

Políticas de desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: complementaridades e tensões

Policies for Territorial Development and Inter Municipality in Brazil: Complementarities and Tensions

Eduardo de Lima Caldas*

Ivaldo Moreira**

*Professor da Universidade de São Paulo (USP)
End. eletrônico: eduardocaldas@usp.br

**Université Toulouse le Mirail, Géode, Cirad Art-Dev
End. eletrônico: moreiraival@gmail.com

Recebido em 01.09.13

Aceito em 12.11.13

DOSSIÊ

Resumo

No Brasil, os consórcios intermunicipais de desenvolvimento foram criados para financiar infraestruturas sociais setoriais (saúde, saneamento, educação) antes de ser reconhecidos mediante uma emenda constitucional em 1998, regulada por leis específicas em 2005 e 2007. As políticas de desenvolvimento territorial são mais recentes; começaram a ser discutidas no fim dos anos 1990 e aplicadas nos anos 2000. O trabalho, estruturado com base em dois estudos de caso, analisa a origem desses dispositivos, suas complementaridades e tensões, bem como as práticas e as estratégias dos atores no marco da implementação conjunta ou paralela dessas duas políticas que mobilizam referências semelhantes, mas em períodos diferentes.

Palavras-chave: intermunicipalidade; desenvolvimento territorial; participação.

Abstract

In Brazil, the development inter-municipal consortia were created to finance social infrastructure sector (health, sanitation, education) before being recognized through a constitutional amendment in 1998 and regulated by specific laws in 2005 and 2007. The territorial development policies are more recent; they began to be discussed in the late 1990s and implemented in the 2000s. This paper is structured based on two case studies and examines the origin of these policy tools, their complementarities and tensions, as well as the practices and strategies of the actors in the process implementation combined or parallel these two policies that mobilize similar references, but in different times.

Keywords: inter-municipality; territorial development; participation.

1 Introdução

Bem antes de se falar em desconcentração do Estado, já existiam no Brasil dispositivos de intermunicipalidade nascidos nos anos 1980, de iniciativa dos próprios municípios: os consórcios intermunicipais de desenvolvimento (BRUYCKER, 2000). Estes foram criados para financiar infraestruturas sociais setoriais (saúde, saneamento, educação) antes de serem reconhecidos mediante uma emenda constitucional em 1998, regulada por leis específicas em 2005 e 2007 (CALDAS, 2008; AVRITZER, 2009). As políticas de desenvolvimento territorial são mais recentes; começaram a ser discutidas no fim dos anos 1990 e aplicadas nos anos 2000. O artigo analisa as complementaridades e tensões das normas, práticas e estratégias dos atores no marco da implementação conjunta ou paralela desses dois modelos de políticas que mobilizam referências semelhantes, mas em períodos diferentes.

A metodologia está baseada em estudos de caso empíricos com base em entrevistas qualitativas e de observação participante em reuniões e debates, em dois contextos bem diferentes, nos Estados do Mato Grosso (Portal da Amazônia) e de São Paulo (ABC).

A experiência de São Paulo associa quatro dispositivos institucionais: o Consórcio Intermunicipal (1989-90), o Fórum Cidadão (1993-1994), a Câmara Regional (1997) e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (1998) (CALDAS, 2008).

No Mato Grosso, dois Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Sustentável foram criados em 2006 na região de Alta Floresta para fazer concorrência à política federal de desenvolvimento territorial rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MOREIRA; SABOURIN, 2009). Em função das condições históricas, institucionais e das conjunturas políticas, as relações entre os diversos tipos de dispositivos podem mudar radicalmente, inclusive em curto espaço de tempo.

Os resultados e ensinamentos dessas experiências estão diretamente ligados a três principais fatores: i) o papel dos atores coletivos e de líderes no processo de implementação das ações públicas em nível local, em particular o papel dos mediadores multiposicionados (MASSARDIER, 2003); ii) a aprendizagem institucional ao longo do tempo, mediante diversas experiências acumuladas num mesmo território ou desenvolvidas de maneira difusa no território nacional; iii) o funcionamento efetivo dos espaços formais de participação e o papel dos espaços de decisão paralelos nos diversos arranjos institucionais que compõem os territórios (MASSARDIER, 2011).

O trabalho está dividido em três partes: a apresentação das experiências de São Paulo e do Mato Grosso nos seus contextos; os principais resultados observados em uma mesma matriz de leitura e a discussão dos ensinamentos à luz do referencial teórico da análise de políticas públicas (AVRITZER, 2009; CALLON *et al.*, 2001; DURAN, 1999; HASSENTEUFEL, 2008; KINGDOM, 1984; LAGROYE *et al.*, 2002; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; MULLER, 1990).

2 Duas experiências contrastantes de cooperação intermunicipal e territorial

Desde o início dos anos 1990-2000, foram criados e fortalecidos novos dispositivos de cooperação intermunicipal no Brasil, dentre os quais se destacam os Consórcios Intermunicipais e os territórios de desenvolvimento rural.

Os consórcios intermunicipais de desenvolvimento existem no Brasil pelo menos desde os anos 1980, particularmente em São Paulo, quando o então governador Franco Montoro criou uma série de dispositivos territoriais: as Regiões Administrativas e as Regiões de Governo. Durante esse período, foram constituídos 34 Consórcios Intermunicipais, envolvendo 106 municípios em torno do que o governo chamava de “Batalha da Alimentação” (CALDAS, 2008).

Em 1988, a Constituição Federal ampliou e reforçou as competências municipais sem tratar diretamente da questão da cooperação intermunicipal por meio de Consórcios ou qualquer outro instrumento. No entanto, previa que os municípios poderiam “legislar sobre assuntos de interesse local” (CF-88, Art. 30, X). Esse dispositivo serviu de argumento e permitiu que muitos prefeitos fizessem e organizassem os Consórcios Intermunicipais.

Em 1998, uma Emenda Constitucional (Nº19 EC-19/98) dispôs explicitamente sobre os consórcios intermunicipais e sobre a cooperação intermunicipal:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Durante os anos 1990, o número de Consórcios Intermunicipais aumentou, especificamente no setor da saúde, principalmente em decorrência das Normas Operacionais Básicas (NOB) do Sistema Único de Saúde (SUS). Segundo Lima (2000), “a instituição dos consórcios de saúde foi citada na Lei Orgânica da Saúde, a de nº 8.080/90 (BRASIL, 1990a) e na Lei nº 8.142/90 (BRASIL, 1990b), como uma alternativa para os municípios desenvolverem as ações de saúde dentro do processo de municipalização”.

