



Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação

Doris Sayago¹

Resumo

No âmbito das políticas públicas brasileiras, nos últimos quatro anos, o conceito de território vem obtendo marcante visibilidade. O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA iniciou em 2003 o processo de conformação de territórios rurais e hoje conta com 119 Territórios no País inteiro que foram estruturados e funcionam sob critérios baseados: i) na organização e participação da sociedade civil; ii) no fortalecimento institucional e; iii) na gestão compartilhada entre o setor público e o setor privado na busca do desenvolvimento rural. O artigo apresenta uma discussão centrada nos conceitos de participação, representação e território tendo como ponto inspirador os Conselhos de Desenvolvimento Territorial.

Palavras-chave: Território, rural, participação, representação

Recebimento: 27/08/2007 • Aceite: 19/10/2007

¹ Mestre em Antropologia e Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Atualmente é pesquisadora colaboradora do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília - CDS/UnB, Brasília, DF, Brasil. SQN 312, Bloco A, apto 107 – CEP: 70765010. Brasília/DF. E-mail: doris.sayago@gmail.com.

The Territorial Development Councils: Between the Participation and the Representation

Abstract

In the field of Brazilian public policies, the concept of territory has gained significant visibility during the last four years. In 2003, the Agrarian Development Ministry (MDA, in Portuguese), started the process of conformation of rural territories, which has led to the creation of 119 Territories across the country. The regulation of the structure and functioning of those territories is based on the following criteria: i) organization and participation of the civil society, ii) institutional empowerment, iii) joint management between the public and private sectors for rural development. This article presents a discussion focused on the concepts of participation, representation, and territory, taking, as a point of departure, the Territorial Development Councils (Conselhos de Desenvolvimento Territorial, in Portuguese).

Key-Words: Territory, Rural, Participation, Representation

*“Tudo o que os homens
fazem, sabem ou
experimentam só tem
sentido na medida em
que pode ser discutido”
(Arendt, 1999: p. 12)*

Introdução

A preocupação, no Brasil, com o futuro das populações rurais tem provocado mudanças nas políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Isto significou nos últimos quatro anos a incorporação da noção de Território Rural. O mundo rural passa - pela primeira vez - por um diagnóstico de vocações municipais compartilhadas. A identificação das potencialidades e dos entraves dos agricultores familiares e, sobretudo, a formulação de um plano destinado a este segmento é uma política pública cujo carro-chefe é a participação e seu gestor o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

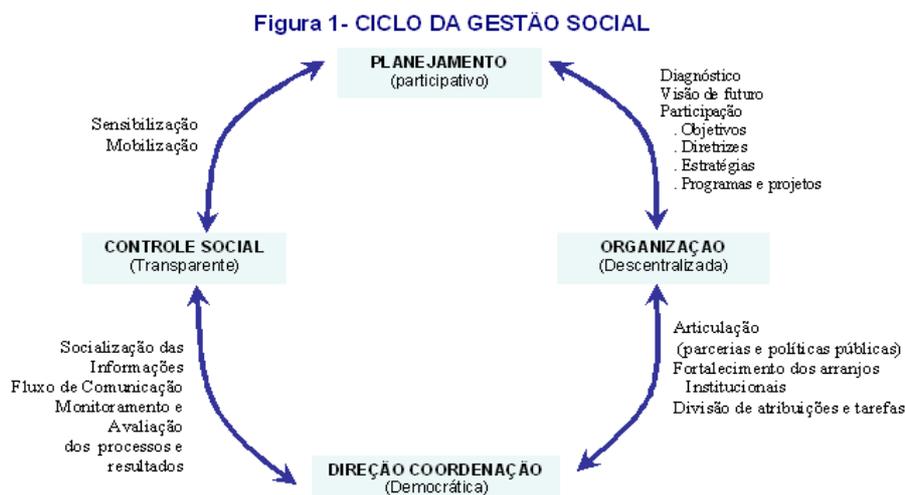
O Plano Pluri Anual (2004-2007) destaca o desenvolvimento como mecanismo de inclusão social, isto significa, dentre outros aspectos, a priorização dos territórios como *locus* de desenvolvimento local sustentável. Desta maneira se consolida, oficialmente, a idéia de uma produção local que prioriza os pequenos produtores rurais e incentiva a formação de Conselhos de Desenvolvimento Territorial.

