

GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DESAFIOS E PROPOSIÇÕES: O CASO DO MACIÇO DE BATURITÉ

Christían Dárlio Brito Arruda

christiandarlio@gmail.com

Administrador

MSc Administração de Empresas

Centro de Estudos e Assistência às Lutas do/a Trabalhador/a – CEALTRU

Érica Araújo Lopes

lopes0621@hotmail.com

Especialista em Ciências Ambientais

Tecnóloga em Irrigação e Drenagem

Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará - EMATERCE

Resumo

A temática abordada neste trabalho é “gestão pública e desenvolvimento territorial desafios e proposições: o caso do Maciço de Baturité”. O tema proposto surgiu da necessidade de uma abordagem voltada para o estudo científico da condição de exequibilidade da política de desenvolvimento territorial enquanto instrumento de gestão e planejamento territorial, de forma a possibilitar a observação e análise da condição de execução de sua sistemática de gestão, planejamento, acompanhamento e avaliação, bem como instrumento de suporte à consolidação de um novo modelo de gestão social compartilhada em territórios e fortalecimento do tecido social local. Este trabalho se apresenta como um estudo de relevância significativa, dado ao avanço histórico que tem representado a política de apoio ao desenvolvimento territorial no país, que compreende dentre outras tantas questões o desenvolvimento e fortalecimento da organização social do território como elemento de força e coesão sociopolítica. Esta pesquisa se justifica fundamentalmente pela importância da política de desenvolvimento territorial e sua interação, *sine qua non*, entre as diversas esferas da sociedade civil e do poder público.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial, Políticas Públicas, Gestão Social, Plano Territorial de Desenvolvimento e Capital Social.

1 Introdução

O tema desenvolvimento Territorial vem despertando ao longo dos últimos anos, grandes interesses por parte de diversos segmentos da sociedade sejam eles públicos ou privados. O Brasil frente aos avanços obtidos na busca caminhos sustentáveis sob a égide territorial vem necessitando cada vez mais de articulação, concertação interinstitucional e intersetorial, bem como da construção de pactos que objetivem o desenvolvimento comum da sociedade. Neste sentido faz-se necessário cada vez mais clarificar o papel da gestão pública, bem como seus desafios, no fomento e apoio a este processo irreversível.

O presente trabalho foi desenvolvido no território do Maciço de Baturité no estado do Ceará, à luz do processo de construção do plano territorial de desenvolvimento rural

sustentável, utilizando uma metodologia não linear, que envolveu diferentes instâncias e institucionalidades territoriais.

A fundamentação teórica ocorreu a partir de uma pesquisa exploratória, documental e bibliográfica, tendo como etapas o levantamento bibliográfico a respeito do tema proposto bem como do objeto de estudo e referencial teórico respectivos, possibilitando a interface da teoria com a prática. Desta feita também foi efetuado um levantamento histórico, seguido de pesquisa de documentos e outros materiais de relevante importância para o tema, o que requereu a sistematização de dados secundários e terciários relativos à temática.

Para Putnam (1993) as instituições são instrumentos que possibilitam alcançar propósitos e não apenas concordâncias. Os cidadãos querem que o governo “faça coisas” e não simplesmente tome decisões. Poder-se-ia dizer que às atitudes e normas propostas pela teoria de cultura política acrescenta-se uma dimensão avaliativa de como fazê-las, de maneira eficiente, é nisso que se constitui o capital social (BAQUERO, 2003).

A expressão “capital social” é uma noção teórica de utilização recente na literatura e nas pautas dos governos, organizações não governamentais (ONGs) e organismos internacionais. Sua criação está relacionada com a ampliação teórica do termo capital. (MORAES, 2003). O Capital Social se refere às normas de relacionamentos que facilitam a ação coletiva.

Segundo Putnam (2000), as evidências históricas indicam que os fatores socioculturais, como tradições cívicas, capital social e práticas colaborativas, têm papel decisivo nas diferenças regionais.

O desenvolvimento regional está diretamente ligado às características da organização social e das relações cívicas encontradas em cada região ou território. (MORAES, 2003).

O presente estudo orientou-se pelo seguinte problema: **Quais os desafios da gestão pública no desenvolvimento territorial no Maciço de Baturité?**

A relevância da pesquisa consiste em contribuir para a análise o papel e limites da gestão pública, quando da construção e fomentos ao processo de desenvolvimento territorial, bem como da viabilização dos projetos apontados no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS (2010), verificando assim o resultado da articulação intersetorial da gestão pública junto à sociedade civil e demais parceiros que perfazem a dinâmica do desenvolvimento territorial.

O artigo está dividido nos seguintes capítulos: Introdução com a apresentação do que se propõe realizar com esse estudo. Posteriormente é apresentado capítulo sobre as Teorias Organizacionais relacionando-as às práticas de gestão pública. O terceiro capítulo aborda a Gestão Pública no Desenvolvimento Territorial. No quarto capítulo são apresentadas as análises do relatório do desenvolvimento territorial do Maciço de Baturité. Por fim, são apresentadas as conclusões e referências utilizadas.

2 Capital Social

O conceito de capital social possui significados que se ajustam às mais variadas orientações teóricas e metodológicas e é utilizado – como categoria analítica – por sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas políticos e teóricos do desenvolvimento macroeconômico e social (FERRAZ, GOBB e LIMA, 2011).