Os territórios de Desenvolvimento Rural (que por volta de 2008 foram em parte transformados em “Territórios da Cidadania”) foram criados em 2003/2004 pelo Governo Federal sob a presidência de Lula da Silva (MDA, 2003 e 2005), com base em duas experiências anteriores: os Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDES) nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (VEIGA, 2006), e o planejamento participativo da agricultura no âmbito municipal por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, criados em 1996 junto

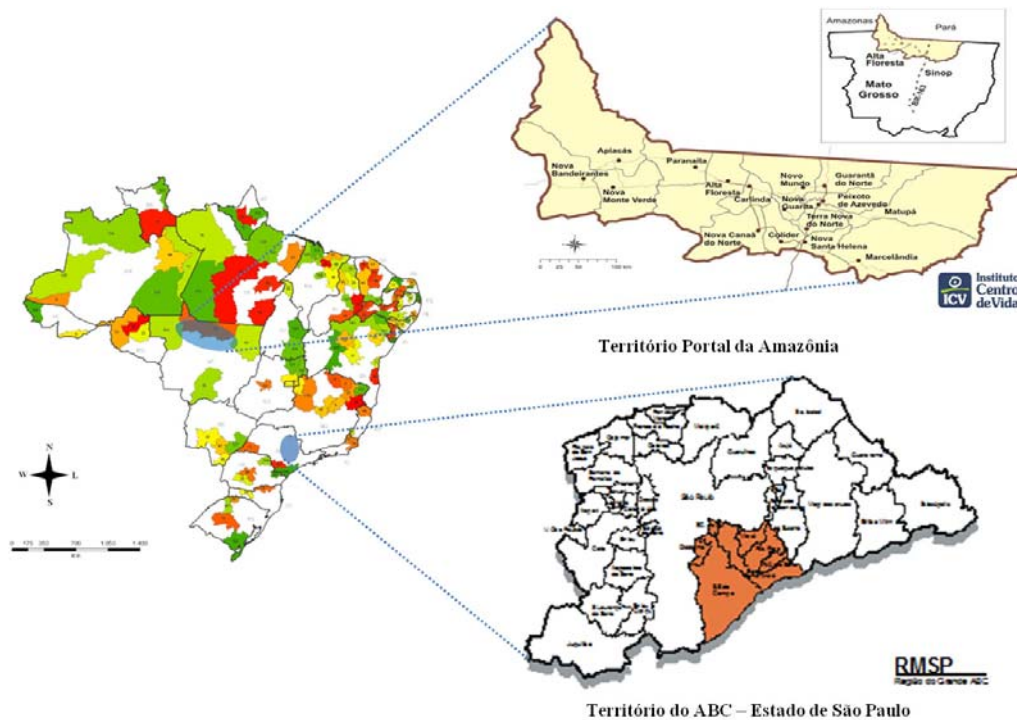
com o PRONAF¹ C dedicado a subsidiar infraestruturas coletivas em favor da agricultura familiar (SCHNEIDER *et al.*, 2003; TONNEAU; SABOURIN, 2007).

Os estudos de caso se inscrevem nesses dois processos de descentralização e de cooperação intermunicipal, ambos mobilizando em diversos graus a noção de participação (AVRITZER, 2009). Por suposto, as situações são bem diferentes, até contrastantes entre a experiência rural e recente do Portal da Amazônia no Mato Grosso, associando as duas políticas em um mesmo território ao caso histórico da construção de um dispositivo intermunicipal em meio urbano no Grande ABC de São Paulo (CALDAS, 2008 e Figura 1).

Apesar das especificidades que não permitem uma comparação restrita, a análise cruzada dessas duas experiências por meio de um mesmo olhar e da aplicação de uma mesma matriz de leitura mostra um comportamento similar dos atores e lições comuns em termos de ação pública local.

A matriz tem três itens descritivos: a) contexto, origem e trajetória do dispositivo; b) principais resultados e limites ; c) complementaridades, tensões ou conflitos e perspectivas além de três variáveis de análise: a) o papel dos atores coletivos e lideranças, b) o funcionamento efetivo dos espaços de participação; c) a aprendizagem institucional ao longo do processo.

Figura 1: Mapa do Brasil e localização dos dois casos





2.1 ABC de São Paulo: uma tradição urbana e sindical

2.1.1 Contexto, origem e trajetória

A Região do Grande ABC (Santo André, São Bernardo e São Caetano etc.)¹ reúne sete municípios e constitui-se no centro econômico mais dinâmico da Região Metropolitana de São Paulo, formada por 39 municípios. A sociedade civil é caracterizada por um forte grau de organização (KLINK, 2001), tanto em termos sindicais (metalúrgicos, bancários, professores) quanto religiosos por meio das Comunidades Eclesiais de Base e das Pastorais da Igreja Católica (da terra, estudantil, operária e dos migrantes). Essas organizações da sociedade civil local representam um fator importante tanto para a construção da identidade regional quanto para a legitimação da ação dos governos apoiados por estas.

Ao longo dos anos 1980-1990, a região do ABC sofreu com a crise industrial do modelo fordista de produção que implicou no fechamento e na transferência de indústrias do ABC para outras regiões. Ao mesmo tempo, o processo de intensa urbanização da região implicou, nos anos 1990, em impactos negativos relativos à coleta e disposição final de resíduos sólidos e aos impactos sobre o uso racional e sustentável dos mananciais.

Tanto a questão do emprego quanto a do ordenamento urbano transpassa a escala do município, seja para sua resolução efetiva, seja para organizar o território e promover o diálogo com outras instâncias, como o Governo estadual e Governo federal.

A formulação da proposta regional foi realizada por Celso Daniel², por meio da encomenda de estudos e da leitura e interpretação da vasta bibliografia que se produzia sobre a região. O cenário político favorecia soluções regionalizadas, dado que grandes municípios da região eram governados por prefeitos de um mesmo partido com uma legitimidade regional: o Partido dos Trabalhadores (PT). Dos diversos debates sobre o problema regional surgiram os instrumentos de cooperação intermunicipal: o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal, o Fórum da Cidadania, a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento.

a. O Consórcio Intermunicipal foi criado em 1990, período em que o PT governava três dos sete municípios da região (Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema). O PT construiu uma agenda política comum e teve disposição e capacidade para mobilizar os prefeitos em torno de um arranjo intermunicipal que foi denominado oficialmente Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings. O Consórcio pode ser caracterizado por suas quatro fases:

- *Legitimação inicial e reivindicação (1991-1992)*: As atividades foram concentradas nos fóruns estaduais sobre temas ambientais (proteção de mananciais) e no encaminhamento de projetos para o Governo do Estado de São Paulo³. Além disso, buscou-se um acordo entre os prefeitos para evitar a Guerra Fiscal⁴.

- *Refluxo* (1993-1996): Após uma forte alteração na composição do quadro político regional, o Consórcio voltou-se quase exclusivamente para sua organização interna.

