

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GOVERNANÇA TERRITORIAL NO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: UM ESTUDO A PARTIR DO COLEGIADO TERRITORIAL DO VALE DO PARANÃ EM GOIÁS*

Bruno Abdala – Universidade Federal de Goiás

Juliana Nunes Rodrigues – Universidade Federal Fluminense

Resumo

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

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

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA TERRITORIAL EN EL PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: UN ESTUDIO A PARTIR DEL COLEGIO TERRITORIAL DEL VALE DO PARANÃ EN GOIÁS

Resumen

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

Palabras clave: Espacio político. Gobernanza territorial. Políticas públicas.

* Este trabalho é fruto da dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás (ABDALA, 2017) e de artigo publicado na revista Geografares (ABDALA; RODRIGUES, 2018).

Introdução

Observa-se nas últimas décadas que um conjunto de fatores têm orientado transformações na maneira de produzir, executar e analisar políticas públicas em muitos países ocidentais. Ao tratar do desenvolvimento territorial, sobretudo quando associado aos espaços rurais, diversas políticas passam a adotar um discurso de valorização da participação social e de sua inclusão nos processos decisórios. Tais manifestações ressaltam o desenvolvimento a partir da sinergia entre territorialização de ações governamentais e a intensificação das interações entre distintos atores e agentes em um contexto territorial particular.

No meio rural, desde a década de 1990, uma série de ações, projetos, programas e políticas passaram a experimentar tais noções. No Brasil, dentre outros, destaca-se o Programa Territórios da Cidadania – PTC. Lançado em 2008, o PTC foi pensado como uma estratégia para articular políticas e atores em torno de uma estratégia integrada de desenvolvimento territorial sustentável. O objetivo estaria em melhorar infraestruturas e serviços em recortes territoriais compreendidos como de baixo dinamismo econômico, buscando “acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia [...]” (BRASIL, 2008, s.p).

No Nordeste Goiano, mais especificamente no Território Vale do Paranã, o programa estimulou a criação de um colegiado territorial e a produção de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS. O colegiado territorial, nesse contexto, constituiu-se formalmente como uma instância deliberativa, sendo concebido como espaço de formação social, representação, articulação e concertação política. Destarte, parece se aproximar do conceito de espaço político, sendo um espaço articulador de atores e “*entidades de desarrollo y concertación decisional*” que afeta a vida em comum (KRAUSHAAR, 2004, p.10).

Nesse sentido, o presente trabalho busca dar atenção aos processos envolvendo participação social e capacidades decisórias em estruturas participativas contemporâneas, em especial aquelas marcadas pelo discurso do desenvolvimento territorial em espaços rurais. O debate sugerido está à luz

dos conceitos de espaço político e governança territorial e amparado pelos resultados obtidos na dissertação*.

O objetivo da pesquisa foi analisar experiências de governança territorial no colegiado do Território da Cidadania do Vale do Paranã em Goiás. A opção metodológica se baseou em estudo de caso amparado por trabalhos de campo. Recorreu-se a entrevistas semiestruturadas com agricultores, assentados da reforma agrária, quilombolas, técnicos agropecuários, secretários municipais, prefeitos, dirigentes de associações, sindicatos rurais, lideranças, membros do colegiado etc. Além disso, optou-se por roteiros de observação focados em atividades econômicas, infraestruturas, dificuldades de produção, participação social, potencialidades diversas etc.

O trabalho está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Discorre-se, em um primeiro momento, o contexto de valorização da participação social nas políticas públicas e sua inscrição em processos tidos como de governança territorial. Em seguida, define-se a compreensão das práticas de governança territorial, acionando ainda o conceito de espaço político. Por fim, apresenta-se os resultados dos levantamentos empíricos acerca do colegiado territorial do Vale do Paranã, destacando aspectos que demonstram os desafios teóricos e as contradições desses canais participativos no Brasil.

Políticas públicas: participação e governança territorial

O PTC é fruto de desdobramentos relativos às transformações na forma de produzir, executar e analisar políticas públicas em muitos países ocidentais. Como dito, o programa é resultado de um contexto político de valorização da participação social e da territorialização de políticas públicas, ou seja, de um fortalecimento da suposição de que é “localmente, e não mais a partir das escalas de decisão de escopo nacional, que determinados problemas devem ser identificados e suas soluções elaboradas.” (RODRIGUES, 2013, p.88).

* Participação social e governança territorial no Programa Territórios da Cidadania: um estudo sobre o colegiado territorial do vale do Paranã em Goiás. (ABDALA, 2017).

