

# GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: AVANÇOS E LIMITES DAS INICIATIVAS BRASILEIRAS

Paulo Cesar Arns<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Estabelecer uma discussão em torno do tema da governança democrática territorial busca contribuir com os agentes de desenvolvimento no aprimoramento de suas capacidades de olhar o território do ponto de vista das relações de poder, dos conflitos que se estabelecem pelo uso e posse dos recursos, que tem por base as diferentes concepções e projetos de desenvolvimento. Essa percepção ou capacidade de leitura é fundamental para os que querem contribuir com o desenvolvimento de seus territórios, seja como cidadão, como membro de uma organização ou como animadores de dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Desenvolvimento territorial é um conceito polissêmico, podendo significar ao mesmo tempo uma categoria de análise da realidade, onde arbitrariamente, a depender dos interesses (normalmente para fins acadêmicos), são definidos recortes espaciais, sobre os quais, adotando uma abordagem territorial, se busca perceber as diferentes dinâmicas que determinam os rumos do desenvolvimento daquele espaço; pode ser um processo/projeto de transformação social, que se dá pela materialização de “um” projeto político coletivo, geograficamente delimitado e historicamente contextualizado, portanto, a territorialização das dinâmicas territoriais (econômicas, sociais e políticas) que resultam do jogo de cooperação e conflito entre os diferentes interesses e projetos presentes no território; é também uma estratégia de intervenção sobre uma realidade local, ou seja, uma inovação metodológica, uma ferramenta de mudança intencional da realidade, que vem sendo utilizada principalmente por organismos governamentais.

---

<sup>1</sup> **Paulo César Arns** – Agrônomo e Mestre em Gestão e Políticas Ambientais. Associado/Consultor do IADH. Coordenador do Convênio IADH-MPA para implantação da Política Territorial do Ministério da Pesca e Aquicultura. Consultor independente de organismos internacionais IICA, FAO e WBI. Consultor associado do PNUD para o tema de Desenvolvimento de Capacidades.

Interessa-nos, neste documento, discutir os limites e avanços na consolidação da governança<sup>2</sup> nas iniciativas de apoio ao desenvolvimento territorial (programas e políticas) em curso no Brasil<sup>3</sup>. Esse objetivo talvez exigisse um estudo aprofundado de casos delimitados, no entanto, vamos aqui aproveitar a experiência acumulada pelo IADH nos processos de apoio à governança democrática e à gestão participativa, junto a territórios, na capacitação das equipes de campo de diferentes programas governamentais e não governamentais, bem como na avaliação da implementação de programas de apoio ao desenvolvimento territorial - o que fornece material empírico farto, para tecer algumas considerações que podem contribuir para o aprimoramento da governança territorial<sup>4</sup>.

## **2. Referências empíricas para discussão**

As experiências que servem de referência para esta reflexão, são: Programa Territórios Rurais de Identidade, conduzido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA); Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura, conduzida pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Programa Territórios da Cidadania, liderado pela Casa Civil da Presidência da República; Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil (DRS/BB); Programa de Regionalização do Turismo, coordenado pelo Ministério do Turismo (Mtur); e o Programa Consórcios de Segurança Alimentar Local (CONSAD), conduzido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar.

Independente das particularidades, todas têm a governança como pedra angular de sustentabilidade dos trabalhos, pois, sem que esta esteja minimamente fortalecida, os

---

<sup>2</sup> Os argumentos apresentados neste documento foram de forma direta ou indireta desenvolvidos materiais produzidos pelo autor para dois cursos a distância realizados pela Secretaria de Ensino a Distância da Universidade Federal de Santa Catarina – SEAD/UFSC apoiados pelo Ministério da Integração (2007) e pelo Ministério do Turismo (2008), no texto resultante de debate produzido na mesa redonda 6 do Seminário Internacional de Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais (2010) e da palestra proferida no IV Encontro Nacional dos CONSAD (2010).

<sup>3</sup> Neste documento será utilizado indistintamente os termos iniciativas, experiências, programas e políticas de apoio ao desenvolvimento local/territorial.

<sup>4</sup> Os argumentos apresentados foram de forma direta ou indireta expostos nos materiais produzido para dois cursos a distância realizados pela Secretaria de Ensino a Distância da Universidade Federal de Santa Catarina – SEAD/UFSC apoiados pelo Ministério da Integração (2007) e pelo Ministério do Turismo (2008), o texto resultante de debate produzido na mesa redonda 6 do Seminário Internacional de Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais (2010) e da palestra proferida no IV Encontro Nacional dos CONSAD (2010).

espaços apoiados tendem a manter dependência frente a seus animadores. Esse é o principal argumento de tê-las, indistintamente de suas especificidades, como referência empírica para esta reflexão sobre governança territorial.

Para uma rápida caracterização das experiências de apoio ao desenvolvimento local/territorial em tela, escolhemos três tópicos: recorte territorial, foco das ações nos territórios e instâncias de governança.

**Programa Territórios Rurais de Identidade:** recorte territorial definido a partir de negociações com os movimentos sociais e governos estaduais, focado na consolidação dos territórios rurais como unidades de gestão social do desenvolvimento. A governança é trabalhada em diferentes níveis, desde a governança territorial, para o qual os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural (CODETER) são instâncias centrais, até a governança em cadeias produtivas, para as quais diferentes instrumentos são trabalhados (Planos Safras, Planos de Cadeia Produtiva) e diferentes formatos organizacionais são estruturados ou fortalecidos como as redes temáticas e as bases de serviço;

**Programa Territórios da Cidadania:** recorte pré-definido pelos territórios rurais de identidade, havendo negociações com governos e movimentos, bem como ajustes dentro das necessidades de implementação das políticas públicas articuladas. O foco está na articulação das políticas públicas sobre demandas socialmente organizadas. A governança aqui acompanha a lógica dos territórios rurais, sendo que o CODETER passa a ter um papel mais relevante na articulação de um conjunto mais amplo de políticas e de interesses. A governança subterritorial da continuidade ao que já vem sendo desenvolvido nos territórios rurais.

**Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura:** recorte territorial definido a partir do diálogo com os recortes nacionais baseados no conceito de territórios de identidade. O foco dos trabalhos está na inclusão (social, política e econômica) do segmento da pesca e aquicultura nas dinâmicas territoriais dos territórios de identidade e a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros e aquícolas. A governança territorial é trabalhada a partir das instâncias territoriais dos territórios da cidadania ou rurais de identidade, dentro dos quais se definem instâncias setoriais. Outros espaços a serem construídos são os arranjos institucionais para gestão

compartilhada em escala local e arranjos organizacionais para gestão participativa dos empreendimentos.

**Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável:** recorte territorial definido a partir do alcance da dinâmica territorial de cadeias produtivas selecionadas, normalmente alcançando a escala intermunicipal e subterritorial. O foco é o fortalecimento das cadeias produtivas, garantindo a integração dos segmentos menos competitivos. A governança é estruturada na escala das cadeias produtivas a partir dos planos de negócio e articulação dos diferentes atores e agentes implicados como beneficiários e prestadores de serviço.

**Programa de Regionalização do Turismo:** esse recorte é definido a partir de estudos técnicos, buscando definir a abrangência territorial de ativos turísticos e seus impactos (atuais e possíveis), podendo estes limites serem ajustados no diálogo com as instâncias de governança do turismo, tanto as estaduais como as regionais. O foco está na consolidação do turismo como alternativa de geração de trabalho e renda sustentável. A governança é trabalhada na escala da cadeia produtiva em arranjos institucionais que reúnem os diferentes interessados no desenvolvimento da atividade.

**Programa Consórcios de Segurança Alimentar Local (CONSAD):** o recorte territorial foi definido a partir de estudos, recuperando iniciativas de desenvolvimento local e delimitando geograficamente áreas de concentração de pobreza. O foco está na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e renda, como estratégia principal para a emancipação socioeconômica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza nessas regiões. A governança se estabelece a partir de arranjos institucionais focados no tema da segurança alimentar, reunindo diferentes segmentos sociais e agentes públicos.

Dentro destas experiências selecionadas, os arranjos institucionais que estão sendo fomentados para a governança territorial têm algumas peculiaridades. Enquanto os territórios rurais, territórios da cidadania e territórios da pesca e aquicultura têm na paridade público/privado a diretriz para a composição, o CONSAD tem a diretriz de 1/3 sociedade civil e o DRS e a regionalização do turismo não estabelecem nenhum parâmetro, ficando garantida a participação dos que se envolvem diretamente na construção e gestão dos planos e projetos.

### **3. Governança e territórios: elementos para reflexão**

Na impossibilidade de problematizar cada programa, optamos por estabelecer, arbitrariamente, sete pontos centrais no debate da governança territorial, aproximando as experiências e estabelecendo as bases para a problematização. Os pontos eleitos foram: Governança democrática como construção social; O conceito de governança; Governança e aprendizagem na construção social dos territórios; Governança e conflito; Consolidação dos arranjos institucionais como espaços de governança; O papel dos governos locais; Novas habilidades para a governança territorial.

Vale salientar que a problematização em torno dessas iniciativas não desqualifica os trabalhos em desenvolvimento, tão pouco desconhece os avanços, nem mesmo as dificuldades de legitimar social e politicamente uma inovação como a abordagem territorial. Toda inovação enfrenta resistências, tanto dentro do governo como na sociedade e na academia. Nosso compromisso aqui é levantar questões sobre os quais devemos, conjuntamente e colaborativamente, buscar respostas.

#### **a) Governança democrática como construção social**

Os conceitos não são fixos, nem acabados, seus conteúdos são definidos pelo contexto e pela história. Alguns adquiriram maior permanência, outros ainda não se estabilizaram. Os conceitos de desenvolvimento territorial e de governança fazem parte desta segunda categoria, pois estão em constante metamorfose.

Para entendermos o que é e como surge o conceito de governança democrática é necessário retroagirmos no tempo, pois as décadas de 70 e 80 do século passado foram o palco em que surgiram e se fortaleceram novos movimentos sociais, se consolidando como novos atores no cenário político do país (ONGs, Movimentos Sociais, Movimento sindical, Comunidades Eclesiais de Base etc.). Foi um período de intensas disputas políticas que cristalizou comportamentos e práticas políticas dentro dos órgãos de governo e dentro das organizações da sociedade civil, principalmente nos movimentos populares. É provável que no atual momento, estes comportamentos tenham que ser ajustados a nova realidade visto que podem estar obliterando o estabelecimento da governança democrática e da gestão participativa.

Naquele período o movimento popular (movimento sindical, movimentos sociais, ONGs) se fortaleceu e se legitimou socialmente e politicamente na oposição ao

poder dominante do Estado. As bandeiras eram a oposição ao capitalismo (simbolizados nas empresas, principalmente as multinacionais), oposição ao Estado que financiava a reprodução das forças produtivas (economia e empresas), portanto financiava o fortalecimento do capitalismo, e oposição ao regime de governo, centralizador e autoritário (décadas de 60 a 80) e ao neoliberalismo (décadas de 80 e 90).

Por outro lado, o poder estabelecido via na oposição aos governos militares um desafio a ordem, uma subversão ao regime e um atentado contra o Estado e a nação (décadas de 60 a 80), assim como recentemente, qualquer afronta ao ideário neoliberal era visto como atraso político (décadas de 80 a 90).

Desenvolve-se, assim, nesses atores uma cultura política e uma prática anti-institucionalista<sup>5</sup>, e uma visão idealizada das organizações da sociedade que dificultam uma autocrítica. Este preconceito contra o Estado pode contribuir com a fragilização de conquistas democráticas de séculos de luta por parte dos trabalhadores, configuradas na legitimidade institucional do Estado de Direito.

Nos territórios, a perspectiva anti-estado reforça e beneficia os setores sociais mais poderosos, bem como o corporativismo e a autolegitimação dos grupos mais organizados e detentores de maiores recursos organizacionais<sup>6</sup>, em detrimento dos segmentos da sociedade civil cujas organizações são frágeis e com baixa capacidade de intervenção e enfrentamento político.

As mudanças que se processaram nos últimos anos, impõem a necessidade de maior diálogo entre estado, sociedade civil e os agentes do mercado. Esse diálogo exige uma nova prática política por parte de cada agente envolvido. Dos governantes exige uma abertura para compartilhamento do poder, e dos atores da sociedade, uma disposição para o diálogo e para ocuparem os espaços de poder que já estão institucionalizados, mas também uma nova capacidade de formular políticas, de acompanhar a implementação das decisões tomadas de forma compartilhada.

