

22

Página

FGV EAESP
CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE
NÚMERO 108 | JUNHO 2018



GOVERNANÇA TERRITORIAL

Como atores
locais articulam
soluções para
problemas
complexos

Empresas
Investimento Social
Privado amplia o olhar
para o território

Cidadão
Aproximação com
governo melhora
políticas públicas

Entrevista
Por que desconcentrar e diversificar
atividades contribui para o desenvolvimento

VOCÊ CONSEGUE IMAGINAR MUNICÍPIOS COM CIDADÃOS SATISFEITOS COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS?

ISSO É POSSÍVEL E JÁ ESTÁ ACONTECENDO!

Conheça o novo Programa Qualidade dos Serviços Públicos, iniciativa da Agenda Pública para apoiar a construção de serviços públicos de alta qualidade, ágeis e eficientes, satisfazendo expectativas e necessidades de cidadãos cada vez mais exigentes.

**CONHEÇA O PROGRAMA NO SITE
AGENDAPUBLICA.ORG.BR**

Serviços públicos de nova geração, em sintonia com a nova Lei 13.460/2017, um estatuto que define os direitos dos usuários do serviço público.

Articulação de **forças**

Como a **História mostrou** nas últimas décadas, o crescimento econômico e a tecnologia, sozinhos, não garantem a criação de empregos, o combate à desigualdade e o bem estar das pessoas em um meio ambiente saudável.

A desconcentração do poder econômico e a diversificação das atividades entraram no radar de estudiosos como elementos também necessários para enfrentar a crise do capitalismo que sucedeu os anos dourados do Pós-Guerra – ensina o professor Arilson Favareto na *Entrevista* desta edição.

A partir disso, um elemento crucial passou a fazer parte dos debates sobre desenvolvimento: os territórios, suas características próprias e suas pluralidades. O Brasil, entretanto, tem caminhado na contramão na medida em que assume um modelo de desenvolvimento basicamente monotemático e concentrador de riquezas.

Daí a importância de pensar o desenvolvimento olhando para as especificidades de cada território – entendendo território como uma ideia que se baseia sobretudo em identidades, e não necessariamente em fronteiras geopolíticas.

Não é tarefa fácil, considerando que cada território contém uma conjunto diversificado de forças sociais, muitas vezes conflitantes entre si. O desafio – e a beleza – da governança territorial é conseguir articular essas forças e identidades únicas em torno de projetos em prol do desenvolvimento local e nacional.

Mais que disseminar o conceito da governança territorial, este Projeto Especial, produzido em parceria com o Instituto Lina Galvani, mostra como colocar esse debate na prática, considerando os diversos atores: os governos, as empresas (por meio do Investimento Social Privado), as organizações da sociedade civil e o cidadão interessado em participar de instâncias da agenda pública.

Boa leitura!

22

Página

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS
DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
DIRETOR Luiz Artur Brito

FGV EAESP
CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE

COORDENADOR Mario Monzoni

JORNALISTAS FUNDADORAS Amália Safatle e Flavia Pardini

EDITORA Amália Safatle

EDIÇÃO DE ARTE José Roosevelt Junior
www.mediacts.com

ILUSTRAÇÕES José Roosevelt Junior (seções)
EDITORA DE FOTOGRAFIA Flavia Sakai
REVISOR José Genulino Moura Ribeiro
GESTORA DE PRODUÇÃO Bel Brunharo

COLABORARAM NESTA EDIÇÃO
Andrea Vialli, Arthur Fujii, Bruno Gomes,
Diego Viana, Fábio Rodrigues, Magali Cabral,
Ricardo Young, Sérgio Adeodato

JORNALISTA RESPONSÁVEL
Amália Safatle (MTb 22.790)

ANUNCIE
Para informações sobre anúncio no website
e no pdf da edição disponível para download,
contate Bel Brunharo:
belbrunharo@pagina22.com.br

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO
Avenida Nove de Julho, 2029, 11º andar - São Paulo - SP
(11) 3799-3212 / leitor@pagina22.com.br
www.fgv.br/ces/pagina22

CONSELHO EDITORIAL
Ana Carla Fonseca Reis, Aron Belinky,
José Eli da Veiga, Leeward Wang,
Mario Monzoni, Pedro Telles,
Roberto S. Waack, Rodolfo Guttilla

IMPRESSÃO: Braspor Gráfica e Editora Ltda.
TIRAGEM DESTA EDIÇÃO: 1.000 exemplares

Os artigos e textos de caráter opinativo assinados
por colaboradores expressam a visão de seus autores,
não representando, necessariamente, o ponto de vista
de PÁGINA22 e do FGVces.



Transformando juntos

Há 15 anos, dedicamo-nos a identificar e apoiar iniciativas que contribuam para ampliação das capacidades para as comunidades liderarem sua transformação social. Evidenciamos o potencial dos atores locais para que percebam seu papel no desenvolvimento da comunidade. Ao longo dessa trajetória, consolidamos o princípio de que, em vez de fazer *pelo* outro, devemos fazer *com* o outro, visando comunidades sustentáveis articuladas em redes sociais solidárias.

Contribuímos para a formação dessas redes nas localidades onde nossas associadas operam e atuam no desenvolvimento comunitário. Nesse processo que entendemos como singular, não é possível utilizar uma fórmula pronta, e sim abordagens que respeitem cada realidade. Desde 2009, fazemos uso da Terapia Comunitária Integrativa, que utiliza o formato de Rodas de Conversa como instrumento facilitador de aproximação com as comunidades, de diagnósticos participativos e de fortalecimento do tecido social. A ferramenta oferece possibilidades de escuta, fala e acolhimento, criando vínculos para que a própria comunidade tenha condições de se articular e encontrar saída para suas demandas.

Ao depararmos-nos com as questões de cada território (Campo Alegre de Lourdes-BA, Luís Eduardo Magalhães-BA, Serra do Salitre-MG e Jaguaré, em São Paulo-SP) entendemos a necessidade de formatar parcerias e formar redes multisetoriais, proporcionando uma governança com a participação fundamental do poder público, setor privado e sociedade civil. Tais “poderes” estão presentes nas reflexões promovidas em nossos eventos bianuais “Dialogando”.

Na última edição, em 2017, o encontro tratou do tema “Governança para o Desenvolvimento Territorial”, que inspirou esta publicação. A parceria firmada com a PÁGINA22 dá continuidade ao diálogo sobre o desafio de pensar e propor formas de governança que nos façam alcançar uma convergência equilibrada de atores, esforços, investimentos, recursos e ativos no território, em torno de uma agenda comum.

Agradecemos a todos que construíram conosco esta edição tão especial pois, além de dar luz a uma temática tão significativa, brinda a comemoração de nossos 15 anos de história!

De todos nós, do Instituto Lina Galvani



Use o QR Code para acessar PÁGINA22 gratuitamente e ler esta e outras edições



ENTREVISTA

Gaminhos para o desenvolvimento

A diversificação e a desconcentração das atividades econômicas ampliam as oportunidades, evitando a desigualdade e o desemprego, diz Arilson Favareto. Mas o Brasil tem ido na contramão

- 12 Capa** Saiba como a participação articulada de diversos atores locais, em novos arranjos institucionais, pode ajudar a resolver ou minimizar problemas complexos da sociedade
- 18 Participação** Para fazer as políticas públicas darem o salto de qualidade que todos esperam, será preciso tornar mais porosos os limites entre o governo e os cidadãos
- 22 Investimento Social Privado** A busca pela licença para operar dá vez ao olhar territorial, levando às empresas o desafio de operar pela lógica do bem comum – e não só do privado
- 26 Grandes obras** Empreendimentos na Amazônia mostram que o licenciamento ambiental não basta. É preciso haver também um planejamento territorial integrado
- 30 Na prática** Embora a governança territorial não tenha uma “receita de bolo”, alguns elementos são determinantes para garantir sua efetividade. Já outros fazem a massa desandar

SEÇÕES

CAPA: STORYBLOCKS

4	Projeto Especial	17	Artigo I	34	Artigo II
---	------------------	----	----------	----	-----------

Da retórica à prática

POR AMÁLIA SAFATLE FOTO ARTHUR FUJII

Desde os anos 1970, crescimento econômico e tecnologia deixaram de ser suficientes para garantir um desenvolvimento que combatesse o desemprego, a desigualdade e trouxesse bem-estar para a população em um ambiente saudável. Nesta entrevista, Arilson da Silva Favareto mostra por que olhar para as especificidades dos territórios passou a ser cada vez mais importante nessa equação. O professor baseia-se nos estudos referenciais do sociólogo italiano Arnaldo Bagnasco, que identificou ao menos dois elementos cruciais para enfrentar o período que sucedeu a crise do capitalismo fordista, o qual pôs fim aos anos dourados do Pós-Guerra. São eles: a diversificação e a desconcentração das atividades econômicas. Com isso, ampliam-se as oportunidades, evitando a desigualdade e o desemprego já no momento em que as riquezas são criadas.

Transpondo para o Brasil, Favareto observa que caminhamos na contramão: nosso modelo de desenvolvimento é monotemático, especializado em poucos bens primários, e altamente concentrador de riqueza, exigindo políticas redistributivas de renda para remediar as mazelas sociais.

Embora o conhecimento teórico sobre desenvolvimento territorial tenha ganhado corpo no Brasil, há grandes dificuldades de articular sua prática. Uma delas, segundo o professor, é de ordem política, porque o território não é um ator, não é uma formação social, e sim uma pluralidade de forças sociais.

“Para que se possa influir substancialmente na trajetória de um território, é preciso uma coalizão de forças sociais articuladas, convergindo em torno de um projeto. Isso é extremamente difícil, porque em geral os atores não têm acordo sobre esse futuro, na verdade disputam entre si”, afirma. Diante disso, ele propõe uma discussão sobre as potencialidades territoriais que podem nos levar na direção de uma economia mais diversificada.

Professor da Universidade Federal do ABC, atua na área de sociologia econômica em temas relativos a instituições e políticas para o desenvolvimento territorial sustentável. É sociólogo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC), mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP).





Por que a expressão território entrou na retórica dos gestores públicos e, mais recentemente, dos atores de Investimento Social Privado?

Um marco da entrada do termo “território” nas discussões de governança territorial foi a publicação em 1977 do livro do sociólogo Arnaldo Bagnasco, sobre o desenvolvimento da Itália. O momento era do fim da expansão do capitalismo do Pós-Guerra, que nos anos 50 e 60 havia sido de forte crescimento econômico e expansão do bem-estar. A partir dos anos 70, com a crise do modelo fordista, por conta da revolução tecnológica e da crise do petróleo, que reduziu a disponibilidade financeira no mercado internacional, o desemprego passou a ser componente marcante do capitalismo contemporâneo.

O estudo do Bagnasco perguntava: existe na Itália alguma região conseguindo escapar? A resposta era “sim”. A surpresa é que não se tratava nem do Norte, de alto desenvolvimento tecnológico industrial, e nem do Sul agrícola, com mão de obra barata e disponibilidade de terras – mas justamente a região central da Itália, que ficou conhecida como Terceira Itália. Com isso, começa-se a olhar as características que fazem determinada região se diferenciar das demais e experimentar uma trajetória mais virtuosa em termos de crescimento econômico, geração de emprego, e assim por diante. Depois, nos anos 80 e sobretudo nos 90, a União Europeia começa a fazer estudos comparados para tentar entender quais os territórios que estão gerando emprego em um contexto de crise. E, finalmente, na virada dos anos 90 para os 2000, esse debate chega à América Latina.

Chega aqui porque nessa época também entramos em crise?

O que aconteceu na Europa dos anos 70 para 80 – o desemprego estrutural, aquilo que alguns chamam de onda neoliberal –, chega na América Latina 15 a 20 anos mais tarde. Por isso, o debate territorial também chega uma década e meia depois. Até meados do século passado, havia uma expectativa de que o capitalismo seria expansivo, ou seja, mais cedo ou mais tarde as regiões e os países seriam envolvidos na expansão das atividades produtivas. Mas, após os anos 70, isso se quebra com a revolução tecnológica da microeletrônica e, mais tarde, com a integração comercial nos anos 80 e 90 – aquilo que se convencionou chamar de globalização. A reestruturação industrial e o desemprego chegam por aqui nos anos 90.

A desigualdade, então, passa a ser estrutural,

como mostra a obra recente do [economista francês] Thomas Piketty. A característica marcante do capitalismo do século XXI é a desigualdade. E esta se expressa entre classes sociais, raciais, de gênero e entre territórios. Posteriormente aos anos 70, o crescimento econômico e a tecnologia deixam de ser suficientes para se pensar em uma perspectiva na qual as regiões tivessem futuro garantido. Olhar para as especificidades do território ou das regiões passa a ser cada vez mais importante.

