



A Intensidade do Capital Institucional numa Estratégia de Desenvolvimento Territorial Sustentável no Vale do São Francisco

**Gilton Albuquerque¹
Gesinaldo Ataíde Cândido²**

Resumo

Este artigo trata da operacionalização do capital institucional numa estratégia de desenvolvimento territorial no Vale do rio São Francisco, sertão nordestino, tendo por objetivo explicitar a intensidade desse capital imaterial num contexto de reassentamento de agricultores familiares em um perímetro de irrigação, como forma de analisar em que medida os parceiros territoriais exercitam a cooperação, o comprometimento e como buscam aperfeiçoar as relações organizacionais e institucionais, visando garantir a sustentabilidade do processo. Utilizou-se um modelo adaptado de indicador de sustentabilidade do capital institucional, obtendo-se como conclusão a evidência de uma baixa densidade da trama de relações organizacionais e institucionais, motivada, principalmente, por aspectos contrários à participação dos agricultores nas decisões estratégicas e ao reduzido número de entidades parceiras, assim como pela desconsideração do papel das instituições na formação e apoio ao incremento do estoque de capital social no território.

Recebimento: 19/87/2013 • Aceite: 19/9/2013

¹ Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: gilton.pe@gmail.com

² Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Universidade Federal de Campina Grande. Avenida Aprígio Veloso, 882, bloco BH. Bodocongó.- Campina Grande, PB – Brasil. E-mail: gacandido@uol.com.br

Palavras chave: Desenvolvimento; Território; Capital institucional

The intensity of Institutional Capital in Sustainable Territorial Development Strategy in the São Francisco Valley

Abstract

This article deals with the operationalization of institutional capital in territorial development strategy in the Valley of the São Francisco River, northeast ernbacklands, aiming to explain the intensity of intangible capital in the context of resettlement of farmers in anirrigation perimeter, in order to examine in what extent the partners exercise territorial cooperation, commitment, and seek to improve the organizational and institutional relationships in order to ensure the sustainability of the process. We used anadapted model of sustainability indicator of institutional capital, obtaining completion as evidence of a low density plotoforganizational and institutional relationships, motivated mainly by aspects contrary to farmers' participation in strategic decision sand the limited number entities partnerships,well as byignoring the role of institutions intraining and support to increase the stock of social capital in the territory.

Keywords: Development; Territory; Institutional Capital

Introdução

O período compreendido entre as últimas décadas do século XX e os dias atuais vem sendo marcado por mudanças concernentes à inteligibilidade da noção de desenvolvimento, a qual passou a contemplar outras dimensões além da econômica e, também, as especificidades de cada sociedade em seu ambiente natural, a diversidade de aspectos socioculturais e sociopolíticos e o uso produtivo de capitais materiais e intangíveis, desvelando uma complexidade típica do sistema global, tudo isso contribuindo para a afirmação da sustentabilidade como um princípio estruturador.

Os contextos territoriais, dessa forma, têm sido percebidos como espaços de construção social, nos quais o foco das análises acerca do processo de desenvolvimento deixe de centrar-se em um ou outro ator social, detentor majoritário de quaisquer tipos de recursos, passando a incidir sobre a qualidade das relações entre parceiros institucionais em suas interações sinérgicas, reflexo de elementos objetivos e subjetivos que, caso sejam mobilizados, indiquem as capacidades de viabilizar a sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento dos contextos específicos.

Considera-se, dessa forma, como pressuposto, que o êxito das estratégias territoriais de desenvolvimento está associado ao nível de cooperação organizacional e institucional existente, bem como à sustentabilidade do próprio tecido institucional, promotor das estratégias. Deve-se levar em consideração também que, por se tratarem de processos, os elementos ligados às dinâmicas evolutivas das relações sociais constituem-se como imperiosas ao intento de compreender o andamento das estratégias.

Historicamente, a experiência de desenvolvimento do Vale do rio São Francisco, levada a cabo pelo planejamento estatal, privilegiou a agricultura irrigada nos moldes da “revolução verde”, fazendo evidenciar as contradições entre um pujante crescimento econômico e as consequências geradas por elevada concentração de renda, impactos ambientais negativos e exclusão social, resultantes de políticas públicas centralizadas.

