

Debate / Debate

Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades.

Re-thinking Brazil's Territorial Development Strategies, a Joint Challenge for Governments, the Third Sector and Universities Along

Debate / A Debate with com Arilson Favareto, José Emilio Guerrero Ginel e Catia Grisa

Moderadores:
Mireya E. Valencia Perafán^a
Mário Avila^b

^aProfessora, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária/FAV
Núcleo de Pesquisa em Gestão Territorial do CPGIS/FACE
Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil
Diretora Presidente da Rede Brasileira de Pesquisa e
Gestão em Desenvolvimento Territorial –RETE
Email: mireya@unb.br

^bProfessor, Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural
Programa de Pós Graduação em Gestão Pública
Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil
E-mail: avila@unb.br

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.28047>

INTRODUÇÃO

Algumas das rupturas institucionais e políticas recentes no Brasil afetaram profundamente a trajetória das políticas públicas para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. A extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário e, junto com ele, da Secretária de Desenvolvimento Territorial, suspenderam varias das ações que visavam fortalecer a gestão social nos territórios rurais, tais como os Núcleos de Extensão para o Desenvolvimento Territorial (Nedets). Abandonou-se, por par-

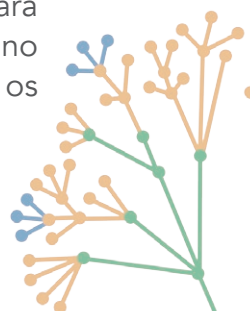
te das instâncias governamentais do nível central, a ideia dos territórios como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas para o rural brasileiro.

Frente a este panorama, surgem uma série de questionamentos sobre as perspectivas de continuidade deste enfoque e as capacidades para reposicionar o desenvolvimento territorial no contexto atual, não só marcado por este momento crítico no Brasil, mas também por elementos do contexto global caracterizado, entre outras coisas, pelo aprofundamento das desigualdades, os impactos negativos das mudanças climáticas e os novos fluxos populacionais.

Para discutir as consequências desse novo cenário político-institucional do desenvolvimento territorial no Brasil, os editores deste Dossiê, Professores Mireya Valencia e Mário Avila, convidaram três renomados especialistas do tema: Catia Grisa, Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS, Arilson Favareto, Professor na Universidade Federal do ABC (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território), e José Emilio Guerrero Ginel, Professor da Escola Técnica Superior de Engenheiros Agrônomos e de Montes da Universidade de Córdoba (Espanha) e coordenador do Programa Interuniversitário de Doutorado "Engenharia Agrícola, Alimentar, Ambiente e Desenvolvimento Rural Sustentável" (ver biografias detalhadas nesta Seção).

Por meio do correio eletrônico, Mireya Valencia e Mário Avila apresentaram aos debatedores um conjunto de eixos temáticos com o objetivo de estimular a troca de ideias. Os atributos e ganhos da abordagem territorial, em particular aqueles mais evidentes na experiência brasileira, foram objeto de particular interesse. Os temas debatidos incluíram também o desmantelamento do programa dos territórios rurais, as perspectivas futuras da abordagem territorial e a dificuldade para institucionalizar os arranjos que esta abordagem propõe. Por fim, os painelistas analisaram o papel-chave das universidades e dos institutos federais no desenvolvimento dos diversos territórios rurais brasileiros.

Favareto, Guerrero Ginel e Grisa coincidiram ao afirmar que um dos principais ganhos da política brasileira para o desenvolvimento dos territórios rurais é a criação de espaços de participação que permitiram aproximar atores que antes não se conheciam. Esses espaços de participação fortaleceram, nas palavras de Catia Grisa, "a descentralização e a democratização da tomada de decisão sobre os rumos e os projetos de desenvolvimento dos territórios". Ao mesmo tempo, Favareto chamou atenção sobre um dos resultados alcançados pela política de desenvolvimento territorial - "o atendimento de certas demandas históricas de populações locais"-, que a princípio não precisaria de uma política territorial para se concretizar. Para o Professor Favareto, os territórios rurais deveriam propiciar a construção de pactos voltados à reestruturação da vida social e econômica local. Nas palavras de José Emilio Guerrero, por outro lado, a política de desenvolvimento territorial "tem sido um processo incompleto, pois ainda faltam anos para desenvolver e consolidar alguns dos avanços, que só poderão ser alcançados no longo prazo, mesmo se já há pilares sólidos onde se apoiar". Nesse sentido, os



