

GOVERNANÇA TERRITORIAL E COMUNS: Nova Perspectiva para uma Governança Colaborativa¹

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2024.61.16032>

Submetido em: 29/5/2024

Aceito em: 3/9/2024

Marc Piraux²

RESUMO

Hoje, tanto no Norte quanto no Sul o território parece que é o conceito muito usado para enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável. Vários países, especialmente o Brasil, entre 2003 e 2016, estão referindo-se ao território para renovar sua ação pública. Os mecanismos de governança territorial desempenham um papel importante na organização da ação coletiva entre uma ampla gama de partes interessadas, mas a forma como operam apresenta problemas e levanta muitas questões. Este estudo, baseado em pesquisa-ações realizadas no Brasil nos últimos 15 anos, analisa como os mecanismos de governança territorial colaborativa, que se baseiam na noção de acompanhamento e comum, podem contribuir para resolver essas dificuldades. Esses elementos incluem a coconstrução de uma missão compartilhada e regras para o uso do comum, a inteligência emocional e o conflito, o papel dos mediadores na governança em vários níveis, a experimentação social e a institucionalização gradual. Utilizou-se essas percepções para sugerir maneiras de renovar a ação pública.

Palavras-chave: governança territorial; arranjos institucionais; comunidade; comum; território; Brasil.

TERRITORIAL GOVERNANCE AND COMMONS: A NEW PERSPECTIVE FOR COLLABORATIVE GOVERNANCE

ABSTRACT

The territory appears today, in the North and in the South, as the privileged scale to answer the challenges of a sustainable development. Many States refer to the territory to renew their public action, particularly in Brazil between 2003 and 2016. Territorial governance mechanisms play an important role in organizing collective action between multiple actors, but their implementation is encountered problems and raises questions. The article analyses how territorial governance arrangements that mobilize the notion of common and companion methodologies largely respond to these difficulties. Action research carried out in Brazil over a period of fifteen years has analyzed the key elements of the companion processes of territorial governance arrangements that have made it possible to construct these arrangements as commons. These include the co-construction of a mission and rules shared for the use of the common, emotional intelligence and conflict, the role of the gatekeepers in multi-level governance, social experimentation and progressive institutionalization. From these experiences, perspectives for renewing public action are drawn.

Keywords: territorial governance; institutional arrangements; common; collaboration; territory; Brazil.

¹ Uma versão próxima (Penser le dispositif de gouvernance territoriale comme un commun) foi publicada na Revista *Géographie, Economie, Société*, Éditions Lavoisier, v. 25, 465-485, 2023/2. ISSN 1295-926x; ISBN 9782743027162; DOI 10.3166/ges.2023.0021

² Cirad, UMR Tetis, Univ Montpellier, AgroParisTech, CNRS, Inrae, Montpellier et ISRA, Dakar, Sénégal.
<https://orcid.org/0000-0001-6549-2614>

INTRODUÇÃO

Hoje, tanto no Norte quanto no Sul, o território parece ser a escala preferida para enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável (Caron *et al.*, 2017), em particular para articular as injunções de cima para baixo e as propostas de baixo para cima das populações que a ação pública territorial promove (Bonnal *et al.*, 2015). O território passou gradualmente a ser visto como um lugar de coordenação entre atores múltiplos e fragmentados em uma situação de assimetria e interesses divergentes (Caron *et al.*, 2017). Considerado como um ativo no processo de produção (Pecqueur, 2004), um recurso em si (Caron *et al.*, 2017), o território também é um motor de mudança. Sua capacidade de regular um sistema social fragmentado permite que ele aja e reaja às transformações em andamento (Caron *et al.*, 2017). Muitos governos, especialmente na América Latina, estão referindo-se ao território para renovar sua estrutura de intervenção (Berdégué; Favaretto, 2019). De fato, a ação pública está se tornando mais complexa (Rey-Valette *et al.*, 2014), pois questiona a lógica de cima para baixo que considerava os níveis locais apenas como receptáculos de decisões (Torre, 2015).

De fato, a ação pública está reconfigurando os sistemas de atores (Le Gales, 2010) por meio da governança territorial, o que reflete uma situação de “borramento das fronteiras tradicionais e aumento da porosidade entre os setores, os níveis territoriais e as diferentes áreas às quais a atividade profissional está ligada” (Pasquier; Weisbein, 2007, p. 217). Apesar da natureza polissêmica do termo (Simoulin, 2007), as muitas definições de governança territorial enfatizam as formas de parceria entre atores públicos e privados, redes, inter-relações entre níveis e métodos de participação (Rey-Valette; Mathé, 2012).

Eis apenas algumas das definições: “um conjunto de situações de cooperação que não podem mais ser ordenadas pela hierarquia e que o termo governo, por si só, não pode mais explicar de forma satisfatória” (Simoulin, 2007, p. 28); “um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições, com o objetivo de atingir objetivos definidos e discutidos coletivamente” (Le Gales, 2010, p. 245); “um processo dinâmico de coordenação entre atores públicos e privados com identidades múltiplas e recursos assimétricos em torno de questões territorializadas i) visando à construção coletiva de objetivos e ações; ii) implementando dispositivos múltiplos que se baseiam no aprendizado coletivo e participam de inovações institucionais e organizacionais nos territórios” (Rey-Valette *et al.*, 2011); a articulação de uma diversidade de “atores sociais, econômicos e institucionais com redes de poder sócio-territoriais, de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais, que dá prioridade a uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa por meio de relações horizontais” (Dallabrida, 2015, p. 325).

Os arranjos institucionais necessários para a governança são estruturados pelos chamados dispositivos de governança territorial (DGT). Na prática, porém, esses DGTs enfrentam vários problemas. Alguns foram identificados, tanto no Sul quanto no Norte: participação imperfeita (Chia; Torre; Rey-Valette, 2008), abordagem baseada em projetos que, às vezes, incentiva a instabilidade e a insegurança (Rey-Valette *et al.*, 2011) e recursos humanos e financeiros insuficientes para os territórios. Outros problemas são mais específicos dos países do Sul: capacidades institucionais fracas e descentralização incompleta ou ineficaz (Favaretto; Berdégué, 2017), forte assimetria entre as partes interessadas, confrontos às vezes violentos sobre modelos de desenvolvimento (Delgado; Leite, 2015), falta de habilidades (Tonneau; Piraux.; Coudel, 2011), ausência de intersectorialidade (Bonnal; Cazella; Delgado, 2012), vontade política fraca para ir

além das práticas de cima para baixo (Sabourin, 2015). Essas limitações dificultam o surgimento de uma visão compartilhada e de uma ação coletiva (Favareto; Berdégúé, 2017).

Em resposta a esses problemas, muitos autores destacaram a necessidade de fortalecer o acompanhamento de atores (Coudel, 2009; Rey-Valette *et al.*, 2014). O objetivo desse acompanhamento é facilitar o processo de aprendizagem por meio de “uma abordagem projetada para ajudar uma pessoa ou um grupo a seguir em frente, a se desenvolver e a atingir seus objetivos” (Beauvais, 2004). O acompanhamento geralmente concentra-se na criação de visões, interesses e projetos compartilhados. Isso é certamente necessário, mas não suficiente. Para este estudo, o acompanhamento deve permitir a construção de um comum que estrutura o dispositivo de governança como tal.

A pergunta que estrutura este artigo é, portanto, a seguinte: Qual tipo de acompanhamento deve ser incentivado para fortalecer os dispositivos de governança territorial (DGT) em um contexto de baixo capital humano e social?

A hipótese que testaremos é a de que esse acompanhamento deve construir o DGT como um comum a fim de transformá-lo em um recurso real para a ação coletiva, que responda às dificuldades operacionais dos DGTs. A abordagem é original porque o conceito de DGT como um comum em si não é abordado na literatura, que está mais focalizada na criação de mecanismos de governança para gerenciar bens comuns em relação a recursos naturais ou serviços nos territórios (Ostrom, 1993).

A reflexão baseia-se em experiências no Brasil, um país de referência em desenvolvimento territorial, especialmente em áreas rurais. O país promoveu políticas públicas territorializadas de 2004 a 2016. Foi possível participar, acompanhar e depois analisar a implementação dessas políticas territoriais originais com base em experiências de pesquisa-ação, incluindo ações locais, treinamentos e avaliações.