A governança está relacionada à capacidade de gerar respostas administrativas às demandas sociais que se apresentam ao governo, exigindo competência técnica e

---

<sup>5</sup> O comportamento anti-institucionalista se expressa na rejeição ao diálogo com o Estado e suas instituições e tem como reflexo uma fragilização da legitimidade da atividade política institucional (disputas eleitorais, ocupação dos espaços públicos no legislativo e executivo, debilidade na ocupação dos conselhos e fóruns de concertação, etc.).

<sup>6</sup> Na atual conjuntura em que houve uma grande alternância no poder central e nos estados, esses grupos dotados de poder podem estar posicionados politicamente, tanto à direita como à esquerda.

agilidade dos administradores públicos. No entanto, estes já não podem mais ser atributos só do aparato estatal, do governo, mas devem ser capacidades incorporadas a todo o tecido social, capacidades desenvolvidas por todas as representações sociais. Ela nos sugere um processo de descentralização do processo decisório e a capacidade de proposição, implementação e acompanhamento de políticas de desenvolvimento de forma compartilhada entre estado, organizações sociais e agentes econômicos. Podemos ainda agregar novos adjetivos ao conceito de governança como social, solidária ou democrática e com isto evidenciar que se busca, através da governança a vivência de novos valores, mas estes só adquirem validade quando se expressam em novas práticas.

A participação social possibilita aos atores sociais e agentes econômicos incorporarem a sabedoria e o conhecimento popular e empresarial na formulação das respostas e nos mecanismos (meios e modos) de implementação de ações que buscam a resolução de problemas e a melhoria da qualidade de vida do território, bem como valoriza os governos locais como representantes legítimos para liderarem, de forma compartilhada, a governança nos territórios.

Portanto, a governança democrática é dependente da existência no território de um capital humano desenvolvido (informação, conhecimento e capacidade de processar informação) e uma boa capacidade associativa do tecido social (uma das características do capital social). Quando buscamos fortalecer a governança democrática, temos que necessariamente apoiar o fortalecimento do capital humano e social para estabelecer as condições de um processo de negociação (concertação) e de gerar sinergias em torno de projetos comuns que contribuam com o desenvolvimento do território.

Se o capital social é resultado do acúmulo histórico das práticas associativas, podemos afirmar que a ausência destas práticas, ou a incapacidade de estabelecer práticas associativas, favorecem o estabelecimento de relações clientelistas, paternalistas, fundadas em relações de poder assimétricas, hierárquicas e verticais, com a conseqüente distribuição desigual das riquezas do território, favorecendo grupos e segmentos sociais e excluindo outros.

Os processos de apoio ao desenvolvimento territorial têm buscado incorporar os atores locais como sujeitos sociais no aprimoramento da democracia, das instituições e na construção de modos de uso sustentável dos recursos territoriais. A viabilidade dessa perspectiva depende do estabelecimento da governança e de uma nova cultura de Gestão, que poderíamos chamar de “social”, “compartilhada”, “participativa”,

“democrática”, baseada numa nova cultura eco-ética-política, que seja vivenciada nas organizações comunitárias, empreendimentos autogestionários, empresas, governos e nas instâncias de concertação público/privadas.

#### **b) O conceito de governança;**

Que governança para que território? Essa questão nos remete a reflexão sobre o conceito de governança e sobre o recorte e escala territorial para qual estamos discutindo a governança. Sobre a questão conceitual, alguns aspectos chamam a atenção nos trabalhos de apoio ao desenvolvimento territorial no Brasil: primeiro que a noção de governança encontra resistência devido a sua origem e uso, inicialmente ligada à governança corporativa - teoria das firmas - que orienta a ação das corporações empresariais. Mais recentemente ganha espaço no debate sobre a gestão pública<sup>7</sup>, incorporando novos significados, aproximando o conceito de governança às lutas populares. Ainda assim não é consenso.

Segundo que o termo governança não é muito utilizado nos trabalhos em campo e quando utilizado, aparece como sinônimo de gestão participativa. No entanto, a governança refere-se ao ambiente político e institucional no qual se processam as disputas de interesses e os conflitos e ao processo de coordenação capaz de garantir uma gestão democrática, a participação dos diferentes atores e compartilhar responsabilidades com setor privado e sociedade civil organizada, enquanto que a gestão participativa refere-se mais a processos e instrumentos de tomada de decisões e implementação de ações. São diferentes, no entanto, complementares.

Terceiro que quando o termo governança é utilizado, não é qualificado, como se carregasse um valor positivo intrínseco, no entanto, como veremos é um conceito ainda muito fluido, que vem sendo re-significado constantemente e é alvo de disputas políticas. A base dessas disputas é o modelo de gestão do Estado<sup>8</sup> e simplificadamente podemos agrupar em dois blocos que buscam hegemonizar suas concepções. De um

---

<sup>7</sup> Um dos responsáveis pela incorporação do conceito de “governance” aplicado a gestão pública foi o Banco Mundial, partindo de estudos que buscavam entender as causas da ineficiência ou as condições da eficiência do Estado. A grande contribuição está no fato de ter reaberto a discussão sobre os espaços públicos e a esfera pública.

<sup>8</sup> Essas disputas se intensificaram a partir Crise do Estado (décadas de 70 e 80) que é também uma crise do modelo de gestão do Estado que havia se constituído com base nos princípios liberais e fortemente apoiada no conhecimento científico, da administração e da economia, o chamado “modelo democrático de administração pública”.



lado, o modelo conhecido como “Administração Pública Gerencial”, que se tornou a base da reforma do Estado das décadas de 80 e 90, em boa parte do mundo, e, de outro, a “Gestão Participativa” ou o “Governo Social”.

A “Administração Pública Gerencial” reúne um conjunto de inovações administrativas utilizadas no mundo empresarial e busca incorporá-las a gestão pública. A racionalidade e eficiência empresarial aplicada a gestão pública, nesse modelo, é justificada pela necessidade de enfrentar os problemas cada vez mais complexos do ambiente de ação dos governos nacionais, como a crise financeira do Estado, o avanço tecnológico, a mundialização do capital e o avanço da cidadania. Nesse contexto, não cabe mais ao Estado um papel político, de tomar as decisões estratégicas e coordenar o desenvolvimento do país, mas de gerenciar, mantendo a economia na rota (única) do desenvolvimento. Essa perspectiva acaba por despolitizar a ação do Estado.