ganhos da política de desenvolvimento territorial correm o risco de serem minimizados devido à crise atual no Brasil, que limita o protagonismo dos atores locais nas trajetórias do desenvolvimento, conforme explicado por Grisa. Reconhecendo a relevância de este aspecto, Favareto identifica como necessário avançar numa estratégia de desenvolvimento onde o rural seja compreendido “nos marcos do momento atual do capitalismo brasileiro e internacional”. Do contrário, “as ações de desenvolvimento territorial ficarão descontextualizadas e, portanto, meramente reativas, compensatórias, com pouca aderência e influência sobre os rumos do real”. Para Guerrero, ao repensar as estratégias de desenvolvimento territorial, se faz necessário observar “que uma parte importante dos benefícios das intervenções nos territórios está associada aos procedimentos aplicados na gestão”. Conforme o professor Guerrero, estas intervenções devem vir acompanhadas “do incremento das capacidades técnicas e institucionais, das regras, dos processos e dos protocolos de gestão e concertação”.

Os três debatedores discordaram da tese de um esgotamento da abordagem territorial ou de uma desativação da mesma. O que se esgotou, conforme apontou o professor Favareto, foi a “perspectiva territorial na forma como ela foi aplicada”. Para Catia Grisa, a abordagem territorial implica em “romper com trajetórias bastante arraigadas no Estado e na sociedade brasileira”. Convida-se a inaugurar uma nova etapa retomando o planejamento estratégico ou, nas próprias palavras da professora Grisa, “planejar o territorial”, evitando, como o adverte José Emilio Guerrero, uma homogeneização reducionista dos territórios. A falta de compreensão sobre a abordagem territorial e o desafio de implementar ações que permitam avançar na coordenação “entre áreas de governo, entre níveis de governo, entre Estado, sociedade e mercado”, como enfatizado por Favareto, são os principais elementos que limitaram, na opinião dos especialistas consultados para o debate, a institucionalização desta estratégia. A esta ausência de coordenação entre diferentes esferas e níveis, soma-se, segundo a análise feita por Guerrero, “a falta de harmonia entre os papéis da representação democrática legítima, particularmente a nível local, e a representação da nova institucionalidade, como é o caso dos Colegiados Territoriais”.

Avançar com a perspectiva territorial implica mudanças profundas nas formas de pensar, desenhar e implementar ações para o desenvolvimento. As universidades, os institutos federais e suas redes podem contribuir significativamente neste processo. Ponto sobre o qual concordaram Grisa Guerrero e Favareto. Abre-se um leque de ações e funções que podem cumprir as instituições de ensino na base de construir uma “inteligência dos territórios”.

O debate, transcrito na íntegra, apresenta um conjunto de elementos que contribuem significativamente na compreensão dos rumos da abordagem territorial, seus resultados e limitações, como também, importantes ideias para repensar o futuro desta estratégia:



Quais seriam os principais resultados alcançados pela política de desenvolvimento territorial vigente no Brasil nos últimos 15 anos?

Arilson Favareto:

Um primeiro resultado, muito importante, foi a própria disseminação de um discurso territorial. Até os anos noventa este adjetivo praticamente não fazia parte do vocabulário de gestores e movimentos sociais. Mesmo na universidade era restrito a poucos círculos. Hoje muitos governos adotam algum tipo de “territorialização” – embora fosse mais correto, nesses casos, falar em espacialização – de suas políticas. Isto é importante porque chama a atenção para a dimensão territorial dos processos de desenvolvimento. Indica que os resultados de tais processos não são homogêneos e que olhar para os territórios importa. Um segundo resultado foi a constituição de embriões de organizações territoriais. Porém, com muitas desigualdades. Em muitos locais estes embriões – os colegiados territoriais brasileiros, por exemplo – minguaram com a retirada das formas de apoio antes mobilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Em outros eles permanecem ativos, ainda que enfrentando dificuldades. Um terceiro resultado foi o atendimento de certas demandas históricas de populações locais. Mas sobre isso, é preciso reconhecer que parte destas reivindicações, a maior parte delas muito justas, não demandavam uma política territorial para se concretizar. Elas poderiam ser satisfeitas por políticas setoriais bem executadas – de educação, de crédito, de saúde etc. E aqui está um problema que precisa ser reconhecido se quisermos avançar mais num próximo período: as políticas territoriais não alcançaram o principal resultado que era esperado quando este enfoque surgiu – propiciar que os territórios rurais construíssem pactos voltados à reestruturação da vida social e econômica local, capazes de orientar os investimentos públicos e privados noutra direção. Isto porque a maior parte dos planos de desenvolvimento territorial elaborados são muito frágeis, não representam acordos em torno de uma estratégia de mudança. E porque os colegiados não se estabeleceram como espaços de negociação de conflitos entre as diferentes visões do território e entre as diferentes forças sociais que afetam o desenvolvimento do território. Em resumo, a política de desenvolvimento territorial virou um nicho, algo em paralelo a outras políticas e programas, com pouca capacidade de dialogar e influenciar este conjunto mais amplo de atuação do Estado e do capital nas regiões rurais.

