

O ÍNDICE DE CAPACIDADES INSTITUCIONAIS (ICI) COMO MECANISMO DA GESTÃO SOCIAL E DA GOVERNANÇA NOS TERRITÓRIOS RURAIS*

Emanoel Márcio Nunes**

Maria de Fátima Rocha Gondim***

Kalianne Freire Godeiro Nunes****

Isabelle Almeida de Oliveira*****

Breno Vinícius de Góis*****

O objetivo deste artigo é analisar os índices de capacidades institucionais (ICIs) – como instrumentos da gestão social – e compreender as estruturas de governança, que fazem funcionar os Colegiados Territoriais. Busca-se, portanto, contribuir com o que se denomina perspectiva territorial do desenvolvimento rural e tentar desconstruir o mito setorial dos modelos exógenos e especializados, bem como, ao mesmo tempo, revelar condições para que forças endógenas e diversificadas promovam o desenvolvimento territorial. A metodologia foi desenvolvida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e consiste na definição dos ICIs para efetuar a gestão social dos territórios, em uma relação entre o ambiente institucional (nível macro) e o arranjo institucional (nível micro). Concluindo-se, constatou-se – com resultados de pesquisa realizada no Território da Cidadania Açu-Mossoró-RN – a urgente necessidade de mudança do formato do Colegiado Territorial de todo o país, para que as políticas públicas desenvolvam os territórios rurais.

Palavras-chave: território; instituições; governança; desenvolvimento; rural sustentável.

THE INSTITUTIONAL CAPACITY INDEX (ICI) AS A MECHANISM OF SOCIAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE IN TERRITORIES AREAS

The objective of this paper is to analyze the Institutional Capacity Indicators (ICI) as a instrument of social management and understand the governance structures that makes working Territorial Collegiate. Search here, therefore, contribute to what is called territorial approach to rural development, and trying to deconstruct the myth of the

* Este trabalho faz parte de um conjunto de pesquisas desenvolvidas no âmbito da agricultura familiar e conta com o financiamento do Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do Edital nº 5/2009 (Gestão de territórios rurais).

** Professor adjunto IV da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade (Facem) do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). *E-mail:* <emanoelnunes@uern.br>.

*** Mestranda em ciências sociais e humanas pela UERN. *E-mail:* <fatimagondim@gmail.com>.

**** Bolsista EXP-1 do CNPq. *E-mail:* <kaliannefgnunes@yahoo.com.br>.

***** Mestranda em ambiente, tecnologia e sociedade pela Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa) e Bolsista da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN). *E-mail:* <isabelle_economia@hotmail.com>.

***** Mestrando em ambiente, tecnologia e sociedade pela Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa). *E-mail:* <brenovinufrn@yahoo.com.br>.

exogenous models and, at the same time, to show that conditions for diversified and endogenous forces promote regional development. The methodology was developed by the Department of Territorial Development of the Ministry of Agrarian Development Brazilian (SDT/MDA), and is the definition of Institutional Capacity Indicators (ICI) to accomplish the social management of territories in a relationship between the institutional environment (macro level) and institutional arrangement (micro level). In conclusion, it was found with results of field research conducted in the Territory of Citizenship Acu-Mossoró (RN), Brazil, the urgent need to change the institutional format of the Territorial Collegiate of every Brazil to develop public policies for the rural territories.

Keywords: territory; institutions; governance; rural development sustainable.

EL ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL (ICI) COMO UN MECANISMO DE GESTIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA EN EL ZONAS RURALES

El objetivo del trabajo es analizar los Indicadores de la Capacidad Institucional (ICI) como instrumentos de gestión social y comprender las estructuras de gobierno que operan nuestro Territorial Colegiata. El objetivo es, por tanto, contribuir a lo que se conoce como enfoque territorial del desarrollo rural, y tratando de deconstruir el mito de modelos exógenos y la experiencia sectorial y, al mismo tiempo, muestran que las condiciones para las diversas fuerzas endógenas y promover el desarrollo regional. La metodología fue desarrollada por el Departamento de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario (SDT/MDA), y es la definición de los indicadores de la capacidad institucional (ICI) para llevar a cabo la gestión social de territorios en una relación entre el entorno institucional (nivel macro) y arreglo institucional (nivel micro). En conclusión, se encontró con los resultados de las investigaciones realizadas en el territorio de la Ciudadanía a Acu-Mossoró (RN), Brasil, la necesidad de cambiar el formato de la Territorial Colegiata a desarrollar políticas públicas para las zonas rurales.

Palabras clave: planificar; las instituciones; la gobernabilidad; el desarrollo rural sostenible.

L'INDICE DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES (ICI), UN MECANISME DE GESTION SOCIALE ET DE LA GOUVERNANCE DANS LES ZONES RURALES

L'objectif de cet article est d'analyser les indicateurs de la capacité institutionnelle (ICI) comme des instruments de gestion sociale et de comprendre les structures de gouvernance qui fonctionnent notre Collegiate Territoriale. L'objectif est, par conséquent, contribuer à ce que l'on appelle l'approche territoriale du développement rural, et d'essayer de déconstruire le mythe de modèles exogènes et l'expertise sectorielle et à l'émission en même temps que les conditions de diverses forces endogènes et promouvoir le développement régional. La méthodologie a été mise au point par le ministère du Développement territorial du Ministère du développement agraire (SDT/MDA), et la définition d'indicateurs de la capacité institutionnelle (ICI) pour accomplir la gestion sociale des territoires dans une relation entre l'environnement institutionnel (niveau macro) et arrangement institutionnel (niveau micro). En conclusion, il a été constaté avec

les résultats des recherches menées sur le territoire de la Citoyenneté Acu-Mossoró (RN), Brésil, l'urgente nécessité de changer le format du Collegiate Territoriale de tous les pays à élaborer des politiques publiques pour les zones rurales.

Mots-clés: planification; les institutions; la gouvernance; le développement rural durable.

JEL: R11, R58, Q18.

1 INTRODUÇÃO

A política de desenvolvimento territorial tem se revelado um desafio quando é evidenciada diante dos seus elaboradores a necessidade de gerar ações capazes de construir e transformar estruturas produtivas, considerando-se a complexidade do desenvolvimento a partir das dimensões econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional. O desafio está em buscar desconstruir o mito setorial dos modelos exógenos de crescimento e, depois, construir arranjos que promovam a articulação institucional e estimulem a interação nos nível local e regional, entre os diversos atores. E estes geralmente se encontram inseridos em determinado ambiente institucional, os quais são os responsáveis pelo processo de gestão social, que – por meio de suas estruturas de governança – definem e impulsionam o desenvolvimento territorial. No entanto, para que o desenvolvimento com a interação dos atores e a integração das políticas possa ocorrer, torna-se imprescindível a elaboração de estratégias que possibilitem projetos viáveis e sustentáveis de desenvolvimento do território. Aliás, não há como discutir este desenvolvimento sem arranjo institucional que envolva as capacidades institucionais no processo de participação da sociedade civil¹ com as várias organizações e atores presentes no território, bem como do poder público² nos seus níveis municipal, estadual e federal. Este deveria ser o processo de gestão social a ser desempenhado pelo espaço dos Colegiados Territoriais, espaço este que tem a atribuição de reunir os atores e coordenar a articulação para a implantação de iniciativas inovadoras de alcance público, que promovam a inserção do território em processos sustentáveis de desenvolvimento. Entretanto, ao analisar os estudos e as pesquisas sobre as capacidades institucionais e a gestão social dos territórios – destacando-se neste estudo o Território da Cidadania Açu-Mossoró-RN –, observa-se que nem todos os municípios que formam o território apresentam arranjos institucionais sólidos; alguns, inclusive, estão em fase inicial de construção destes arranjos, ou destas estruturas de governança. Os resultados apresentados refletem, por vezes, a ausência de fortalecimento das redes tecnológicas, produtivas, sociais, culturais etc., que existem ou venham a existir nos municípios que constituem o território.

1. Como *sociedade civil*, compreende-se aquelas entidades representativas de grupos sociais, de interesses, de vizinhança e de identidades social, étnica, geracional e de gênero, sendo um terço ocupado pelo Estado e dois terço pela sociedade civil.

2. Como *poder público*, entende-se as entidades públicas da administração direta e indireta ou aquelas vinculadas aos níveis municipal, estadual e federal de governo, bem como aquelas de caráter coletivo e associativo que representem – direta ou indiretamente – estas categorias.

Diante disso, este artigo objetiva analisar o índice de capacidades institucionais (ICI) e as formas de gestão social e identificar-se com o que atualmente se denomina de *perspectiva territorial do processo de desenvolvimento*, esta compreendida como arcabouço teórico específico. Este arcabouço surge por meio do esforço conjunto de superar as limitações da concepção dos modelos setoriais que, geralmente, têm orientado a percepção do espaço rural, onde são desenvolvidas as atividades concernentes à agricultura e à pecuária nas sociedades contemporâneas. À sua luz, reconhecem-se os diferentes ambientes institucionais – no nível macro – e os arranjos institucionais – no nível micro; estes últimos resultantes das capacidades institucionais nas suas relações nos territórios, considerando-se as dimensões sociais, econômicas, ambientais, políticas e culturais necessárias para a gestão social.