A administração gerencial se caracteriza pela clareza dos objetivos a perseguir; cobrança por resultados; permeabilização aos anseios da sociedade via consultas; ênfase na qualidade dos serviços; maior foco nos resultados que nos processos internos, ênfase na competitividade entre cidades e regiões sem uma articulação nacional forte.

O modelo de gestão do Estado que passa a rivalizar politicamente com o modelo do “Estado gerencial” é a “Gestão Participativa”, “Estado Democrático” ou “Governo Social”. Ela surge na década de oitenta, junto às administrações municipais de esquerda, tendo como características a garantia de direitos, distribuição de renda e a melhoria da qualidade de vida aos cidadãos, mas principalmente a busca por caminhos que ampliem os espaços de participação cidadã. Apesar de não negar a necessidade de modernização nos processos administrativos, busca transpor os limites consultivos da participação, delegando poder de decisão à sociedade. Nessa perspectiva, o Estado assume fortemente a coordenação das políticas, recolocando-o no papel de coordenação e controle do desenvolvimento.

De modo geral, nos processos de apoio ao desenvolvimento territorial, a governança se refere decisões compartilhadas e mecanismos que ampliem a formação cidadã, para que estes ocupem espaços de tomada de decisão e influam como sujeitos sociais na determinação dos rumos do desenvolvimento de seus territórios. Essa perspectiva de governança associa as iniciativas de desenvolvimento territorial ao movimento do “governo participativo” ou da “governança democrática”.

Quanto à questão da escala territorial, na qual a governança vem sendo fomentada, fica evidente que os recortes territoriais têm dado preferência pela escala microrregional (subestadual e supra municipal). Os recortes dos Territórios da Cidadania, Rurais de Identidade e Pesca e Aquicultura são territórios definidos a partir de uma relação dialética entre o território dado e o construído socialmente (PECQUEUR, 2000). No entanto, os recortes dos CONSAD, DRS e Regionalização do Turismo são definidos a partir dos critérios de regionalização de público-alvo de interesse das políticas específicas. Partem, evidentemente, de um território dado, buscando encontrar um território de identidade, com dinâmicas que possam defini-lo como socialmente construídos ou socialmente em construção.

Todas as iniciativas podem ser incluídas na classificação apresentada por Bonal (2010), como territórios de “fomento a ação coletiva”, visto que de certo modo, o esforço dos apoiadores das dinâmicas territoriais busca ampliar as condições de fortalecimento da ação coletiva dos atores e segmentos dotados de menos de recursos, para que esses possam ampliar suas condições de sujeitos ativos no desenvolvimento do território e melhorar, a partir do acesso a novos recursos (organizacionais, tecnológicos, políticas públicas, etc.), a sua própria condição de vida. Em outras palavras, emancipação social e econômica.

Quanto à legitimidade dos recortes, há uma distinção grande entre as diferentes territorialidades das iniciativas que temos aqui como referência para reflexão. Todos encontram certo grau de legitimidade social e política, pois o recorte tem o reconhecimento em pelo menos uma política pública do governo federal e encontram boa aceitação pelos seus beneficiários. Neste sentido, os territórios da cidadania e os CONSAD são legitimados por um conjunto amplo de ministérios do governo federal, com acordos estabelecidos entre os governos federal, estadual e municipal.

A legitimidade dessas iniciativas territoriais, recortes e instâncias de concertação, está em grande medida associada ao fato de expressarem, em graus diferenciados, uma forma de descentralização (poder) e desconcentração (recursos) ampliando a autonomia do território na definição da forma de uso dos recursos para o seu desenvolvimento.

Parece evidente o fato de um recorte territorial ou de uma institucionalidade de concertação público/privada contar com a legitimação de uma política pública, isto lhe

confere maior estabilidade institucional, bem como, funciona como mecanismo de incentivo a cooperação/competição entre atores dentro dos limites do recorte territorial.

Esses recortes por mais legitimados e articulados que estejam politicamente, gozam de pouca autonomia administrativa, financeira e política<sup>9</sup>. As opções que a legislação brasileira oferece são poucas e de certa forma empurram os territórios para essas opções disponíveis. As que têm maior grau de autonomia são:

- **Consórcios Municipais** - associações públicas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado e sem fins econômicos, formadas por entes federativos de diferentes níveis, com os quais a União pode firmar convênios ou contratos de qualquer natureza.
- **Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) e Regiões Metropolitanas (RM), criadas por lei federal** - são coordenadas por conselhos administrativos formados por representantes do governo federal, dos estados e municípios que integram a região.
  - **Contratos de Gestão** - a regulação de acordos entre instituições públicas e instituições privadas tem sido feita, principalmente pelas agências reguladoras. Os contratos de gestão são regulamentados pela lei 9.637/98.
  - **Pactos para a gestão territorial integrada** - visam consolidar a integração intragovernamental, diferentes instâncias de governo, e entre governos e organizações sociais.

Dentre os programas em foco, o CONSAD tem uma discussão mais avançada quanto a necessidade e as possibilidades de aumentar o grau de institucionalização das instâncias de concertação territorial. O caminho apontado pelo IV Encontro Nacional do CONSAD realizado Pirenópolis em agosto de 2009.

### c) Governança e aprendizagem na construção social dos territórios

---

<sup>9</sup> Autonomia: financeira (recursos próprios garantidos por lei), administrativa (competências legalmente definidas e quadro executivo próprio) e política (possibilidade de estabelecer seu plano de trabalho).

Há um grande consenso no Brasil quanto ao fato dos espaços de governança se configurarem como espaços de aprendizagem social e política, na medida que geram oportunidades para os atores exercitarem novos valores, comportamentos, práticas e condutas, ajustadas a uma nova realidade que exige maior diálogo entre os diferentes atores da sociedade e destes com o Estado.

Em todas as iniciativas brasileiras denominadas de desenvolvimento local e territorial, a governança é parte do processo de construção social do território (de dentro para fora), como também parte do processo de apoio (de fora para dentro) oferecido pelo Estado ou outras instituições para a construção social do território.

De certo modo, ao provocar que a Governança aconteça, criam condições para que sejam questionados os valores, práticas e comportamentos que operam no território e condicionam a vida política, abrindo espaço para o novo. As iniciativas territoriais configuram-se em duplos processos de aprendizagem: para operadores dos programas e políticas<sup>10</sup>, na medida em que a abordagem territorial é uma inovação que não tem precedentes na política do país e dos atores sociais, visto que estes, apesar das aprendizagens operadas junto aos fóruns setoriais de políticas públicas em escala municipal, necessitam agora adequar-se a um novo campo de disputas que exige uma visão multissetorial, multi-dimensional e transcender os limites municipais para discutir os temas que afetam os territórios dialogando com uma gama muito maior de atores, interesses e projetos políticos.

