

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas  
Brasil

Giannella, Valéria; Pinheiro Callou, Antonio Édio

A emergência do paradigma de desenvolvimento centrado no território na observação de duas  
políticas no Cariri cearense

Cadernos EBAPE.BR, vol. 9, núm. 3, septiembre, 2011, pp. 803-827

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323227831007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# A emergência do paradigma de desenvolvimento centrado no território na observação de duas políticas no Cariri cearense

The emergence of a territory-based development paradigm through the observation of two policies in Cariri, Ceará, Brazil

Valéria Giannella<sup>1</sup>

Antonio Édio Pinheiro Callou<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo traz à atenção dois casos que representam esforços distintos para a implementação de políticas territoriais norteadas pelo que definiremos de “novo paradigma de desenvolvimento centrado no território”. Em princípio enfrenta-se uma sucinta reconstrução dos significados possíveis dos dois conceitos chave: Território e Desenvolvimento, com o fim de analisar a amplitude semântica deles e a transformação que sofreram ao longo do tempo. Os princípios emergentes, as contradições, os limites e impasses epistemológicos vivenciados nesta fase de transição paradigmática. Nas práticas focadas, busca-se evidenciar a (in)congruência entre as construções teóricas e suas múltiplas possibilidades de aplicação, de acordo com as críticas desenvolvidas na literatura abordada. Conclui-se que o caráter complexo do novo paradigma não se presta a servir de modelo ou receita, mas de referência para a interpretação, coerente e igualmente inovadora, dos sistemas de governo. Afinal, a condição incipiente das políticas observadas transita entre a inércia dos modelos dados e as referências emergentes, prefigurando um longo caminho de convivência forçada, conflitos e desafios a serem superados.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento territorial. Políticas públicas. Novo paradigma. Construção participativa de políticas. Geopark Araripe.

## Abstract

This article brings to light two case which represent different efforts to implement territorial policies guided by what we shall define as a "new development paradigm centered on the territory." We start with a synthetic reconstruction of the possible meanings of two key concepts: Territory and Development, in order to analyze their semantic range and how these concepts have changed over time. The emerging principles, the contradictions, the limits and epistemological

---

Artigo submetido em 18 de março de 2011 e aceito para publicação em 04 de agosto de 2011.

<sup>1</sup> Doutora em Políticas Públicas do Território; Professora adjunta da Universidade Federal do Ceará. Endereço: UFC/Campus Cariri, Av. Tenente Raimundo Rocha, S/N, Cidade Universitária, CEP 63000-000, Juazeiro do Norte - CE, Brasil. E-mail: [valeriagiannella@gmail.com](mailto:valeriagiannella@gmail.com)

<sup>2</sup> Especialista em Comércio Exterior; Mestrando em Desenvolvimento Regional Sustentável da Universidade Federal do Ceará. Endereço: UFC/Campus Cariri, Av. Tenente Raimundo Rocha, S/N, Cidade Universitária, CEP 63000-000, Juazeiro do Norte - CE, Brasil. E-mail: [ediopc@hotmail.com](mailto:ediopc@hotmail.com)

dilemmas experienced in this phase of transition between paradigms is examined. In the practices we aimed to highlight the (in)congruence between the theoretical constructs and their multiple possibilities of application, according to the criticism addressed in the literature review. We conclude that the complex nature of the new paradigm is not to be taken as a model or recipe, but as a reference point for the consistent and innovative interpretation of newly shaped systems of government. After all, the incipient condition of the observed cases oscillates between the inertia of the given models and the emerging reference, foreshadowing a long road of compulsory coexistence, conflict and challenges to be overcome.

**Keywords:** Territorial development. Public policy. New paradigm. Participatory policy making. Araripe Geopark.

## Parte I

### Introdução

A discussão acerca de um modelo de desenvolvimento que seja sustentável é impulsionada, a partir dos anos 90 do século passado, pelos diversos fatores de crise que nossos sistemas econômicos e sociais atravessam. Crise ambiental, econômica e social são faces de um mesmo problema que coloca em cheque as modalidades clássicas de produção do desenvolvimento, considerado o fato que, evidentemente, são estas próprias modalidades que originam a crise em objeto. A concepção do Desenvolvimento típica do século passado, um processo exógeno, importado de fora para dentro por meio de poderosas injeções de capital, tecnologia, *know how* e infraestruturas operadas pelo poder central, aparenta sempre mais sinais de inadequação e de crise. Ela deixa espaço, gradativamente, a partir das últimas décadas do mesmo século, a abordagens orientadas pela busca da indução de processos endógenos que valorizem e aproveitem as características do território. Talvez hoje estejamos num ponto a partir do qual podemos observar as características próprias da nova concepção e cogitar sobre os desdobramentos que ela traz para os sistemas de governo territorial preocupados com a indução do desenvolvimento.

O objetivo deste trabalho, inserido no arcabouço institucional e operacional do Projeto “Pró-Administração, Gestão Social: ensino, pesquisa e prática”, é de se inserir no vasto debate corrente em torno da temática do Desenvolvimento Territorial e suas implicações no campo da gestão, na tentativa de contribuir nele, através da observação de duas políticas de desenvolvimento territorial em curso de implementação no Cariri cearense. Para tanto nos propomos uma reflexão introdutória sobre os conceitos de Território e Desenvolvimento sobre os quais, é claro, existe imensa literatura e possibilidade de resenha e reflexão. Pinçaremos, portanto, entre as múltiplas referências possíveis, algumas que nos parecem mais apropriadas para iluminar e compreender as práticas que observamos, enquanto pesquisadores comprometidos com a transformação dos contextos sociais de referência. Acreditamos que estas práticas são influenciadas por uma nova maneira de se conceber o desenvolvimento territorial, no Brasil e em nível internacional, e que ao mesmo tempo nos possibilitem, ao observá-las, a avaliação de pontos críticos e entraves na relação teoria/prática, neste campo de atuação pelo Brasil afora.

### Procedimentos Metodológicos

O presente trabalho propõe, a partir de uma reflexão teórica da revisão bibliográfica sobre o tema do desenvolvimento centrado no território, lançar um olhar crítico sobre a aplicação destes novos princípios e conceitos observando duas políticas em curso no Cariri cearense. Por se tratar de um ensaio inicial, focado em práticas incipientes, optou-se por construir relatos mais descritivos do que analíticos, ressaltando-se os pontos que permitem evidenciar concordâncias e contradições na emergência do novo paradigma e suas implicações práticas na instalação da gestão participativa do território. O acesso aos cursos de ação nos é permitido, nos dois casos, por projetos paralelos desenvolvidos entre Universidade e outras entidades territoriais e pela presença de estudantes de mestrado (Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável)

que acompanham as experiências observadas e estão envolvidos na presente equipe de pesquisa. Portanto, as principais fontes além da pesquisa bibliográfica foram: A consulta dos documentos oficiais das políticas; a vivência dos pesquisadores junto aos processos de planejamento e ações analisadas; as conversas com os gestores e beneficiários em questão, dando-se prevalência aos dados qualitativos. Aponta-se ao final a intenção de aprofundamento da pesquisa, por meio de dispositivos de pesquisa-ação a serem usados junto aos atores envolvidos nos dois casos estudados.

---

## Reconstrução dos Significados de Território e Desenvolvimento

### Territórios

O destaque recentemente adquirido pelo conceito de Território no âmbito do debate sobre as dinâmicas de desenvolvimento nas sociedades contemporâneas chama atenção por ser aparentemente paradoxal. De um lado, as tendências dominantes de globalização dos processos produtivos, dos padrões de consumo, dos sistemas financeiros e de governança política nos levariam a pensar numa progressiva des-territorialização do desenvolvimento; do outro, observa-se de fato, uma ênfase crescente em como a diversidade dos territórios se relaciona com, e até alimenta os processos de globalização. "Em tese, ao invés de um antagonismo entre local e global, nota-se uma funcionalidade entre as duas escalas" (RIBEIRO e LOIOLA, 2009, p. 194).

Assumimos aqui como hipótese que a ubiquidade deste conceito depende principalmente de sua amplidão semântica a qual, junto com a aparente obviedade de seu sentido, permite falar de território, muitas vezes, sem sentir a necessidade de esclarecer qual o referencial teórico usado e a definição do conceito utilizada.

A palavra Território, como nos lembra Albagli (2004) “deriva do latim *Territorium*, o qual, por sua vez, deriva da palavra “terra” e significa pedaço de terra apropriado”. (ALBAGLI, 2004, p. 27) Ao introduzir a noção de apropriação, a palavra nos remete à dimensão do poder constituído do Estado ou, antes disto, do Príncipe, do qual o território representava o corpo. No entanto, a referência à terra nos remete também, evidentemente, à outra dimensão mais complexa e sutil que é a do elo construído pelas comunidades humanas com a terra que lhes dá morada. Trata-se das dimensões mitológica, cultural, simbólica, do cuidado, da identidade, do pertencimento e da elaboração criativa que o humano faz das condições materiais do seu habitar, e que cria as dimensões materiais e imateriais que dão centro e fundamento à vida em sociedade. De início reconhecemos, portanto, como esta palavra nos coloca num lugar intrinsecamente complexo de cruzamento entre pelo menos quatro dimensões: a física, a jurídica, a social e a simbólica, o que explica também por que a palavra foi apropriada e usada por várias disciplinas as quais, focalizando aspectos distintos, nem sempre conseguiram guardar o porte e a complexidade intrínseca do termo. Um caso exemplar é o da Economia Regional a qual, em volta dos anos 40 e 50 do século passado, propunha uma visão abstrata e modelizada de território apenas como suporte físico mais ou menos condizente à instalação de infraestruturas e das grandes fábricas dedicadas à produção industrial fordista<sup>3</sup>.

Hoje a tendência dominante é de reconhecer a natureza complexa da noção de Território, que extrapola os limites disciplinares para se colocar como conceito denso, capaz de impulsionar análise (conhecimento necessário às políticas) e ação (mobilização social rumo à construção de cenários futuros) no espaço da inter e transdisciplinariedade (RIBEIRO e MILANI, 2009)

Através deste exame sucinto já podemos entender a plasticidade do conceito em observação, e contemplar a amplidão das possíveis definições que apontam quase invariavelmente para a crescente valorização das

---

<sup>3</sup> Sobre as evoluções e revisões paradigmáticas da Ciência Regional contemporânea se veja Benko, (2009).

relações sociais e seus “fluxos”, como nos lembram Zapata, Amorim e Arns (2008, p. 20), “território é um espaço socialmente organizado. Território significa espaço e fluxos, ou seja, lugares e pessoas interagindo. Território significa uma identidade histórica e cultural. São fluxos econômicos, sociais, culturais, institucionais, políticos, humanos. São atores inteligentes organizados que podem fazer pactos, planos, projetos coletivos.” (ZAPATA, AMORIM e ARNS, 2008, p. 20)

Assim, não faz sentido falar de Território abstrato e sim de “Território em uso” (SANTOS, 2005), onde se faz necessário reconhecer e considerar a densa rede de relações cruzadas entre as múltiplas dimensões que se tecem dentro deste conceito: das materiais, físicas e geográficas, às sociais, políticas, de poder, de fluxos informacionais, de costumes, de culturas. Todas estas, imbricadas em processos circulares de influência e condicionamento recíproco, são implicitamente ou explicitamente aludidas quando recorremos ao conceito de Território.