É possível interpretar essas mudanças nas políticas públicas a partir de diferentes perspectivas e, cada qual, busca focar determinado aspecto. Fuini (2010), por exemplo, o faz a partir da transição, ainda em ritmo, do modelo regulatório de acumulação fordista-keynesiano para um modelo de produção e acumulação flexível. A ideia central dessa leitura é que essa transição contribuiu para um suposto aprofundamento da especialização produtiva de regiões e localidades inseridas em espaços subnacionais – que passaram a buscar novas formas de mobilizar recursos e enfrentar a crescente concorrência intranacional e internacional.

A mobilização de recursos se daria a partir de arranjos que articulassem instituições e projetos de desenvolvimento assentados em atores, capacidades e conhecimentos. Isso ocorreria por meio de novas estruturas de governança territorial. A “governança territorial”, por esse prisma, aparece como uma estratégia para impulsionar a competitividade de espaços subnacionais, sendo ela uma forma de organização complexa com certo grau de cooperação. O resultado desse acordo envolvendo atores e instituições orientariam a governança a um objetivo máximo: o desenvolvimento territorial.

Favareto (2009) oferece uma outra explicação para as alterações nas políticas públicas e, embora compartilhe do horizonte do desenvolvimento territorial, tem o foco voltado para o meio rural. Para o autor, a territorialização das políticas e a valorização da participação social – que tem como pano de fundo “a emergência daquilo que se convencionou chamar de abordagem territorial do desenvolvimento rural” (p.53) – está ligada a três ordens de fatores.

A primeira delas é referente a um entendimento crescente de que as dinâmicas rurais já não podem ser explicadas exclusivamente por meio da agricultura e da pecuária, ou seja, de maneira setorial. Em segundo lugar, está a constatação da importância da dimensão espacial como componente para medidas alternativas de desenvolvimento e para a adoção de outras escalas na alocação de recursos. Em terceiro lugar, por meio da crença de que medidas *top down* ou “de cima para baixo” deveriam ser equilibradas ou até mesmo

substituídas por intervenções *bottom up* ou “de baixo pra cima” e que isso deveria ser um mecanismo para o direcionamento de investimentos públicos.

A mudança no referencial das políticas públicas nesse caso é explicada, portanto, pela adoção de outras escalas para alocação de recursos e pela substituição do enfoque setorial pelo territorial. Para o autor, possibilitariam a incorporação de uma visão mais estratégica e integrada do desenvolvimento rural. Além disso, decorre da incorporação do princípio da subsidiariedade*, o que resultaria em estratégias de governança territorial por meio de intervenções “de baixo pra cima”.

Ferrão (2014) compreende que o novo olhar sobre a maneira de produzir, executar e analisar políticas públicas é evidenciado em um quadro ainda mais amplo – de “erosão da visão racionalista e positivista moderna de Estado, economia e sociedade por concepções pós-positivistas [...]” (p.55). A erosão da qual fala o autor englobaria a transformação do significado social de conceitos como o de interesse público, planejamento e território, e seria motor para a produção de políticas de ordenamento baseadas em visões “de natureza mais integrada, estratégica e prospectiva” (p.33).

A análise do autor reflete que, por meio dessa nova visão, as políticas passaram a ser ajustadas a partir da i) valorização da pluralidade de atores, interesses e valores, ii) no fomento à integração de políticas setoriais, tendo como referência uma base territorial em que pese o iii) interesse público, invocado por demandas negociadas em processos de planejamento participativo e de governança territorial. Esta, por sua vez, é explicada pelo autor como parte da passagem de um paradigma de “<governo> (estatal, vertical, hierárquico, burocrático) para um outro de <governança> (coordenação horizontal e vertical entre múltiplos atores-públicos, privados e associativos – envolvidos em projectos comuns)” (FERRÃO, 2012, p.23).

As diferentes vertentes ajudam a explicar a transformação na maneira de pensar as políticas públicas. Em todas elas, e em grande parte da literatura

* “A subsidiariedade é um princípio de administração privada ou pública que considera que a decisão deve ser tomada pelo centro de decisão que (1) conheça melhor o problema e a maneira de solucioná-lo e (2) que tenha mais interesse na resolução do problema”. (BONNAL e MALUF, 2007, p.5)

sobre o tema, há em comum elementos relacionados à valorização da dimensão espacial – por meio da territorialização das políticas – e da participação social – tendo em vista práticas de governança em escalas decisórias locais. Nesse sentido, apresenta-se a seguir o que se compreende como práticas de governança territorial e salienta-se o conceito de espaço político como definidor da natureza do colegiado territorial em sua proposta de constituir uma arena de vocalização de conflitos, com potenciais para afetar processos decisórios.

