

ESPAÇOS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL NA AMAZÔNIA: ANÁLISE SOBRE O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BAIXO TOCANTINS – PARÁ

SPACES OF TERRITORIAL GOVERNANCE IN THE AMAZON: ANALYSIS ON THE TERRITORIAL DEVELOPMENT COUNCIL OF LOW TOCANTINS – PARÁ

Nayara Viana **RIBEIRO**¹
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Gessiane da Silva **PAULINO**²
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Armando Lirio de **SOUZA**³
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Resumo: Este estudo teve por objetivo investigar elementos de Governança Territorial no Conselho de Desenvolvimento Territorial do Baixo Tocantins, Estado do Pará, e suas implicações para o desencadeamento de processos de Desenvolvimento Territorial. Para isso, realizou-se análise documental do primeiro Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Baixo Tocantins, além de participações em reuniões do conselho. Os resultados revelaram que o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Baixo Tocantins, no que tange à sua estrutura, consiste em um espaço de Governança Territorial na Amazônia, no entanto, verifica-se que essa nova Governança ainda não conseguiu implantar novos processos de Desenvolvimento Territorial.

Palavras-chave: Governança Territorial. Conselho de Desenvolvimento Territorial. Amazônia.

Abstract: *This study aimed to investigate Territorial Governance elements in the Council of Territorial Development of the Lower Tocantins, Pará, and its implications for unleashing territorial development processes. For this, there was documentary analysis of the first territorial plan for sustainable rural development in the Lower Tocantins, as well as participation in board meetings. The results show that the Council of Territorial Development of the Lower Tocantins, is its structure in a Territorial Governance space in the Amazon, however, it appears that this new governance, has yet to deploy new territorial development processes.*

Keywords: *Territorial Governance. Council of Territorial Development. Amazon.*

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE (UFPA). E-mail: nayyribeiro@hotmail.com

² Graduanda da Faculdade de Ciências Econômicas – FACECON (UFPA). E-mail: gessianepaulino18@gmail.com

³ Docente da Faculdade de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Economia – FACECON/PPGE (UFPA). E-mail: lirio@ufpa.br

1 Introdução

A descentralização político-administrativa ganhou força ao longo das últimas décadas no Brasil e na América Latina. Depois de anos de centralização, a lógica da descentralização político-administrativa vem constituindo uma nova percepção quanto à elaboração de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento. De acordo com Brandão (2007), o Brasil, ao longo do seu processo histórico de formação, passou, durante as décadas de 80 e 90, por diversas transformações, que levaram ao surgimento de novas formas de pensar e agir no campo das políticas públicas, especialmente aquelas destinadas à promoção do desenvolvimento. Tais políticas públicas, que eram caracterizadas pelo centralismo financeiro e decisório no plano federal, passaram a ser mais descentralizadas, ou seja, deixaram de ser formuladas de cima para baixo, com base no planejamento nacional, e passaram a se originar nos planos regional e local. Isso implica dizer que o enfoque sobre a dimensão territorial ou escala espacial para a concepção e implementação de políticas e programas de desenvolvimento passam, principalmente, para o plano local. Essa nova orientação toma como pressuposto a capacidade desses espaços de Governança Territorial para promover um processo de desenvolvimento autônomo e endógeno.

A abordagem territorial brasileira está alicerçada em três elementos fundamentais, conforme Silva (2013, p. 132):

- i) a instituição do território rural ou de identidade criado a partir de elementos da identidade, seus limites, características geográficas, históricas, sociais, econômicas, políticas e institucionais comuns; ii) a constituição de uma nova institucionalidade que congregue as organizações da sociedade civil e as esferas do poder público, que é o Colegiado Territorial, o qual promove a gestão social do desenvolvimento territorial; e iii) o planejamento territorial, como manifestação da vontade e da visão de futuro do território, traduzida em plano, programas e projetos.

De acordo com Schneider (2004), uma análise mais detalhada mostra que o enfoque territorial é permeável às noções de governança (interação e regulação entre atores, instituições e Estado) e de concentração social ou coordenação de interesses de atores que transcorrem em um espaço determinado, o território. Tanto a governança como a participação passam a ser entendidas como de fundamental importância para determinar o novo papel das organizações e instituições locais.