### Os locais

Outra ressalva deve ser feita, pois, ao se analisar o debate focado na questão do desenvolvimento outro conceito recorre com insistência junto ao de Território, sendo este o de Local. Eis mais um conceito multifacetado e potencialmente ambíguo, sobre o qual a literatura recente já é imponente e que nos desafia com sua capacidade de “escorregar” entre uso científico e o que dele se faz pelo senso comum. Eis a tentativa de definição que ainda Albagli (1999) nos traz:

Local, enquanto conceito e enquanto realidade empírica, é uma noção relacional, remetendo aos seguintes principais aspectos: a) tamanho/dimensão, associando-se ao conceito de escala ; b) diferenciação/especificidade; c) grau de autonomia; d) nível de análise e de complexidade, os quais vêm sendo postos em cheque no momento atual. Situado ante o global, local pode referir-se a uma dada localidade (cidade, bairro, rua), região ou nação, constituindo, em qualquer dos casos, um “subespaço” ou um subconjunto espacial, e envolvendo algum modo de delimitação ou recorte territorial, o que se expressa em termos econômicos, políticos e culturais. (ALBAGLI, 1999, p. 182).

Como Território nos remete à palavra terra, o Local alude ao lugar e, de forma paralela ao que fizemos com Território identificando as dimensões físicas, sociopolíticas, econômicas e simbólicas, seria possível proceder com este segundo conceito (ALBAGLI, 1999). Precisamos, portanto argumentar, para antecipar a crítica de que os conceitos de Local e de Território sejam difíceis de se distinguir. “Em alguma medida os conceitos se confundem e aos olhos do leitor se transformam um em outro, a despeito da presença, em cada um deles, de conteúdos históricos que parecem radicalmente distingui-los” (HISSA, 2009, p. 56). Recorrendo novamente a Milton Santos, podemos trazer aqui o conceito de “hibridismo conceitual” e assumir a posição do geógrafo baiano o qual, interrogado sobre as distinções entre os conceitos de espaço, território e lugar, assim responde:

Na verdade eu renunciei à busca desta distinção [...] Houve um tempo em que a gente discutia muito isso [...] Eu acho que são filigranas que não são indispensáveis ao verdadeiro debate substantivo. Eu uso um ou outro, alternativamente, definindo antes o que eu quero dizer com cada um deles. Agora, a retificação que ando fazendo é que não serve falar de território em si mesmo, mas de território usado, **de modo a incluir todos os atores**. (SANTOS, 2006, *apud* HISSA, 2009, p. 57; grifo nosso).

E ainda conforme Hissa “[...] o que anota Milton Santos não valeria apenas para o conceito de Território: não há nada que se sustente **em si mesmo**. Por natureza todos os conceitos estão impregnados de vida social, de experiência cultural, dos olhos do sujeito, do próprio **corpo do mundo** que os contextualiza e lhes concede a sua existência representativa” (HISSA, 2009, p. 57, grifos do original).

## A trajetória do conceito de desenvolvimento

A preocupação com o Desenvolvimento talvez tenha sido um dos mais fortes catalisadores de atenção nas ciências sociais aplicadas no XX século sem que se aparentem sinais de queda deste interesse até hoje.

É pelo menos a partir do ano de 1940 – e com intensidade ainda maior depois da Segunda Guerra – que o debate teórico sobre o conceito de desenvolvimento vai se desdobrando de forma ininterrupta, acirrado pelos impactos devastadores do grande conflito e a necessidade dos países centrais do sistema capitalista de relançar o próprio crescimento enfrentando, entretanto, o desafio de dirimir as contradições maiores em termos de concentração de riqueza e paralela exclusão social. (GIANNELLA, 2006, p. 2).

Surpreende-nos hoje a constatação de que este conceito, aparentemente tão natural e imprescindível no nosso arcabouço conceitual, apareça pela primeira vez em 1949, no ponto IV do discurso do então Presidente dos Estados Unidos de America, Harry S. Truman, o qual, depois de ter qualificado de “subdesenvolvidos” os países do hemisfério sul do mundo, avocava aos EUA e aos demais países industrializados o papel histórico de ajudar os primeiros a sair daquela condição infeliz para juntar-se ao clube dos países modernos, industrializados e prósperos (SACHS, 2000). Com esta simples operação retórica, obviamente suportada por uma ampla e poderosa institucionalização do setor da “ajuda ao desenvolvimento” se dá forma à percepção de que exista uma linearidade de percurso entre desenvolvimento e sub-desenvolvimento e que a saída, unívoca e certa, para superar esta segunda condição seja o crescimento econômico (RIBEIRO e LOIOLA, 2009)<sup>4</sup>. Constrói-se assim a natureza transcultural e validade universal do conceito de Desenvolvimento, o qual se torna o objetivo absoluto e indiscutível de qualquer país e território. Como argumenta Rist (2001) de forma contundente, a partir de então mais de um bilhão de habitantes do planeta são considerados e oficialmente rotulados de subdesenvolvidos, independente de qualquer identidade e pertencimento geográfico e cultural (africanos, latino-americanos, asiáticos...) e de qualquer análise e interpretação apurada das razões histórico-políticas e sociais que determinaram aquela situação. O subdesenvolvimento é simplesmente um estado de falta que pode ser preenchido, através do recurso às medidas técnicas cientificamente fundamentadas que a civilização ocidental proporciona<sup>5</sup>. Não entraremos aqui no balanço entre ganhos e perdas que este movimento gerou para os “objetos” de tal operação, os tais subdesenvolvidos (SACHS, 2000; RIST, 2001) até porque, provavelmente, seria um balanço parcial e não conclusivo. Todas as análises que ainda hoje avançamos são parte, sem dúvida, desta história, apesar de terem se gerado ao longo dela algumas rupturas e redefinições de eixo que nos levam ao ponto em que nos encontramos.

Uma destas rupturas é a que nos leva do modelo desenvolvimentista clássico (BRESSER PEREIRA, 2006) ao que hoje frequentemente se define como Desenvolvimento Territorial ou Local, que é contíguo ao outro referencial hoje (retoricamente emergente) que é o de Desenvolvimento Sustentável (VEIGA, 2005). O

<sup>4</sup> Se veja o que alega Rist (2001) sobre o poder da retórica em construir a realidade: “Voilà donc bien des raisons de considérer le Point IV comme l'acte inaugural d'une nouvelle ère. Non pas que la réalité soit créée par les mots, mais parce que certaines formes du discours traduisent plus fidèlement que d'autres la réalité en train de se faire, parce que certains textes parviennent mieux que d'autres à mettre en évidence l'épistémè d'une époque. Enfin, et c'est l'aspect performatif du texte, parce que le pouvoir ne consiste pas nécessairement à transformer la réalité, mais à la problématiser différemment, à en proposer une nouvelle représentation pour provoquer l'illusion du changement. Tout cela est ici réuni et marque par conséquent un moment important dans l'incessante réinterprétation de la métaphore de la croissance : le pouvoir appartient toujours à celui qui sait se rendre maître des mots” (RIST, 2001, cap. 4. disponível em rede).

<sup>5</sup> “De plus, en définissant le “sous-développement” comme un état de manque, plutôt que comme le résultat de circonstances historiques, et les “sous-développés” comme des pauvres, sans s'interroger sur les raisons de leur dénuement, on fait de la croissance et de l'aide (9) conçues en termes technocratiques et quantitatifs (10) la seule réponse possible. Ainsi, à partir de 1949, plus de deux milliards d'habitants de la planète vont le plus souvent à leur insu changer de nom, être considérés “officiellement” [...], ils ne seront plus Africains, Latino-Américains ou Asiatiques (pour ne pas dire Bambaras, Shona, Berbères, Quechuas, Aymaras, Balinais ou Mongols) mais simplement “sous-développés”. (RIST, 2001, cit.)



primeiro (o modelo clássico) assume a perspectiva da industrialização como caminho mestre com vistas à modernização desejada e o território enquanto base mais ou menos propícia, em termos funcionais, à sua própria implantação; este modelo desconhece especificidades e asperezas; promove uniformidade, homogeneização e, ao mesmo tempo induz, de forma que se tornará progressivamente clara, desigualdade social e degradação ambiental. Nessa visão, os três termos: desenvolvimento, industrialização e modernização se implicam um com o outro num jogo de espelhos. O conceito e a própria materialidade do território, nessa primeira visão, permanecem negligenciados (RIBEIRO e LOIOLA, 2009). Um conjunto de fatores empurrou o avanço de uma visão crítica sobre essa primeira visão (STIGLITZ, 1998). Os momentos de crise (econômica, ambiental social) são ocasiões para refletir e rever modelos, reconsiderar nexos já tidos como óbvios e se abrir para que novas visões possam emergir. Em particular o que surge, a partir dos anos 70 do século passado, é a inadequação da visão unívoca, centralizadora e sempre importada de fora para dentro, do desenvolvimento. Na relação emergente Desenvolvimento/Território o que ressaí é principalmente a multiplicidade e flexibilidade dos caminhos a serem trilhados com vistas ao desenvolvimento, a importância dos chamados “ativos territoriais”, elementos materiais e imateriais, mercantis e não-mercantis, capital social, identidade, cultura, capacidade de inovação e gerenciamento de conflitos. É recorrente a observação de que, o que deu certo em determinada ocasião pode fracassar noutra, e que, portanto, não existe receita pré-definida. Esta complexidade nova que surge ao se analisar e interpretar o fenômeno do Desenvolvimento e ao se reconhecer o seu caráter eminentemente idiossincrático, contribui com a atualidade do discurso em torno do Desenvolvimento Local e, ao mesmo tempo, com sua “viscosidade” (AMARAL, 2001; CACCIA-BAVA, PAULICS e SPINK, 2002; OLIVEIRA, 2002).

---

### **Novos modelos, novos rumos, novas relações entre desenvolvimento e território**

Várias crises se ocuparam de abalar a autoridade e a indiscutibilidade do modelo unívoco de desenvolvimento baseado na modernização das forças produtivas, por meio da criação de grandes estruturas industriais polarizadoras. A possibilidade de se pensar em outros modelos aparece, quase que por acaso, em países centrais do sistema capitalista. Como relatado por Bagnasco (1977), o sociólogo que, primeiro, ilumina o fenômeno da “terceira Itália”, no fim dos anos setenta, em conjunção com o deflagrar da crise do modelo de industrialização fordista-taylorista e do avanço da percepção das crises ambiental e social: o olhar sociológico tende a mudar de foco com respeito ao passado. Ao invés de específicas formas econômicas contornadas por uma sociedade, passe-se a observar a especificidade de formas sociais e culturais que acabam formatando economias particulares. E a partir deste novo olhar que começam a aparecer elementos antes nunca relevados pela análise econômico-sociológica: a função crucial de elementos de coesão social como a família, a homogeneidade cultural, de ideologias e valores, testemunhada também pela presença dominante de uma específica subcultura política, concretizada na afiliação majoritária a um determinado partido político<sup>6</sup>.