Da governança territorial ao espaço político

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

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

Dallabrida (2011), por exemplo, reconhece que o tema é debatido por diferentes áreas do conhecimento; no entanto, nem sempre com a mesma definição. O próprio autor salienta alguma variação de significado na própria trajetória de seu trabalho, mas, por fim, sugere que “governança territorial” se refere “às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do

envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (p.17).

Farinós (2008, p.12) parece caminhar no mesmo sentido, e entende que “[...] *la gobernanza se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política. [...] un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos*”. Este autor entende a governança territorial como uma prática ou como um processo desenvolvido a partir da organização das diversas interações entre atores e interesses presentes em um território. O resultado, portanto, seria a construção de um interesse territorial ou, nas palavras do autor, “uma visão territorial compartilhada” baseada no reconhecimento e na valorização de certo capital territorial necessário para alcançar a coesão territorial (RODRIGUES, 2016).

Lima (2014) corrobora essa discussão ao conceber governança territorial como um processo, caracterizado pela capacidade de coordenação das ações políticas entre os mais variados atores e agentes sociais. O intuito, segundo o autor, é o de responder coletivamente às questões comuns a fim de se alcançar certo consenso em torno de um projeto coletivo.

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

Diante do exposto, parte-se da premissa de que o colegiado territorial do Vale do Paranã poderia ser considerado como um espaço capaz de conferir

materialidade e assumir uma configuração favorável para abrigar processos de governança, que se relacionam intimamente com o conceito de espaço político.

Entretanto, há algumas dificuldades em definir o conceito de espaço político. Em primeiro lugar, diferente do conceito de território, que demarca conflitos de uso e ocupação dos espaços marcados por relações de poder, o espaço político não é corriqueiramente adotado na Geografia. Na realidade, o mero uso da expressão se refere ordinariamente à “interação entre o espacial e o político”, de maneira genérica e sem aprofundamento dos seus conteúdos explicativos, “o que tem conduzido a algumas simplificações, do tipo todo espaço é político ou toda política tem uma dimensão espacial” (CASTRO, 2018, p. 1).

Kraushaar H. (2004) apresenta uma leitura próxima aos interesses deste trabalho, quando pondera que os espaços políticos atuam como articuladores de atores, instituições e entidades voltados para o desenvolvimento e a concertação de decisões. Já para Kirby (1989, p.83), o conceito de espaço político é bastante confuso, mas está associado à ideia de ação coletiva que tem um lugar concreto para se realizar, “*es decir una manifestación de acción colectiva en un territorio particular, una relación que refleja la creación y la recreación de gentes con un proyecto común*”.

O autor aponta que se trata de um conjunto de relações baseadas em elementos comuns a longo prazo, mas que são produzidas a partir de conflitos em um espaço concreto a curto prazo – um colegiado, um conselho, um fórum, por exemplo. Isso não quer dizer, porém, que esses espaços estão fixos e que não podem ser modificados. Pelo contrário, Cornwall (2002, p. 2) destaca que os espaços políticos não estão dados, mas podem ser constantemente criados, abertos, remodelados. O autor insiste que “a noção de espaço político evoca espaços que são modelados pela interação mesma de diferentes atores, conhecimentos e interesses...” (p.2).

Castro (2012, p.44), considera que uma definição do espaço político estaria “situada na interface da reflexão sobre a conflitualidade das relações sociais, sobre o papel normativo da política e sobre os arranjos e estratégias espaciais dos conflitos de interesse”. Assim, para a autora, algumas condições

fundadoras do espaço político estariam na i) ação política, fruto dos conflitos de interesses que ocorrem em ii) espaços concretos, orientados por iii) regras sociais e políticas que ordenam o convívio entre livres e diferentes.

Ainda segundo a autora, para a existência de um espaço político três condições seriam, então, fundamentais: a) sua imaterialidade, perpassada por valores referentes à democracia – tais quais isonomia, liberdade, caráter público e instituições de poder; b) sua materialidade, ou seja, a necessidade de espaços concretos para o encontro entre os diferentes, desde sua capacidade, localização, acessibilidade, publicidade e; c) sua intencionalidade – ou seu ideal – que se refere aos objetivos do agir político, a ação de sujeitos democráticos em busca de influenciar a agenda política (CASTRO, 2012; AZEVEDO, 2016).