As estratégias do Ministério destinadas ao desenvolvimento rural estão ancoradas na promoção de ações que destacam: i) o combate à pobreza rural; ii) a criação de novas oportunidades de trabalho e renda para as pessoas do campo; e iii) o fortalecimento da identidade das comunidades rurais. Tudo isto possibilitado pelas parcerias promovidas entre os órgãos governamentais, a sociedade civil, as ONGs e o setor privado.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT inicia, em 2003, o processo de conformação de territórios rurais. Para tanto materializa órgãos colegiados como a Comissão de Instalação das Ações Territoriais - CIAT e o Colegiado de Desenvolvimento Territorial - CODETER e, incentiva e fortalece os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural - CEDRs e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDRs. Ainda o Decreto n.º 4.854 de 8 de outubro de 2003 institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF como órgão colegiado integrante do MDA, incorporando comunidades quilombolas, indígenas e pescadores artesanais como membros participantes, com voz e voto nas Comissões Temáticas que têm como foco de planejamento e gestão, o Território Rural.

A política territorial ampara-se no seguinte tripé: i) organização e participação da sociedade civil através da formação de redes sociais territoriais de formação e capacitação; ii) fortalecimento institucional

inspirado na construção de políticas articuladas e; iii) gestão compartilhada entre o setor público e o setor privado na busca do desenvolvimento rural, ou seja, da concertação social em torno das potencialidades (econômicas, sociais, culturais, institucionais, ambientais) de uma região. A figura 1 mostra o ciclo de gestão social adotado pelo Ministério envolvendo quatro processos interligados (planejamento, organização, direção/coordenação e controle social).



Fonte: BRASIL, 2005b

O MDA tem atuação na área fundiária (reforma agrária), segurança alimentar (agricultura familiar), desenvolvimento rural e regional (desenvolvimento territorial) atendendo “cerca de 50 milhões de brasileiros que vivem em 4.500 municípios ‘essencialmente rurais’” (BRASIL, 2005a).

Hoje, o Brasil conta com 119 territórios rurais que abrangem 1.843 municípios com uma população superior a 38 milhões de habitantes, abrangendo aproximadamente 43% dos agricultores familiares estimados no último Censo Agropecuário (Tabela 1).

Tabela 1: Territórios Rurais em Síntese

| | BRASIL | Território | % |
|--|---------------|-------------------|----------|
| Número de Territórios | 119 | - | - |
| Municípios | 5562 | 1843 | 33,14 |
| Área | 8.531.507,60 | 3.341.813,90 | 39,17 |
| População | 169.799.170 | 38.628.168 | 22,75 |
| Agricultores Familiares(1) | 4.139.357 | 1.777.022 | 42,93 |
| Famílias Acampadas(2) | 219.688 | 105.332 | 47,95 |
| Famílias Assentadas(3) | 785.300 | 443.843 | 56,52 |
| (1)IBGE. Censo Agropecuário (1995/96); (2)MDA/Incra/SIR (30/09/2006); (3)MDA/Incra/SIR (2005). | | | |

Fonte: BRASIL, 2006.

A Participação

A participação é uma categoria usada constantemente em diferentes contextos da sociedade contemporânea e empregada nas mais diversas acepções. A discussão desse conceito traz à tona a distância entre governantes e governados, a apatia da população no exercício de seus direitos, a falta de credibilidade na efetivação das políticas sociais, num mal-estar que Santos (1999, p.21) denomina “patologia da participação e patologia da representação”.

Ora, esta forma de desenvolvimento e de transformação das sociedades para um patamar de bem-estar social disfarça relações de poder bastante paradoxais. Se os organismos de financiamento internacionais reforçam seu poder promovendo “receitas” de participação, existem também elites burocráticas que tecem interesses e poderes em torno dos programas sociais. Enfim, são relações de poder e expressões de autoritarismo que se manifestam em formas e graus diferentes.