Catia Grisa:

Gostaria de destacar dois pontos que, na minha avaliação, são importantes: a) a descentralização e a democratização da tomada de decisão sobre os rumos e os projetos de desenvolvimento dos territórios. Por meio desta política e de seu desenho institucional, os atores presentes nos territórios passaram a conhecer mais sobre a dinâmica de funcionamento do Estado e os “caminhos” das políticas públicas, e puderam ajustar algumas ações do Estado às suas especificidades locais. Diferentemente de apenas projetos ou políticas top down e pouco ajustados aos



espaços locais, a política territorial possibilitou que os atores presentes nos territórios se tornassem protagonistas de suas trajetórias de desenvolvimento. Podemos dizer, então, que a política contribuiu para democratizar o Estado Brasileiro e a promover a cultura democrática na sociedade; b) a política territorial contribuiu para a aproximação e diálogo entre atores do território que antes não se conheciam ou não tinham o costume de refletir e compartilhar interpretações e perspectivas sobre a dinâmica de desenvolvimento territorial. A política territorial foi capaz de colocar em diálogo atores governamentais (situados em diferentes escalas da gestão pública), organizações não governamentais, cooperativas, associações, diferentes movimentos sociais, diferentes sindicatos, universidades etc., e neste diálogo foi capaz de dar espaço e voz para atores que, talvez de outra forma, teriam poucas possibilidades de serem visibilizadas. Alianças políticas e outras ações conjuntas locais (por meio ou não da política territorial) passaram a ser fortalecidas neste processo. É claro que teríamos muito a avançar neste ponto ainda. Diversos estudos têm apontado para as ausências de diálogos com outros setores ou atores do território (que não apenas a agricultura e, de modo, particular a agricultura familiar mais estruturada) e as dificuldades de participação dos atores mais pobres e vulneráveis dos territórios. Este seria um dos desafios importantes a ser superado ou minimizado na continuidade da política territorial.

Jose Emilio Guerrero:

El primer resultado es la importancia de asumir la dificultad de estos procesos y de que ha sido un proceso incompleto, todavía faltan años para desarrollar y consolidar algunos de los avances, que solo se alcanzan en el largo plazo, pero si hay pilares sólidos donde apoyarse. Se ha producido un importante avance conceptual y práctico en relación al desarrollo territorial. Se ha contrastado la importancia de la identidad de los territorios y de los atributos y valores intangibles de los mismos, así como la importancia de las sinergias entre actores, espacios y recursos. También se han puesto en marcha numerosos programas y acciones en un territorio enorme, especial mención merecen las iniciativas de territorios de identidad y territorios de ciudadanía, que podríamos considerar como emblemáticas y envolventes de todo el proceso.

Al mismo tiempo, ha habido una importante implicación de los centros de investigación y enseñanza, y ha existido un importante apoyo científico y técnico.

-Aunque con carencias y limitaciones, se ha producido una significativa movilización de la ciudadanía y en menor grado una concienciación generalizada de los gobiernos, federal, estatales y municipales, pero a pesar de la importancia de las declaraciones, no es fácil identificar alineamiento de políticas intra e inter gobiernos, no se puede percibir una fácil escalabilidad directa e inversa, ni tampoco un papel claro que deberían jugar los distintos actores y sus sinergias.



Se ha conseguido un importante protagonismo y compromiso de los actores locales, incluidos colectivos tradicionalmente excluidos de los procesos de opinión y decisión.

La inversión pública y privada, ha sido muy escasa para acompañar un proceso de la magnitud como el propuesto, no solo por la dimensión de Brasil, sino también por la no existencia en muchos casos de un mínimo stock de capital y de servicios públicos, un umbral suficiente de capital social y la coexistencia de intereses contrarios al proyecto.