Em que pese ainda a ocorrência predominante desse processo, alguns contextos territoriais passaram a evidenciar distinção por lançarem mão dos consideráveis níveis de capital social, frutos de experiências de luta pela terra por coletivos de agricultores familiares, em cujos contextos têm-se realizado exercícios construtivos de

mudanças sociopolíticas em prol da descentralização do planejamento, mediante a criação de novas institucionalidades.

Entre essas experiências, destaca-se a do perímetro de irrigação Pedra Branca, entre os municípios de Curaçá-BA e Abaré-BA, integrante do reassentamento populacional de Itaparica, no Submédio São Francisco, cujo contexto motivou uma investigação acerca do nível de capital institucional existente para dar suporte à estratégia territorial de desenvolvimento.

Este artigo aborda essa análise que tem por objetivo explicitar a intensidade desse capital imaterial, buscando evidenciar em que medida os parceiros territoriais exercitam a cooperação, o comprometimento e o aperfeiçoamento das relações institucionais para garantir a sustentabilidade do processo.

Em termos metodológicos, foi utilizada uma sequência de cinco fases: pesquisa bibliográfica do histórico das relações organizacionais e institucionais; realização de observação do andamento da estratégia e da atuação das organizações e instituições; realização de entrevistas; cálculo do índice de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO) e de uma adaptação do Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI), conforme o modelo proposto por Rocha (2008; 2010) e análise dos resultados.

O artigo está estruturado em quatro itens. Além desse conteúdo introdutório, no segundo item apresenta-se uma fundamentação teórica; no terceiro, os procedimentos metodológicos utilizados; no quarto, são apresentados e analisados os resultados obtidos e, por fim, as conclusões do trabalho, seguidas da bibliografia utilizada.

Fundamentação teórica

Desenvolvimento territorial

A negação de um modelo único de desenvolvimento tem permitido a aceitação de uma perspectiva construtiva de modos de desenvolvimento específicos em torno de articulações entre os atores sociais e isso tem permitido que a abordagem do desenvolvimento territorial seja viabilizado, favorecendo o reconhecimento da diversidade dentro da lógica global.

Essa lógica passou a influenciar entidades governamentais e também as agências internacionais, a exemplo da OCDE, que criou, em 1994, a “divisão de desenvolvimento territorial”, tendo por ideia básica a de que o território é mais que uma base física das relações entre indivíduos e empresas, possuindo um tecido social e

uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus fatores produtivos naturais, mão de obra e de seus respectivos custos, conforme apregoa a ortodoxia econômica.

O uso instrumental e analítico do território, dentro da questão do desenvolvimento, adquire também a conotação de “unidade de mediação” entre o espaço, os atores locais e as demais esferas regionais e nacionais, na medida em que é enfocada a questão político institucional.

O território, assim, passou a ser entendido como uma construção dos atores sociais institucionalizados, mesmo que políticas públicas estatais venham a ser empregadas para estímulo e mobilização desses referidos atores (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004; ABRAMOVAY, 2006; DALLABRIDA, 2007; DELGADO, BONNAL; LEITE, 2007).

Criam-se, assim, possibilidades para o que vem sendo chamado de construção de territorialidades mediante ações sociais dinâmicas de caráter coletivo, ancoradas em bases institucionais, tendo como núcleo dessa orientação o reconhecimento imprescindível da provisoriade do território sob a ótica do desenvolvimento, configurada numa criação a qual está associada também à ideia de que a transformação das propriedades desse território, enquanto espaço de construção, pode gerar e maximizar o processo de valorização dos diversos recursos desse espaço (ABDELMALKI et al., 1996).

Boscherini e Poma (2000), nesse contexto, destacam a importância da “atmosfera institucional”, a qual se refere à interação entre os distintos atores coletivos: empresas, universidades, centros de investigação, associações/câmaras de comércio e/ou indústria etc., cada um cumprindo um papel específico, de forma a contribuir para a melhoria da capacidade interpretativa da nova complexidade dinâmica da sociedade contemporânea.