Ao mesmo tempo em que a descentralização reduz a presença do Estado, permite que as decisões locais sejam concentradas nas elites que detêm o poder. Algumas formas de intervenção encontram, em nível local, comportamentos e atitudes ainda enraizados no paternalismo, populismo, clientelismo e coronelismo.

Hoje, o tema da participação está inserido nos debates internacionais, sendo proposto dentro de padrões de universalização capazes de dar legitimidade aos atores sociais neles envolvidos. Enfim, o que claramente tentamos enunciar é a necessidade de desvendar os

processos burocráticos da participação, mostrando como o “participacionismo” é construído e “vendido” pelos tecnocratas da globalização.

Evidenciamos um processo de rotinização da participação. A idéia de crise dos paradigmas, os conflitos e as contradições parecem ter como tábua de salvação a reorganização da sociedade civil. No entanto, a descrença na união e na falta de poder das comunidades começa a mudar.

Assistimos, então, ao resgate de uma categoria não muito nova, que se constitui na resposta ou alternativa à possibilidade de exercer a cidadania de maneira menos utópica.

No entanto, isso não significa que com a participação tenha-se encontrado uma nova “ordem”.

Pode-se, entretanto, dizer que a intensidade desses movimentos cresceu, e, com eles, novas estratégias de luta pelo poder. Surge um novo potencial de conflito, decorrente do processo de globalização, dos interesses dos diferentes grupos que a emergência da pluralidade contemporânea coloca em cena.

Esse novo potencial de conflito - fragmentado numa pluralidade de novos sujeitos e interesses, não necessariamente complementares e freqüentemente bastante contraditórios - tem como pano de fundo a afirmação de estratégias discursivas calcadas nos princípios de uma nova era, dotada de uma lógica que opera simultaneamente no eixo da homogeneização e da segmentação.

Dessa forma, afirma Faleiros (1997, p.76), “mobiliza-se a população para obter certos recursos ou para a consulta sobre certas decisões e representações, contanto que os lugares de dominação/dominados sejam mantidos”.

Aqui, o problema é encontrar um ponto de equilíbrio, pois, em primeiro lugar, chegam a haver tantos interesses quanto grupos envolvidos. Em segundo lugar, a força dos grupos que se articulam é bastante díspar e, em terceiro lugar, a pressão exercida pelos agentes externos dificulta uma aproximação menos instrumental desses grupos.

A busca da inclusão social tornou-se uma luta por direitos de cidadania, de criação de forças, de valorização das diferenças, de reconhecimento da própria organização, de expressão de solidariedade e responsabilidade.

À medida que a população desenvolve a capacidade de diagnosticar os próprios problemas, “aumenta a visibilidade social” e com isso são introduzidas “formas de socialização transversais e

solidariedades” que deixam aflorar as necessidades e aspirações da população *in loco* (ROSANVALLON, 1997, p. 97).

A participação é um processo em construção, debatido nos espaços públicos que tenta superar a clássica dicotomia entre representação e participação.

Contudo, nesse aparente caos, surgem formas novas de participação, seja como produto das pressões dos órgãos internacionais de financiamento, seja porque as comunidades estão sendo levadas por um processo de exaltação do local e de organização na busca do bem-estar comum. O levantamento das necessidades, o apontamento de soluções e sua concretização exigem organização, mudança de comportamentos e de atitudes ainda hoje enraizadas nos “ismos” acima mencionados (SAYAGO, 2000).

Apesar desse quadro negativo, a sociedade-participativa, democraticamente constituída é atualmente uma das formas de organização cotidiana e de experiência vital de vastas populações da América Latina, “na busca da sobrevivência, da resistência à crise e da lógica do capitalismo de subdesenvolvimento” (QUIJANO, 1988, p. 26).

Nesse sentido, a participação, mais do que acatar deveres e direitos “decretados”, centraria sua força na tomada de decisões e na gestão local, agindo ativamente nos processos de desenvolvimento local. A estratégia da participação permite que as comunidades superem sua condição de sobrevivência e supressões, passando a ser protagonistas de seu próprio bem-estar.