O modelo da “terceira Itália” (BAGNASCO, 1977) e o novo entendimento que ele alimenta em torno do conceito de Desenvolvimento chama a atenção internacional em âmbito Europeu e Latino-Americano (CASSIOLATO e LASTRES, 1999; AMARAL, 2001; COCCO e GALVÃO, 2001; COELHO, 2001). Distritos industriais, Sistemas de Inovação Local, Arranjos Produtivos Locais (APLs), Clusters, ..., as terminologias podem variar, mas o que ressaí é a nova possibilidade de se pensar a indução do

---

<sup>6</sup> “Il punto di vista sociologico tendeva a spostare l'attenzione da specifiche forme economiche con intorno una loro società, a specifiche forme sociali con una loro particolare economia” e mais ainda: “Il modello del distretto industriale, come si è detto, si riferisce a un particolare modo di produrre e insieme a una contestuale forma di riproduzione delle risorse sociali necessarie al suo funzionamento: ciò chiama in causa una specifica cultura locale e istituzioni congruenti. La ricerca ha infatti confermato l'importanza della famiglia e del capitale sociale nel funzionamento delle economie locali, (...) ha inoltre indicato - nelle zone più tipiche - il carattere particolare dei sistemi politici locali, caratterizzati dalla continua e netta prevalenza di un partito, definibili dunque come «subculture politiche territoriali», custodi di una identità” (BAGNASCO, 2001, p. 9)

Desenvolvimento não mais por processos centralizados e polarizantes e sim por meio de descentralização e difusão. A pequena e média indústria necessita de pequenos investimentos iniciais, ao invés das macroestruturas e dos maciços investimentos necessários para alimentar o modelo clássico. A flexibilidade de organização e rapidez na resposta às mudanças ambientais, ao invés da rigidez e da lentidão das macroestruturas. Mas, além de tudo, é exatamente a relação com o território que se destaca como a revirada fundamental na mudança de modelo. De estruturas industriais indiferentes ao território ou que, no máximo, o usavam como infraestrutura ou estoque de recursos a serem aproveitados, passa-se para uma visão em que a própria origem e os êxitos dos sistemas difusos e descentralizados de empresas podem ser entendidos – e sucessivamente direcionados – a partir de específicas características socioculturais: existência e qualidade do capital social e humano, atitude para a inovação e o risco, homogeneidade e coesão de visão do futuro. Essas dimensões, entremeadas às físico-ambientais, integram um novo modo de se conceituar o território e de vê-lo, a partir desta conceituação, como **base concreta das possibilidades do desenvolvimento**.

Contudo, com essa nova visão, as teorias e práticas de indução do desenvolvimento mudam completamente. Já não se pode pensar na simples injeção de recursos financeiros, tecnológicos ou na infraestruturação enquanto dimensões suficientes para o desenvolvimento local acontecer. Para que um sistema produtivo local inovador se instale e se consolide, é necessária uma abordagem de **intervenção sistêmica e articulada**, capaz de interferir com dimensões aparentemente longe da econômica: identidade cultural e visão de futuro, formação e manutenção do capital social e humano, criação de um *milieux* propício à criatividade e à inovação, vontade e capacidade de competir e de cooperar. Ao mesmo tempo e num outro nível implica a presença de governos locais e supralocais capazes de jogar múltiplos papéis: promover, facilitar, regulamentar, e estabelecer mecanismos eficazes e democráticos de governança territorial. “O sucesso dos “distritos” repousa não exatamente no econômico, mas, sobretudo, no social e no institucional.” (AMARAL, 2001, p. 13).

---

### As contradições no discurso do desenvolvimento

Para finalizarmos este roteiro entre vários conceitos de grande magnitude, podemos traçar algumas reflexões críticas, ao reconhecer que existem tendências do nosso pensamento mais profundas e difíceis de modificar do que se pensa. É possível afirmar que, hoje assim como ontem, existem implícitos indiscutíveis que fundamentam o próprio discurso do desenvolvimento, apesar da retórica que frisa a multiplicidade dos percursos locais com vistas a esse objetivo. Esses princípios básicos fazem parte do senso comum e até parecem assemelhar posições políticas e técnico-científicas diferentes. Os temas da inclusão social e da sustentabilidade já fazem parte de um receituário comum e, além disso, o cerne do todo discurso desenvolvimentista são, ainda, o crescimento econômico, a ampliação dos mercados, das forças produtivas e do acesso ao consumo. Trata-se, de fato, de uma versão atualizada de modernização pelo meio privilegiado da industrialização, hoje descentralizada (APLs, Clusters e Sistemas produtivos Localizados) enquanto ontem era polarizadora. Este modelo é difícil de se problematizar como já foi no passado. O discurso da sustentabilidade muitas vezes não passa da retórica, pois, de fato, a crise do paradigma moderno, que pretendeu dominar a natureza e controlar as sociedades humanas por meio da racionalidade instrumental, ainda não foi completamente introjetada e não aparecem com clareza quais os novos caminhos que se abrirão quando realmente começarmos a perceber que é possível se buscar outros objetivos. Isso é o que sugere, se levada a sério, a crise ambiental em dramática aceleração, assim como a crise dos sistemas técnicos de planejamento os quais, apesar das referências recorrentes à complexidade, mostram-se demasiadamente reducionistas e inevitavelmente falhos diante dos sistemas socioculturais com sua complexidade e racionalidades múltiplas.

Este aspecto específico chama atenção uma vez que abraçamos a idéia de que a indução do Desenvolvimento precisa de muito mais do que de políticas econômicas e remete necessariamente às dimensões educacionais, sociais, das identidades, das culturas etc. De fato, já é consenso que é preciso intervir em todos estes campos para criar uma ambiência propícia ao desenvolvimento onde esta já não existe (RIBEIRO e LOIOLA, 2009).



Encontramo-nos aparentemente diante de um ponto cego, pois é evidente que as capacidades de planejamento, direção e controle exercíveis pelos tecno-sistemas são minguantes, enquanto a necessidade de planejamento e de direcionar os processos de transformação parecem crescer além do limite (GIANNELLA, 2007, p.12). Que forma assumirá um planejamento orientado pela assunção radical da inexistência de qualquer racionalidade sinóptica e absoluta e de referências quais a “ecologia de saberes” (MORIN, 2000 e 2004; MORAES, 2008; SANTOS, 2008; SANTOS e MENESES, 2010) ainda não conseguimos enxergar completamente<sup>7</sup>. É a partir desta situação de “impasse epistemológica”, e de profunda consciência dos limites intransponíveis dos nossos sistemas cognitivos que nos debruçamos na observação das práticas. No caso específico, de duas políticas de desenvolvimento e gestão territorial que ocorrem no território do Cariri Cearense, Nordeste, Brasil <sup>8</sup>. Elas nos permitem observar de perto os esforços, limites e contradições que o novo paradigma encontra ao se tentar materializá-lo.

---

### As Exigências Geradas pelo Novo Paradigma nos Sistemas de Governo Territorial.

Antes de debruçarmo-nos na observação dos dois casos, é oportuno apontar aqui algumas consequências que a assunção do novo paradigma descrito acima traz para os sistemas de governo e a implementação de políticas voltadas à indução do desenvolvimento territorial. Trata-se de novos desempenhos que, em princípio, a abordagem do desenvolvimento, entendido como desenvolvimento territorial ou local, pede aos sistemas que pretendem operar com vistas a tal objetivo, e que é interessante destacar para termos chances sucessivas de observação do que acontece no bojo das práticas concretas.

Sistematizando as considerações anteriores, o que chamamos de novo paradigma se caracteriza por elementos quais:

- Multisetorialidade da ação considerada necessária para aumentar as probabilidades de eficácia da intervenção em prol do objetivo “desenvolvimento”;
- Visão sistêmica e de longo prazo, apoiada na constatação de interconectividade e integralidade dos componentes tratados, que constituem as diversas dimensões da sustentabilidade;
- Descentralização da ação de governo, baseada na ideia de que, maior a proximidade com as demandas dos cidadãos, maior a possibilidade de suprir os bens públicos que eles requeiram;
- Governança, entendida como efeito de governo resultante da ação coordenada, cooperativa e ou conflitante, do sistema ampliado e fluido que inclui não apenas as instituições públicas e sim as empresas e as entidades organizadas da sociedade civil;
- Participação, enquanto necessidade reconhecida de inclusão dos múltiplos atores tradicionalmente excluídos do desenho das políticas, com finalidade de ampliar as áreas de consenso, a eficácia e a eficiência das políticas;

---

<sup>7</sup> O conceito de ecologia de saberes remete à discussão paradigmática que se desdobra com força desde as últimas décadas do século passado. Nela a presumida superioridade da ciência a qualquer outro sistema de saberes é criticada com base na impossibilidade de se estender e provar a relevância para o mundo contemporâneo dos pressupostos idealizados que fundamentam a empreitada científica: possibilidade de observação objetiva e isenta de assunções de valor, visão sinóptica, precisão, rigor, consistência, previsibilidade com base na identificação dos nexos de causa-efeito e da racionalidade dos sistemas observados. A crítica pontual de cada um destes pressupostos leva a uma visão renovada de ciência; à emergência de um novo paradigma, definido por muitos de pós-positivista por contraste com o positivista que dominou no passado. A noção de “ecologia de saberes”, por analogia com a visão ecossistêmica, nos traz num campo de convivência entre diversos discursos e práticas de saber, e levanta as novas problemáticas do possível conflito e da busca do diálogo e da consistência entre visões de mundo e relativas formas de conceber o conhecimento.

<sup>8</sup> Trata-se, contudo, de observações iniciais que serão desenvolvidas e aprofundadas como pesquisa no âmbito do projeto Pró-ADM.

- Reconhecimento da importância do “capital social”, isto é, daquele conjunto de qualidades que fazem com que um contexto local saiba se dispor ao “jogo de time” e cooperar, inclusive com as iniciativas próprias de atores alheios por natureza e escala.

Embora a referência ao novo paradigma do desenvolvimento esteja em expansão, ainda chama atenção a discrepância entre os elementos aqui destacados e as modalidades clássicas de operação dos sistemas de governo e gestão territorial. Observando a atividade governamental, ela continua se caracterizando pela marcada setorialidade: as lógicas, as práticas, as prioridades e procedimentos de ação de cada setor, departamento, secretaria, ou ministério, são diferentes, estanques e, não raramente, conflitantes. As auspiciadas visão sistêmica e ação integrada ainda estão longe de serem incorporadas pelos sujeitos do governo territorial. A visão sistêmica dos problemas e de suas soluções é dificultada, antes ainda de que pela arraigada visão setorial, pela nossa própria educação, baseada em sistemas disciplinares, extremamente rígidos, e onde a inter ou transdisciplinariedade são conceitos e instâncias exóticas, por mais que, ocasionalmente, apontadas como caminhos necessários e promissores. A ação integrada, típica de processos de governança bem-estruturados, capaz de criar sinergia entre setores diferentes de uma só ou de múltiplas entidades, incluindo com isso a interação entre sujeitos tradicionalmente considerados públicos (federais, estaduais ou municipais) ou privados (sujeitos com finalidades lucrativas ou não), apresenta-se mais como alvo distante e difícil de se alcançar do que como um dever óbvio, norteador de qualquer ação de governo que se pretenda tal.