A territorialização de políticas públicas compreende também o que se convencionou chamar de Governança Territorial, que supõe a adoção de “boas práticas” de governo que encerrariam o debate e a negociação entre diferentes atores e agentes do território, em vista da

definição de objetivos comuns e da construção de um projeto coletivo de desenvolvimento. Para Dallabrida (2011), o termo Governança Territorial pode ser definido como “as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”. Ou seja, é a capacidade dos atores sociais dos territórios de realizarem a gestão social, entendida como a gestão pública, não necessariamente governamental, assim como dos interesses sociais, compartilhando o poder de decisão entre o Estado e a sociedade civil.

Um dos aspectos fundamentais desse debate é analisar como essa nova Governança Territorial inova na perspectiva de criar condições para desencadear processos de desenvolvimento. Nesse sentido, entende-se governança não como uma substituição da ação do Estado, mas como um novo processo diretivo da sociedade (AGUILAR, 2008), a partir do qual merece destaque a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial (CODETER). A criação dos CODETERs ocorreu a partir do processo de redemocratização do país e de valorização da descentralização das políticas públicas e de estímulo à participação da sociedade civil, marcas características da Constituição Federal de 1988.

Assim, este artigo tem como objetivo analisar, sob a perspectiva da Governança Territorial, a experiência do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Baixo Tocantins (CODETER – Baixo Tocantins). Estudos recentes enfatizam a importância de aprofundarem-se as análises das práticas de Governança Territorial. Investigações realizadas recentemente permitem afirmar que são grandes os desafios para efetivação da prática da Governança Territorial, pois trata-se de processos que implicam deliberação conjunta, interação, interdependência, corresponsabilidade e ações realizadas em associação.

Logo, o estudo se pautou na análise do primeiro plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Baixo Tocantins, elaborado pelo CODETER – Baixo Tocantins. De acordo com o Portal Território da Cidadania, o Território da Cidadania do Baixo Tocantins (Figura 1) está localizado no estado do Pará e abrange uma área de 36.024,20 km², sendo composto por 11 municípios: Abaetetuba, Acará, Limoeiro do Ajuru, Moju, Tailândia, Barcarena, Baião, Cametá, Igarapé-Miri, Mocajuba e Oeiras do Pará. O território possui uma população total de 739.881 habitantes, dos quais 390.579 vivem na área rural, o que corresponde a 52,79% do seu total. Possui 32.365 agricultores familiares, 24.701 famílias assentadas, 10 comunidades quilombolas e 2 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,68. A produção pecuária, extrativismo vegetal, produção agrícola temporária, projetos de assentamentos e pesca são as atividades econômicas que dão o tom à dinâmica vital da maioria dos municípios e pessoas que vivem no território do Baixo Tocantins.

Figura 1 – Território do Baixo Tocantins – PA



Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDR (2006).

De acordo com o PTDR (2006), o processo de organização social no Baixo Tocantins está relacionado aos enfrentamentos de desafios. Esses podem ser entendidos sob diversas formas: luta pela terra, reivindicação de crédito, assistência técnica para a produção, melhoria da infraestrutura (estradas e eletrificação), garantia dos serviços sociais básicos (educação, saúde e transporte), sendo que tais lutas forjaram a existência de uma diversidade de organizações, instituições sociais e movimentos reivindicatórios.

O artigo está organizado em cinco partes, além desta introdução. A primeira discute o significado de território e a abordagem territorial do desenvolvimento rural. A segunda parte apresenta a noção de governança. A terceira apresenta os resultados da análise do primeiro plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Baixo Tocantins. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 A abordagem territorial do desenvolvimento rural no Brasil

Entende-se que o território não se confunde e não se restringe ao conceito de espaço, da mesma forma que não pode ser usado como mero sinônimo de região, ou de lugar, ou local (ANDRADE, 1995). A diferença fundamental entre o uso e o significado conceitual e instrumental do território é que o sentido analítico requer que se estabeleçam referências teóricas e mesmo epistemológicas que possam ser submetidas ao crivo da experimentação empírica e, depois, reconstruídas de forma abstrata e analítica. O uso instrumental e prático não requer estas prerrogativas e, por isso, pode-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se pretende referir a um modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em determinado espaço (que pode ser demarcado ou delimitado por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) e sobre o qual se produzem e se transformam (SCHNEIDER, 2004).