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

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

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

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

No Vale do Paranã, o colegiado foi instituído em 2009 e reúne representantes de 12 municípios – cada um com direito a oito cadeiras. As indicações devem obedecer ao princípio da paridade entre sociedade civil e poder público; assim, quatro membros – e seus respectivos suplentes – são indicados pela sociedade civil e quatro membros – e seus respectivos suplentes – são indicados pelo poder público.

A organização interna é dividida em três instâncias principais: a Plenária, o Núcleo Diretivo e o Núcleo Técnico. A primeira é o espaço mais amplo de participação, onde o conjunto de atores e agentes que têm lugar, discutindo e deliberando assuntos específicos. Esses espaços estão abertos à comunidade, embora apenas os integrantes tenham direito a voto. A segunda instância tem a função primeira de coordenar o colegiado e organizar as ações, os eventos e as pautas levadas pela plenária e atribuídas ao Núcleo Técnico. Este, por sua vez, tem a função de colaborar na coordenação do colegiado, mas é dedicado, principalmente, ao auxílio à elaboração de projetos e à adequação dos mesmos aos editais abertos.

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

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

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

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

Essa é uma questão que merece atenção, pois uma política que sugere a participação social de um público alvo composto, notadamente, por

agricultores familiares de baixa escolaridade e renda, espera-se um avanço na desburocratização de ações e na difusão de informações necessárias para uma participação mais ativa. Não se trata de subestimar a capacidade desse público, mas de reconhecer que há dificuldades para sua inclusão nas políticas públicas, de maneira geral.

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

O segundo motivo que sugere o enfraquecimento da participação, ainda em 2011, relaciona-se à demora do poder público em responder às demandas territoriais. Muitos projetos e processos abertos pelo colegiado, devido à burocracia, arrastam-se por anos – frustrando a expectativa e o interesse daqueles solicitantes. Um dos casos mais sintomáticos no Paranã é um processo aberto em 2009 para aquisição de matrizes ovinas. Ocorre que o valor para ser licitado foi autorizado pela Caixa Econômica Federal somente em 2015 e, nesse tempo, possivelmente por falta de uso e manutenção, a estrutura que seria utilizada pegou fogo – inviabilizando sua execução.

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

Outras situações são sinalizadas por Butto e Bemerguy (2014) como, por exemplo, a redefinição, em 2012, da Matriz de Ações – ofertas de ações decididas pelo Governo Federal –, com a retirada de pontos considerados universalizados pelo governo, bem como a diminuição da transversalidade do programa. No governo Dilma Rousseff ocorre, sobretudo, um reforço do PTC como orientador para escolhas de investimentos, principalmente daqueles incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento 2 – PAC 2. As ações do PAC 2 foram previamente decididas pelo Governo Federal, e pouco tiveram relação com a participação nos colegiados. Assim, reforça-se a concepção naturalizada do “território” apenas como um repositório de ações do Estado, ou também como mais uma regionalização para fins de planejamento.

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

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

Constatou-se, por exemplo, que muitas demandas apontadas pelos entrevistados estavam, de algum modo, contempladas no Plano. Dentre elas, o acesso à água, à regularização fundiária e à assistência técnica rural. Por fim,

verificou-se que há enorme dificuldade de mobilização de todos os integrantes, mesmo que cada um tenha o seu suplente.

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

Neste ponto, importa salientar que o PTC foi compreendido por grande parte dos gestores e acadêmicos como uma política inovadora e ousada para o meio rural brasileiro. Do ponto de vista institucional, por exemplo, o programa pretendeu articular um número grande de órgãos públicos para atuarem em conjunto em determinados recortes territoriais com o objetivo de promover o desenvolvimento. Além disso, pela perspectiva de um desenvolvimento integrado às dimensões sociais, culturais e ambientais, o desenho da política buscava ainda mobilizar representantes da sociedade civil para que ganhassem certo protagonismo no processo, presumindo-se que essas dimensões pudessem ser incorporadas para a política a partir dos interesses locais.

Ao mesmo tempo em que o PTC se tornava uma das maiores e mais importantes políticas públicas do Governo Federal para o meio rural, a complexidade de sua engenharia e o tamanho de sua estrutura provocaram problemas relativos à burocracia do Estado e ao sistema político brasileiro. Em primeiro lugar, a grande quantidade de ministérios participantes apontava para a dificuldade de articulação que teria a Casa Civil e o MDA na mediação dos

interesses presentes. Pode-se fazer alusão às disputas político-partidárias marcantes no presidencialismo de coalizão brasileiro. Um segundo ponto é que o MDA era considerado pequeno, com baixo orçamento e de menor relevância política – em relação ao Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Ministério da Educação etc. –, o que mais uma vez desequilibraria sua capacidade de coordenação da política.