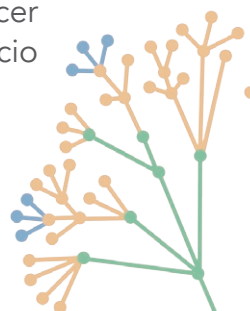
Un aspecto que en mi opinión no ha alcanzado resultados satisfactorios, es la convivencia y complementariedad de distintos itinerarios de desarrollo territorial, que en muchas ocasiones se han considerado como excluyentes y no se ha encontrado las necesarias complementariedades y sinergias.

-Se ha alcanzado una notoriedad y reconocimiento internacional, que ha sido esencial para el propio proceso en Brasil y para animar procesos equivalentes en otros países y territorios de AL, así como importantes aportaciones para el resto del mundo.

Como estes ativos são afetados pela crise vivenciada no Brasil? Como podem ser mobilizados em momentos de crise?

Arilson Favareto:

Para que uma política territorial tenha maior êxito ela não pode ser algo tão periférico, não pode ser um nicho. A crise no Brasil é resultado do esgotamento de dois modelos, de duas narrativas. Uma delas, a narrativa liberal, que nada tem a dizer sobre desigualdades. Ela espera que o ajuste de contas públicas favoreça o investimento privado. E que o investimento privado traga dinamismo. Havendo dinamismo, supostamente haveria ganhos sociais. A realidade não funciona assim. Já experimentamos este modelo e sabemos que o resultado não é aquele que o discurso liberal promete, como o saldo dos anos 90 bem o demonstra. A segunda narrativa é o velho desenvolvimentismo. Nos anos 2000 ele veio acrescido de um adjetivo, apresentando-se como socialdesenvolvimentismo. Mas a fórmula é a mesma, favorecer a indústria nacional, com um agravante: no período houve uma reprimarização da nossa pauta de exportações, o que debilitou a indústria e fortaleceu os setores mais retrógrados no panorama político, vide a composição e o comportamento da chamada bancada ruralista, que cresceu, no Congresso Nacional. O que tudo isso tem a ver com os ativos criados com 15 anos de experiência do enfoque territorial? É preciso convencer os tomadores de decisão de que não vai haver um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil sem que exista uma estratégia voltada a novas formas de inserção das regiões interioranas do Brasil alternativa à produção de commodities. Na década passada se tentou estabelecer a ideia de complementaridade de dois projetos: os territórios do agronegócio



e os territórios da agricultura familiar. Esta visão mostrou seus limites. Porque o agronegócio não é só a produção. Ele, e seu braço político, a bancada ruralista, são o principal pilar de sustentação de um projeto que hoje demanda menos política social, menos direitos, menor conservação ambiental. O Brasil precisa de uma nova estratégia de desenvolvimento. Uma nova estratégia de desenvolvimento rural pode ser parte importante disso. Entretanto hoje parte dos colegiados e das forças sociais que sustentaram a política territorial meramente demandam a volta do modelo dos anos 2000. É preciso olhar adiante e inaugurar uma nova etapa. Esta é uma construção social. Os líderes políticos e intelectuais que defendem o enfoque territorial precisam reposicionar o discurso em direção a esta nova etapa. Sem deixar de lado o foco no rural, é preciso compreendê-lo nos marcos do momento atual do capitalismo brasileiro e internacional. Sem isso, as ações de desenvolvimento territorial ficarão descontextualizadas e, portanto, meramente reativas, compensatórias, com pouca aderência e influência sobre os rumos do real.

Catia Grisa:

As mudanças políticas e institucionais em curso, particularmente desde o processo de impeachment da Presidente Dilma, têm afetado as políticas para a agricultura familiar e as políticas territoriais. Particularmente no caso dessas últimas, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial foi extinta; o Programa Territórios da Cidadania foi paralisado (isto já estava manifesto ainda no Governo Dilma); não foi renovado o acordo de cooperação técnica entre o MDA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para a constituição e atuação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets); e, os projetos de infraestrutura produtiva e serviços nos territórios rurais (Proinf) foram minimizados, sendo que a única chamada divulgada em 2017 dá forte ênfase nos municípios e consórcios municipais, contemplando também municípios não territorializados. Ou seja, as políticas territoriais foram paralisadas ou minimizadas e, com elas, enfraquecidos (ou esvaziados) os espaços de participação social e a democratização do Estado brasileiro. Esta é uma das principais implicações da crise vivenciada no Brasil. Minimiza-se a participação e o protagonismo dos atores territoriais na definição e construção de suas trajetórias de desenvolvimento.