A passagem de um modelo vertical (sociedade-Estado) para um modelo de autogestão (sociedade-sociedade) sustenta-se na participação política dos cidadãos, na transformação da “cidadania oficial” em “cidadania real”. Trata-se, pois, da passagem de uma cidadania “decretada” para uma cidadania “conquistada”.

Desse modo, Santos deixa claro que as sociedades lutam pela “emancipação política”, mas ela é “antes pessoal, social, cultural” (SANTOS, 1999, p. 261).

O Território

O conceito de território parece não fugir ao padrão dos novos universos semânticos utilizados a torto e a direito (empoderamento, participação, governança, sustentabilidade, dentre outros). Na realidade, existem várias características entrelaçadas e centrais na definição de Território. Ademais da dimensão política é necessário reconhecer e distinguir a dimensão de identidade intrínseca ao conceito de Território. Isto é, podemos conceber o Território como a

integração de realidades e redes socioeconômicas, políticas, institucionais e culturais que variam dependendo da escala (local, regional, nacional e internacional). A cada um desses níveis correspondem dinâmicas e realidades próprias, mas não exclusivas que lhe imprimem identidade (IICA, 2006). É nessa identidade que a política pública federal tem apostado o desenvolvimento rural.

O ordenamento territorial nos moldes do MDA tem implicado uma redefinição das funções e competências do Estado em relação com as populações rurais e, em especial com o conceito de agricultura familiar. O Território é definido “como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo – que compreende cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos – nos quais se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2004)”

Nasce o enfoque territorial como conjunto de relações e conformação de redes cujos limites não estão nas linhas espaciais, mas na capacidade de articulação e de conformação de parcerias tanto no setor público como privado na busca do desenvolvimento rural. Em outras palavras, cabe à agricultura familiar não apenas a função destinada à segurança alimentar, mas funções dirigidas ao emprego rural, ao uso do espaço, à preservação do meio ambiente e da identidade local.

O processo de transformação da agricultura e suas conseqüências socioambientais não podem ser entendidos fora do contexto da globalização. Entretanto, pode-se afirmar igualmente que encontramos-nos em pleno processo de valorização do local e do território, como espaços de reconversão tecnológica e produtiva, e de (re)socialização social, cultural e ambiental. (Duarte & Sayago, 2006, p. 205).

Os Conselhos

Nas décadas de 1960 e 1970 as reformas implementadas em vários países latino-americanos tinham como foco central a modernização do campo em cenários de autoritarismo e centralização. Portanto, houve pouco interesse na busca de soluções que atendessem problemas como, a concentração de terras em poucas mãos, a ausência de títulos da terra entre os pequenos agricultores, a grilagem, o

trabalho escravo, o êxodo rural dentre outros, que permitissem mudanças positivas na vida rural.

Já na década de 1980 inicia-se a transformação do panorama político que assume características de democracia ancoradas em processos descentralizadores com protagonismo municipal, implantados efetivamente a partir da década seguinte.

Hoje, as políticas do Estado para a área rural pregam uma maior participação e envolvimento das comunidades locais na tentativa de revisar os antigos modelos de planejamento, gestão e desenvolvimento rural. Afloram novas formas de valorização e apropriação do rural, definidas não apenas por recortes geográficos e, sim, por traços dialéticos, multidimensionais e diferenciados de desenvolvimento.

Com o esgotamento dos modelos de desenvolvimento, as conquistas sociais começam a ser buscadas no cenário local. Introduz-se o tema da participação e privilegiam-se as demandas locais. Sendo assim os governos locais são revalorizados.

No Brasil, especificamente, após a Constituição Federal de 1988 houve uma grande multiplicação de conselhos estaduais e municipais, em diferentes setores, como educação, saúde, infância, meio ambiente, desenvolvimento rural, entre outros, com o objetivo de criar canais de participação dos diferentes atores sociais. No entanto, o processo de descentralização na gestão dos recursos públicos ainda encontra obstáculos no seio das próprias localidades, inibindo o fortalecimento dos mecanismos de representação/participação.