Ao mesmo tempo, é um conceito problemático em vários aspectos, tais como: seu significado, sua medição, se é antecedente ou consequente e sua dependência contextual. Suas

raízes, além de serem históricas, são multidisciplinares (Putnam na Ciência Política; Coleman na Sociologia; Fukuyama na História Econômica e na Sociologia). Do ponto de vista ideológico, em uma dimensão contínua, o capital social pode ser o *empowerment* da cidadania, o pluralismo e a democratização (BAQUERO, 2003).

Fukuyama (1995) destaca que o capital social é o principal elemento para a redução da pobreza tanto na cidade quanto no campo. Aumentar ou fortalecer o capital social das comunidades carentes favorecerá a formação de redes de relacionamento econômico e, conseqüentemente, o aumento da renda das famílias mais pobres.

As definições mais conhecidas são aquelas que vinculam o capital social à confiança nas relações sociais, conforme Quadro 1:

Quadro 1. Definições de Capital Social.

AUTORES	ABORDAGEM DO CAPITAL SOCIAL
Fukuyama (1995)	Como engajamento cívico via participação em associações voluntárias. (in CEPAL, 2003) define capital social como o conjunto de normas e valores compartilhados que promovem a cooperação social.
Ostrom (1994)	Como uma variável na geração de capital humano entre gerações e como um aspecto da estrutura social que facilita determinadas formas de ação e cooperação.
Putnam (1995)	Como uma fábrica social que cria o desejo de cooperar no desenvolvimento de capital físico.
Baquero (2003)	É atraente porque agrega um número de características da vida social principalmente para aspectos negligenciados ou escondidos da vida política de uma cidade.

Fonte: Baquero (2003); Fukuyama (1995); Ostrom (1994); Putnam (1995).

Embora não seja tão antigo, o conceito de capital social já possui uma notável trajetória no campo das ciências sociais, sendo também usado como instrumento de avaliação da capacidade e qualidade governamental (BORBA; SILVA, 2004).

Ao contrário da cultura política, que enfatiza a estabilidade ideológica e a estabilidade das democracias, a teoria do capital social tem no âmago de sua análise o desempenho das instituições democráticas (BAQUERO, 2003).

Em síntese e a partir das diferentes concepções reunidas, pode-se compreender o capital social como bem coletivo, constituído por meio de relações de confiança, de cooperação e de coordenação em um meio social e interorganizacional, no qual indivíduos e organizações obtêm acesso a vantagens e mobilizam recursos (intelectuais, tecnológicos, mercadológicos e/ou financeiros) para atingir objetivos comuns (FERRAZ, GOBB e LIMA, 2011).

Dimensões e elementos de análise do capital social – O desenvolvimento do capital social é, portanto, determinado pelo contexto e pela linguagem comum desenvolvida pelos indivíduos, além da qualidade das dinâmicas interpessoais e das estruturas de relacionamentos (FERRAZ, GOBB e LIMA, 2011).

A importância de se trabalhar com o conceito de capital social está calcada na sua praticidade em medir, basicamente, o desempenho institucional sem enfatizar a questão econômica e o processo de construção democrática de forma separada e excludente (BORBA; SILVA, 2004).

Para Putnam (1993) as instituições são instrumentos que possibilitam alcançar propósitos e não apenas concordâncias. Os cidadãos querem que o governo faça coisas e não simplesmente tome decisões. Poder-se-ia dizer que às atitudes e normas propostas pela teoria

de cultura política acrescenta-se uma dimensão avaliativa de como fazê-las, de maneira eficiente: é nisso que se constitui o capital social (BAQUERO, 2003).

A análise de Putnam (2002) está calcada por três grandes conceitos: ‘Desempenho institucional’, ‘Comunidade Cívica’ e ‘Capital Social’.

A grande diferença entre a teoria da sociedade civil e a teoria do capital social é quanto ao grau de normatividade delas. Em outros termos, a teoria da sociedade civil é fortemente normativa, ou seja, privilegia o ‘dever ser’. Já o conceito de capital social é muito mais descritivo, quer dizer, privilegia o ‘ser’ (BORBA; SILVA, 2004). Os autores explicam:

De qualquer forma, o conceito de capital social - é bom insistir - não está desprovido de dimensões valorativas. Ele conserva as preocupações idealistas da abordagem da sociedade civil. Além do mais, a dimensão ideal dos atores organizados (seu caráter democrático, relações horizontais, potencial de transformação etc.) é avaliada com muito mais cuidado (BORBA; SILVA, 2004, p.472).

Uma diferença importante entre capital social e outras formas de capital é que o capital social existe em uma “relação social”. Reside nas “relações” e não no indivíduo sozinho, como é o caso de habilidades de capital humano. É construído em coletividades institucionalizadas tais como: universidades, corporações, governos, associações informais de pessoas em que o conhecimento e as visões de mundo formam-se e são transferidas (BAQUERO, 2003).

3 Gestão Pública e Desenvolvimento Territorial

O Desenvolvimento Territorial representa *a priori* o avanço da descentralização, bem como da desconcentração das políticas públicas, também aponta possibilidades de interação mais consistentes e colegiadas entre os âmbitos governamentais municipais, estaduais e federais. Quando concebido sob a égide da participação social democrática, reconhecendo valores, espaços e cultura local, resulta numa conformação de atores, atriz e autores sociais com condição e força para gestar melhores estratégias que fortaleçam as unidades político-administrativas que compõem a federação brasileira.

A Territorialização tem se constituído no Brasil como referência de políticas públicas, trata-se de uma construção coletiva que envolve o poder público e sociedade, objetivando galgar novos caminhos na formulação e implementação de políticas públicas. Esta centrada neste espírito de confiança, solidariedade e participação. É sobre ele que se constrói a articulação das redes de cooperação, a ideia de cadeia produtiva, necessária para construir uma visão sistêmica do desenvolvimento produtivo e de competitividade sistêmica.

