

Difíceis inovações territoriais: uma experiência de articulação e construção de competências no Território do Alto Sertão do Piauí e de Pernambuco

Jean-Philippe Tonneau ▪ *Marc Piraux* ▪ *Emilie Coudel* ▪ *Pedro Carlos Gama da Silva* ▪ *Sérgio Guilherme de Azevedo* ▪ *Cândido Roberto de Araújo*

Introdução

Diante de dificuldades tais como mudança climática, poluição e exclusão social, as instituições internacionais, empresas, instituições públicas, organizações não governamentais, entre outras, adotam discursos inspirados no desenvolvimento sustentável. Mas essa noção sublinha, sobretudo, a contradição manifestada entre as lógicas de natureza econômica, social e ambiental. Nesse contexto, é fácil identificar desafios; porém, difícil é propor programas e ações. A passagem do que “deve ser feito” ao que “pode ser feito” é delicada (ELOY et al., 2008).

Com efeito, as nossas sociedades parecem ainda despreparadas para responder a esses desafios. As propostas e orientações, bem como as diretrizes do desenvolvimento sustentável permanecem, em geral, como uma letra morta. Suas aplicações exigem não somente novas opções técnicas, mas também novas alternativas sociais e institucionais. A inovação mostra-se indispensável.

A necessidade de inovação é, frequentemente, ligada ao território, apresentado como um espaço privilegiado para se implementar o desenvolvimento sustentável (D'AQUINO, 2002). Diferentes autores (BAGNASCO, 1977; BENKO; LIPIETZ, 1992; PECQUEUR, 2002; SCOTT; STORPER, 1986) defendem a ideia de que o desenvolvimento econômico tem um caráter endógeno e que um sistema local de relações sociais e de poder, permite instaurar dinâmicas de cooperação, de coordenação e de informação que facilitam a inovação econômica e tecnológica. As relações de proximidade e de identidade inerentes aos territórios, potencialmente, permitem a mobilização das populações e a elaboração de projetos inovadores, capazes de derrubar as barreiras do subdesenvolvimento (LELOUP et al., 2005). O território representa um espaço de onde podem emergir capacidades de adaptação e de inovação portadoras de dinâmicas de desenvolvimento, especialmente de desenvolvimento sustentável (FOLKE et al., 2003). A hipótese principal é que a inovação depende do desenvolvimento de competências. Isso significa criar capacidade de inovação e de adaptação em processos de aprendizagens que combinam coordenação dos atores e produção de conhecimento.

Esses princípios foram postos em prática pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em cooperação com o Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad) e a FAO, nas suas incursões de pesquisa para o desenvolvimento do Território do Alto Sertão do Piauí e de Pernambuco (Taspp), no Nordeste do Brasil.

A partir de uma análise das teorias da inovação, apresenta-se, na primeira parte desse livro, um quadro teórico para orientar a compreensão sobre o processo de criação da capacidade de inovar; na segunda parte, apresentamos a experiência; na terceira, analisamos os resultados e deles tiramos alguns ensinamentos.

Inovação territorial: coordenação, construção de conhecimentos e de competências

Processos de inovação empreendedora

As análises de processos de inovação, sobretudo desenvolvidas em empresas, buscam identificar iniciativas de ação para incentivar uma capacidade

permanente de inovar (SENGE, 1990). Argyris e Schön (1978) afirmam claramente que se trata de inserir a produção de conhecimento em dispositivos de coordenação: “Os indivíduos criam novos conhecimentos e o papel do processo de aprendizagem organizacional é permitir a cristalização dos conhecimentos ao nível coletivo na organização” (ARGYRIS; SCHÖN, 1978, citados por COHENDET, 1998).

Economistas como Freeman (1999) e De Bresson e Amesse (1991) privilegiam o estudo das modalidades de coordenação. Freeman (1982) e Rosenberg (1976) apresentam a inovação como um processo, resultado de um trabalho coletivo, que organiza um casamento entre técnica e demanda (do mercado) e que se baseia no desenvolvimento de competências (fenômenos de aprendizagem). Outras abordagens se interessam pela maneira de favorecer as relações sociais na empresa (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2004). Trata-se de incentivar e gerir as dinâmicas de aprendizagem no âmbito da empresa.

A inovação encontra cada vez mais o seu lugar em sistemas de atores e tira a sua eficiência da complementaridade das competências disponíveis e a da qualidade dos dispositivos de coordenação postos em ação (ZIMMERMANN, 2002).

Assim, o acompanhamento dos processos de inovação depende da aplicação e do bom funcionamento de dispositivos de coordenação entre atores que incentivam não apenas a aprendizagem desses para construção de competências, mas, também, a produção de conhecimentos voltados para questões e situações dadas.

Inovação no desenvolvimento territorial

A partir dessa análise dos processos de inovação empreendedora, os trabalhos realizados pretenderam adaptar processos de acompanhamento para a inovação territorial, criando dispositivos de coordenação dos atores em torno de um projeto de desenvolvimento territorial. As especificidades em relação a essa problemática são diversas.