Demonstra-se, portanto, uma tentativa de mudança de ênfase, em que se busca estimular condições necessárias para que forças endógenas possam emergir e desenvolverem-se – reagindo ou adaptando-se às forças e às determinações de modelos exógenos, a partir das escolhas dos atores – e considerar sua capacidade coletiva na elaboração de estratégias de desenvolvimento. Esta nova forma de pensar o desenvolvimento é a que fundamenta a construção dos ICIs – via formação de arranjos – e da gestão social dos Colegiados Territoriais, com vistas ao desenvolvimento dos territórios rurais nos seus diversos níveis e dimensões. Neste sentido, cabe perscrutar até que ponto as políticas territoriais têm se traduzido em desenvolvimento e qual o alcance deste colegiado em constituir-se em espaço democrático capaz de articular as capacidades institucionais, que visa à eficiência da gestão social das políticas territoriais? Nos termos da referida questão, cabe avaliar se o formato do arranjo institucional do colegiado – na forma como foi implantado e no seu alcance – contribui de fato para mediar as políticas territoriais e unir a sociedade civil e o poder público nos diversos níveis, em torno de um projeto de desenvolvimento territorial.

Para melhor compreensão, este trabalho foi estruturado em seções, a saber: na seção 1, há a introdução ao tema e o detalhamento da problemática; na seção 2, apresenta-se breve panorama sobre a relação entre políticas públicas e governança territorial; na seção 3, é revelada a metodologia; nas seções 4 e 5, são apresentadas as abordagens que norteiam o estudo – ou seja, a importância das capacidades institucionais e da gestão social para a interpretação das estruturas de governança nos territórios rurais, enfatizando-se as políticas públicas no desenvolvimento sustentável na dinamização do Território da Cidadania Açu-Mossoró-RN; por fim, na seção 6, são realizadas breves considerações.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A ação integrada do conjunto de políticas públicas sobre determinado território está condicionada, antes de tudo, a uma análise das características quase sempre

heterogêneas que o espaço rural brasileiro apresenta. Ou seja, os territórios com a sua dinâmica e complexidade – muitas vezes, possuidores de certa diversificação do seu desenvolvimento rural – constituirão estruturas de governança, ou arranjos institucionais, no nível micro e responderão de diferentes formas à introdução das políticas públicas oriundas de ambiente institucional no nível macro. Diante disto, conforme Perico, torna-se fundamental entender que:

(...) o âmbito da gestão da política de desenvolvimento rural foi definido como espaço equivalente ao nível microrregional (em que as diferenças territoriais e a heterogeneidade se manifestam), conforme expresso na política territorial do Estado brasileiro. (Perico, 2009, p. 85).

Nesses termos, com o propósito de alcançar os objetivos do desenvolvimento territorial e avançar na construção de arranjos institucionais para o processo de operacionalização dos planos e das ações que interagem com o desenvolvimento, é fundamental o esforço conjunto entre os atores e suas capacidades institucionais no nível local, sendo os atores representantes legítimos de organizações da sociedade civil ou do Estado nas esferas municipal, estadual e federal. As capacidades institucionais são necessárias para acionar o processo de articulação entre os diversos atores e suas esferas, viabilizar a organização e estimular a prática da cooperação no processo de participação durante a gestão social, no ciclo que define, elabora, implanta e monitora a eficácia e a eficiência das ações de desenvolvimento no território.

Ao ressaltar a importância da articulação e da interlocução entre os atores, entende-se que exista uma rede de políticas públicas capazes de compor o complexo ciclo de estratégias, programas, projetos e investimentos que as organizações que integram o arranjo institucional do território têm de gerir e executar. Não obstante, um dos maiores desafios no processo de desenvolvimento territorial é a complementariedade e a integração deste ciclo, que, por vezes, acabam em alguns momentos comprometidas devido à fragilidade dos espaços de diálogos e da delicada capacidade institucional tão necessária para a gestão social.

O arcabouço teórico que interpreta os ICIs dos territórios é pautado neste estudo na perspectiva dos atores Norman Long e Jan Douwe van der Ploeg, bem como na análise proporcionada pela nova economia institucional (NEI), esta última representada por expoentes como Ronald Coase, Oliver Williamson, Douglass North e Vitto Saccomandi. Estas duas abordagens propõem interpretar e explicar a capacidade coletiva dos atores no nível micro/local de constituir arranjos institucionais, bem como o poder de escolha – fundamentado neste trabalho na análise de Coase (1991) e Saccomandi (1998) –, tendo-se em vista a realização de ações com o alcance de situações consideradas desejáveis. Desse modo, a capacidade de organização e o poder de escolha dos atores estariam imbricados e ligados à melhoria das condições de vida nos territórios rurais.

A perspectiva orientada ao ator ou perspectiva do ator, lançada na segunda metade do século XX, é uma das abordagens mais adequadas para interpretar e explicar as interfaces e as ações dos atores no processo de desenvolvimento. Esta é resultado de trabalho de pesquisa de longos anos, realizado pelo professor da Wageningen University, Norman Long, contando com a colaboração do também professor holandês da Wageningen University, Jan Douwe van der Ploeg.

Long (2001) apresenta abordagem teórica e metodológica para a análise da ação social e da intervenção para o desenvolvimento – sob ângulo construtivista –, muito adequada ao desenvolvimento territorial, opondo-se às tradicionais análises estruturalistas. O objetivo deste autor não foi formular teoria genérica baseada em princípios universais, mas entender os processos de mudança pelos quais as formas econômicas e sociais surgem e são transformadas no cotidiano das pessoas. O enfoque orientado ao ator encontra espaço para análise da multiplicidade de racionalidades, desejos, capacidades e práticas.

Essa perspectiva e os estudos realizados em torno desse tema permitiram a Ploeg e Renting (2000) – com outros autores – apresentar, inclusive, a proposta de um novo paradigma de desenvolvimento rural, que defende a sustentabilidade da agricultura e requer reavaliação e reinvenção da *arte da agricultura* e da *arte da localidade* (*op. cit.*). Já para Dallabrida e Becker (2003), duas das estratégias para contribuir na construção deste novo paradigma nos territórios rurais e superar a frágil capacidade de gestão social e institucional são a cooperação e a participação ativa dos atores territoriais nos diferentes estágios de elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas territoriais. Esta é uma ação que poderá ser contributiva com o fortalecimento das estruturas de governança territorial e deve ser incentivada e replicada junto aos Colegiados Territoriais, os quais representam os principais espaços de discussão e concertação no território. Neste sentido, ao corroborar com a participação e o desenvolvimento das estruturas de governança, inicia-se o processo de coesão social entre os envolvidos no espaço destes colegiados.

Entretanto, são imprescindíveis a articulação institucional e a integração entre os diversos atores territoriais, assim como entre suas diferentes propostas para promover a coesão, com vistas à construção de arranjos para o desenvolvimento rural sustentável. Até mesmo porque a noção de governança territorial é entendida, segundo Dallabrida e Becker como:

(...) o exercício do poder e da autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas organizações regionais, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implantação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território. (Dallabrida e Becker, 2003, p. 80).

Entre as diferentes estratégias elaboradas quando se almeja a dinamização econômica a partir das potencialidades do território, tem-se observado esforço no direcionamento das políticas públicas em implantar aquelas relacionadas com as sustentabilidades econômica, social e ambiental. Todavia, observa-se que a implementação de algumas políticas públicas pensadas para impulsionar o desenvolvimento territorial tende a privilegiar fatores econômicos e, muitas vezes, não expressam importância para fatores concernentes às dimensões ambiental e institucional. As instituições são classificadas como necessárias para a construção de novo marco legal para fazer funcionar estruturas de governança e são, em essência, restrições ao comportamento individual, criadas pelos próprios indivíduos para permitir melhor interação entre organizações e atores. Os mais promissores avanços teóricos e empíricos no estudo deste tema têm sido alcançados nos últimos anos pela NEI. Seu domínio e sua versão econômica, os quais estão destacados neste trabalho, encontram referência em expoentes como Coase (1991), Williamson (2000) e North (1990).

Cabe destacar que grande parte dos estudos sobre instituições procura diferenciar estas da noção de organização. De acordo com North (1990), as organizações estão mais definidas em termos de estruturas de funções reconhecidas e aceitas, enquanto as instituições são crenças, normas, condutas e regras que permitem o desenvolvimento das organizações. De acordo com Eaton e Meijerink (2007), assim como as instituições, as organizações também fornecem estrutura para a interação humana, e, conceitualmente, regras – que são as instituições – devem ser diferenciadas dos jogadores – que são as organizações. Por um lado, segundo Eaton e Meijerink (2007), as regras definem o caminho que o jogo deve ser jogado e, por outro, o objetivo dos jogadores neste conjunto de regras é ganhar o jogo pela escolha da melhor combinação de habilidades, estratégias, e coordenação. Uma distinção útil entre diferentes níveis institucionais também foi elaborada por Williamson (2000), quando procurou distinguir ambiente institucional de arranjos institucionais. Para este autor, arranjo institucional refere-se a um conjunto de restrições – ambas formais (leis, contratos etc.) e informais (normas de comportamento social etc.) –, as quais interagem com o ambiente institucional e condicionam a interação econômica. Na concepção de Williamson (2000), o ambiente institucional tem sua aplicação mais adequada para o nível macro de país ou região. O arranjo institucional, também considerado como organizações, concerne mais ao nível micro e são estruturas de *governança* constituídas por grupos conduzidos por algum objetivo comum. De acordo com Eaton e Meijerink (2007), são exemplos comuns de arranjos, ou estruturas de *governança*, as empresas, os agricultores e as cooperativas – como organização econômica –, e também escolas, universidades, igrejas, sindicatos etc. – como organização social e política.

