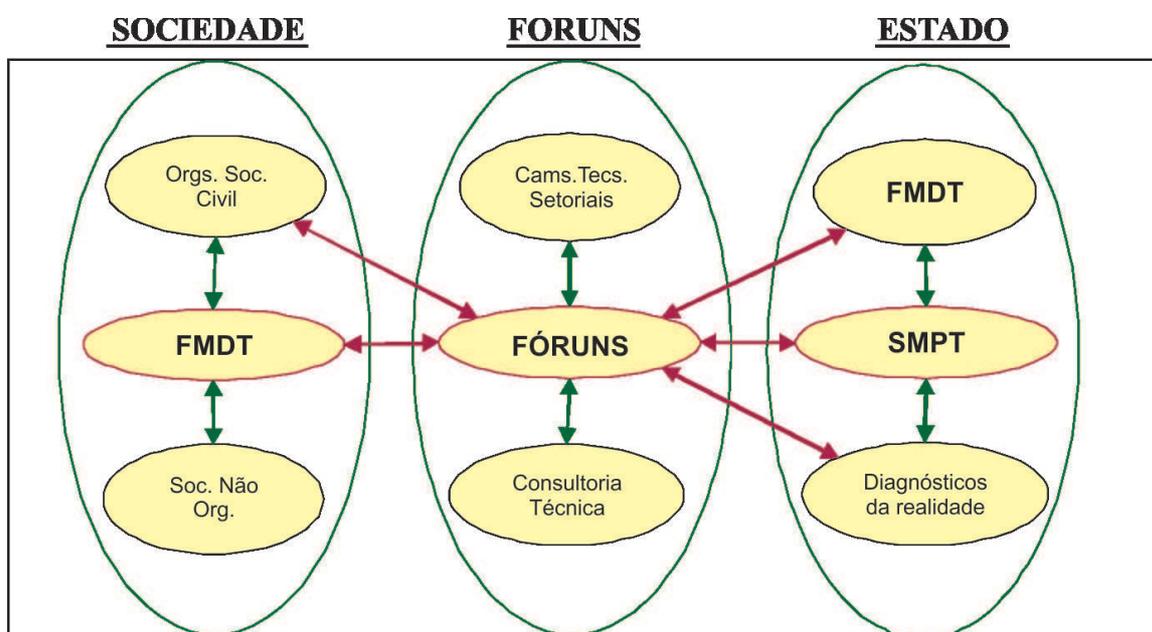
A desarticulação entre as políticas públicas foi reiteradamente observada nas áreas pesquisadas, tanto em Pernambuco quanto em Santa Catarina, somada a uma superposição de ações, sobretudo no estado catarinense. Os técnicos, e muitas vezes os gestores, não têm conhecimento suficiente sobre as outras políticas públicas que atuam em um mesmo território e, assim, desconhecem a atuação, limites e possibilidades de complementaridade. O fato de a população, de um modo geral, desconhecer as metodologias de atuação de cada política, seus objetivos e as ações desenvolvidas contribui como um elemento de manutenção dessa situação.

Os desafios atuais, pelos quais passam os fóruns participativos, tanto no que diz respeito à efetividade quanto no que diz respeito à articulação com outros conselhos, têm raízes num contexto marcado mais pelo esvaziamento do Estado do que pela ausência de experiência associativa no território. Tal conclusão foi reforçada em vários momentos: a) de um modo geral, houve avanços em termos da participação nos programas rurais/territoriais, em contraposição à ideia da fragilidade associativa no campo; b) a participação rural está, hoje, mais institucionalizada; c) mesmo sem garantias de que os programas oficiais de governo operam sem interferência política tradicional, é certo afirmar que o papel das agências governamentais, no apoio às entidades participativas e ao monitoramento da execução dos projetos, tem sido fundamental.