No caso da Terceira Itália, que elementos específicos levaram a uma trajetória mais virtuosa?

Desde o livro inaugural do Bagnasco há uma grande controvérsia na literatura sobre os fatos que fazem um território ter trajetória virtuosa ou não. Ele chamou atenção para duas características. A primeira é: quanto mais diversificada for a economia do território, melhor, porque até então o paradigma era o da especialização. Antes, regiões altamente especializadas iam melhor, mas ele mostra que, no atual momento do capitalismo, quando há uma crise em um determinado mercado, a diversificação funciona como um colchão que amortece os impactos e o território busca outras opções.

É como diversificar o risco em investimentos?

Exatamente. E a segunda característica é a desconcentração. Quanto mais concentrada a atividade econômica em um território, é mais difícil que o conjunto de atores ali presentes consigam criar alternativas em momentos de crise. Tem um outro aspecto ligado à desconcentração. Em uma economia mais desconcentrada, pode-se combater a desigualdade na origem da criação da riqueza.

Hoje, no Brasil, temos o contrário disso: um modelo econômico muito concentrado e especializado. A gente tem passado por um processo de desindustrialização e especialização em bens primários produzidos de maneira muito concentrada. Então pensamos em políticas redistributivas – pois é preciso ter uma forte política social para compensar os efeitos da desigualdade do modelo econômico.

No caso da Terceira Itália, a própria forma de produção da riqueza já se dava de forma desconcentrada. Não é só a questão de distribuição da riqueza, mas de um modelo de organização social no qual os atores desse território são, desde o primeiro momento, dotados dos recursos, dos capitais e dos trunfos para poder participar da vida social e influir nos rumos dessa sociedade. Trata-se de uma

desconcentração de oportunidades que permite à sociedade de um território participar das decisões sobre o seu futuro e com isso evitar caminhos que levem ao esgarçamento desse tecido territorial.

Transpondo para o Brasil, como essa prática tem sido aplicada pela gestão pública? O conceito é muito falado, mas pouco praticado?

Eu não diria que é pouco praticado. E, sim, que é mal praticado. Ou seja, houve uma incorporação do adjetivo “territorial”, mas, em muitos casos, seja em estudos, seja em experiências, seja em políticas, não houve a correspondente mudança cognitiva. Falar de território é falar de espaços, dos recursos que existem neles e das formas de apropriação e uso que sempre envolvem conflitos entre os atores e grupos que lá estão. O primeiro componente importante dessa ideia é: falar em território é falar em conflito, conflito em torno das formas de usar seus recursos.

O território torna-se uma espécie de categoria-síntese que nos permite abordar pelo menos três tipos de interdependência que a literatura havia separado. A primeira dicotomia que a ideia de território tenta reunificar é entre sociedade e natureza, pois fala da base natural da qual esse território depende e dos sistemas sociais que se estruturam para utilizar essa base de recursos. A segunda dicotomia que vem superar é entre local e extra-local, ou seja, como determinada unidade espacial localizada estabelece relações com as forças exógenas. E a terceira interdependência envolve as relações entre Estado, sociedade e mercado.

Na literatura sobre governança, vamos encontrar uma visão “estadocêntrica”, ou excessivamente pautada nas forças de mercado ou na sociedade civil. E a ideia de território convida justamente a que se pense nas formas de cooperação ou conflito entre atores. Somente o mercado não perfaz o território, somente o Estado não molda o território, e somente a sociedade não consegue governar o território.

Precisa da cooperação?

É necessário algum tipo de cooperação, ainda que conflitivo, entre esses tipos de atores. Por isso a ideia de governança é tão importante para o debate sobre desenvolvimento territorial. Se o território envolve uma base de recursos, as formas de sua apropriação, e a forma como localmente essas coisas se condicionam pelas forças externas a esse território, é inimaginável pensar que unicamente a atuação de uma empresa, de um governo ou de um

Não diria que a governança territorial é pouco praticada. E, sim, que é mal praticada

movimento social vai conseguir organizar esses fatores na direção de uma maior sustentabilidade dos recursos naturais com expansão do bem-estar das pessoas. Note que governança remete a um conjunto de domínios e é extremamente difícil operar com esse conjunto de instâncias da realidade. Então não é de espantar que, quando esse debate científico sobre o conceito de território migra para o campo das políticas públicas ou para as formas de governança, ele passa por uma simplificação.

E aí chego na sua pergunta anterior. Quando falamos de América Latina, e de Brasil em particular, houve uma atualização discursiva – cada vez mais se fala em território –, mas não nos marcos cognitivos: as pessoas continuam não olhando para os territórios com a complexidade que o conceito exige. Essa é uma primeira dificuldade. A segunda tem a ver com capacidades técnicas. Durante todo o século XX, o território era passivo, ou seja, um espaço que recebe investimentos. A partir dos anos 70, começa-se a olhar para o território com propriedades ativas: a maneira como os fatores territoriais estão dispostos é constitutiva da trajetória do desenvolvimento naquele local. Isso é uma mudança de paradigma e, como tal, sempre muito lenta. Nossos atuais geógrafos, economistas, sociólogos, cientistas políticos – e nisso eu me incluo – não foram formados com a nova visão. É natural que a gente tenha algumas décadas de aprendizado para que se possa dar ao território o tratamento que o conceito reivindica.

E a terceira dificuldade é política, porque o território não é um ator, não é uma formação social, e sim uma pluralidade de forças sociais. E, para que se possa influir substancialmente na trajetória de um território, é preciso uma coalizão de forças sociais articuladas, convergindo em torno de um projeto. Isso é extremamente difícil, porque em geral os atores não têm acordo sobre esse futuro, na verdade disputam entre si.

No Brasil, que experiências exemplificam essa dificuldade?

No caso brasileiro há um marco para a entrada desse debate territorial. Os primeiros



O Territórios da Cidadania foi um programa periférico em um ministério periférico

trabalhos acadêmicos que começam a associar território e desenvolvimento são de autores como José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, que vêm do campo das discussões ambientais. A preocupação desses autores era: temos de encontrar caminhos que diminuam a desigualdade espacial e que essa diminuição se dê em uma direção de usar melhor os recursos naturais, fortalecendo a conservação. Isso vai se traduzir no embrião de política pública até a política de desenvolvimento territorial do governo federal, na virada do governo FHC para o governo Lula.

O auge dessa tentativa teria sido o programa Territórios da Cidadania, uma experiência fracassada, apesar da enorme importância sobretudo para a disseminação da retórica territorial. Na virada para o segundo mandato do governo Lula, criou-se o PAC [Programa de Aceleração do Crescimento], e algumas pessoas começaram a dizer: “O governo precisa ter uma marca social da mesma envergadura do PAC”. Então, montou-se o Territórios da Cidadania, um programa periférico, em um ministério periférico que era o Ministério do Desenvolvimento Agrário [MDA].

Em seguida tentou-se dar uma amplitude ao tirá-lo do MDA e levar para a Casa Civil, em torno do qual se articulavam 19 ministérios. Só que com dois problemas. Primeiro: não havia articulação. O governo disse que os ministérios deviam priorizar suas ações em cerca de 100 territórios. Então, pode-se notar que foi um programa de cima para baixo, em vez haver um pacto com projetos no âmbito do território, e os ministérios continuaram a fazer o que já faziam antes.

Ou seja, subvertendo o próprio conceito de governança territorial, que é a cooperação entre as várias forças.

Exatamente. E o segundo problema foi que, entre os 19 ministérios, estavam fundamentalmente os sociais – Educação, Saúde, Igualdade Racial. O da Indústria não estava, o da Ciência e Tecnologia não estava. O do Meio Ambiente estava, mas como fazer desenvolvimento territorial pensando em novas

formas de uso dos recursos naturais sem ciência e tecnologia? Como conciliar expansão do bem-estar com uso sustentável dos recursos naturais sem ser por meio de uma nova economia?

Essa divisão entre ministérios mostra a diferença de poder dentro do governo?

Mostra que tem os ministérios para os pobres e tem os ministérios para a competitividade e o dinamismo econômico. Isso é coerente com a linha do modelo social-desenvolvimentista. Costumo dizer que é um modelo esquizofrênico. Ele teve um papel importante de colocar o social no centro da agenda do Estado, mas de maneira mal-arranjada, porque, ao mesmo tempo em que tínhamos uma agenda social, com prioridade para os mais pobres, para a redução de desigualdade, tínhamos também um modelo econômico gerador de desigualdades, altamente especializado e nocivo do ponto de vista de impactos ambientais. Durante um tempo essas coisas acabavam se equilibrando, porque a gente vivia um período econômico muito favorável. Mas, quando vem a crise financeira de 2007/2008, a possibilidade de equilibrar essas contradições diminui muito. A partir daí, começa a crise cujo ápice se dá em 2014/2015, com a interrupção do segundo mandato do governo Dilma.

Existem experiências bem-sucedidas?

Como o tempo, outros agentes, como o BNDES e o Ministério do Planejamento, passam a falar em territorialização de suas ações. Isso criou um campo de inovações interessantes. As melhores experiências não estão no governo federal. Quem tem ido mais longe é o governo da Bahia. Desde o meio da década passada, a Bahia busca implementar um plano plurianual territorializado. Inclusive na construção do plano houve um projeto de escuta, de consulta aos territórios, no sentido de estabelecer as prioridades. Há tentativas de construir bases de serviço de assistência técnica, organizadas em bases territoriais. Ainda é muito marcado pelo rural, mas tenta ampliar-se para mais setores e para o conjunto de instrumentos da gestão pública.

E por que a Bahia? Foi por acaso ou houve motivos específicos?

É uma boa pergunta. Minha opinião é que ocorreu um quase acaso quando havia nos anos 2000 uma pessoa, [o economista] Vítor de Athayde Filho, filho de um professor da Universidade Federal da Bahia, que morreu tragicamente e tinha a caracte-

rística de transitar entre diferentes universos. Ele trabalhava em uma secretaria ligada à Secretaria de Planejamento da Bahia e, ao mesmo tempo, tinha entrada muito forte no mundo acadêmico e proximidade com as pessoas que mencionei, o Zé Eli da Veiga, o Abramovay. Por essa posição que ocupava entre os dois mundos, conseguiu influenciar a burocracia governamental no momento em que o debate territorial estava tomando forma em uma direção mais coerente com os debates acadêmicos e científicos. A discussão entra pela Secretaria de Planejamento, e não pela de Agricultura.

Isso dá outro status.

Sim, pela capacidade de mobilizar recursos e influenciar outras políticas. Já no caso do governo federal, os atores que implementaram a retórica territorial eram marcados pela velha retórica setorial.

O que significa retórica setorial? É uma característica mais corporativa, de defender os interesses daquele setor?

Basicamente isso. Por exemplo, o rural é categoria espacial, a agricultura é uma categoria setorial. Fala-se em desenvolvimento territorial, mas coloca-se dinheiro em uma atividade agrícola. Perde-se a diversidade do território. E não é só onde se coloca o dinheiro, mas também quem participa. Cria-se um fórum territorial, mas quem vai? Só os atores da agricultura. No caso do Investimento Social Privado, muitas vezes acontece o mesmo. Fala-se em território, mas são mobilizados apenas os atores ligados ao do setor em que se está atuando, ou os que são afetados pelo empreendimento. Isso é um viés setorial. O ponto de vista é sempre o setor envolvido, e não o território.

E isso é um problema.

Isso é um grande problema. Quando falamos de território, é como se tratasse de três camadas. A primeira camada pode ser traduzida em uma pergunta: qual é o lugar que o território, na sua pluralidade, ocupa em uma estratégia de desenvolvimento? Vamos pegar o episódio de Belo Monte: ali, o campo se estabelece a partir de um campo muito limitado de soluções. A questão é colocada assim: “Se a gente não fizer, haverá uma crise de energia. E se houver uma crise de energia, o setor privado será afetado. E isso afeta também o emprego”.

Então existe quase que uma chantagem segundo a qual os interesses da maior parte da sociedade não podem ser sacrificados em nome de uma mino-

Nosso modelo econômico gera dependência do Bolsa Família para sempre

ria. Esta é uma baita discussão. Mas, se é verdade que essa equação pode ser posta dessa maneira, temos de fazer uma outra pergunta: o que podemos fazer para evitar que daqui a 10 anos tenhamos um Belo Monte II? Porque sabemos que o grande potencial hidrelétrico brasileiro está na Amazônia. Então, a cada vez vamos ficar vítima desse dilema tão estreito? Ou vamos discutir de que forma as especificidades brasileiras podem ser mais bem aproveitadas na direção de resolver, sim, a demanda energética, mas com conservação ambiental e bem-estar da população – o que abre para discutir a diversificação das fontes de energia?