José Emilio Guerrero:

Mi nivel de conocimiento de la crisis vivenciada en Brasil es superficial y mis comentarios no serían acertados, ni útiles, y me disculpo por ello. De todas formas alcanzo a entender que la crisis ha afectado a muchas dimensiones y al conjunto de Brasil, se han visto atañidos, el ámbito social, económico y político y por supuesto también las políticas de desarrollo rural, las relaciones ciudad/rural, la importancia y el papel de diferentes modelos de desarrollo, la planificación, etc., pero quizás lo más importante desde una mirada externa y no bien informada, ha sido la credi-



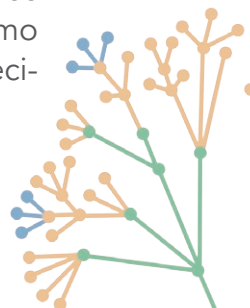
bilidade em lo público, y la dificultad de desarrollar un auténtico proyecto colectivo, sustentado en el alineamiento de políticas de distintos niveles y sectores, la intersectorialidad, el compromiso, el valor compartido, etc.

Probablemente la salida de la crisis y un nuevo impulso al desarrollo territorial en Brasil, deba considerar en su concepción más amplia, que la experiencia de otros territorios nos indica que una parte importante de los beneficios de las intervenciones en los territorios, están asociados a los procedimientos aplicados en la gestión, no solo a las aportaciones económicas, quizás la más importante sea entender nuevas dimensiones de la eficiencia y eficacia en los procesos de construcción institucional y territorial, el incremento de las capacidades técnicas e institucionales, las reglas, los procesos y los protocolos de gestión y concertación, y los compromisos compartidos y la búsqueda del valor compartido y el diferencial del equilibrio.

A perspectiva territorial para o desenvolvimento rural apresenta-se no Brasil e outros países de América Latina como uma alternativa a velhos modelos para o desenvolvimento. Mas, as evidências indicam que as políticas públicas suportadas nos princípios desta abordagem estão sendo desativadas. Como podemos interpretar isto? Trata-se de um esgotamento da perspectiva territorial? Se sim, existem alternativas a essa abordagem?

Arilson Favareto:

Não é um esgotamento da perspectiva territorial. É um esgotamento da perspectiva territorial na forma como ela foi aplicada. Claro que se pode reeditar ou insistir no modelo dos anos 2000. Mas nesse caso seus resultados continuarão sendo pontuais e limitados. Há um conjunto de mudanças estruturais que afetaram o Brasil rural. Por exemplo, de que maneira a política territorial buscou aproveitar o enorme potencial relacionado ao crescimento das cidades de porte médio pelo interior do Brasil? A maior parte dos planos de desenvolvimento territorial simplesmente ignora isso. Outro: os investimentos em formas alternativas de uso dos recursos naturais – por exemplo a produção de energia solar e eólica – vêm aumentando exponencialmente, mesmo sob a crise. Isto também é ignorado pelos planos de desenvolvimento territorial. Mais um exemplo: houve uma grande interiorização de redes de processamento e de distribuição – supermercados e outros – mas isto nunca foi objeto de um projeto estratégico de acesso a mercados por parte dos agricultores, que seguem olhando exclusivamente para os programas de compras públicas. Em resumo, a política territorial ficou excessivamente restrita ao manejo de programas e políticas públicas para agricultura familiar. Uma nova etapa precisa retomar o papel estratégico do planejamento. É preciso um plano para a Amazônia, um plano para o Semiárido, e assim por diante, e neles mobilizar os bancos regionais e os fundos constitucionais, tudo isso articulando as iniciativas territoriais. Repito: a pedra de toque é a política territorial deixar de atuar como um nicho e conectar-se mais ativa e explicitamente aos grandes debates e deci-



sões que dão os contornos do desenvolvimento brasileiro ou, dito de outra forma, trazer as análises sobre o capitalismo brasileiro de volta às reflexões sobre o lugar dos territórios nos processos de desenvolvimento do país.

Catia Grisa:

A abordagem territorial envolve romper com trajetórias de caminho bastantes arraigadas no Estado e na sociedade brasileira. Trabalhar nesta perspectiva implica em, pelo menos, rever relações e concepções estabelecidas entre rural e urbano; desmistificar a compreensão do rural como sinônimo de agrícola; sair das especificidades (seja de grupos sociais, ou de municípios) e planejar o territorial; exige entendimentos e acordos intersetoriais; e demanda construção da cultura democrática, participação social e promoção do diálogo. Trata-se de romper com valores que historicamente foram arraigados e fortalecidos pelas estratégias de desenvolvimento adotadas.

