

35º Encontro Anual da Anpocs

GT20 – Metamorfoses do rural contemporâneo

GESTÃO PARTICIPATIVA: uma forma alternativa de governança das políticas públicas? Reflexões em torno dos territórios da cidadania na Região Semiárida do Nordeste

Aldenôr GOMES DA SILVA

UFCG/PPGCS

Agosto/2011

I – O Nordeste semiárido e as Políticas Públicas

O Nordeste Semiárido até as últimas décadas foi tratado nos planos nacionais de desenvolvimento como uma região problema, dotada de uma deficiente estrutura edafoclimática, povoada por homens e mulheres (na sua maioria pobre e faminta) incapazes para o trabalho e responsáveis por uma deficiente e tradicional produção de subsistência; região carente de infraestrutura econômica e social e castigada por secas periódicas e que por isso vivia à mercê de favores de uma classe política populista e aproveitadora da miséria dos seus habitantes. Essa visão distorcida de uma região se traduziu em políticas emergenciais de combate à pobreza e/ou de combate aos efeitos das secas.

O grande avanço desenvolvimentista que reformulou as políticas para o Nordeste deu-se quando, a partir da década de 1980 em nome de uma desconcentração da atividade produtiva que mudava a inter-relação entre as regiões brasileiras, se passou a privilegiar as particularidades dessa região, instalando-se um programa de exploração de polos dinâmicos de desenvolvimento, inclusive nos vales úmido da região semiárida nordestina (BNB, 1997). Foi nesse período que se implantaram o complexo petroquímico de Camaçari, o polo têxtil e de confecções em Fortaleza e o complexo minero-metalúrgico de Carajás; e no que se refere às atividades agrícolas e agroindustriais, destacaram-se o polo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro, as áreas de moderna agricultura de grãos que se estenderam dos cerrados baianos até áreas do sul dos estados do Maranhão e Piauí, o polo de fruticultura Açú/Mossoró no Rio Grande do Norte e o polo de pecuária intensiva do agreste de pernambucano (ARAÚJO, 1995).

Infelizmente, essa formulação de áreas dinâmicas na Região Nordeste em vez de ajudar piorou a percepção da região como um todo, passando-se a adotar, a partir daí, um modelo dual de desenvolvimento para dois nordestes: um composto de áreas de dinamismo econômico – os polos dinâmicos – e outro representado por áreas de economia fragilizada. E até mesmo para sua parte semiárida foi reproduzida essa distorcida concepção desenvolvimentista, considerando-se sua parte atrasada como que castigada pelo fatalismo de um constante empobrecimento.

A partir desse momento, os vales úmidos do semiárido incluídos no programa de polos dinâmicos passaram a ser privilegiados por uma intensa e prolongada intervenção governamental que garantiu a instalação de uma infraestrutura de irrigação, o desenvolvimento de uma produção de frutas tecnologicamente avançada, dirigida

prioritariamente para o mercado externo, favorecendo a atração de capitais nacionais e estrangeiros e a intensificação dos fluxos migratórios, dentro da própria região nordestina (GOMES DA SILVA, 1999 e 2000).

A parte “pobre” do semiárido passou a ser caracterizada como de economia fragilizada e de precária integração ao mercado, onde predominava a pequena agricultura familiar. A sua base econômica é constituída de uma produção de subsistência com base no tripé milho/feijão/mandioca, tecnologicamente atrasada, com algumas variações regionais. A baixa renda auferida dessa atividade leva essas famílias ao desenvolvimento de um tipo de “economia sem produção”, como afirma Gustavo Maia Gomes (2001), constituída por aposentadorias e a multiplicação de empregos públicos “produzidos” através das transferências constitucionais (FPM e FPE), além de atividades ilegais, como o cultivo de maconha em Pernambuco. Assim caracterizadas, essas famílias eram reduzidas a “público alvo” de políticas compensatórias, dado que não conseguiram se modernizar nem se integrar ao mercado via outros setores.