Dessa forma, é comum que o território perca seu sentido heurístico e conceitual e passe a ser utilizado como sinônimo de espaço ou região, conforme o caso. Sabourin (2002) destacou que o território passou a ser utilizado “numa perspectiva de desenvolvimento”, ou seja, como uma variável a ser considerada quando se pretende fazer algum tipo de intervenção sobre o espaço e as populações que resultam em alterações do quadro existente. Desse modo, a abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes. Portanto, seus objetivos são, prioritariamente, instrumentais e práticos.

Com as críticas à eficácia e sustentabilidade das políticas, surgem outras abordagens do desenvolvimento que ganharam força nas décadas de 1970 e 1980. É o desenvolvimento local que evidencia as potencialidades endógenas, a descentralização política e a mobilização das forças locais como fator fundamental para o processo de desenvolvimento. O espaço local tem pelo menos duas possibilidades num mundo em globalização: a inserção do local no geral ou a identificação de brechas que dão sustentabilidade ao local (AGUILAR, 2010).

De acordo com Terluin (2003), o Desenvolvimento Territorial – Rural pode ser visto como uma combinação de forças internas e externas à região, em que os atores das regiões rurais estão envolvidos simultaneamente em um complexo de redes locais e de redes externas que podem variar significativamente entre regiões. Assim, segundo essa concepção, o Desenvolvimento Territorial – Rural é promovido por uma ação conjunta entre comunidades locais e poder público, de modo que se ressalta a importância de políticas públicas voltadas para essa temática.

Abordagem territorial não significa apenas uma escala dos processos de desenvolvimento a ser considerada, ela implica também um determinado método para favorecê-los. Nela, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2012).

No Brasil, esse debate ganhou maior evidência a partir dos anos 2000, tanto em termos de políticas públicas quanto em termos acadêmicos. Sua origem deve-se, primeiro, à percepção das novas dinâmicas espaciais, especialmente ilustradas nos estudos sobre a chamada Terceira Itália. Segundo, deve-se ao redimensionamento dos modelos tradicionais de desenvolvimento. Os processos de descentralização das políticas públicas trouxeram, entre outras questões, uma visão mais localizada dos processos de desenvolvimento. Surge, então, a perspectiva do desenvolvimento local e territorial.

No início da década de 2000, outras críticas foram sendo incorporadas a essa noção. A principal se refere à visão de que os limites municipais nem sempre são suficientes para alavancar processos de desenvolvimento, ao contrário, eles podem se tornar obstáculos à formação de uma rede territorial de desenvolvimento, devido à cultura clientelista que predomina em inúmeros municípios brasileiros (ABRAMOVAY, 2004).

Nessa perspectiva, o conceito de Desenvolvimento Territorial ganha novas dimensões e passa a ser entendido como uma estratégia mais ampla baseada no conceito de território. O desenvolvimento territorial é visto como um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, mas integrado em dinâmicas intraterritoriais, supraterritoriais e globais, sustentado na potenciação dos recursos e de ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida da sua população.

No governo Lula (2003-2010), iniciou-se uma forte valorização do enfoque territorial, a partir de estratégias importantes, destacando-se: os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (CONSADs), apoiados pelo Ministério do Desenvolvimento Social; a Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional; o Projeto de Gestão Ambiental Rural (GESTAR); a Agenda 21 do Ministério do Meio Ambiente; o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o Programa Territórios da Cidadania.

3 De governança para governança territorial

A visão territorial do desenvolvimento coloca como ponto central a importância do tema da governança social e seus mecanismos de funcionamento. As relações entre os municípios e as organizações existentes num território podem reforçar a ideia de cooperação entre as diferentes forças sociais.

O que se vê na literatura é que há inúmeros conceitos que definem governança. Assim como território, governança também parece ser um termo polissêmico que serve para muitas coisas e muitos contextos. Assim, a primeira questão de interesse para esse trabalho é tentar exprimir esses diversos conceitos e construir um que seja pertinente ao tema em estudo.