- *Retomada e apogeu* (1997-2000): O retorno de dois prefeitos da primeira fase (Celso Daniel e Maurício Soares) coincide com a mudança no Governo do Estado (1995-1998) que reconheceu no Consórcio, um ator político da questão regional. Foram tratados o tema dos resíduos sólidos, a questão de “macrodrenagem” e a construção de reservatórios de contenção de enchentes. O prefeito M Soares propôs a formação do “movimento: criança prioridade absoluta” para atender, regionalmente, “meninos de rua”. Em 1998, o Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo propôs a criação de um Pólo Tecnológico no Grande ABC.

- *Estagnação* (2002-2008): Decorreu em grande parte da morte em 2001, do governador de São Paulo, Mário Covas (apoiava politicamente e financeiramente o Consórcio) e do assassinato de Celso Daniel, líder no processo de constituição dos arranjos regionais no ABC. A existência de outros atores políticos, do capital social regional e da tradição em organização setorial essa morte de dois líderes territoriais foi sentida.

Atualmente, o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings se adequou à nova Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005), alterando o seu formato jurídico para Consórcio Público.

b. O Fórum da Cidadania: Em 1995, durante o período de refluxo do Consórcio, foi criado o Fórum da Cidadania do Grande ABC para mobilizar os atores da sociedade civil e os poderes políticos (executivo e legislativo). O Fórum chegou a contemplar em 1999 mais de 100 instituições, dentre as quais Associações de Empresas, Igrejas, Sindicatos de Trabalhadores, Universidades, e organizações não governamentais. Celso Daniel foi eleito deputado federal em 1994 e levou o tema da cooperação intermunicipal para a Câmara dos Deputados. O Fórum funcionou, entre 1997 e 1999, como importante interlocutor da sociedade junto ao Consórcio.

c. Câmara Regional (1997): com o novo ciclo político renovado pelas eleições de 1996, os novos prefeitos, a partir de 1997, retomam as atividades do Consórcio Intermunicipal, e levam o tema do desenvolvimento regional para outra arena política – a Câmara Regional (1998). A ideia de uma instância mais informal de negociação ampliada para esferas do governo e da sociedade já tinham sido testadas tanto no período em que o ABC havia experimentado a implantação da Câmara do Setor Automotivo (1991), quanto no período de instalação do Fórum da Cidadania (1995).

d. Agência de Desenvolvimento (1998): Foi criada para apoiar tecnicamente os trabalhos da Câmara Regional. Trata-se de uma OSCIP, cujas ações estão divididas entre o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (49%) e sociedade civil (51%) – associações comerciais do ABC, CIESP do ABC, sindicatos de trabalhadores do ABC, SEBRAE, empresas do Pólo Petroquímico de Capuava e universidades da região. O seu principal objetivo é promover o desenvolvimento econômico sustentável da região por meio da criação e manutenção de Banco de Dados socioeconômicos,

fomento do “Marketing Regional” e criação de um fundo de apoio e financiamento de pequenas e médias empresas da Região.

2.1.2 Principais realizações, resultados e limites

A Câmara Regional foi responsável por um Planejamento Estratégico decenal estruturado em 2000, em sete eixos: educação e tecnologia; sustentabilidade das áreas de mananciais; acessibilidade e infraestrutura; diversificação e fortalecimento das cadeias produtivas; ambiente urbano de qualidade; identidade regional e estruturas institucionais; e inclusão social.

Outras ações importantes que tiveram impacto na Região do Grande ABC foram obras de infraestrutura voltadas para a melhoria do tráfego e combate às inundações, a formulação e execução de um plano de qualificação profissional (principalmente no setor plástico), a criação da Universidade Federal do Grande ABC, a formação de uma rede estruturada de pequenas e médias empresas complementares da indústria e a dinamização do setor terciário, principalmente turismo, lazer e cultura.

2.1.3 Tensões, conflitos e perspectivas:

O processo entre 1989 e 2002 foi longo e irregular; a fase inicial foi cristalizada em torno de um pequeno grupo responsável pela disseminação das ideias da cooperação intermunicipal e da ação regional, até a criação do Consórcio Intermunicipal.

Existia uma baixa percepção da maioria dos prefeitos que compõe o Conselho do Consórcio no que diz respeito à importância dos projetos intermunicipais. Isso pode explicar o fortalecimento do Fórum da Cidadania. A relação com o governo do Estado foi também irregular e difícil.

Trata-se de um processo frágil do ponto de vista institucional e altamente dependente de lideranças políticas regionais. A participação popular teve dificuldades de se impor até a criação da Câmara regional, que dará lugar a Agência. Por estatuto, os atores membros do Fórum da Cidadania não podiam participar nas decisões do Consórcio, reservadas exclusivamente aos prefeitos.

Os conflitos têm se cristalizado, muitas vezes, em torno dos líderes que são centrais para a animação e o sucesso do processo de articulação intermunicipal a tal ponto que a morte de dois desses líderes, um interno ao território (Celso Daniel) e outro externo ao território (Mário Covas) tenha freado, quase paralisado, o referido processo.

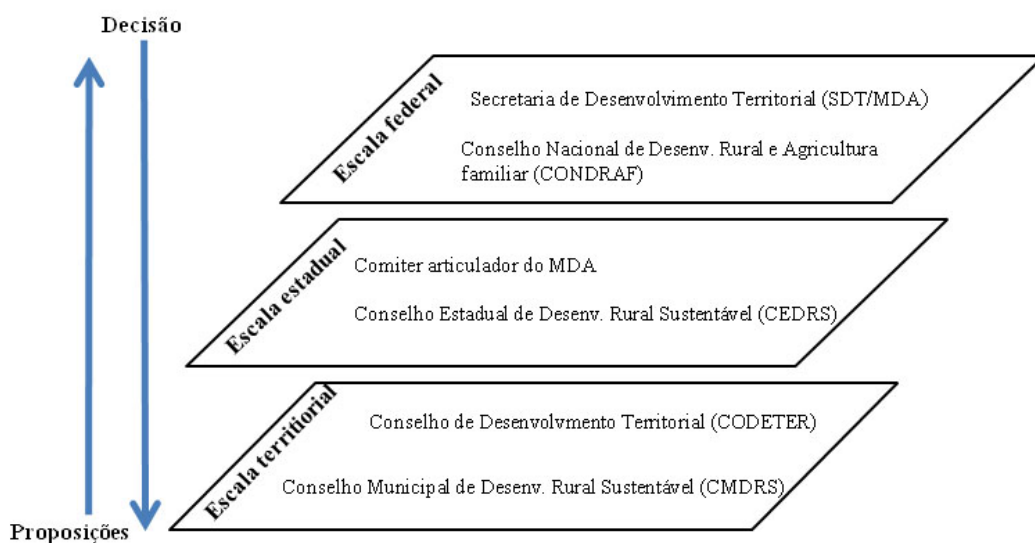
2.2 O território Portal da Amazônia no Estado de Mato Grosso: uma janela de oportunidade

2.2.1 Origem e trajetória histórica dos dispositivos

Desde 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) estimula a criação de territórios rurais com base em critérios de identidade geográfica, cultural e/ou produtiva, visando criar e/ou fortalecer uma institucionalidade territorial supramunicipal. O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) apoia a organização e o fortalecimento dos atores sociais locais em torno de ações participativas (projetos coletivos) e o “reequilíbrio” de políticas de base territorial em áreas marginalizadas com elevado grau de pobreza e alta densidade de agricultores familiares. A gestão das ações é colegial e participativa, por meio de um conselho de desenvolvimento do território, intermunicipal e, principalmente, consultivo.