Recomendações para ampliação da capacidade institucional podem ser apresentadas nos seguintes aspectos: a) Instaurar um processo continuado de qualificação dos membros dos Conselhos; b) Redefinir as relações mais formais com a Prefeitura, a sociedade organizada e não organizada; c) Redefinir a composição de seus membros para ob-

ter paridade Estado/Sociedade<sup>24</sup>, ou seja, objetivar um aumento da qualidade e densidade das representações<sup>25</sup>; d) Redefinir o tempo dos mandatos e de renovação de seus membros; e) Elaborar uma programação de matérias para discussão; f) Definir as matérias que são e que não são de competência deste órgão colegiado; g) Criar Câmaras Técnicas, Comitês ou Comissões especializadas, de caráter temporário, para assessorar os conselheiros nos pareceres. A Figura 1 apresenta um modelo de relações mais formais que pode ser aplicado com objetivo de aprimorar as estratégias institucionais<sup>26</sup>.

**Figura 1 – Modelo de Estrutura Funcional**



**Legenda:** FMCP – Fóruns e Mecanismos de Consulta Pública  
 FMDU – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano  
 SMPU – Secretaria Municipal de Política Urbana (ou Planejamento)

<sup>24</sup> A experiência brasileira indica que quando a representação da sociedade, ou do Estado, prepondera nas decisões destes órgãos, não se consegue cumprir a função social. Assim, evita-se a multiplicidade de representação de entidades de um mesmo segmento social organizado, com o que se espera contribuir para a qualificação dos candidatos. Se isso aumenta a densidade de representação (favorecendo um maior número de representados por representante), mantém-se, por outro lado, a identidade dos segmentos representados. A inclusão de outros canais de participação via consulta pública, pesquisa direta com populações afetadas e plebiscitos tem sido uma alternativa salutar.

<sup>25</sup> A densidade de representação é a quantidade de representados por representante e a qualidade de representação é a qualidade da proposta de satisfazer interesses específicos e comuns.

<sup>26</sup> Este modelo foi resultado de pesquisa realizada em 2009, para diagnóstico e reestruturação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) de Goiânia. Utilizaram-se entrevistas

É possível concluir também que os grupos pobres da população rural de Paranatama e Águas Belas, em Pernambuco, e de Campo Belo do Sul e Cerro Negro, em Santa Catarina, carecem de um conjunto de capacidades para influírem, de forma direta, nas políticas públicas de desenvolvimento territorial. Tais capacidades são, principalmente, de natureza organizacional, aludindo a nexos conceituais entre cultura e poder (FLEURY; FISHER, 2009), como a falta de ação coletiva, de natureza política, a falta de capacidade de barganha diante do governo e de natureza institucional, a falta de controle sobre as associações e os fóruns municipais e territoriais. Estes podem ser minimizados a partir da difusão e da ampliação da política de descentralização e, mais ainda, pela continuidade do enfoque participativo.

Retomando os pontos de partida, a pesquisa teve como foco os fatores político-institucionais que determinam a capacidade de fóruns participativos influenciarem nas políticas públicas. Especificamente, considerando o âmbito territorial, a análise se ampliou à atuação simultânea em níveis distintos (municipal, territorial, estadual e federal) e comprovou as três suposições levantadas inicialmente:

A capacidade de os atores se apropriarem, de forma comprometida, das instâncias de gestão é um fator de grande influência no processo gerador e definidor do território. Observou-se que as diversas políticas montam seus territórios a partir de critérios técnicos, nem sempre respeitando a identidade proferida, quando o território é uma construção social. Uma vez que o elemento formador do território é o processo de apropriação da terra e dos recursos ali existentes para a sobrevivência das pessoas e benefício das elites, o momento de definição dos recortes territoriais não pode prescindir da participação social. Em outras palavras, é nítida a importância da rede formada por laços de solidariedade e confiança entre os atores sociais e da história do associativismo territorial.

Uma condição central que favorece a articulação horizontal e vertical dos Fóruns Participativos é dada pela predisposição dos gestores das políticas públicas nas três esferas de poder para o trabalho

---

com conselheiros, exames de atas de reuniões e do marco regulatório, tanto do Conselho como daquele presente na legislação estadual e federal. Este trabalho permitiu a inferência de uma série de observações, conclusões e sugestões adaptadas ao presente exercício analítico sobre estratégia política e gestão territorial.

participativo e integrado. O diálogo entre os gestores das políticas públicas que atuam, em um território, é uma importante condição subsequente para que haja um ambiente favorável ao processo de articulação em nível horizontal e vertical de conselhos e fóruns participativos e, conseqüentemente, uma melhor efetividade desses espaços de participação cidadã.