Estes não são desafios simples, que facilmente são superados em uma ou duas décadas, seja no âmbito do Estado, seja na sociedade. Em grande medida, as estruturas burocráticas e políticas do Estado brasileiro não se ajustaram a tais necessidades. Tais mudanças foram localizadas e insuficientes (ausência de um marco jurídico) para romper com a trajetória de caminho. Da mesma forma, nem a sociedade brasileira rompeu efetivamente com paradigmas e interpretações vigentes. Nem todos os territórios ou atores dos territórios compreenderam o que significava a abordagem territorial ou conseguiram manifestar tais princípios em ações e práticas concretas. Mas o processo estava em curso. As políticas territoriais brasileiras contribuíram para pautar, problematizar e promover novos valores, instrumentos e comportamentos, enfrentando resistências institucionais tão importantes quanto o desafio que ela se propunha a superar.

José Emilio Guerrero:

No coincido en que están siendo desactivadas de una forma general, más bien interpretaría que los resultados obtenidos no corresponden a las expectativas que se habían creado, tanto en resultados, en facilidad, como en el tiempo necesario para hacerlo.

Los cambios territoriales son enormemente complejos, necesitan de una importante cohorte de factores, un auténtico ecosistema de acompañamiento y ha sido frecuente subestimar la complejidad, la dificultad y la especial naturaleza del proceso de cambio.

En bastantes ocasiones los procesos de convergencia y cohesión territorial y social, no se han contemplado en una necesaria complejidad: multidimensional, política, social, cultural, inclusiva, de eficiencia territorial, económica, ecológica, tecnológi-



ca, institucional, de valores, de governança, de serviços cruzados urbano-rurais, etc. y considerando la importancia de la componente temporal y el riesgo de una homogeneización reduccionista de los territorios.

En relación a los beneficios de las intervenciones en los territorios, solo es razonable aspirar a cambios de tendencia, más que a impactos netos, y hay que evitar el exceso de expectativas puestas en nuevos modelos de desarrollo territorial y el sentido irreal de facilidad.

Probablemente sea necesario orientar con más intensidad las actuales políticas de desarrollo territorial, en la dirección de establecer políticas como procesos de movilización institucional y social y no como marcos rígidos, diseñar intervenciones públicas que supongan la oportunidad de logros para el sector privado, el trabajo en red y la cooperación pública y empresarial, etc.

Debemos destacar que el reto debe centrarse en que las externalidades y sus repercusiones sean conocidas por el conjunto de la sociedad, especialmente por los poderes públicos y que su conocimiento, genere compromisos conscientes, queridos, consensuados y que deriven en actuaciones concretas y en financiación y marcos jurídicos apropiados.

Entre las claves para alcanzar el nivel deseado de participación y compromiso podríamos citar su alta relación con el nivel de eficacia y utilidad de las actuaciones, así como la utilización de herramientas y sistemáticas adecuadas.

Es esencial introducir criterios no solo de eficiencia, eficacia e impacto, sino también criterios éticos y sociales relacionados con las expectativas actuales y futuras de los actores de los sistemas territoriales.

Qual é a causa da frágil institucionalização dos instrumentos da política pública de desenvolvimento territorial no Brasil (como os Colegiados e os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial?)

Arilson Favareto:

Na minha opinião isto resulta de dois problemas. O primeiro é o fato de que no âmbito do governo federal a política territorial nunca foi compreendida. Ela ficou isolada. Um mero apêndice, sem lugar estratégico nos marcos do conjunto da ação do Estado brasileiro. O segundo tem a ver com problemas de concepção e desenho da iniciativa territorial, em si. Ela foi desenhada inicialmente para manejar recursos de um programa de apoio aos territórios. Com o Territórios da Cidadania houve a mobilização de outros ministérios, mas sem formas de coordenação adequadas: cada ministério simplesmente ofertava seus programas e pedia a indicação de prioridades aos territórios. Não havia coordenação. E a palavra chave numa estratégia territorial é coordenação: coordenação entre áreas de governo, entre níveis de governo, entre Estado, sociedade e mercado.



Catia Grisa:

Uma das razões remete à dificuldade de regulamentar ou institucionalizar os territórios na estrutura política brasileira. A ausência de um marco jurídico para os territórios contribui para reproduzir elementos que a abordagem territorial visa superar. Isto limita as possibilidades de gestão social dos territórios, pois as prefeituras não raro estão inadimplentes ou tendem a “municipalizar” os projetos territoriais e os governos estaduais, quando dirigidos por partidos de oposição ao governo federal, tendem a dificultar a execução da política territorial.