O projeto territorial, de natureza coletiva e envolvendo diversos atores, é mais complexo e menos delimitado que o projeto empresarial. Os objetivos são múltiplos (GAUDIN, 1999). Os dispositivos de governança territorial enfatizam

a multiplicidade e a variedade dos atores envolvidos – organizações com fins não lucrativos, empresas privadas, cidadãos, organizações locais, regionais, nacionais e estrangeiras –, que diferem em sua natureza, status e nível, quando associados à definição e à implementação do projeto territorial (LARDON et al., 2008). Os dispositivos de governança territorial procuram favorecer os processos de interação, de colaboração e de negociação entre intervenientes heterogêneos.

O conceito de governança apareceu na Europa quando a educação da população tinha alcançado um nível tal que era capaz de se posicionar criticamente perante as ordens e instruções que lhe eram transmitidas (SIMOULIN, 2007). A governança tem por base o nível de educação, o domínio de competências e o espaço de ação dos atores que se transformam globalmente, de forma ampliada e formidavelmente complexa (PASQUIER; WEINSTEIN, 2007).

Para certos autores, como Vasconcelos (2004), Laverack e Labonte (2000) e Deffontaines et al. (2001), o desenvolvimento territorial é, também, considerado como a oportunidade de melhoria da capacidade dos atores em dominar os acontecimentos que lhes concernem. Entretanto, nas situações de subdesenvolvimento, os conhecimentos disponíveis são inadequados ou inacessíveis e as competências são raras ou, quando existem, são pouco valorizadas.

Foi esse raciocínio que nos levou à opção prioritária pelo desenvolvimento de competências, para que os atores pudessem munir-se dos meios (competências, ferramentas e informações) necessários à elaboração e à implementação dos projetos territoriais.

Competências para o desenvolvimento territorial

As competências referem-se às decisões e às ações. O que diferencia uma competência de um conhecimento é que a competência está inscrita na ação. Uma competência é um “poder” para agir, não em termos absolutos, mas em função de uma situação dada (SEN, 2003; ZARIFIAN, 2001). As competências permitem enfrentar situações singulares e complexas, “inventar” uma resposta adequada, ao invés de reproduzir respostas estereotipadas procedentes, seja de um referencial comum, seja de procedimentos educativos formais (PERRENOUD, 2004). Um ator deve saber (conhecimento), deve poder fazer (competência) e deve fazer (competências realmen-

te mobilizadas para a ação territorial). As competências não se limitam às habilidades práticas, ao know-how específico de um ofício. Essas são também know-how de elevado nível, que envolve conceber, organizar, estruturar, avaliar e restituir.

A análise das competências necessárias para o desenvolvimento territorial é um assunto que suscita, cada vez mais, interesse diante de políticas de descentralização e da multiplicação de agentes de desenvolvimento (ALBALADEJO et al., 1996). Os estudos realizados sobre a evolução de competências do desenvolvimento territorial na França fazem surgir, como função principal, os papéis de mediação entre diferentes mundos e o de tradução das transformações globais locais (BARTHE-BALDELLON et al., 2001). Essa função é, efetivamente, de coordenação complexa, pois pressupõe uma ampliação das competências de gestão e a passagem de competências individuais para competências coletivas. Não se trata mais apenas de realizar, mas, sobretudo, de analisar e coordenar.

Todavia, para além dessa função de facilitação, as competências devem, também, responder a outros desafios, principalmente, o da criatividade. Vários trabalhos têm sublinhado a dificuldade de se inventar um projeto territorial realmente inovador, que se permita liberar dos modelos: modelos técnicos, que respondem bem pouco às exigências do desenvolvimento sustentável; modelos políticos, nos quais a coexistência entre democracias representativas e deliberativas não depende deles; modelos institucionais e financeiros, em que o equilíbrio entre financiamentos privados e públicos permanece sem definição (TONNEAU; SABOURIN, 2009). Essa necessidade sublinha a importância da experimentação como meio e ferramenta para aprendizagem e desenvolvimento de competências.

Criar competências decorre de um processo de aprendizagem. A economia do conhecimento (FORAY, 2000) mostra a ligação entre conhecimento, informação e ação: pela observação da realidade, obtêm-se dados; formatando e estruturando conjuntos de dados brutos, é possível obter informações, ou seja, enunciados com sentido; em seguida, associando a informação à aprendizagem, o indivíduo produz o conhecimento e as competências que esclarecem e orientam um processo de reflexão coletiva. A informação está, então, a serviço desse pro-

cesso e dos atores sociais. A informação estrutura a reflexão coletiva e permite a construção de um quadro lógico de análise de situações (diagnósticos e cenários).

A dificuldade é ter êxito na combinação do desenvolvimento de competências com a mobilização das mesmas. De certa maneira, a aquisição de competências deve ser facilitada e o processo de aprendizagem tem, então, necessidade de se liberar de limitações impostas pela realidade. Quanto à mobilização das competências, quando da implementação de projetos, essa deve enfrentar, e mesmo resolver, esses constrangimentos (COUDEL, 2009).