Desse modo, este artigo está dividido em cinco partes. A primeira apresenta as bases conceituais das noções de acompanhamento e comum aplicadas aos dispositivos de governança territorial (DGT). A segunda apresenta os materiais e métodos utilizados, em especial o programa territorial no Brasil e as pesquisas-ações (PA) que foram realizadas. Na terceira parte discutiu-se as limitações do funcionamento dos DGTs no Brasil. A quarta parte é dedicada aos resultados obtidos. Uma quinta seção discute esses resultados, colocando-os em uma perspectiva mais ampla. Em conclusão, o artigo propõe uma definição de mecanismos de governança territorial colaborativa e abre perspectivas para a ação pública, particularmente para os países do Sul.

UMA ESTRUTURA CONCEITUAL: MOBILIZANDO A NOÇÃO DE COMUM NO ACOMPANHAMENTO

O acompanhamento insere-se no âmbito das ciências participativas, colaborativas ou cidadãs (Charvolin; Micoud; Nyhart, 2007). Ele refere-se à dinâmica e aos mecanismos de produção de conhecimento com base na colaboração entre cientistas, redes organizadas de cidadãos, representantes eleitos e representantes de instituições ou da sociedade civil. A abordagem de acompanhamento baseia-se nas ciências da complexidade e propõe uma abordagem, uma postura e ferramentas (Collectif ComMod, 2006) em que as “questões em jogo obrigam a ir além da segmentação das disciplinas para articulá-las em uma forma de conhecimento da complexidade, mas também em uma nova teoria de ação” (Morin, 2004).

O acompanhamento ajuda a desenvolver a capacidade dos atores, tanto individual quanto coletivamente. Em um âmbito individual, isso significa desenvolver as habilidades das partes interessadas, especialmente daquelas que não têm voz e que, muitas vezes, são excluídas das tomadas de decisão públicas. O coletivo beneficia-se de condições favoráveis para o aprendizado mútuo entre os participantes. Essas condições decorrem, por um lado, da proximidade desenvolvida pelos pesquisadores, permitindo a confiança, o rigor científico, a reflexividade, a legitimação cruzada do conhecimento e a constituição de redes de diversos atores (Jankowski; Le Marec, 2014) e, por outro, das condições situacionais que permitem testar a realidade da aprendizagem (Coudel *et al.*, 2009).

Como resultado, define-se o acompanhamento como um ambiente pedagógico baseado em um processo que facilita o aprendizado dos atores a fim de gerar mudanças. O acompanhamento implica uma postura específica por parte do facilitador, que valoriza a coconstrução do conhecimento, a experimentação e a avaliação *in itinere*, para que esses atores tomem decisões mais bem informadas e se tornem autônomos. Nessas condições, a avaliação deve ser contínua para criar referências comuns de forma evolutiva.

Com algumas nuances, todas essas abordagens combinam conscientização, experimentação, coprodução de conhecimento e avaliação. Nesse sentido, elas assemelham-se às abordagens de pesquisa-ação (Goyette; Lessard-Hébert, 1987) que propõem etapas que permitem que os participantes construam hipóteses com base na análise de suas situações, hipóteses que são testadas e avaliadas com eles. As formas que o acompanhamento assume são, então, específicas para as situações locais, em resposta às necessidades dos participantes envolvidos. O suporte é, portanto, um processo situado.

Para este estudo o acompanhamento baseia-se em quatro premissas, derivadas do quadro de referência construtivista: 1) cada pessoa tem sua própria visão do mundo, que os “outros” devem entender, compartilhar e aceitar; 2) é fundamental levar em conta os valores e a dimensão emocional nas escolhas individuais e coletivas; 3) a mudança nos territórios vem da interação, primeiramente entre os conhecimentos, mas também entre os indivíduos e as instituições públicas; e 4) a colaboração é vital para incentivar essa interação.

Aplicou-se a abordagem de acompanhamento aos DGTs. Referindo-se a Foucault (1975), o dispositivo é um conjunto intencional de elementos heterogêneos – normas, discursos, práticas, instrumentos, ferramentas, estruturas organizacionais ou conhecimento – especificamente distribuídos de acordo com um objetivo de gestão territorial. Falar de um dispositivo, portanto, não significa se limitar ao estudo dos órgãos de governança; significa ir além do local e da estrutura, considerando que esses órgãos estão inseridos em um conjunto de elementos que lhes dão significado, que os restringem e que os tornam complexos. O dispositivo tem, portanto, “um caráter estratégico, produzido e gerenciado pelo centro ou pivô de um coletivo organizado, e que visa a integrar as ferramentas e os atores de forma coerente e em conformidade com determinadas regras de gestão, entendidas como uma prática interna ou externa destinada aos membros da organização” (De Vaujany, 2006, p. 8).

O objetivo deste estudo era definir o DGT como um comum, que vemos como um recurso gerenciado coletivamente por uma comunidade. Desse modo, vai-se esclarecer cada termo dessa definição.

Em primeiro lugar, um comum é um recurso compartilhado. Esse recurso é criado e pode ser acumulado e, em seguida, mobilizado por meio de ação coletiva. Esse processo de construção/mobilização é a base de todos os conceitos de capital que surgiram na esteira do capital produtivo (Lin, 2005). Assim, ver o DGT como um comum coloca-o como um elemento do capital territorial, definido como um sistema que entrelaça várias dimensões que constituem o potencial de desenvolvimento de um território (Camagni, 2006) e do qual a governança territorial é um dos componentes (Lacquement; Chevallier, 2016). Considera-se que o DGT é um recurso territorial porque operacionaliza concretamente os arranjos institucionais de governança em suas dimensões materiais e imateriais.

O fortalecimento dos DGTs como comuns melhora sua apropriação coletiva e sua eficiência. Eles podem, então, tornar-se um recurso para uma ação coletiva mais eficaz e coerente das partes interessadas, com o objetivo de criar um projeto que transformará a área. Nessas condições, os DGTs trazem à tona os objetivos almejados, a construção social do território e a modificação das relações de poder dentro dos territórios (Lardon; Chia; Rey-Valette, 2008).

Em segundo lugar, um comum também é um recurso gerenciado coletivamente. A teoria dos bens comuns (Ostrom, 1993) informa que esses bens têm as qualidades de não exclusividade e rivalidade. Ora, essas são características dos dispositivos territoriais, em particular o acesso aberto (todos podem participar sem ter o poder de decidir) e os recursos limitados, especialmente em termos de financiamento de projetos. Os DGTs devem necessariamente ser objeto de negociação. Consequentemente, a estrutura de critérios de sustentabilidade para instituições locais, proposta por Ostrom (1993) para bens comuns, pode ser usada para definir as regras operacionais dos dispositivos territoriais. Serão lembrados, sem discuti-los, alguns desses critérios: participação das pessoas na construção e modificação das regras que lhes dizem respeito; adaptação das regras que regem o uso de bens comuns às necessidades das comunidades e às condições locais; respeito das autoridades externas pelos direitos dos membros da comunidade e reconhecimento das regras; autocontrole do comportamento dos membros da comunidade e sistema gradual de sanções; governança multinível do recurso comum; resolução de disputas e conflitos por meios acessíveis e baratos. Esses critérios formarão a base da análise das regras operacionais do DGT.

Por fim, um bem comum é gerenciado por uma comunidade. Fortalecer o senso de comunidade significa consolidar os processos de pertencimento e construir interesses comuns dentro dos DGTs. É a natureza cultural dos DGTs, portanto, os vínculos sociais e as identidades que sustentam a proximidade organizacional que precisam ser promovidos.

Essa estrutura conceitual (construção do recurso comum, regras de gestão coletiva para a construção de uma comunidade e do comum, avaliando se os critérios de sustentabilidade definidos por Ostrom são verificados) foi aplicada a esta pesquisa, que será apresentada a seguir.

MATERIAIS E MÉTODOS: EXPERIMENTOS DE PESQUISA-AÇÃO NO BRASIL

Começou-se apresentando o programa de desenvolvimento territorial no Brasil e, em seguida, descreveu-se os vários programas de pesquisa-ação e treinamento que foram realizados no país.