A possibilidade de esses conselhos e fóruns participativos influenciarem e acompanharem a implementação das políticas públicas, no exercício da gestão territorial, amplia-se com a inserção de um desenho institucional inclusivo. Na medida em que se fortalecem as instâncias de participação, considerando-se a representatividade, reduz-se o grau de apropriação desses espaços por grupos políticos. A adequada articulação institucional entre as instâncias traz, em si, um potencial para fortalecer a construção de coesão social em torno de projetos coletivos, em contraposição à cultura institucional de oferta de políticas públicas de balcão. Esse desafio requer o exercício de novos paradigmas que propiciem maior envolvimento das instituições governamentais, da sociedade civil e dos agentes produtivos.

A lógica setorial adotada, historicamente, pelas políticas descentralizadas do Governo Federal contribui, negativamente, para a fragmentação na intervenção mediante as políticas públicas. Nesse cenário, os atores, mesmo que participando de diversos conselhos simultaneamente, passam a desenvolver uma visão fragmentada da realidade em detrimento de ter uma visão global que se compõe dessas partes. É bastante comum que os conselhos não avancem na sua missão e continuem figurando simplesmente como espaços de reivindicações específicas do programa que o demandou, como no caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, apoiados pelo MDA, ou dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento, criados pelos Projetos Estaduais.

Pelo exposto, os desafios que se colocam diante da gestão articulada das políticas públicas e da atuação integrada entre instâncias colegiadas em um território são ainda maiores que aqueles que se colocam aos conselhos de políticas setoriais. Por isso, construir uma estratégia de desenvolvimento territorial no País depende, entre outros fatores, de mudanças no interior das organizações e dos espaços públicos de discussão do desenvolvimento, inclusive, osurais. Estratégias

de apoio ao fortalecimento dessas instâncias colegiadas, tais como a implementação de uma rede de órgãos colegiados, munidos de sinergia, identidade e propósitos comuns ampliam a visão para processos de gestão social, favorecendo leituras a partir dos recortes das comunidades, municípios, território e Estado.

Abre-se, por conseguinte, um grande espaço para pesquisas futuras. Uma análise sobre o processo de construção superposta dessas novas institucionalidades, bem como sobre a qualidade da sua ação, é fundamental para que sua contribuição no âmbito do desenvolvimento local venha a ser mais efetiva.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *Conselhos além dos limites*, São Paulo, Estudos Avançados. 2001.

AMES, Barry. “Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation”, *American Journal of Political Science* v. 39, n. 2. 1995. pp. 406-433.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora FGV. 2003.

ARRETCHE, Marta *et alli*. *Capital Social, Política Partidária e racionalidade dos atores: estudando os conselhos municipais de desenvolvimento rural* comunicação apresentada no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, UFMG. 2006.

BIRKNER, Walter Marcos. *Capital Social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional*, Blumenau, Edifurb. 2006.

CARVALHO, Antonio Ivo. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*, Rio de Janeiro, IBAM/FASE. 1995.

COELHO, Vera e NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Editora 34. 2004.

CÔRTEZ, Soraya. “Instituições e ação estatal: coordenação horizontal nos governos estaduais catarinense e gaúcho – 2003/2006” em *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*, Celina Souza, Dantas Neto e Paulo Fábio (Org.), Rio de Janeiro, Revan, v. 1. 2006. pp. 191-226.

FILIPPIM, Eliane e ABRUCIO, Fernando. *Quando descentralizar é concentrar poder: a experiência de Santa Catarina*, comunicação apresentada no XXXII Enanpad, Rio de Janeiro. 2008.

FLEURY, Maria Tereza e Fisher, Rosa Maria (Coord.). *Cultura e poder nas organizações*. 2. ed. São Paulo: Atlas. 2009.