Uma das formas de gerir essas contradições seria desenvolvendo pesquisa-ação. A pesquisa-ação permite a imbricação na realidade e, por conseguinte, a possibilidade de desenvolver aprendizagens tácitas e, ao mesmo tempo, a criação de interações que atuam na dinâmica coletiva. Além de uma coprodução de conhecimentos entre dois mundos, por exemplo, entre a universidade e o mundo profissional, como sugerida por Barthe-Baldellon et al. (2001). A pesquisa-ação permite, também, a construção de mecanismos coletivos de articulação (ALBALADEJO; CASABIANCA, 1997).

Foram essas as orientações seguidas nas experiências de desenvolvimento territorial, aqui relatadas, sempre vinculando a coordenação, nas escolhas de projetos e na tomada de decisão, com a construção de conhecimentos e de competências, na experimentação e na formação. Uma das experiências mais adiantadas é a do Território do Alto Sertão do Piauí e de Pernambuco. É essa experiência que será analisada, a seguir, para discutir a validade das hipóteses de trabalho, verificando como o processo de acompanhamento permitiu (ou não) instaurar as condições para uma inovação territorial.

Abordagem no Território do Alto Sertão do Piauí e de Pernambuco

Contexto difícil

O Território do Alto Sertão do Piauí e Pernambuco (Taspp), do ponto de vista espacial, corresponde às áreas compreendidas por seis municípios piauienses.

ses localizados na região Sudeste (Acauã, Paulistana, Queimada Nova, Betânia do Piauí, Curral Novo do Piauí e Jacobina do Piauí) e quatro municípios pernambucanos localizados no extremo oeste do estado (Afrânio, Dormentes, Santa Filomena e Petrolina). Considerando, apenas, a parte norte do Município de Petrolina, a área total dos dez municípios soma cerca de 14.000 km² e abriga atualmente uma população estimada, com base nos dados do IBGE (2007), em 130 mil habitantes (Figura 1). A densidade demográfica é baixa (5,2 a 14,4 hab./km²). Os Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs), segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) (2003), são baixos: o IDH médio é de 0,65. A região passa por uma crise, em distintos âmbitos, que ameaça a sustentabilidade do seu desenvolvimento.

Há uma crise econômica. A região não encontrou uma alternativa ao algodão (o “ouro branco”), cultivado até 1970, que era uma atividade geradora de oportunidades de ocupação e de renda para a população. As condições climáti-

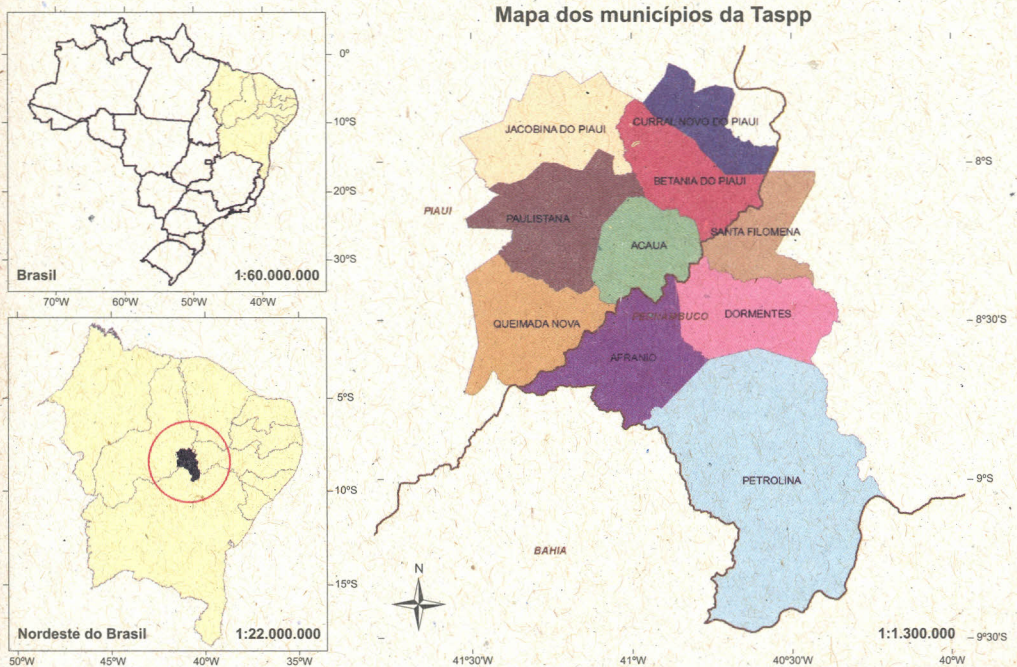


Figura 1. Localização do Território do Alto Sertão do Piauí e de Pernambuco (Taspp).

Fonte: Silva et al. (2010).

cas, marcadas pela aridez, reduzem as possibilidades de desenvolvimento econômico, as quais são fortemente dominadas pelas atividades agrícolas, em especial a criação de ruminantes.

Mas a crise é também ambiental, e está ligada à severa degradação dos recursos naturais renováveis, entre os quais, a água, os solos e a vegetação, fato decorrente dos processos de desmatamento e erosão e da prática tradicional de cultivo, inadequada às condições ecológicas.

Há a crise social, pois o capital humano e o capital social são fragilizados. Certamente, numerosas associações de produtores existem no território, mas o seu número resulta mais da necessidade de se agrupar a população para se beneficiar de ajudas financeiras do governo do que da vontade de desenvolver iniciativas coletivas. Os projetos e planos governamentais não procuram atrair a ajuda da população para encontrar soluções locais.