Sob a ótica da planificação, o programa introduz uma nova modalidade e escala de gestão territorial, intermunicipal baseada em áreas rurais, reagrupando de 10 a 20 municípios (Figura 2). O território Portal da Amazônia foi criado em 2004 e reúne 16 municípios da frente agrícola amazônica ao norte do Estado do Mato Grosso.

Figura 2: Quadro de gestão do programa PRONAT-PDSTR



Em 2006, dois Consórcios Intermunicipais foram implementados, sobrepondo-se quase completamente ao já constituído Território da Cidadania e dividindo o território Portal da Amazônia em dois blocos de municípios: 1) o Consórcio Vale do Teles Pires, composto por 06 municípios e o 2) Consórcio Portal da Amazônia, composto por 11 municípios. Foram criados no quadro do programa MT regional¹, vinculado à Secretaria de Planejamento do Estado de Mato Grosso, cujas preocupações aproximam-se da lógica dos territórios rurais do MDA. O programa MT regional privilegia o fomento de atividades ligadas às cadeias produtivas e executadas em

parceria com empresas privadas por meio do financiamento de infraestruturas intermunicipais.

No Portal da Amazonia, as ações iniciais dos consórcios intermunicipais foram concorrentes com o programa federal do MDA, redirecionando as ações do desenvolvimento rural para os Executivos municipais. Essa estratégia foi verificada nas ações da Secretaria de agricultura do Mato Grosso e dos serviços públicos de extensão rural, nas áreas de capacitação e criação de novas cadeias produtivas desconectadas das ações do programa federal. Esse fato tem gerado fortes divergências, não somente no campo dos atores públicos, mas também entre os próprios atores sociais, reproduzindo um processo de políticas fragmentadas e reforçando, portanto, dinâmicas clientelistas.

Do ponto de vista das tomadas de decisões, a dinâmica é descedente, pois as regras e decisões são definidas por um conselho composto exclusivamente por prefeitos. Essa estrutura, contrariamente à política federal de gestão territorial, não favorece dinâmicas inovadoras, nem novas aprendizagens e tampouco a apropriação dos projetos territoriais pela população. Os projetos implementados pelos Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento são, em regra geral, balizados por abordagens setoriais e de natureza essencialmente técnica e econômica.

2.2.2 Principais realizações, resultados e limites

O território Portal da Amazônia têm recebido em média R\$ 500 mil por ano do PDSTR-MDA, principalmente para a construção de equipamentos coletivos pactuados entre serviços públicos e sociedade civil: centro de formação no município de Colider; usina de compostagem em Nova Santa Helena; tanques de resfriamento de leite; entreposto de comercialização em Terra Nova do Norte; equipamentos para conexão à Internet etc.. Outros recursos têm sido aplicados diretamente pelo MDA em atividades de formação e a capacitação dos membros do CODETER e no apoio a organização cooperativa.

Nos Consórcios Intermunicipais, as ações prioritárias foram centradas em equipamentos para conservação e manutenção de estradas rurais e apoio aos Arranjos Produtivos Locais, em particular para a pecuária de leite.

As práticas adotadas pelas duas políticas refletem ainda uma lógica setorial e fragmentada em detrimento de abordagens transversais e complementares; as ações tendem a reduzir-se a esfera municipal, limitando, portanto, as oportunidades de consolidação da política territorial de desenvolvimento.

No caso dos Consórcios Intermunicipais, o interesse coletivo é colocado em segundo plano. Por trás do discurso de apoio à agricultura familiar, predomina uma visão produtivista e mercantil do desenvolvimento da região. Ela corresponde aos interesses da base social do governo do Estado de Mato Grosso, o *agrobusiness* da soja e das grandes fazendas de criação de gado (Moreira e Sabourin, 2009), como a manutenção das estradas rurais para facilitar o escoamento da produção, ou a

integração da pecuária familiar de leite ou de carne aos grandes laticínios e frigoríficos privados.

2.2.3 Tensões, conflitos e perspectivas

A criação dos dois consórcios foi vista pelos responsáveis do MDA e do CODETER como provocação. Tratou-se de uma concorrência política brutal da parte do governo do estado do MT, que se aproveitou da janela de oportunidade ofertada pelo PDSTR (KINGDON, 1984). De fato, as duas políticas dirigem-se ao mesmo público (a agricultura familiar), às mesmas equipes municipais e aos mesmos sindicatos municipais, representando os agricultores familiares para o mesmo tipo de ação: capacitação e construção e aquisição de equipamentos. No entanto, as modalidades de tomada de decisão e seleção de projetos prioritários são diferentes: participativas no caso do CODETER; reservadas aos prefeitos ou aos seus secretários no caso dos consórcios intermunicipais.

A partir de 2007, as relações evoluíram com a aliança política entre a base do Governo federal e o governador do MT; a concorrência expressa pelas duas políticas públicas (Consórcios Intermunicipais e Territórios da Cidadania) diminuiu. Certas atividades tornaram-se complementares entre as duas estruturas, sobretudo porque o consórcio é dotado de uma personalidade jurídica própria, diferentemente do CODETER. Um dos Consórcios Intermunicipais, por exemplo, encarregou-se da gestão do Centro de Formação da Agricultura Familiar de Colider e da usina de compostagem, em parceria com a prefeitura de Nova Santa Helena. O CODETER recorreu à personalidade jurídica, aos serviços e à competência técnica das estruturas administrativa e financeira dos Consórcios Intermunicipais para encaminhar os projetos elaborados no âmbito do território rural apoiado pelo MDA.

3 Análise das duas experiências e olhares cruzados

3.1 O papel de atores coletivos e das lideranças

O papel do *leadership* territorial (no sentido de mediador de políticas públicas) e dos movimentos sociais é essencial para a evolução da política regional no caso do ABC, surgido das lutas sindicais históricas. No caso do território Portal da Amazônia, o movimento social da agricultura familiar é recente e permaneceu por muitos anos sob a tutela do patronato rural da região. A dinâmica territorial foi assumida no início pelo Estado Federal (território rural criado pelo MDA) e pelo Estado federado (consórcios intermunicipais). Ainda assim, a implementação do território rural foi importante para a emergência de novas lideranças territoriais.