O programa territorial do Brasil

Em 2004, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), que foi reforçado em 2008 pelo programa dos Territórios da Cidadania (PTC). Esse período, rico em inovações institucionais e políticas, chegou ao fim com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. Desse modo, será feita uma breve apresentação desses dois programas, com avaliação e depois algumas conclusões para o futuro.

O Pronat envolveu 239 áreas rurais, cada uma compreendendo vários municípios. Os objetivos do programa eram fortalecer o dinamismo econômico das áreas selecionadas, combater a pobreza e levar mais em conta os imperativos ecológicos. O programa foi apoiado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que é responsável pelas políticas de desenvolvimento da agricultura familiar. O objetivo do programa era concentrar a ação pública nas áreas mais carentes, principalmente por meio do acompanhamento à agricultura familiar. A ideia era transferir a gestão dos recursos financeiros federais do Proinf³, o componente de infraestrutura do Pronaf, para o âmbito local, superando, assim, os obstáculos locais (clientelismo, corrupção, falta de capacitação, etc.) enfrentados pelos programas públicos, que, até 2003, eram de responsabilidade dos municípios.

Para sua operacionalização, o Pronat criou um mecanismo de governança territorial, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), institucionalizando a ação coletiva entre a sociedade civil e as autoridades públicas. Os territórios tornaram-se, assim, locais de negociação, planejamento e exercício da cidadania. As diretrizes normativas federais definiram a estrutura de intervenção para a governança territorial (gestão social), o tipo de participação (entre a sociedade civil e as autoridades públicas), os produtos (planos territoriais e projetos de investimento) e os métodos de acompanhamento (contratualização com ONGs e prestadores de serviços, por exemplo).

Em 2008, o governo Lula instituiu os Territórios da Cidadania (PTC). Isso fortaleceu o sistema de coordenação de políticas públicas descentralizadas em âmbito territorial. Foram criados 120 Territórios da Cidadania. Entre outros aspectos, o PTC promoveu: i) a paridade entre os representantes da sociedade civil e das instituições públicas no Codeter (sua composição era, anteriormente, de um terço/dois terços); ii) a coordenação entre as diversas políticas públicas rurais conduzidas pelos 22 ministérios envolvidos; e iii) o desenvolvimento dos meios de monitoramento dessas políticas pelo Codeter, em particular por intermédio de um sistema de informações sobre as políticas públicas existentes em cada território.

A pesquisa-ação

A pesquisa-ação (PA) foi o principal método de pesquisa utilizado. Já definiu-se o que se quer dizer com isso: pesquisa na qual todos os participantes tornam-se atores voluntários no processo de experimentação e construção de conhecimento. Optou-se por apresentar quatro PAs (duas ações locais, um curso de treinamento e uma avaliação nacional) que foram desenvolvidas no Brasil durante um período de quase 15 anos. Essas 4 PAs nutriram-se mutuamente.

³ Pronaf Infraestrutura. o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1995.

Uma PA inicial (de 2003 a 2010) foi realizada no Nordeste brasileiro, na fronteira entre os Estados de Pernambuco e Piauí, dentro do Território do Alto Sertão do Piauí e Pernambuco (TASPP). O contexto político e econômico particularmente difícil é típico do Nordeste brasileiro: seca, falta de alternativas econômicas, ação coletiva inexistente, fragilidade das organizações e instituições e falta de vínculos entre elas, ausência de administração pública de alta qualidade e paternalismo por parte dos prefeitos. O trabalho de acompanhamento durante sete anos combinou uma abordagem técnica e política: treinamento e ação para jovens rurais pela universidade de agricultores (Coudel *et al.*, 2009), experimentos sociotécnicos e a construção de um fórum social, que, posteriormente, assumiu a forma de um consórcio intermunicipal para consolidar melhor as relações entre os representantes eleitos e a sociedade civil. As condições em que esses mecanismos foram institucionalizados foram estudadas em particular (Piroux *et al.*, 2020).

Ao mesmo tempo, um curso de treinamento de 20 semanas, financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi realizado em 20 Estados federados (de 2008 a 2014). O público era composto, principalmente, por participantes do Codeter da sociedade civil e de instituições públicas (coordenadores territoriais, membros do Comitê Diretor e do Comitê Técnico) e coordenadores do MDA em âmbito estadual. Na Amazônia alguns prefeitos participaram do treinamento. O treinamento envolveu 421 participantes de 103 territórios. A pedido do MDA, o objetivo do treinamento foi fortalecer as habilidades na análise da dinâmica territorial e na gestão de conflitos.

Durante a formação abordou-se a natureza dos conflitos pessoais, grupais e sociais, a fim de compreender seu impacto sobre a dinâmica territorial e o funcionamento dos sistemas de governança.

O conceito de inteligência emocional foi muito mobilizado. De acordo com Goleman (2018), a inteligência emocional é o processo que permite perceber e expressar melhor os sentimentos e as emoções, tanto os nossos quanto os dos outros. Ao ensinar as pessoas a aceitarem seus sentimentos, elas desenvolvem novas competências e habilidades, o que é um componente essencial do aprendizado. A inteligência emocional ajuda a entender melhor o ambiente social e profissional, a comunicar com mais eficácia e a criar interdependência.

De fato, a inteligência emocional é um componente essencial de acompanhamento porque, como afirma Edgard Morin (2004, p. 54): “apoiar a reflexão e a ação sobre as interações entre pessoas, sociedades e recursos, com vistas ao desenvolvimento sustentável, sob o prisma de uma compreensão complexa, requer não apenas a compreensão, mas também a compreensão de si mesmo e do outro”. O treinamento forneceu uma grande quantidade de informações extraídas diretamente das experiências dos participantes (Piroux, 2021). Além disso, tratou-se de uma pesquisa-ação, pois os módulos de treinamento foram espaçados ao longo do tempo para os mesmos jogadores, a fim de testar e depois avaliar a efetivação das novas posturas.

Uma terceira experiência foi a avaliação nacional do desempenho dos Codeters realizada entre 2011 e 2016 sob a égide do MDA em conjunto com o sistema de unidades de acompanhamento (apoiadas por universidades locais) que o Ministério havia financiado em cada um dos territórios. O referido projeto participou do grupo de trabalho ministerial formado por acadêmicos e técnicos do Ministério. Os processos de governança territorial, estruturados em

torno da participação, da direção e do impacto, foram avaliados em 134 territórios usando uma série de indicadores (Piraux, 2021), incluindo um em particular, o Índice de Gestão Social (IGS). Foi também uma pesquisa-ação, pois o processo de acompanhamento do Ministério estendeu-se por vários anos, em colaboração estreita e interativa com as unidades locais (Piraux *et al.*, 2020). Foi feita referência, no entanto, a essa avaliação para contextualizar melhor os problemas específicos encontrados pelos DGTs.

A última PA foi realizada de 2012 a 2019 na Amazônia, na Região Nordeste do Estado do Pará, no município de Paragominas. Nessa vasta área o acompanhamento à agricultura familiar foi fornecido como parte de um programa conhecido como “Município verde”, com o objetivo de reduzir significativamente o desmatamento. O acompanhamento foi fornecido por meio de uma ampla gama de métodos e ferramentas (prospectiva, teatro fórum, planejamento participativo, treinamento em gestão de conflitos para líderes sindicais, etc.). O desenvolvimento de habilidades levou à criação de reuniões plenárias territoriais e a um plano para a inclusão da agricultura familiar negociado com a prefeitura, e, em seguida, a um pacto de certificação territorial como parte de um processo mais amplo de consulta com outros usuários da terra (Piketty *et al.*, 2017). Uma tese comparou esses processos com outros territórios amazônicos. Ela concentrou-se especialmente na análise das proximidades e nos processos multiníveis de governança territorial (Polge, 2015).

Em todos esses casos a avaliação do impacto do acompanhamento fornecido foi baseada em um sistema de indicadores. Eles levaram sistematicamente em conta os produtos obtidos (projetos, planos ou diagnósticos) e os impactos dos processos. Para qualificar esses impactos, a avaliação utilizou o conceito de capital humano, social, institucional e territorial, conforme definido anteriormente.

QUAIS SÃO OS PROBLEMAS COM OS DISPOSITIVOS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL?