Colocando-me em plena discordância com essa visão dualista, embora não negando a existência de setores produtivos bem diferenciados em termos de desenvolvimento técnico e apoio institucional e financeiro, parto do pressuposto de que essas áreas nunca se constituíram em territórios isolados, nem totalmente dinâmicos nem majoritariamente fragilizados, procurando sempre pensá-las em relação simbiótica através da interação de fatores produtivos, sociais e organizacionais.

Nesse sentido, passo a considerar as políticas atuais de desenvolvimento voltadas para o semiárido como avanços consideráveis, comparativamente as que foram implementadas nas décadas de 1970/80. Enquanto aquelas se caracterizavam pelo seu potencial de exclusão de grupos sociais mais fragilizados caracterizados acima, as políticas públicas, a partir das duas últimas décadas, tem primado por manterem estratégias de inclusão desses mesmos grupos, passando a enxergá-los para além de demandadores de ações compensatórias. E mais, há indícios de que essa mudança no padrão de ação do Estado em direção a grupos sociais excluídos tem um caráter mais permanente do que conjuntural. E essa nova postura de governança não se deve apenas a características das forças políticas que governam o país no momento, mas, a participação de grupos sociais (Movimentos Sociais, Sindicatos, Igrejas, Associações, ONGs, etc.) que passaram a ter um papel fundamental na reivindicação, acompanhamento e gestão das novas políticas de desenvolvimento para o Nordeste

Semiárido. Esses grupos sociais que retornam renovados do ostracismo a que foram submetidos durante o período da ditadura militar, passam a se constituir em instâncias não apenas reivindicatórias, mas, sobretudo, proativas e propositivas, valorizando o protagonismo e participação dos atores sociais envolvidos. Esse rompimento com a tradição de políticas autoritárias que caracterizaram os tempos obscuros do pós-64 serviu de base para que alguns analistas apontassem este momento como de fundação da efetiva sociedade civil no Brasil (DAGNINO, 2002, p. 09).

Com esse enfoque, inaugura-se uma nova concepção de região Nordeste, com destaque para sua porção Semiárida, caracterizada como um palco de novas e diversas experiências sociais onde passam a ter papel fundamental seus movimentos sociais, coletividades territoriais – municípios e consórcios de municípios (Moreira et alii, 2004). Evidencia-se, assim, a necessidade de um reordenamento das políticas públicas, baseado num novo pacto social (WANDERLEY, 2002), fundado em novas formas de articulação entre ação coletiva da sociedade civil e a ação pública dos diversos níveis do Estado (SABOURIN, 2002).

II– Gestão Participativa e as “novas” políticas públicas

A gestão participativa nas políticas públicas brasileiras, a partir das últimas décadas do século XX, passou a se constituir num esforço de renovação da administração pública nacional, em consonância com a tendência mundial de construção de novas formas de governança, que se consolidou em meados do século passado. A forma como se explicitava essa nova forma de governança implicava na necessidade de conhecimento e análise de muitos conceitos-chaves que de diferentes formas ou a representava ou lhe complementava o sentido. Daí porque, tornou-se lugar comum falar-se em descentralização, participação, conselhos participativos, atores locais, valorização do local e, no limite, desenvolvimento sustentável como sinônimo, complemento ou consequência dessa nova postura emergente da segunda metade do século passado. Isso foi o que fez Gohn (2007, p. 14), chamar a atenção para o sentido que traz esse termo: “é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. Dependendo da época e da conjuntura histórica, ela aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc”.

Mesmo não estando muito bem definidos, esses conceitos orbitavam em torno do sentido de gestão participativa como um modelo de gestão onde a intervenção dos atores locais nos processos de tomada de decisão é de fundamental importância, constituindo-se no único canal que viabilizaria o rompimento das antigas formas de dominação, possibilitando a essas populações a conquista da cidadania plena. Para Ortega (2002, p. 14) “A vitória da sociedade civil organizada, que reivindicava mais espaço na gestão pública (participação nos conselhos, orçamento participativo), gerou um processo de luta pela radicalização da democracia por meio de experiências locais.”