3.1.1 Institucionalização de espaços de negociação e de gestão coletiva

De acordo com Klink², a aproximação entre os municípios da região e o Governo do Estado de São Paulo foi essencial para a construção da Câmara Regional, em particular com o apoio da Secretaria de Estado, Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Regional.





O Fórum da Cidadania, num período de recuo político do PT, contribuiu para manter a dinâmica da cooperação intermunicipal e para aproximar atores antes excluídos da governança do Consórcio (limitada aos executivos municipais). Assim, o Fórum constituiu uma experiência participativa de transição para a criação da Câmara Regional do Grande ABC.

O CODETER não tem personalidade jurídica e é apenas consultivo. Para execução dos projetos, necessita constitucionalmente da intermediação do estado ou município para o recebimento de verbas federais. A abordagem territorial impulsionada pelo governo federal tem encontrado sérias dificuldades para promover a nova escala territorial, que não dispõe de poder, burocracia e competências técnicas. Há, portanto, uma forte dependência ao caminho administrativo federal por meio da transferência dos recursos (MAHONEY, 2001). Os executivos municipais ou do Estado federado podem se aproveitar dessa norma quando são hostis às propostas do CODETER. Muitas vezes, os projetos estão sendo bloqueados porque as prefeituras estão inadimplentes por atraso de pagamento de impostos ou encargos sociais. Assim, estão impossibilitadas de receber verbas federais. Em ambos os casos, nota-se a importância da existência de uma estrutura jurídica: os Consórcios intermunicipais do Portal da Amazônia e a Agência de Desenvolvimento do ABC. No território Portal da Amazônia, apesar das divergências e rivalidades, alguns projetos do Território MDA foram obtidos e geridos, graças ao estatuto jurídico do Consórcio intermunicipal e das competências do seu quadro técnico e das prefeituras (registro administrativo de projetos on-line). A Agência de Desenvolvimento do ABC funciona como braço operacional do Consórcio e da Câmara Regional.

3.1.2 O papel dos “mediadores”

No ABC, os principais atores políticos foram os prefeitos. O prefeito de São André, Celso Daniel foi o líder político capaz de cristalizar alianças e convencer as partes interessadas e os diversos poderes locais para apoiar o projeto regional. Ele beneficiou-se de uma arena política favorável para o lançamento do Consórcio Intermunicipal em parceria com outros prefeitos do PT. Posteriormente, com apenas um prefeito do PT (Diadema), criou-se o Movimento dos Cidadãos “Vote no ABC” e, em seguida, o Fórum da Cidadania com organizações da sociedade civil. Dependendo da conjuntura, Celso Daniel tinha a capacidade de arquitetar uma nova arena política, por meio da construção de coligações ou de movimentos de atores pré-organizados, ou ainda por meio da ampliação da agenda política com a inserção de novos temas ou novas demandas em função dos interesses dos aliados.

Entre 1993 e 1994, período em que não exerceu cargo eletivo, Celso Daniel foi capaz de manter o tema da cooperação regional na agenda local, ainda que não mais por meio da ação governamental, mas pelas ações da sociedade civil organizada, mediante as ações do Fórum da Cidadania do Grande ABC. Sua presença foi fundamental para aproximar os sindicatos dos trabalhadores e empresários, pequenas e microempresas (PME), universidades etc..

No Portal da Amazônia, os mediadores que se consolidaram são jovens

representantes das organizações da sociedade civil e o articulador territorial. No caso dos Consórcios Intermunicipais, a articulação gira em torno da figura de Luiz Gonzaga. Antes de ser nomeado superintendente do Consórcio Portal da Amazônia, já havia sido membro do CODETER. Personagem simpático, carismático, experiente, pragmático, as ações de Luiz Gonzaga são, muitas vezes, carregadas de ambiguidade, sem confrontações político-partidárias. Além disso, com a sua astúcia, ele transita facilmente nos campos políticos diferentes, ultrapassando a tradicional lógica de classe dos partidos etc.. A fragilidade político-institucional das duas estruturas não levou a grandes realizações, mas, o pouco que foi executado em colaboração contou com a sua intervenção. O agricultor Seier Ruelis (conhecido popularmente como *Chapeu de Couro*), representante da agricultura familiar no Sindicato Rural de Alta Floresta e no CODETER, é uma figura emblemática da colonização agrícola da região. Teve bastante influência no processo de articulação entre ONGs, sindicatos, agricultores familiares e autoridades locais para constituição do CODETER.

3.2 A aprendizagem institucional

No ABC, Klink (2001) e Reis (2008) incorporam em suas análises variáveis culturalistas, com as quais valorizam o capital social (previamente existentes no território) nos processos cooperativos e afirmam que a cooperação entre os municípios é produto de uma cultura e de uma história comuns, que favorecem a cooperação; e de uma rede de relações sociais anteriormente constituídas. De fato, a identidade regional nas suas diversas dimensões (econômica, histórica, cultural, social e política) sempre foi forte no Grande ABC. Existem aprendizados de uma trajetória de acúmulo histórico em certos setores como a metalurgia, as comunidades eclesiais de base da Igreja Católica e o movimento sindical. Mas esses fatores sociais não explicam por si só a enorme dinâmica de aprendizagem formal, institucional dos anos 1990-2000. Houve, junto ao processo intermunicipal, um esforço considerável de fortalecimento de competências, de lideranças e de formação profissional permanente que têm permitido aprendizagens em termos de capacidades de adaptação e de elaboração de novas normas (OSTROM, 1998).

No Portal da Amazônia, observam-se aprendizagens institucionais entre atores heterogêneos levados a se conhecerem, enfrentarem ou a associarem-se no seio do CODETER, na ocasião das negociações para programação e implementação dos projetos. Com a multiplicação das comissões municipais e territoriais, observa-se a emergência de novas lideranças regionais (mulheres e jovens), reforçada pelas ações de capacitação dos conselheiros realizadas pelo MDA (SABOURIN; RODRIGUEZ, 2009).

Duas consequências dessa aprendizagem mútua podem ser notadas: i) um reconhecimento político e econômico da agricultura familiar da região e das organizações desse segmento (TONNEAU; SABOURIN, 2007) e, ii) uma legitimação dos espaços colegiados de negociação de projetos.



3.3 O funcionamento de espaços de participação

No ABC, estamos diante de uma verdadeira política de integração regional e territorial (PASQUIER *et al.*, 2007) de criação de Consórcio Intermunicipal, completada pelo Fórum da Cidadania, a Câmara regional e a Agência de Desenvolvimento adotando logo uma abordagem mais participativa e intersetorial.