Vamos pegar outro exemplo, a expansão da agropecuária. De novo, a chantagem: sem agronegócio, o Brasil não vai crescer, se não crescer não tem emprego etc. Quando a discussão toda deveria ser: com a perspectiva de 20 ou 30 anos, que modelo econômico queremos? Queremos ser um grande exportador de soja, carne e quase nada mais? Ou usar esses recursos para fazer uma transição de paradigmas da nossa organização econômica? (*mais sobre agronegócio em p22on.com.br/desmatamento*)

A agropecuária [concentrada em poucas culturas] é uma atividade que não gera muitos empregos. Estamos gerando riqueza, mas, ao mesmo tempo, gerando desigualdade. Aí tem de fazer Bolsa Família, criar não sei o quê... E a sociedade fica dizendo: “O Bolsa Família não pode ser para sempre!” Mas o nosso modelo econômico gera dependência do Bolsa Família para sempre. Para discutir o modelo do desenvolvimento econômico, a discussão é justamente sobre quais são as potencialidades territoriais que podem nos levar na direção de uma economia mais diversificada. Hoje, a perspectiva do Brasil é: vamos exportar bens primários e ponto. ¹²²

Para ler a continuação desta entrevista, acesse a versão digital em pagina22.com.br, em que Favareto expõe quais são as demais camadas do desenvolvimento territorial, os três “Brasis” que coexistem no território nacional e os riscos de não se aproveitarem as oportunidades geradas pela Agenda 2030 (*mais sobre ODS à pág. 17*) e pela estabilização demográfica.

Democracia em essência

Como a participação articulada de diversos atores locais pode ajudar a resolver ou minimizar problemas complexos

POR MAGALI CABRAL FOTO ELEMENTS

Frequentar as urnas a cada dois anos para escolher candidatos para as instâncias federal, estadual ou municipal é suficiente para vermos nossas necessidades ou aspirações concretizadas? Em um ambiente globalizado, parece contraditório exercer formas complementares de construção coletiva, em contraponto às soluções padronizadas para universos repletos de diversidade e de perspectivas próprias. Os governos, mesmo que bem-intencionados, nem sempre são efetivos na realização desses anseios, tamanho o déficit de oferta de serviços à população. Assim, a sociedade reorganiza-se em novos arranjos institucionais, no que é chamado de governança territorial.

“A ideia de governança territorial hoje é a de um espaço mais amplo de articulação de diferentes atores da sociedade para definir coisas públicas”, define o pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG) e professor do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Fernando Burgos.

Segundo ele, o conceito de governança surgiu no Brasil nos anos 1990, quando o Banco Mundial começou a sugerir que os governos não funcionavam bem e a solução seria a iniciativa privada participar mais das administrações. Veio a onda de privatizações. Mais tarde, percebeu-se que a ideia de governança poderia responder ao desafio, e não simplesmente alocar agentes privados para assumir tarefas de governo.

Se o Estado sozinho não dava conta de resolver todos os problemas, uma esfera mais ampla de participação, muito além do empresariado, fazia-se necessária. Neste ponto, representada pelo Terceiro Setor, a sociedade civil também entra em cena para participar das decisões públicas. Assim, governança passa a significar, conforme Burgos, o Estado aberto à participação de diversos atores, na maior parte das vezes no processo decisório, mas em muitos casos também na implementação das políticas públicas.

“Quando o adjetivo ‘territorial’ foi incorporado ao conceito de governança, criou-se

uma referência a espaços mais circunscritos do País”, explica ele. A ideia de território baseia-se em identidade e não necessariamente em fronteiras municipais. Por exemplo, se o propósito de uma ação for promover o desenvolvimento local, a abrangência territorial pode estar circunscrita a um determinado município ou a uma região, ou mesmo extrapolar fronteiras estaduais. Ou seja, o conceito de território não é fechado. Ao contrário, pode ter as mais variadas conformações.

“Dirce Koga [professora no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC/SP e pesquisadora do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais] traz uma ideia que eu gosto, que é a do território de vivência, aquele espaço do nosso cotidiano, onde estabelecemos nossas conexões”, conta o professor da FGV.

Quer dizer, uma pessoa que mora na cidade de São Paulo terá um espaço de vivência que pode estar circunscrito, por exemplo, entre o bairro de Pinheiros (Zona Oeste da cidade) e o da Bela Vista (Centro). Quando a prefeitura instala um equipamento público no bairro do Campo Belo (Zona Sul), não estará atendendo às necessidades daquele morador de Pinheiros. E o mesmo vale para Altamira (PA), para Petrolina (PE) ou qualquer outra cidade.

Na perspectiva do pesquisador de Desenvolvimento Local do Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV-Eaes (FGVces), Marcos Dal Fabbro, o tema tem um sentido semelhante. Para ele, a combinação entre um determinado espaço geográfico e a expressão da sociedade dentro daquele limite configura governança territorial. “Quando se fala de territórios, de gestão democrática, pressupõe-se um olhar diferenciado para essas localidades. Os limites podem se dar por recortes que façam sentido para aquela sociedade.” De acordo com Dal Fabbro, essa variabilidade espacial permite o exercício de uma melhor governança das políticas e ações sobre determinada localidade.

Segundo o pesquisador, o Brasil tem experimentado governança territorial em distintas situações, a exemplo dos comitês de bacias hidrográficas. “Em um dado momen-

to, o País percebeu que esse recorte territorial era importante para a gestão de recursos hídricos e apostou nessa dinâmica.”

Outra forma de organização territorial que vem funcionando, segundo Dal Fabbro, são os consórcios públicos. Os municípios entenderam que, sozinhos, não tinham força suficiente para atuar nas áreas de saúde, educação ou resíduos sólidos, por exemplo. “Buscaram uma coordenação entre municipalidades para, juntos, enfrentarem esses desafios de forma sistêmica. E muitos estão conseguindo bons resultados”, observa.

Mas esse caminho para o sucesso não é simples e muito menos garantido, diz o diretor-executivo da **→ Agenda Pública**, Sérgio Andrade. Uma das tarefas da organização que ele comanda é justamente facilitar essa trajetória, construindo uma visão de liderança para que o grupo constituído em torno de um problema consiga vencer as resistências burocráticas do funcionalismo que seguramente encontrarão. “Se há uma visão de liderança, um caminho construído por vários atores e um ponto de chegada, será mais fácil implementar políticas ou mudanças”, afirma.

Para Andrade, quanto mais próximo um determinado problema está da esfera municipal, melhor para trabalhar a governança territorial. Há mais proximidade nas relações, além de as questões serem mais concretas. Por exemplo, se há o projeto de uma estrada passar no meio de um município, ou de um bairro, não é tão difícil identificarem-se os impactos que serão gerados, os ganhadores e os perdedores. “É muito mais fácil engajar as pessoas com algo que está mais perto do mundo delas. As pessoas vivem ali e sabem quais são seus problemas”, explica Andrade.

No entanto, não existe garantia para resultados certos. Como diz Fernando Burgos, da FGV, mesmo quando bem aplicado, esse modelo de exercício democrático, que é a governança territorial, será sempre uma aposta: “Pode ser que ajude a resolver problemas complexos.”

Uma grande aposta, feita em 2008 pelo governo federal, foi o Programa Territórios da Cidadania (PTC) – estratégia criada visando o desenvolvimento econômico de microrregiões rurais por todo o Brasil. O impedimento da presidente Dilma Rousseff, em

2016, encerrou definitivamente as chances do programa que apoiou mais de 200 territórios, mas deixou alguns legados. Um deles no estado da Bahia, que não só não desfez o recorte territorial criado pelo PTC como instituiu um marco legal para essa conformação territorial no que concerne à implementação de políticas públicas. Outro, foi a experiência adquirida por muitos dos atores que participaram desse processo ao longo dos 14 anos desde a instituição da política de desenvolvimento territorial (*mais sobre Territórios da Cidadania na Entrevista à pág. 6*).

Humberto Oliveira foi um dos protagonistas. Idealizador do PTC e hoje representante do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, da Colômbia, ele fala do desafio que é levar a ideia de participação popular ao meio rural, onde as demandas por programas sociais sempre foram, e continuam sendo, muitas. “Encontrávamos um sentimento imediatista de busca por soluções na maior parte dos territórios. O nosso desafio era conseguir transformar aquele sentimento de urgência das pessoas em visão estratégica para atender o interesse coletivo. Isso era algo muito difícil de fazer”, recorda.

FATOR DIVERSIDADE

Dirce Koga, da PUC-SP, traz alguns contrapontos sobre o tema da governança. Segundo ela, existe uma contradição na gestão de determinados programas institucionais, que esvaziam de sentido o ingrediente “territorial”, reduzindo-o muito mais a uma nomenclatura do que o tornando realidade. “Temos uma governança territorial no Brasil, na maior parte das vezes, bem mais administrativa e burocrática do que uma governança que de fato se aproxime do cotidiano dos territórios.”

Um exemplo que se aplicaria a essa crítica é o do programa **→ Minha Casa Minha Vida**. Idealizado por várias camadas de agentes de governança e inserido em uma lógica de território, e não de município, o modelo foi um só para todo o Brasil. Ignorou particularidades sociais, culturais e geográficas. “A lógica das nossas políticas públicas, traz poucos dispositivos capazes de abarcar toda a diversidade existente no País”, argumenta.

Outra questão ainda mais complexa, segundo Dirce Koga, é a “cegueira” que existe

em relação ao mundo da informalidade e do ilícito. Apesar da grande proporção que essa realidade vem assumindo dentro da sociedade brasileira, essa dimensão ainda não foi introduzida nas ações de governança territorial. “Se é preciso negociar com os agentes do crime para entrar em determinados locais, significa que naquele território já existe uma ação de governança que não está nem sob o domínio institucional do governo, nem de fundações, tampouco de organizações não governamentais”.

Mas como incluir o ilícito no processo decisório das políticas públicas na prática? Para Koga, em primeiro lugar, reconhecendo que o problema existe e terá de ser enfrentado. Em segundo, parando de priorizar tanto a busca por definições e conceitos do que seja governança territorial, e buscando compreender como ela se organiza na realidade concreta das cidades brasileiras. “Por exemplo, do ponto de vista da dinâmica, enquanto a política pública permanece no território somente de segunda a sexta-feira e apenas durante o dia, os agentes do ilícito não arredam o pé nunca”, afirma a acadêmica.

VISÃO MAIS QUENTE

Por si só, o poder público, de fato, não alcança essa visão micro dos territórios como as descritas por Dirce Koga. E, quando apresenta iniciativas de cima para baixo, sem a contribuição dos atores que vivem o território, o governo compromete o desenvolvimento de suas próprias ações. É como pensa a conselheira e ex-diretora do Instituto Lina Galvani, Cecília Galvani: “As lideranças locais conseguem ter uma visão muito mais ‘quente’ dos temas no território. Esses aportes, naturalmente, têm de conversar com a agenda do governo. Essa integração de todas as visões é fundamental para se conseguir soluções sustentáveis, que façam sentido para quem as está recebendo”, argumenta a conselheira.

Iniciativas fomentadas nos territórios em conformidade com um exercício de participação popular (de baixo para cima), segundo Galvani, algumas vezes podem até incomodar o poder público. Afinal, nesse exercício democrático, os atores do território desenvolvem capacidades de ler a sua realidade, de identificar suas fragilidades, de correr atrás

➔ **Organização com o propósito de aprimorar a gestão pública, a governança democrática e incentivar a participação social em todo o território brasileiro**

➔ **Programa de acesso à casa própria para famílias de renda baixa e média lançado em 2009 pelo Governo Federal em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos**

➔ **A Lei nº 20.974/2014 instituiu a Política de Desenvolvimento Territorial da Bahia**

"A governança territorial será uma saída possível desde que todos participem. Não adianta convidar somente os amigos da festa", diz professor

dos seus direitos e atuar dentro dos seus deveres. "Alguns governantes podem identificar esse empoderamento como uma ameaça e reagir não apoiando alguns projetos", diz. "Mas também nos deparamos com a participação ativa e saudável de governantes que entendem que essa participação facilita o trabalho deles."

Das ações que contaram com a participação do instituto nas rodadas de governança, Cecília Galvani destaca o caso de uma comunidade, a de Angico dos Dias, localizada em Campo Alegre de Lourdes, no Semiárido Brasileiro, divisa da Bahia com o Piauí, cuja principal agenda é prover a cidade de água. Como o Instituto Galvani trabalha com a perspectiva de fortalecimento dos aparelhos municipais para acessar recursos federais, não foi difícil identificar que o programa → **Um Milhão de Cisternas** tinha verba disponível para implantação de cisternas para captação de água de chuva. De posse dessa informação, a comunidade se organizou, inicialmente criando a Associação dos Moradores do Peixe, Angico e Região (Ampare) e, mais tarde, protocolando a demanda ao Governo do Estado da Bahia. "O recurso chegou e 96 cisternas foram implementadas na região", relata a conselheira.