Contudo, as análises das experiências de efetivação dessa prática já nos alertavam para os cuidados no tratamento dessa estratégia como uma panacéia da participação cidadã, tendo em vista que ela também apresentava limites para uma população que historicamente se construiu sob os ditames da violência da não-participação, da marginalização e da passividade. Nesse sentido, alerta-nos o Prof. João Matos Filho de que: “certas ideias adquirem, em determinadas conjunturas, as características da onipresença e da panaceia. A descentralização apresenta essas peculiaridades, tal a intensidade com que vem sendo utilizada como antígeno para os males da centralização e como terapêutica para a modernização da gestão pública, a democratização da vida social e a melhoria do desempenho das políticas públicas” (MATOS FILHO, 2002, p.1).

No Brasil, especificamente, as bases jurídico-institucionais para efetiva participação da sociedade civil foram estabelecidas no final da década de 80 com a Constituição de 1988. De posse de um arranjo institucional favorável à participação popular, acreditava-se que a sociedade civil estava pronta para exercer a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, garantindo o seu uso mais racional e, principalmente, ampliando seu arco de favorecimentos, fazendo-os chegar àquela parcela da população que sempre esteve à margem das benesses das políticas públicas. Romper-se-ia assim, o ciclo de favorecimento daqueles grupos que sempre se reproduziram através de práticas clientelísticas de intermediar recursos públicos em favor dos seus “currais eleitorais”.

Mas, rapidamente ficaram postas as limitações de participação da população. Por um lado, porque o princípio básico que deveria nortear essa participação que era a presença de setores organizados, não era uma realidade da população brasileira, principalmente entre os setores mais necessitados, que quando muito estavam organizados em instâncias estruturalmente muito frágeis, montada quase sempre para

intermediar recursos emergenciais para suas sobrevivências. Por outro lado, havia um oportunismo desenfreado de pretensas organizações da sociedade civil, com ênfase para seus organismos políticos tradicionais, que, como nos lembra o Prof. Roberto Silva, “se apropriam do discurso da participação para buscar novas formas de legitimação perante a população e para cumprir ritos formais exigidos para acesso a recursos públicos”(SILVA, 1999, p. 11). O que parecia estar patente é que estava em cheque um modelo de mando local que, historicamente, tinha se reproduzido através de práticas clientelísticas de troca de favores no uso da coisa pública.

Em síntese, as resistências ao nível local eram, principalmente, decorrentes de três pontos: “primeiro – das fragilidades da organização de setores da sociedade civil; segundo – dos vícios de uma sociedade historicamente acostumada com práticas clientelísticas, gerando descrédito nas ações governamentais; e, terceiro – do receio da perda de espaço, controle e gestão das políticas públicas federais ao nível municipal, por instâncias do poder político local” (GOMES DA SILVA, 2006, p. 47).

Ao se sentirem ameaçados pela perspectiva de generalização de uma nova prática de gestão das políticas públicas, onde é fundamental a participação da sociedade civil, os setores políticos tradicionais dominantes anteciparam-se numa orquestrada reação ao que se impunha como novo. Nesse sentido, há registros de avaliação das primeiras experiências de construção de gestão participativa, onde, em seu entrono, se estabelecia uma verdadeira maratona dos poderes políticos constituídos, não afeitos a intervenções nas suas práticas de governança, na tentativa de interferir na escolha dos representantes de sindicatos, associações comunitárias, grupos religiosos, etc., no que nem sempre foram bem sucedidos.

Vale salientar, contudo, que mesmo com esses percalços, o exercício da participação se fortaleceu através desse aprendizado de participar. Diante da realidade em que vivia essa parcela de público cuja experiência acumulada de “cidadania” que conheciam era composta de um grande número de conselhos comunitários nos quais, por terem sido fomentados por meras conveniências burocráticas (tipo acesso a políticas públicas) e a participação popular era o que menos importava, qualquer experiência de gestão participativa, por mais frágil que pudesse parecer, transformava-se numa alternativa à práticas clientelísticas de mando de políticos tradicionais.