Cabe-se ressaltar a importância das instituições para o debate e as discussões sobre desenvolvimento, considerando ser salutar incorporá-las no planejamento estratégico – das políticas públicas e do ambiente institucional – para o desenvolvimento territorial, no qual as ações práticas – desencadeadas pelos arranjos institucionais – deverão ser baseadas em princípios da dimensão sustentabilidade, que tenham por base o contexto da descentralização e do longo prazo, como explicam Bonnal, Cazella e Delgado:

(...) não tivemos a preocupação de adotar uma definição comum de desenvolvimento territorial sustentável, mas de analisar, sempre que possível, em que medida as três principais dimensões da sustentabilidade estão sendo incorporadas nas agendas e na seleção de projetos dos fóruns territoriais, seja por iniciativa dos atores sociais, seja por normas instituídas pelas políticas públicas (...) (Bonnal, Cazella e Delgado, 2011, p. 42).

As considerações desses autores indicam a importância de políticas públicas orientadas a partir do enfoque territorial – ou seja, o planejamento das ações deve permitir a participação dos atores respeitando o conhecimento e as experiências e práticas diárias acumuladas nos territórios, ou o que Ploeg (1994) define *repertório cultural*.³ Esta defesa colabora para intervenção propositiva e positiva, ao instituir prática na qual os interesses coletivos possam ser enfatizados na implantação das ações das políticas públicas de desenvolvimento territorial. Esta é estratégia fundamental para o desenvolvimento rural, tendo como princípio o desenvolvimento endógeno. Assim, todos os esforços no tocante à promoção do desenvolvimento rural sustentável de um território implicam a manutenção de relação mais horizontal entre os representantes (sociedade civil e gestores públicos municipais, estadual e federal), em que o exercício da comunicação e o entendimento entre eles poderão traduzir-se em boa governança territorial (Dallabrida e Becker, 2003, p. 92).

Por conseguinte, o exercício da comunicação e do consenso no Colegiado Territorial – o que exige dos participantes conduta propositiva de respeito entre as diferentes opiniões e escolhas, momento de definição das *regras do jogo* de North (1990) – conduzirá ao fortalecimento das articulações institucionais que se apresentam frágeis. Por sua vez, quando as propostas não são escutadas e o diálogo torna-se difícil, é essencial que ocorra, por intermédio da concertação – disto decorre a importância das instituições –, um esforço para chegar ao que Vázquez e Barquero, citados por Dallabrida e Becker, denominam pacto territorial:

(...) um acordo entre os atores públicos e privados que permite identificar as ações de natureza diversa que facilitam a promoção do desenvolvimento local integrado,

3. Ploeg (1994) define *repertório social* como um aparato de normas e condutas informais internas, gerado pelo aprendizado acumulado tanto pelo conhecimento repassado por gerações dos agricultores familiares, como pelo obtido nas práticas diárias e nas relações externas com o mercado e outras entidades.

de um determinado território ou região. (...) baseia-se num projeto que surge no território e utiliza os recursos e o potencial do desenvolvimento local (...) (Vázquez e Barquero, 2000a, p. 15 *apud* Dallabrida e Becker, 2003, p. 90-91).

O Colegiado Territorial representa o mais importante espaço político do território e uma arena de conflitos na qual as regras são definidas – a exemplo das *regras do jogo* de North (1990) –, e sua função faz questionar – segundo Nunes *et al.* (2011a) – qual deve ser o papel destes espaços nos níveis local e regional, em período de intensas transformações no meio rural. Este questionamento se justifica por perceber que os representantes que constituem estes espaços têm se esforçado e encontrado imensas dificuldades na formação de arranjos capazes de estabelecer a articulação institucional, de forma que esta compreenda a dimensão territorial e consiga conectar as instâncias do poder público – municipal, estadual e federal – com os objetivos e os projetos necessários para promover o desenvolvimento territorial.

Em síntese, se o exercício da comunicação e do entendimento por parte dos integrantes dos Colegiados Territoriais fossem capazes de possibilitar intervenção mais qualificada no processo de desenvolvimento territorial, esta intervenção poderia ser traduzida na tão necessária construção da concertação, a qual fomentaria as bases para o pacto territorial e, conseqüentemente, para a governança institucional. A estrutura de governança – ou o arranjo institucional – é posta para a prática e o exercício do poder participativo e cooperativo, com a finalidade de alcançar a integração territorial e a sustentabilidade em suas várias dimensões e de forma democrática. Somente ao reconhecer e compreender as diversidades territoriais em suas dimensões, pode-se caminhar para a promoção e a afirmação daquilo que Ploeg e Renting (2000) definem como novos paradigmas de desenvolvimento rural sustentável.

A busca por esses novos paradigmas tem revelado a urgência do debate sobre o surgimento de dinâmicas endógenas a partir de estilos de agricultura mais diversificados, que consideram a trajetória e a capacidade coletiva dos atores, devido ao insucesso de modelos exógenos e especializados de modernização. É possível observar que o insucesso destes últimos está relacionado à introdução de um padrão técnico pré-concebido que jamais considerou a diversidade e as dimensões regionais, as quais convergem para integralizar elementos territoriais e se constituem como estratégias para o desenvolvimento rural sustentável.

Assim, enquanto é direcionada a atenção para a heterogeneidade e a diversidade das regiões menos favorecidas – ou seja, aquelas não alcançadas pelo padrão moderno –, para Long (2001), até mesmo as regiões mais dinâmicas, com forte influência do padrão da modernização, têm sido reestruturadas, e tentativas de reversão são induzidas para sistemas de produção menos setoriais e mais flexíveis

e diversificados. Com isso, iniciativas de caráter exógeno e especializado são cada vez menos aceitas – além de não mais convincentes –, e mercados de *commodities* e organizações financeiras tornam-se mais globais, voláteis, insustentáveis e, como consequência, menos confiáveis.

É nesse contexto de transformações e movimentos diversos que a perspectiva do desenvolvimento territorial ganha destaque, estando sujeita às mais variadas interpretações. Isto por se apresentar – conforme Ploeg (2008) –, como um conjunto de inter-relações complexas geradas internamente e externamente, resultante de ações articuladas que visam à difícil tarefa de estimular mudanças “de baixo”, tornando os espaços rurais relativamente viáveis e atrativos. No entanto, em função da complexidade do território, o desenvolvimento rural passa a caracterizar-se pela sua natureza histórica, acarretando consigo a noção de trajetória – ou *path dependence*, no sentido definido por North (1990) –, e articulada em realidade de desigualdades regionais, em plano descentralizado e de regulação global.

É a natureza complexa e dinâmica do desenvolvimento territorial e a possibilidade cada vez maior de mudanças em função das conquistas neste campo, ao longo das últimas décadas, que fazem com que Ploeg e Renting (2000) sinalizem, inclusive, para a necessidade da construção de um novo paradigma. Neste, o desenvolvimento rural é visto como um processo multi-nível, multifacetado e multiator, e caracterizado pelo que do ponto de vista institucional Saccomandi (1998) define como *embedded* – ou seja, enraizado em tradições construídas e desenvolvidas através da história. Em todos estes níveis – segundo Ploeg e Renting (2000) – aparece uma série de respostas, ou estratégias, que estão relacionadas ao paradigma modernizador anterior, fundamentado na *revolução verde*.

Com isso, no meio rural, têm surgido modelos que vislumbram a necessidade de superar os entraves que dificultam a dinâmica do desenvolvimento territorial, tendo nas políticas públicas um elemento fundamental e nas capacidades institucionais um importante mecanismo para promover os desenvolvimentos rurais e territoriais. Todavia, cabe lembrar que a essência do desenvolvimento rural se encontra ligada a uma forma de reivindicação da organização territorial – como constata Perico e Ribeiro (2005) –, na qual a concepção de territorialidade rural se apoia na redefinição do conceito e na revalorização do espaço rural. É este espaço se constitui em unidade de articulação e gestão, que permite a interação entre atores em realidade multissetorial e de dimensões políticas, sociais, culturais e ambientais, que constrói institucionalidade dinâmica e complexa, a qual pode oferecer respostas às deficiências e às falências apresentadas pelos modelos de modernização agrícola das últimas décadas (*op.cit.*).

3 METODOLOGIA

A coordenação da política de desenvolvimento territorial é realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a qual – com vistas a facilitar a gestão territorial – tem desenvolvido mecanismos para monitoramento e avaliações que ajudem na qualidade dos investimentos, por meio das políticas públicas. Um destes mecanismos é o Sistema de Gestão Estratégica (SGE), banco de dados que, por sua vez, vem criando instrumentos para a coleta de dados, com o propósito de definir indicadores de desenvolvimento. Para a pesquisa do ICI, foram utilizados dois instrumentos: o questionário 1 (Q1) – que avalia as capacidades institucionais – e o questionário 3 (Q3) – que realiza monitoramento da gestão social, a partir das ações dos Colegiados Territoriais.

Com base no *Documento de referência* e no *Manual para avaliação das capacidades institucionais* (2012), as capacidades institucionais constituem condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas do território da cidadania – considerando-se seu arranjo institucional – e às organizações da sociedade civil e de representação do poder público para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos projetos de estruturação econômica.

As áreas consideradas no cálculo do ICI nessa pesquisa foram as seguintes:

- 1) Gestão dos conselhos: que se refere à gestão dos conselhos territoriais e à atuação na análise dos projetos.
- 2) Capacidade das organizações: enfatiza a capacidade de gestão das organizações presentes e atuantes no território – a exemplo de cooperativas, associações, grupos, redes de comercialização solidária, prestadores de serviços tecnológicos, organizações comunitárias, entre outras.
- 3) Serviços institucionais disponíveis: relacionam-se aos serviços prestados nos territórios, como assistências técnica e tecnológica, de informações sobre preços etc.
- 4) Instrumentos de gestão municipal: são aqueles disponíveis para uma boa gestão municipal – a exemplo do ordenamento de uso do solo, da utilização de produtos perigosos, do manejo de dejetos, de normas sobre impactos ambientais, do mapeamento de zonas de risco, de planos de gestão, bem como de projetos e estratégias de coordenação com instituições federais e estaduais.
- 5) Mecanismos de solução de conflitos: são instâncias municipais utilizadas para solução dos conflitos, com referência aos movimentos de reivindicação no território – tais como comitês comunitários e mobilizações locais.