Outra ação com o envolvimento do Instituto Galvani ocorre em Luís Eduardo Magalhães, município de região agrícola (soja e algodão) localizada no Oeste baiano. Como a região vem recebendo um número alto de migrantes, o governo local está com dificuldades para desenvolver sozinho um planejamento urbano que dê conta do vertiginoso crescimento populacional – em 7 anos mais de 20 mil novos moradores desembarcaram no município em busca de oportunidades de trabalho, elevando para 83 mil o número de habitantes. O instituto participa da governança para a gestão dos mananciais locais e a articulação de recursos para a construção de um aterro sanitário na região.

SÓ ESCUTA LOCAL NÃO BASTA

Um desafio muito presente, segundo Cecília Galvani, é ampliar o repertório da governança para além do território. "A gente faz essa escuta local, mas não basta. É preciso dialogar com agendas globais para conseguir incentivos e também para expandir a rede." É isso que vai permitir as conexões com organizações, com estados e com a União para compor arranjos ou para buscar tecnologias que já foram testadas, como no caso das cisternas. Um caminho que o instituto encontrou foi associar-se a organizações como a Rede América e o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife).

O substantivo "desafio" parece ser uma daquelas palavras-chave quando o assunto é governança territorial. Muita diversidade – e, quanto mais, melhor – entre pessoas opinando sobre um mesmo tema, a princípio parece caótico, mas é só um desafio, pois é desse caos que surgem os bons resultados, os mais abrangentes e os de maior relevância para a coletividade. "A governança territorial será sempre uma saída possível, desde que todo mundo participe; não adianta convidar somente os amigos da festa", reforça Fernando Burgos.

O outro grande desafio é em relação ao timing, ao momento de trazer todos à mesa, sobretudo quando se trata de uma grande obra com muito impactos locais (*mais em Reportagem à pág. 26*). Como diz Burgos, o papel da governança territorial é antecipar eventuais problemas e, para isso, precisa estar presente no processo decisório de uma ação – antes mesmo do planejamento. Mas, no Brasil, as decisões são sempre muito urgentes e as comunidades impactadas acabam em segundo plano. "Depois que uma grande obra já começou e a adolescente foi explorada sexualmente, não adianta mais pensar em uma ação articulada de educação para ela. A ação terá de ser emergencial. Será uma gambiarra", diz. ¹²²

Programa do Ministério do Desenvolvimento Social criado em 2003 com o objetivo de promover o acesso à água para consumo humano e para a produção de alimentos pela agricultura familiar



Do macro ao micro

O cinco "pês" estruturantes dos ODS – Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria – precisam operar nas localidades, ou seja, nos territórios onde a vida das pessoas acontece

As cidades têm sido apontadas como o "Armagedom da Sustentabilidade" ou como os "buracos negros" para onde todos os recursos naturais são drenados sem possibilidade de restauração. Estas são metáforas fortes para um fato elementar – não haverá desenvolvimento sustentável, adaptação e mitigação, justiça social e combate a desigualdades se a lógica da urbanização continuar a negar um dos princípios mais caros à natureza: seu caráter sistêmico e sua capacidade de regeneração. Falamos aqui de regeneração no sentido mais amplo, que engloba os recursos naturais e também o tecido social.

Conferências como a COP21 e a Habitat III, juntamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) acordados na Cúpula da ONU em setembro de 2015, mostram o esforço de concertação das lideranças mundiais e do sistema multilateral em estabelecer metas previamente aceitas pelas nações, para que nas próximas décadas possamos mitigar os efeitos da mudança climática e da abissal desigualdade social.

Já em seu Preâmbulo, o documento sobre os ODS, também chamada de Agenda 2030, afirma no segundo parágrafo: "Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria e a curar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nesta jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás."

No entanto, se fizermos uma análise cuidadosa das políticas preconizadas, a grande maioria delas depende de políticas urbanas para sua implementação.



Orientações para o Plano de Metas que integra de forma consistente e extensiva os 12 Princípios das Cidades Sustentáveis com os 17 ODS, e – no melhor tratamento sistêmico – demonstra que, para cada um dos 12 princípios, há mais do que um conjunto de metas a serem contempladas. Isso mostra o sentido transversal, interdisciplinar e material da Agenda 2030. Outro aspecto importante deste documento é que procura traduzir os princípios e metas em indicadores mensuráveis, constituindo-se como sólida orientação para gestores públicos.

Mas todos esses esforços de convergência, integração e materialidade só surtirão efeito se ao menos duas premissas forem incorporadas. A primeira delas refere-se à inteligência local, das pessoas em seu território e como são legitimadas no processo de tomada de decisão. Os ODS só serão atingidos se funcionarem como elementos catalisadores e de transformação cultural das realidades locais para o conjunto da municipalidade. As cidades, na condição de organismos complexos, têm um grau de auto-organização pouco compreendido pelos agentes públicos. Nesse processo, soluções criativas e inovadoras surgem, inspiram e transformam. Os conselhos municipais e os movimentos já existentes precisam ser potencializados, tornando-se espaços de metabolização entre a inteligência local e o fazer público.

A segunda premissa decorre do imperativo de transformação profunda das estruturas públicas responsáveis pela implementação destas agendas. O aspecto fragmentado da gestão pública, profundamente eivado de estruturas arcaicas, condicionado a interesses políticos partidários, precisa ser atualizado à luz dessa nova concepção de cidades. O mundo clama por justiça social e sustentabilidade, e a inação tornará dolorosamente realistas as metáforas citadas no início deste texto.

Portanto, uma das partes interessadas mais relevantes são os governos locais – as Cidades. A *Nova Agenda Urbana*, principal documento produzido pela Habitat III, demonstra que os cinco "pês" estruturantes dos ODS – Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria – estabelecem políticas públicas que precisam operar nas localidades. De que localidades falamos? Certamente das cidades, mas, mais do que isso, falamos dos territórios onde a vida das pessoas acontece, dos distritos e dos bairros.

Os ODS constituem-se, portanto, como um conjunto de metas que só farão sentido se forem traduzidos em políticas públicas, interdisciplinares, interdependentes e sistêmicas. De nada valerá o esforço isolado de implementação das metas do ODS 11, relativo às cidades, se não estiverem devidamente articuladas com os outros 16. Portanto os ODS reúnem princípios de direitos fundamentais integrados a um conjunto de propostas de políticas públicas a serem contemplados em programas robustos de governo e que possam dialogar com as dinâmicas locais.

Recentemente, a Rede Brasileira de Cidades Sustentáveis produziu um documento intitulado *Guia GPS – Indicadores do Programa Cidades Sustentáveis* e



Jogando junto

Para fazer as políticas públicas darem o salto de qualidade que todos esperam, será preciso tornar mais porosos os limites entre o governo e os cidadãos

POR FÁBIO RODRIGUES
FOTO RAWPIXEL / UNSPLASH

Quando o País fervilhava durante as **Jornadas de junho**, uma das mensagens mais claras entoadas pela “voz rouca das ruas” a cada manifestação era de que existia uma profunda insatisfação contra a escassez e a má qualidade dos serviços públicos. “Queremos um atendimento **→ ‘padrão Fifa’** foram palavras de ordem nos protestos”, lembra Leandro Avena Prone, coordenador de projetos da Agenda Pública – organização que procura alavancar arranjos capazes de enfrentar desafios complexos nos territórios onde atua. “Ficou claro com os protestos que havia um desconcerto entre Estado e sociedade”, prossegue.

Passados cinco anos, aumenta o entendimento de que precisamos reatar o fio de uma meada que conecta quase 30 anos de esforço pela efetivação do direito à participação social na formulação e implementação das políticas públicas. Algo que está previsto desde a Constituição de 1988. Para fazer as políticas públicas darem o salto de qualidade que todos esperam, será preciso tornar mais porosos os limites entre o governo e os cidadãos. É aí que entra em prática a ideia de governança (*mais sobre o conceito em reportagem à pág. 12*). “A participação social favorece a entrega de políticas públicas com maior qualidade e legitimidade que serão mais bem apropriadas. Esse é o pote de ouro no final do arco-íris que deveria levar os governos a investirem mais energia e recursos em processos de governança”, aponta o coordenador executivo da Casa Fluminense, Henrique Silveira.

Não é como se a ficha tivesse caído para todo mundo só agora. Espalhados pelo Brasil é possível encontrar os mais diversos tipos de relacionamento entre sociedade civil e governos – da parceria franca à desconfiança mútua. Ainda assim, para Leandro Prone, algo está mudando. “Os gestores públicos passaram a perceber que, sozinhos, não estavam dando conta de dar uma resposta adequada à população”, completa. É uma percepção partilhada pela gerente de sustentabilidade da Fundação Alphaville, Fernanda Toledo de Oliveira. “Quando temos reuniões com governos e organizações locais, sentimos uma receptividade muito grande da parte deles, no sentido

tanto de contribuir quanto de aprender. E de receber conhecimentos técnicos para tornar essa colaboração mais efetiva”, ressalta.

APRENDIZADOS ANTERIORES

De acordo com o coordenador executivo da Casa Fluminense, Henrique Silveira, o Brasil já produziu muitas experiências bem-sucedidas de participação popular, por exemplo, a implantação de mecanismos de **→ orçamento participativo** por diversos municípios brasileiros ao longo dos anos 1990. Mas uma fagulha que reavive esse fogo pode vir a calhar. “Se não tivermos um processo permanente de inovação cívica, essas iniciativas acabarão atingindo um ‘teto’. A participação precisa ser cultivada”, pondera.

Foi pela falta de um processo de renovação que muitos instrumentos importantes acabaram perdendo vigor. É o caso do sistema de consultas e audiências públicas que, muitas vezes, são realizados apenas por formalidade. “Elas continuam importantes, mas se tornaram pouco produtivas porque o governo chega com uma fórmula pronta, abrindo pouco espaço para ouvir”, critica Silveira. A seu ver, falta consolidar uma cultura da participação dentro do setor público. “Os gestores precisam acreditar que, se houver participação da sociedade, os resultados serão melhores do que uma proposta puramente técnica. Eles precisam reconhecer isso como um valor”, propõe.

Prone, da Agenda Pública, destaca que os espaços existem, mas que muitos deles **→ Conselhos Municipais**. “No longo prazo, é uma forma de aproximar o cidadão das decisões sobre os serviços. Eu já vi pautas surgidas nesses conselhos chegarem até os gabinetes”, testemunha. Paciência é uma virtude indispensável. “O caminho é arduo e haverá momentos de frustração. Precisamos ter fôlego e obstinação”, pontua.

E há novas brechas se abrindo. “A tecnologia vem mudando a maneira como nos relacionamos com tudo. Entre Estado e sociedade ela pode ser um agente de transparência e conhecimento”, diz Thiago Rondon, o fundador da AppCívico. A empresa que desenvolve

▣ Iniciadas em 2013 como uma série de protestos contra um aumento da passagem de ônibus organizada por estudantes em São Paulo, as manifestações tornaram-se progressivamente maiores até se transformarem em um fenômeno nacional

▣ Padrão de qualidade exigido pela Federação Internacional de Futebol dos estádios que abrigariam a Copa do Mundo realizada no Brasil em 2014. A expressão foi apropriada pelos manifestantes para ironizar a qualidade nos equipamentos e/ou serviços públicos

▣ Processo no qual cidadãos e funcionários da administração municipal decidem, em assembleias organizadas com esse fim, sobre a alocação de recursos para novos investimentos

▣ Espaços de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Devem ter número igual de representantes do Estado e da sociedade civil

Evento de curta duração na qual um grupo formado por técnicos e público em geral trabalha de forma concentrada em um problema específico buscando soluções por meio do desenvolvimento de ferramentas tecnológicas inovadoras

tecnologias com um olho na mudança social apoia a realização dos chamados → **hackatons**. Um bom exemplo foi 1ª Hackathon da Saúde realizada no ano passado em parceria com o Senai e a Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo, que teve como destaque a proposição de um sistema integrado de acompanhamento e apoio a gestantes e monitoramento de cesarianas, chamado SuperMãe. “São uma ótima ferramenta para colocar todos os atores para conversar. Mostra como o governo pode deixar de ser apenas um ‘prestador de serviço’ para se tornar um indutor de construção conjunta”, elabora.