Para contextualizar melhor a dificuldade de operação dos DGTs no Brasil, apresentamos alguns dos resultados da avaliação nacional, complementados por referências bibliográficas. Os resultados da avaliação nacional (Piraux, 2021) forneceram indicadores médios para os níveis de mobilização, participação e direção da governança (embora houvesse disparidades consideráveis entre os territórios). O impacto na criação de capital humano e social foi bom. Os resultados, no entanto, mostraram que os projetos de infraestrutura (Proinf) foram mal-instituídos. Há três razões para esses resultados contrastados: um ambiente institucional desfavorável, arranjos e habilidades institucionais frágeis e confusão entre a criação de políticas públicas e a construção social do território. Na sequência foi feita a análise.

Um ambiente institucional desfavorável: design institucional e relações de poder restritivas

Os resultados da avaliação do programa mostraram, em primeiro lugar, que o design institucional foi mal-adaptado. A falta de um *status* legal para os colegiados territoriais significava que o sistema de governança dependia das estruturas executivas tradicionais do governo, com vários problemas de política partidária.

O Codeter também carecia de legitimidade devido à natureza periférica do Pronat e do PTC no corpo normativo do Estado. De fato, o primeiro programa foi apoiado por um Ministério periférico, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que tinha pouco peso dentro do governo brasileiro (Piroux; Bonnal, 2011). Essa situação levou a uma falta de interesse e envolvimento por parte dos prefeitos, mas também das estruturas descentralizadas do governo federal. Isso contribuiu para a fragilidade institucional dos programas, tornando-os fáceis de desaparecer quando há mudanças políticas em âmbito nacional.

A rigidez administrativa e burocrática, inadequada para o financiamento de projetos de agricultura familiar, também levou a resultados limitados em termos de financiamento de projetos. Obstáculos e bloqueios de prefeitos politicamente contrários eram comuns. Os participantes perderam gradualmente o interesse, embora reconhecendo o impacto significativo da faculdade em termos de criação de capital humano e social.

Um primeiro desafio para os DGTs emerge dessas observações: analisar e adaptar-se ao ambiente institucional existente (estruturas normativas globais e locais), mas também construir, aumentando a capacidade e a legitimidade da sociedade civil com novas relações de poder para mudar essas estruturas.

Habilidades e arranjos institucionais fracos

Em muitos territórios, processos gerenciais deficientes também explicam o grande número de projetos não finalizados (Piroux; Caniello, 2019). A falta de habilidades organizacionais foi prejudicial à criação de um ambiente propício ao comprometimento e ao diálogo, bem como à conformidade com procedimentos gerenciais eficientes. Os efeitos foram os seguintes: i) improvisação nos procedimentos básicos de gerenciamento (agenda, comunicação interna e externa); ii) rotação generalizada dos participantes, exacerbada pela falta de transferência de informações entre sucessivos representantes da mesma instituição; iii) falta de transparência e diálogo nas tomadas de decisão; e iv) um “assembleísmo” resultante de reuniões longas e ineficientes. O acompanhamento aos Codeters tem sido inadequado.

Em especial, as regras operacionais não eram suficientemente claras e adequadas. Elas não eram monitoradas ou avaliadas. Além disso, havia muitas tensões entre os participantes e capacidade insuficiente para as gerenciar. A importância dos vínculos com as várias redes sociais de diferentes tipos (políticas, técnicas, etc.) não era compreendida nem valorizada. A dinâmica das redes sociais, no entanto, nas quais os DGTs estão envolvidos, reforça as ações em diferentes âmbitos (Piroux, 2017). Como resultado, um segundo desafio surge em torno da melhoria dos processos de gerenciamento dos DGT, o que pressupõe um acompanhamento específico.

Confusão entre a implementação de políticas públicas e a construção social do território

Durante o curso de treinamento nacional para os representantes do Codeter, observou-se que a missão dos colegiados territoriais no âmbito do Pronat no Brasil foi mal-compreendida. Muitas vezes ela foi reduzida a simples aplicação de medidas de políticas públicas definidas em outros níveis, em vez da construção de um projeto local que desse sentido à ação pública, apoiado em uma visão compartilhada das questões de desenvolvimento. As injunções nacionais (o controle social das políticas públicas fortemente enfatizado na PTC) contribuíram significa-

tivamente para isso. De fato, o diagnóstico e a visão de futuro eram, muitas vezes, exercícios impostos, desprovidos de significado e com poucos desafios.

Assim, os Planos de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS) não foram muito bem apropriados pelos participantes do Codeter. É o projeto e o plano resultante, no entanto, que deveriam orientar as estratégias e ações. Com muita frequência, as discussões têm se concentrado apenas no “Pronaf Infraestrutura”, com os atores confundindo dois processos distintos: a implementação de políticas públicas e a construção social do território. O objetivo não é colocar um contra o outro. Pelo contrário; o objetivo é incentivar uma abordagem híbrida. Como resultado, está surgindo um terceiro desafio, o de construir um projeto territorial genuíno que dê sentido às ações locais e oriente a estratégia territorial.

Esses três elementos (o desenho institucional, a fragilidade dos arranjos e as dificuldades de construção territorial) fizeram com que os Codeters carecessem de legitimidade e reconhecimento institucional. Acredita-se, e esse é um quarto desafio, que a institucionalização, que só pode ser gradual, é o resultado da legitimidade dos participantes, dos processos e das ações.

Em suma, a avaliação é bastante mista. Ela reflete a dificuldade de criação de políticas públicas territoriais que desafiam profundamente a forma de atuação do Estado e dos atores locais. Os atores locais, todavia, reconheceram os avanços significativos dos dois programas em termos de aprendizado, mudanças no exercício do poder, fortalecimento dos vínculos sociais e criação de um espaço de articulação entre o poder público e a sociedade civil.

Em resposta a essas dificuldades, apresenta-se os resultados das PAs, que testaram o valor da construção do DGT como um comum.

REFORÇAR A DGT COMO UM COMUM POR MEIO DO ACOMPANHAMENTO

Nas PAs o acompanhamento concentrou-se na realização de experimentações sociais que permitiram definir estratégias de ação eficazes com base no aprimoramento das práticas locais. Dada a fragilidade do conhecimento em âmbito local e global, optou-se por uma abordagem modesta, com o objetivo de multiplicar esses experimentos, referenciá-los, avaliá-los e colocá-los em debate. Esse processo permitiu o envolvimento gradual das partes interessadas.

Nesses experimentos sociais, fruto de uma bricolagem metodológica, utilizou-se uma combinação de abordagens, instrumentos e ferramentas, escolhidos de acordo com as oportunidades, as restrições sociais ou institucionais e as habilidades disponíveis. O suporte fornecido seguiu os estágios clássicos (diagnóstico, visão, estratégia, planejamento de baixo para cima, avaliação, etc.). Os resultados validaram o valor desses estágios. Eles também mostraram suas limitações quando elementos fundamentais não foram levados em conta.

Esses elementos, agrupados em torno da noção de comum, são os seguintes: uma missão e regras de operação coconstruídas para os DGTs, gerenciamento de diferenças e conflitos, reconhecimento da função dos mediadores e da governança multinível e legitimidade com as idades locais. Esses elementos estão ligados à criação de comunidades de prática e às regras de gerenciamento de recursos comuns.

Acompanhamento à coconstrução de uma missão compartilhada para a DGT e sua transformação em um recurso para ação coletiva

O primeiro elemento fundamental para tornar o DGT compartilhado é a coconstrução de uma missão compartilhada, que orienta e estimula a colaboração em todo o território. A missão é a razão de ser dos dispositivos e orienta a definição dos objetivos. Explicar essa missão significa estabelecer uma intenção compartilhada, que transmita valores e significados de trabalhar em conjunto para construir um projeto transformador do território. Ela especifica o que os participantes podem fazer juntos e o que não poderiam fazer sozinhos. Uma missão clara mobiliza as pessoas, reforça a apropriação dos dispositivos e é o pré-requisito para o transformar em um recurso genuíno para a ação coletiva. Essa coconstrução de uma missão compartilhada tornou-se gradualmente um dos elementos centrais dos vários projetos de pesquisa-ação, já estando presente no primeiro experimento do TASPP (Piraux, 2021).