- 6) Infraestrutura institucional: refere-se à existência de infraestrutura pública para desenvolver atividades econômicas, sociais, culturais e políticas, nos territórios.
- 7) Iniciativas comunitárias: correspondem à expressão política territorial, refletindo os tipos distintos de iniciativas das organizações sociais frente aos diferentes temas de importância para o desenvolvimento territorial, assim como a capacidade da população em estabelecer alianças – em especial, para defender projetos de desenvolvimento que venham a contemplar as dimensões econômica, sociocultural, ambiental e político-institucional.

O Q1, de avaliação das capacidades institucionais, é aplicado por município e os entrevistados são representantes do poder público (prefeito e conselho municipal) e da sociedade civil (todos os membros do Colegiado Territorial). O objetivo deste estudo é o de estabelecer a situação das capacidades institucionais dos atores no território, por meio de ICIs. O Q3, para a gestão social, é aplicado aos membros dos Colegiados Territoriais, que representam os municípios analisados. Cabe ressaltar que o Q1 abrange apenas os serviços institucionais, fornecidos pelo poder público municipal, enquanto os membros do colegiado oferecem suporte institucional ao programa Territórios da Cidadania.

Quanto ao cálculo das capacidades institucionais, este é realizado a partir da média aritmética simples dos itens que compõem cada área de desenvolvimento institucional – ou seja, gestão dos conselhos, capacidade das organizações, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão municipal, mecanismos de solução de conflitos, infraestrutura institucional e iniciativas comunitárias, padronizados, de 0 a 1, dividindo-se o somatório das médias de cada item, pelo número total de itens, conforme o quadro 1.

QUADRO 1
Áreas de desenvolvimento institucional e cálculo do ICI

Gestão do colegiado	$\frac{[(Q3_P9)+\Sigma(Q3_P11_Rn)/2+\Sigma(Q3_P12_Rn)/5+(Q3_P14)/5+(Q3_P15)/5+(Q3_P16_R1)/5+(Q3_P16_R2)/5+(Q3_P16_R3)/5+(Q3_P16_R4)/5+(Q3_P16_R5)/5+(Q3_P16_R6)/5+(Q3_P16_R7)/5+(Q3_P16_R8)/5+(Q3_P16_R9)/5+(Q3_P16_R10)/5+\Sigma(Q3_P17_Rn)/8+(Q3_P19_R1)/5+(Q3_P19_R2)/5+(Q3_P19_R3)/5+(Q3_P19_R4)/5+(Q3_P19_R5)/5+(Q3_P19_R6)/5+(Q3_P19_R7)/5+(Q3_P19_R8)/5+(Q3_P19_R9)/5+(Q3_P19_R10)/5+(Q3_P19_R11)/5+(Q3_P19_R12)/5+(Q3_P19_R13)/5+(Q3_P19_R14)/5+(Q3_P19_R15)/5+(Q3_P19_R16)/5+(Q3_P20_R1)/5+(Q3_P20_R2)/5+(Q3_P20_R3)/5+(Q3_P20_R4)/5+(Q3_P20_R5)/5+(Q3_P20_R6)/5+(Q3_P20_R7)/5+\Sigma(Q3_P21_Rn)/4+(Q3_P22)+\Sigma(Q3_P23_Rn)/4+\Sigma(Q3_P24_Rn)/4+\Sigma(Q3_P25_Rn)/5+\Sigma(Q3_P26_Rn)/5+\Sigma(Q3_P27_Rn)/10+\Sigma(Q5_P25_Rn)/6]/48 \text{ (Q5 = papel do colegiado no projeto)}}$
Capacidades organizacionais	Número de organizações de apoio, cadeia produtiva, acordos de vendas e prestadores de serviços.
Serviços institucionais disponíveis	Comunicação para o mercado e meios de divulgação da informação.
Instrumentos de gestão municipal	Mapas, cadastro de terras, normas sobre o rural e funções da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Rural (SMDR).
Mecanismos de solução de conflitos	Mediação de conflitos.

(Continua)

(Continuação)

Infraestrutura institucional	Equipamentos culturais, existência da SMDR, existência da Secretaria Municipal de Planejamento (SMPlan); presença de técnicos na SMDR.
Iniciativas comunitárias	Número de entidades que atuam e alianças com o poder público.
Participação	Número de manifestações; seis perguntas sobre participação nos projetos (Q5).

Fonte: SGE/MDA, 2011.

Tendo-se calculado cada área de desenvolvimento institucional, o ICI é calculado a partir da média harmônica dos valores relacionados aos fatores, características e efeitos do desenvolvimento, de acordo com a fórmula a seguir:

Índice de capacidades institucionais = 7/[(1/gestão dos colegiados)+(1/capacidades organizacionais)+(1/serviços institucionais disponíveis)+(1/instrumentos de gestão municipal)+(1/mecanismos de solução de conflitos)+(1/infraestrutura institucional)+(1/iniciativas comunitárias)].

Os resultados obtidos pelo ICI de cada município são caracterizados a partir da qualificação estabelecida pelo SGE, sendo:

índice < 0,2 – muito baixo; 0,2 < índice < 0,4 – baixo; 0,4 < índice < 0,6 – médio; 0,6 < índice < 0,8 – alto; e índice > 0,8 – muito alto.

4 OS INDICADORES DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA AÇU-MOSSORÓ-RN

O ICI dos territórios da cidadania é baseado nas informações adquiridas junto aos atores territoriais que constituem, no nível local, arranjos institucionais importantes e atuam influenciando diretamente no âmbito do território, ou do ambiente institucional. Estes atores são os gestores municipais (prefeitos), os membros dos Colegiados Territoriais que representam neste espaço o poder público – municipal, estadual e federal – e os representantes da sociedade civil. Aos gestores municipais – por terem legitimada sua representatividade política e estarem alicerçados no aparato legal – lhes são conferidos destaques, especialmente na implantação e na execução das ações de infraestrutura econômica no território. A este colegiado, na sua condição de espaço de discussão e concertação, cabe articular e coordenar as ações de desenvolvimento do território, com vistas à construção coletiva e à implantação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) (Brasil, 2010), em seus diversos ciclos. Cabe ainda ao colegiado promover a elaboração das agendas de prioridades, bem como a seleção dos projetos de estruturação econômica para cada fase do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS).

O bom desempenho da ação conjunta dos Colegiados Territoriais e dos gestores públicos municipais em dinâmica participativa e democrática poderia resultar no que se define desenvolvimento territorial. Para isto, caberia ao colegiado o papel de articular com os gestores municipais e, juntos, apoiarem os arranjos

institucionais que – no âmbito do território – se responsabilizam pela elaboração, pela implantação e pela operação dos projetos específicos de estruturação econômica. No entanto, desde a criação dos territórios rurais, em 2003, e de sua nova denominação para territórios da cidadania, em 2008, esta associação entre os Colegiados Territoriais e os gestores municipais não acontece, o que resulta em um processo frágil e deficiente de articulação institucional, que somente limita e prejudica a política de desenvolvimento dos territórios. O formato do arranjo institucional criado a partir do colegiado para desencadear o desenvolvimento territorial tem, nestes quase dez anos, demonstrado limitações e resultados insuficientes no âmbito dos territórios.

A tentativa da política de desenvolvimento territorial – esta conduzida pelo MDA, por meio da SDT – de tornar os Colegiados Territoriais espaços democráticos e participativos, atendendo a uma composição paritária de seus membros, não tem alcançado resultados significativos nestes quase dez anos de política pública territorial. Na absoluta maioria das situações, o espaço deste colegiado tem sido palco muito mais de disputa isolada e fragmentada, que privilegia grupos específicos na disputa por recursos financeiros destinados a projetos de estruturação econômica, em que critérios de viabilidade econômica e alcance social de amplitude territorial nem sempre são considerados. A participação ocorre muito mais de forma frágil e hostil, com a condução deficiente e sem haver a necessária cooperação entre os membros. Quanto à operacionalização no território, o técnico deve ser escolhido para ser o articulador territorial e responsável por desempenhar o difícil papel de animador e de estimular a articulação institucional. Este técnico é indicado pelas forças que mantêm a hegemonia nos Colegiados Territoriais; muitas vezes, trata-se de indivíduo indicado, com experiências e históricos de militância política e despreparado tecnicamente, com pouca credibilidade profissional e sem o respaldo de alguma organização respeitada que o credencie para impor-se nas relações no território. Este é um dos pontos que tem contribuído para dificultar ainda mais o surgimento de resultados positivos, pois a articulação institucional – esta indispensável para desencadear o processo de desenvolvimento territorial – tem se revelado deficiente e insuficiente.