Em síntese, na atual conjuntura é mister recuperar entre a população o reconhecimento da importância dos conselhos enquanto mecanismo de controle social,

rompendo principalmente com o imaginário popular de que os conselhos existentes prestam-se apenas como condicionantes para que os municípios recebam recursos do governo federal. Mesmo que haja falhas de encaminhamentos em experiências concretas de eleição de conselhos participativos na gestão de políticas públicas, é bom não perder de vista que a alternativa a essa forma de governança é o retorno às práticas tradicionais de decisões centralizadas na figura do dirigente político local, o que historicamente serviu de fomento à proliferação de estratégias clientelísticas de mando da coisa pública.

III – Subsídios para garantir a participação qualificada nos colegiados territoriais¹

1. Participação Democrática – para além da garantia da paridade entre setores do Estado e representantes da sociedade civil, é de fundamental importância que setores da sociedade civil, historicamente marginalizados, exercitem a sua participação plena. Parece normal que representantes de instâncias do governo (secretários, assessores, prefeitos, ex-prefeitos, etc.) tenham um fácil exercício da palavra e detenham um conhecimento mais global da realidade do município ou do território. Naturalizar esse aspecto é uma forma de reproduzir o processo de dominação entre esses setores ao nível local. Torna-se missão do assessor e consultor territorial (dirigentes da assembleia) garantir a participação/fala desses setores marginalizados, ajudando-os a romper com a pecha de que seus discursos são particularizados/setorializados, que é uma forma de dar-lhes menor importância. Contudo, isso tem de ser realizado de forma muito cuidadosa para não reduzir a assembleia à mesma arena de lutas e interesses da realidade local, sem esquecer que a desenvoltura de alguns setores já é o exercício dessa dominação;

2. Do Município para o Território – é de fundamental importância que as representações locais/municipais não fiquem apenas na particularização do seu setor, quando muito do seu município. É preciso que esteja internalizado por todos e todas que a dimensão territorial é muito mais do que o simples somatório de cada realidade

¹ As reflexões que compõem esse subtópico foram dirigidas aos Consultores e Assessores territoriais como forma de ajudá-los na animação das Reuniões dos Colegiados Territoriais, principalmente nas oficinas de elaboração dos Diagnósticos Territoriais. São resultados da *práxis* em algumas oficinas e reuniões com consultores e assessores territoriais. É preciso esclarecer que foram apenas tentativas de contribuição com o trabalho dos consultores/assessores sem nenhuma pretensão de normatizar o trabalho daqueles atores.

municipal. Pensando assim, facilmente haverá uma superposição da realidade das localidades pólos ou mais desenvolvidas relativamente, em detrimento dos problemas e/ou potencialidades dos municípios menores ou mais carentes que permanecerão sempre coadjuvantes do desenvolvimento territorial e que por isso, jamais será digno de sustentável. Pensar o território implica num esforço conjunto de, a partir da caracterização de cada município, chegar-se a uma identificação do que possa ser comum a este espaço que se está denominando de território, em termos de problemas, dificuldades e, sobretudo, potencialidades para se resolver esses mesmos problemas. Isso certamente se refletirá no momento de definição dos projetos estratégicos que mais impulsionarão as potencialidades territoriais e mais benefícios trarão a todas as unidades municipais que compõem o território, com ênfase para aqueles municípios menores e mais carentes, condição básica para sustentabilidade do desenvolvimento territorial que se persegue. É bom não perder de vista aqui o adágio popular que diz: “tratamento diferente aos que tem realidades diferentes”.