O que parece ser comum a todos que utilizam esse termo é que governança se relaciona a formas de governar. No entanto, há muitas imprecisões no seu uso. Muito se confunde governabilidade com governança. Assim, para analisar a relação entre abordagem territorial do desenvolvimento e governança, é fundamental definir esse conceito e suas variáveis.

O primeiro ponto é diferenciar governabilidade de governança. Governabilidade refere-se às condições e comportamentos de um governo (DINIZ, 1995; AGUILAR, 2010). De acordo com Diniz (1995), três dimensões estão envolvidas no conceito de governabilidade: a capacidade do governo de identificar problemas críticos e formular políticas; a capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas; e a capacidade de liderança do Estado. Ou seja, governabilidade está no plano do Estado e representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo. O foco está centrado nas capacidades do governo. Nessa perspectiva, a sociedade civil e econômica é objeto e não sujeito da política (AGUILAR, 2010).

Governança tem um caráter mais amplo, engloba governabilidade, mas vai além. O governo é um agente necessário, mas não suficiente, assim, é necessário estabelecer novas relações entre governo e sociedade (AGUILAR, 2010). O conceito de governança não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado e nem à eficácia deste. A governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 1997, p. 342). O que se percebe é que governança está fortemente associada à relação Estado-sociedade. Dessa feita, a concepção de governança, utilizada neste estudo, consiste em uma governança em que o processo se inicia no território e se configura na relação Território-Estado.

Já Kooiman (1993) faz distinção entre o processo de governar (dirigido a objetivos de intervenção governamental) e de governança, que é o resultado (ou os efeitos totais) da

interação e intervenções sócio-político-administrativas. Segundo o autor, o Estado Nacional não é unicamente um jogador-chave nos mecanismos de governança, senão, que também tem um papel principal de organizar a auto-organização das relações interorganizacionais, regular a autorregulação, promover a coerência de regimes em diferentes áreas e tratar com as repercussões do fracasso da governança.

De acordo com Milani e Solínis (2002), a governança engloba i) a constituição de uma legitimidade do espaço público; ii) a repartição do poder entre os que governam e os que são governados; iii) os processos de negociação entre os atores sociais; e iv) a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar. Poder-se-ia afirmar, portanto, que a governança seria a prática pela qual se dá a gestão territorial do desenvolvimento, prática esta que passa por processos de concentração entre atores, pelo estabelecimento e solução de conflitos e assimetrias, bem como pela formação mínima de consensos.

De maneira resumida, define-se Governança Territorial sob o aspecto das ações ou iniciativas que determinam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para dispor de assuntos públicos, a partir da relação cooperativa de atores sociais, econômicos e institucionais, incluindo-se o Estado como ator institucional e suas unidades federativas: União, estados e municípios (DALLABRIDA, 2011).

Assim, a Governança Territorial envolve a compreensão da atuação dos diferentes atores nas instituições e nas organizações da sociedade civil em “redes de poder socioterritorial”, ou seja, em segmentos sociais organizados territorialmente, conforme posição hegemônica em um momento histórico. Dessa forma, os novos caminhos para o desenvolvimento regional dependeriam dos processos de concentração entre público, privado e Estado, de forma democrática e participativa, alcançando consensos mínimos mediante a um pacto socioterritorial entre os variados atores sociais.

4 Metodologia

A presente pesquisa utiliza o método histórico-indutivo. Segundo Bresser-Pereira (2009), o método histórico-indutivo difere-se dos demais métodos de pesquisa da ciência econômica por considerar a historicidade do objeto de pesquisa. Nesse sentido, analisou-se o processo de formação histórica da localidade estudada, compreendendo que todo fato social deve ser analisado como fato histórico. De acordo com os preceitos do método histórico-indutivo, para se compreender e melhor analisar o objeto de estudo, é necessário que haja interação com os sujeitos da pesquisa.

Para a realização deste estudo, primeiramente, foi desenvolvido um amplo e contínuo levantamento bibliográfico acerca da temática da pesquisa, assim como um levantamento documental referente ao território analisado. Entre os autores que subsidiaram os instrumentos teórico-metodológicos, utilizou-se Aguilar (2010), Dallabrida (2011), Haesbaert (2007), Santos (1994), Schneider (2004), Terluin (2003), Abramovay (2004), Kooiman (1993) e Milani e Solínis (2002), os quais proporcionaram informações relevantes sobre o conceito de Território, a abordagem territorial do Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento Territorial e Governança Territorial.

