

**CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André. (Organizadores). *PARTICIPAÇÃO, TERRITÓRIO E CIDADANIA: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora UFPE/Mini, 2014. 439 p.**

Luiz Felipe Soares<sup>1</sup>

Realizar uma interpretação a partir de um olhar crítico a respeito da política de desenvolvimento territorial no espaço social brasileiro não é, definitivamente, um empreendimento fácil de conduzirmos. “*Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*” lança uma luz à compreensão desta política. O livro é, portanto, mais uma contribuição que vem somar-se às discussões sobre a questão do desenvolvimento pensado sob a ótica das especificidades locais e da participação social.

O objetivo do livro é apresentar uma avaliação do Programa Territórios da Cidadania (PTC)<sup>2</sup> que representa a atuação máxima do Governo Federal na condução de uma política orientada para a “*gestão territorial, intersetorial e participativa*” (p.07). Longe, no entanto, de ter a pretensão de generalizar as realidades sociais que se expressam atualmente nos 120 Territórios da Cidadania espalhados por todo país, o livro está muito mais para uma tentativa de apresentar os resultados de uma avaliação que visou compreender como a ação pública através da política de desenvolvimento territorial (PTC) tem se conformado em dois Territórios da Cidadania – o TC Sertão do São Francisco, situado em Pernambuco, e o

<sup>1</sup> Mestrando em Sociologia na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

<sup>2</sup> O livro apresenta os resultados de uma pesquisa conduzida entre fevereiro de 2012 e novembro de 2013, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) através da sua Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT). A pesquisa teve o financiamento da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) e foi realizada por pesquisadores do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e dos do Programas de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento e de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), entre outros colaboradores e instituições de pesquisa.

TC Paraná Centro, localizado no Paraná. O que não deixa, evidentemente, de servir de base para uma avaliação institucional do programa visando seu aperfeiçoamento como um todo.

O livro estrutura-se em onze capítulos e pode ser dividido em três partes. Os cinco primeiros iniciam uma discussão mais conceitual da abordagem territorial objetivando introduzir o debate dos três próximos capítulos. Estes, por sua vez, são os resultados obtidos com os estudos de caso dos Territórios do São Francisco e do Paraná Centro. Nos dois primeiros capítulos desta parte apresenta-se a experiência de cada Território ao fulgor dos questionamentos da pesquisa. O terceiro, no entanto, é tributário de um olhar cruzado entre os dois TCs. Por fim, os três últimos capítulos encerram o livro com alguns dos desdobramentos da discussão na qual a pesquisa se dispôs a fazer.

A primeira parte do livro convida o leitor a se apropriar do referencial teórico que norteou o olhar dos pesquisadores para com os dois estudos de caso. Nesta parte, primeiramente, é discutido as ideias de território, desenvolvimento local e de participação social a partir das experiências da sociedade francesa. Depois, é feito um resgate dos primeiros projetos internacionais de desenvolvimento rural com enfoque territorial. Aponta-se, neste sentido, o programa Leader da União Europeia e a Metodologia DTNP da FAO como proeminentes ao terem readequado as ações de inclusão produtiva e social a partir da participação social.

Em seguida, remontam-se os caminhos pelos quais a abordagem territorial vem se aperfeiçoando no Brasil. A ideia principal é que o desenvolvimento baseado na perspectiva da territorialidade tem origem a partir das reivindicações dos movimentos sociais contra o modelo de desenvolvimento rural cuja modernização conservadora da agricultura constitui sua forma mais recente. Portanto, os ideais e princípios de uma concepção alternativa de desenvolvimento postulado pelos movimentos sociais foram aos poucos sendo incorporados pelas instituições governamentais formuladoras das políticas públicas para o meio rural.

Atualmente, a política de desenvolvimento territorial através do PTC, segundo Maria de Nazareth Baudel Wanderley, tem sido capaz de articular intensamente *“o conjunto da administração pública [...] na oferta e na gestão articulada das políticas públicas para os territórios e consolidar o*

*protagonismo dos atores locais na formulação das demandas e na gestão local do desenvolvimento*” (p.94). O programa, de modo geral, visa à redução da pobreza, das desigualdades e também promove o empoderamento de atores locais.

A questão seguinte que se coloca à discussão é saber se a política territorial tem rompido com as relações personalistas do poder local que historicamente encontram-se nos contextos dos espaços rurais brasileiros. Compreende-se, diante disso, que a disseminação dos Conselhos Municipais já fora pelo menos um passo importante para limitar o uso clientelista dos recursos públicos. Já a política de desenvolvimento territorial tem sido capaz de envolver os segmentos da agricultura familiar para o enfrentamento das intempéries colocadas pelo poder local.

No final desta primeira parte, Josefa Salete Barbosa Cavalcanti discute a relação entre a perspectiva territorial de desenvolvimento e os processos de globalização. O argumento é que as metamorfoses ocorridas no Estado, nas políticas públicas e também nos processos identitários em um contexto de globalização corroboram para ressignificação dos territórios. *“O desafio é, portanto, compreender os processos subjacentes à configuração e novos significados do(s) territórios(s) num contexto de globalização”* (p.137). Para refletir isso, nada melhor do que as discussões ulteriores ao tratarem do escrutínio dos dois estudos de caso. Pois, tanto o território do Sertão do São Francisco, marcado pelos grandes projetos de fruticultura irrigada, quanto o território do Paraná Centro, desafiado pelo avanço do agronegócio da soja, suscitam dinâmicas que constituem ambos os territórios um espaço àqueles que reivindicam um projeto de desenvolvimento rural sustentável.