3. Romper com o corte setorial – embora se esteja falando de Desenvolvimento Territorial RURAL Sustentável, não se pode perder a visão global do município e/ou território composta das suas dimensões rural e urbana. A realidade dos municípios, por menor que ele seja, é cada vez mais percebida como uma realidade multifacetária e isso implica e decorre do rompimento dos seus limites rural-urbano. Em seus trabalhos o Prof. Zé Eli da Veiga (2001) têm sintetizado essa questão, já tendo inclusive definido uma nova classificação dos municípios brasileiros, procurando mostrar, a partir da adoção de classificação de “municípios rurais”. Nesse sentido, torna-se hoje cada vez mais difícil pensar essas duas dimensões de forma polarizadas. Elas se explicitam na realidade de forma tão imbricadas que já não se tem mais dúvidas que qualquer estratégia de desenvolvimento que se dirija a uma dessas dimensões, obrigatoriamente se complementar na outra dimensão. Essa postura certamente sensibilizará e trará para as discussões do PDTRS representações dos setores e instâncias rurais e urbanas, indistintamente.

4. Problematizar as “verdades estabelecidas” – é preciso ter muito cuidado com as pretensas “verdades” inquestionáveis. Há sempre alguns atores que se investem de um conhecimento acumulado (adquirido por intermédio de dados ou por vivência real da realidade) que passa a lhes parecer como verdades inquestionáveis. Nem sempre o fazem por oportunismo ou dominação, podendo ser reflexo do seu engajamento com a

realidade vivida. Contudo, essas questões na maioria das vezes tende a naturalizar os problemas (isso é assim porque os dados mostram; toda vida foi assim e por isso vai continuar assim) esvaziando ou engessando os argumentos. Quem não tem a posse dos dados ou vivência da realidade tende a ficar calado e aceitar. Por isso é fundamental problematizar essas posturas, nem que seja para se chegar a mesma aceitação, mas, dando-se a todos e todas o direito de pensar sobre. Vejamos dois exemplos fictícios de algumas “verdades”, só para clarear mais este ponto. Exemplo 1: “Estão fechando as escolas nas comunidades rurais e, por isso, as crianças terão menos oportunidades de aprendizagem; precisamos lutar contra essa discriminação contra os povos do meio rural”. Sem dúvida que há aí uma perda no processo de aprendizagem. Mas dá para lutar contra o fechamento das escolas sem discutir o tipo de educação que estava sendo ministrada? Que tipo de escola é esta que está sendo fechada? Há professores capacitados? Salas diferenciadas para cada série? Equipamentos de ensino, carteiras, livros, cadernos? Será que havia na escola possibilidade de aprendizagem para as crianças? Com certeza isso ajudará a todos e todas a lutar por escolas mais compatíveis com níveis atuais e modernos de aprendizagem, seja ela rural ou urbana. Exemplo 2: “Precisamos construir mais cisternas porque nas comunidades onde elas foram criadas diminuiu a mortalidade infanto-juvenil e aumentou a qualidade de vida”. Existe aí sem dúvida uma relação de causa-efeito aparentemente inquestionável. Mas, será que não existem outros fatores intervenientes neste resultado? Será que as Campanhas de Vacinação, ampliação do Programa do Leite, visita dos Agentes de Saúde, inclusão no Bolsa Família não tiveram também sua contribuição para o estabelecimento de um quadro de melhoria da qualidade de vida naquelas realidades? Isso, além de tornar as pessoas mais iguais, serve apenas para lembrar o nível de complexidade da realidade social, o que implica, na maioria das vezes, de esforços múltiplos e concatenados. Para transformação dessa realidade complexa de forma sustentável vai precisar, portanto, do esforço, reflexão e participação de todos e todas.

5. Participação qualificada do consultor/assessor – por fim, é preciso lembrar que o consultor e o assessor também são atores desse espaço territorial e, como tal, precisam também participar ativa e qualificadamente das discussões de construção do PTDRS. O processo seletivo que os alçou a essa posição levou em consideração seu conhecimento da realidade territorial, suas histórias de vida e de participação e, sobretudo, suas capacidades de articulação das diferentes instâncias que compõem o

tecido social do território. Além disso, os consultores e assessores são detentores de conhecimentos mais detalhados dos objetivos do Programa de Territórios da Cidadania e são conhecedores dos atores e de como se dá a correlação de forças nos embates ao nível local, territorial. Isso os torna sujeitos qualificados e, como tal, espera-se que seja a sua participação.