Neste sentido a noção de confiança mostra-se fundamental, para Locke (2001) em seu artigo enfoca a confiança e seu impacto no desenvolvimento econômico a partir do conceito de confiança apresentado por Gambetta (1998) que afirma que os atores econômicos manifestam confiança quando, em situações de informação incompleta e incerteza, estes atores expõem-se apesar disso ao risco de comportamento oportunista porque tem razões para acreditar que os outros atores não tirarão proveito dessa oportunidade.

Locke (2001) sugere que a confiança pode ser construída, mesmo em situações adversas, por meio de um processo sequencial que combina ação de interesse próprio, política governamental e o desenvolvimento de mecanismos de autogovernança.

Guerreiro Ramos (1981), apresenta uma nova visão e sua descrença em relação ao desenvolvimento, tendo como ponto de partida a verificação do mercado, como modelo central e de dominação no século XX, das formas da atividade humana. Em outras palavras, expõe sua incredulidade na sociedade industrial e no modelo dominante de mercado. Observou que este mercado se tornou um enclave à atualização de possíveis novos sistemas sociais fundamentais para solucionar os dilemas da sociedade.

A concepção de desenvolvimento nacional sob a ótica de Guerreiro Ramos se processa pouco a pouco, partindo de um trabalho técnico voltado para os vários problemas sociais – mortalidade infantil, saúde, padrão e níveis de vida etc. – os quais são vistos como diagnosticáveis a partir de implicações sociológicas para, em seguida, sugerir soluções político-administrativas.

A expressão desenvolvimento regional, ou local é recente e deriva de duas grandes mudanças nas últimas décadas. Primeiro, a multiplicação de ONGs que criaram uma estratégia de ação local, em oposição aos impactos dos processos globalizantes. A outra mudança refere-se aos processos de descentralização em curso que valorizaram o “local” (NAVARRO, 2001).

O desenvolvimento territorial, tanto rural como urbano, está relacionado com o uso efetivo das capacidades, competências e habilidades das comunidades e com a identidade social e histórica própria e territorialmente delimitada. (MORAES, 2003).

Segundo Arns (1998) o Estado é detentor de um papel indelegável de harmonizar o desenvolvimento, garantindo igualdade de direitos e oportunidades aos diversos integrantes, grupos e localidades integrantes do território. Localmente, o Estado e Sociedade Civil Organizada se retroalimentam, em um processo intermitente de articulação e proteção frente ao Mercado. O poder público tem a responsabilidade de gerenciar a “coisa pública” e de coordenar com a sociedade e o mercado o “Projeto Local”.

Ainda conforme Arns (1998) O desenvolvimento territorial se constitui alicerçado sobre um sentimento de comunidade, sobre uma institucionalidade inovadora e sobre a articulação do espaço socioeconômico. Estes três pontos se articulam e reforçam-se mutuamente, na gestão participativa do território. A gestão se processa, utilizando-se destes fatores, e se preocupa com o seu desenvolvimento e aprimoramento constante.

Conforme indica Andrade (1995), o conceito de território não pode ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de determinada área. Assim, deve-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendam seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas.

Putnam (1996) apresenta o conceito de comunidade cívica, Descrevendo a experiência da Itália moderna, que se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração”. De acordo com Dowbor (1999), este setor cresce na medida em que o Estado e o mercado deixam de prestar serviços importantes ao desenvolvimento das comunidades. Estas organizações de base comunitária pertencem à esfera da sociedade civil organizada que, além de representar as comunidades nos fóruns de formação e gestão de políticas públicas,

passam a desenvolver atividades que respondam aos interesses e necessidades das comunidades.

Fischer (1992) afirma que as organizações comunitárias necessitam incorporar os avanços tecnológicos para cumprir o papel de controle sobre o Estado e o mercado em nível local, para acompanhar e monitorar o uso do capital natural, apoiando a gestão ambiental do território, acompanhar os gastos públicos, garantindo maior transparência e fortalecendo a democracia.

Putnam (1996) afirma que “a progressiva acumulação de capital social é uma das principais responsáveis pelos círculos virtuosos da Itália cívica”. Assim sendo, o fortalecimento social e humano encontram-se indicados como elementos inerentes à construção do espaço socioeconômico da comunidade.

Para Arns (1998) o desenvolvimento territorial remete a ação institucional inovadora, com valores fundamentais de funcionamento das organizações comunitárias e das instituições exercitadas e desenvolvidos nas organizações de menor porte e transportadas para organizações maiores, como as instituições públicas, para que estas possam, efetivamente, cumprir com sua missão de apoiar o desenvolvimento.

Deste feita pode-se observar que as instituições públicas têm uma missão original de gerenciar o patrimônio público e de animar os processos de concertação do desenvolvimento, quiçá territorial. Através da sua atuação pode-se possibilitar desenvolvimento do tecido social, na perspectiva de gestar uma dinâmica constante e crescente, organizando os recursos endógenos, construindo um entorno político-institucional e cultural de apoio processo de desenvolvimento, através da cooperação e articulação interinstitucional.

A articulação está colocada no sentido do adensamento de políticas públicas específicas e adequadas aos interesses e necessidades locais. Trata-se de possibilitar o acesso a serviços inovadores – financeiros, informação, serviços tecnológicos, capacitação e apoio na formação de redes de cooperação.