No caso do Portal da Amazônia, as duas dinâmicas (território rural e consórcios), concorrentes no início, foram assumidas pelo Estado do Mato Grosso. As políticas propostas aparecem como oportunidades para jogos de poder entre os governos estadual e federal (SABOURIN; RODRIGUEZ, 2009). No CODETER, existe uma cooptação mais que uma verdadeira eleição das diferentes categorias de conselheiros, o que coloca um problema de legitimidade a essa democracia técnica com relação à democracia representativa municipal, inclusive num quadro de práticas clientelistas (CALLON *et al.*, 2001). Observam-se diversas anomalias de funcionamento do território, às vezes positivas como o uso dos consórcios intermunicipais para manejar projetos, outras negativas como decisões fora do espaço do CODETER, ou captação de recursos ao benefício de entidades intermediárias.

Os consórcios constituem instrumentos que prolongam o poder dos prefeitos em nível regional. As ações prioritárias promovem cadeias agrícolas comuns com a agricultura patronal ou complementares (compra de matrizes aos criadores patronais sob o pretexto do apoio a pecuária leiteira familiar) e a associação com parceiros privados (laticínios, frigoríficos etc.). Mas a retórica da eficiência econômica e da territorialização mais ampla que o único segmento da agricultura familiar esconde a falta de fundos do governo de MT e a dependência de programas privados ou federais já em andamento.

4 Discussão e ensinamentos

4.1 Continuidades, rupturas e inovações

4.1.1 Um marco administrativo e relações sociais herdadas da ditadura militar

Poder-se-ia pensar que o ABC, berço do PT, marco do desenvolvimento industrial, social e sindical no Brasil constitui um território privilegiado para a inovação política. Seria desconhecer o peso dos setores conservadores e o fato do PT jamais ter chegado ao Governo do Estado de São Paulo. A negociação é permanente e deve ser constantemente mobilizada e renovada entre o movimento social e os patrões, entre os municípios de esquerda e o governo do Estado. Um exemplo significativo é o fato de que, em 2003, no início do mandato do Presidente Lula, o governo do Estado de São Paulo ter se recusado a participar do programa dos territórios rurais do MDA, inclusive para as suas zonas rurais mais desfavorecidas (Pontal de Parapanema, Vale do Ribeira, dentre outras).

No Portal da Amazônia, os municípios estão ainda estruturados e urbanisticamente

desenhados em função de diversos modelos de colonização da fronteira amazônica conduzidos sob o regime militar, por meio de concessões atribuídas a empresas privadas de colonização (funcionando também segundo um modo militar). O único elemento comum é que essas empresas têm outorgado grandes áreas de floresta aos agricultores empresariais e patronais e migalhas de terras, pouco férteis e parceladas em lotes, bem menores aos pequenos produtores e trabalhadores sem terra (*chácaras* e projetos de reforma agrária).

4.1.2 O PT e a introdução da participação

Seja no nível dos municípios que administra ou das organizações sociais e dos sindicatos que controla, o PT tem instaurado diversas formas de participação popular, mas a maioria dessas inovações (orçamento participativo, conferências municipais e regionais) nasceu no Estado do Rio Grande do Sul e especificamente em Porto Alegre (WAMPLER; AVRITZER, 2005, e não no ABC, onde até os prefeitos do PT tiveram dificuldades de aplicá-las (AWRITZER, 2009).

No Território do Portal, a influência direta do PT manifestou-se na delegação estadual do MDA, na ONG escolhida para articular o território, nas capacitações financiadas pela SDT e nas organizações camponesas mais radicais (Movimento dos Pequenos Agricultores e Pastoral da Juventude, ligados à Via Campesina). Nesse caso, trata-se de membros de uma corrente política específica, no interior do partido. Mas, medem-se rapidamente os limites dessa cadeia militante que não constitui uma garantia de participação democrática. Pode, pelo contrário constituir uma coalizão fechada de controle do instrumento e dos fundos da política pública em nível regional (MASSARDIER *et al.*, 2012).

As observações anteriores explicam em parte a persistência de uma forte assimetria desfavorável aos representantes da sociedade civil e um lado às vezes revanchista no momento do seu acesso a certos espaços de participação. Mede-se, assim, o papel ao mesmo tempo ambíguo (militante corporativista) e precário (mal e irregularmente pagos) dos “articuladores territoriais” financiados por meio das ONG’s “parceiras” da SDT-MDA³. As ONG’s no caso do Portal da Amazônia (MOREIRA; SABOURIN, 2009) e os serviços de extensão rural em outros territórios (SABOURIN; RODRIGUEZ, 2009; AVILA, 2011) têm tido captação de recursos pelos intermediários que aproveitam dessa janela de oportunidade. Assim, no seio do PDSTR do MDA como dos consórcios intermunicipais, constatam-se tomadas de decisão em espaços paralelos, escapando as normas da participação colegiada: o gabinete do MDA, o partido, os empresários do agronegócio e o prefeito etc. (MASSARDIER, 2003; 2011).

4.2 Ensinamentos e perspectivas

4.2.1 Desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: um processo em construção

Constatamos uma institucionalização difícil da escala territorial e dos princípios de



negociação ou concertação. O exemplo do caminho torto e árduo do Grande ABC mostra as dificuldades do processo de territorialização e de intermunicipalidade no Brasil, por conta de interesses políticos contrários e do peso do modelo federal. Vemos as dificuldades de legitimação dos Fóruns da cidadania ou do colegiado territorial como espaços de decisão que permanecem essencialmente consultivos. Essa institucionalização lenta passa por aprendizagens mútuas nascidas dos debates, das alianças e coalizações (fóruns, redes, comissões técnicas etc.). Certos espaços permanecem frágeis por conta das assimetrias entre categorias de atores; mas outros, sem dúvida, mostram-se irreversíveis, em particular, em termos do reconhecimento da sociedade civil e a emergência de novas lideranças.

O programa dos territórios rurais, antes de ser uma política de desenvolvimento rural transversal e eficaz, aparece mais bem como um repertório retórico a compartilhar (BOSC, 2013). Estamos distante da noção do referencial de política pública, estabilizado e compartilhado no sentido de Muller (1990), como afirmado às vezes, tanto no Brasil (BONNAL; MALUF 2007; CORDULA, 2011; FINATTO; LENZ 2012) quanto na França (REY-VALETTE; ROUSSEL, 2006; LAPOSTOLLE, 2011). Constata-se uma ilusão⁴, quando não uma crença nos processos participativos, na colegialidade e na desconcentração como se fossem fatores suficientes e inerentes ao processo de territorialização. Se essas três características podem contribuir, estas não podem ser suficientes nem decisivas para um verdadeiro enfoque de ação pública intermunicipal e territorializada (DUARTE *et al.*, 2009; SABOURIN, 2007; PASQUIER *et al.*, 2007).