Isso chama a atenção ao seguinte aspecto, ainda a ser testado, mas que está na base das justificativas da ação territorial. Trata-se das aprendizagens operadas entre os atores sociais, principalmente as lideranças que até então operavam na escala municipal e agora são chamados a exercer sua liderança para fora dos limites locais. Nesses recortes territoriais, em maior ou menor grau, há um conjunto de lideranças melhor qualificadas, com capacidades argumentativas mais desenvolvidas, defendendo temas e projetos articulados a redes nacionais e até internacionais. O debate produzido nos colegiados pela explicitação dos conflitos e estabelecimentos de alianças, está gerando oportunidades dessas lideranças ampliarem sua visão de mundo, articularem-se em rede

---

<sup>10</sup> Referimo-nos principalmente aos articuladores territoriais, articuladores estaduais, agentes de desenvolvimento sustentável e outros gestores e consultores envolvidos nos trabalhos junto aos territórios, podendo ser estendido aos representantes federais (delegados e superintendentes federais) e outros agentes do governo federal e dos governos estaduais responsáveis pelas políticas.

a outros temas, grupos e projetos, levando a uma gradual qualificação de sua liderança nos arranjos institucionais locais (conselhos e fóruns municipais).

Para problematizar esse ponto, levantamos alguns questionamentos: de um lado, os trabalhos de formação e capacitação, através de reuniões, encontros, seminários e oficinas estão direcionados para uma mudança na cultura política, buscando incorporar valores como respeito às diferenças, solidariedade, cooperação, transparência, responsabilidade pública e incorporar novas habilidades para a gestão social e a governança democrática, mas cabe analisar se o ambiente institucional (como discutiremos mais adiante) sinaliza para a necessidade dos atores assumirem novos comportamentos e práticas políticas. Caso contrário, temos um esforço (pessoas e recursos financeiros) sendo realizado para incorporar um conjunto de valores e por outro, o ambiente institucional e as normas de funcionamento do programa (regras do jogo), sinalizando e incentivadas outros, muitas vezes antagônicos.

Ninguém desconhece o caráter processual e evolutivo da governança do território, bem como a vontade que no processo de aprendizagem os atores possam adquirir a habilidade de lidar com os conflitos no território. Emerge daí a questão: os operadores da política têm a capacidade pedagógica<sup>11</sup> necessária para conduzir processos de aprendizagem, utilizando a realidade local, inclusive os conflitos, como insumo pedagógico para apoiar os atores na reflexão sobre suas vivências, de forma a ajustá-los as necessidades do contexto territorial?

A concertação entre os diferentes interesses deve levar à definição de determinadas regras e normas<sup>12</sup>, que, acordadas, devem ser seguidas. A validade da regra (Habermas, 1997) é definida pela sua importância ou necessidade, daí que quanto mais ela for compreendida, mais será aceita, diminuindo as chances de serem transgredidas e, portanto, diminuindo os custos de sua aplicação. Novamente vale perguntar se os operadores da política estão preparados para mediar este processo? Recolocando essa questão de forma propositiva, podemos afirmar que apesar de que todas as iniciativas aqui citadas desenvolverem processos de capacitação para preparar

---

<sup>11</sup> Queremos nos referir a capacidade de organizar processos de formação e capacitação, articulando axiologia, objetivos, conteúdos e instrumentos com intencionalidade explícita de provocar mudanças comportamentais negociadas com os próprios atores e de ajustar estes processos a dinâmica evolutiva do próprio território;

<sup>12</sup> Estas normas e regras podem se expressar nas diretrizes do plano territorial, ou nos valores referenciais do direcionamento estratégico dos colegiados.

seus quadros, é possível vislumbrar a necessidade um processo de capacitação conjunto e continuado, envolvendo as diferentes iniciativas, para que se desenvolvam as capacidades destes agentes no território.

#### **d) Governança e conflito**

O diálogo entre governança e conflito tem se configurado como tabu junto aos operadores das ações de apoio ao desenvolvimento territorial. É consenso a necessidade do enfrentamento do tema, mas não sobre por onde iniciar uma ação concreta nesta direção. O conflito, enquanto abordagem para apoiar o desenvolvimento local e territorial, tem sido muito pouco explorado nas ações territoriais no Brasil nas mais diversas formas e escalas: Meso Regiões do Ministério da Integração, Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil, Arranjos Produtivos Locais, Consórcios de Segurança Alimentar - CONSAD, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Pesca e Aquicultura, etc.. A explicitação do conflito, dialeticamente explicita os campos de alianças, cooperação e parcerias, abrindo novas possibilidades de diálogo entre os diferentes campos presentes no território e possibilitando novos arranjos de poder. Portanto, o conflito é indicador de estrangulamentos que se não trabalhados, podem obliterar o desenvolvimento de dinâmicas territoriais e se bem trabalhados, geraram alternativas inovadoras, gerar sinergias que potencializem dinâmicas modificam estruturalmente a realidade do desenvolvimento do território.

Apesar de pouco explorada, não é uma dimensão negligenciada, visto que a SDT/MDA, por meio de convênio com o IADH e com o apoio de técnicos do CIRAD<sup>13</sup>, o DRS/BB tem desenvolvido ações de capacitação específica para preparar os agentes de desenvolvimento territorial (articuladores estaduais, territoriais e agentes de desenvolvimento sustentável) para entender os conflitos e fazer a gestão destes conflitos. Mesmo na academia, diversos autores já têm chamado a atenção para a necessidade de trabalhar melhor o tema.

#### **e) Consolidação dos arranjos institucionais como espaços de governança**

A governança democrática territorial depende de um ambiente institucional adequado e de espaços legitimados nos quais a concertação público/privado se processa.