A participação dos sujeitos tradicionalmente excluídos do desenho e da implementação das políticas territoriais, tão acalentada pela retórica dominante, encontra, de fato, obstáculos imponentes à sua realização dentro do sistema posto de governo territorial, sendo eles de ordem epistemológica, cultural e política. A dimensão política é a mais evidente e debatida, pois a participação pretende ampliar os espaços de interferência da sociedade nas decisões públicas, colocando em discussão uma visão ainda patrimonialista da política, onde essa é fato particular, coincidente com o interesse de algum poderoso ou de restritas cúpulas. Mas, o que se tende a esquecer é que esta dimensão política é apenas a camada mais superficial de um dispositivo de tratamento das questões públicas que encontra nas dimensões epistemológica e cultural fundamentos e raízes bem mais profundas. A retórica da participação esconde, de fato, a convicção ainda dominante de que as visões científica e técnica dos problemas são as únicas e legítimas donas da verdade (MORIN, 2000; MORAES, 2008; SANTOS, 2008; SANTOS e MENESES, 2010) e chama, portanto, “sujeitos leigos” (não acadêmicos e não políticos) à mesa das decisões sem, no entanto, em nada mudar as regras do jogo (DENHART, 2012). É aqui que intervém a dimensão cultural, pois, sobreposta a uma epistemologia cientificista e tecnicista, intrinsecamente autoritária e excludente, se enxertam as subculturas, burocrática, acadêmica, política, e dos diversos grupos sociais, cada uma altamente autorreferencial, despreparada para o diálogo e a escuta do outro, e, em muitos casos, descrente da própria possibilidade de participar, isto é, de se poder jogar de outras e novas formas o jogo do poder, da decisão e do governo.

Ainda na dimensão cultural pode se identificar uma forte responsabilidade pelo que diz respeito à atualização dos requisitos de descentralização e governança os quais esbarram em princípios desde sempre incorporados pelo ethos dos servidores públicos. A saber, os da hierarquia e da busca de controle e direção centralizados, assim como a crença na racionalidade linear e instrumental como base de explicação da realidade e prescrição sobre ela (DENHART, 2012).

Por fim, ao tocar a relevância do capital social enquanto fator crítico de implementação do novo paradigma, cuja existência possibilita ou, pelo menos, facilita grandemente qualquer política de indução do desenvolvimento centrado no território, estamos falando de um fator imaterial, difícil de se contornar e de se reproduzir, caso não esteja já presente nos vários contextos de atuação.

Sumarizando estas considerações, podemos dizer que as características tradicionais dos sistemas de governo do presente vão sistematicamente de encontro aos requisitos teoricamente necessários para se ter as maiores chances de implementar com eficácia o paradigma emergente de desenvolvimento centrado no território. São sistemas centralizadores, burocráticos, baseados na hierarquia e na setorialidade da ação, fundamentados no

princípio da racionalidade linear, instrumental e abstrata, imbuídos no desempenho das funções de planejamento, direção e controle, consequentemente concebidos. A possibilidade de informação perfeita, previsibilidade, linearidade, possibilidade de cálculo, que são sempre pressupostos implícitos na operação dos sistemas gerenciais e de governo tradicionais, esbarram repetidamente na estrutura complexa, imprevisível, incerta, estruturada em rede e, portanto, não governada por uma racionalidade linear das realidades que se pretende governar. Assim, cientes da discrepância assinalada entre as características próprias dos sistemas de governo que, idealmente, poderiam implementar o paradigma emergente e as características dos sistemas concretos de governo, nos direcionamos à observação e descrição dos dois casos que elegemos como sujeito de estudo.

## Parte II

### Duas Políticas e Um Território

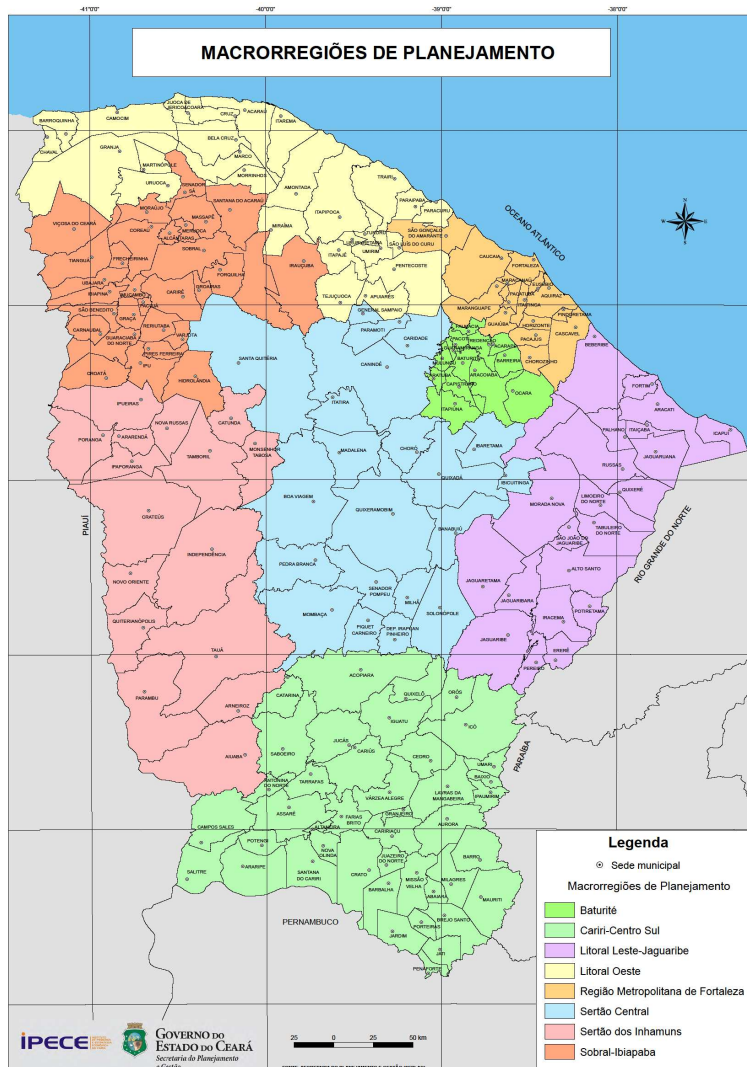
#### Território e territorialidade numa perspectiva histórica do Cariri

A região escolhida para análise deste estudo está localizada no extremo sul do Estado do Ceará à aproximadamente 560 km da capital Fortaleza, num território fronteiro com os Estados de Pernambuco, Paraíba e Piauí, cuja contigüidade forma uma importante mesorregião do Nordeste brasileiro, conhecida como mesorregião do Araripe. Por ter uma localização que facilita os fluxos humanos no semiárido, equidistante da maioria das capitais nordestinas, e por constituir-se num verdadeiro “oásis” no meio do sertão, formou com suas adjacências uma genuína “bacia cultural”, destino ou passagem de diversas etnias e culturas, conforme Frederico Costa (2006):

Considerado de diferentes pontos de vista, o Cariri, a Chapada do Araripe e o Alto Sertão paraibano constituem uma região geográfica bem definida, com características geográficas comuns, identidade cultural própria, sentido de pertença e vocações econômicas complementares. Trata-se de um espaço interestadual de relativa homogeneidade edafoclimática, com solos profundos e bem drenados, relativamente férteis, apropriados a diferentes culturas agrícolas, segundo os micro-climas que se situam na suave transição entre os vales úmidos e o semiárido. (COSTA, 2006, p. 5)

Figura 1

Mapa do Ceará com Localização da Região do Cariri



Fonte: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/122x.htm>

Tais características revelam o Cariri como um território diferenciado, com particularidades que evidenciam dicotomias e movimentos de integração existentes entre o global e o local, o tradicional e o inovador, favorecendo a reflexão sobre os processos de desenvolvimento territorial emergentes, a partir da observação de políticas públicas, conforme proposição deste estudo. Proposição desafiadora para uma região atravessada por múltiplos recortes administrativos definidos pela dimensão sociopolítica de âmbito local, estadual e nacional, que representam a flexibilidade das suas redes sociais e os atuais dilemas de fragmentação e/ou sobreposição de esforços governamentais.

Buscando nas suas origens estes elementos subjetivos, percebemos que a região tem sido um “palco” de disputas territoriais desde a presença dos seus primeiros habitantes. Seu nome faz referência a um dos ramos indígenas brasileiro: Os Kariris-Sabujas de Ehrenetch, Nação que dominava grande parte das terras do interior nordestino, cujo significado, no dizer do Porto Seguro, expressa um ser tristonho, calado e silencioso (CARIRY, 2001). Estes povos, senhores das terras do Araripe (Rio das Araras), foram considerados pelos

colonizadores como "valentes e de terrível resistência, talvez os de mais persistência que os portugueses encontraram" (ABREU, 1988). Razão pela qual foram praticamente expulsos ou dizimados pelos colonizadores da época. Curiosamente este traço de resistência permaneceu por várias gerações posteriores, expresso nos movimentos revolucionários e lutas pela independência regional, delineando assim uma identidade cultural ativa. Este e outros comportamentos idiossincráticos e recorrentes entre as distintas culturas nativas e colonizadoras que habitaram este espaço, nos revelam o quanto a dimensão física do território pode entremear as demais dimensões na formação da identidade local. Em particular no Cariri, o meio ambiente sempre pode ser observado "em filigrana" nos diversos elementos da matriz cultural, como: nas artes, nos processos produtivos, na religiosidade, dentre outros aspectos.

Outro aspecto relevante para se entender o sentimento de pertença regional que povoa o imaginário dos seus habitantes é a condição favorável de sobrevivência representada pela evolução da economia local, que apesar de oscilar entre momentos de expansão e retrocesso, sempre evidenciou, no inconsciente coletivo, vantagens comparativas frente às terras circunvizinhas menos favorecidas, vantagens estas alicerçadas nos seus ativos naturais e culturais constituídos ao longo do tempo.

Em seu conjunto, este Território é marcado por características microclimáticas e ambientais destacadas, pela presença da Chapada do Araripe, da Floresta Nacional Araripense (primeira Área de Proteção Ambiental no Brasil), de características hídricas e vegetacionais que levam a considerar a região "uma oásis no sertão"<sup>9</sup>, das já citadas características geopaleontológicas reconhecidas pela instituição do Geopark Araripe, por características marcantes de espiritualidade ligadas às figuras dos Beatos e do Padre Cícero Romano Batista que geram periodicamente romarias de grandes proporções para a cidade do Juazeiro do Norte. No geral, a marcada identidade cultural que a região apresenta nos remete, conforme relatado acima, ao resultado da interação de condições, geográficas, físicas, sócio culturais, políticas e culturais. Aqui a serra e o vale, a farta presença da água em plena região semiárida a presença destacada de comunidades quilombolas e indígenas, que contribuem para as inúmeras celebrações, festas e rituais, o artesanato variado e eclético em suas manifestações (couro, madeira, palha, renda, cerâmica, xilogravura) compõem um conjunto de característica e forte individualidade que chega a participar da cultura popular brasileira com alguns destacados artistas eruditos e populares. Completa o conjunto descrito a presença de uma boa articulação em termos de organizações sociais, fóruns, organizações não-governamentais e comitês.

Na década de 1930 o Cariri se destacava na então economia rural, chegando a representar cerca de 30% do PIB estadual, através de uma pujante produção agrícola e significativo movimento comercial alimentado pelo crescente fluxo de comerciantes e peregrinos religiosos que visitavam a região. Atraídos pela figura religiosa e carismática do Padre Cícero, estes "forasteiros" trouxeram consigo uma cultura empreendedora que mais tarde (década de 1970) iniciaria o nascimento de conglomerados econômicos e arranjos produtivos locais de destaque como o de jóias folheadas, calçados sintéticos, confecções, turismo e comércio varejista (CALLOU, 2005). Atualmente, estas atividades, somadas aos serviços de educação e saúde, exercem sua influência num raio aproximado de 200 km de extensão, e atingem uma população de aproximadamente 2 milhões de habitantes.