Posteriormente foi realizada a análise documental do primeiro Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Baixo Tocantins – PA, com o intuito de verificar a presença de Governança Territorial na elaboração do PTDRS – Baixo Tocantins. Além da análise documental do PTDRS – Baixo Tocantins, os autores participaram de reuniões do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Baixo Tocantins (CODETER – Baixo Tocantins), ocorridas em fevereiro de 2015, no município de Barcarena – Pará. A presença em reuniões desse Conselho teve como finalidade a verificação de elementos que constituíssem o CODETER – Baixo Tocantins como um espaço de Governança Territorial na Amazônia brasileira.

5 Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Baixo Tocantins

No âmbito de iniciativas focadas no fortalecimento do desenvolvimento sustentável, tendo os territórios rurais como espaço de protagonismo, planejamento e gestão social de políticas públicas, foi concebido o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais que, dentre outros aspectos, apoia o processo de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Este é uma ferramenta norteadora da gestão compartilhada de políticas públicas e interação planejada dos diversos atores públicos, sociais e econômicos do território. O PTDRS contempla as vocações e estratégias priorizadas pelos atores territoriais, com vista a promover alterações significativas na realidade local.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi implementado na região em 2005 e engloba nove municípios. De acordo com o PTDRS (2010), o processo para a implementação do plano foi resultado de 25 anos de construção de uma coesão social, tendo como identidade o território que foi cunhado pelos próprios atores locais como o “Baixo Tocantins”.

Neste contexto, destacam-se duas ações, a definição de medidas de investimentos do Proinf (Pronaf infraestrutura), e o PTDRS, elaborado na perspectiva de se constituir em ferramenta norteadora da gestão compartilhada de políticas públicas e interação planejada dos diversos atores do território.

A implementação do Território da Cidadania do Baixo Tocantins modificou o contexto institucional do território, acrescentando nele a reflexão sobre o enfoque territorial como forma de reconhecer a capacidade dos movimentos sociais de construir uma proposta de desenvolvimento em parceria com o poder público, respeitando a diversidade local das situações. Em 2009, com o Programa Territórios da Cidadania, foram incorporados os municípios de Acará e Tailândia aos nove existentes no Território do Baixo Tocantins, totalizando os atuais 11 municípios.

A criação dos CODETERs ocorreu a partir dos processos de redemocratização do país, de valorização da descentralização das políticas públicas e de estímulo à participação da sociedade civil, marcas características da Constituição Federal de 1988. O CODETER reúne representantes da sociedade civil e do poder público. Uma análise de seu funcionamento (PIRAUX, 2012) mostra que, hoje, as ONGs, as associações (pescadores, quilombolas, mulheres etc.) e as cooperativas de produção são as instituições mais atuantes do conselho. Os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STTRs) e as prefeituras de alguns municípios são também atuantes, ao contrário da maioria dos órgãos públicos do território.

Com o apoio do MDA/SDT, por meio dos convênios MDA/SOMECE e MDA/Cáritas do Brasil, e do contrato Cáritas do Brasil/Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes – APACC, o CODETER (Colegiado de Desenvolvimento Territorial) Baixo Tocantins, desenvolveu-se um processo de atualização do PTDRS, considerado participativo, incorporando as proposições das ações de dinamização dos APLs prioritários, bem como os eixos estruturantes do Programa Territórios da Cidadania e do Proinf. O plano possui 4 eixos de desenvolvimentos, 24 ações prioritárias que se desdobram em 88 propostas de projetos.

Quadro 1 – Eixos de Desenvolvimento

<p>1. Regularização Fundiária Regularizar as propriedades de Terra.</p>
<p>2. Infraestrutura para Desenvolvimento Sustentável do Território 2.1 - Garantir que os Governos Federais, estaduais, municipais e a iniciativa privada façam a manutenção da malha rodo-fluvial do território para permitir o escoamento da produção da Agricultura Familiar (agrícola, extrativa e pesqueira) com segurança.</p>

2.2 - Garantir o tratamento de água potável e a instalação de fossas com tecnologia regional apropriada para áreas de terra firme e várzea.