Fortalecer a dimensão intangível do desenvolvimento territorial é muito mais, no entanto, do que promover o crescimento de uma atividade econômica ou de um setor produtivo específico. Significa considerá-lo como um ativo ou capital, configurado numa trama de relações cuja qualidade ou densidade do tecido institucional confere capacidades e competitividade aos territórios, mediante ações cooperativas e coordenadas favorecidas pela proximidade e pelas relações institucionalizadas diretas entre os atores sociais (AMIM; THIRFT, 1999; ABDELMALKI et al., 1996; BOSCHERINI; POMA, 2000).

Isso considerado, faz-se necessário tecer comentários acerca de aspectos epistemológicos da noção de instituição, de forma a ensejar a perspectiva de avaliação e monitoramento das relações institucionais em contextos territoriais, reconhecendo-se o desafio para a operacionalização do constructo capital institucional, conforme o que será comentado a seguir.

Capital Institucional: o liame proporcionado pelo capital institucional e o desenvolvimento territorial e uma perspectiva operacional de mensuração

A análise epistemológica do termo instituição que vem sendo aplicada ao contexto do desenvolvimento sustentável tem evidenciado um intenso debate que ocorre em torno da sua factibilidade como elemento explicativo no âmbito das ciências sociais, tendo, por um lado, os aportes teóricos da economia institucionalista, a qual rompe com a visão da escola neoclássica, cujo paradigma recorre a aspectos ligados ao caráter atomizado dos atores para maximizar seus interesses e ao equilíbrio mecânico das forças do mercado e tal rompimento é evidenciado em North (1990): as instituições importam.

Por outro lado, a sociologia rompe com a concepção racionalista dos indivíduos na ação social, passando a incorporar uma visão mais integrativa, com base no enraizamento (*embeddedness*) da economia fundamentada nas obrigações sociais, conforme Granovetter (1985), negando a visão restrita dos cálculos racionais e individuais diante da evolução da realidade socioeconômica.

A consideração desses aspectos tem suscitado a utilização de abordagens interdisciplinares, as quais permitem a associação dos referidos elementos imateriais básicos para formar um conjunto capaz de viabilizar um caminho rumo ao desenvolvimento sustentável, multidimensional, conjunto esse que vem sendo utilizado sob a denominação de capital social, básico ao intento do uso instrumental do capital institucional.

O capital social se materializa sob a forma de um conjunto de fluxos, estoques, normas, redes, organizações e sinergias que são capazes de estabelecer vínculos de confiança, reciprocidade e cooperação entre atores sociais para acesso ao poder e a recursos para a tomada de decisão, tendo importância fundamental em meio às interrelações entre o local e o global, influenciando no tipo de desenvolvimento especificamente pactuado entre os referidos atores sociais.

Destacam-se os nomes de P. Boudieur, J. Coleman e R. Putnan e as contribuições de seguidores destes, permitindo considerar que os diversos aportes teóricos relativos ao capital social contam de alguma forma com o elo institucional. Tal elo ocorre, seja considerando as instituições como resultantes da cultura e da história de uma sociedade, seja considerando as instituições como fonte de normas, regras e organizações integrantes da estrutura social, amparados por laços de reciprocidade e cooperação.

Putnan (1996), como principal expoente, destacou-se como referência da “corrente culturalista” do capital social, através de uma abordagem que liga a capacidade de um ator social de imprimir processos de mudanças ao seu passado histórico: onde está ancorada a sua herança cultural.

Esse determinante, porém, tem sido enfaticamente ressaltado pelos autores da corrente institucionalista, como um limitante à perspectiva de vinculação do capital social ao enfoque do desenvolvimento territorial – um ente intangível em constante mutação –, a não ser que se considere factível a criação de institucionalidades na vida política em horizontes temporais bastante longos.

Esse entendimento foi fundamental para estudos realizados mais recentemente por Krhisna (1999), Uphoff (1999), Grootaert e Bastelaer (2001), entre outros, cujos trabalhos ligaram-se ao intento de fomentar a criação, bem como a operacionalização do capital social em países do Sul, trabalhos esses organizados pelo Banco Mundial. Nesses se evidenciam ideias sobre como e em que circunstâncias atores cívicos podem participar de forma mais frutífera, sinergicamente, também com instituições públicas para fins de desenvolvimento.