Apesar de a região ganhar destaque nacional e internacional com base no fenômeno religioso e nas excepcionais características geológicas, ela continua sofrendo, nos anos seguintes (décadas de 1980 e 1990), com a minguante capacidade de investimentos do Estado e da União que concentraram esforços no litoral e nas regiões metropolitanas. Isto ocasionou a diminuição proporcional da sua participação no PIB Estadual, passando ao patamar de 7%, e causando um distanciamento político ainda maior com o centro de decisões do Estado, a capital Fortaleza.

---

<sup>9</sup> O Estado do Ceará, dentre os Estados integrantes da bacia sedimentar do Araripe, sobretudo o Território do Cariri, possui o maior número de fontes naturais – 294 unidades que, corresponde a 85% do total de fontes cadastradas.



Mais recentemente, a região encontra um caminho de desenvolvimento intenso e desordenado, e talvez ganhe com isso um lugar na agenda política estatal conforme uma abordagem aparentemente compatível com o novo paradigma que aqui estamos descrevendo. O Cariri se torna objeto de múltiplas políticas visadas à aceleração do desenvolvimento com base nos seus ativos territoriais. No entanto, se hoje a região não se apresenta mais como território esquecido pelas políticas públicas, a concentração de iniciativas não desdobra necessariamente em resultados positivos, sendo a fragmentação, setorialidade e falta de coordenação alguns dos principais limites observáveis.

---

## A política dos Geoparks

Geopark é uma área com expressão territorial e limites bem definidos, que contém um número significativo de sítios de interesse geológico, com particular importância, raridade ou relevância cênica e estética, relevante interesse histórico-cultural e riqueza em biodiversidade. Estes sítios que reportam a memória da terra fazem parte de um conceito integrado de conservação, educação e desenvolvimento sustentável. Este conceito foi desenhado a partir da criação da Rede Européia de Geoparks (REG) em 2000, uma organização independente focada inicialmente na proteção da geodiversidade e promoção da herança geológica junto ao público geral.

A trajetória de construção das Redes Europeia e Global de Geoparks configura-se neste contexto uma experiência pretendidamente inovadora derivada da intenção de proteger o patrimônio geológico dos efeitos da degradação crescente, rapidamente ampliada para a proposta de um modelo de desenvolvimento sustentável, modificando o porte e as implicações do programa nos territórios em que se aplica. Conforme um dos fundadores e “ideólogo” dos Geoparks, Guy Martini, o prefixo Geo de Geo-Park refere-se não apenas ao de Geo-logia (o estudo da terra) aludindo também à Gaia, a Deusa da Terra, a mãe Terra da mitologia da Grécia Clássica. Podemos complementar pensando que, em 1979, a “hipótese Gaia”<sup>10</sup> é lançada pelo cientista James Lovelock, o qual avança com o uso desta palavra a ideia do planeta Terra como uma entidade vivente. Ao assumirmos a referência de Gaia como base do conceito de Geopark, muda imediatamente a amplitude das políticas de preservação e valorização que ele pode inspirar. Deixa imediatamente de ser algo técnico, que interessa apenas a geólogos ou paleontólogos, para se tornar de interesse geral. “O conceito de Geopark não é um conceito acabado e sim uma ideia em construção, que envolve o imaginário das populações envolvidas em cada situação e em cada sítio patrimonial a ser preservado. Temos assim uma visão etnológica e uma visão etnocultural interagindo e definindo um roteiro para cada caso”<sup>11</sup>. A aposta dos Geoparks, acatando esta sugestão, está na possibilidade de se legitimar e valorizar o rico patrimônio simbólico e cultural que caracteriza as populações latino-americanas em seu vínculo com a Terra e fazer deste vínculo o eixo estruturante da proposta.

Hoje, o Programa dos Geoparks se tornou uma política para indução do desenvolvimento em territórios “de relevância científica”, respaldada num contexto internacional de colaboração. Este modelo representa uma proposta concebida do global para o local com orientações e princípios a serem observados pelos diversos territórios contemplados, que passam a ser avaliados periodicamente pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Nesta situação, o diálogo entre o global (UNESCO) e o local (cada território interessado) é um ponto crítico e se reconhece no protagonismo social e na mobilização de mecanismos de promoção do bem-estar das comunidades locais, fatores cruciais para se induzir um processo endógeno de desenvolvimento. Na lista a seguir destacamos alguns pontos estruturantes desta proposta:

---

<sup>10</sup> Se veja a página: <http://www.cfh.ufsc.br/~pduarte/hipotesegaia.html>; Uma tradução do trabalho de Lovelock em português é Lovelock (2006).

<sup>11</sup> <http://geoparkararipe.blogspot.com/2008/11/os-conceitos-do-prof-guy-martini.html>.



1. Definição dos limites territoriais que atendam não só às especificidades científicas, mas ao ambiente cognitivo, formador da territorialidade e da identidade cultural;
2. Legitimidade da proposta junto aos atores locais através da educação, governança participativa e mobilização da comunidade, principalmente no tocante a integração desta às outras propostas desenvolvimentistas pré-existentes no território;
3. Tradução da linguagem científica sobre a importância da geodiversidade e sua proteção para o grande público, considerando as enormes disparidades de escolaridade e renda entre as comunidades envolvidas;
4. Conciliação dos interesses científicos de setores “acadêmicos” das Universidades com a necessidade de ampliação da estrutura, orçamento e atuação junto à população;
5. Integração com os poderes locais constituídos e com as redes sociais em atividade no território, evitando-se criar uma nova instância de governança destituída de representatividade e promotora de competição em vez de cooperação;
6. Captação de recursos e parceiros que alinhem a sua atuação com tais idéias inovadoras e promovam a mudança de paradigma necessária.

---

### Atuação do Geopark Araripe no Cariri

A proposta da UNESCO foi regulamentada no Cariri em 2006, com a aprovação do Geopark Araripe (GPA), o primeiro das Américas. A partir da iniciativa da Universidade Regional do Cariri (URCA), detentora de relevante conhecimento sobre a região e sensível à importância científica do seu acervo cultural e natural, a ideia avançou recebendo do Governo do Estado apoio para o desenvolvimento dos estudos iniciais, consultorias especializadas e elaboração do relatório de candidatura.

Atualmente o GPA compreende uma área de 3.441 Km<sup>2</sup>, totalmente inserida na Região do Cariri, e envolve uma população de aproximadamente 475 mil habitantes distribuídos em seis municípios: Barbalha, Crato, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri (GEOPARK ARARIPE, 2010). Possui cinquenta e nove geossítios catalogados, sendo nove promovidos como atrativos turísticos e instrumentos de educação ambiental<sup>12</sup>.

Seguindo a mesma trajetória do programa no nível internacional, o GPA teve sua missão original ampliada para se transformar num modelo de desenvolvimento socioeconômico de base territorial sustentável para a região, com ações alicerçadas na promoção da educação ambiental, estratégias de conservação do patrimônio e incentivo às atividades econômicas sustentáveis. Com isto, o foco passou a ser a melhoria da qualidade de vida da população local, uma significativa virada que conseguiu mobilizar vários parceiros institucionais e dinamizar suas ações na região a partir daí, culminando na aprovação do programa com mérito, na avaliação realizada pela UNESCO em 2010.

Vale destacar que a avaliação ocorre a cada três anos, com o objetivo de analisar a evolução das ações de conservação, educação ambiental e desenvolvimento sustentável implementadas em cada unidade territorial componente da rede. Uma metodologia bastante eficaz na promoção dos territórios de destaque, motivando uma atenção maior dos governos e lideranças na manutenção de uma agenda local positiva, que atenda aos requisitos do programa.

No Cariri, tal agenda evoluiu consideravelmente a partir de 2008, com uma maior adesão do Estado, através da atuação de diversas Secretarias e escalões do governo, tendo como prioridade a avaliação da UNESCO.

---

<sup>12</sup> Um mapa do território do GPA está disponível ao endereço: <http://geoparkararipe.blogspot.com/>.

No entanto, esta priorização responde apenas a uma dimensão emergencial, com expectativas de curto prazo, e, apesar de ter ampliado significativamente as alianças estratégicas entre os gestores do GPA e outros parceiros institucionais, ela aparece mais como um esforço pessoal dos gestores da época do que como iniciativa deliberada do Governo Estadual para que o GeoPark assuma o destaque devido enquanto política do Estado.

O Relatório Técnico Financeiro (2006-2010) da instituição destaca como principais conquistas as de natureza administrativa, com a evolução da gestão conforme três períodos distintos ao longo dos quais se consolida a estrutura gerencial e administrativa do Geopark, fortalecendo a liderança da URCA e proporcionando a definição de um orçamento próprio para as atividades do programa, antes inexistente.

Além destes, destacam-se os resultados alcançados em 2010, através das ações vinculadas aos programas e iniciativas do geoturismo e desenvolvimento econômico local. Tendo como principal parceiro o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/CE, entidade privada de interesse público, cuja missão é apoiar a abertura e a sustentabilidade dos pequenos negócios e fortalecer o empreendedorismo no país, foi possível a realização de grande parte das ações positivamente avaliadas pela UNESCO.

Contudo, apesar dos avanços realizados, o programa está longe de encontrar uma posição estratégica na esfera governamental, além de se mostrar muito frágil no envolvimento das comunidades e lideranças locais, pouco distanciando suas práticas das políticas tradicionais no tocante à governança territorial. A precariedade dos instrumentos de monitoramento e análise de resultados adotados pelos organismos gestores, ainda dificulta uma avaliação aprofundada da política observada, que se mostra carente de informações sistematizadas sobre os efeitos reais gerados pelas diversas atividades, cujo objetivo é melhorar a capacidade das comunidades locais no aproveitamento das oportunidades geradas. Além disso, as práticas participativas, através do funcionamento dos comitês de gestão, são incipientes e pouco produtivas, mostrando a dificuldade de consolidação e o choque entre a cultura política tradicional, arraigada na região, e a cultura da participação e do compromisso com o bem público. Em perspectiva, o envolvimento da sociedade local, junto com a implementação de um planejamento que contemple uma visão sistêmica e de longo prazo pertinente à proposta de desenvolvimento sustentável, certamente definirá o alcance dos resultados do programa para os próximos anos.

---

## O Caso Território da Cidadania

### O programa

O segundo caso que descrevemos nestas notas nos remete a um dos programas mais ambiciosos e pretendidamente inovadores da política governamental sobre desenvolvimento destes últimos anos no Brasil. Trata-se do Programa “Territórios da Cidadania” (PTC), que observaremos em sua implementação no território do Cariri cearense.