Essa é uma constatação preocupante – percebida, inclusive, no Território da Cidadania Açu-Mossoró-RN –, pois, desde 2003, o MDA, por intermédio da SDT, outorgou a construção e a condução da política de desenvolvimento territorial brasileira para segmentos formados predominantemente por organizações ditas da sociedade civil, sendo a maioria organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, segmentos de movimentos sociais etc. O que se questiona neste artigo é que, na formação dos arranjos institucionais, o funcionamento das estruturas de governança foi comprometido, considerando-se a importância destas para desencadear

o processo de articulação institucional para o desenvolvimento territorial. Nota-se claramente que, ao longo do tempo, houve apropriação por parte dos atores destas organizações, que passaram a atuar hegemônicos e sem se articular com os gestores municipais; além disso, limitavam e desprezavam a participação dos representantes do poder público nas decisões dos Colegiados Territoriais. Outro ponto de destaque é a resistência que sempre houve por parte destes atores para a participação das universidades, pois além da “desprefeiturização” da política territorial, muitas vezes se presenciou ações voltadas para a “desacademização” da política pública.

Afirmativamente, assim como ocorreu no Território da Cidadania Açú-Mossoró-RN, estes foram dois sérios equívocos praticados pelos condutores da política territorial nestes quase dez anos, pois jamais se deveria ignorar o papel e a importância do gestor municipal, assim como subjugar o das universidades. Institucionalmente, o município representa unidade importante do território e o êxito das ações de desenvolvimento territorial passa, indiscutivelmente, pela sua eficiente, efetiva e intensa participação. Por sua vez, as universidades sempre foram organizações indispensáveis nos processos de inovação para o desenvolvimento em qualquer região do mundo, especialmente as mais desenvolvidas. O papel destas – enquanto dinamizadoras do processo de desenvolvimento – ocorre por intermédio da sua capacidade de gerar mudanças estruturais e contribuir para o desenvolvimento territorial, por meio da disseminação de processos constantes de aprendizado e inovação. Por intermédio do ensino, da pesquisa e da extensão, a universidade oferece elementos essenciais para dinamizar o território ao potencializar seus setores produtivos, mediante a formação de recursos humanos e a criação e difusão de processos de inovação tecnológica.

Diante desse cenário, não são surpresas os resultados revelados pela pesquisa quanto as capacidades institucionais, talvez algo resultante da ação da academia que os membros predominantes nos Colegiados Territoriais não gostariam de evidenciar. As pesquisas demonstram que os ICIs têm apresentado baixo desempenho, no que se refere a elementos de gestão social que podem ser considerados importantes para o funcionamento mais eficiente das estruturas de governança, que promovem o desenvolvimento sustentável dos territórios. Desenvolvimento este que deveria ter sido sempre fruto da discussão e do debate participativo, cooperativo e democrático entre membros do colegiado e os gestores municipais, acerca da gestão das formas de exploração e de demais ações de desenvolvimento que devam ser adotadas pelos diversos atores territoriais.

Como se observou anteriormente, sempre quando se defende a construção de um novo modelo de desenvolvimento que contemple a agricultura familiar, a referência principal é no insucesso das políticas anteriores de modernização, atreladas a modelos que – em sua concepção exógena e de crescimento – determinavam

de cima e não consideravam as especificidades regionais e nem o critério espacial na definição e na implantação das políticas públicas, as quais passaram a reproduzir e aprofundar desigualdades existentes e/ou produzir novas. Dada estas condições, torna-se urgente a necessidade de rever o direcionamento da política pública territorial e criar condições a partir do pulsante debate sobre desenvolvimento territorial, para que possam ser efetuadas intervenções cada vez mais inteligentes e efetivas. Tal contexto conduz a uma reflexão acerca dos rumos desta política de desenvolvimento territorial, pois o território representa – como constatado por Ploeg e Renting (2000) – ambiente dinâmico e complexo caracterizado pela existência do conflito. É esta natureza complexa e dinâmica do desenvolvimento territorial e a possibilidade cada vez maior de mudanças em função das conquistas neste campo que fazem com que estes autores sinalizem para a necessidade da construção de novo paradigma de desenvolvimento com sustentabilidade.

Conforme visto em Ploeg e Renting (2000), nesse novo paradigma o desenvolvimento territorial é visto como processo de transformação multi-nível, multifacetado e multiator. Isto esclarece a necessidade da ação coletiva cooperativa e da participação efetiva dos principais atores e organizações locais (membros do colegiado, gestores municipais e universidades) na construção da dinâmica territorial, caso se objetive realmente alcançar o tanto almejado desenvolvimento sustentável dos territórios. Baseando-se nesta perspectiva, nota-se que a política de desenvolvimento territorial apresenta potencialidades diversas e grandes desafios quando do processo de discussão e proposição das políticas públicas, tendo o cuidado de não sobrepor “modelos” a expensas de outros que postergam o desenvolvimento e resultam na reprodução de velhas receitas e antigos problemas. Ao considerar a relevância da discussão, percebe-se o esforço de direcionar o debate do desenvolvimento para o âmbito regional, por meio das políticas territoriais. Este exercício permanente resulta no histórico de esforços que almejam o desenvolvimento regional, podendo ser observado com a criação dos territórios rurais, em 2003, e, finalmente, com os territórios da cidadania, em 2008.

No entanto, ao analisar o ICI dos territórios brasileiros, observa-se fragilidade de seus arranjos institucionais, o que torna deficiente o funcionamento das estruturas de governança, estas responsáveis pela mediação entre as políticas públicas do ambiente institucional (nível macro) e os atores locais no território com seus arranjos institucionais (nível micro). Percebe-se, portanto, que nem todos os municípios que formam os territórios apresentam estrutura de produção econômica diversificada e base institucional sólida, alguns, inclusive, iniciam sua construção por meio da política territorial. Os resultados – determinados neste estudo para o Território da Cidadania Açu-Mossoró-RN, conforme a

tabela 1 – fundamentam esta constatação. Como é notada, a situação é traduzida pelos membros dos Colegiados Territoriais, quando estes respondem sobre a base institucional, conferindo ao arranjo institucional – e às estruturas de governança – o índice de 0,683 (médio alto) e aos serviços institucionais disponíveis o índice de 0,365 (médio baixo). Ou seja, o resultado pode indicar que as instituições (regras e normas que baseiam o fomento ao crédito, o acompanhamento técnico, a defesa do meio ambiente etc.) existentes não desenvolvem de forma satisfatória os serviços junto aos atores.

TABELA 1
Capacidades institucionais do Território da Cidadania Açú-Mossoró-RN (utilizando o intervalo de 0 e 1)

Capacidades institucionais	0,485	Médio
Gestão dos colegiados	0,558	Médio
Capacidades organizacionais	0,603	Médio alto
Serviços institucionais disponíveis	0,365	Médio baixo
Instrumentos de gestão municipal	0,603	Médio alto
Mecanismos de solução de conflitos	0,385	Médio baixo
Infraestrutura institucional	0,683	Médio baixo
Iniciativas comunitárias	0,415	Médio
Participação	0,459	Médio

Fonte: SGE/MDA, 2011.

Obs.: 0,00 – 0,20 = Baixo.

0,20 – 0,40 = Médio baixo.

0,40 – 0,60 = Médio.

0,60 – 0,80 = Médio alto.

0,80 – 1,00 = Alto.

Esse fator se revela preocupante para o desempenho da política territorial no momento em que passa a ser limitante para o desenvolvimento territorial, pois interfere não somente nos resultados efetivos relacionados à articulação institucional entre os atores locais representantes da sociedade civil e do poder público em suas diversas esferas. Na verdade, esta deficiência no funcionamento das estruturas de governança fragiliza o tão necessário processo de articulação institucional, a participação e a capacidade de decisão das representações civil e pública dos Colegiados Territoriais, bem como sua articulação com os gestores municipais no ambiente deste colegiado.

O cenário ora descrito para o Território da Cidadania Açú-Mossoró-RN tem sido motivo de debates políticos entre os membros dos Colegiados Territoriais, especialmente sobre a necessidade dos recursos financeiros para projetos de investimentos – ou seja, o Apoio aos Projetos de Infraestrutura e Serviços nos

Territórios Rurais (PROINF);⁴ este o responsável pelo financiamento da estrutura de produção econômica dos territórios. A recorrência da discussão no colegiado deste território sobre esta divisão tem sido motivada por configuração de interesses que envolve a constituição de blocos ou núcleos territoriais. Ou seja, ao expressar o recorte de núcleo territorial, o espaço de conflito – designado neste trabalho como território – encontra-se envolvido por concepções políticas e ideológicas, que, por sua vez, podem expressar sobreposição hegemônica de um grupo em um ambiente sem cooperação entre os membros do colegiado e sem considerar a viabilidade na implantação dos projetos. Isto pode traduzir-se na escolha das ações e na direção de projetos de estrutura econômica a expensas de outros, desconsiderando-se os critérios de viabilidade e a diversidade do território nas dimensões econômica, sociocultural, ambiental e político-institucional.