A articulação interinstitucional territorial possibilita, a priori, integrar de maneira horizontal programas públicos focados na realidade local e, gradativamente, rearticulá-los e recriá-los, a partir de novos formatos institucionais, pautados na autonomia e legitimidade, visando permitindo uma verticalização de sua gestão, fragilizando as visões setoriais via de regra predominantes nas políticas públicas verticalizadas, que desconsideram as especificidades territoriais.

O espaço socioeconômico deve constituir-se uno e articulado, percebendo quem o integram, se beneficiam deste espaço, que requer articulação a partir de diferentes e complementares redes que objetivem potencializar o território em suas diversas dimensões.

4 Metodologia

Diehl e Tatim (2005) questionam o significado e a importância da metodologia de pesquisa e explicam que todos os procedimentos utilizados precisam ser explicados, inclusive de modo a possibilitar a replicação por outros pesquisadores. A metodologia é o que viabiliza a realização da pesquisa.

Ao apresentar a importância da relevância do objeto, Gondim (1999) explica a relação entre contexto do objeto e o próprio objeto. É necessário apresentar o objeto e para isso, a contextualização é a forma de situá-lo dentro de seu universo.

O presente trabalho foi desenvolvido junto ao Território do Maciço de Baturité no Estado do Ceará, à luz do processo de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, tendo utilizado uma metodologia não linear, que envolveu diferentes instâncias e institucionalidades territoriais.

A fundamentação teórica ocorreu a partir de uma pesquisa bibliográfica e exploratória, tendo como etapas o levantamento bibliográfico a respeito do tema proposto bem como do objeto de estudo e referencial teórico respectivos, possibilitando a interface teoria prática. Desta feita também foi efetuado um levantamento histórico, seguido de pesquisa de documentos e outros materiais de relevante importância para o tema, o que requereu a sistematização de dados secundários e terciários relativos à temática.

O levantamento bibliográfico é necessário para dar suporte à realização do estudo de caso. Ele servirá como base para orientar que elementos devem ser observados, onde estão as lacunas que pesquisadores anteriores não conseguiram identificar, que pesquisas já foram realizadas sobre aquele fenômeno, objeto, processo ou pessoa, grupo, empresa, comunidade ou qualquer que seja o alvo de interesse do pesquisador.

Godoy (2006) teve o propósito de esclarecer ‘o que é’ um estudo de caso, enquanto possibilidade de investigação dos fenômenos humanos e sociais, com destaque para o estudo de caso qualitativo e a sua utilização na área de organizações. São apresentados aspectos desde o planejamento do estudo à sua condução no trabalho de campo.

Em termos conceituais, Goode e Hatt (1968, p.421) caracterizam o estudo de caso como “um método de olhar a realidade social” que utiliza um conjunto de técnicas de pesquisa usuais nas investigações sociais como a realização de entrevistas, a observação participante, o uso de documentos pessoais, a coleta de histórias de vida.

Stake (1988, p.256) explica que a principal diferença entre o estudo de caso e outras possibilidades de pesquisa é o foco de atenção do pesquisador que busca “a compreensão de um caso particular em sua complexidade”.

O cerne metodológico da pesquisa é um estudo de caso singular, que de acordo com Yin (2010) “... contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos”. O escopo da análise deu-se sobre o Território do Maciço de Baturité, no Estado do Ceará, o mesmo se constitui a partir da integração de 13 municípios.

O fenômeno a ser estudado não pode ser isolado de seu contexto. Isso representa o desafio ao se elaborar estudos de caso, pois denota a seriedade com que deve ser conduzido o estudo. Não basta descrever dados. É necessário situar o objeto em relação às variáveis às quais ele está relacionado e compreender o contexto no qual o objeto está inserido.

A descrição densa do objeto, sujeitos ou situação estudada como caso é necessária. Trata-se de um estudo de profundidade, de imersão, exaustivo para buscar decifrar o que não está posto tão claramente. Cabe ao pesquisador ter a sensibilidade, a ética, a curiosidade para realização da investigação de forma científica.

Para Strauss e Corbin (2008) a contextualização do problema de pesquisa é o tópico ideal da pesquisa em que se deve delimitar o problema e apresentá-lo de forma adequada. Reconhecer os limites do estudo não tem nenhuma relação com as suas limitações. Os limites se referem ao foco, dentre uma gama de opções, se apresentado os motivos para tal delimitação.

O método científico utilizado caracteriza-se como hipotético dedutivo, este, historicamente relacionado com a experimentação, motivo pelo qual é bastante usado no campo das pesquisas das ciências naturais.

5 Apresentação e Análise Resultados

O Maciço de Baturité teve sua configuração iniciada, a partir do século XVII, e tal como hoje é percebida, O Território Maciço de Baturité compreende em seus limites treze municípios – Acarape, Araçoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção, com uma extensão de 3.709 km². Está localizada a uma distância aproximada de 100 km, ao sul da Cidade de Fortaleza. A população do Território conta com uma população geral de 210.317 habitantes. Na zona urbana estão 94.974 pessoas (45,16%), enquanto na zona rural residem 115.343 pessoas (54,84%) e apresenta uma densidade demográfica média de 56,08 hab/km².

Quanto à distribuição da população entre as áreas rural e urbana, a maior incidência está na área rural com 54,84%; enquanto na urbana concentra-se 45,16% da população total. Salienta-se que a população do Maciço de Baturité é, predominantemente, composta por jovens e adultos em idade produtiva, destacando que a faixa de 0 a 19 representa quase a metade da população total da Região – 48,9%, segundo a contagem do IBGE de 1996. A população de idosos, com 60 anos ou mais, representava 9,3% do total em 1996. A população composta por mulheres é de 49,80%, sendo que a população de homens do território compõe 50,20% do total (IBGE, 2007).