Não pretendemos nem poderíamos enfrentar aqui uma análise detalhada deste programa. Contudo, antes de focarmos o caso específico, cabem algumas considerações a respeito dele, especialmente considerado o fato que vem suscitando várias reflexões e pesquisas pela forma emblemática em que representa a virada paradigmática na maneira de conceber e tentar induzir o desenvolvimento territorial e local que descrevemos acima. Mais ainda, o Programa chama atenção pela centralidade que atribui aos territórios mais marginalizados pela história política do país: são estes os territórios rurais. Apesar de sua constituição recente, já existem diversos estudos e pesquisas elaboradas com foco no PTC (FRANÇA, S/D e FAVARETO, 2009 e 2010; ECHEVERRI, 2010) no intuito de analisar o quanto a retórica de inovação adotada pelo Programa encontra-se concretizada no conjunto dos mecanismos postos em ação. Também existe a preocupação de enquadrar o PTC em uma vertente pré-existente da política governamental sobre Desenvolvimento Territorial (ECHEVERRI, 2010), para que ele não apareça como invenção súbita e sem

raízes e sim inserido numa vertente já existente da ação governamental, a qual encontra agora reforço e destaque maior. Diversamente inexistem, ainda, estudos análogos focalizando o caso específico do Território do Cariri, sendo assim, o presente trabalho, inaugural.

O PTC é lançado em 2008, alguns meses após o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), assim que vem interpretado como espécie de contraponto deste último, na intenção de manifestar o interesse estratégico atribuído pelo Governo (II mandato do Governo Lula) à questão do desenvolvimento dos territórios rurais (FAVARETO, 2009, p. 7). O Programa pretende mostrar uma acentuada transversalização da intervenção pública integrando a atuação de dezenove Ministérios sob a coordenação da Casa Civil, isto é, da única entidade que possa aspirar legitimamente a tamanho papel de coordenação. O Programa tem abrangência territorial importante, incluindo inicialmente (ano de 2008) 60 territórios e chegando hoje a interessar 120 territórios espalhados pelo Brasil, com forte concentração na região Nordeste<sup>13</sup>. A estrutura institucional adotada para a governança do Programa é composta por um Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais; estes últimos são normalmente compostos de forma igualitária por representantes do poder público e da sociedade civil.

Trata-se de um Programa imponente, quer pela ativação institucional em múltipla escala (Federal, Estatal, Municipal), quer pela mobilização de recursos. Como relata Echeverri (2010):

A informação da oferta pública nos territórios tem se estruturado por grandes áreas de investimento, alcançando em 2009 um investimento de R\$ 24,6 milhões, aproximadamente US\$ 14,63 milhões, para 120 Territórios: em ações fundiárias, 2% do investimento total; apoio à gestão territorial, 0.1%; direitos e desenvolvimento social, 37%; educação e cultura, 13%; infraestrutura, 12%; organização sustentável da produção, 23%; e saúde, saneamento e acesso à água, 13%. (ECHEVERRI, 2010, p. 106).

De um ponto de vista institucional, podemos considerar o PTC como êxito de um processo amplo de ressignificação da questão do desenvolvimento dentro do Governo e, especificamente do desenvolvimento rural. Tal processo se observa refletido no esforço de rearticulação institucional que, a partir pelo menos de 2003, resulta na constituição de várias Secretarias dedicadas às temáticas territoriais e, particularmente às questões do desenvolvimento rural a exemplo do programa dedicado à agricultura familiar, o PRONAF. Entre outras, a nova Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a qual, para fundamentar a sua ação adota a seguinte definição.

Território: "... um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial" (citado em ECHEVERRI, 2010, p. 89-90).

Conforme o autor, a definição se destaca por algumas dimensões conceituais inovadoras quais: a noção de contiguidade de cidade e campo, em oposição às típicas visões que opunham uma ao outro enquanto espaços regidos por princípios antagônicos; a interseção de múltiplas dimensões (físicas, econômicas e políticas) como constitutiva; e o aparecer da dimensão da relação social entre grupos distintos, da identidade e coesão social como intrinsecamente pertinentes à construção do conceito.

<sup>13</sup> Se veja: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlm/clubs/territoriosrurais/one-community> .

A instituição dos Colegiados Territoriais é, sem dúvida, um elemento central dentro da nova lógica de indução do desenvolvimento. Estas instâncias, consideradas responsáveis pela implementação das políticas do Programa, concretizam uma ideia de protagonismo local, de corresponsabilização de atores públicos e privados em nível local e a possibilidade deles se relacionarem de forma horizontal com os níveis sobrepostos. Por este meio se define um cenário novo em termos de possibilidade de controle social e de chance efetiva de contribuição em formatar prioridades, direcionar recursos, desenhar estratégias. Trata-se do ponto fundamental de construção da legitimidade e sustentabilidade de qualquer política de desenvolvimento territorial de longo prazo. No entanto, é também evidente que a cultura política participativa está longe de ser a “cultura normal”, nos territórios rurais e não apenas neles. Assim que é importante considerar em profundidade os aspectos críticos que a sua aplicação determina e evitar conclusões apressadas que nos levariam a “jogar a criança junto com a água do banho”. Veja-se, por exemplo, Favareto (2010):

Se por um lado há fortes evidências de que a participação contribui para a eficiência da aplicação de recursos em políticas sociais, por exemplo, onde há um público-alvo e um foco específico, no caso das ações de desenvolvimento essa condição se revela muito mais complexa, pois são muitos os segmentos envolvidos e os interesses em conflito. E nesse caso os processos participativos podem aumentar o poder de veto, mas não necessariamente aumentar a coesão entre agentes locais. (FAVARETO, 2010, p. 24).

Agora, considerações deste tipo, ao invés de estimular a possibilidade de “novos dirigismos”, que são improváveis e pertencem a outras estações histórico-políticas, devem nos levar a refletir sobre as metodologias necessárias à construção paulatina e de longo prazo de uma nova cultura política condizente com a abordagem participativa. É claro que este não é trabalho fácil nem rápido, mas tampouco atingir o desenvolvimento territorial nas formas que estamos almejando o é.

Para finalizarmos esta breve introdução sobre o PTC, e antes de focar a atenção no Território do Cariri, é interessante levantar as principais críticas observáveis com relação ao Programa. Faz-se isso sempre na consideração de que esta iniciativa tem, além do todo limite detectável, um enorme potencial transformativo, pois abre e legitima um campo de experimentação sociopolítica antes inexistente. No entanto, exatamente pela mesma razão, é preciso focalizar os pontos onde a concepção da política (no sentido de *policy*) toca os limites impostos por uma determinada situação histórica, social e política. Significa observar os pontos concretos de contradição entre idealização e implementação na certeza que é só a partir deles que poderá avançar a busca de realizações mais eficazes e coerentes.

Em primeiro lugar observa-se, com relação à nova prioridade que o território rural recebe pela ação governamental, a reprodução de uma postura bastante tradicional que reserva as possibilidades de desenvolvimento mais dinâmico (o PAC) ao Brasil Urbano, enquanto o Rural ainda precisa acessar os elementos básicos da Cidadania. Pode-se argumentar que esta, infelizmente, é a condição real do país, mas o que está posto é o desafio de reformatarmos as imagens cristalizadas a respeito do Urbano e do Rural. Com efeito, precisamos rever as associações irrefletidas deste último com as características de pobreza, carência, atraso, e lançar um olhar novo nestes territórios para enxergar, além das dificuldades e carências objetivas, seu potencial, escondido e abafado justamente pela recorrência dos estereótipos. “Para uma incorporação da chamada abordagem territorial, como ensina a literatura especializada e a experiência internacional, seria preciso, no mínimo, superar a dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica.” (FAVARETO, 2010, p. 35).

Para que isso aconteça, precisamos ir além do foco nas políticas sociais básicas (na vertente dos Programas “Fome Zero” ou “Luz para Todos”) ou das tradicionais políticas de apoio às atividades clássicas dos meios rurais (a exemplo das atividades agropecuárias ou, no máximo, artesanais), reconhecendo que nestes territórios há chances de se investir em economias criativas, tecnologia, meio ambiente, turismo e empreendedorismo social. Mas isso ainda não seria suficiente, pois, como já observamos, a indução do desenvolvimento territorial pede muito mais do que intervenção no campo econômico, e tange os campos da

educação, da cultura política, da capacidade de cooperação, da coresponsabilização e superação da atitude de delegar, dentre outros.

Assim, observa-se ao mesmo tempo a fraqueza da dinâmica participativa, além da ênfase retórica que a acompanha. Os Colegiados Territoriais (pelas pesquisas efetuadas) estão longe de representar a realidade local em sua complexidade. Os sujeitos mobilizados são de preferência os tradicionalmente ativos nestes contextos (sindicatos de trabalhadores rurais), enquanto faltam comparecer novas subjetividades que enriqueceriam a interação e produção de visão por parte destes organismos. O problema não seria já a inexistência destes sujeitos, e sim o fato de eles não acharem que o campo de ação do Programa seja algo que lhes diz respeito, e onde eles possam contribuir e ganhar em relevância e papel social ao mesmo tempo. Apesar dos esforços, o PTC apresenta-se ainda, de forma prevalente, como um programa de auxílio social e apoio às atividades rurais tradicionais e não um programa onde o Desenvolvimento Rural possa ser repensado e redirecionado.

Um último elemento crítico salientado nas análises do PTC é a dificuldade de uma real integração da ação governamental, estadual, e municipal no Programa. A necessidade de tal integração é indiscutível; no entanto, a real preparação das próprias instituições que deveriam protagonizá-la para a adoção de comportamentos pró-ativos, transparentes e não burocráticos está longe de ser atingida. Aparece a instância de normatização como possível saída do estado de incerteza atual “(...) já que hoje qualquer um desses três níveis de governo pode fazer qualquer investimento, sem que haja complementaridade ou subsidiaridade entre os entes federativos.” (FAVARETO, 2010, p. 38). Contudo, não convence completamente a ideia de que uma Lei possa trazer, com um toque de mágica, não apenas ordem nas relações e sim capacidade de trabalhar juntos entre instituições historicamente acostumadas a não fazê-lo. O problema é mais profundo e diz respeito à cultura das organizações (governamentais) e dos indivíduos dentro delas. Assim que resta fundamentalmente sem resposta a pergunta sobre os caminhos a serem buscados nos anos que virão para que a necessária integração saia da dimensão retórica para chegar a substanciar as políticas.

Em último, é importante ressaltar que estes problemas todos, se bem que em medidas diferentes, não são algo relativo apenas ao PTC ou às políticas deste ou outro Ministério, ou problemas específicos do Brasil. Como mostrado em inúmeros estudos (HICKEY e MOHAN, 2004; COELHO, FAVARETO, GALVANEZZI et al., 2005; RAY, 2000, 2001 e 2002, *apud*, FAVARETO, 2010), a indução do desenvolvimento concebido pela abordagem territorialista implica muito mais do que mobilização de recursos e desenho de políticas econômicas ou infraestruturais. Os fatores incidentes que, em hipótese, deveriam ser atingidos, se não controlados, tornam-se inúmeros e elevam o nível de complexidade do sistema de implementação ideal, enquanto o sistema de implementação real está ainda atrelado aos procedimentos, rotinas e dinâmicas relacionais antigas e completamente desfuncionais com respeito aos novos objetivos. Uma vez mais aparece a questão dos limites intrínsecos de nossos sistemas cognitivos e de ação diante da complexidade do real, que já chamamos de “impasse epistemológico”. Tentaremos avançar alguma consideração ulterior a respeito disso no parágrafo conclusivo.