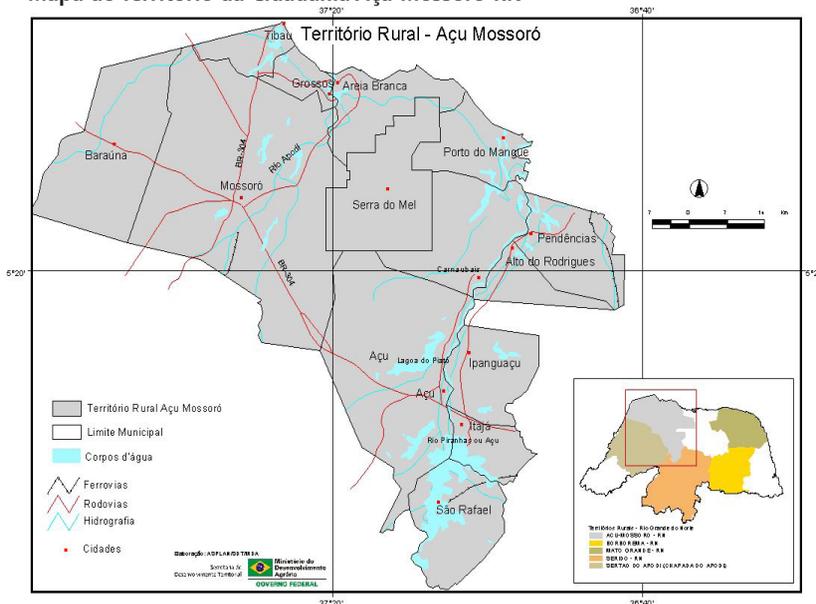
Analisando-se o Território da Cidadania Açu-Mossoró-RN, percebe-se que, para promover a política territorial, se deve intensificar a gestão social por meio da participação da sociedade civil e do poder público – municipal, estadual e federal –, bem como envolver os gestores municipais e as universidades. Este território é formado por quatorze municípios – conforme o mapa 1 –, e, além das limitações comuns a outros territórios, no seu processo de gestão social, são notados interesses por parte dos membros dos Colegiados Territoriais a ponto de ter sido construída internamente uma divisão política, na qual projetos territoriais são defendidos e deliberados considerando-se dois núcleos:⁵ o do Vale do Açu, que reúne oito municípios (Açu, Itajá, São Rafael, Ipanguaçu, Alto do Rodrigues, Pendências, Porto do Mangue e Carnaubais) e o de Mossoró, com seis municípios (Areia Branca, Mossoró, Tibau, Grossos, Baraúna e Serra do Mel).

4. O Apoio aos Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF) é uma ação orçamentária que compõe o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), cuja finalidade é financiar os projetos para o desenvolvimento territorial definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) (Brasil, 2010). O PROINF tem como foco a dinamização econômica dos territórios, o fortalecimento da gestão social e das redes de cooperação e a formação de agentes de desenvolvimento estimulando maior articulação das políticas públicas nos territórios.

5. Essa divisão resulta de disputa política gerada por diferenças de identidade das regiões do Vale do Açu e de Mossoró, as quais construíram historicamente concepções distintas de desenvolvimento. Na primeira, ainda predomina a concepção de *crescimento econômico* baseado na grande empresa em modelo exportador; na segunda, destaca-se a concepção de *desenvolvimento rural*, pois a agricultura familiar é marcante e apresenta alta concentração de assentamentos de reforma agrária e da ação de organizações não governamentais (ONGs).

MAPA 1

Mapa do Território da Cidadania Açú-Mossoró-RN



Fonte: Brasil (2010).

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial)

O exemplo dessa configuração traduz-se por meio da identidade dos membros dos Colegiados Territoriais e reflete-se como fator de interesse determinante e visível na arena de conflitos ou no espaço de definição das *regras do jogo* – conforme North (1990) –, que conduzem o colegiado. Entende-se que a correlação de forças políticas observadas é salutar no processo de gestão social quando fomenta o funcionamento das estruturas de governança. Todavia, a ação individual, ou por núcleos, não fortalece nem promove o desenvolvimento sustentável do território. Neste sentido, fazem-se necessárias a mudança do formato do arranjo institucional e a introdução de mecanismos de governança no âmbito do território, de forma que o processo de gestão social aconteça fundamentado na participação, na cooperação e na ação democrática dos atores. E isto tende a ocorrer apenas se os representantes da sociedade civil e do poder público que constituem os Colegiados Territoriais atuarem interagindo com os gestores municipais, na construção de processos de concertação.

5 A GESTÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS: O TERRITÓRIO DA CIDADANIA AÇÚ-MOSSORÓ-RN

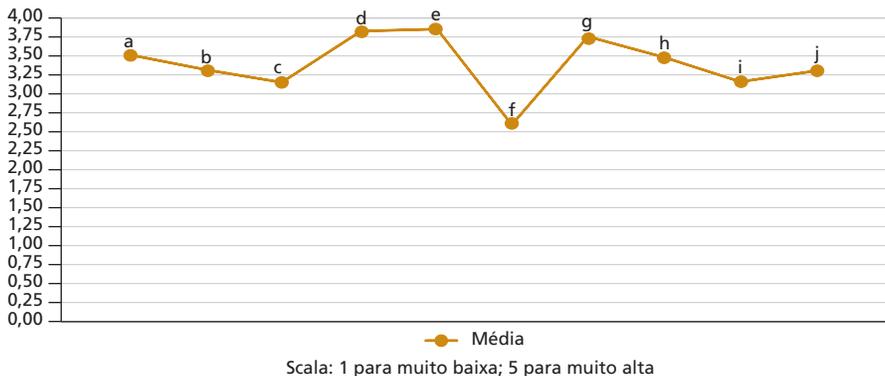
A gestão social no âmbito territorial acontece a partir da organização construída para a realização de discussão, debate, planejamento, organização social e econômica, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas introduzidas por meio das estratégias de desenvolvimento. Dessa forma, significa gerir interesses, negociando-os

com o objetivo de compartilhar o poder de decisão entre o Estado e a sociedade civil, sobre as ações que visam ao desenvolvimento territorial. Nesta análise, os interesses a serem geridos devem ser de caráter coletivo e amplo – de âmbito territorial –, não se limitando apenas a questões relacionadas à administração pública e ao recorte espacial ou de grupos específicos. E assim como as capacidades institucionais, o processo de gestão social representa importante elemento de compreensão e explicação de como funcionam as estruturas de governança, ou arranjos institucionais, nos vários territórios do país.

Ao construir os arranjos institucionais que darão vida às estruturas de governança – e no caso de estas desencadearem o processo de desenvolvimento territorial –, o Colegiado Territorial deverá fortalecer cada vez mais sua instância política e social e, ainda, corroborará para a implantação e o desenvolvimento de projetos de estruturação econômica capazes de respeitar e integrar as dimensões políticas produzidas pelo processo de articulação institucional, a partir dos consensos coletivos no colegiado. Entretanto, tomando-se como exemplo o Território da Cidadania Açú-Mossoró-RN, tanto a articulação institucional como as tentativas de concertação e a constituição dos consensos coletivos apresentam limitações, a exemplo da ausência dos gestores municipais e da pouca participação dos representantes públicos e das universidades no processo de decisão dos Colegiados Territoriais, como revela o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Capacidade de decisão de cada membro do Colegiado Territorial (utilizando o intervalo de prioridades entre 0 e 5)



a = Representantes do governo federal
 b = Representantes do governo estadual
 c = Representantes do governo municipal
 d = Representantes dos agricultores familiares
 e = Representantes de movimentos sociais

f = Representantes de comunidades tradicionais
 g = Representantes de associações e sindicatos
 h = Representantes de organizações não governamentais
 i = Representantes de universidades
 j = Representantes de entidades colegiadas

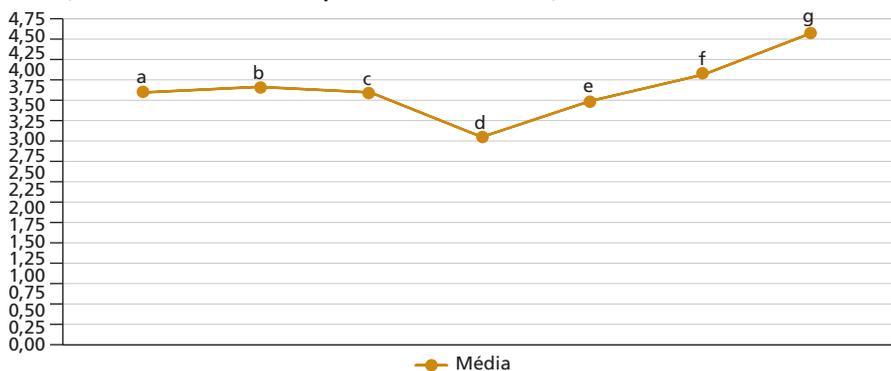
Fonte: SGE/MDA, 2011.

Percebe-se no gráfico 1, que, quando questionados sobre a capacidade de decisão de cada membro do Colegiado Territorial, os integrantes do poder público e das universidades são os que apresentam menor capacidade em decidir. Nota-se, ainda, que, das três esferas de poder, a municipal se revela menor que a estadual, e esta

última menor que a federal; na prática, deveria ocorrer justamente o contrário. Além disso, os representantes do poder público municipal encontram-se em nivelamento em comum ao dos representantes das universidades, enquanto a maior capacidade de decisão está nos movimentos sociais. Ou seja, os atores de fundamental importância para articular institucionalmente e desencadear o desenvolvimento territorial são os que menos possuem capacidade de decisão no espaço do colegiado. Afirmativamente, é este formato do arranjo institucional – o qual apresenta assimetria entre movimentos sociais e poder público – que tem limitado a política territorial, com participação pouco cooperativa e democrática. Como efeito, tem-se a redução do alcance das ações de desenvolvimento dos territórios, ainda que estes recebam milhões de reais nestes quase dez anos e apresentem quase nenhuma transformação econômica e social.

Para afirmar o gráfico 1, quando perguntados sobre a frequência com que os problemas prejudicam o desempenho dos Colegiados Territoriais, o problema que mais prejudica o desempenho deste arranjo institucional é justamente a pouca participação dos gestores públicos, conforme demonstra o gráfico 2. Este cenário é revelado e tem expressado a insatisfação de alguns dos membros dos Colegiados Territoriais, não dos hegemônicos, em que, para os primeiros, a continuidade desta assimetria contribuirá para fragilizar ainda mais o processo de gestão social. Além disso, inibirá o surgimento da cooperação, a qual tornará a discussão cada vez menos participativa e democrática, limitando o funcionamento das estruturas de governança e, conseqüentemente, a implantação de projetos de estrutura econômica e de outras prioridades que venham contribuir para a dinamização dos territórios.