Apesar de sua importância fundamental, essa missão é muitas vezes subestimada, óbvia e, portanto, mal-definida. Isso foi confirmado durante o treinamento dos representantes do Codeter. Já supramencionamos a confusão entre a implementação de políticas públicas e a construção social do território. Essa última envolve muito mais os atores locais na ação coletiva, à medida que o foco nas políticas públicas muitas vezes reforça a concorrência entre os atores devido ao volume limitado dos financiamentos. Os participantes disseram que essa conscientização mudou sua perspectiva e visão do diagnóstico, dos projetos e do papel de cada indivíduo. Da mesma forma, na PA de Paragominas o trabalho de identificação da missão levou a uma mudança de atitude dos atores da agricultura familiar. Marginalizados nas áreas rurais, eles achavam que o papel de uma plenária territorial nesse setor seria de questionar as autoridades públicas sobre a “oferta” que elas poderiam fazer e não o de construir um projeto e um plano a ser negociados com elas. A reorientação da missão permitiu passar de uma postura passiva para uma postura proativa, favorecendo relações interdependentes. Como resultado do suporte fornecido, várias medidas estruturantes foram incorporadas ao PPA, o plano plurianual do município.

Acompanhamento à coconstrução das regras operacionais da DGT: gerenciamento do bem comum

O segundo elemento fundamental para tornar o DGT um comum é a coconstrução de regras para o gerenciamento coletivo desse DGT. Um comum é um recurso que é gerenciado coletivamente. Para conseguir isso, a missão que foi construída em conjunto deve ser definida em um contrato de funcionamento que especifique as regras. Essas regras devem respeitar os princípios de sustentabilidade dos bens comuns. As PAs mostraram que um contrato claro distribui a autoridade e é a âncora do DGT. Ele limita o conflito e ajuda a criar legitimidade processual no processo colaborativo. Ele fornece uma estrutura para o acompanhamento, capacita os participantes e “enquadra” o diálogo territorial.

Mais uma vez essa consideração de regras e contratos foi amplamente subestimada na experiência dos Codeters no Brasil. Muitas vezes ela resumia-se à elaboração de um conjunto de regras internas que não eram muito bem apropriadas pelos participantes e regras operacionais que se limitavam a práticas cotidianas simples (uso do telefone, uso da palavra, etc.). O automonitoramento e o sistema de sanções estavam ausentes e não havia regras sobre como

as informações deveriam ser comunicadas e repassadas às instituições que compunham o colegiado territorial.

Mesmo que a construção de regras operacionais e sua avaliação tenham sido fundamentais para as experiências locais de PA, seja no fórum social ou no consórcio na experiência do TASPP ou para a plenária territorial em Paragominas, ilustrou-se as observações com a experiência de treinamento nacional dentro dos Codeters.

Destacou-se: i) as funções e responsabilidades de cada pessoa dentro do DGT, bem como dentro de sua própria instituição; ii) a introdução de um processo de avaliação contínua, o automonitoramento do comportamento dos membros do DGT e um sistema graduado de sanções (prevendo, por exemplo, a substituição de um representante em caso de problemas repetidos); e, finalmente, iii) as regras que regem as tomadas de decisão com base no consentimento.

O consentimento mobiliza a regra de “viver com”. Se não houver consenso, as pessoas que estão em menor número são questionadas se podem “conviver” com a proposta do outro grupo. Isso incentiva a cooperação mútua e a reciprocidade sem bloquear o processo ou desperdiçar um tempo interminável em discussões. As decisões coletivas não são tomadas por meio de compromisso, o que implica concessões recíprocas, ou por votação majoritária. Essa última pode, de fato, cristalizar as desigualdades e reforçar novas segmentações com grupos cujo capital social, político e simbólico é paradoxalmente consolidado, o que contraria uma estratégia de desenvolvimento que pretende ser inclusiva, mobilizadora e cooperativa; “... assim que as regras são percebidas como impostas por um voto majoritário em vez de serem discutidas e aceitas, os custos de monitorá-las e aplicá-las são maiores...” (Ostrom, 1993, p. 8). O treinamento despertou interesse no consentimento como prática de tomada de decisão.

Se a avaliação dos participantes do treinamento foi positiva sobre o tema das regras, apenas um terço dos participantes aplicou-as ao plano do Codeter. Essa pontuação relativamente baixa pode ser explicada, por um lado, pelo fato de que as condições para o desenvolvimento dessas práticas eram escassas (falta de confiança, apenas uma pessoa treinada “de frente” para o comitê, dificuldade de “transmitir” os conceitos-chave). Além disso, para as pessoas que eram as únicas a representar sua área, a maioria das rotinas foi mantida dentro dos colegiados, embora suas práticas individuais tenham mudado consideravelmente. Por outro lado, o desmantelamento gradual do Programa dos Territórios desmobilizou os atores locais. As práticas ligadas à avaliação e, sobretudo, às sanções progressivas, foram mais difíceis de aceitar devido à crença de que a crítica aos outros significa falta de respeito, o que, obviamente, não é o caso.

Apoiar a inteligência emocional de indivíduos e grupos para lidar com conflitos

Nas teorias dos bens comuns mencionou-se a importância da resolução de conflitos. Essa capacidade, no entanto, parecia ser muito limitada nos Codeters, o que também explicava por que o Ministério havia financiado esse treinamento em âmbito nacional. Como aprender com os conflitos estava no centro da proposta de ensino, aumentou a conscientização dos participantes sobre a inteligência emocional. Já definimos seus principais contornos.

As avaliações dos participantes mostraram que o treinamento em inteligência emocional havia mudado profundamente suas práticas e atitudes pessoais e profissionais, permitindo-lhes compreender melhor os bloqueios e as tensões dentro da Codeters. Esse foi o aspecto mais

bem avaliado do treinamento. Nas experiências de PA, também já discutimos, a importância da mudança de postura também foi um aspecto fundamental dos cursos de treinamento.

Acompanhamento a pessoas que se deslocam entre redes e níveis (mediadores)

As regras de gestão de bens comuns destacaram a importância da governança multiníveis do recurso comum e, portanto, do DGT. Os DGTs fazem parte da dinâmica de diferentes redes (Polge; Piraux, 2017). De acordo com análises de proximidades realizadas em dois territórios amazônicos (Polge, 2015), a eficácia dos DGTs depende, em grande parte, da capacidade de os atores e as redes interagir em diferentes níveis de organização. Os DGTs estão aninhados em redes, que são estabelecidas em uma escala específica (em âmbito local ou em uma esfera mais abrangente, como a dos Estados federados) ou as cruzam. Algumas dessas redes (redes políticas ou redes de amizade, por exemplo) podem ajudar ou atrapalhar o funcionamento dos DGTs. A mesma pesquisa realizada sobre arranjos produtivos locais (APLs), em conjunto com Codeters nas mesmas áreas, destacou o papel central desempenhado pelos mediadores, representantes-chave ou “gatekeepers”. Os Codeters, no entanto, têm uma compreensão muito limitada desses processos.

As PAs também se basearam no treinamento de mediadores entre as diferentes redes e níveis. Essa foi uma condição essencial para coordenar o trabalho entre a DGT e as comunidades rurais nela representadas. Os resultados mostraram que o papel dos mediadores nos processos de governança multinível é essencial, especialmente em áreas onde as distâncias físicas são muito grandes, como na Amazônia. Foi comprovada a importância de identificar, treinar e desenvolver um modo de ação relevante e, em seguida, apoiar os mediadores para que defendam o interesse geral, incorporem uma visão do território, representem os interesses locais e estimulem a ação coletiva. Sob essas condições, os mediadores tornam-se eficazes no diálogo territorial e representantes legítimos de grupos de interesse.

Apoiar a institucionalização gradual dos DGTs para garantir sua legitimidade

As regras para a gestão dos bens comuns destacaram a importância de as autoridades externas respeitarem os direitos dos membros da comunidade e reconhecerem as regras. No que diz respeito ao DGT, as várias experiências de PA mostraram que a institucionalização gradual levou a dispositivos cada vez mais estabilizados, que formalizam e legitimam as relações entre os atores, especialmente entre a sociedade civil e as autoridades públicas. Esse processo de institucionalização também questionou o *status* legal dos DGTs, cujos limites descrevemos no programa de territórios no Brasil.