---

<sup>13</sup> CIRAD

Esses espaços ou esferas públicas<sup>14</sup> que só poderão cumprir seu papel de transformar em políticas as demandas sociais, se estas chegarem minimamente qualificadas. Para isto é necessário que o território tenha oportunidade de debater com frequência os seus principais problemas. Que as escolas, clubes, associações comunitárias, cooperativas, etc., estejam debatendo o desenvolvimento. Debates temáticos, setoriais, comunitários, municipais, enfim, que o espaço público<sup>15</sup> do território esteja efetivamente buscando alternativas para o desenvolvimento. É necessário, portanto, que os operadores das políticas de apoio ao desenvolvimento territorial, consigam gerar processos de dinamização dos espaços públicos, pois delas depende o bom funcionamento das esferas públicas. No entanto, a consolidação destes arranjos institucionais nas quais a governança democrática se processa no território, necessita para o seu funcionamento, de um ambiente institucional adequado que possa orientar a ação dos atores dentro destas instâncias.

### Consolidação de Arranjos Institucionais (Colegiados Territoriais)

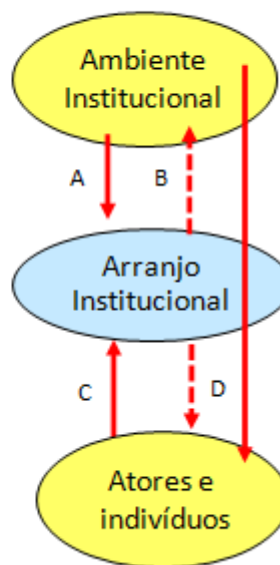
Ambiente institucional - conjunto de grandes normas, regras que orientam acordos e contratos

→ regras do jogo

Arranjo institucional, os acordos e contratos entre agentes específicos

→ como vão cooperar ou competir numa dada situação.

A Instalação de um arranjo institucional se dá quando atores e agentes se propõem a alcançar, determinados objetivos, materializam um plano de trabalho acordado (objetivos, metas, competências e atribuições)



<sup>14</sup> Por esfera pública entendemos os espaços vinculados a estrutura do Estado, com o objetivo possibilitar uma interação entre Estado e demais atores sociais (sociedade civil e atores produtivos). Abordagens aproximadas são encontradas em; Teixeira(2001); Costa (1997); A idéia de espaço público está bastante próxima a conceituação de; Habermas (1997) e Dagnino, E. (2002).

<sup>15</sup> Por espaço público entendemos a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, com institucionalidade de baixa intensidade, marcado por arenas de interação social (op. Cit.;

A figura acima<sup>16</sup> busca demonstrar hipoteticamente as relações de influência entre o ambiente institucional, os arranjos institucionais e os atores territoriais. Nesse esquema, o arranjo institucional territorial está condicionado, por um lado, pelo conjunto de grandes regras que orientam a estrutura e funcionamento do arranjo institucional e o comportamento dos agentes dentro do mesmo(a), e, de outro, pela trajetória particular de cada um destes agentes, seu histórico anterior de êxitos e frustrações em iniciativas similares, seu aprendizado acumulado (c). Os arranjos institucionais locais por sua vez, podem influenciar no aprimoramento do ambiente institucional (b), bem como, são os espaços privilegiados de formulação das diretrizes e revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre a forma de disputa dos diferentes projetos políticos e demais interesses em jogo no território (d). Portanto, as diretrizes, normas e regras deles emanadas, podem, na escala territorial, moldar os comportamentos dos atores, mas para isto é necessário ampliar o grau de institucionalização de novas institucionalidades territoriais.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) seriam dois instrumentos importantes para consolidação de uma política territorial integrada a nível nacional, no entanto estão demasiadamente deslegitimados no interior do governo federal e mais ainda junto aos governos estaduais e municipais. Esta fragilidade parece ter transferido para o Programa Territórios da Cidadania o papel de criar, gradativamente, o arcabouço legal que possa ampliar o grau de institucionalidade do conjunto de ações governamentais que tem a abordagem territorial como referência. No entanto, não há sinais de que isto esteja no horizonte de ações da Casa Civil da Presidência da República, nem do Gabinete do MDA, ou do Ministério do Planejamento, que compartilham a responsabilidade direta na execução do programa. Não há sinais que possam no curto espaço de tempo, emanar um conjunto articulado de diretrizes (normas e regras) que orientem a ação dos ministérios, governos estaduais, governos municipais e atores territoriais, normas e regras que contribuam para maior institucionalização dos territórios, seus arranjos institucionais e seus planos de desenvolvimento.

Referimo-nos aos colegiados e seus planos de desenvolvimento como duas novas institucionalidades fundamentais para o funcionamento do território como espaço

---

<sup>16</sup> Esquema de três níveis proposto por Favareto (MDA, 2005) inspirado em Williamson O. E. 1986



de concertação. O colegiado é por natureza o espaço de encontro para que as negociações se estabeleçam, enquanto que os Planos são os instrumentos de materialização dos resultados das negociações e do monitoramento e avaliação dos acordos produzidos.

Para os arranjos institucionais é necessário produzir diretrizes que orientem sua composição, forma de escolha de seus representantes, temporalidade dos mandatos, forma de como deve se processar o diálogo no interior destes colegiados. Para os planos territoriais, definir padrões mínimos de qualidade e amplitude (multissetorialidade, multidimensionalidade) que garantam uma abordagem territorial, um período de validade de seus conteúdos dentro dos quais servem de referência para o governo na análise e aprovação dos projetos territoriais.

Não se trata de engessar os arranjos, visto que eles têm uma existência para além da relação com o governo federal, para a qual podem e devem definir regras de funcionamento próprias que regulem suas relações internas e externas com agentes não governamentais. Trata-se de sinalizar, com clareza, que para estabelecer um diálogo com o Estado, o Governo Federal, suas políticas e recursos, um padrão de comportamento e procedimentos deve ser estabelecido. Isso implica em melhores mecanismos de responsabilização dos envolvidos na implantação das ações territoriais.

Pouco tem se avançado no sentido do Estado definir um conjunto de normas e regras de funcionamento destas instancias, definindo com mais clareza o ambiente institucional no qual estas instâncias devem operar e que por sua vez pudessem orientar o comportamento dos atores dentro destes arranjos e a sua relação com o estado e com as políticas públicas.

As ações de apoio ao desenvolvimento territorial têm considerado e valorizado, do ponto de vista metodológico, o contexto local e assim favorecido a definição das regras do jogo a partir do contexto local. Isso por si já representa um grande avanço, mas é necessário estruturar um ambiente institucional favorável.