GRÁFICO 2
Frequência com que os problemas prejudicam o desempenho do Colegiado Territorial (utilizando o intervalo de prioridades entre 0 e 5)

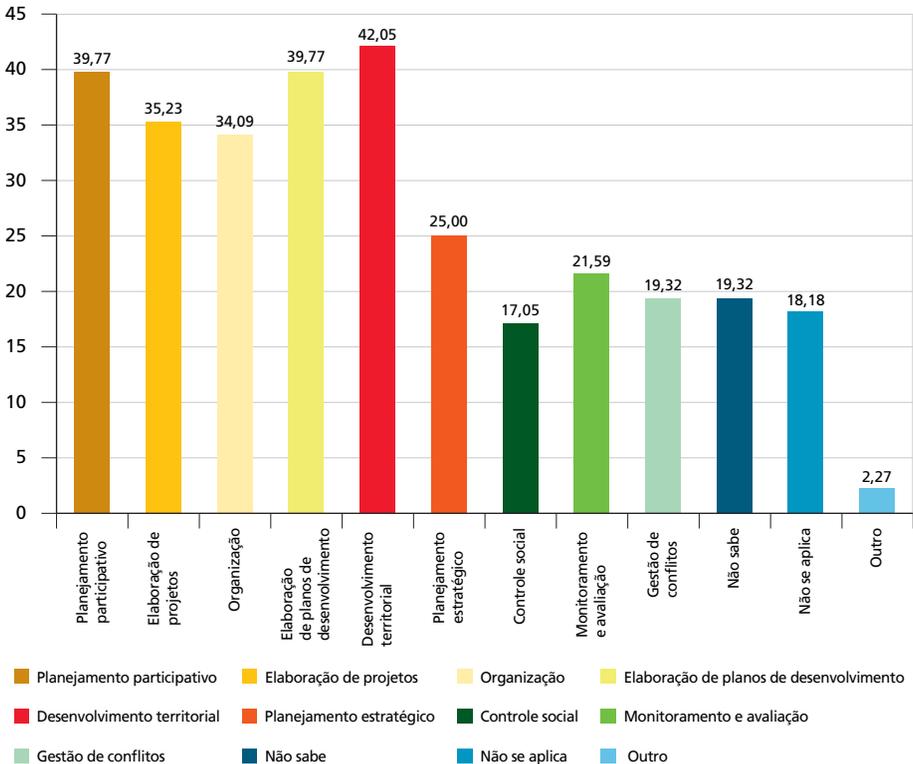


- Média
- Scala: 1 para muito baixa; 5 para muito alta
- a = Baixa participação dos produtores
 - b = Baixa capacidade técnica para avaliação de projetos
 - c = O colegiado não é escutado em outras instâncias
 - d = O colegiado não representa os verdadeiros interesses do território
 - e = Influência política
 - f = Alta rotatividade dos membros
 - g = Pouca participação dos gestores públicos

Outro fator que tem limitado o funcionamento das estruturas de governança é a interpretação equivocada por parte de representantes dos Colegiados Territoriais sobre a essência da política pública de desenvolvimento territorial. Isto dificulta o planejamento de estratégias que fortaleçam o processo de gestão social deste colegiado e, por conseguinte, o desenvolvimento dos municípios que o compõem. É notado que a inexpressiva participação de gestores municipais, dos representantes do poder público – municipal, estadual e federal – e das universidades, assim como de parte significativa dos representantes da sociedade civil, interfere negativamente no processo de gestão social. Com isso, há prejuízos nas fases de elaboração, implantação, gestão e validação das ações aprovadas no colegiado e sobre a construção e a efetivação das estruturas de governança.

GRÁFICO 3

Capacitação dos membros do colegiado do Território da Cidadania Açu-Mossoró-RN
(Em %)



Fonte: SGE/MDA, 2011.

Entende-se, dessa forma, que o exercício da articulação institucional e a construção de arranjos institucionais para criar a governança territorial são desafios postos e que urgentemente necessitam de superação por parte dos integrantes dos Colegiados Territoriais. O que se apresenta indispensável neste processo é o envolvimento articulado e eficiente de seus membros em espaço democrático, cooperativo e participativo – além de dinâmico e plural –, no qual as discussões e os consensos possam surgir por intermédio do amadurecimento contínuo da ação coletiva. Não obstante, ao buscar compreender os limites e os desafios encontrados pelos Colegiados Territoriais, objetiva-se destacar, mais uma vez, o Território da Cidadania Açú-Mossoró-RN. São destacadas também as capacitações realizadas pelos membros deste colegiado, visando-se se estas convergem para o exercício da governança territorial e o desencadear do desenvolvimento rural sustentável. Conforme revela o gráfico 3, as capacitações que os representantes do colegiado receberam foram com o objetivo de melhor compreender as políticas públicas de desenvolvimento territorial.

Chama atenção no gráfico 3 o fato de 42,05% dos 77 membros entrevistados nesse território durante a pesquisa terem respondido que foram capacitados sobre desenvolvimento territorial e 39,77% afirmarem ter sido capacitados sobre planejamento participativo e elaboração de planos de desenvolvimento. E o que se percebe é que, pelo formato institucional que os Colegiados Territoriais se manteve nestes quase dez anos, se sugere que este processo de capacitação não foi suficiente ou capaz de impactar e resultar em associação mais eficiente do conhecimento adquirido pelos integrantes do colegiado com as ações de desenvolvimento territorial. Isto faz questionar sobre a escolha dos representantes e o formato institucional dos Colegiados Territoriais, tendo-se em vista sua importância, seja a partir das ações dos integrantes da sociedade civil ou das instâncias municipais, estadual e federal que estão na construção, na implantação de projetos econômicos e na avaliação da política territorial.

Tal afirmativa se justifica quando é revelada a situação em que se encontram os projetos de estrutura econômica, estes discutidos e aprovados no espaço dos Colegiados Territoriais desde 2003 até 2010 e que jamais funcionaram. Estes projetos acabaram não se transformando no que a política pública busca: as bases produtivas do desenvolvimento territorial. Citando-se mais uma vez o Território da Cidadania Açú-Mossoró-RN, o quadro 2 apresenta a sequência de projetos de estrutura econômica pensados, elaborados, discutidos e deliberados pelo colegiado. No entanto, estes projetos deveriam ter sido implantados e estar em funcionamento em diversos municípios, o que jamais ocorreu, ainda que tenham sido destinados para tais projetos recursos financeiros somente do MDA – sem as contrapartidas –, na ordem de quase R\$ 3 milhões.

QUADRO 2

**Estruturação econômica com recursos do PROINF – Território da Cidadania
Açu-Mossoró-RN (2003-2010)**

Proponente	Ano	Descrição	Situação	Valor disponibilizado pelo MDA (R\$)
Prefeitura de Alto do Rodrigues-RN	2005	Uma miniusina de beneficiamento de leite.	Atrasada	187.550,00
	2006	Um veículo utilitário com baú isotérmico.	Concluída	132.020,43
	2007	Fortalecimento da cadeia produtiva do leite.	Concluída	188.000,00
	2008	Um auditório na miniusina com aquisição de equipamentos, móveis e utensílios, em Alto do Rodrigues-RN.	Não iniciada	99.000,00
Prefeitura de Mossoró-RN	2006	Construção e equipamento para grupos produtivos de projetos de assentamento de Mossoró-RN.	Paralisada	127.000,00
	2007	Uma central de comercialização da agricultura familiar de Mossoró-RN.	Não iniciada	150.000,00
	2009	Ampliação da Central de Comercialização da Agricultura Familiar de Mossoró -RN.	Não iniciada	374.924,75
Prefeitura de Ipanguaçu-RN	2008	Uma miniusina para beneficiamento de produtos da Carnaubeira de Ipanguaçu-RN.	Atrasada	99.750,00
	2009	Uma unidade didática de processamento de carne.	Não iniciada	363.971,07
Prefeitura de Assu-RN	2009	Um parque de exposição de animais da agricultura familiar no Vale do Assu-RN.	Não iniciada	195.000,00
	2010	Ampliação do parque de exposição de animais no município de Assu-RN.	Não iniciada	200.000,00
Prefeitura de Pendências-RN	2009	Uma usina de beneficiamento de pescados em Pendências-RN.	Não iniciada	126.750,00
Prefeitura de Carnaubais-RN	2010	Um centro de comercialização de animais de pequeno porte.	Não iniciada	100.000,00
Secretaria de Estado da Agricultura da Pecuária e da Pesca do Rio Grande do Norte (Sape-RN)	2008	Complementação da miniusina de beneficiamento de leite de Alto do Rodrigues-RN.	Não iniciada	175.112,00
Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (Emater-RN)	2010	Máquinas e equipamentos para entreposto de mel na Serra do Mel-RN.	Não iniciada	409.536,00
			Total	2.928.614,25

Fonte: banco de dados da Faculdade de Ciências Econômicas (Facen/UERN). Pesquisa de Campo, 2011.

Em síntese, vale ressaltar a urgente necessidade de repensar e mudar o formato do arranjo institucional dos Colegiados Territoriais – não somente do Território da Cidadania Açu-Mossoró-RN, mas também de todo o país –, tendo-se em vista que o processo de gestão social deve acontecer fazendo funcionar estruturas de governança capazes de desencadear a dinamização econômica e, conseqüentemente, o desenvolvimento territorial sustentável. Não se pode mais tolerar a manutenção desta situação sem que haja transformação positiva no combate às desigualdades sociais e regionais. Nesta direção, o colegiado possui importante papel como espaço de discussão e concertação, no sentido de apoiar projetos de estrutura econômica e ações que internalizem a cooperação na interação entre os atores e as organizações (gestores municipais, membros

do colegiado e universidades) e promovam a dinamização dos territórios a partir das suas dimensões: econômica, social, ambiental e político-institucional. Este entendimento é uma das condições para compreender o funcionamento das estruturas governança e definir novos rumos para o desenvolvimento rural, ajudando a desconstruir o mito setorial e a fortalecer processos endógenos engendrados a partir da diversificação e da multissetorialidade.