## O território do Cariri, implementação, governança, desafios e contradições

O Território do Cariri, conforme a territorialização operada pelo Programa, abrange 28 municípios<sup>14</sup> e apresenta uma população total de 928.277 habitantes, equivalendo a 10,86% da população total do Estado do Ceará (INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARÁ, 2010, p. 6). Conforme estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para o ano de 2007, a população urbana do Cariri corresponde a 9,50% da população total do Estado do Ceará, enquanto que a população rural corresponde a 14,42% da população total do Estado do Ceará. (INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARÁ, p. 8). De acordo com caracterizações usadas pela Igreja Católica e Estado do Ceará, é ulteriormente dividido em três micro-territórios sendo estes: o Cariri Central, Leste e Oeste respectivamente caracterizados por índices de desenvolvimento decrescentes (dinâmicas econômicas menos aceleradas, características de maior pobreza do espaço rural, déficit de infraestruturas e serviços básicos). O Cariri central é marcado pela presença das três principais cidades da região (Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha) as quais foram recentemente reconhecidas como Região Metropolitana e são sujeitas à dinâmica territorial própria com relação ao restante do território.

O Território da Cidadania do Cariri foi homologado em março de 2009, pelo Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e a Casa Civil, e hoje conta com a participação de 126 instituições em seu Colegiado, respeitando a paridade entre poder público e sociedade civil. Além disso, na estrutura de governança do território se reconhecem uma Plenária Geral, integrante do Colegiado, enquanto instância de deliberação das decisões dele, sendo composta por representantes com poder de decisão indicados pelas suas respectivas instituições e onde cada Instituição tem direito a voz e voto. Um Núcleo Dirigente, o qual corresponde a uma instância de coordenação política das deliberações da Plenária Geral, sendo composto de forma paritária pela sociedade civil e pelo poder público, sendo estes eleitos em plenária geral e equivalentes a um total de oito instituições. Os Comitês Temáticos, que são instâncias de planejamento e acompanhamento das ações dos temas do Programa Território da Cidadania, tendo como papel principal a elaboração de propostas técnicas dentro dos temas trabalhados. Finalmente um Núcleo Técnico composto por representantes dos comitês temáticos, neste sentido, cada comitê indica dois técnicos para compor este núcleo. (INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARÁ, 2010)

Durante o breve período de sua existência, o Território tem trabalhado de maneira dinâmica para envolver toda a sociedade em suas atividades. Uma das estratégias para estimular a adesão ao Programa foi a escolha de se realizarem as reuniões de modo itinerante, nos vários municípios dos três microterritórios para garantir maior proximidade, inclusive para os mais distantes.

Tentando sintetizar quanto realizado até hoje, destaca-se o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRS), o qual elabora um diagnóstico detalhado do Território conforme as várias vertentes geográfica, sócioeconômica, ambiental, cultural, dentre outras. Interessa-nos, em particular, a “Visão de Futuro” ratificada em Plenária do Colegiado Territorial atrelados à qual são definidos, diretrizes, objetivos estratégicos, eixos de desenvolvimentos, programas e projetos, na tentativa de compor um quadro articulado, racionalizar e priorizar as ações em vista possibilitando ao mesmo tempo o controle social por parte das diversas instâncias.

<sup>14</sup> São estes: Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririáçu, Crato, Farias Brito, Grangeiro, Jati, Jardim, Juazeiro do Norte, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiros, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas e Várzea Alegre. Um mapa do território está disponível no endereço: [http://sit.mda.gov.br/biblioteca\\_virtual/ptdrs/ptdrs\\_qua\\_territorio131.pdf](http://sit.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ptdrs/ptdrs_qua_territorio131.pdf). Repara-se que os recortes territoriais adotados para as duas políticas observadas são diferentes, menor o território do GeoPark e maior o do Território do cariri no PTC. De fato é esse mais um êxito da dificuldade de diálogo e integração entre institucionalidades diferentes que resulta em limites territoriais distintos das políticas de indução ao desenvolvimento e que acabam enfraquecendo-as.



O Território compartilha a promoção do desenvolvimento sustentável, integrando as políticas públicas, via a implementação de projetos sociais, produtivos, ecológicos, e organização das cadeias produtivas nos diversos seguimentos de produção com práticas da preservação ambiental, conservação e incentivo às tradições culturais, com respeito aos saberes populares e crenças religiosas, proporcionando a inclusão de gênero, geração, raça e etnia e a elevação dos índices de desenvolvimento humano, com saúde e educação de qualidade, entre os demais componentes promotores da qualidade de vida. (INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARÁ, p. 326).

Uma análise detalhada do PTDRS é impossível no espaço destas notas e será objeto de trabalho e aprofundamento ulterior. No entanto, podemos avançar aqui algumas considerações iniciais que são traçadas cruzando os elementos derivados de uma primeira leitura junto com as observações possibilitadas pela participação (ainda incipiente) dos pesquisadores no Programa. São considerações que deverão ser verificadas no decorrer da pesquisa.

Em primeiro lugar pode-se dizer que o documento chama atenção pelo detalhe e abundância de informações coletadas sobre o Território nos mais variados aspectos físicos, socioeconômicos e político-institucionais. Trata-se evidentemente de um esforço imponente de construção de um pano de fundo cognitivo compartilhado e que possa fundamentar a ação pertinente dos atores territoriais daqui para frente. No entanto, nesta dimensão de produção de base cognitiva comum ressaí uma tendência a oferecer uma imagem fragmentada, que apresenta a situação de cada município mais do que das articulações territoriais que o próprio Programa definiu (os Cariris, Central, Leste e Oeste). Provavelmente, isso é devido ao processamento de dados pré-existent e à falta de um trabalho analítico *ad hoc*, que ampare a territorialização proposta com dados sintéticos, de mais fácil processamento por parte dos vários componentes do sistema de governança. Pois este instrumento, que se afirma ser resultado de uma série de micro-oficinas realizadas de forma itinerante nos recantos mais remotos do Território, deveria ter como objetivo principal a facilidade de acesso por parte dos diversos sujeitos territoriais envolvidos, e permitir-lhes ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação contínua do desdobramento do processo. Uma vez mais a retórica parece amplamente separada da realidade prática, pois, conforme relatado por muitos atores e diretamente percebido em encontros do Programa, a participação da sociedade local ainda é considerada muito aquém do desejável. Uma hipótese a ser testada é se o fato de um documento complexo e volumoso como o PTDRS ser o principal resultado alcançado no período de vigência do PTC no Cariri não acabe arrefecendo a participação de muitos sujeitos não particularmente acostumados a lidar com este tipo de material. Estes precisariam talvez de outras formas de envolvimento e de divulgação das bases cognitivas, mais preocupadas com a diferença dos pontos de observação, das bases cognitivas e habilidades dos que, pretendidamente, se quer envolver.

A escassez das presenças dos atores e a falta de compromisso relatada em muitos casos podem ser relacionadas a uma dificuldade de comunicação e de diálogo entre componentes técnicos, e político-sociais; a linguagem técnica do planejador não necessariamente é acessível ao agricultor, ou até ao político local, enquanto, por outro lado, existe sempre o problema da credibilidade da retórica participativa que vai de encontro ao que, na maioria dos casos, os atores sociais são acostumados a observar sobre as modalidades (nada participativas) de produção das decisões e das políticas no espaço rural. Sobre este ponto não se pode ser demasiado ingênuo, pois é evidente que as marcas da cultura política que dominou o *policy-making* no Nordeste brasileiro durante décadas, e que nem sempre é efetivamente ultrapassada, não podem ser desconsideradas, ou desaparecerem repentinamente do cenário social. No entanto, acontece que a interpretação dada à falta de participação remete a uma visão racionalista pelo menos simplória, pois a atribui à insuficiência de informação vislumbrando o remédio, portanto, em uma melhor divulgação do Programa e de seu potencial. O implícito desta estratégia é o argumento de que, quem possui a informação adequada, age, por definição e conseqüentemente, da forma esperada; o que nos traz uma visão reducionista da forma complexa e nem sempre linearmente racional em que se dá a ação dos atores sociais. Conforme relatos, esta medida trouxe mudanças apenas marginais na efetiva presença dos atores nas atividades do Programa.

Finalmente, e para concluirmos esta análise, é interessante destacar outro elemento que pode justificar o pouco entusiasmo participativo da sociedade local. Pois um dos atrativos importantes do Programa é certamente a sua dimensão financeira e seu potencial de induzir investimentos públicos em territórios que são historicamente sedentos por eles; portanto, o fato de sua efetiva capacidade de gasto ser extremamente demorada e com projetos aprovados no ano de 2008 ainda não terem sido executados, incide negativamente, sem dúvida, em sua credibilidade. Dados mais detalhados sobre a execução de ações nos muitos eixos de intervenção que o Programa implementa são disponíveis de forma ainda bruta, com dificuldade de se chegar a uma imagem sintética dos resultados alcançados no Território em questão, assim que deverão ser processados e sintetizados pela pesquisa futura.

---

### A Título de Conclusão

Ao encerrar estas notas não podemos deixar de reparar a impossibilidade de qualquer análise, até a mais profunda, ser conclusiva, considerada a matéria tocada, cuja característica principal parece ser a de uma obra em construção, longe ainda de encontrar qualquer formato definitivo. Como denuncia Favareto (2010), a nova concepção do Desenvolvimento, qualificado e ressignificado pelos adjetivos de Territorial e Local, encontra-se na situação paradoxal de não poder contar realmente com uma teoria que o apoie. Existem abordagens, vertentes, escolas, as quais adotam referenciais teóricos nem sempre homogêneos, escolhem recortes diferentes e chegam a admitir, em algum momento, a dificuldade de generalização das observações realizadas em cada caso, a complexidade dos elementos a serem analisados e controlados, a não linearidade dos efeitos alcançados junto com a presença frequente de efeitos indesejados, inesperados ou francamente perversos. Podemos afirmar que esta situação remete a uma condição epistemológica geral ditada pela fase de transição entre paradigmas que estamos atravessando enquanto civilização, e seria impossível que o campo de estudos sobre o desenvolvimento escapasse de tal condição. No entanto não parece que a consciência do que chamamos de “impasse epistemológico” esteja presente no debate, fato que deixa uma sensação de desamparo e desalento típico das fases de perda dos pontos de referência costumeiros, onde se procuram novos sem encontrá-los e ainda se resiste à ideia de que, provavelmente, o próximo futuro será marcado exatamente por esta nova condição de fragmentação e “*bricolage*” teórico.

Olhando os elementos substantivos do impasse parece que, ao ampliarmos nosso olhar sobre o desenvolvimento e as condições que o proporcionam, os fatores incidentes se tornam tão numerosos, as conexões entre âmbitos diferentes tão indiretas, os atores intervenientes tantos, que seria necessária, para direcionar esse conjunto, uma racionalidade que os nossos sistemas de implementação não possuem. Percebemos que, a maioria dos casos, ainda estão pautados pela racionalidade linear que imputa a toda causa um efeito previsível, enquanto o que mais observamos em nossa realidade contemporânea é a imprevisibilidade. Diante dessa nova condição, as formas do planejamento e do controle, necessariamente, mudam, e o principal desafio parece ser a passagem de uma racionalidade sinóptica e centralizada, hierárquica e linear em direção a uma descentralizada e difusa, aberta e capaz de apreender com o imprevisto, contextualizada.