Esse aspecto tem sido pouco problematizado e há pouca reflexão a este respeito, por isso contribuimos com três interrogações que podem ajudar no debate: a forma como estamos implantando os territórios, que normas e regras estão orientando a ação dos atores? Por consequência, que práticas e comportamentos incentivados pelas atuais

regras de funcionamento dos programas e políticas? Estas regras funcionam como mecanismos complementares de incentivo aos processos de formação e capacitação na busca pela incorporação de novas práticas, comportamentos e valores nos territórios?

f) **O papel dos governos locais**

A abordagem territorial e a valorização do caráter endógeno do desenvolvimento não ignoram o peso e a importância das dinâmicas globais e nacionais sobre os espaços locais, o impacto das políticas nacionais e estaduais sobre a realidade local e por isto mesmo que os governos locais adquiram papel estratégico e preponderante na animação, coordenação e liderança dos processos locais e territoriais, principalmente em gerar as condições para a exploração das potencialidades locais (conhecimento, valores e símbolos sociais, capacidade associativa, etc), e para aproveitar as oportunidades do ambiente externo e assim criar os fatores de competitividade do território.

No entanto, é exigida uma nova competência: a capacidade de gerar sinergias, ação cooperada com e entre os atores, de construir um ambiente no qual a gestão do desenvolvimento do território seja compartilhada. As prefeituras municipais cada vez menos têm condições de enfrentar de forma unilateral a coordenação e regulação do processo de desenvolvimento no nível local.

Do mesmo modo, um segmento social (assentados, quilombolas, agricultores familiares, pescadores, etc.) não consegue gerar estratégias para a inclusão social, política e econômica de forma unilateral. Tão pouco, governos, sem um diálogo direto e constante, não conseguem gerar políticas capazes de responder a necessidades destes segmentos sociais. É necessário interagir com as dinâmicas do território.

Em se tratando de desenvolvimento territorial, a articulação das políticas públicas tem como um de seus focos o reforço da base econômica local<sup>17</sup>, ofertando na escala territorial os serviços para o desenvolvimento produtivo e empresarial. Mas no que tange a governança democrática, as administrações municipais devem (Albuquerque, 2008):

- Fomentar, valorizar as diferentes iniciativas de organização dos segmentos sociais.
- Eliminar os obstáculos ao reconhecimento e normatização das formas de

---

<sup>17</sup> A base econômica pode ser entendida como a principal atividade de um território ou a atividade que mais se destaca em termos de geração de receitas, número de empregos gerados ou empresas envolvidas na atividade.

organização da sociedade.

- Descentralizar a informação, os conhecimentos e as decisões, criando mecanismos de diálogo com a sociedade.
- Incentivar a elaboração de planos de desenvolvimento pelas entidades locais e incorporá-los as estratégias de desenvolvimento dos municípios e do território.
- Delegar funções de controle e de serviços a organizações públicas, privadas ou mistas, em acordo com os atores territoriais.
- Coordenar os processos de avaliação conjuntamente com atores locais. Ao adotar a abordagem territorial, os governos locais assumem mais e mais o papel de catalisadores e mediadores, socializando a informação, facilitando a organização das demandas sociais. Isto implica em novas habilidades como:
  - Visão prospectiva do desenvolvimento e capacidade de compartilhá-la com as lideranças locais de forma a animar a elaboração de estratégias territoriais de desenvolvimento.
  - Apoiar os atores territoriais aportando recursos y meios de formação para a gestão do desenvolvimento local.
  - Coordenar as políticas públicas e analisar os impactos locais das políticas setoriais e globais, prestando conta das ações do governo e dos resultados auferidos.

Assumir novas funções e adquirir novas capacidades enquanto administração pública local tem conseqüências importantes sobre um novo modo de realizar a gestão pública. O novo cenário internacional deixa bastante evidente a importância do estado como regulador dos processos econômico e social e políticos. Cabe as administrações locais legitimarem o território como atores importantes na definição das linhas políticas para o desenvolvimento da economia, meio ambiente e bem estas social. O território passa a ser um mecanismo importante de autolegitimação das administrações locais e mecanismo de barganhar maior descentralização de poder e recursos frente às administrações centrais.

No entanto, é evidente a dificuldade que todas as iniciativas têm de articular mecanismos de incentivo que estimulem a participação dos governos locais. De modo bastante especulativo, levantamos algumas razões: primeiro que os mecanismos tradicionais de obtenção de recursos públicos a partir das transferências voluntárias<sup>18</sup> (canais diretos as

---

<sup>18</sup> A da grande maioria dos municípios brasileiros sobrevive das transferências obrigatórias das esferas federal e estadual, tendo uma capacidade muito pequena de captação das transferências voluntárias, que são

gabinetes ministeriais, emendas parlamentares, etc.) continuam tendo resultados mais vantajosos que dedicar tempo nas disputas dos recursos que são colocados a disposição nos colegiados territoriais. Outra motivação seria a partir de uma racionalidade política e não financeira, isto é, as prefeituras se fariam presentes nos espaços de concertação por encherem ali um espaço de ampliação do diálogo com a sociedade, de formação cidadã e controle social sobre o governo, visto que inegavelmente estes espaços apresentam este potencial. Como a participação é baixa, é possível especular em torno da hipótese de esta motivação ao comparecimento dos gestores locais também é baixo. Resta, evidente, que são necessários outros mecanismos de incentivo para que os governos locais se disponham a participar destes espaços. Desenvolver processos de capacitação pode ter efeitos positivos, desde que acompanhados de outros mecanismos de incentivo e coesão.

#### **g) Novas habilidades para a governança territorial**

Por fim, é importante destacar o fato que o processo de apoio ao desenvolvimento territorial tem a responsabilidade de incorporar novos valores, comportamentos, mas também novas habilidades, que contribuem com o desenvolvimento territorial e a governança democrática. Estas habilidades devem ser adquiridas por pessoas e também se incorporar a cultura organizacional dos atores locais. São elas:

- Capacidade de realizar o Planejamento Estratégico. A habilidade de realizar o planejamento participativo exige o exercício de um olhar sistêmico sobre a realidade; capacidade de concertação para que se compartilhem visões de futuro e os cenários futuros como horizontes claros de chegada, leitura crítica da realidade e diretrizes políticas e estratégias técnicas capazes de inovar nas formas de intervenção, provocando mudanças estruturais na realidade política, econômica e social do território;
- Capacidade de estruturar arranjos institucionais e organizacionais que dêem conta de realizar as tarefas do desenvolvimento;

---

basicamente a totalidade dos recursos disponibilizados, via descentralização, para que as instâncias territoriais decidam sua utilização.