IV – Evidências da construção participativa

Este subtópico reflete os esforços despendidos pelos consultores territoriais, locais, na fase conclusiva de elaboração do Diagnóstico Territorial. A importância do acompanhamento, análise e reflexão de todas as etapas de elaboração do diagnóstico prende-se ao fato de que do sucesso desta fase depende a formulação de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS que reflita o sentimento dos atores e esteja em consonância com a realidade e potencialidades locais de cada território. Ou seja, da eficiência na construção do Diagnóstico Territorial dependerá o sucesso das demais fases do PTDRS.

Todas as estratégias metodológicas, definidas para efetivação dos eventos que subsidiaram o levantamento de informações da realidade territorial, foram sempre orientadas para que se pautassem num processo de chamamento, envolvimento e participação do maior número de atores locais, organizados ou não. Isso parece ter se constituído num diferencial de elaboração do diagnóstico, porque foi possível se ir para além de uma cuidadosa coleta de dados secundários sobre uma localidade, adicionando-se os sentimentos, a percepção e, sobretudo, a crença na mudança do *status quo* da realidade vivenciada por estes atores. Além do mais, buscou-se garantir um maior comprometimento dos atores que se envolviam nas etapas de revelação, reconstituição histórica e/ou de interpretação dos marcos definidores das suas localidades.

O exercício de compartilhamento do conhecimento local por parte de Organismos Governamentais e Instituições da Sociedade Civil foi por demais construtiva. Aos poucos foi possível a superação de possíveis ressentimentos pretéritos, ou desavenças político-partidárias, para se concentrar na busca da qualificação das informações. Apesar das particularidades de cada Município, o exercício de captação da realidade territorial foi aos poucos assumida pelo Colegiado Territorial e os Diagnósticos já refletem esse avanço.

Para consecução desta estratégia, a consultoria local pautou-se nos princípios da participação e reafirmaram que “*O processo participativo para elaboração, revisão e*

qualificação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território teve nas oficinas momentos de sensibilização e mobilização dos atores sociais” (PTDRS DO Território do Potengi).

Nas diferentes oficinas dos Colegiados Territoriais e das Câmaras Setoriais foi desenvolvido o esforço de qualificação das informações e dos dados secundários, passando-se a privilegiar aquelas características mais diretamente relacionadas às especificidades territoriais, tais como a sua localização geográfica, potencialidades naturais e econômicas e a tradição do tecido social organizativo do Território que lhe transfere um elevado grau de solidariedade e de cooperação.

O diálogo que se manteve, a partir da primeira versão do Diagnóstico Territorial, possibilitou uma maior depuração dos dados, como uma melhoria na seqüência temporal de análise dos dados.

Um dado limitante na elaboração do Diagnóstico foi o acúmulo de dados distribuídos por Município, carecendo de uma análise ao nível de Território. Isso foi mais freqüente quando se abordavam as dimensões ambiental e sócio-econômica, na abordagem de variáveis tais como: Tipo de vegetação; solos e aptidão; renda (per capita, do trabalho, média do chefe de família e de transferência governamentais); indigência e pobreza; empregos gerados e produto interno bruto. Já os dados de produção (permanente e temporária) foram relacionados em tabelas privilegiando-se sua dimensão territorial. Contudo, a versão preliminar do Diagnóstico, por terem priorizado muito as análises de dados secundários, configurou-se numa linguagem muito fria e calculista.

Aspectos da análise da dinâmica populacional (2000 – 2007) poderiam ter sido mais enriquecidos com o registro da reflexão dos Colegiados, superando PR exemplo, justificativas generalizantes do tipo: *“As populações rurais migram para os centros urbanos na busca de melhores condições de vida, saúde, educação, energia, moradia e trabalho”*, que pareceram muito geral e carentes de uma apreciação dos atores locais. E para complicar ainda mais, observou-se que, em muitos Municípios, a redução que se efetivou foi no contingente populacional urbano e não na população rural como se pretendeu explicar.