2.3 - Proporcionar a instalação de eletrificação urbana e rural em toda a região, incluindo soluções técnicas: rede convencional, eólica, solar e gaseificada. Programa Luz para Todos.

3. Organização Sustentável da Produção

3.1 - Garantir e desenvolver a agricultura familiar e pesca artesanal, com alta produtividade e rentabilidade, de forma agroecológica.

3.2 - Efetivar as cadeias produtivas do açaí, da mandioca e hortifrutigranjeiro, agregando valor à produção agrícola e extrativa locais.

3.3 - Facilitar o acesso às linhas de crédito.

3.4 - Construir as redes de comercialização interna e externa para produtos da agricultura familiar do território.

3.5 - Aproveitar a potencialidade do ecoturismo, com geração de renda e inclusão social.

4. Qualidade na Saúde, Educação, Saneamento e Meio Ambiente

4.1 - Utilizar os recursos naturais com sustentabilidade, garantindo as formas de produção e de vida dos agricultores familiares.

4.2 - Intensificar as ações da saúde preventiva.

4.3 - Garantir que a educação seja voltada para o desenvolvimento sustentável e a agricultura familiar, referendando os modelos de educação do campo.

Fonte: PTDRS (2006).

No PTDRS, cinco projetos de investimentos (PROINF) foram definidos e implementados, cujos proponentes consistiram na prefeitura de Moju e na SAGRI, na área da produção (produção de mudas, agroindústria de polpa de frutas) e no setor da comercialização (escritório para cooperativas, apoio à comercialização), de modo que as ações foram definidas no eixo da organização sustentável da produção.

Com base na análise do primeiro Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Baixo Tocantins e na participação na reunião do CODETER, no município de Barcarena – PA, 2014, é possível observar que o CODETER consiste, na sua estrutura, em um espaço de Governança Territorial na Amazônia brasileira. Entendem-se espaços de Governança Territorial como espaços pelo quais se dão a gestão social do território.

Assim, verifica-se o fortalecimento da gestão social no território, por meio de capacitações, oficinas, reuniões de plenária para discutir gestão, plano de desenvolvimento, arranjos institucionais e controle social. De acordo com Tenório (1998), define-se Gestão Social como uma ação dialógica, ela desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo, quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um acordo existente ou de uma negociação sobre a situação e as consequências esperadas. Portanto, a gestão social é orientada pela racionalidade comunicativa. Os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente, no qual todos os participantes exponham suas argumentações.

Dessa forma, destaca-se a importância da presença do CODETER no Território como um espaço de Governança Territorial com a prática da Gestão Social. Para Fischer *et al* (2006), a gestão do desenvolvimento é uma forma de gestão social, denominando-a gestão do desenvolvimento social. Para a autora, gestão social é um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão, que resulte em parcerias intra e interorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, para alcançar, enfim, um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo (FISCHER *et al.*, 2006, p.4)

A estratégia traçada pelo PTDRS é articular o fortalecimento da sociedade civil, estimulando a gestão social das políticas do território com sua dinamização econômica. A partir desta estratégia, esperava-se alcançar quatro grupos de resultados: fortalecimento da gestão social; fortalecimento das redes sociais de cooperação; dinamização das economias nos territórios; e articulação de políticas públicas (MDA, 2005). A ideia fundamental do plano é que a partir da agregação de determinados atores interessados em uma ação coletiva e participativa, em prol do desenvolvimento, poderão ser desencadeados processos de adequação de políticas públicas e resolução de problemas.

A dimensão participativa dessa concepção de planejamento, além de permitir a valorização da amplitude social e cultural, bem como a representatividade política dos sujeitos sociais envolvidos, possibilita uma interação interdisciplinar e multissetorial, facilitando o surgimento de soluções mais criativas, duradouras e ajustadas a cada realidade social. Isso porque, nesse processo, tende a ser maior o comprometimento e a autoidentificação dos envolvidos, não apenas com os resultados finais, mas em todas as etapas de construção dos planos (BANDEIRA, 2000).