A outra razão refere-se à dificuldade de romper com os valores e a trajetória de caminho que historicamente marcaram a forma de tratar o rural, o desenvolvimento rural e a intervenção do Estado. Como mencionado acima, a abordagem territorial demanda novas formas de reflexão, planejamento e intervenção.

José Emilio Guerrero:

La gobernanza multinivel para la sostenibilidad de los territorios implica el diseño de un modelo organizativo y de toma de decisiones capaz de movilizar los recursos humanos e institucionales. O anterior con el fin de crear estrategias participativas de toma de decisiones y compromisos, en las que estén representados los múltiples intereses, sector público, sector privado, sociedad civil, en igualdad de condiciones y con el objetivo común de crear territorios y relaciones sostenibles.

Aunque difícil de contrastar, pero quizás el resultado más frágil de la institucionalidad creada, haya sido la falta de armonía entre los papeles de la representación democrática legítima, particularmente a nivel local y la representación de la nueva institucionalidad, como el caso de los “Colegiados”.

Otro aspecto de gran importancia para la fragilidad del proceso ha sido la insuficiente disponibilidad de recursos para un proyecto de una gran envergadura y también el insuficiente soporte de normas y leyes que ayudaran a mantener el proceso ante cambios en el sistema interno y externo.

Como as universidades e institutos federais podem continuar a contribuir para o desenvolvimento territorial e as políticas públicas?

Arlison Favareto:

As universidades e institutos federais têm um papel fundamental: criar uma “inteligência dos territórios”. Seu papel não pode ser o de apoiar operacionalmente os colegiados, como uma secretaria. Essa inteligência territorial pode ser construída por meio de ao menos quatro vetores. Primeiro, produzindo conhecimentos que ajudem a compreender a dinâmica dos territórios, seus conflitos, seus desafios, as estratégias de vida das famílias, as tendências em curso. Isso não significa apenas



compilar dados estatísticos. Os territórios mudaram muito e sabemos pouco sobre o sentido destas mudanças. Segundo, interagindo mais com a rede de ensino fundamental e médio. É preciso criar um novo ambiente educacional nas áreas rurais. E hoje há pouco diálogo entre a rede de universidades e a rede de escolas públicas e, entre estas e redes de produção de tecnologia. Terceiro, as universidades são lugares de produção de inovações. Elas devem incubar e propor aos fóruns territoriais projetos verdadeiramente inovadores, coerentes com os desafios que se projetam para o século XXI, e não somente para as demandas imediatas das organizações de agricultores. É preciso conectar o imediato e o estratégico, o que é demandado e o que é inventado. As demandas históricas e o futuro que fará do mundo rural algo muito diferente do que é hoje. Quarto, por fim, as universidades e institutos federais podem mobilizar outros atores, para além daqueles já envolvidos nos fóruns territoriais. As universidades gozam de certo prestígio e esse capital simbólico pode ser mobilizado para dialogar com os diferentes, para operar com a heterogeneidade dos territórios. É claro que os intelectuais e as universidades precisam ter um compromisso com os mais pobres e eles devem ocupar um lugar prioritário nas ações a serem empreendidas. Mas reduzir o diálogo somente aos mais pobres é ingênuo, pois o território é composto por uma heterogeneidade de atores e interesses. O equilíbrio delicado é este: como priorizar os mais pobres, mas tomando em conta o todo mais amplo no qual eles se inserem e os demais atores ali presentes. Em síntese, as universidades e os institutos federais podem ser locais de gestação do futuro dos territórios, desde que consigam produzir conhecimento aderente à realidade, comprometido com o futuro, e em diálogo com as forças vivas dos territórios, em sua diversidade. Há universidades e institutos federais onde as capacidades para este tipo de desafios já existe, basta mobilizá-las por meio de bons incentivos. Em outros locais, no entanto, será preciso criar estas capacidades por meio de formas de cooperação com outros centros e de outras modalidades de apoio. Por isso redes como a RETE são tão importantes.

Catia Grisa:

Em diversos casos, os Nedets foram o instrumento principal que colocou as universidades e institutos federais em diálogo com a política territorial e com os próprios atores que vinham discutindo e construindo os projetos territoriais. Mesmo com a paralisação dos Nedets e da política territorial, algumas universidades continuam interagindo, construindo ações territoriais e buscando alternativas para viabilizar a continuidade de seus trabalhos. Este é um exemplo evidente de como as universidades e os institutos federais podem contribuir para o desenvolvimento territorial.