Por último, uma crise institucional. Marcada pelo clientelismo e pelo paternalismo do poder político local, particularidades muito presentes no Semi-árido brasileiro, a cultura da participação não existe. A gestão pública é complicada e dominada por vícios administrativos e políticos, e o despreparo da população não facilita a fiscalização das inversões governamentais. As informações, quando estão disponíveis, são raras. A falta de articulação, de comunicação e de formalização, por contrato, entre os diferentes atores da sociedade é aguda.

Perante essas crises diversas, a necessidade de inovação é gigantesca. O território foi escolhido para ser um projeto-piloto do Fome Zero, programa âncora do governo do presidente Lula contra a pobreza. Esse projeto, conduzido pela Embrapa, em parceria com o Cirad, foi inspirado nas orientações que apresentamos, segundo as quais era necessário suscitar, ao mesmo tempo, a concertação e o desenvolvimento de competências para uma produção de conhecimentos adaptados à situação do território. Três ações foram implementadas paralelamente: criação de um fórum de desenvolvimento territorial que se transformou progressivamente em instância de gestão, implementação de um programa de experimentação técnica e estabelecimento de um programa para a formação de jovens.

Fórum de desenvolvimento territorial: concertação e governança

Os objetivos do fórum, iniciado no final de 2004, eram construir um espaço de discussão e de troca entre os atores locais; favorecer a representação dos atores da sociedade civil; criar instrumentos e métodos de análise e de negociação específicos para o território, a serviço da definição de um projeto de desenvolvimento e a sua tradução em ações concretas; e desenvolver instrumentos de governança (TONNEAU et al., 2003).

As atividades do fórum, que se reunia mensalmente, estiveram inicialmente concentradas em torno da elaboração de uma proposta de desenvolvimento territorial preliminar, capaz de recapitular os constrangimentos e as limitações do território e definir as grandes linhas de ação. Em curto espaço de tempo, com o intuito de basear as atividades na realidade, as discussões privilegiaram a montagem dos projetos. Os temas água, assistência técnica e educação foram a base da elaboração desses projetos, em primeiro lugar, junto aos membros do fórum e, em seguida, apresentando-os e consolidando-os junto aos parceiros, tanto técnicos quanto financeiros. Em meados de 2005, uma reunião permitiu validar um programa com os prefeitos e vereadores recém-eleitos e as instituições locais.

Rapidamente, a questão da evolução do fórum é colocada. Duas opções foram discutidas: uma indicava a preservação de um espaço neutro – o fórum –, capaz de discutir as políticas públicas e a elaboração dos programas de desenvolvimento para o território; outra indicava a transformação do fórum numa entidade de direito, capaz de elaborar e de implantar projetos e de gerir recursos humanos e financeiros. As discussões conduziram para manutenção do fórum e criação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Rural do Território do Alto Sertão do Piauí e Pernambuco (Cinder), no ano de 2008.

As prefeituras municipais participam com 0,5% do seu orçamento anual no funcionamento do consórcio. O acordo prevê a instauração de um comitê consultivo, no qual um representante do fórum tem lugar, ao lado dos prefeitos municipais e das instituições públicas. A criação do Cinder é ainda recente e, portanto, demasiadamente cedo para que se possa mensurar a sua capacidade de gerir de maneira democrática os recursos obtidos, provenientes, sobretudo,

do governo federal. Qual legitimidade terá o consórcio? Quais comportamentos terão os prefeitos com relação ao representante do fórum? Quais dispositivos devem ser criados de modo que o fórum mantenha o controle social sobre o consórcio? São essas questões que perduram.

Experimentação para produção de conhecimento

Paralelamente à instauração do fórum, toda uma série de experimentos técnicos foi desenvolvida com o objetivo de produzir informações e conhecimentos. A programação desses experimentos foi estabelecida com base num diagnóstico rápido. Uma ação técnica era necessária para justificar a inclusão da Embrapa, que desejava difundir as tecnologias já desenvolvidas. Numa zona onde o risco climático é permanente, as ações voltavam-se, inicialmente, para fortalecimento da produção animal, considerando que essa atividade é mais resistente aos riscos climáticos. A noção de armazenamento era essencial: armazenamento de sementes; armazenamento de água pela multiplicação de barragens e de pontos de água para garantir a alimentação humana e animal; e armazenamento de forragem por métodos de ensilagem. Numa região onde as queimadas são frequentes, métodos alternativos de cultivos menos agressivos ao meio ambiente foram propostos.

Inspirado nas Escolas de Campo de Agricultores (*Farmer Field Schools*), da FAO (RÖLING, 2002), a experimentação técnica buscava, sobretudo, reforçar o controle técnico dos agricultores, desenvolvendo as suas capacidades de inovação. As adaptações das Escolas de Campo foram materializadas nos Campos de Aprendizagem Tecnológica (CATs) e nos Campos de Pesquisa Participativa (CPPs), ambientes físicos situados nas propriedades dos agricultores ou em propriedade por eles selecionadas, criados para promover experiências, adaptações e validar tecnologias.