Explorar essas brechas requer um trabalho permanente da sociedade civil. “Precisamos de processos de articulação e mobilização de um leque diversificado de atores da sociedade civil. Além de mais acesso à informação e indicadores. Só com grupos articulados e bem informados é que vamos conseguir a incidência política para influir no debate público”, diz Silveira.

INICIATIVA

Para o cidadão comum, a participação em espaços de governança pode parecer algo intimidador ou fora de alcance. Não é verdade. Às vezes, basta se lançar e ver no que dá.

Foi o que fez a baiana Jordânia Pereira da Silva, 18 anos atrás. Ao lado de outros moradores do bairro do Vale do Sul em Barueri (SP), fundou a Cooperativa Unindo Forças, com a finalidade de gerar renda aproveitando madeira de paletes descartados por indústrias locais. “Eu via no cooperativismo uma forma de ajuda mútua”, relembra. Durante os cinco primeiros anos, as coisas eram feitas na base do improvisado, contando com a boa vontade da comunidade. “A gente ia pedindo o que precisava. A cooperativa foi uma mobilização do bairro inteiro”, conta.

O passo seguinte veio apenas em 2005. Jordânia soube que a então primeira-dama de Barueri, Sônia Dias Furlan, estava selecionando projetos sociais pela cidade e não teve dúvidas: foi, por conta própria, até a Prefeitura e deixou seu endereço com uma secretária. Era o começo de uma parceria envolvendo a Unindo Forças, o governo municipal e a Fun-

dação Alphaville, que dura até hoje. “Foi um divisor de águas. Não só porque conseguimos espaço e maquinário melhores, mas porque nos deram uma chance de crescer por meio do conhecimento. O conhecimento muda a vida das pessoas. Mudou a minha”, afirma.

Para Fernanda Toledo, da Fundação Alphaville, a Unindo Forças ilustra bem como é possível ir além do assistencialismo para gerar transformações que se mantenham sustentáveis no longo prazo. “Sem a construção de redes e a capacitação dos atores envolvidos, os projetos não andam”, avalia.

Esse é o antídoto para impedir que os atores que estão na base comunitária – normalmente o elo mais frágil na cadeia – acabem atropelados durante processos que deveriam ser horizontais. “Quando fortalecidas, as comunidades ficam mais preparadas para trabalhar com atores institucionais, como governos e empresas. Somente aí que você consegue chegar a ações que promoverão mudanças no território, capazes de serem incorporadas às políticas públicas”, justifica.

Para atingir esse ponto, é fundamental identificar e envolver as lideranças presentes nessas comunidades. “São as lideranças que vão movimentar o processo e difundir o trabalho pelo território. Seria muito difícil se a gente tivesse de atingir as pessoas isoladamente”, avalia Toledo.

GRANDE ESCALA

Quando bem-sucedida, a prática da governança territorial pode ser transformadora. É o exemplo do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Consórcio PCJ) que, em seus quase 30 anos de existência, influenciou ativamente na construção do que viria a ser tornar a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Foi graças à articulação iniciada por um grupo de engenheiros e arquitetos piracicabanos em 1985 – com o País recém-saído da Ditadura Militar – em torno da chamada “Redenção Ecológica da Bacia do Piracicaba”, que o governo do Estado de São Paulo viria a aprovar, em 1991, a Política Estadual de Recursos Hídricos. A experiência paulista foi

um marco e serviu de inspiração para que a União formulasse sua própria Lei das Águas alguns anos mais tarde.

Segundo o secretário executivo do Consórcio PCJ, Francisco Lahóz, todo esse processo foi acompanhado bem de perto pelo grupo que se articulou com outras organizações da sociedade civil ligadas à questão da água. Estas fazem parte da Rede Brasil de Organismos de Bacia (Rebob) e influenciaram o texto dessa legislação e de outras subsequentes, como a Lei nº 9.984/2000 que criou a Agência Nacional das Águas (ANA). “Gradativamente, criamos elementos de governabilidade para exercer a governança das águas”, resume.

“Hoje estamos razoavelmente bem servidos em termos de estrutura de governança”, diz Lahóz. Já são mais de 210 → **Comitês de Bacia** instalados. O maior nó, contudo, continua sendo a capacitação dos participantes dos comitês. “Estamos com dificuldades para preencher as vagas [nos comitês] reservadas à sociedade civil. Precisamos promover a integração direcionada a esses representantes para que eles não fiquem passivos nos processos de decisão”, diz.

RELAÇÃO DE CONFIANÇA

Segundo Lahóz, a falta de capacitação adequada acaba alimentando uma situação do tipo “o ovo ou a galinha”: como as políticas públicas ficam aquém dos anseios da sociedade civil, ela se frustra e deixa de participar, o que empobrece a construção das políticas. “É preciso mais estímulos para que os espaços de governança sejam ocupados. Falta devolver esperança às pessoas”, completa. “O mais importante é ter uma boa pactuação. Isso exige informar e sensibilizar as pessoas para que elas possam ter a dimensão da importância dos processos”, opina.

A relevância dessas instâncias, no entanto, será proporcional à sua capacidade de produzir decisões compartilhadas e, num segundo momento, transformações reais. “Participação não é apenas ser escutado e escutar, é decidir junto. Participar demanda esforço, tempo, é difícil, custoso. Por isso, a gente só

consegue envolvimento quando se tem uma perspectiva real e relevante, de transformação. Isso precisa ser pactuado, compreendido e comprometido entre todos. Se não, a pessoa não verá valor em participar”, diz Daniela Gomes Pinto, coordenadora do Programa de Desenvolvimento Local do Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV EAESP (FGVces).

Para Henrique Silveira, a frustração das expectativas envenena os processos de governança. “Como há muita energia envolvida, quando não produz um resultado, é gerada muita frustração entre os participantes, o que acaba virando desesperança e rancor. Ignorar a participação tem seu preço”, afirma. Por isso, ele entende que a confiança é um ativo importante nessas iniciativas. “A população precisa acreditar que os gestores querem ouvir o que ela tem a dizer, e que o processo vai gerar resultados. Construir essa relação de confiança demanda tempo, esforço e seriedade”, diz.

Abrir esses espaços, na opinião de Jordânia da Silva, ajudaria a alavancar o potencial existente dentro das comunidades. “Eu vejo quanto potencial existe e a quantidade de gente que sabe fazer coisas muito legais. Mas as comunidades se consideram pequenas demais. Quando aparece alguém que realmente escuta essas pessoas, isso muda suas vidas”, garante.

Angariar a simpatia do corpo técnico dos governos ajuda a reduzir o risco de que essas iniciativas sejam abandonadas a cada troca de administração. “Quando você traz os servidores concursados para dentro dos projetos, aumenta a chance de que tenham continuidade”, pontua Fernanda Toledo.

Essa interlocução entre governo e população por meio da governança ajudaria a qualificar a própria gestão pública, reduzindo o espaço para voluntarismos. “Para haver políticas públicas duradouras, precisamos que o poder público tenha uma cultura de planejamento e a sociedade civil, uma cultura de monitoramento. As duas coisas passam por um trato sobre o que fazer e o que cobrar”, resume o coordenador da Casa Fluminense. Pode ser esse o caminho para os serviços públicos “padrão Fifa” que exigíamos cinco anos atrás.

Organismos colegiados que contam com representantes de todos os setores da sociedade que tenham interesse sobre uma bacia hidrográfica. Têm poder para elaborar o plano de recursos hídricos, arbitrar conflitos, estabelecer mecanismos para a cobrança pelo uso da água

Olhar ampliado

POR ANDREA VIALLI FOTO ELEMENTS

Investimentos sociais de empresas se voltam para o desenvolvimento territorial, com o desafio de operar pela lógica do bem comum – e não só do privado

Há uma transformação em curso na forma como os investimentos sociais das empresas estão sendo executados. Se há menos de duas décadas a maioria das empresas no Brasil mantinha seus investimentos sociais desvinculados dos negócios, independentes das políticas públicas e desconectados de agendas globais de desenvolvimento, hoje esse cenário está mudando. Com o passar dos anos, a cultura de ações filantrópicas foi sendo substituída por uma preocupação crescente das companhias em buscar novos significados para seus investimentos no campo social – e isso inclui estratégias de atuação social vinculadas ao core business das empresas e, ao mesmo tempo, ao território onde estão presentes.

O alinhamento aos negócios se reflete na concentração dos investimentos sociais nas comunidades no entorno dos empreendimentos, com o objetivo de promover o desenvolvimento do território, além de mitigar as externalidades geradas pelas atividades econômicas. Esse movimento já aparece nas estatísticas: as duas principais pesquisas nacionais sobre Investimento So-

cial Privado (ISP) apontam para a tendência de intensificar a dimensão territorial.

O *Benchmarking do Investimento Social Corporativo (Bisc)*, levantamento anual realizado desde 2008 pela ONG Comunitas, mostra que 75% das organizações realizaram projetos sociais corporativos voltados ao desenvolvimento territorial em 2016 – em 2011, eram 45%. Já o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) apurou que 48% dos institutos e fundações empresariais investem em desenvolvimento local, comunitário ou de base, o que configura a área como a quinta na lista de temas prioritários, atrás de educação, formação de jovens, cultura e artes, e apoio a organizações da sociedade civil.

O ISP com foco em território também foi tema de estudo do mais recente ciclo da Iniciativa Empresarial Desenvolvimento Local e Grandes Empreendimentos (ID Local) do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces), que tem o propósito de articular o setor empresarial para reflexão, troca de experiências e construção de diretrizes para o desenvolvimento local, especialmente em regiões carentes do Brasil.

Ao longo de 2017, foram realizados encontros com um universo de 22 empresas participantes da ID Local, que resultou em um conjunto de princípios e diretrizes para o chamado ISP Territorial (ISP-T). Eles abrangem desde estratégias de entrada e de saída – ou seja, como iniciar um processo de ISP-T, geralmente começando por um diagnóstico amplo socioterritorial, e como concluir o ciclo de investimento sem desamparar a localidade –, desenvolvimento de capacidades locais, monitoramento e mensuração de impactos.

De acordo com Livia Pagotto, pesquisadora da ID Local, o investimento social foi tornando-se mais sofisticado e estratégico por dois principais motivos: a intenção das empresas de alinhar suas ações sociais aos negócios e também pela necessidade de aproximação com as políticas públicas. “O ISP territorial não deveria ser considerado um tipo de investimento social, mas sim uma abordagem. Usa das capacidades e do protagonismo local”, explica. Outra característica do ISP-T é ser determinado pelas vocações do lugar, que são sempre únicas, e esse contexto particular torna a estratégia difícil de ser repetida. Não há uma “receita de bolo” para o ISP-T.

A Fundação Bunge, que atua com programas de desenvolvimento territorial no Pará e

Tocantins, sentiu isso na pele. Um dos principais problemas enfrentados pela Bunge, que tem operações de logística nas cidades paraenses de Barcarena e Itaituba, é a exploração sexual de crianças e adolescentes. Quando a empresa se deparou com a questão, não havia uma rede de enfrentamento do problema e de assistência às vítimas nessas localidades – nem mesmo a percepção, por parte da população, de que o abuso era uma violação de direitos. O trabalho teve de começar da base, pois apenas uma campanha educativa voltada aos colaboradores não resolveria a questão, explica Cláudia Calais, diretora-executiva da Fundação Bunge.

A ação foi dividida em três frentes: dentro da empresa, com sensibilização dos caminhoneiros e aquaviários, que são os profissionais que dirigem embarcações nas hidrovias que transportam carga na região. Esses atores foram escolhidos como público-alvo em razão do envolvimento de caminhoneiros com a prostituição infantil e para evitar que o mesmo ocorresse entre os operadores das embarcações; mudanças nos contratos com os fornecedores, com cláusulas exigindo que monitorassem a questão; e apoio à política pública, com um fluxo de trabalho definido com 80 entidades

Quanto mais desenvolvido o território estiver, melhor para a companhia que nele atua, segundo executiva

ao longo de três anos, com criação de um banco de dados, aplicativo para denúncias e apoio às instituições para o acolhimento das crianças. As ações contaram com a parceria da Childhood Brasil, que tem um programa voltado ao combate da prostituição infantil nas estradas. “A empresa pode ajudar a sensibilizar, mas não tem o poder de fiscalização. O nosso papel foi fortalecer essa rede”, afirma Calais.

No Tocantins, os desafios da Bunge eram outros. No município de Pedro Afonso, onde a empresa construiu uma usina de açúcar, álcool e produção de energia elétrica, faltava qualificação dos trabalhadores locais, especialmente jovens – mais de 60% dos jovens até 25 anos tinham, no máximo, quatro anos de estudo. A usina começou a operar em 2011 com 60% da mão de obra vinda de outros estados, mas investiu, por meio da Fundação, em um programa de qualificação em parceria com a prefeitura. Em dois anos, reverteu o quadro e passou a contar com 63% de mão de obra local.