Alinham-se a essa perspectiva institucionalista do capital social autores latino-americanos como Durston (1999,2000) e Abramovay (2000), para os quais a questão primordial do desenvolvimento reside nas instituições, nas formas de coordenar a ação social mediante processos de escolhas, com vista a permitir a mudança de comportamentos das organizações, incorporando processos de aprendizagem e reconhecimento da subjetividade dos comportamentos derivados da história dos atores sociais, comportamentos esses passíveis de adequação a um contexto instituído.

Nisso se impõe como decisiva a capacidade adaptativa das organizações para dar conta da incerteza implícita da “dependência de caminho” (*path dependence*), em cujo conjunto de escolhas se emitirão os sinais de evolução de um curso histórico de desenvolvimento, porém

não uma história de inevitabilidade na qual o passado quase prediz o futuro (NORTH, 1990).

Portanto, a perspectiva institucionalista vincula-se mais apropriadamente à noção de capital social com a de desenvolvimento territorial sustentável, pelo fato de que esse capital intangível, existente em contextos específicos, pode ser criado e fortalecido dinamicamente, mediante processos institucionalizados pelas organizações existentes, incluindo as entidades governamentais, empresas e representação da sociedade civil, numa perspectiva construtiva de capacidades e mudança cultural.

A noção de capital institucional, segundo Boiser (1999), tem a ver com o conjunto de atributos estruturais que devem estar incorporados às instituições de um território, como: capacidade para tomada de decisões rápidas; flexibilidade organizacional/resiliência do tecido organizacional; capacidade de realizar acordos e de desenvolver a inteligência organizacional, de forma a permitir o monitoramento do entorno, além de relacionar-se com outros contextos territoriais.

Assim, define-se que a noção de capital institucional liga-se àquela de densidade do tecido organizacional do território, originada das relações entre organizações – conduzidas através de regras concertadas, cuja sustentabilidade implicará na factibilidade de uma estratégia de desenvolvimento territorial, impondo-se, como imperativo primordial, a cooperação entre as entidades presentes no contexto territorial ou que atuem nele.

Para mensuração da “densidade institucional” em estratégias de desenvolvimento territorial, alguns modelos têm sido propostos na literatura, tendo destaque o de Rocha (2008,2010), baseado no cálculo do Índice de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO) e do Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI), para subsidiar elementos de decisões, conforme será detalhado a seguir.

Mensurando o capital institucional

O modelo original de Rocha (2008, 2010) foi testado e validado na análise de dois programas de arranjos produtivos locais no Vale do São Francisco, tendo como um dos principais indicadores o Índice de Cooperação Institucional e Organizacional – ICIO ou coeficiente de cooperação institucional, o qual indica o grau de cooperação do tecido institucional territorial em um determinado contexto de desenvolvimento territorial.

No cálculo do ICIO, o referido modelo contempla as seguintes variáveis: 1. gestão dos conflitos; 2. estabilidade das parcerias ou sua evolução; 3. convergência de objetivos entre as entidades parceiras; 4. poder de decisão e legitimidade do representante da entidade no território; 5. continuidade dos representantes das entidades parceiras no transcorrer do processo e 6. fluxo de troca e do repasse das informações referentes à estratégia de desenvolvimento territorial.

Esse índice de cooperação institucional é integrante de outro indicador: Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional – ISCI, o qual indica o grau de sustentabilidade da atuação do tecido institucional do território, originalmente composto (além do ICIO) por: 1. quantidade de entidades parceiras; 2. diversidade dessas entidades; 3. grau de comprometimento das entidades na estratégia de desenvolvimento; 4. acesso das entidades ao poder de decisão; 5. participação das entidades (em termos de construção de planos, agendas, projetos e espaços de interação e concertação) e 6. entidades relevantes não envolvidas na estratégia territorial.

Ressalta-se que, em relação à variável “diversidade das entidades parceiras”, o conjunto de papéis individuais dos agentes articulados em sistemas locais é fortemente influenciado pelos nexos e vínculos desenvolvidos entre entidades como: universidades; centros de pesquisa; serviços técnicos específicos; associações profissionais; etc., de forma que, negando a mera consequência de uma evolução natural ou linear, a densidade do tecido institucional requer que sejam interpretados como resultado de um processo de construção social complexo (AMIN; THIRF, 1995).