Os grupos de agricultores-experimentadores reencontram-se periodicamente em torno de um experimento, desenvolvido na propriedade de um deles. A escolha dos experimentos, o acompanhamento e os resultados são objetos de discussão, de troca de informações e de confrontações de conhecimentos. Os re-

sultados devem ser analisados e adaptados à realidade, de acordo com a diversidade das situações dos diferentes agricultores do grupo.

As Escolas de Campo de Agricultores, em outros países, desempenharam um papel “bola de neve”, favorecendo a organização para a compra de fatores de produção e a comercialização, ou mesmo derivando para a resolução de problemas de saúde pública. Qualquer que seja o tema inicial, mesmo modesto, o seu tratamento de maneira sistemática permitiria um processo de desenvolvimento. No entanto, essa exigência de formação e de animação não tem sido levada em conta pelos pesquisadores da Embrapa, demasiadamente marcados por uma cultura difusionista. Durante as suas raras incursões no campo, esses pesquisadores satisfizeram-se em “transmitir uma mensagem”. A experimentação não servia de apoio aos processos da aprendizagem coletiva. Muito rapidamente, a necessidade de retransmissão fez-se sentir. É por isso que foi decidido recorrer à formação de jovens agricultores, denominados de Agentes de Desenvolvimento Sustentável (ADS), para criar as competências locais que faltavam. No início dessa experiência, 30 jovens agricultores foram selecionados para participar do processo.

Formação: construindo competências para o desenvolvimento sustentável

A formação dos Agentes de Desenvolvimento Sustentável (ADS), iniciada em 2005, buscava ir além de uma simples qualificação técnica. Deveria permitir aos beneficiários compreender a relação entre a inovação, os sistemas de produção e o território; e identificar as necessidades de adaptação e favorecê-la, mobilizando políticas públicas, como meio. A qualificação técnica se inscrevia numa reflexão global sobre o sentido e os impactos esperados das tecnologias, quando adotadas em suas fazendas.

Privilegiou-se uma pedagogia de formação por meio da pesquisa e da experimentação. O itinerário pedagógico respeita certo número de etapas: análise da realidade, definição de estratégias de transformação dos sistemas de produção, apresentação e discussão das técnicas, experimentação e avaliação. A experimentação técnica é, aqui, a base para uma reflexão sobre a adaptação das técnicas às condições locais e sobre as condições de apropriação pelos agricultores. Essa re-

flexão é acompanhada de uma análise das políticas públicas, bem como de uma análise do contexto e das perspectivas de desenvolvimento do mundo rural.

A formação é realizada com a alternância da organização de sessões bimestrais, de dois dias, intercaladas com atividades experimentais e acompanhamento de projetos individuais e coletivos. O período de formação estende-se durante seis meses.

Em seguida ao período de formação, os ADS assumem dois papéis: agentes de desenvolvimento rural e representantes de suas próprias comunidades de base, no âmbito do fórum. Tornam-se as referências técnicas locais e, em geral, fornecem assistência técnica. Progressivamente, organizaram-se em associações (Associação dos ADS) e estabeleceram uma parceria com os bancos e os sindicatos rurais, para formar uma agência técnica ligada ao consórcio (Cinder). Essa agência pôde, assim, responder aos problemas da assistência técnica para os produtores rurais de maneira original, privilegiando os ADS como atores preponderantes no relacionamento com as comunidades rurais.

Resultados e impactos

O projeto funciona desde meados dos anos 2000. Alguns números traduzem o sucesso: cerca de 30 sessões do fórum já realizadas; o número de pessoas presentes nessas sessões oscila entre 70 e 100 participantes, com um total acumulado de cerca de 2 mil pessoas; 98 ADS formados e 32 em formação; mais de 200 projetos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), foram elaborados; 35 experimentos técnicos instalados; 144 eventos (seminários, intercâmbios, reuniões diversas, cursos especializados), reunindo um total de 5.420 pessoas; 15 instituições participando regularmente no fórum; e 37 técnicos atuando no território.

Mas, além do dinamismo real, a questão que se coloca é saber qual tem sido a contribuição dessa ação sobre o desenvolvimento da região. Quais ensinamentos se podem tirar, diante das questões colocadas a seguir: que competências foram criadas? Quais dispositivos foram colocados em ação? E, sobretudo, quais inovações apareceram?

Competências desenvolvidas

Uma estrutura de formação foi instalada e, ainda que relativamente peregrina pois é dependente de financiamento externo, o número de pessoas formadas é considerável. A construção de competências individuais é visível, tanto em nível dos ADS como também de todos os participantes do fórum. Essa construção de competências foi feita de maneira formal, no âmbito da formação dos ADS, mas, também, de maneira informal, no âmbito do fórum, que foi um lugar de formação contínua.

Todavia, conforme Piraux et al. (2007), esse desenvolvimento de competências parece ainda insuficiente. Os iniciadores do projeto sublinham a necessidade de uma formação contínua e de uma facilitação adequada no sentido de reforçar a responsabilização e a capacidade de diagnóstico e de planejamento dos membros do Comitê de Coordenação e dos Comitês Municipais, e melhorar a divulgação das informações (PIRAUX et al., 2007).