Na PA do TASPP no Nordeste, vários mecanismos foram gradualmente institucionalizados: um fórum social, uma agência técnica e um consórcio intermunicipal. Foi este último que garantiu um diálogo mais eficaz entre as Prefeituras e a sociedade civil. Em Paragominas, na Amazônia, foi uma certificação territorial (Piketty *et al.*, 2017) que favoreceu o acompanhamento específico às diferentes categorias de partes interessadas (representantes eleitos, agronegócio, etc.), acompanhamento que resultou em uma carta territorial e um plano de inclusão da agricultura familiar, reconhecido pelas autoridades públicas.

Essas experimentações mostraram que a institucionalização gradual dos dispositivos é o resultado de estratégias para obter legitimidade. A legitimidade é uma “relação social

que confere a um jogador uma capacidade reconhecida de produzir um senso de união, de produzir a capacidade de uma sociedade de transformar conflitos de interesse em cooperação produtiva e mutuamente benéfica” (Lévy; Lussault, 2003, p. 548). A legitimidade, porém, não pode ser decretada. Ela é o resultado de uma construção social e da eficácia dos mecanismos que permitem que ela seja reconhecida interna (entre os participantes do DGT) e externamente (principalmente por representantes eleitos, que, muitas vezes, não participavam do DGT). Pequenas vitórias, retornos rápidos na forma de pequenos projetos ou vários sucessos, por exemplo, legitimam os esforços feitos pelos participantes locais e estimulam sua participação. A qualidade dos processos e dos resultados dos DGTs fortaleceu sua influência no ambiente institucional local. A legitimidade, todavia, foi gradualmente estabelecida por meio de mudanças no equilíbrio de poder entre a sociedade civil e os políticos, como resultado dos processos de aprendizado, legitimação e institucionalização.

Acompanhamento do comum por meio da criação de comunidades de prática

Na estrutura conceitual consideramos que um bem comum é gerenciado por uma comunidade. Fortalecer o senso de comunidade significa consolidar os processos de pertencimento e construir interesses comuns dentro dos DGTs. Os outros princípios que já definimos – a coconstrução de regras, a inteligência emocional e a institucionalização gradual – desempenham seu papel no fortalecimento dos laços sociais e da identidade dentro dos DGTs.

Em particular, as PAs mostraram que as várias experimentações técnicas, sociais e institucionais ajudaram a criar comunidades de prática (Wenger, 1998). Os processos executados incentivaram e promoveram práticas coletivas dentro de grupos que compartilham um interesse comum no mesmo campo de ação e trocam informações regularmente sobre ele. Esse é um processo de aprendizado coletivo, baseado em interações entre os participantes, possibilitado por espaços de diálogo e inclusão. Esses processos de aprendizagem estão, obviamente, ligados ao princípio fundamental do acompanhamento, que é criar habilidades individuais e coletivas.

Para isso, várias ferramentas e métodos, derivados da educação popular, foram promovidos nas PAs, em particular na Universidade Camponesa (Coudel *et al.*, 2009). A educação popular é definida como “um conjunto de processos de aprendizado e reflexão crítica por meio dos quais os cidadãos realizam coletivamente ações que aumentam a conscientização individual e coletiva” (Maurel, 2001). Ela baseia-se na reunião, no aprimoramento e na discussão de múltiplas experiências e reflexões (Gorry, 2012) com o objetivo de desenvolver habilidades. Na experiência, usa-se o termo “habilidades” para se referir à capacidade de tomar decisões e agir em uma determinada situação.

O objetivo dos DGTs era analisar e compreender situações complexas, desenvolver respostas adequadas e instituí-las, avaliar seu impacto e adaptá-las. Sob essa perspectiva, as habilidades não se limitam a “capacidades” práticas. Elas também incluem saber-fazer de alto nível (projetar, organizar, estruturar, avaliar, relatar, etc.) que permite que a realidade seja objetivada com base em elementos tangíveis e, ao mesmo tempo, comparar o conhecimento local com o conhecimento acadêmico. A avaliação, portanto, desempenha um papel fundamental nesse processo. Avaliar não significa apenas julgar os resultados dos experimentos; significa também construir constantemente um significado para as ações, o que pressupõe sua análise crítica à luz da missão, das questões e dos objetivos definidos no âmbito da DGT.

DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa mostraram que, em um contexto de baixo capital humano e social, o acompanhamento específico dos DGTs atende amplamente aos desafios que foram expostos. A esse respeito, a estrutura conceitual, organizada em torno dos comuns (construção do recurso comum e regras de gestão coletiva, avaliando se os critérios de sustentabilidade definidos por Ostrom foram verificados), fornece novos elementos para entender como os DGTs funcionam e a possibilidade de melhorar a forma como operam.

Colocar essa estrutura em prática em PA levou aos seguintes princípios: uma missão construída em conjunto (uma intenção) e regras operacionais para os DGT, gerenciamento de conflitos usando inteligência emocional, o papel dos mediadores na governança multinível, reconhecimento pelas autoridades locais por meio da institucionalização gradual e fortalecimento das comunidades de prática. Esse suporte concentra-se, principalmente, nos processos de colaboração. De acordo com Gulati, Wohlgezogen e Zhelyazkov (2012), a colaboração, tanto entre indivíduos quanto entre organizações, apresenta dois grandes desafios.

O primeiro é a cooperação, que envolve trabalhar na regulação comportamental para limitar condutas desviantes. O segundo é a coordenação, que abrange o compartilhamento de informações e a comunicação para facilitar o entendimento entre os parceiros. De fato, a colaboração gira em torno da importância de se trabalhar em conjunto, atingindo um objetivo comum e, portanto, uma noção de corresponsabilidade (Girard, 2018). Ela enfatiza valores como o compromisso mútuo, a interdependência e a confiança. Esses valores, que devem ser transmitidos no DGT, são um elemento essencial da intenção comum, da missão. Os valores também orientam as práticas coletivas, provocando uma mudança de postura; daí mais uma vez a importância da inteligência emocional.

Tomar consciência da realidade de nossos próprios quadros de referência e dos paradigmas a partir dos quais pensamos e agimos, facilita o encontro com a visão de mundo de outros participantes, a interação com eles de forma mais eficaz e a consolidação das interações que são a base de toda mudança. A inteligência emocional oferece aos participantes a oportunidade de superar uma configuração mental que limita suas escolhas.

A ênfase na colaboração destaca a importância da interdependência entre as pessoas (Ansell; Gash, 2007), a criação de significado na construção de arranjos institucionais e, em última análise, a qualidade do diálogo. O diálogo é um dos principais impulsionadores do desenvolvimento territorial (Torre, 2018). Ao valorizar a interdependência, o acompanhamento mantém a expressão da oposição e evita o confronto violento ou a fuga. Isso leva-se de volta à ideia de consentimento. O objetivo não é eliminar o conflito, mas viver e aprender com ele. Desse modo, “as mudanças são incorporadas nas formas polares gêmeas de conflito e consulta, que são os modos de expressão e as correias de transmissão das inovações em andamento nos territórios” (Torre; Wallet, 2011, p. 45). Os termos da troca devem ser definidos para que os protagonistas do conflito possam encontrar uma estrutura sólida de expressão que os libere para falar. Isso remete aos contratos e às regras do jogo discutidos anteriormente.

Em situações de baixo capital humano e social, os processos colaborativos, promovidos nas abordagens de acompanhamento introduzidas para criar dispositivo de governança, como os comuns, podem ser caracterizados da seguinte forma: para agir, os indivíduos, dotados de

capital humano (conhecimento e habilidades), estabelecem relacionamentos e fortalecem seu capital social (redes, valores compartilhados) dentro de dispositivos que gradualmente consolidam o capital institucional (organizações, regras). Os indivíduos mobilizam esse capital em mecanismos de governança para desenvolver uma missão compartilhada, regras e projetos coletivos, criando uma capacidade de inovação que lhes permite gerar mudanças e contribuir para o aumento do capital territorial.