Porém, é possível observar no CODETER do Baixo Tocantins a dificuldade referente ao desencadeamento de novos processos de desenvolvimento. A principal dificuldade enfrentada pelo colegiado consiste na execução das ações previamente estabelecidas em plenárias – além de divergências políticas entre os conselheiros. Foi verificado durante a plenária que, em determinados momentos, há uma intensa disputa entre membros do conselho, especialmente, em relação ao discurso do que é importante para o Desenvolvimento do Território. Representantes do poder público colocam sempre a dificuldade burocrática para a execução de projetos, assim como a dificuldade de participação nas próprias reuniões e plenárias do conselho; enquanto os membros da sociedade civil apontam que a dificuldade está relacionada à má gestão ou má vontade dos funcionários dos governos estadual e municipal.

Todavia, apesar do CODETER – Baixo Tocantins apresentar dificuldades para seu melhor funcionamento, ele se constitui em uma importante instância que reúne distintos representantes da sociedade civil, organizando a participação junto ao processo de planejamento governamental e promovendo debates acerca do Desenvolvimento do Território. Dessa forma, são verificados elementos que constituem o exercício de prática da Governança Territorial, constituindo o CODETER – Baixo Tocantins como um espaço de Governança Territorial na Amazônia.

6 Considerações finais

Diante da análise do PTDRS, é possível observar que ele representa uma inovação ao que concerne à abordagem territorial pela esfera de governo federal. Para além disso, foi utilizada, na sua elaboração e na sua avaliação, a estratégia da Governança Territorial, haja vista que o mesmo ocorreu com a participação de diferentes atores sociais, entre os quais se encontram sociedade civil, ONGs e poder público.

Contudo, apesar da inovação relacionada à Gestão do Território, nota-se que velhas práticas continuam coexistindo com essa nova lógica, apesar da necessidade e da participação dos governantes locais nas plenárias e reuniões do conselho. Entender esse fato é fundamental para verificar os arranjos institucionais e o seu uso clientelista ou não. Logo, o CODETER apresenta-se como um espaço de Governança Territorial na Amazônia por possuir como conselheiros os diversos atores sociais presentes no território. Porém, o CODETER – Baixo Tocantins não conseguiu ainda desenvolver novos processos de desenvolvimentos, pautados na Gestão Social. A dificuldade encontrada pelo Conselho consiste na prática de velhas disputas políticas presentes no território.

Dessa forma, a efetivação da Governança Territorial no Baixo Tocantins – PA implicaria, necessariamente, na constituição de uma relação bem definida entre os entes federativos (relação vertical) e entre poder público e sociedade civil (relação horizontal), bem como na construção de instituições fortes e coesas.

No entanto, é válido ressaltar que, apesar das dificuldades apresentadas pelo CODETER, para o seu melhor funcionamento, ele se constitui como uma importante instância e/ou espaço de Governança Territorial, que reúne distintos representantes da sociedade civil, organizando a participação junto ao processo de planejamento governamental e promovendo debates acerca do desenvolvimento do território do Baixo Tocantins.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo; BEDUSCHI FILHO, Luis Carlos. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. Belo Horizonte, MG: **Revista Nova Economia**, 14 (3) – 35-7, 2004.

AGUILAR, Luis F. **Gobernanza**: El nuevo proceso de gobernar. Ciudad de México: Fundacion Friedrich Naumann: Projeto México, 2010.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, articulação de atores sociais e regional. In: BECKER, Dinizar F. e BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local-Regional**: Determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC – RS, 2000.

DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: DADOS – **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995. p. 385-415.

FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P.; CARVALHO, M. R.; JESUS, A. de; ANDRADE, R. A.; WAIANDT, C. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, set/out. 2006.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/SDT. **Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 30p. (Série Documentos Institucionais, 2), 2005a.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/SDT. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do território do Baixo Tocantins – PA (PTDRS)**. Brasília: MDA. 2006.

PORTAL DA CIDADANIA. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/baixotocantinspa/one-community?page_num=0>. Acesso em: 6 mai. 2015.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton *et al.* (org). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec e ANPUR, 1994.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 135-159.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, jan/jun 2004, p. 88-125.

TENÓRIO, F. G. A. (coord). **Gestão social**: metodologia e casos. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.