Observamos em concreto alguns dos maiores desafios propostos pela nova concepção: a integração da intervenção entre setores do poder público, mas também entre setor público, privado e terceiro setor. A falta de integração se manifesta, por exemplo, na ausência de real comunicação entre as duas políticas observadas, as quais, apesar da presença nominal do Geopark no Território do Cariri, não conseguem estabelecer uma interação sinérgica, caracterizando-se, de fato, como ações paralelas. A observação dos dois casos confirma algumas hipóteses sobre as causas desta dificuldade: uma primeira é a falta de uma cultura do trabalho intersetorial e cooperativo nos órgãos de governo dos diversos níveis; uma segunda é a dificuldade a se dialogar entre setores diferentes os quais falam linguagens diferentes, enxergam a realidade por “lentes” diferentes e não têm nenhuma preparação para enfrentar o desafio de uma abordagem mais integrada; o terceiro é a existência de uma inércia, uma expectativa de que as coisas no âmbito das políticas (e por causa da política), não podem deixar de ser como sempre foram.

Este é outro ponto crucial, pois as novas políticas territoriais são todas indistintamente focadas na abordagem participativa, sem que ainda as muitas dificuldades que esta encontra originem uma reflexão que seja à altura do problema posto. A observação de que os Colegiados Territoriais estão, em suas performances, muito aquém das atribuições e das expectativas, é obviamente correta. Ela chama atenção pela limitação em termos de representatividade (dominância da representação de setores tradicionais do mundo agrícola) e de protagonismo social. A participação é fraca, às vezes de puro disfarce, a mobilização social limitada e dificilmente eles têm uma agenda que vá além do gerenciamento dos recursos do programa. Contudo, por mais que correta, esta reconstrução da realidade apenas detecta uma dificuldade, sem interpretá-la. Isto é, não tenta compreender as razões que justificam este estado de coisas. As sociedades locais conhecem o bastante os mecanismos tradicionais de produção das decisões e das políticas para que as declarações participacionistas tenham imediata credibilidade. A desconstrução da cultura política dominante, que naturaliza e banaliza a falta de transparência, o nepotismo, o clientelismo e até a corrupção é mister se queremos que a participação deixe de ser mera retórica e enverede em direção a um novo modelo de democracia. Resta a tarefa árdua de se definir quais são os caminhos para atentar esta mudança e a certeza de que nesta direção o caminho não será linear nem breve.

Tentando uma primeira avaliação das formas em que o novo paradigma de desenvolvimento centrado no território se concretiza nas práticas selecionadas, chama atenção a discrepância marcante entre a retórica e as práticas correspondentes. As inovações procuradas, em termos de ação de governo e de correspondente ação social, são imponentes se comparadas aos comportamentos costumeiros dos atores institucionais e sociais. No entanto, e apesar da distância entre teoria e prática, o paradigma descrito parece ter uma vitalidade que as decepções eventuais, oriundas das dificuldades nas realizações concretas, ainda não abalam. O tamanho das aspirações que esse paradigma alimenta é tanto, e o desafio da sua concretização tão alto, que incertezas e tropeços no caminho parecem fisiológicos. Uma nova concepção do papel do governo e dos demais atores sociais em se induzir o desenvolvimento está em obra, especialmente pelo que diz respeito à sua prática concreta que contradiz, muitas vezes abertamente, os modelos convencionais de ação que herdamos do passado.

Por fim, pensando em uma agenda de pesquisa futura, parece-nos que observar e trabalhar as dimensões culturais – entendidas no sentido da construção de uma cultura cooperativa e de ação intersetoriais das organizações de governo, de uma cultura e capacidade de participação social efetiva –, bem como analisar a dinâmica do tecido de relações político-sociais que se instaura, dificultando ou facilitando a implementação de políticas públicas de desenvolvimento territorial, podem representar direções interessantes atendendo ao que emerge desta primeira exploração como crucial e de maior potencial transformador.

---

## Referências

ABREU, J. C. **Caminhos antigos e povoamento do Brasil**. Ed. Itatiaia. São Paulo: 1988.

ALBAGLI S. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no mercosul**. Cassiolato e Martins Lastres (Eds). IBICT/IEL. Brasília: 1999. Disponível em: <[www.redesist.ie.ufrj.br/livros.php](http://www.redesist.ie.ufrj.br/livros.php)>. Acesso em: 14 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Território e Territorialidade. In: BRAGA, C; MORELLI, G; LAGES, V.N. (Org.). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Relume Dumara Editora, Brasília: 2004.

AMARAL, J. F. A. Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA, n. 23, jun 2001.

BAGNASCO, A. **Le Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano**, Il Mulino. Bologna: 1977.

\_\_\_\_\_. Distretti e città in società fuori squadra. In: **Atti di intelligenza e sviluppo economico**. Saggi per il bicentenario della nascita di Carlo Cattaneo. Cafagna, N. e Crepax, N., (a cura di) Il Mulino. Bologna: 2001. Disponível em: <<http://www.sociologiadip.unimib.it/mastersqs/dida1/testidue/bagnasco.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

BENKO, G. Economia Urbana e Regional na Virada de Século. p. 115-149. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea**. O Território como categoria do Diálogo Interdisciplinar. EDUFBA, Salvador: 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. **O Conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Texto para discussão EESP/FGV 157, dezembro 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

CACCIA-BAVA S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. Pólis. Programa Gestão Pública e Cidadania. EAESP/FGV, São Paulo: 2002. p. 11-28. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_152.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_152.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2009.

CALLOU, A. É. P. **Projeto de Desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local do Turismo na Região do Cariri**. Ceará. SEBRAE/CEPAL. Crato: 2005. CD ROM.

CARIRY, R. **Cariri – a nação das utopias**. Texto. Fortaleza: 2001.

CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. M. M. (Eds.). **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no mercosul**. IBICT/IEL, Brasília: 1999.

COCCO, G.; GALVÃO, A. P. Sobre a tropicalização do desenvolvimento local: algumas reflexões a respeito do modelo italiano. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. (Org.). **Desenvolvimento Local. Dinâmicas e Estratégias**. Rede DLIS. Rio de Janeiro: 2001. p.69-84.

COELHO, F. Desenvolvimento local e construção social: o território como sujeito. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. (Org.). **Desenvolvimento Local. Dinâmicas e Estratégias**. Rede DLIS. Rio de Janeiro: 2001. p.57-68.

COELHO, V. et al. **Barragem de Tijuco Alto – território, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais em debate nos fóruns participativos do Vale do Ribeira**. In: Relatório de Pesquisa Ce-brap/Rimisp, São Paulo: 2005.

COSTA, F. L. Plano de ação da bacia cultural do Araripe. In: **II ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**, Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-BA: 2006. Disponível em: <[http://www.cult.ufba.br/enecul2006/frederico\\_lustosa.pdf](http://www.cult.ufba.br/enecul2006/frederico_lustosa.pdf)> Acesso em: 20 abr. 2011.

DENHARDT, Robert B. Teorias da Administração Pública - Tradução da 6ª Edição Norte-Americana. Trad. de Francisco G. Heidemann. Cengage Learning. São Paulo: 2012.

ECHEVERRI, R. Emergência e Evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da cidadania. In: FAVARETO et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**, IICA, Brasília: 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12)

FAVARETO, A. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. **Documento de Trabajo N° 26**. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp. Santiago. Chile: 2009.

\_\_\_\_\_. et al. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. **Série Desenvolvimento Rural Sustentável**. v.12, IICA, Brasília: 2010.

FRANÇA, C. G. Territórios da cidadania e política para a gestão pública. Artigo produzido para o Curso de Especialização em Gestão Pública do programa de pós-graduação do Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional em parceria com o Centro de Estudos e Pesquisa - Economia e Gestão. S/D.

GEOPARK A. **Relatório técnico financeiro 2006-2010**. Crato: 2010.

GIANNELLA, V. O Desenvolvimento e os seus adjetivos. Roteiro crítico acerca de um conceito problemático e leitura do caso da Península de Itapagipe (Salvador-Bahia). In: **Anais do X COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL**, 2006, Salvador. Salvador, Bahia, 2006. CD ROM.

\_\_\_\_\_. O nexos pesquisa-ação: qual conhecimento para que políticas. In: Carrizo, L. (Ed). **Gestión Local del Desarrollo y Lucha contra la Pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina**. Manuel Caballa editor, Montevideo: 2007. p. 95-112.

HICKEY, S.; MOHAN, G. (Ed.). **Participation. From Tyranny to Transformation?** Zed Book Ltd. London, New York: 2004.

HISSA, C. E. V. Território de diálogos Possíveis. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Compreendendo a Complexidade Sócio-Espacial Contemporânea**. O Território como categoria do Diálogo Interdisciplinar. EDUFBA, Salvador: 2009. p. 37-84.

INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARÁ. **Plano territorial de desenvolvimento rural, sustentável e solidário. Território do Cariri**. Fortaleza: 2010. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/biblioteca\\_virtual/ptdrs/ptdrs\\_qua\\_territorio131.pdf](http://sit.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ptdrs/ptdrs_qua_territorio131.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2011.

LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (Org.). **Informação e globalização na era do conhecimento**. Campus, Rio de Janeiro: 1999.

\_\_\_\_\_.; CASSIOLATO, J. E. **Novas Políticas na Era do Conhecimento: o foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais**. Disponível em: <[http://redesist.ie.ufrj.br/dados/nt\\_count.php?projeto=arl&cod=2](http://redesist.ie.ufrj.br/dados/nt_count.php?projeto=arl&cod=2)>. Acesso em: 14 fev. 2009.

LOVELOCK, J. **Gaia - Cura para um Planeta Doente**, Editora Cultrix. São Paulo: 2006.

MORIN, E. **Relier les connaissances**. Le Seuil. Paris: 2000.

\_\_\_\_\_. **Diálogo sobre o conhecimento**. Cortez Editora, São Paulo: 2004.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In CACCIA-BAVA S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. Pólis. Programa Gestão Pública e Cidadania. EAESP/FGV, São Paulo: 2002. p. 11-28. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_152.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_152.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2009.

RIBEIRO, M. T. F.; LOIOLA, E. Gestão de Território e Desenvolvimento. Um Convite à Reflexão e ao Exercício do Diálogo entre Saberes. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea**. O Território como categoria do Diálogo Interdisciplinar. EDUFBA, Salvador: 2009. p. 187-225.

\_\_\_\_\_.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea**. O Território como categoria do Diálogo Interdisciplinar. EDUFBA, Salvador: 2009.

RIST, G. **Le Développement: histoire d'une croyance occidentale**. Paris. Presses de Science Po: 2001.

SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Vozes. Petrópolis, Rio de Janeiro: 2000.

SANTOS, B. de S. A gramática do tempo. **Para uma nova cultura política**. Cortez Editora. 2ª Edição. São Paulo: 2008.

\_\_\_\_\_.; MENESES, M. P. (Org.). **Epistemologias do Sul**. Cortez Editora. São Paulo: 2010.

SANTOS, M. O retorno do território. In: **OSAL: Observatorio Social de América Latina**. Año 6. n. 16. jun. 2005. CLACSO. Buenos Aires: 2005. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2009.

STIGLITZ, J. **Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos.** Palestra. UNCTAD. Genebra:1998. Disponível em: <[www.nead.org.br](http://www.nead.org.br)>. Acesso em: 15 mar. 2011.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável.** O desafio do XXI século. Garamond. Rio de Janeiro: 2005.

ZAPATA, T.; AMORIM, M.; ARNS, P. C. Desenvolvimento territorial. Material elaborado para o **Curso de extensão online em Desenvolvimento e Integração Regional.** AEDI-UFPA. Belém: 2008.