4.2.2 Dificuldades para implementar projetos intermunicipais de dimensão territorial

É difícil superar a concorrência entre os municípios, principalmente por causa da pressão dos processos eleitorais que tem lugar a cada dois anos. Também existe uma verdadeira tensão entre democracia participativa e democracia representativa, com desafios em termos de eficiência, mas também de legitimidade (AVRITZER, 2009; AVILA, 2001; SABOURIN *et al.*, 2008; TONNEAU *et al.*, 2009; SABOURIN, 2012). No caso do Portal, por conta das assimetrias de competência por um lado, e da existência de espaços de decisão paralelos por outro, os agricultores familiares não conseguem transformar as suas propostas em projetos de dimensão territorial intermunicipal. Inevitavelmente, encontramos uma concorrência entre associações locais pelos mesmos pequenos projetos tradicionais da época do Pronaf Infraestrutura (SCHNEIDER *et al.*, 2003), sem nenhuma inovação.

Tanto em nível dos Consórcios Intermunicipais como do território rural, no Portal da Amazonia, encontramos o que Gaudin (1999) chama de *quadro contratual frouxo*. De fato, a SDT tem conseguido habilitar militantes *experts* das ONG's parceiras para desenvolver certos projetos, mas o acompanhamento e a avaliação param com a falta de desembolso. A avaliação da implementação e do funcionamento dos projetos foi confiada de maneira bastante demagógica aos beneficiários, em nome da teoria da "gestão social dos territórios" (MDA, 2006; LEITE *et al.*, 2009). Portanto, quase não há sanções, apesar de casos de desvios: existe aqui um campo aberto ao clientelismo e ao populismo (SABOURIN, 2011a; 2011b).

Nessas dinâmicas de ação pública territorial, o acento é dado mais nos processos que nos conteúdos e nas regras: os financiamentos de projetos coletivos permanecem simbólicos; o essencial do orçamento da SDT é gasto em ações de capacitação dos conselheiros territoriais e no acompanhamento do território (diagnósticos, planos, estudos etc.). Encontramos, atrás dessa *tiranía dos processos* (DURAN, 1999) ligada a um discurso para justificar a participação, jogos de poder que escondem interesses políticos e/ou eleitoreiros.

Outra dificuldade está relacionada com a descontinuidade das políticas públicas. No caso do Estado de São Paulo, por exemplo, faltou um “elo” entre o governo Montoro e as iniciativas da ação intermunicipal dos anos 1990. Reconhecer a experiência anterior teria contribuído para entender a relação de cooperação entre o governo de Estado e os governos locais. Isso ajudaria também a perceber o vazio institucional gerado pelos governos sucessores de Montoro no Estado de São Paulo.

5 Considerações Finais

A Constituição brasileira impõe normas estritas para os fluxos financeiros entre as entidades da federação, e não tem espaço constitucional para as novas escalas territoriais ou intermunicipais. Essa dependência de recursos federais constitui o primeiro freio para a intermunicipalidade e a territorialização. A regra de subsidiariedade federal acentua essa tensão entre níveis de governo, entre democracia representativa e democracia participativa, entre legitimidade e eficiência.

O segundo freio à territorialização está ligado às mediações por meio das redes de técnicos, *experts* e militantes. Os dispositivos intermunicipais e territoriais caracterizam-se por uma flexibilidade que facilita alianças, às vezes inesperadas como vimos nos dois casos analisados, mas favorece também tensões e conflitos. Observa-se, nos dois casos, uma alternância entre oposição e cooperação política entre os três níveis do sistema federal, segundo alianças eleitorais que, raramente correspondem a uma coerência programática.

O terceiro freio vem da persistência de fortes assimetrias: a) entre o nível municipal (problemas jurídico-administrativos para receber fundos públicos) e o logo territorial e os níveis federal e estadual; b) socialmente e historicamente entre sociedade civil, setor privado (empresas e agricultura patronal) e o setor público (administração).

Outros resultados são revelados pelos estudos. Observa-se, por um lado aprendizagens individuais, coletivas e institucionais dos técnicos e líderes mutiposicionados e do outro, uma redução parcial da assimetria, mas sempre com um risco de alianças de classe ou aliciamento das novas lideranças. Com efeito, é perfeitamente plausível perguntar-se se não se está diante de uma nova forma de “recrutamento político” (MASSARDIER *et al.*, 2012).

Finalmente, constatamos por meio desses dois casos, a permanência no Brasil de

uma superposição dos enfoques e de iniciativas que podem levar à confusão entre territorialização, descentralização e desconcentração do Estado e participação política.

6 Referências

AVILA, M. L.. *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas*. Tese développement Durable, sociologie, Brasília, UnB-CDS, 2011.

AVRITZER, L. (org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BONNAL, P.; Maluf, R. S.. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. *I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, Florianópolis (SC), agosto de 2007.

BOSC, C.. Le développement territorial existe-il? entre efficacité performative et prégnance de nouveaux répertoires d'action publique. *Colloque Circulation et Appropriation des normes de l'Action locale*. Montpellier, Art-Dev, 20-23 mars 2013.

BRASIL. Lei Orgânica de Saúde, nº 8.080/90.

BRASIL. Lei Orgânica de Saúde, nº 8.142/90.

BRASIL. IBGE. Censo Demográfico, 2002. Disponível em: www.ibge.gov.br

BRUYCKER P. De.. L'intercommunalité en Europe. Quelques observations à propos de la France au regard de quelques Etats Européens. *Annuaire des collectivités locales*, v. 20, n. 20, 2000, p. 159-165.

CALDAS, Eduardo de Lima. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, FFLCH, USP, 2008.

CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y.. *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique, Paris, Seuil, 2001.

CÓRDULA, A.. O PSCI como referencial de políticas públicas. *Seminário Cultura e Diversidade no Plano Nacional de Cultura: perspectivas e desafios*, Salvador-BA, 2011.

DUARTE, L.; SABOURIN, E. ÁVILA, M.; MASSARDIER, G.. Participação dos atores sociais e territorialização do desenvolvimento rural no Brasil. *XIV Encontro de ciências sociais do norte e nordeste*, Recife, 8-11 de setembro de 2009.

DURAN, P.. *Penser l'action publique*. Paris: Librairie Générale de Droit et de

Jurisprudence, 1999.

FINATTO, R. A.; LENZA, T. C. Z.. *Desenvolvimento territorial e políticas públicas para a agricultura familiar: reflexões com base em da experiência recente do Brasil*. In XXI Encontro Nacional de Geografia, Uberlândia-MG, 15-19 de outubro de 2012.