A mesma nota prevê uma sensibilização dos representantes locais eleitos, a fim de amenizar a falta de participação dos prefeitos e dos vereadores.

Novos dispositivos institucionais

Uma instância de diálogo (o fórum) se perpetua. A participação e o prazer evidente que tiveram os participantes ao atuar conjuntamente nos encontros do fórum são um primeiro sinal da qualidade do diálogo e do intercâmbio de experiências, dentro e fora do território. O fórum tornou possível uma ação coletiva, que reforçou as associações das comunidades de base e ainda criou outras, como a dos ADS. O sucesso do fórum é devido, em grande parte, à opção por alternar reflexão global e reflexão sobre assuntos concretos, como a programação de investimentos para captação de água. Algumas ações “palpáveis” procedentes dos debates são: criação do consórcio (Cinder) e da agência técnica, e acordo com os bancos para a liberação do crédito do Pronaf, específico para a agricultura familiar.

Os contratos formais e informais – entre as associações, os sindicatos, os bancos, as instituições governamentais, os conselhos e o fórum – são numerosos.

Mas, conforme Guesnier, (2004) foi, sobretudo, a intermunicipalidade que garantiu a institucionalização para reduzir as distorções entre território do projeto e território da gestão administrativa, entre democracia participativa e democracia representativa. O fórum permanece como um espaço de discussão, que traça as diretrizes e estabelece os programas para o desenvolvimento do território. O consórcio busca permitir uma melhor integração dos prefeitos no processo.

Como os dispositivos institucionais permitem a inovação?

O processo produziu conhecimentos novos (zoneamento, diagnósticos hídricos, inventários de projetos) que foram subsídios para a formação dos ADS e para os debates do fórum. Essas informações foram produzidas em função do projeto territorial, por sua própria necessidade ou por demanda dos projetos, durante a sua implementação.

Uma avaliação coletiva, realizada com os atores locais, mostrou que o fórum permitiu a construção de novos conhecimentos e de novos valores (PIRAUX et al., 2008). A emergência, no fórum, de modelos agroecológicos, de multifuncionalidade da agricultura e de pluriatividade das famílias é também uma inovação. Esses modelos, retomados hoje pelo governo brasileiro, por meio das políticas públicas, estão fundamentados na gestão sustentável dos recursos, na autonomia alimentar e na garantia de manutenção do emprego rural. São inovadores, na medida em que propõem alternativas às dinâmicas que levam as cadeias produtivas altamente competitivas a conviver com zonas marginalizadas.

Do ponto de vista institucional, o fórum apresentou inovações na gestão pública e fez reconhecer a participação da sociedade civil nas escolhas coletivas. A dupla fórum e consórcio é uma invenção pragmática, procedente de trocas de experiências com outros territórios. A evolução dos dispositivos de debate (fórum), de experimentação técnica (CATs e CPPs) e de governança (consórcio) demonstra que foi a construção de procedimentos práticos como a solução aos problemas colocados (por exemplo, a criação dos ADS e o Comitê de Coordenação) e as regras de jogo claras (sem interferência de política partidária e representação por compromisso no âmbito do Comitê) que permitiram gerir as interações entre os atores que definiram, juntos, um projeto coletivo (CATTLA, 2007).

No entanto, essas evoluções não devem mascarar os jogos de poder, os desafios e os desvios desses dispositivos. Porque falar de governança é, inevitavelmente, tocar na questão da dominação e das relações de poder (PASQUIER; WEINSTEIN, 2007). No território, o peso dos técnicos (os iniciadores do projeto) face às políticas foi determinante para impor uma norma de parceria, conduzir a novas relações de poder e obrigar os prefeitos a modificar as suas práticas de governança.

Esse último ponto, particularmente, sublinha a importância dos métodos inovação territorial. São a qualidade e a legitimidade da diligência dessa atuação e, mais ainda, dos encarregados pela facilitação do processo, que permitem a articulação dos atores institucionais e dos atores locais envolvidos na concepção, na implementação e na avaliação de um projeto de território, quer seja em apoio a diligências de iniciativa local, quer seja em resposta a ações de desenvolvimento propostas por instâncias institucionais de âmbito regional ou nacional.

Considerações finais

Diante da complexidade das situações, a inovação aparece como essencial. Mas a fragilidade dos conhecimentos, tanto no plano local quanto no global, deve partir de uma abordagem modesta que passe, antes de tudo, por processos de empoderamento (tradução do inglês, *empowerment*). A qualidade da educação e o peso dos autocratas locais reforçam essa necessidade no Nordeste do Brasil. Mas, a necessidade de educação e formação de competências permanece amplamente compartilhada em todos os países, o que explica a repercussão, na França, das propostas nascidas no âmbito dessa experiência brasileira (TALLON; VALETTE, 2008).