O mesmo ocorreu com os fornecedores: quando a Bunge chegou ao Tocantins, tinha menos de 1% de fornecedores locais. Dois anos depois, após um trabalho desenvolvido em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), 27% dos fornecedores passaram a ser da região, que experimentou mudanças na dinâmica econômica local – mais postos de trabalho, aumento da arrecadação e diversificação do comércio. “Todo projeto de desenvolvimento territorial começa com a licença social para operar, mas com o passar dos anos migramos para a geração de valor compartilhado. A empresa ganha com isso: quanto mais desenvolvido um território, melhor para a companhia”, diz Calais.

SINTONIA

Os números do *Bisc 2017* reforçam a aproximação das empresas com as principais

forças operantes nos territórios. Em 2016, 81% das empresas afirmaram assegurar canais de diálogo com as comunidades (eram 64% em 2011); 69% participam da formulação e/ou execução de políticas públicas locais (eram 55% em 2011) e 69% estão articulando com outras companhias para promover o desenvolvimento do território (59% em 2011). “Quando a empresa aproxima o investimento social dos negócios, o entorno fica mais importante. Uma das motivações é deixar um legado onde elas estão”, afirma a socióloga Anna Peliano, coordenadora do *Bisc*.

Ela ressalta, contudo, que a preferência por estratégias de desenvolvimento territorial não exclui o investimento social nas causas que as empresas e seus braços sociais julgam importantes. Tanto é que, segundo dados do levantamento, a educação ainda é o setor que recebe mais investimentos das companhias: dos R\$ 2,4 bilhões destinados a projetos sociais no Brasil em 2016, 41% foram para educação.

“Não houve uma ruptura com as causas, e sim um caminhar na direção de estratégias com foco nos territórios”, diz Peliano. Além disso, as empresas estão mais expostas às demandas da sociedade e hoje são cobradas em múltiplos canais, como as mídias sociais – então, é natural que elas se aproximem de temas que são caros às comunidades.

Ao desenvolver suas estratégias de atuação social, o Instituto Lina Galvani, braço social da Galvani, empresa de mineração e produção de fertilizantes, deparou-se com a necessidade de se entrosar com a realidade das comunidades no entorno das fábricas do grupo. Após realizar um diagnóstico no povoado de Angico dos Dias, na cidade de Campo Alegre de Lourdes (BA), onde a empresa tem atividades de mineração, o Instituto levantou algumas das principais demandas dos cerca de 1 mil moradores, que incluíam preocupações com o acesso à água e com a mitigação dos impactos da atividade mineradora, especialmente a poeira.

Localizado no Polígono das Secas e com baixo IDH, o povoado também sofria com a falta de mobilização dos moradores na busca por melhorias para a região. O Instituto montou uma rede de articulação social envolvendo os moradores, apoiando a comunidade na luta por melhorias em educação, acesso a cisternas e fomento à economia de base, por

meio da criação de arranjos produtivos, com hortas comunitárias e venda dos produtos, aumentando a renda dos moradores.

Estratégia semelhante foi desenhada para Serra do Salitre (MG), município do Triângulo Mineiro com economia baseada na agricultura e que recebeu um empreendimento mineral e industrial da Galvani em 2016. O diagnóstico apontou para uma grande expectativa com a chegada da empresa ao município, preocupações com a falta de perspectivas para a juventude (estariam capacitados para trabalhar na empresa?) e verificou-se também um potencial turístico ainda pouco explorado na região, com cachoeiras e cenários rurais.

O trabalho na região teve como ponto central, então, o aporte financeiro a projetos que fomentassem o protagonismo dos jovens e o turismo local, por meio da realização de um edital, explica Ricardo Mastroti, diretor executivo do Instituto Lina Galvani. “O investimento social evoluiu de um patamar em que não basta o assistencialismo, é preciso pensar em soluções sintonizadas com as demandas contemporâneas, como o estímulo ao empreendedorismo, aos negócios sociais, às articulações que trazem autonomia para as comunidades”, diz.

MÉTRICAS DE AVALIAÇÃO

As evidências apontam que o ISP-T está se consolidando no Brasil e, não obstante a melhora na qualidade dos projetos, os desafios ainda são grandes. Para 73% das empresas, a maior dificuldade é mensurar os resultados dos projetos de desenvolvimento territorial, segundo o *Bisc 2017*. Algumas organizações têm investido pesado em métricas de avaliação. É o caso do Instituto Votorantim, que apoia projetos nas áreas de educação, gestão pública, negócios inclusivos e infância e adolescência, e entre 2010 e 2012 passou por uma revisão estratégica, com o objetivo de aproximar os objetivos do negócio e as demandas sociais identificadas nos territórios onde as empresas do grupo Votorantim operam – não só no Brasil, mas também no Peru, na Colômbia e na Argentina.

“Temos investido muito no processo de monitoramento das metas e na elaboração de ferramentas e métricas que capturem esses resultados”, diz Ana Bonimani, gerente de gestão de programas do Instituto Votorantim. Segundo ela, o instituto acompanhou mais de

"O investimento social não pode se confundir com uma área de negócios da empresa, senão perde credibilidade"

150 projetos, que tiveram suas metas alcançadas em 95%. E não se trata apenas de objetivos corporativos. “Estamos falando de metas relacionadas ao fortalecimento do ambiente de negócios nos municípios, melhoria da economia local, avanço nos indicadores de gestão na educação e no poder público em geral”, afirma. Em 2017, os investimentos sociais da Votorantim somaram cerca de R\$ 127 milhões em 144 municípios dos quatro países.

Outro desafio para o amadurecimento do ISP-T é conseguir separar o propósito de gerar o bem comum, relacionado à atuação social, das demandas inerentes ao negócio, como a busca por certificações socioambientais ou mesmo o cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta. Há casos em que as empresas traçam uma estratégia de desenvolvimento local para cumprir alguns requisitos exigidos por certificações como ISO 14000 e 9000, que nas últimas revisões aumentaram as exigências em relação a mapear as expectativas das comunidades do entorno. Também é o caso do selo florestal FSC, que traz cada vez mais implicações sociais.

“Todos esses atores forçam as empresas a atentar para seus temas de materialidade, por isso as estratégias sociais acabando encontrando os negócios”, diz Vinicius Precioso, sócio da consultoria Avesso Sustentabilidade, que já realizou trabalhos de desenvolvimento territorial para empresas como Suzano e Fiat. Lívia Pagotto, do FGVces, alerta para a possível captura do sentido público do ISP-T pela lógica privada. “O investimento social não pode se confundir com uma área de negócios da empresa, senão perde credibilidade. Esse é um ponto ao qual as empresas precisam estar alertas”, conclui. ¹²²

Para saber mais sobre ISP Territorial aplicado à realidade de grandes metrópoles, acesse a versão digital desta reportagem em pagina22.com.br.

Usina Hidrelétrica de Belo Monte,
em Vitória do Xingu - PA

Necessário, mas não suficiente

Projetos de infraestrutura na Amazônia deixam aprendizados: o licenciamento ambiental não basta, é preciso haver também um planejamento territorial integrado

POR DIEGO VIANA FOTO ROBERTO STUCKERT FILHO / FOTOS PÚBLICAS

Em 2000, a Revolta da Água opôs a população de Cochabamba, na Bolívia, à multinacional Bechtel, vencedora do leilão de privatização do suprimento de água. A cidade se sublevou contra o aumento dos preços e os cortes de fornecimento, realizados com truculência. Ao fim, a concessão foi cancelada e a empresa se retirou. O episódio revela como é delicada a relação entre as demandas de um território e o ritmo dos grandes investimentos de capital. A implantação de iniciativas de exploração econômica em grande escala põe em relação tempos de atuação diferentes, conhecimentos nem sempre compatíveis e prioridades que podem ser divergentes.

Seja a exploração de recursos hídricos ou minerais, seja projeto de hidrelétrica, seja estrutura rodoviária ou logística, empreendimentos de grande escala funcionam no ritmo

do retorno dos acionistas, empregam o conhecimento de gestores profissionais, envolvem instituições de vulto, como multinacionais e governos nacionais. Muitas vezes, os projetos acabam não levando em conta o ponto de vista dos moradores locais e nem peculiaridades do território impactado, com resultados que podem ser desastrosos. Mais que isso, é desperdiçada a oportunidade de se construir conjuntamente um planejamento territorial, com arranjos de governança capazes de reunir todos os envolvidos em torno de uma discussão sobre o modelo de desenvolvimento para determinada região – por mais que os interesses de cada grupo sejam conflitantes entre si.

Para tratar da relação entre grande empreendimento e população local, o consultor canadense Ian Thomson cunhou a expressão “licença social para operar”. O conceito se refere ao assentimento informal para que uma empre-

sa se instale e funcione em uma região. No caso de Cochabamba, após a licença oficial concedida pelo Estado, a licença social da população não foi obtida. Em outros casos, mobilizações locais obrigaram corporações e governos a sentar à mesa com a comunidade e negociar as condições de implementação, relata a economista Ana Letícia Silva, mestre em desenvolvimento territorial pela Universidade Federal do ABC. “Não é como se as pessoas simplesmente se recusassem a receber o empreendimento. Elas querem fazer parte do processo decisório”, explica.

AMAZÔNIA, CANTEIRO DE OBRAS

Quando um investimento de infraestrutura, mineração ou complexo logístico chega a uma região, o primeiro impacto é um fluxo asseverante de trabalhadores e maquinário,

seguida da transformação de cidades pacatas em centros de logística com intensa atividade econômica. Ao lado disso tudo, vêm também as medidas para compensar os impactos, através de instrumentos como o licenciamento ambiental. As empresas executoras devem cumprir itens como o replantio de árvores, a construção de hospitais e escolas e outras.

“Essas obras teriam o potencial de trazer desenvolvimento regional, considerando os investimentos vultosos em territórios historicamente com carências. Mas para que isso aconteça, o investimento precisa fazer parte de algo maior: um planejamento territorial

que ajude a pensar de maneira integrada quais são as oportunidades e como aproveitá-las, preparar e capacitar todos para essa chegada, e criar espaços efetivos de governança territorial, onde possa haver uma discussão contínua sobre o modelo de desenvolvimento que aquele território quer”, diz Daniela Gomes Pinto, coordenadora do Programa de Desenvolvimento Local do Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV Eaesp (FGVces). “Planejamento regional ainda é um desafio para o Brasil, muitas tentativas não saíram do papel ou naufragaram, e é preciso aperfeiçoar os instrumentos existentes, tais como a Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT) e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS), especialmente no caso de regiões que recebem grandes obras”.

O principal foco de grandes intervenções hoje no Brasil é a região amazônica. A floresta é objeto de inúmeros projetos, sobretudo em geração hidrelétrica, mineração e logística. A profusão de empreendimentos pensados para a Amazônia, somando-se ao avanço da fronteira agrícola e à urbanização, é motivo de forte apreensão entre ambientalistas. “Há dezenas de barragens planejadas tanto para a Calha Norte quanto a Calha Sul. Mas a Bacia Amazônica traz sedimentos dos Andes e do Cerrado, que fertilizam a floresta. A selva tem atua no regime de chuvas do continente. Se esse sistema entrar em colapso, é difícil prever o que pode acontecer”, diz o ativista Danicley de Aguiar, especialista em Amazônia do Greenpeace.

As intervenções também trazem imensos problemas socioambientais. Cidades como Altamira, no Pará, foram inundadas nos últimos anos por trabalhadores – a grande maioria homens, sem suas famílias – em busca de emprego nas obras da região, sobretudo a usina de Belo Monte. O intenso e fugaz movimento migratório, no entanto, geralmente leva ao maior consumo de álcool, a atividades de prostituição e a um aquecimento da economia local que é passageiro e enganoso. Sobem os preços dos imóveis, moradores abrem comércios na esperança de vender para os recém-chegados, jovens se qualificam em cursos técnicos. Mas quando os investimentos atingem o ponto de maturação, a oferta de emprego diminui brutalmente. É o que se chama de *boom*-colapso, uma euforia econômica que não se sustenta ao longo do tempo,

pois justamente não seguiu um planejamento territorial estruturante que embasasse o desenvolvimento duradouro das vocações locais.