GAUDIN, J. P. *Gouverner par contrat, l'action publique en question*: Paris: Presses de sc po, 1999.

ECHEVERRI, R. P. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.

KINGDON, J.. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.

KLINK, J.. *A cidade região*. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DPA Editora, 2001.

LAPOSTOLLE, D.. *L'ingénierie territoriale vue des pays: une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Lyon 2 –Triangle, 2010.

LAPOSTOLLE, D.. *Ingénierie territoriale et référentiels du développement territorial. 1ère conférence intercontinentale en intelligence territoriale, 12- 14 octobre 2011, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, 2011.*

LEITE, S.. P.; Kato, K.; ZIMMERMAN, S.. *Gestão social dos territórios*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ-OPPA-IICA, 2009.

LIMA, A. P. G.. *Inter-municipal Health Consortiums and the Brazilian Public Health System* Cad. *Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 16 (4), p. 985-996, 2000.

MAHONEY, J.. *Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective*, *Studies in Comparative International Development*, 36, 1, p.111-141, 2001.

MASSARDIER, G.. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, collection “U”, 2003.

MASSARDIER, G.; SABOURIN, E.; LECUYER, L.; AVILA, M.. *La démocratie participative comme structure d’opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Rural Territorial Durable territorial au Brésil, territoire Aguas Emendadas. Participation*, n° 2, 2012.

MASSARDIER, G.. *Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l’eau. Pôle Sud*, n° 35, 2011.

MAZEAUD, A.; NONJON, M.. *Professionnels de la participation et fabrique de la*

norme participative locale in Colloque Circulation et Appropriation des normes de l'Action locale. Montpellier, Art-Dev, Agropolis, 20-23 mars 2013.

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília, Brasil, 2004.

MDA, CONDRAF, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. *Referências para um desenvolvimento territorial sustentável*, Brasília, MDA-SDT-CONDRAF, 2003.

MDA, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial Referências para a gestão social dos territórios rurais. *Guia para o controle social*. Brasília: SDT, 2006.

MOREIRA, I.; SABOURIN, E.. Action publique territorialisée de développement rural: le cas du territoire "Portal da Amazônia" - MT- Brésil. *3èmes journées de recherches en sciences sociales*, INRA SFER CIRAD, 09-11/12/ 2009, Montpellier, CD-ROM .

MULLER, P.. *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

OSTROM, E.. A behavioral approach to the rational-choice theory of collective action, *American Political Science Review* 92 (1), p. 1-22, 1998.

PASQUIER, R.; SIMOULIN, R. V.; WEISBEIN, J.. La gouvernance territoriale. *Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007.

REIS, R. C.. *Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo: Blucher, 2008.

REY-VALETTE, H. ; ROUSSEL, S.. L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable. *Développement durable et territoires*, 2006. [En ligne], Dossier 8. Disponível em <http://developpementdurable.revues.org/3311>.

SABOURIN, E.. *Sociedades e organizações camponesas: uma leitura através da reciprocidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011a.

SABOURIN, E.. Paternalismo e clientelismo como efeitos da conjunção entre opressão paternalista e exploração capitalista. *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 19, nº1/ 2011, pp 5-29, Rio de Janeiro, 2011b.

SABOURIN, E.. A Construção social dos mecanismos de qualificação e certificação entre reciprocidade e troca mercantil. *REDD - Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, 4(2): 22p., 2012.

SABOURIN, E.; DUARTE, L., MASSARDIER, G.. Configuration of social actors among

negotiation arenas for rural territorial development project in Brazil. *XII World Congress of Rural Sociology*, Goyang, Korea, IRSA, 6-11 july, s.l., s.n., 2008.

SABOURIN, E., RODRIGUES, J. A.. Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no Território Portal da Amazônia-MT. *Desenvolvimento Territorial, Diretrizes para a região da BR 163*, v. 2., Projeto Diálogos (Ed) Brasília, WWF, Cirad, ICV, Ipam, CDS, UE, pp 45-81, 2009.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MORUZZI, M. P. E.. *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural Rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SUCHET, A.; TCHEMEMIAN, A.. Peut-on parler d'illusion de territoire en géographie sociale? Application à deux politiques publiques rurales en Rhône-Alpes. *Colloque Circulation et Appropriation des normes de l'Action locale*. Montpellier, Art-Dev, 20-23 mars 2013.

TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. (org.). *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

TONNEAU, J.P., SABOURIN, E.; COUDEL, E.; MOREIRA, I. S.; RODRIGUES, J. A.; ANDRADE, J.. Espaços e instrumentos de desenvolvimento territorial no Portal da Amazônia – MT, *Projeto Diálogos*, ICV. CIRAD, Brasília, 2009.

VEIGA, J. E.. Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural. In SABOURIN, E. (Org.). *Associativismo, cooperativismo e economia solidaria no melhor rural*. *Cadernos do CEAM* n° 23, Brasília, Universidade de Brasília, CEAM, NEAGRI, 2006.

WAMPLER, B. AVRITZER, L.. *The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government*. Nova York: *Journal of Latin American Urban Studies*, v. 7, p. 37-52, 2005.

Notas

1. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, categoria C, "Infraestrutura coletiva".
2. Os municípios da região do Grande ABC têm 2.350.065 habitantes, distribuídos da seguinte forma: Santo André: 648.443; São Bernardo do Campo: 701.289; São Caetano do Sul: 140.144; Diadema: 356.389; Mauá: 363.112; Ribeirão Pires: 104.336; e Rio Grande da Serra: 36.352 (IBGE, 2000).
3. Celso Daniel atuava no campo político, com duas eleições: a de 1982 e a de 1988, tendo perdido a primeira e ganho a segunda. Era engenheiro, professor de Administração Pública na Fundação Getulio Vargas e ligado ao meio empresarial.
4. O projeto de regionalização desenvolvido pelo Governo Montoro foi perdido ao longo

dos governos que o sucederam: Orestes Quércia (1987-1990) e Luis Antonio Fleury (1991-1994).

5. Não há sanções para os prefeitos que resolvem “boicotar” a ação combinada, por meio do Consórcio Intermunicipal. Assim, nesse caso específico, o prefeito de São Caetano do Sul simplesmente não cumpriu o acordo.

6. O Programa MT Regional foi criado em junho de 2006 e regulamentado pela Lei nº 8.697; visa fomentar o desenvolvimento sustentável da economia rural em todas as regiões do estado, mediante processo de descentralização e da execução de ações, de forma integrada entre municípios, Estado e União e parceiros (MT Regional, 2007).

7. Conforme entrevista realizada em 2007.

8. Mazeaud e Nonjon (2012) verificam a mesma tendência dos “novos profissionais” da participação na França

9. Suchet e Tchekemian (2013) na França falam também de ilusão de território