Portanto, e somente assim – por meio da união dos atores no nível local (representantes do colegiado legitimados dos diferentes segmentos da sociedade, dos gestores municipais e das universidades) –, acredita-se no alcance dos objetivos relacionados ao desenvolvimento territorial sustentável. Estes são fatores-chaves que devem ser buscados pelos Colegiados Territoriais, na tentativa de fazer funcionar e consolidar arranjos institucionais capazes de criar estruturas de governança territorial visando o desenvolvimento sustentável. Estes são desafios evidenciados que precisam ser superados para que as políticas públicas de desenvolvimento territorial possam alcançar determinado êxito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise deste artigo constatou que os territórios da cidadania têm buscado desenvolver, desde 2003, alguns mecanismos que possibilitem a reversão de modelos exógenos e especializados para uma dinâmica mais endógena e diversificada. Entretanto, a fragilidade das capacidades institucionais e a deficiência da gestão social têm dificultado o surgimento de arranjos institucionais capazes de fazer funcionar estruturas de governança, limitando o alcance das políticas públicas concebidas para desenvolver o território. Isto é refletido no esforço de criação dos Colegiados Territoriais, estes importantes espaços de discussão e concertação em que são apresentadas e definidas ações e projetos de estruturação econômica. No entanto, este espaço ainda necessita de bases institucionais mais sólidas para configurar-se em ambiente de estratégias que visam fortalecer as atividades econômicas e desencadear dinâmica de desenvolvimento territorial.

Pensar em gestão social que fortaleça a tomada de decisão, com vistas a contribuir para a equidade social no território, constitui-se em um dos desafios dos Colegiados Territoriais. Ou seja, este tem papel fundamental na integralização das políticas públicas como estratégia para atuação dos diferentes atores nas instituições e nas organizações da sociedade civil e do poder público – municipal, estadual e federal – que possam dialogar permanentemente. É assim que são tecidas as redes territoriais, visando-se fortalecer a identidade territorial na perspectiva de inovar no planejamento e na implantação de propostas de desenvolvimento, relacionando-as com as atividades econômicas locais, bem como se considerando a necessidade de conservação ambiental e da preservação da diversidade regional.

Trata-se, portanto, da gestão dos territórios a partir da centralidade das capacidades institucionais do Território da Cidadania Açu-Mossoró, onde uma das estratégias para contrapor sua frágil capacidade institucional e torná-la capaz de contribuir com o processo de gestão social é fomentar a cooperação e a participação ativas e democráticas dos atores nos diferentes estágios de elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas territoriais. E, como revelam os ICIs deste território, as instituições que baseiam mecanismos de política agrícola – como o crédito, os serviços de assistência técnica, além da defesa do meio ambiente e da diversidade regional do território – não têm se desenvolvido de forma suficiente junto aos atores. Consta-se, ainda, assimetria que deve ser corrigida no colegiado, pois há, de um lado, o predomínio dos movimentos sociais e, de outro, a pouca ou nenhuma participação do poder público e dos gestores municipais, além de limitada participação das universidades, fazendo com que tanto a articulação institucional como as tentativas de concertação e a formação dos consensos coletivos apresentem sérias limitações.

Outro aspecto diz respeito aos cursos – e aos gastos – com a capacitação dos conselheiros, tendo-se em vista a formação oferecida e realizada. Mais que o despreparo dos membros dos conselhos, os dados levantados na pesquisa indicam a insuficiência e a inadequação dos cursos ministrados, sugerindo que o estágio e as formas de funcionamento destes conselhos destacam o fracasso dos cursos de capacitação, os quais necessitam de avaliação. Destes, o de monitoramento e avaliação foi o de menor interesse por parte dos integrantes do colegiado e, justamente, o destinado para as universidades, por parte da SDT/MDA em 2010, para que estas passassem a construir um poderoso banco de dados, o SGE, para auxiliar os Colegiados Territoriais na gestão social. Enfim, a insuficiência e a inadequação dos cursos refletem a própria situação dos projetos de estrutura econômica criados de 2003 até 2010. Estes projetos, os quais foram concebidos para desencadear a dinamização econômica, jamais funcionaram. Ou seja, nunca se transformaram no que almeja a política de desenvolvimento territorial: na diversificação da base produtiva do território.

Em síntese, a análise do Território da Cidadania Açu-Mossoró-RN é, de certa forma, semelhante aos demais territórios brasileiros, o que sugere que as distorções não são isoladas ou específicas a um ou outro território. Na verdade, as deficiências e as limitações do Território da Cidadania Açu-Mossoró no nível micro (territorial) são oriundas da política de desenvolvimento territorial, a qual necessita urgentemente de ajustes no nível macro (nacional). Baseando-se neste contexto, estas devem ser corrigidas, pois a participação ativa dos atores regionais, nos diferentes tipos de práticas institucionais que se apoiam no exercício da governança territorial, constitui-se em uma das condições básicas para o território dotar-se de autonomia para construir seu processo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o formato do arranjo institucional que constitui os Colegiados Territoriais deve ser

alterado para um novo marco legal no nível macro (a política nacional de desenvolvimento territorial), caso se queira sair da letargia de ações de desenvolvimento no nível micro (a dinamização territorial). Depois disto, as políticas voltadas para o desenvolvimento territorial devem se pautar em ações coletivas, participativas, cooperativas e democráticas, “desprivatizando” os espaços de decisão e contribuindo para realmente dinamizar o território e fomentar atividades endógenas, estreitando laços que reforcem as diversas identidades dos territórios.

Concluindo-se, o território representa o lugar em que atores constroem as identidades e as aderências que fixam o indivíduo e seu grupo específico a um espaço particular, e este deve ser planejado e gerido com vistas à dinamização da economia via construção da estrutura de produção econômica e fortalecimento dos mercados locais e regionais, além da conservação dos seus recursos naturais e suas potencialidades locais. Nestes termos, o almejado desenvolvimento territorial pode ser entendido como processo complexo, dinâmico e contínuo de mudança de estruturas, empreendido no nível micro por atores organizados em arranjos institucionais. Estes arranjos não apenas são influenciados, mas também influenciam o ambiente institucional, por meio das suas capacidades institucionais e de eficiente e duradoura gestão social.

REFERÊNCIAS

COASE, R. H. The nature of the firm. *In*: WILLIAMSON, O.; WINTER, S. M. (Eds.). **The nature of the firm: origin, evolution and development**. Oxford: Oxford University Press, 1991.

BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. *In*: LEITE, S. P. *et al.* (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. cap. 1, p. 35-60. (Série desenvolvimento rural sustentável, v. 14).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Açu/Mossoró**. Brasília: MDA, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Sistema de Gestão Estratégica**. Documento de referência. [s.d.]. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/sge/doc/SGE_documento_referencia.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2012.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Revista desenvolvimento em questão**, ano 1, n. 2, p. 73-97, jul./dez. 2003.

EATON, D.; MEIJERINK, G. **Markets, institutional change and the new agenda for agriculture**. Stichting DLO: Wageningen, 2007. (Markets, Chains and Sustainable Development Strategy and Policy Paper, n. 4). Disponível em: <<http://www.boci.wur.nl/UK/Publications/>>.

LONG, N. **Development sociology: actor perspectives**. London: Routledge, 2001.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

NUNES, E. M. *et al.* Políticas públicas e desenvolvimento rural: a dinâmica socioeconômica do Território Açu-Mossoró (RN). *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER-NE), 2011, Petrolina, Pernambuco. **Anais...** Petrolina: Sober-Nordeste, 2011a.

NUNES, E. M. *et al.* **Projeto Inovação e Diversidade e Sustentabilidade na Gestão de Territórios Rurais: monitoramento e avaliação do desenvolvimento dos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi (RN)**. Financiado pelo MDA/SDT/CNPq, Edital 05/2009. Relatório analítico parcial. Mossoró: UERN, 2011b.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

PERICO, R. E.; RIBEIRO, M. P. **Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável**. Brasília: IICA, 2005.

PLOEG, J. D.; LONG, A. (Eds.) *Born From Within: practice and perspectives of endogenous rural development*. Assen: Van Gorcum, 1994. *In*: PLOEG, J. D. **The new pearsantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization**. London: Sterling VA – Earthscan, 2008.

PLOEG J.D.; RENTING, H. Impact and potential: a comparative review of European rural development practices. **Sociology ruralis**, v. 40, n. 4, p. 529-543, Oct. 2000.

SACCOMANDI, V. **Agricultural market economics: a neo-institutional analysis of the exchange, circulation and distribution of agricultural products**. Assen: Van Gorcum, 1998.

WILLIAMSON, O. E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of economic literature**, v. 38, n. 3, p. 595-613, Sept, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/proinf/>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

PROJETO DOM HELDER CÂMARA. Disponível em: <<http://www.projeto-domhelder.gov.br/>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

SACCOMANDI, V. Neo-institutionalism and the agrarian economy. *In*: PLOEG, J. D.; DIJK, G. (Eds.) **Beyond modernization: the impact of endogenous rural development**. Assen: Van Gorcum, 1995.