Outro ponto que demonstrou pouco aproveitamento das férteis discussões que perpassaram as oficinas de qualificação dos PTDRS, está referido ao sentimento territorial com *“o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do nordeste setentrional uma vez que o eixo Apodi-Mossoró é parte do projeto. Apesar desse registro, são apenas levantadas interrogações do consultor, assim: “como resultado de nossas inquietações são relacionadas aos impactos causados pelo projeto como também, as*

possibilidades de uso, valor e distribuição dessas águas para comunidades que estão distantes do leito do rio”. São inquietações legítimas mas, que poderiam ser melhor qualificadas com o registro do sentimento dessas comunidades (próximas e distantes) que, certamente, estão representadas no Colegiado Territorial.

Contudo, diferentemente dessa constatação de ausência participativa, quando da discussão sobre os programas sociais em vigência no Território, foi registrado que: *“Uma questão levantada por membros do colegiado territorial consiste no fato de em muitos municípios ainda existem famílias necessitadas que não conseguiram ser cadastradas no programa enquanto que há casos em que famílias que não preenchem os requisitos necessários estão incluídas no programa. Aponta-se aqui uma enorme dificuldade dos conselhos gestores do programa proceder à inclusão e exclusão de famílias”*. Registros como este ilustram bem a possibilidade bem aproveitada de se conquistar um Diagnóstico Territorial que retrate mais claramente a realidade, privilegiando a participação dos atores locais.

V – Lições decorrentes do exercício da participação

Dentre as dificuldades que foram identificadas no processo de qualificação dos PTDRS, destacam-se: a tendência de interpretação dos dados distribuídos por Município, carecendo de uma análise ao nível do Território. Chama-se atenção para a necessidade de registro de dados territoriais porque, ao serem assim dispostos, auxiliarão nas análises e determinações dos tópicos subseqüentes que comporão o PTDRS, tais como: Visão de Futuro; Objetivos Estratégicos; Valores e Princípios; Diretrizes Principais; Eixos de Desenvolvimento; Projetos Estratégicos e Sistema de Gestão.

Uma outra dificuldade, que implica na necessidade de uma maior depuração dos dados, trata-se da definição de uma seqüência temporal mais adequada ao atual momento de elaboração do PTDRS. Através da definição dessa seqüência (sugerida a partir dos anos 2000) será possível uma relativização dos dados de saúde, educação e índices de desenvolvimento. Esta relativização vai no sentido de fazer ponderações, no caso da análises da saúde por exemplo, entre número de leitos versus contingente populacional, ou número de médicos versus especialidades e modalidades de atendimentos. No caso da educação, por exemplo, deve-se relacionar o número de matriculados versus contingente populacional; número escolas versus sua localização geográfica; evolução do número de alunos atendidos pela merenda escolar e assim sucessivamente para demais indicadores.

E ainda mantendo o foco nos Programas Sociais, o levantamento dos dados do Programa Bolsa Família (2004/2008), por exemplo, possibilita uma análise mais cuidadosa que permita avaliar a evolução do número de famílias assistidas, concomitantemente a variação dos dados da população municipal. A partir daí, pode-se ter uma idéia da evolução do percentual de famílias assistidas no período analisado. Esses dados ampliam bastante a análise do Bolsa Família, extrapolando a simples discussão do volume de recursos que é injetado mensalmente em cada Município. Sem desconhecer, contudo, a importância dessa receita municipal, responsável por parte significativa do dinamismo da economia local.

É preciso insistir no potencial da análise territorial, minimamente ultrapassando o corte setorial rural/urbano. Está claro nos diferentes levantamentos de dados e caracterização dos Municípios que em quase todos os Territórios há Municípios com mais de 20 mil habitantes (no limite Mossoró com mais de duzentos mil) onde a dimensão urbana é significativa e mantém uma forte interseção com as estratégias de desenvolvimento rural municipal. E como já se registrou noutro momento, essa postura certamente sensibilizará e trará para as discussões do PDTRS representações dos setores e instâncias rurais e urbanas, indistintamente, que estão comprometidos com a definição de mecanismos que subsidiem o desenvolvimento territorial.