CONCLUSÃO: GOVERNANÇA TERRITORIAL COLABORATIVA: QUAIS SÃO AS PERSPECTIVAS PARA A AÇÃO PÚBLICA?

Embora a falta de recursos e de capacidades seja frequentemente apresentada para explicar a falta de eficácia dos mecanismos de governança territorial, mostramos que os processos de acompanhamento que priorizam a colaboração entre os atores e que são renovados em torno da noção do comum, são possíveis soluções para os três principais problemas que identificamos no programa territorial no Brasil, a saber: arranjos e habilidades frágeis, um projeto institucional inadequado e confusão sobre a missão dos dispositivos de governança territorial (DGT).

As contribuições levaram a definir dispositivos de governança territorial colaborativa. Eles correspondem aos: “arranjos institucionais situados em várias escalas, gradualmente coconstruídos entre redes da sociedade civil e autoridades públicas, estruturados por um órgão de governança em nível territorial e engajados em um processo de tomada de decisão coletivo e inclusivo, com base no consentimento, gerando, por meio de um aumento de capacidade e legitimidade, um comum e projetos que transformam a realidade dos territórios”. Esses arranjos respondem a um desejo de mobilizar o capital cognitivo, social, simbólico e institucional dos territórios para criar ambientes de vida que sejam capacitados, solidários e mais autônomos.

As experiências mostraram que o estabelecimento de tais processos depende muito do ambiente institucional global (que determina, entre outras coisas, o design institucional) e do ambiente local (os jogos de poder) em que os sistemas operam. Para incentivar a criação deste tipo de dispositivos, a ação pública deve evoluir para incentivar melhor os processos colaborativos e a construção de comuns. Sugere-se três abordagens.

A primeira é que as políticas públicas devem incentivar os processos de acompanhamento. A abordagem proposta requer recursos humanos significativos com um alto grau de habilidades para promover uma cultura de compartilhamento e colaboração. Para isso, as políticas públicas devem fornecer aos participantes recursos locais de engenharia territorial.

Em segundo lugar, as políticas públicas devem favorecer políticas processuais que valorizem mais a experimentação social e institucional. Fundos para chamadas de projetos que valorizem os comuns favoreceriam uma lógica de parceria e colaboração (e não de competição) entre os atores. Os indicadores de avaliação dessas políticas não podem, portanto, ser puramente quantitativos e devem incorporar um novo conceito de desempenho da governança territorial – a capacidade de criar do “nós”, do “estar juntos”.

Em último lugar, o projeto institucional dos DGTs precisa evoluir, especialmente em termos de seu *status* legal, para dar-lhes maior autonomia. Os DGTs teriam, então, de estruturar sistemas normativos territoriais, híbridos, entre estruturas normativas abrangentes e sistemas

regulatórios locais. Esses mecanismos, no entanto, precisam encontrar um equilíbrio entre o “flexível” e o “duro” (Pasquier; Weisbein, 2007) da ação pública. Por um lado, o “flexível” é composto de ajustes e adaptações contínuos, experimentação social contínua e hibridização; por outro, o “duro” da ação pública consiste em sua instrumentação, normas e leis. Essas duas realidades se enriquecem mutuamente. O excesso de “flexibilidade” incentiva a falta de estabilidade nos sistemas e limita sua institucionalização; o excesso de “dureza” bloqueia o processo e limita ou até mesmo impede a capacidade de inovação e mudança institucional.

Essas três orientações implicam a criação de políticas públicas que rompem com a estrutura normativa tradicional e com os padrões clássicos de funcionamento do Estado (Berdégué; Favaretto, 2019). Estes são frequentemente caracterizados pela setorialidade e centralização e, como é o caso do Brasil, por uma cultura política enraizada no paternalismo (Bonnal; Cazella; Delgado, 2012). Essa estrutura não é adequada para políticas territoriais. A evolução deve levar a uma diversificação dos instrumentos de gestão pública, especialmente os mecanismos de financiamento de projetos, cuja rigidez administrativa e burocrática é inadequada. Essas mudanças necessárias dependem da capacidade de inovação institucional do próprio Estado.

As demandas da sociedade civil são, portanto, cruciais para ajudar a mudar essas estruturas normativas. Isso pressupõe que a sociedade civil seja capaz de identificar e formalizar suas próprias experiências, debater os contextos territoriais que são ou não propícios à colaboração e refletir sobre as configurações da governança mais relevantes para diferentes situações. No Brasil, esse aumento de capacidade e legitimidade possibilitou a “imposição” de uma hibridização de padrões. A credibilidade e a legitimidade para dar respostas concretas a situações de pobreza e marginalização social, por um lado, e incentivar a aprendizagem e os processos graduais de mudança nas relações entre os atores, por outro, não podem ser alcançadas sem modificar os jogos de poder e redefinir o papel da política em âmbito territorial.

De fato, em muitas regiões rurais do Sul do Brasil, com baixo capital humano e social, pensar sobre o território e sua governança significa inevitavelmente abordar as questões de mudanças no exercício do poder, dominação social, equidade e os fundamentos da ordem social. Nessas situações, a governança territorial baseia-se em um equilíbrio muito frágil. É essencial construir novos equilíbrios de poder para estabelecer processos colaborativos reais, especialmente com representantes eleitos, que continuam sendo os principais atores. Nessas condições, os mecanismos de colaboração e a construção de um DGT compartilhado devem dar origem a um “destino político compartilhado” que contribua para a construção da territorialidade (Leloup; Moyart; Pecqueur, 2005).

Este estudo mostrou que um acompanhamento específico dos dispositivos de governança territorial, que permite construí-los como um comum, possibilita o enfrentamento dos problemas geralmente encontrados em seu funcionamento. As experiências futuras devem servir de base para a reflexão sobre como consolidar e institucionalizar esse tipo de abordagem para que ela realmente faça uma diferença real na construção da ação pública.

REFERÊNCIAS

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice (Governança colaborativa na teoria e na prática). *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, p. 543-571, 2007.

- BEAUVAIS, M. *Des principes éthiques pour une philosophie de l'accompagnement in Savoirs*, v. 6, p. 99-109, 2004.
- BERDÉGUÉ, J.; FAVARETTO, A. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe 2030. *Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, n 32. Santiago do Chile: FAO, 2019.
- BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. G. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, v. XVII, p. 1.002, 2012.
- BONNAL, P.; CHEVALIER, P.; DEDEIRE, M.; SOURISSEAU, J. M. (ed.). *Production et circulation des normes pour l'action territoriale*. Collection territoires en mutation. Montpellier, França: Presses Universitaires de la Méditerranée (PULM), 2015.
- CAMAGNI, R. Compétitivité territoriale : la recherche d'avantages absolus, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1, 95-115, 2006.
- CARON, P. Entre promesses et risques, l'usage du mot territoire dans la pensée du développement agricole. In: CARON, P.; VALETTE, E.; WASSENAAR, T.; COPPENS D'EECKENBRUGGE, G.; PAPAIZIAN, V. (ed.). *Des territoires vivants pour transformer le monde*. Versailles: Editora Quae, 2017. p. 15-22.
- CHARVOLIN, F.; MICOUD, A.; NYHART, L. (coord.). *Des sciences citoyennes? La question de l'amateur dans les sciences naturalistes*. Paris: Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2007.
- CHIA, E.; TORRE, A.; REY-VALETTE, H. Towards a technology of territorial governance. Um apelo para um programa de pesquisa sobre os instrumentos e mecanismos de governança territorial. *Norois*, v. 209, p. 167-177, 2008.
- COLLECTIF COMMODO. Modélisation d'accompagnement. In: AMBLARD, F.; PHAN, D. (ed.). *Modélisation et simulation multi-agents: applications aux sciences de l'homme et de la société*. London: Hermès Sciences, 2006. p. 217-228.
- COUDEL, E. *Formation et apprentissages pour le développement territorial: regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion*. Reflexões baseadas na experiência de uma Universidade de Agricultores no Brasil. 2009. Tese (Doutorado) – Supagro de Montpellier, 2009.
- COUDEL, E.; SABOURIN, E.; TONNEAU, J. P.; CANIELLO, M. Dinâmica e aprendizado de uma experiência inicial de construção de uma universidade de agricultores no Brasil. In: *Concevoir et construire la décision*. Versailles: Ed. Quae, 2009. p. 313-332.
- DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise social*, n. 215, L (2º), p. 304-328, 2015.
- DE VAUJANY, F. X. Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion: vers un dépassement de l'opposition conception-usage. *Management & Avenir*, v. 3, n. 9, p. 109-126, 2006.
- DELGADO, G. N.; LEITE, S. P. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, K.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- FAVARETO, A.; BERDÉGUÉ, J. Mudanças globais e locais – implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina. In: MIREYA VALENCIA PERAFÁN, E.; GRISA, C.; TARTARUGA, Y. P.; MIRANDA, C. R. (ed.). *Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*. Brasília: CRV, 2017.
- FOUCAULT, M. *Surveiller et punir*. Paris: Gallimard, 1975.
- GIRARD, S. Trabalhando juntos: cooperar não é colaborar. *Revue RH*, 21, 1, 2018.
- GOLEMAN, D. *Emotional intelligence (Inteligência emocional)*. Paris: Robert Laffont, 2018.
- GORRY, A. *Les postures des animateurs et animatrices scientifiques quant au dialogue «sciences en/et société»*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Université de Montréal, Montréal, 2012.
- GOYETTE, G.; LESSARD-HÉBERT, M. La recherche-action: ses fonctions, ses fondements et son instrumentation. *PUQ*, 1987.
- GULATI, R.; WOHLGEZOGEN, F.; ZHELYAZKOV, P. The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances (As duas facetas da colaboração: cooperação e coordenação em alianças estratégicas). *Academy of Management Annals*, v. 6, n. 1, p. 531-583, 2012.
- LACQUEMENT, G.; CHEVALLIER, P. Capital territorial e desenvolvimento de territórios locais, questões teóricas e metodológicas da transposição de um conceito da economia territorial para a análise geográfica. *Ann. Geo.* v. 711, p. 490-518, 2016.
- LARDON, S.; CHIA, E.; REY-VALETTE, H. Dispositivos e ferramentas de governança territorial. *Introdução. Norois*, v. 209, n. 4, p. 7-13, 2008.