O reforço das competências deve acompanhar o desenvolvimento de uma capacidade de inovação, multiplicando as experiências sociais. O desafio é multiplicá-las, recontextualizá-las, avaliá-las e apresentar os seus resultados nas arenas de discussão das políticas públicas. Essa inovação não terá impacto efetivo se não for “institucionalizada” por dispositivos de política pública. Corre-se o risco dessas experiências não se traduzirem em mudanças e que as relações entre o poder público e os cidadãos não se alterem. A dificuldade das coletividades ter-

ritoriais em “sair” da prática administrativa autoritária ou da situação emergencial – tanto aquela advinda da gravidade das situações, como, também, aquela dos períodos eleitorais – é preocupante. Isso abre interessantes perspectivas de pesquisa em matéria de invenção de novos instrumentos e dispositivos de ação pública que se proponham a organizar diferentemente as relações políticas, as modalidades de concertação e as iniciativas de interesse geral.

A análise desses processos se dá juntamente com a atuação dos atores, demasiadamente ausente no Brasil, mas necessária para a compreensão dos modos de construção de compromissos que passam pelas fases de negociação, de convergências e de divergências. Faz-se necessária uma reavaliação das experiências em curso e das ainda a serem implementadas, assim como, das contribuições metodológicas para compará-las e delas tirar ensinamentos. Aí está o principal campo de trabalho da pesquisa para o desenvolvimento territorial.

Referências

- ALBALADEJO, C.; CASABIANCA, F. (Ed.). **La recherche-action**: ambitions, pratiques, débats. Paris, FR: Inra, 1997. 212 p. (Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement, 30).
- ALBALADEJO, C.; DUVERNOY, I.; DOMINGUEZ, C.; VEIGA JÚNIOR, I. La construction du territoire sur les fronts pionniers: tendances d'évolution et actions de développement sur les sites de Marabá (Amazonie) et de Misiones (Argentine): de l'exploitation à la région. In: ALBALADEJO, C.; TULET J.-C. (Ed.). **Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne**: la formation de nouveaux territoires. Paris, FR: L'Harmattan, 1996. p. 247-278.
- ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. **Organizational learning**: a theory of action perspective. Reading: Addison-Wesley, 1978. 344 p.
- BAGNASCO, A. **Tre Italie**: la problematica territoriale dello sviluppo italiano. Bologne: II Mulino, 1977. 256 p.
- BARTHE-BALDELLON, L.; CASSE M. C.; CETTOLO, H.; DASCON, F. **Besoins de compétences des agents de développement local**. Toulouse: UTM: ENFA: INT-ENSAT, 2001. 43 p.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. Le nouveau débat régional: positions. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. **Les régions qui gagnent districts et réseaux**: les nouveaux paradigmes de la géographie économique. Paris, FR: PUF, 1992. p. 13-32.

- CATTLA, M. De la genèse d'une régulation territorialisée à l'émergence d'une gouvernance territoriale. In: PASQUIER, R.; SIMOULIN, V.; WEINSTEIN, J. (Ed.). **La gouvernance territoriale: pratiques, discours et théories**. Toulouse: IEP, 2007. p. 89-107.
- COHENDET, P. Information, connaissances et théories de la firme évolutionniste, In: PETIT, P. (Ed.). **L'économie de l'information: les enseignements des théories économiques**. Paris, FR: La Découverte, 1998. p. 253-276.
- COUDEL, E. **Formation et apprentissages pour le développement territorial: regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion: réflexion à partir d'une expérience d'université paysanne au Brésil**. 2009. 384 f. Thèse (Doctorat)–Centre International d'Etudes Supérieures en Sciences Agronomique, Montpellier.
- D'AQUINO, P. Le territoire entre espace et pouvoir: pour une planification territoriale ascendante. **L'Espace Géographique**, Paris, FR, v. 31, n. 1, p. 3-23, 2002.
- DE BRESSON, C.; AMESSE, F. Networks of innovators: a review and introduction to the issue. **Research Policy**, Amsterdam, NL, v. 20, p. 363-379, 1991.
- DEFFONTAINES, J. P.; MARCELPOIL, E.; MOQUAY, P. Le développement territorial: une diversité d'interprétations. In: LARDON, S.; MAUREL, P.; PIVETEAU, V. (Ed.). **Représentations spatiales et développement territorial**. Paris, FR: Hermès, 2001. p. 39-56.
- ELOY, L.; TONNEAU, J. P.; BONIN, M.; COUDEL, E. **Deliverable 3.3: framework and methodology to evaluate the impact of land use policies on sustainable development**. Wageningen: European Commission, 2008. 66 p. Project LUPIS: Integrating and Strengthening the European Research Area.
- FOLKE, C.; COLDING, J.; BERKES, F. Building resilience and adaptive capacity in social-ecological systems. In: BERKES, F.; COLDING, J.; FOLKE, C. (Ed.). **Navigating social-ecological systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 352-387.
- FORAY, D. **L'économie de la connaissance**. Paris, FR: La Découverte, 2000. 124 p.
- FREEMAN, C. **The Economics of hope, essays on technical change, economic growth and the environment**. London, GB: Pinter, 1999. 249 p.
- FREEMAN, C. **The economics of industrial innovation**. 2. ed. London, GB: Pinter, 1982.
- GAUDIN, J. P. **Gouverner par contrat. L'action publique en question**. Paris, FR: Presses de Sciences Politiques, 1999. 233 p.
- GUESNIER, B. Gouvernance et performance des territoires. In: GUESNIER, B.; JOYAL, A. **Le développement territorial: regards croisés sur la diversification et les stratégies**. Paris, FR: Institut d'Economie Régionale et Financière, 2004.