Segundo a classificação do PNUD, todos os municípios que compõem o território estão entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,799). Apenas o Município de Ocara (0,59) tem IDH inferior a 0,6 enquanto os outros municípios apresentam índices variando de 0,6 a 0,67.

Quanto à dimensão educacional os municípios inserem-se entre os índices que variam de 0,67 e 0,75. Com relação a longevidade os índices vão de 0,63 a 0,78 o que coloca os municípios também em relação mediana frente a estes índices. No que diz respeito aos índices de renda podem ser observados os valores mais baixos da tabela, que variam de 0,45 a 0,55, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Índices de Desenvolvimento

Município	IDHM	IDHM-Educação	IDHM-Longevidade	IDHM-Renda	Gini-Renda
Acarapé	0,62	0,73	0,63	0,5	0,51
Aracoiaba	0,6	0,67	0,63	0,49	0,57
Aratuba	0,63	0,71	0,73	0,46	0,56
Barreira	0,62	0,73	0,64	0,49	0,55
Baturité	0,64	0,74	0,63	0,55	0,63
Capistrano	0,63	0,72	0,72	0,45	0,59
Guaramiranga	0,65	0,73	0,73	0,5	0,52
Itapiúna	0,63	0,7	0,72	0,48	0,68
Mulungu	0,65	0,71	0,73	0,52	0,61
Ocara	0,59	0,69	0,65	0,45	0,59
Pacoti	0,67	0,73	0,78	0,5	0,56
Palmácia	0,65	0,73	0,73	0,49	0,59
Redenção	0,65	0,75	0,7	0,5	0,54

Fonte: (1)ADBH - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. (2)IBGE - Censo Demográfico (2000)

Quanto ao que mostra o índice de GINI (índice que varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, maior o nível de concentração de renda), os índices variam de 0,51 a 0,68 no Território.

No âmbito da educação, os indicadores, mostram que o setor vem passando por avanços significativos no que diz respeito à taxa de escolarização do ensino fundamental, atingindo 88,2%. Quanto à taxa de escolarização do ensino médio, em 2006, o desempenho regional não foi tão bom (38,1%), embora tenha sido superior a média estadual, que foi de 37,4%. Com relação à taxa de distorção idade-série, atingiu 25,0% para o ensino fundamental e 41,7% para o ensino médio, indicando a necessidade de melhorar a qualidade do ensino e permitir ao aluno concluir sua aprendizagem com sucesso e na idade adequada. (SEDUC, 2006).

Vale ressaltar que em 2006 o território contabiliza 3.246 professores, 82.545 matrículas iniciais, 1995 salas de aula utilizadas e 389 estabelecimentos de ensino.

Analisando os indicadores de saúde do território do Maciço de Baturité, para 2006, quando comparado a media estadual, a região mostra um bom desempenho. Destacam-se: a taxa de mortalidade infantil de 17,3 por mil nascidos vivos (média estadual: 21,4%); a cobertura do PSF com 94,9% (média estadual: 60,3 %) e a taxa de internação por AVC para pessoas de 40 anos ou mais com 26,0% (média estadual: 29,2%). Permanecem abaixo da média estadual os indicadores de leitos por mil habitantes e médicos por mil habitantes, o que demonstra a necessidade de maiores esforços na estrutura de atendimento aos serviços de saúde.

Um elemento forte na cultura do Maciço de Baturité são os eventos culturais, festivos e religiosos que transcorrem em todos os meses do ano, sendo comum a todos os municípios as festas em honra de seus padroeiros. Também o Carnaval, em fevereiro e março, e as Festas Juninas, em junho, com festival de quadrilhas, acontecem em todos os municípios, em maior ou menor grau de intensidade, atraindo um público local ou até mesmo regional.

O que se observa no Maciço de Baturité, nos últimos anos principalmente, tem sido um aumento no incremento populacional na Região, o que na área da serra, provoca o elástico dos perímetros urbanos de forma desordenada.

No tocante à dimensão socioeconômica apresentam-se dois processos: a organização social das potencialidades do território e a reestruturação social das atividades produtivas ali predominantes, a partir da construção dos níveis de acumulação territorial e o desenvolvimento constante da produtividade e da intersectorialidade socioprodutiva.

No que diz respeito à variável PIB Total (IBGE/IPECE, 2005), verifica-se um PIB de 603.903 milhões de reais. Esse valor, dada a população do território no ano de referência, correspondia a um PIB per capita da ordem de R\$ 2.705,00. Analisando-se a composição por setores, de maneira geral, verifica-se que o produto agropecuário tem uma participação de 18,35% do PIB total, no que diz respeito à participação do setor indústria, esse tem apresentado uma participação pouco significativa, atingindo 12,11% do PIB territorial. O setor serviços apresenta um percentual muito significativo, em torno de 69,54% do PIB total.

O IPEA, com dados do censo demográfico de 2000, numa análise do contingente populacional, indica um percentual da População Economicamente Ativa - PEA nas populações dos municípios que variam bastante entre 17,36% a 42,49%. No geral os municípios têm uma renda per capita muito baixa no período de análise, a média geral alcança cerca de R\$ 74,72 (setenta e quatro reais e setenta e dois centavos). Quanto à renda advinda de rendimentos do trabalho, têm-se indicadores ainda mais baixos variando entre R\$ 38,43 a R\$ 63,00. A atividade industrial é muito pouco representativa, com o destaque para os gêneros alimentícios, vestuário, calçados, artefatos de tecidos, couros e peles, e minerais não metálicos.