Parte desses obstáculos encontra eco no campo político: especialmente nas articulações do poder local; no campo cultural: na consolidação das identidades locais, regionais e na constituição dos territórios como espaços de convivência e solidariedade e; no campo socioeconômico: na geração e na formação de competências locais para o planejamento de atividades econômicas, de organização social, de geração de empregos e renda, de inserção nos mercados, entre outros aspectos (Duarte e Sayago, p. 205).

Porém, novos processos produtivos, novos atores sociais e novas institucionalidades estão presentes e terão papel fundamental nos cenários de desenvolvimento local do século XXI. A agricultura familiar por meio dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial se insere no novo processo de gestão pública, inaugurada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, redesenhando velhas institucionalidades que, pelo simples fato de serem revisitadas, produzem novos olhares e novas esperanças.

Duarte e Sayago (p. 217) apontam algumas fragilidades dos Conselhos, apesar destes representarem inegável avanço no estabelecimento do equilíbrio entre os diferentes grupos de interesse no processo de gestão compartilhada:

- os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram criados apenas para atender as exigências legais do repasse de verbas públicas, em especial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), tornando-se instâncias de decisão apenas sobre o uso de recursos e não momentos de reflexão sobre as reais problemáticas e potencialidades locais;

- eles não expressam uma dinâmica local significativa, uma vez que em municípios rurais pobres e com baixa densidade populacional, as chances de se construir processos inovadores de desenvolvimento são reduzidas, sendo poucos os que conseguiram iniciar um trabalho propulsor de transformações locais;

- esses conselhos ficam restritos à visão tradicional da promoção do desenvolvimento, com ações que se restringem aos limites administrativos dos municípios e da agricultura, contrariando a perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável cada vez mais fortalecida no âmbito das políticas públicas brasileiras;

- eles apresentam baixa capacitação técnica e formação, tanto dos conselheiros como dos técnicos que elaboram os planos de desenvolvimento municipal, bem como pequena participação dos agricultores e de outros setores da sociedade civil na definição de propostas;

- mostram fragilidade na articulação com outras institucionalidades e com atores fundamentais para o desenvolvimento rural territorial, caracterizando o processo de descentralização como não democrático, centralizador, e, em alguns casos, como legitimador das relações de poder já existentes.

A participação, mais do que a ação mecânica de escolha de representante, é “partilhar um lugar no mapa”, é criar uma identidade coletiva que “envolve a crença de que, quando as pessoas se abrem umas com as outras, cria-se um tecido que as mantém unidas”. Isso significa que, “em geral, podemos dizer que o ‘senso de comunidade’, de uma sociedade que tem uma forte vida pública, nasce dessa união da ação compartilhada e de um senso do eu coletivo compartilhado” (SENNET, p.275).

Nesse sentido, os Conselhos, mais do que responderem a deveres e direitos “decretados”, devem despertar para uma

consciência de solidariedade que ainda não atingimos e sobre a qual precisamos debruçarmos.

Considerações finais

Dentro do esquema de administração descentralizada, a abordagem territorial, traz experiências positivas. Mas apesar disso a variedade de atores envolvidos nas práticas participativas e a própria complexidade da nossa realidade não permitem conclusões apressadas.

Como assinala Haesbaert (2002, p.100) é “imprescindível considerar as múltiplas escalas territoriais”, com vistas a contribuir para a compreensão de fatos sociais, seja na sua generalização, seja na sua particularidade. Em cada uma dessas escalas, agrega o autor, “é preciso evidenciar os processos de diferenciação/segmentação” que convivem ao interior dos espaços produtivo, político e simbólico.

Trata-se de uma perspectiva que considera “o particular (a diferença) e o geral (a unidade)”, ainda que inseridos nas várias esferas internacionais, como “singularidades inovadoras calcadas nas aspirações de sobrevivência e nas expressões de especificidade cultural que efetivamente mobilizam e animam os grupos sociais” (HAESBAERT, 2002, p.100).