Esse desacerto alcançaria as pontas do PTC, ou seja, a sua organização nas escalas locais. Desse modo, os colegiados certamente encontrariam dificuldades para manter uma agenda de reuniões e de ações que garantissem maior pluralidade e comprometimento dos representantes da sociedade no processo participativo. Além disso, a falta de compreensão sobre seu papel fez com que, no Vale do Paranã, não houvesse um projeto territorial comum, compartilhado entre esses e os gestores públicos federais.

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

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

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

Se a participação política constitui uma prática histórica e geograficamente situada, não se pode instituí-la unicamente de cima para baixo. Trata-se de práticas potencialmente capazes de serem aperfeiçoadas, desde que a participação se constitua como estratégia apropriada e moldada ativamente pela própria sociedade como força instituinte. Afinal, como afirma Cornwall (2012, p. 28), “participar requer muito mais do que convidar ou induzir a participar”.

Considerações Finais

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

Por outro lado, tanto a agenda quanto a difusão de informações técnicas acerca dos projetos e do encaminhamento de demandas são limitados. Assim, a qualidade da participação acaba por se mostrar comprometida. Acrescente-se a significativa centralização do processo decisório no âmbito federal, que implica não apenas todo o desenho e dinâmica de funcionamento do Programa, como o envolvimento de diversos ministérios e uma extensa

burocracia, contrapondo-se ao que se poderia esperar em termos de fomento de práticas políticas mais horizontalizadas e participativas. Sem contar as articulações político-partidárias, que influenciam o modo de distribuição de recursos no âmbito do programa. Em síntese, tais elementos apontam para a fragilidade dos processos políticos nesses espaços, que ainda parecem estar marcados pela verticalização e burocratização das decisões. Apresenta-se, em suma, um conjunto de contradições que ganham maior luminosidade a partir do confronto com uma metodologia teórica que nos possibilita indagar sobre as práticas que se dão nesses canais de participação e seus limites.

Referências

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

ABDALA, Bruno; RODRIGUES, Juliana Nunes. “Participação social e governança territorial: os desafios e as contradições de novos espaços políticos a partir da análise do colegiado territorial do Vale do Paranã, Goiás”. *Geografares*, n.26, p.254-279. Julho-Setembro, 2018.

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

BUTTO, Andrea; BEMERGUY, Esther. “A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional”. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa.; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIERDELE, Paulo André (Org.). *Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora UFPE, 2014. p.11-22.

CASTRO, Iná Elias de. Espaço Político. “Conceitos Fundamentais da Geografia”. *Revista Geographia*, n. 42, 2018. (no prelo)

_____. “O espaço político: limites e possibilidades do conceito”. In: CASTRO, Iná Elias.; CORRÊA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo Cesar da Costa. *Olhares Geográficos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CORNWALL, Andrea. Making spaces, changing places: situating participation in development. *IDS Workin Paper*, 170, Institut of Development Studies, 2002.

DALLABRIDA, Valdir Roque. “Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema”. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura*

subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p.15-38.

DELGADO, Nelson Giordano.; ROCHA, Betty Nogueira. “Governança territorial e gestão social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento rural no Brasil”. Texto de conjuntura nº25. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA, 2017, p.1-26.

FARINÒS, Joaquín. “Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. Boletín de la A.G.E. Valencia, v.46, 2008, p.11-32.

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

FERRÃO, João. “O ordenamento do território como política pública”. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014, capítulos 1, p.25-45.

_____. Responsabilidade social territorial e localismo ético. Revista de Economia Solidária, Lisboa, v. 5, 2012, p.18-39.

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

KIRBY, Andrew. “Tiempo, espacio y acción colectiva: espacio político/geografía política”. Documents d'Analisi Geografica, v.15, 1989, p.67-88.

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

LIMA, Ivaldo Gonçalves de. “A governança territorial no rastro das redes políticas”. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 1232-1246. Disponível em <<http://www.editoraleta1.com/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p1232-1246.pdf>>. Acesso em 28/10/15.

RODRIGUES, Juliana Nunes. “Participação e cooperação nas escalas locais em dois modelos de Estados: França e Brasil”. In: CASTRO, Iná Elias de; RODRIGUES, Juliana Nunes; RIBEIRO, Rafael Winter. (Org.). Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p.87-116.

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