A falta de experiência dos consultores locais com a estratégia de trabalho de planejamento foi, sem dúvida, a principal responsável pelo retardamento na conclusão dos Diagnósticos Territoriais. Todavia, insiste-se na conduta de trabalho menos arrefecida junto a esses consultores, porque isso vem se constituindo numa estratégia de “capacitação” desses atores locais, de importância vital nas etapas de gestão e qualificação continuada dos PTDRS.

Talvez ainda por inexperiência ou por um equívoco de orientação, os consultores locais estavam muito empenhados na elaboração de um documento “academicamente correto” em prejuízo de um aproveitamento, à exaustão, dos produtos das oficinas territoriais. Embrenharam-se numa corrida enlouquecida por dados secundários sobre os Municípios e viram-se envolvidos por uma montanha de números e tabelas. Aos poucos tentou-se relativizar essa postura academicista e direcionar as atenções para a leitura da realidade e sentimento de pertencimento dos atores locais, explicitados nas diversas ocasiões em que tiveram reunidos. Apesar de extremamente importantes, os dados secundários não podem ser naturalmente automatizados, mas, fonte de esclarecimentos e validação da realidade vivenciada pelos atores locais. São fontes complementares de leituras da dinâmica local e como tal devem ser compatibilizados. O sentimento de

pertencimento e de interpretação da experiência de vida devem ser chancelados com os dados estatísticos disponíveis e não inversamente.

A internalização dessa forma de compatibilização da experiência vivida com os dados disponíveis deu novo ânimo ao trabalho de redação dos consultores locais, pelo fato de perceberem que a sua historicidade e inserção no local os tornava também atores comprometidos com a leitura e transformação da realidade territorial.

ARAÚJO, Tânia Barcelar de. (1995), Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: **Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP/UNESP, p. 125-156.

BNB. BANCO DO NORDESTE. (1997). **Documento básico do projeto polos de desenvolvimento integrado do Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste.

DAGNINO, E. (2002). A Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: _____ (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.

GOMES DA SILVA, Aldenôr. (2006). A gestão participativa nas políticas públicas: a experiência do programa fome zero no semi-árido nordestino. **Cronos**, Natal-RN, v. 7, n.1, p. 39-51, jan./jun.

_____. (2000). **Novas configurações no espaço rural do Rio Grande do Norte**. In CAMPAGNHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da. O novo rural brasileiro; 2. uma análise estadual – Nordeste.

_____. (1999). “**Trabalho e tecnologia na produção de frutas irrigadas no Rio Grande do Norte – Brasil**”. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa (Org.). Globalização, trabalho e meio ambiente – mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação. Recife, Universitária.

GOMES, Gustavo. (2001). **Velhas secas em novos sertões - Continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos**. Brasília: IPEA.

GONH, M.G. (2007). **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**, 3ª ed. São Paulo: Cortez.

MATOS FILHO, João. (2002). **Descentralização das Políticas de Desenvolvimento Rural: uma análise da experiência do Rio Grande do Norte**. São Paulo: Campinas, SP.

ORTEGA, A.C. (2008). **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas, SP: Editora Alinéa/Edufu.

SABOURIN, Eric. (2002). Construção da ação coletiva nos sindicatos rurais brasileiros: aspectos comparativos. **Raízes, Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, 21, 1: 72-80.

SILVA, R. M. A. (1999). **Dilemas da Gestão Participativa do Desenvolvimento Local em Serra do Mel – RN**. Recife: UFPE.

VEIGA, José Eli. (2002). **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que parece**. São Paulo: Ed. Autores Associados.

VEIGA, José Eli e colaboradores. (2001). **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD);

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. (2002). **Territorialidade e ruralidade no Nordeste; por um pacto social pelo desenvolvimento rural**. In: Planejamento e

Desenvolvimento dos Territórios Rurais; conceitos, controvérsias e experiências.
Brasília, EMBRAPA.