GAIO, André. *As Estratégias de Ação Utilizadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de São Joaquim para Implementar o Plano de Desenvolvimento Sustentável de seu Território*, dissertação apresentada no Mestrado em Administração – Escola Superior de Administração e Gerência – ESAG - UFSC, Florianópolis. 2005.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sócio-política*, São Paulo, Cortez. 2001.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. Disponível em: < <http://www.sc.gov.br/> >. Acesso em: 28 janeiro 2008.

LOBO, Thereza. “Descentralização: uma alternativa de mudança” *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v. 22, nº 1. 1988. p. 12-33.

LOBO, Thereza. “Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental”, *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, nº 74. 1990. p. 5-10.

LÖWI, Theodore. “American Business, Public Policy Case Studies, and Political Theory”, *World Politics* pp. 677-715, Princeton, University of Princeton Press. 1964.

LÖWI, Theodore. “The state in politics: the relation between policy and administration” em *Regulatory policy and the social sciences*, NOLL, R. (ed.), Berkeley, University of California Press. 1985. p. 67-105.

LUBAMBO, Cátia e COELHO, Denilson, *Atores Sociais e estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios*, Petrópolis:Vozes. 2005.

LUBAMBO, C., COELHO, D. e MELO, M. A. (Org.), *Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo*, Petrópolis: Vozes. 2005.

LUBAMBO, Cátia e CIRENO, Flávio. “Participação e Gestão Territorial: onde se encontram as condições favoráveis?”, *Revista Cadernos Metrópole*, ISSN: 1517-2422, no. 21. 2009. p.197-218.

MELO, Marcus André. *Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas*, Relatório de Pesquisa, Recife, NEPPU/UFPE. 2003.

MUNARIM, Antônio. *Educação e esfera pública na Serra Catarinense: a experiência política do Plano Regional de Educação*, Florianópolis, NUP/CEP/UFSC. 2000.

ROVER, Oscar José. *Redes de Poder e Governança Local: Análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil*, tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS. 2007.

## **RESUMO**

O texto apresenta discussão sobre a gestão do território na perspectiva de uma avaliação das condições que formam o ambiente político-institucional nos municípios e das estratégias institucionais, sob a dimensão da intersectorialidade governamental e da coordenação entre esferas de governo. São analisadas, comparativamente, quatro experiências municipais no âmbito da gestão territorial; duas no Estado de Pernambuco: Águas Belas e Paranatama e duas no Estado de Santa Catarina: Cerro Negro e Campo Belo do Sul. Chama-se atenção para a competitividade política local aliada à ausência de capacidade institucional, nos governos subnacionais, como fatores limitantes ao sucesso das experiências de ação pública descentralizada. Há uma referência analítica a outros estudos que focalizam fóruns regionais de programas territoriais e que têm sinalizado resultados nesta direção, seja no âmbito dos ministérios ou dos Governos Estaduais. A análise traz reflexões sobre como fatores político-institucionais podem ser favoráveis à atuação de fóruns participativos e sugere uma abordagem em que se considerem os atores políticos locais na definição do território, em contraposição às concepções formadas a partir de critérios apenas programáticos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Território. Governança. Representação Política.

## **ABSTRACT**

The analysis highlights local political competition associated with lack of institutional capacity of local of sub-national governments (state and municipal) as key factors which limit the accomplishment of these decentralized public actions. The analysis refers yet to other studies that focus regional forums of land programs, both from state or federal government initiative, and they arrive to similar conclusions. This paper presents the debate on landscape management, focusing the assessment of the conditions which constitute the political and institutional environment in local or municipal governments. In this context, the institutional strategies concerned are approached both as involving the inter-sectors policies dimension, as well as the areas responsible for these issues in all level of governments. Thus, the analyses compare five municipal experiences in the scope of land management, two of them in the State of Pernambuco (namely in Águas Belas and Paranatama), two others in the State of Santa Catarina (in Cerro Negro and Campo Belo do Sul) and one in the State of Goiás (in Goiania). In summa, this paper reveals how political and institutional factors can be favorable to the role of participatory assemblies and suggests a research approach which encompasses local political actors in the definition of the territorial scene, in oppose to analyses and evaluations concepts which just consider political programs as criteria for performance.

**KEYWORDS:** Territory. Governance. Public Representation.