O setor industrial do Território do Maciço de Baturité é incipiente e pouco relevante em termos de geração de ocupação, quando comparado com as atividades primárias e terciárias. Seu maior representante, em geral, em quase todos os municípios, é a construção civil, excetuando-se Acarape e Redenção, onde se encontram fabricantes de cachaça (Ypióca, Chave de Ouro, Douradinha e Bagageiro entre outras) e exploradores de minerais não metálicos (calcário) de maior peso (Quimindústria e Midol). A extração mineral também está presente em Guaramiranga e Pacoti (água mineral – Neblina, Indaiá, Olympia e Prisma da Serra) e em Itapiúna (pedras semipreciosas). Há, além disso, pequenas olarias espalhadas pelos municípios do Sertão e de Transição Sertão / Litoral.

Apesar da produção local de grande quantidade de frutas e verduras, a agroindústria no Maciço está restrita a pequenas fábricas de cajuína e de doces, casas de farinha e engenhos artesanais, além dos tradicionais produtores de aguardente de cana-de-açúcar, atividade primária secular e em decadência. Há que se registrar também as restrições ambientais, legais e sanitárias a empreendimentos de pequeno, médio porte e a própria dificuldade de acesso por estradas íngremes e estreitas como fatores que limitam as possibilidades de processamento de matéria-prima principalmente nos municípios serranos.

A gestão dos resíduos sólidos em todo o Território esta bem abaixo das necessidades do Maciço. Atualmente o lixo dos municípios é depositado em “lixões” que ficam distantes das sedes urbanas, mas ainda localizados de forma imprópria. É tratado de forma técnica e ambientalmente inadequada e não há coleta seletiva. O lixo é jogado em terrenos a céu aberto, causando degradação ao meio ambiente. Em geral o lixo hospitalar não tem destinação nem tratamento diferenciados. Outro problema de saúde pública são os dejetos gerados pelos abatedouros que via de regra são jogados nos rios sem nenhum tipo de tratamento. Os abatedouros também se encontram em condições que vão de encontro às normas legais e sanitárias.

O Território do Maciço de Baturité possui uma subestação situada no perímetro urbano da cidade de Acarape com capacidade instalada de 11,25MVA. A cidade de Baturité também conta com uma subestação da COELCE com capacidade instalada de 12,5MVA. Da mesma forma o município de Guaramiranga também conta com uma subestação. De modo geral o abastecimento de energia no Maciço de Baturité pode ser classificado como satisfatório em sua qualidade e suprimento de energia elétrica.

De um modo geral a acessibilidade interna nas áreas urbanas do Território, possui as mesmas características. As principais vias de acesso à Região do Maciço de Baturité encontram-se em bom estado de conservação e sinalização.

As informações quantitativas totais do efetivo de rebanhos, bem como do tipo e da produção animal no território apresentam-se da seguinte maneira: bovinos (58.911 cabeças); vacas ordenhadas (8.391 cabeças); equinos (6.388 cabeças); asininos (5.719 cabeças); muares (5.749 cabeças); caprinos (8.069 cabeças); ovinos (20.245 cabeças); suínos (26.617 cabeças); galinhas (108.876 cabeças); galos, frangas, frangos e pintos (759.379 cabeças).

Com relação à totalização da quantidade de produtos de origem animal no território tem-se: leite (6.541, em mil litros); ovos (669, em mil dúzias) e mel (56.057 kg). Dos produtos supracitados apenas o mel não incide em todos os municípios.

Dentre as culturas permanentes com maior produção destacam-se: banana (em cacho) (98.908 t); castanha de caju (7.041 t); manga (2.835 t); coco-da-baía (2.460 t); mamão (2.344 t) e café (em grão) (1.973 t). Em relação a geração de renda as culturas que mais se destacam são: banana (em cacho) (31.758 em mil reais); castanha de caju (5.750 em mil reais); café (em grão) (5.221 em mil reais); mamão (836 em mil reais); coco-da-baía (724 em mil reais) e laranja (690 em mil reais).

Com relação às culturas temporárias, as que mais se destacam em produção, são respectivamente: cana-de-açúcar (68.543 t); milho (22.906 t); mandioca (21.587 t); tomate (11.123 t), feijão (6.714 t) e arroz (4.122 t). Quanto à geração de renda as culturas que mais se destacam são: milho (9.916 em mil reais); feijão (7.748 em mil reais); cana-de-açúcar (2.764 em mil reais); mandioca (2.654 em mil reais); arroz (2.583 em mil reais) e sorgo (732 em mil reais).

No que diz respeito aos produtos extrativos no Território, os que mais se destacam em quantidade são: Lenha (234.750 m³); carvão vegetal (199 t); babaçu (102 t); urucum (58 t); carnaúba – pó (40 t) e carnaúba – cera (11 t). Quanto à geração de renda os produtos que mais se destacam são: Lenha (1.371 em mil); urucum (183 em mil); carnaúba – pó (103 em mil); babaçu (10 em mil); carvão vegetal (101 em mil) e carnaúba – cera (36 em mil).