Na segunda parte do livro o leitor encontra os resultados da pesquisa empírica realizada nos dois territórios. No sexto capítulo, propriamente, é apresentada a avaliação do PTC no Sertão do São Francisco. No decorrer da explanação expõe-se um quadro geral da situação socioeconômica da região. Enfatizando os impactos mais recentes dos projetos de fruticultura irrigada e, conseqüentemente, do estabelecimento de uma região global voltada à exportação de frutas às populações locais mais desprovidas. Logo após, resgatam como se configurou o TC do Sertão do São Francisco assim como sua história. Os atores locais envolvidos, a estrutura e funcionamento do TC

na região, suas ações e projetos, as percepções desses atores em relação aos benefícios e limitações do programa, entre outros pontos problematizados.

No capítulo sete é a vez do escrutínio das políticas territoriais que conformam o TC Paraná Centro. Tendo, portanto, o PTC como a expressão mais fenomênica dessas políticas. Discute-se como o território foi constituído; que dinâmicas sociais e econômicas se constataam no território; como o Colegiado Territorial se organiza enquanto espaço de gerir e executar as políticas públicas; os atores locais envolvidos na participação dos rumos dessas políticas públicas; o público-alvo do PTC, todavia, não representados nos espaços de governança do território e uma análise dos projetos e das ações inscritas nas políticas territoriais.

Um ponto que os autores chamam à atenção é que, por mais que as condições de vulnerabilidade social de atores locais tais como os quilombolas, indígenas, faxinalenses e assentados sejam evidentes, eles não dispõem de representatividade suficiente no Colegiado Territorial. O que podemos perceber, portanto, é a composição de um espaço preenchido majoritariamente pelos segmentos da agricultura familiar, inclusive por organizações sociais representantes de agricultores mais integrados às cadeias produtivas dos grandes projetos de agricultura. Certamente, então, o maior desafio do Território da Cidadania do Paraná Centro é incluir os atores locais mais periféricos nos espaços de governança do território.

No oitavo capítulo os autores evidenciam as semelhanças e dessemelhanças verificadas em ambos os territórios. No entanto, ao que tudo indica, não é objetivo fazer uma comparação entre esses TCs, pois é mais conveniente dizermos que o olhar cruzado entre os dois territórios tem a pretensão de ser muito mais uma investida de continuar a apontar que elementos alimentam os tortuosos caminhos à transformação social dos territórios por via da participação social nos espaços de governança territorial. Isto se confirma uma vez que elencam como um dos maiores desafios ao aperfeiçoamento da política territorial, a consecução de um *“novo ciclo de mobilização, capaz de catalisar, de fato, a participação social”* (p.328).

A última parte do livro enseja reflexões que possam servir de referência para o aprimoramento da política territorial. Para o leitor, sem dúvidas, o que é mais elucidativo da proposta que os autores fazem para o momento é a parte

das considerações metodológicas da pesquisa. Na percepção desses autores é preciso ultrapassar as avaliações de políticas públicas que pretendem ser mais instrumentais. No caso da avaliação do PTC, o propósito não foi apenas verificar até que ponto a política tem cumprido com seus objetivos, mas também de saber em que medida o programa entra em conformação com as múltiplas dinâmicas territoriais.

Os pesquisadores, nesta perspectiva, situam o leitor dentro do debate que envolve o vasto campo de estudos das avaliações de políticas públicas. Situando as suas escolhas metodológicas na esteira das concepções que ultrapassam os limites de uma avaliação de política pública que enfoque apenas no seu custo/benefício. Sugerem, portanto, que a proposta de metodologia empreendida nos dois estudos de caso possa ficar como contribuição enquanto estratégia de pesquisa.

Talvez, a nosso ver, o capítulo que versa esta parte da proposta metodológica pudesse ser complementado com informações sobre as técnicas de construção e de análise dos dados utilizadas, assim como os sujeitos da pesquisa selecionados, entre outras definições que conformam alguns dos elementos da literatura mais pertinente sobre metodologia de pesquisa. Porém, isto não desmerece em nada importância da obra, até mesmo porque alguns destes pontos sugeridos podem ser apreendidos a partir da leitura dos capítulos que tratam especificamente da análise dos resultados da pesquisa de campo nos dois territórios.

Ademais, o livro se coloca enquanto referência àqueles que desejam se apropriar do debate acerca do desenvolvimento territorial e também conhecer melhor os contornos da política territorial brasileira levada a cabo atualmente pelo Programa Territórios da Cidadania. O leitor pode ainda complementar sua leitura através de um segundo livro fruto também da pesquisa que originou o livro aqui resenhado. “*Lá no território: um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania*”<sup>3</sup> evidencia as percepções e entendimentos do chamado ‘público-alvo’ do PTC e dos atores com os quais se relacionam nos espaços do território.

---

<sup>3</sup> CAVALCANTI, J. S. B. *et al.* Lá no território: um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania. Recife: Editora UFPE: [Brasília]: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014. 205p.