Ao longo dos 15 anos de políticas territoriais, a produção acadêmica sempre esteve presente, seja subsidiando a elaboração das ações governamentais, seja no processo de monitoramento e de avaliação das mesmas. Não são poucos as teses, dissertações, livros, artigos e relatórios de pesquisa sobre a abordagem territorial, sobre os territórios e as políticas territoriais. Com as mudanças políticas e institucionais em curso, novas questões de pesquisa se abrem para os estudos acadê-



nicos. É preciso pesquisar e analisar sobre os efeitos da paralisação das políticas territoriais e da fragilidade das políticas de desenvolvimento rural nos territórios; o protagonismo dos atores territoriais nesta nova conjuntura; os conflitos e resistências dos territoriais diante de mudanças globais (mercados, estrangeirização da terra, mudanças climáticas etc.); e, as representações sobre o Estado e políticas públicas diante da instabilidade política e descontinuidade das ações do Estado. Estas são algumas das questões que vão demandar contribuições das universidades e institutos federais.

Mas suas contribuições podem ir além disso. Como citado, a abordagem territorial exige romper com valores historicamente arraigados na sociedade e no Estado e demanda a construção de novos princípios. A Universidade e os Institutos Federais, enquanto promotora de recursos humanos em diferentes áreas, tem um papel fundamental para auxiliar neste processo de desconstrução de valores e rompimento de dependência de trajetória, e promover interpretações territoriais.

José Emilio Guerrero:

Construir territorios complejos, sistémicos, adaptativos, eficientes, competitivos y sostenibles, es una de las tareas más importantes y difíciles, y por ello exige un enorme esfuerzo, visión, perseverancia, consenso, compromiso, una importante dimensión económica y financiera, una fuerte voluntad política, un umbral de capital social y un importante compromiso y me atrevería a añadir, que también es necesario un importante apoyo conceptual, un sistema de vigilancia adecuado, nuevas herramientas, una importante dimensión docente, técnicos bien formados, conexiones internacionales fluidas y complementarias a las relaciones políticas, etc.

La importante implicación de los centros de investigación y enseñanza, ha sido una importante fortaleza del proceso y particularmente su trabajo en red, e interpreto que van seguir siendo imprescindibles para seguir avanzando en las políticas de desarrollo territorial y en los retos que hemos mencionado un poco más arriba y que necesitan una importante y continua contextualización teórica, en la que las universidades y los institutos federales pueden y deben jugar un importante papel, sin olvidar el papel en la formación y actualización de especialistas.





Catia Grisa

Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal de Pelotas (FAEM/UFPel - 2005) e Mestre em Desenvolvimento Rural pelo PGDR/UFRGS (2007). Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ - 2012), com Doutorado Sanduíche no Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), em Montpellier/França. Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Campus Litoral Norte - Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia. Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Possui experiência nas áreas de Ciências Sociais, Sociologia e Política, com ênfase nos campos da sociologia rural, políticas públicas e desenvolvimento rural. Desenvolve estudos e pesquisas nos seguintes temas: agricultura familiar, políticas públicas para a agricultura familiar, desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional.



José Emilio Guerrero Ginel

Doutor em engenharia agrônoma. Professor da Escola Técnica Superior de Engenheiros Agrónomos e de Montes da Universidade de Córdoba (Espanha), da qual foi Diretor e subdiretor de relações internacionais. Foi Secretário Geral de Agricultura e Pecuária do Governo de Andaluzia e responsável pelo desenho e desenvolvimento do plano de modernização do mundo rural de Andaluzia. Foi Coordenador de assistência técnica e científica para a agenda espanhola do "Programa Ibero-Americano de Desenvolvimento Territorial". Autor de numerosas publicações (mais de 200) sobre temas relacionados à agricultura, inovação, empresários, meio ambiente e desenvolvimento regional e foi responsável por inúmeros projetos e diretor de numerosas teses de mestrado e doutorado. Atualmente é coordenador do Programa Interuniversitário de Doutorado "Engenharia Agrícola, Alimentar, Ambiente e Desenvolvimento Rural Sustentável", que tem 256 professores / pesquisadores.



Arilson Favareto

Sociólogo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas e Doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo. Realizou estágio de estudos na École des Hautes Études en Sciences Sociales em Paris (França). Foi professor visitante da Flacso - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Equador) e da Universidade de Caldas (Colômbia). Atualmente é Professor na Universidade Federal do ABC, onde é vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. É também pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebap. A sua pesquisa atual, sobre a dimensão territorial do desenvolvimento e da sustentabilidade, envolve temas de sociologia econômica teórica e aplicada.