Três elementos necessitam ser levado em consideração no que diz respeito o potencial de desenvolvimento produtivo rural do território, embora não tenha sido possível encontrar e sistematizar informações a seu respeito:

1. A produção de flores e plantas ornamentais, que tem abastecido e abastece dentre outros mercados o de Fortaleza e para exportação. Dentre os principais municípios e tipos de flores citam-se: Baturité: Flores tropicais, flores em vaso diversas: Gérbera sp. Chrysanthemum, Saintpaulia ionantha and Kalanchoe; Guaramiranga: Chrysanthemum de corte, Zantedeschia aethiopica, e flores tropicais; Pacoti: Flores tropicais, Rosa sp., Gypsophila, Solidago sp., Strelitzia sp. and Zantedeschia aethiopica; Palmácia: Nephrolepis sp. and tropical flowers.

2. A piscicultura em tanques rede, que embora seja um processo historicamente novo para o Maciço tem se mostrado bastante promissor;

3. Pesca artesanal, que além de ocorrer, em muitos dos casos sem controle aparente, também carece de apoio organizacional e produtivo aos pescadores.

No que diz respeito à Dimensão Político Institucional do território, versa-se que o processo inicial de construção da estratégia de desenvolvimento territorial se deu em 2003 com a implantação do Consórcio de Segurança Alimentar/Nutricional e Desenvolvimento Local (CONSAD). O Território Rural do Maciço de Baturité com um colegiado territorial formado pelos 78 membros do CONSAD e acrescido de 40 instituições com abrangência e atuação territorial, perfazendo um total de 118 representações na composição do referido colegiado, efetuou-se em julho de 2008, tendo como composição de seu primeiro Núcleo Dirigente, 15 instituições, na proporção de 30% do Poder Público e 70% da Sociedade Civil.

Quanto às questões de comprometimento com o Desenvolvimento Territorial, junto às instâncias de gestão municipal do território, pontua-se a dificuldade de interligação entre as mesmas, devida muitas vezes à partidarização política. Bem como com relação à participação efetiva e deliberativa, de representantes da esfera municipal de gestão, junto ao Colegiado Territorial, principalmente dos gestores municipais.

Quanto à intersetorialidade entre poder público Federal, Municipal e Estadual, no caso em análise, tem-se um grande avanço com a criação da SDA - Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Governo Estadual, em consonância com o MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário, o que possibilitou a territorialização do Estado do Ceará.

Entretanto a tão esperada integração entre os diversos Ministérios do governo Federal, para apoiar o Desenvolvimento Territorial, no caso do Território do Maciço de Baturité, ficou apenas na retórica institucional. O que dirá da articulação entre as diversas secretarias Estaduais, onde ocorre a mesma desarticulação e desintegração quando da viabilização de políticas públicas. O poder público Municipal não se faz diferente, além da dificuldade de participação de seus gestores no que toca ao processo de desenvolvimento territorial, ainda há a saudade da época em que todas as políticas públicas tinham apenas, ao serem encaminhadas pelo governo Federal, as prefeituras e seus gestores como ponta de liberação das mesmas, o que fortalece os elos monopólio destes gestores tornando-os ainda mais nepotistas e déspotas. Ressalta-se que ainda hoje a quase totalidade de projetos e programas governamentais tem como condição *sine qua non*, esta premissa posto que ainda não há um marco legal que possibilite ao território a gestão legítima e real dos recursos que pleiteia, quiçá, dos liberados federal, estadual ou municipalmente.

Considerações Finais

A questão preponderante que se apresenta neste ensaio científico, versa sobre os desafios da gestão pública no desenvolvimento territorial, mais notadamente no caso do Maciço de Baturité.

Neste sentido o desenvolvimento Territorial no Maciço de Baturité detém limites encontrados em diversos outros territórios brasileiros, bem como existem diversos limites na atuação do poder público nesta empreitada. Dentre as principais questões aqui apresentadas nos debruçaremos apenas sobre as que, a nosso ver, detém maior relevância para o tema.

A base que alicerça do processo de desenvolvimento Territorial, sob nossa égide, é a constituição de arranjos interinstitucionais locais, que exalem sinergia, tendo como cerne a autonomia e endogenia, frente à espontaneidade da construção da proposta. Assim percebendo podemos dizer que o Território do Maciço do Baturité teve no poder público federal seu

principal apoiador, visto que este foi o responsável por viabilizar dentre outras, os técnicos e assessores que facilitaram o processo. Desta feita de acordo com o que se observou nesta análise o poder público gerou de certo modo uma dependência do processo, bem como o Território ainda não encontra-se devidamente maduro para tocar este processo de maneira autônoma e endógena.

Outro elemento que emperra o avanço da proposta é a dificuldade de negociação, e, por conseguinte, de viabilização dos diversos programas e projetos identificados pelo território, junto ao poder público. Parte desta dificuldade agradeça-se a burocracia do sistema público, seguido da falta de intersectorialidade entre seus diversos Ministérios e Secretarias.

Outra questão a ser apontada no que tange a viabilização de políticas públicas territoriais é que mesmo sendo, pelo menos em um de seus ministérios o MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário, o principal indutor da política de governo de desenvolvimento territorial, há um enorme desconsideração das especificidades locais, quando da liberação de políticas públicas.

Via de regra também ocorre por parte do poder público a minimização dos conflitos políticos locais, bem como da estrutura das classes sociais existentes, o que acarreta no aumento da dificuldade de viabilização de projetos coletivos, construídos com base no sentimento de pertencimento, participação, com vista à superação dos entraves políticos que dificultam a construção de um pacto territorial.