- LARDON, S.; TONNEAU, J.-P.; RAYMOND, R.; CHIA, E.; CARON, P. Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture: analyse de trois situations en France et au Brésil. **Norois**, Nantes Cedex, v. 4, n. 209, p. 17-36, 2008.
- LAVERACK, G.; LABONTE, R. A planning framework for community empowerment goals within health promotion. **Health Policy and Planning**, Oxford, v. 15, n. 3, p. 255-262, 2000.
- LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? **Géographie Economie Société**, Cachan Cedex, v. 7, n. 4, p. 321-332, 2005.
- PASQUIER, R.; WEINSTEIN, J. La gouvernance territoriale: une perspective pragmatique. In: PASQUIER, R.; SIMOULIN, V.; WEINSTEIN, J. (Ed.). **La gouvernance territoriale: pratiques, discours et théories**. Toulouse: IEP, 2007. p. 211-235.
- PECQUEUR, B. Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire. **Géographie, Économie, Société**, Paris, FR, v. 3, n. 2, p. 229-245, 2002.
- PECQUEUR, B.; ZIMMERMANN, J. B. Introduction. In: PECQUEUR, B.; ZIMMERMANN, J. B. (Ed.). **Économie de proximités**. Paris, FR: Hermes Science, 2004. p. 13-41.
- PERRENOUD, P. **L'université entre transmission de savoirs et développement de compétences**. Genève: Université de Genève, 2004. Texte d'une conférence au Congrès de L'enseignement Universitaire et de L'innovation, 2004, Girona, Espagne. Disponível em: <http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2004/2004_07.html>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- PIRAUX, M.; AZEVEDO, S. G. de; TONNEAU, J. P.; ARAÚJO, C. R. Le consortium intermunicipal: un dispositif efficace de gouvernance territoriale?: le cas d'une expérience dans le Nordeste du Brésil. In: COLLOQUE DE L'ASSOCIACION DE SCIENCE RÉGIONALE DE LANGUE FRANÇAISE, 45., 2008, Québec. **Territoires et action publique territoriale: nouvelles ressources pour le développement regional: anais...** Québec: Université du Québec, 2008.
- PIRAUX, M.; TONNEAU, J. P.; AZEVEDO, S. G. de; OLIVEIRA, L. M. S. R. de. Le développement territorial durable: le cas d'une expérience dans le Nordeste du Brésil. In: COLLOQUE DE L'ASRDLF, 43., 2007, Grenoble, Chambéry. **Les dynamiques territoriales: débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires...** Grenoble: Association de Science Régionale de Langue Française, 2007.
- RÖLING, N. **Issues and Challenges for FFS: an introductory overview**. Yogyakarta: IPM, 2002. 28 p. Disponível em: <<http://www.esiap.cipotato.org/upward/Events/FFS-Workshop-Yogya2002/19-Roling.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2009.
- ROSENBERG, N. **Perspectives on technology**. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SCOTT, A. J.; STORPER, M. (Ed.). **Production, work, territory** Unwin Hyman. London, GB, 1986.

SEN, A. Development as capability expansion. In: FUKUDA, P.; KUMAR, S. (Ed.). **Readings in human development**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 3-17.

SENGE, P. **The fifth discipline**. New York: Doubleday. 1990. 371 p.

SIMOULIN, V. La gouvernance: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles. In: PASQUIER, R.; SIMOULIN, V.; WEINSTEIN, J. (Ed.). **La gouvernance territoriale: pratiques, discours et théories**. Toulouse: IEP, 2007. p. 15-32.

TALLON, H.; VALETTE, E. Comment accompagner les projets pluriactifs en milieu rural?: une expérimentation par la formation menée dans le nord-ouest héraultais (France). In: COLLOQUE DE L'ASRDLF, 45., 2008, Québec. **Territoire et action publique territoriale: nouvelles ressources pour le développement régional: anais...** Québec: Université du Québec, 2008.

TONNEAU, J. P.; SILVA, P. C. G. da; CARTAXO, W. V.; MENEZES, E. A.; GAVIRIA, L. Desenvolvimento territorial e convivência com o Semi-Árido brasileiro: experiência de aprendizagem: relatório final. In: SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2003, Petrolina. **Experiência de aprendizagem**. Petrolina: Embrapa Semi-Árido; FAO; Cirad, 2003. 1 CD-ROM.

TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial: le cas du Brésil de Lula. **Confins Revue Franco Brésilienne de Géographie**, Paris, FR, n. 5, p. 2-18, 2009. Disponível em: <<http://confins.revues.org/index5575.html>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

VASCONCELOS, E. M. **O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história, teorias e estratégias**. Rio de Janeiro: Paulus, 2004. 384 p.

ZARIFIAN, P. **Le modèle de la compétence**. Paris, FR: Liaisons, 2001. 130 p.

ZIMMERMANN, J. B. Grappes d'entreprises et «petits mondes: une affaire de proximités». **Revue Economique**, Paris, FR, v. 53, p. 517-524, 2002.