UM PLANO PARA O XINGU

Para lidar com essa problemática, o exemplo mais concreto de projeto de governança é o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX). Além dos R\$ 3,2 bilhões de compensação ambiental acoplada ao licenciamento de Belo Monte, R\$ 500 milhões foram alocados para a gestão do PDRSX, cuja criação já constava do edital do leilão da usina, em 2009. Abrangendo 11 municípios da Região de Integração do Xingu, o plano foi dotado em 2011 de um comitê gestor com 30 membros, 15 oriundos das três esferas do governo e 15 de organizações da sociedade civil, incluindo representantes de entidades patronais, sindicais, rurais, urbanas, indígenas etc. O comitê é apoiado por câmaras técnicas organizadas por temas.

O plano do Xingu retoma a iniciativa pioneira do plano “BR 163 Sustentável”, ligado ao asfaltamento da rodovia que liga Cuiabá a Santarém. A iniciativa surgiu em 2003, a partir de um evento em Sinop (MT) com participação dos ministros Marina Silva (Meio Ambiente) e Ciro Gomes (Integração Nacional). Lançado em 2006, deveria ser dotado de um comitê gestor e continha a identificação de diversas zonas na área de influência da rodovia a serem transformadas em áreas de proteção. Já em 2008, porém, entidades participantes do Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 (Condessa) afirmavam que o plano não tinha saído do papel. Hoje, é considerado extinto.

Um dos motivos do fracasso na BR-163 foi a falta de financiamento e execução. Nesse sentido, o PDRSX é um avanço institucional. Mas não chega a ser suficiente para suprimir os muitos problemas da região de instalação de Belo Monte. “Altamira sofre com violência, persistem os registros de violações de direitos humanos, tanto de populações indígenas quanto de ribeirinhos, e o saneamento básico ainda segue um caos”, enumera Gomes Pinto.

Um dos focos de atenção para melhorar o desempenho das compensações é a melhoria dos mecanismos de monitoramento, diz a pesquisadora. Mesmo quando as condicionantes são cumpridas, esse cumprimento pode ser falho. Para evitar esse problema, seria necessário que

os trabalhos fossem monitorados passo a passo.

As recorrentes e previsíveis dificuldades encontradas nos projetos de infraestrutura na Amazônia inspiraram a International Finance Corporation (IFC), braço corporativo do Banco Mundial) e o FGVces a construir coletivamente, com o envolvimento de mais de 190 instituições, um conjunto de *Diretrizes para Grandes Obras na Amazônia*. Lançado em 2017, o documento contém sete eixos temáticos, que correspondem aos principais desafios de empreendimentos desse vulto na região, como planejamento e ordenamento territorial, deslocamentos compulsórios, capacidades institucionais, populações tradicionais e povos indígenas, e outros (*saiba mais em diretrizes-grandesobras.fgvces.com.br e em p22on.com.br/desenvolvimento-local*).

TAPAJÓS, A BOLA DA VEZ

Embora os problemas de Belo Monte deixem um legado de aprendizados, não é certo que essas lições serão aproveitadas em próximas intervenções, como as previstas na região do Rio Tapajós.

“O Tapajós é a bola da vez”, diz o empreendedor social Caetano Scannavino, em Santarém. A vasta e complexa região do Oeste do Pará, entre os rios Tapajós e Jamaxim, é atravessada pela rodovia BR 163 e pela Transamazônica (BR 230). É cenário de disputas envolvendo garimpeiros, pecuaristas, madeireiros e índios Munduruku. A ferrovia Ferrogrão, destinada ao escoamento da soja do Centro-Oeste, está planejada para atravessar a região a um custo de R\$ 12,7 bilhões.

Em 2016, o local foi manchete nacional quando o Ibama negou o licenciamento da usina São Luiz do Tapajós, cujo projeto foi, portanto, suspenso. Foi uma vitória dos Munduruku, que teriam parte de suas terras inundada. Mas a suspensão traz pouco alívio à região. São Luiz é só parte de um contexto que envolve 42 barragens, a ferrovia, o asfaltamento completo da BR 163 (faltam cerca de 100 km), um conjunto com mais de 20 estações de transbordo de cargas (ETC, que são como pequenos portos) e mineração.


Mesmo os Munduruku não se sentem seguros com a pequena vitória. Os índios reivindicam a demarcação da terra Sawré Muybu. “Eles sabem que, enquanto não demarcarem

Embora os problemas de Belo Monte tragam lições, não é certo que serão aproveitadas em próximas intervenções

a terra, as hidrelétricas não estarão definitivamente canceladas. Então dizem: se não vão fazer a usina, por que não demarcam logo nossa terra?”, questiona Danicley de Aguiar.

Formalmente, a Região de Integração do Tapajós dispõe de ferramentas para gerir o desenvolvimento local. Formada por seis municípios (Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão), possui um Consórcio Intermunicipal criado em 2013 e uma Agenda de Desenvolvimento Territorial, de 2014 – que nunca saiu do papel. Em 2015, os professores Eliana Machado (IFPA) e Sergio Moraes (UFPA) estudaram a área e concluíram que os instrumentos administrativos não cumprem seu papel: embora municípios como Itaituba possuam um Plano Diretor, o crescimento da área urbana é desordenado.

Apesar da atuação de diversas organizações da sociedade civil, a população tem pouco acesso às informações das empresas que operam as estações de transbordo e outros empreendimentos na área. Fazendeiros – inclusive grileiros – que desejam expandir as lavouras em detrimento da floresta têm acesso direto ao poder público local, ao contrário de outros atores sociais. Sobretudo, como as iniciativas são muitas e desconexas, está ausente uma estrutura de governança que pudesse coordenar as dinâmicas locais.

Os conflitos que cercam grandes obras na Amazônia estão vinculados à integração econômica da região no mercado global. Caminho da soja escoada para a China, área com grande potencial hidrelétrico e rico potencial minerador, é também um dos ecossistemas mais complexos, delicados e biodiversos do planeta. Conciliar os dois potenciais é um enorme desafio. Em tempos de mudança climática e busca por fontes renováveis, persiste a pergunta: que forma de desenvolvimento queremos para o território amazônico? 

Como ir além do discurso

Embora a governança territorial não tenha uma “receita de bolo”, alguns elementos são determinantes para garantir sua efetividade

POR SÉRGIO ADEODATO FOTO ELEMENTS

Com capacidade de produzir 1,2 milhão de toneladas por ano de rocha fosfática, o empreendimento reduzirá a dependência de importações de fertilizantes e criará 1,2 mil empregos no ápice das operações de mineração e da planta química

Falar de governança territorial é fácil. Difícil é aplicá-la na prática, com sinergia de esforços e responsabilidades, para o alcance de ganhos coletivos que façam a diferença no contexto do desenvolvimento local. Não há uma receita de bolo, mas alguns elementos podem ser determinantes para que dê certo, enquanto outros fazem a massa desandar na construção de uma agenda comum de melhoria das condições de vida e redução de impactos, envolvendo a chegada de empreendimentos que interferem nos territórios. É uma nova e complexa fronteira do conhecimento, em que os avanços muitas vezes se dão à base do aprendizado com erros e acertos. E do reconhecimento sobre o que falta para chegar a bons resultados na construção do diá-

logo entre os múltiplos interesses de instâncias políticas, econômicas e sociais.

“Estamos longe de conseguir um sistema transparente com indicadores de desempenho das ações que possam ser acompanhadas, cobradas e compensadas no caso de falhas”, reconhece Lieven Cooreman, presidente da Galvani. A mineradora e fabricante de fertilizantes está investindo R\$ 2,6 bilhões na construção de um **complexo industrial** em Serra do Salitre (MG), considerada a maior obra de infraestrutura em execução no Estado. Com a aquisição dos direitos minerários há duas décadas, bem antes das operações na área, a empresa se aproximou da comunidade e da prefeitura para iniciar a construção conjunta de uma agenda de futuro, identificando demandas prioritárias à compensação dos impactos negativos e melhoria das condições de saúde e educação.

Um desafio foi alinhar a visão de longo com a agenda da gestão municipal, habituada a planos que cai-



bam no tempo dos mandatos eletivos, como na maioria das cidades brasileiras. O poder de convencimento foi desenvolvido por meio de rotinas que incluíram reuniões duas vezes por semana com a Prefeitura e capacitação de agentes públicos. Além disso, como forma de tornar a estratégia mais atrativa à agenda municipal, o caminho foi mesclar investimentos de curto, médio e longo prazos. “Mas somos ainda tímidos em cobrar resultados do poder público com a mesma veemência com que somos cobrados”, diz Cooreman.

De acordo com o executivo, após o começo das obras, o projeto contribuiu para que os recursos dos impostos pagos ao município fossem bem investidos. “É preciso ser proativo porque está em jogo a sustentabilidade do próprio negócio”, adverte o executivo. Ele lembra que os antigos modelos já não condizem com o cenário de maior acesso à informação da “nova aldeia global”, em que as pessoas estão mais conectadas e exercem pressões cada vez maiores sobre as empresas, compelidas a pensar no longo prazo e a conquistar licença social para operar.

Em Serra do Salitre, foi criado um comitê

de governança para a definição de um plano de investimentos, com base na metodologia desenvolvida pelo Instituto Lina Galvani em parceria com a Agenda Pública. “Um importante aprendizado tem sido o alinhamento de expectativas para evitar frustrações futuras”, aponta Cooreman. A lição veio à tona no município com o atraso no repasse dos recursos do BNDES à modernização da escola, o que gerou insatisfação e cobrança por parte da comunidade. Riscos desse tipo, diz ele, devem ser alinhados desde o início.

Outro elemento básico é a construção de confiança. “Sem ela, o processo estará ameaçado por conflitos e pela falta de disposição em superar obstáculos”, avalia Margareth Flores, diretora executiva da **RedeAmérica**. Em sua análise, os espaços de diálogo não podem ser gerenciados por interesses particulares, mas devem fortalecer o respeito às diferenças, sem a exclusão de vozes, na construção do desenvolvimento local.

“Grupos mais vulneráveis enfrentam grandes barreiras de conhecimento e informação para participar e se expressar”, afirma a executiva. Com a finalidade de materializar os acordos e planos, a diretora recomenda a criação de uma arquitetura de gestão e monitoramento de resultados que seja flexível e dinâmica, fora das instâncias de governo, e defina com clareza as responsabilidades, as funções e os aportes que cada um colocará no processo.

A questão, no entanto, é complexa. O sociólogo Arilson Favareto, da Universidade Federal do ABC, escreve que “a abordagem territorial implica uma transformação estrutural na visão da relação entre um Estado ofertador de políticas e uma sociedade beneficiária das mesmas, para um modelo onde a oferta e a demanda localizam-se em espaços de corresponsabilidade, autonomia e cogestão” ■.

Presente em 13 países da América Latina, a rede agrupa 70 organizações empresariais com o objetivo de desenvolver modelos de governança territorial e trocar experiências. No Brasil, são 10 empresas

➤ O conceito marca, por exemplo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada em 2010 com a divisão de responsabilidades entre empresas, governo e população na questão do lixo

➤ Foi criada a Associação Ortópolis Barroso (do grego *orto* = correto; *polis* = cidade) para a gestão das ações, que incluíram oficinas de planejamento estratégico participativo, mapeamento de problemas e propostas de soluções, com o objetivo de revitalizar a cidade

➤ Após consumir R\$ 8,8 bilhões, o projeto está hoje na terceira fase, que deve terminar até 2019. A quarta etapa está em fase de planejamento e captação. A mancha de poluição do Rio Tietê ocupa 130 km de extensão

➤ Além de apoiar a produção leiteira com tecnologia de silagem, a empresa dá suporte à atividade das quebradeiras de coco babaçu, fonte de óleos e outros produtos. Aos índios Krikati são fornecidos assistência técnica para a roça e insumos à produção de artesanato

Em seus artigos científicos, o especialista costuma reforçar que não é possível obter mecanismos de governança efetivos sem instrumentos de responsabilização claros. Todo mundo se entende na mesa mas, se o arranjo não for formalizado, não funciona. Em geral, é o dilema do conceito de “responsabilidade compartilhada”, muito em voga na construção de → **políticas públicas**, mas que exige instâncias formais de cobrança de metas e resultados para os acordos, para que não fiquem no discurso e nas boas intenções.

“É preciso garantir o envolvimento igualitário nos espaços de diálogo”, observa Tatiana Nogueira, coordenadora de responsabilidade social da LafargeHolcim, multinacional fabricante de cimento e outros materiais de construção. Além do mais, deve-se respeitar as diferentes realidades locais: um modelo que deu certo na Amazônia pode, por exemplo, fracassar no interior do Nordeste.

Em Barroso (MG), onde se localiza uma de suas principais operações no Brasil, a empresa desenvolveu a partir de 2003 um → **projeto** com ações no horizonte de 10 anos. Após o período, que abrangeu mobilização comunitária, capacitação e fortalecimento de organizações sociais e produtivas, foi criado em 2015 o Comitê de Ação Participativa reunindo 15 lideranças eleitas pela comunidade para fazer o barco andar com base no aprendizado da fase inicial, traçando a estratégia de desenvolvimento territorial.