- LE GALES, P. Gouvernance. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (éd.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2010. p. 244-251.
- LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie Economie Société*, Lavoisier, v. 7, p. 321-332, 2005.
- LÉVY, J.; LUSSAULT, M. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003.
- LIN, N. Building a Network Theory of Social Capital. In: LIN, N.; COOK, K.; BURT, R. S. (ed.). *Social Capital. Theory and Research*, Aldine Transaction. New Jersey: New Brunswick, 2005. p. 3-29.
- MAUREL, C. *Éducation populaire et travail de la culture*. Éléments d'une théorie de la praxis. Paris: L'Harmattan, 2001.
- JANKOWSKI, F.; LE MAREC J. Légitimation des savoirs environnementaux dans un programme de recherche participative au Sénégal. *Natures Sciences Sociétés*, V. 22, Nº 1, p. 15-22, 2014. DOI: 10.1051/nss/2014015
- MORIN, E. *La Méthode*, tome 6. Ethique (Ética), 2004.
- OSTROM, E. Design principles in long-enduring irrigation institutions (Princípios de projeto em instituições de irrigação de longa duração). *Water Resources Research*, v. 9, n. 7, p. 1.907-1.912, 1993.
- PASQUIER, R.; WEISBEIN, J. Territorial governance: a pragmatic perspective (Governança territorial: uma perspectiva pragmática). In: PASQUIER, R.; SIMOULIN, V.; WEINSTEIN, J. (ed.). *La gouvernance Territoriale*. Pratiques, Discours et Théories, 2007. p. 235. V. 21.
- PECQUEUR B. Towards an economic and cultural geography around the notion of territory (Rumo a uma geografia econômica e cultural em torno da noção de território). *Géographie et Culture*, v. 49, p. 71-86, 2004.
- PIKETTY, M. G.; PIRAUX, M.; BLANC, L.; LAURENT, F.; CIALDELLA, N.; FERREIRA, J.; COUDEL, E.; MAZZEI, L.; LIMA RESQUE, A. G.; LE PAGE, C.; NAUDIN, K.; CARVALHO, S.; GOMES, M. O.; POCCARD-CHAPUIS, R. "Municípios Verdes": do desmatamento zero à gestão sustentável dos recursos naturais na Amazônia brasileira. In: CARON, P. (ed.); VALETTE, E. (ed.); WASSENAAR, T. (ed.). COPPENS D'EECKENBRUGGE, G. (ed.); PAPAIZIAN, V. (ed.). *Living territories to transform the world (Territórios vivos para transformar o mundo)*. Versailles. Editora Quae, 2017. p. 54-57.
- PIRAUX, M.; GUILHERME DE AZEVEDO, S.; TONNEAU, J. P. Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: a realidade e os limites da governança territorial. O caso do território do TASPP no nordeste brasileiro. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 29, n. 1-2, p. 97-108, 2010.
- PIRAUX, M.; BONNAL, P. Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. O caso do território da Borborema e da Articulação do Semiárido. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 19, n. 1, p. 62-87, 2011.
- PIRAUX, M.; CANIELLO, M. Reflexões retrospectivas e prospectivas sobre a governança territorial para o desenvolvimento rural no Brasil. *Raízes, Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 39, n. 2, p. 359-379, 2019.
- PIRAUX, M.; VALENCIA PERAFAN, M. E.; CANIELLO, M.; NOGUEIRA ROCHA, B. Avaliar a gestão social na governança territorial: bricolagem, aprendizagem e hibridação na construção do Índice de Gestão Social (IGS). *Redes*, v. 25, n. 3, p. 1.071-1.095, 2020.
- PIRAUX, M. *Evaluating and supporting territorial governance systems: towards collaborative territorial governance*. 2021. 124 p. Tese (Doutorado de habilitação a dirigir pesquisa) – Cirad, Montpellier 3, 2021.
- POLGE, E. *Desenvolvimento e governança de territórios rurais: uma análise da dinâmica de interação em dois arranjos institucionais na Amazônia brasileira*. 2015. Tese (Doutorado) – Abies, AgroParisTech, 2015.
- POLGE, E.; PIRAUX, M. Análise da dinâmica de interação em arranjos de governança territorial na Amazônia brasileira. Posição e papel dos principais representantes. *Revista Canadense de Ciência Regional*, v. 40, n. 2, p. 175-184, 2017.
- REY-VALETTE, H.; MATHÉ, S. L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, v. 5, p. 783-804, 2012.
- REY-VALETTE, H.; CHIA, E.; MATHE, S.; MICHEL, L.; NOUGAREDES, B.; SOULARD, C.; GUILHENEUF, P. Y. Como analisar a governança territorial? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, Economie, Société*, n. 161, p. 65-89, 2014.
- SABOURIN, E. Políticas de desenvolvimento rural territorial no Brasil: entre a participação e o clientelismo. *Esprit critique*, v. 21, n. 1, p. 129-147, 2015.
- SIMOULIN, V. La gouvernance : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles. In: PASQUIER, R.; SIMOULIN, V.; WEINSTEIN, J. (ed.). *La gouvernance territoriale*. Pratiques, Discours et Théories, 2007. p. 15-32.

TONNEAU, J. P.; PIRAUX, M.; COUDEL, E. Quelles innovations territoriales dans des territoires marginalisés au Nordeste du Brésil. *Cahiers Agricultures*, v. 20, n. 3, p. 235-240, 2011.

TORRE, A.; WALLET, F. La Gouvernance territoriale au service des processus et politiques de développement des territoires. In: RESMINI, L.; TORRE, A. (ed.). *Competitivita Territoriale: Determinanti e Politiche*. Milan: Franco Angeli, 2011.

TORRE, A. Teoria do desenvolvimento territorial. *Geografia, Economia, Sociedade*, v. 17, n. 3, p. 273-288, 2015.

TORRE, A. The drivers of territorial development. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, v. 4, p. 711-736, 2018.

WENGER, E. *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Autor correspondente

Marc Piraux

CIRAD, UMR TETIS, Univ Montpellier, AgroParisTech, CNRS, INRAE, Montpellier et ISRA.

Dakar, Sénégal

marc.piriaux@cirad.fr

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da licença Creative Commons.