A título de esclarecimento devemos destacar que, apesar da ênfase dada às escalas local e regional, nenhuma das escalas pode ser excluída. É, sobretudo na dinâmica do entrecruzamento entre o local, o regional, o nacional e o internacional que podemos encontrar um caminho fértil para o desenvolvimento rural sustentável.

A organização das comunidades rurais em torno de um projeto participativo as fortalece, criando-se um espírito de pertença e de vigilância do cumprimento de cada etapa do mesmo. O acompanhamento permite que a comunidade faça modificações e adapte o projeto quando for necessário.

Contudo, a participação não tem avançado tão rapidamente quanto estimado. O princípio da participação enfrenta muitas dificuldades de aplicação. Trata-se de uma colisão de comportamentos, atitudes e visões fortemente influenciados por uma cultura organizacional baseada na hierarquia e na verticalidade. Ainda que a abordagem territorial esteja rompendo com a incapacidade das políticas rurais do passado, uma lista de empecilhos emerge como sinais de alerta:

- 1 - A falta de socialização e promoção das atividades realizadas pelos diferentes órgãos públicos e privados de abrangência territorial;

- 2 - A replicabilidade de ações e projetos direcionados ao desenvolvimento rural sustentável ou a falta de complementaridade entre eles;
- 3 - A falta de interface entre os inúmeros programas e projetos de âmbito territorial;
- 4 - A “dança das cadeiras” de gerentes, coordenadores e secretários por força da política partidária;
- 5 - As dificuldades burocráticas de repasse de recursos federais, estaduais e municipais para execução das ações territoriais;
- 6 - As dificuldades burocráticas para a assinatura de convênios e parcerias entre instituições governamentais e prestadoras de serviços, entre ministérios e secretarias;
- 7 - A falta de definição dos beneficiários das ações territoriais ou a concentração em apenas um segmento destes;
- 8 - A falta de acompanhamento das ações realizadas no território;
- 9 - A falta de assistência técnica enquanto ação geradora de cidadania;
- 10- A falta de sistemas de avaliação qualitativa interna à gestão territorial no âmbito das instituições responsáveis;
- 11- A duplicação de funções ou indefinição dos papéis das lideranças territoriais;
- 12 - A falta de autonomia nos processos de decisão das equipes responsáveis de projetos de âmbito territorial;
- 13 - A baixa articulação entre municípios que compõem o território ou concentração das ações em poucos;
- 14 - A multiplicação de diagnósticos e estudos cujos resultados não foram repassados nem validados entre os beneficiários;

Respostas a esses sinais são imperativas. São sinais que, se devidamente atendidos e entendidos, podem servir de referência à política territorial aumentando o grau de acertos em prol do desenvolvimento rural.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável**. MDA/CONDRAF, 2006. Disponível em <http://www.condraf.org.br/biblioteca/documentos_do_condraf/Diretrizes.pdf>.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. **Série Documentos Institucionais 01/2005**. Brasília. 2005a. 29 pp.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. **Série Documentos Institucionais 03/2005**. Brasília. 2005b. 31p.

DUARTE, L. M. G. e SAYAGO, D. 2006. “Dinâmicas Associativas da Agricultura Familiar e Funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável”. In: **Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária no Meio Rural**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM. Núcleo de Estudos Agrários – NEAGRI. V.6.n.24, pp. 205-220.

FALEIROS, V. de P. **Saber profissional e poder institucional**. São Paulo: Cortez, 1997.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. Niterói:EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.

IICA. **Desenvolvimento Sustentável e territorialidade: identidades e tipologias** (Bases conceituais e proposta metodológica). Relatório Técnico. PCT/SDT/MDA - IICA, mimeo, 2006.

QUIJANO, A.. **Modernidad, identidad y utopía en América latina**. Lima: Sociedad y Política Ediciones, 1988.

SAYAGO, D. **A Invenção Burocrática da Participação: discursos e práticas no Ceará**. Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília, Tese de Doutorado, 2000.

SANTOS, B de S.. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999.

SENNET, R. **O declínio do homem público: as tiranias da intimidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.