A aposta é que o apoio inicialmente efetuado pelo Governo Federal deixe sólidas raízes de fortalecido do tecido social endógeno, o que é verdade no caso do Território do Maciço de Baturité. Porém dada a desarticulação dos diversos ministérios e secretarias governamentais há pouca capilaridade de acompanhamento técnico, mais notadamente no que versa sobre os projetos produtivos e sociais, o que dificulta tanto análise de viabilidade quanto a sistemática de liberação e acompanhamento. O pouco envolvimento interligado dos municípios, em quanto poder público, ajuda a retardar o processo de integração e desenvolvimento.

A aprovação de temas e projetos, dentro do colegiado territorial, por vezes fica refém de interesses de grupos com maior força e articulação. Sem esquecer as dificuldades e os custos de deslocamento que por vezes dificultam, quando não inviabilizam a participação, gerando, sobremaneira, dependências do poder político local.

Vale ressaltar a dificuldade legal que se apresenta aos territórios, bem como as suas novas institucionalidades, posto que em sendo, como o é, política de governo e não política pública, com o devido marco legal constituído, corre-se o risco de desarticulação, frente a uma mudança de governo, cujo foco, não se detenha sobre o fortalecimento e manutenção da política territorial.

Desta feita este ensaio despretensiosamente indica alguns caminhos, que por ventura, podem ser galgados no sentido de facilitar processos endógenos de desenvolvimento Territorial, mais notadamente no Maciço de Baturité.

Neste sentido as sugestões iniciam-se por formalizar legal da política de desenvolvimento Territorial em quanto política pública, seguida da construção de um marco legal que acoberte a instância de gestão colegiada existente em cada Território, possibilitando a esta, dentre outras, executar projetos advindos diretamente das instancias governamentais, mais notadamente a federal.

Complementarmente advém à necessidade de viabilização de quadro técnico suficiente em nível governamental para analisar, agilizar, viabilizar e acompanhar a implementação de projetos territoriais. Priorizar a viabilização de programas e projetos através da instancia de gestão territorial, minimizando o processo prioritário através das prefeituras de maneira isolada.

Exercitar fortemente, legalmente se for o caso, a intersetorialidade entre as diversas instancia governamentais, sejam elas federais estaduais ou municipais. Possibilitando que suas diversas políticas ocorram de maneira articulada e prioritariamente através dos espaços territoriais de gestão compartilhada.

Respeitar e fomentar a autonomia e endogenia locais, dando condições para que o colegiado territorial se torne independente e interdependente, apoiando em sua estruturação, física, técnica e financeira. Porém cobrando contrapartidas tais como resultados em implementação, acompanhamento técnico e avaliação de programas e projetos territoriais e fundamentalmente em qualificação específica de seus quadros dirigentes e técnicos.

Vale salientar que as sugestões apresentadas neste documento necessitam ser concretizadas para somente a partir de então poderem mostrar-se exequíveis, podendo a posteriori servir de orientador também para outros Territórios.

Referências

ANDRADE, M. C. de **A terra e o homem do Nordeste**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

ARNS, P. C. **Ambiente Oficina de Capacitação Organizacional**. Série Cadernos Metodológicos do Programa Nacional de Capacitação Técnica BN/PNUD, Recife-PE, 1998. (no prelo).

BAQUERO, Marcelo. **Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, 21, p. 83-108, nov. 2003.

BORBA, J.; SILVA, L. L da. **Sociedade civil ou capital social? Um balanço teórico**. Revista Alcance – UNIVALI, v.11, n.3, p.461-475, set.-dez. 2004.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário, **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Resumo Executivo**. / MDA / SDT/ CONSAD. Fortaleza: Instituto Agropolos do Ceará, 2010.

CEPAL. **Capital social y reducción de la pobreza em América Latina y el Caribe: em busca de um nuevo paradigma**. Atria, R. (Org.) Santiago del Chile, jan. 2003.

COLEMAN, J. **Foundations of social theory**. Cambridge: The Belknap press of Harvard University Press, 1984.

COLEMAN, J. **Social Capital in the creation of human capital**. American Journal of Sociology, v. 94, p. S95-S120, 1988.

DOWBOR, L. **A reprodução social:** proposta para uma gestão descentralizada. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FERRAZ, S. F. de S.; GOBB, R. L. e LIMA, T. C. B. de. **Teoria do Capital Social:** um estudo no cluster moveleiro de Marco (CE). Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão. v.9, n.2, jul./dez. 2011.

FISCHER, T. **Poder local:** um tema em análise. Revista Administração Pública: Rio de Janeiro. Vol. 26 nº 4, pp. 105-113, out. 1992.

FUKUYAMA, F. **Trust** - The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York : The Free Press., 1995.

GAMBETTA, Diego. **Trust:** making and breaking cooperative relations. Oxford: Blackwell, 1998.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações.* Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1981.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração.* Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1966.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração.* 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

_____. **ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CEARÁ.** Fortaleza, 2010.

LOCKE, Richard M. **Construindo confiança.** Econômica. v.3, n.2, p. 253-281, 2001

MORAES, Jorge Luiz Amaral. **Capital Social e Desenvolvimento Regional.** In: CORREA, S.M.S. (Org.) Capital Social e Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento Rural no Brasil:** os limites do passado e os caminhos do futuro. Revista Estudos Avançados, v. 16, n. 43. São Paulo: USP 2001.

OSTROM, E. **Constituting Social Capital and Collective Action.** Journal of Theoretical Politics, n. 6, p. 527-562., 1994.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália Moderna. Tradução: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 1996.

PUTNAM, R. D. **Making Democracy Work.** Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

_____. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

_____. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. 3ª Edição, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

YIN, Robert K. **Estudo de caso, planejamento e métodos.** 4.ed. São Paulo: Bookman, 2010.