- Capacidade de gerenciamento de projetos garantindo maior eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos, envolvendo os beneficiários no ciclo da gestão dos projetos;
- Capacidade de exercer o controle social sobre as deliberações do colegiado e demais instâncias de concertação, para monitorar/avaliar o desenvolvimento territorial, contribuindo para o estabelecimento de um território de aprendizagem;
- Manejar com os meios de comunicação, tradicionais e alternativos de forma a ampliar o controle social sobre o desenvolvimento e dar visibilidade as alternativas contra-hegemônicas de modo a colocá-las no campo das disputas, influenciando o Plano e os projetos territoriais e as formas de organização do território;

De modo reduzido, essas são algumas habilidades, entre muitas, que são necessárias que os atores e agentes do território adquiram ao longo do processo de apoio ao desenvolvimento territorial, de modo a levá-los a uma emancipação política e social e uma relação de interdependência em relação ao Estado e as políticas públicas.

Os municípios brasileiros, cuja maioria depende exclusivamente das transferências orçamentárias das esferas federal e estadual, não têm condições de reunir estas competências. Cabe às demais esferas governamentais, a partir de articulações territoriais, instalar estas competências, seja a partir de unidades desconcentradas, seja através de incentivos a agências territoriais de desenvolvimento, cobrindo as lacunas de competências e serviços essenciais ao desenvolvimento que individualmente os governos locais não conseguem estruturar.

#### **4. Considerações finais**

Passados sete anos do início da implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e dos CONSAD, é possível afirmar que, considerando os esforços e a forma como a abordagem territorial vem sendo adotada em alguns Ministérios, não se trata de modismo. Os avanços alcançados até o momento, junto ao governo federal, materializado nos Territórios da Cidadania, já expressam um compromisso com a mudança na forma de implementar políticas públicas. Isso não significa que ela não corra risco com a instabilidade política

característica da democracia. Mudanças na condução do Governo Federal podem desestabilizar os avanços até agora alcançados. A materialização das iniciativas em tela, e os avanços nos referenciais conceituais, referenciais metodológicos, bem como a experiência acumulada pelos operadores das políticas e programas é bastante significativo, o que possibilita, gradativamente, suprir algumas lacunas da abordagem territorial junto as políticas do governo federal.

Cabe à Casa Civil da Presidência da República acelerar o processo de incorporação da abordagem territorial junto as políticas dos ministérios, indo além da territorialização das políticas, estágio atual em que se encontra a articulação interministerial e de suas políticas junto aos Territórios da Cidadania.

Alguns Ministérios já estão fazendo o esforço de discutir o tema junto a suas equipes e repensar as estratégias operacionais das ações do PPA incorporando a abordagem territorial, mas trata-se de exceções.

É necessário reconhecer também o avanço da abordagem territorial junto aos Governos Estaduais onde vários deles, inspirados no Programa dos Territórios Rurais de Identidade, como Bahia e Sergipe (para citar dois exemplos) estão em grau bastante avançado de sinergia no recorte adotado e na forma de ação junto aos territórios. Outros negociaram ou estão negociando com o MDA a aproximação dos recortes territoriais (com graus diferenciados de aproximação) e avançando na oferta de ações para estes recortes.

É significativo o aumento no número de publicações que trazem o tema do desenvolvimento territorial, demonstrando o avanço que tem se processado na reflexão sobre o tema do desenvolvimento territorial. Apesar de muito aquém das necessidades, é significativo o avanço no número de pesquisas e de pesquisadores dedicados ao tema, assim como é significativo o número de entidades não governamentais e de técnicos que estão se dedicando a ações de implementação do desenvolvimento territorial

As organizações da sociedade civil, sejam sindicais, movimentos populares, redes temáticas que agregam um conjunto amplo e variado de organizações (associações, cooperativas, ONG, etc.), principalmente as que compõem o mundo rural, apesar de estarem articuladas as ações nos territórios, ainda não tem nos recortes territoriais a referência para estabelecer suas estratégias de planejamento e organização

da ação. Isso, de certo modo, reflete o grau de incerteza quanto a institucionalização dos programas e políticas.

Por fim, esperamos ter conseguido levantar mais questões do que dar respostas, reforçando todo questionamento foi no sentido do aprimoramento do que vem sendo feito. A academia tem um papel irrevogável de analisar criticamente as iniciativas e as políticas públicas, mas o Estado e os governos e a sociedade têm uma necessidade inadiável de inovação para acompanhar as mudanças que se dão no interior da sociedade e das demandas sociais. Essa inovação está para além do que a ciência já comprovou como adequado ou possível. Por isso acompanho Max Weber:

"... é absolutamente certo, e assim o prova a História, que neste mundo nunca se consegue o possível se não se tentar, constantemente, o impossível".

## **BIBLIOGRAFIA**

- AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In Relatório Final do Projeto Civil Society and Governance*. 2000.
- Albuquerque, Francisco. *Desarrollo Económico Local y Empleo (DEL +E): material para promotores*. Organización Internacional del Trabajo – Centro Internacional de Formación. 2008
- Bonal, Fellip. Palestra proferida na Mesa Redonda 3: *A articulação dos programas, escalas e atores* in Seminário Internacional Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais: desafios para ação pública. Campina Grande. 2010.
- COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass. The MIT Press, 1992.
- COSTA, Sergio. "*Contextos de construção do espaço público no Brasil*". Novos Estudos Cebrap, 1997.
- DAGNINO, E. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra; 2002

- GUY, Peters. *Political Institutions, Old and New*, In GOODIN R. E. and KLINGEMANN, H. D. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade*. Tomos. Rio de Janeiro. Tempo brasileiro; 1997.
- YOUNG, Iris Marion. *Political Institutions, Old and New*, In GOODIN R. E. and KLINGEMANN, H. D. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- TEIXEIRA, E.C. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.
- WEBER, Max. *O político e o cientista*. 2 ed. Tradução de Carlos Grifo. Lisboa: Presença, 1973.
- WILLIAMSON, O. *Transaction-cost economics: the governance of contractual relations*. In: WILLIAMSON, O. *Industrial Organization*. Cheltenham, UK; Brookfield, Vt.; USA: An Elgar Critical Writings Reader. 1996.