“No modelo participativo ocupamos cadeiras, mas não somos dono do espaço”, ilustra a coordenadora. Ela concorda que é preciso definir responsabilidades e repete o ensinamento do provérbio: “Cão de muitos donos morre de fome”.

O problema é inerente à gestão de projetos emblemáticos, como a → **despoluição** do Rio Tietê, em São Paulo, que se arrasta por 25 anos e ainda está longe do final. Falta a integração entre as instâncias federais, estaduais e municipais contra a principal causa do problema: o lançamento do esgoto doméstico no rio. “A governança territorial é o principal entrave do projeto”, analisa Malu Ribeiro, coordenadora da Rede das Águas da Fundação

➤ Acesse a íntegra em goo.gl/zvRo2s. Leia mais sobre Arilson Favareto em *Entrevista* à pág. 6

Todo mundo se entende na mesa, mas a governança não funciona sem responsabilidades claras e formalizadas

SOS Mata Atlântica, ao lembrar que a ocupação desordenada do solo, que dificulta investimentos na rede de coleta para tratamento, é um ponto-chave. “Enquanto a governança da água e do solo continuar uma utopia, o risco hídrico estará sempre presente”, afirma.

Na Amazônia, o desafio da governança territorial envolve especialmente as populações tradicionais. “A responsabilidade pelo desenvolvimento local é de todos e não somente da empresa”, destaca Alexandre Di Ciero, gerente de sustentabilidade da Suzano, empresa de celulose e papel que desde 2014 mantém áreas de plantio de eucalipto e instalações industriais na região de Imperatriz (MA), com investimento total de R\$ 2,6 bilhões. O modelo assistencialista implantado na década de 1990 no entorno de suas unidades do Sul da Bahia foi agora trocado por uma estratégia conjunta e participativa em que o desenvolvimento territorial é compartilhado por empresa, poder público e populações locais.

Se no passado a relação era de dependência, hoje está lastreada no modelo baseado nos conselhos comunitários. Eles definem os investimentos prioritários em parceria com a indústria, cujo papel é levar tecnologia e treinamento para melhorias da → **produção local** e da qualidade de vida. “O maior desafio é fortalecer a organização social, porque nada é realizado sem consulta às comunidades”, diz o executivo. ¹²²



HUMANA

Empresa livre, gestão aberta, atuação em rede

Governança para o Desenvolvimento • Gestão Integrada: Empresas, Poder Público & Sociedade • Agenda 2030
Relacionamento Comunitário • Licenciamento Participativo Socioambiental • Impacto do Investimento Social Privado
Fundos e Mecanismos Financeiros • Facilitação de Processos

www.humanasustentavel.com



Governança territorial e gestão integrada

Experiências internacionais ilustram como conciliar investimentos e crescimento econômico com uma agenda ambientalmente responsável de inclusão e combate à desigualdade

Do lançamento da Agenda 2030 aos compromissos assumidos na COP21, passando por centenas de reuniões e convenções, as nações são desafiadas a conciliar produção de energia e alimentos, extração de minérios e construção de infraestrutura com a necessidade de se preservar condições socioambientais essenciais para o futuro do planeta.

Enfrentar esse imenso desafio requer um arranjo de governança no qual Estado, setor produtivo e sociedade civil possam estabelecer acordos dialogados. Exige, ainda, que se tome em conta de forma cumulativa o impacto dos diversos projetos e empreendimentos.

Nesse contexto, têm surgido algumas iniciativas internacionais inspiradoras. O Fórum Econômico Mundial lançou recentemente uma publicação sobre o planejamento na escala da paisagem, ou *Landscape-Scale Planning*, no qual defende o planejamento territorial integrado e busca soluções para melhor gestão de riscos socioambientais, com mais segurança para o empreendimento e para as comunidades.

Por meio de um amplo engajamento das partes interessadas, aliado à intervenção de especialistas, o processo de *Landscape-Scale Planning* parte de dados sobre biodiversidade, serviços ecossistêmicos, infraestrutura atual e desenvolvimento potencial para definir áreas essenciais para conservação da biodiversidade e prestação de serviços ecossistêmicos, áreas para um desenvolvimento futuro (ocupação ou exploração de recursos), áreas de uso complementar e áreas de possíveis conflitos.

Outro exemplo vem do governo de Victoria, estado da Austrália, através do Earth Resources Regulation, serviço vinculado ao Departamento de Desenvolvimento Econômico que reúne dados de



geociência, serviços para a promoção de investimentos e amparo arcabouço regulatório, além de possuir sólida estratégia de engajamento de comunidades em todo o processo de planejamento territorial. A estratégia baseia-se em acesso à informação, consulta, participação, consideração e aprimoramento contínuo. O sistema permite estabelecer vastos planos de uso e ocupação territorial, conciliando estratégias governamentais, interesses econômicos e função social do território.

Mais uma linha de trabalho vem sendo desenvolvida por uma tradicional região mineradora do Norte da França (Hauts-de-France), em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

O projeto Riquezas Compartilhadas promove o diagnóstico das múltiplas formas de riquezas presentes nos territórios, além da identificação e análise dos meios de compartilhamento dessas riquezas entre as populações dos territórios estudados. A abordagem estabelece alguns componentes do território, como: Riqueza Humana e Social; Lugares de Enriquecimento Cultural; Equipamentos e Economia do Conhecimento; Riqueza Social e Econômica; Áreas In-

dustriais e de Mineração, entre outros.

Uma governança territorial mais integrada apresenta uma série de obstáculos institucionais. É preciso buscar novas soluções, modelos, recortes territoriais e pactos sociais. Nesse sentido, o governo colombiano regulamentou uma nova figura administrativa reconhecendo territórios indígenas como unidades administrativas autônomas, tornando-os praticamente “municípios”. A regulamentação prevê “Planos de Vida”, como instrumentos de ordenamento territorial e planejamento, abrindo caminhos para formas de governança territorial que garantam o direito das populações tradicionais em definir os rumos de seu desenvolvimento.

O Brasil também vem percorrendo seus próprios caminhos. Um exemplo é o Programa Territórios Sustentáveis, que propõe a comunidades Quilombolas da Amazônia um planejamento territorial integrado vinculado à criação de mecanismos financeiros comunitários. Com isso, busca não só uma participação de cada um dos atores, mas também mais eficiência e viabilidade na implementação dos planos.

Essas experiências ilustram uma prática da governança territorial baseada na gestão integrada, conciliando investimentos e crescimento econômico com um desenvolvimento de fato inclusivo e centrado na redução das desigualdades.

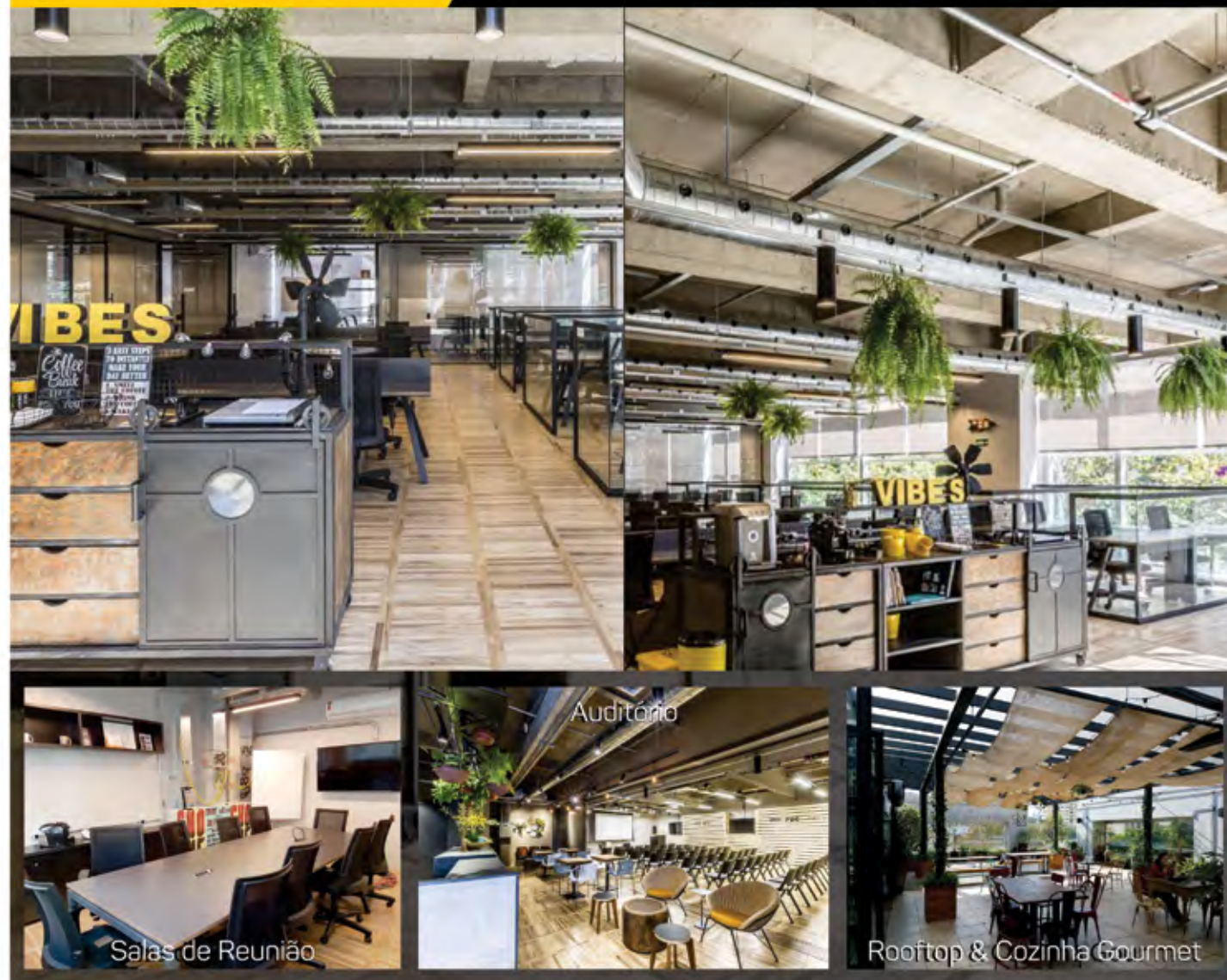
Mais do que nunca, antecipando a chegada de um novo ciclo de crescimento econômico e conseqüentemente de uma grande pressão sobre os territórios, é preciso que órgãos governamentais e empresas olhem para essas experiências, entendam a exigência do momento e atualizem suas estratégias. Disso dependerá o sucesso de uma agenda nacional de desenvolvimento para todos.

World Economic Forum, *Blueprints for a greener footprint: Sustainable Development and Landscape Scale*, 2016. goo.gl/naR73N riquezascompartilhadas.com.br
goo.gl/Hin5JJ territoriossustentaveis.org.br

Um espaço de trabalho compartilhado para empreendedores cívico-sociais

CIVI-CO

5 andares reunindo pessoas e organizações que geram transformações positivas na sociedade, no espaço público e governamental brasileiro.



Salas de Reunião

Auditório

Rooftop & Cozinha Gourmet

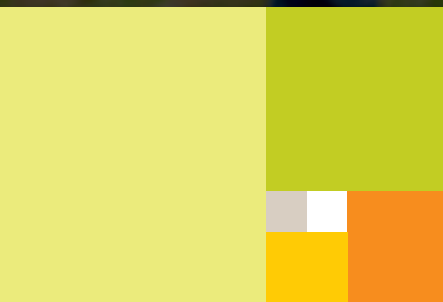
Rua Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445 - Pinheiros - São Paulo - Brasil
www.civi-co.net / contato@civi-co.net / @civicobr
Telefone: (11) 4280-1580



Knowledge grows

A photograph of a family of three in a park. A man in a light blue shirt and white tank top is carrying a young girl with curly hair on his shoulders. A woman in a white top and blue jeans is walking alongside them, smiling. The background is a lush green park with trees.

**Contribuindo com a formação
de uma sociedade colaborativa.**

A decorative graphic consisting of several overlapping squares in shades of green, yellow, and orange.

A Galvani, que desde 2014 mantém uma joint venture com a Yara, busca atuar como participante ativa do desenvolvimento territorial das localidades em que opera, potencializando os processos de desenvolvimento local e perenizando a independência dessas comunidades.

A photograph showing a group of diverse people's hands joined together in a circle, symbolizing collaboration and community.

www.galvani.ind.br