Nesse mesmo sentido, o “comprometimento das entidades parceiras” e a “participação das entidades parceiras” – híbridos por natureza – articulam: Estado, Mercado e a Sociedade Civil Organizada, tendo como ponto de confluência a construção de um protagonismo apenas justificado mediante pactos instituídos pelos próprios participantes desse processo.

O modelo de Rocha (2008, 2010) permite a inclusão de outras variáveis que podem ser avaliadas na perspectiva da mensuração da sustentabilidade do capital institucional, permitindo a leitura mais completa de determinados contextos territoriais, sendo que um desses aspectos é a “capacidade de formação e assessoramento organizacional”, à cuja importância Durston (1998, 2000) e Perico (2009) se referem como o apoio que deve ser dado à formação de capital social para suporte ao estabelecimento de vínculos ou relações

objetivas entre as comunidades e os agentes formadores envolvidos na estratégia de desenvolvimento territorial.

Outra variável a ser considerada no cálculo do ISCI é a quantidade de ações coletivas de caráter político – reivindicações ocorridas recentemente, evidenciando capacidade de mobilização da comunidade para conquistar espaços de participação em políticas, programas e projetos que lhe diz respeito (PERICO, 2009).

Por fim, considerando que a gestão baseada na governança territorial é composta por ações que incluem desde o planejamento estratégico, desenvolvimentos institucionais, até a operacionalização dos recursos e que cada um desses macroprocessos subdivide-se em outros, cabe destacar os processos de diagnóstico e priorização de ações as quais permitem encaminhar metas específicas (PERICO, 2009).

Dessa forma, na referida perspectiva de mensuração da sustentabilidade do capital institucional, foram incorporadas ao modelo original de Rocha (2008,2010) as variáveis: “quantidade de ações coletivas de caráter político – reivindicativo”; “capacidade de formação e assessoramento organizacional”; “capacidade de diagnóstico e de priorização das ações”, tendo em vista as peculiaridades do contexto investigado.

Cabe ressaltar que o cálculo das variáveis dos referidos indicadores pressupõe a realização da análise acerca da configuração da trama de relações organizacionais e institucionais de modo que o modelo não se esgote apenas no resultado do índice. A capacidade da operacionalização do capital institucional requer, inclusive, a contemplação dos aspectos históricos resultantes de processos organizacionais e institucionais que se impõem positiva ou negativamente no andamento da estratégia de desenvolvimento e, portanto, no próprio resultado da investigação.

Definidas as bases teóricas que sustentam a operacionalização do capital institucional, pode-se assumir com base nos fundamentos acima descritos, que a intensidade desse capital intangível constitui-se no fator primordial para assegurar a sustentabilidade da estratégia de desenvolvimento territorial, no contexto do perímetro de irrigação Pedra Branca, localizado no Vale do São Francisco, onde os frutos da luta pela terra têm criado institucionalidades capazes de imprimir uma forma distinta de formulação de políticas de desenvolvimento regional.

Procedimentos Metodológicos

Este ensaio, caracteristicamente descritivo, constitui-se no resultado de um estudo de caso em que os respectivos dados foram levantados mediante pesquisa bibliográfica em distintas fontes: registros documentais, artigos, livros, *sites* e também através de técnicas de coleta baseadas em observações e entrevistas, buscando captar no contexto investigado os elementos essenciais da dimensão político-institucional.

Foram utilizados dados qualitativos e quantitativos, os quais foram separados em conformidade com elementos constituintes do modelo proposto por Rocha (2008; 2010) para a análise da intensidade do capital institucional.

O trabalho obedeceu a uma sequência de cinco fases, assim descritas:

1. Levantamento do histórico das relações organizacionais e institucionais, dentro da estratégia de desenvolvimento territorial.

2. Realização de visitas *in loco* para observação direta do andamento da estratégia e atuação das organizações e instituições, as quais ocorreram entre os meses de julho e dezembro de 2012.

3. Realização de entrevistas semiestruturadas, aplicadas junto a gestores, técnicos de campo e agricultores representantes das organizações existentes.

4. Cálculo do Índice de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO) e do Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI).

5. Análise dos resultados

O Índice de Cooperação Institucional e Organizacional (ICIO) foi calculado através da seguinte relação: $ICIO = [(q \times 2) + d + e + o + r + i + t]/n + 1$

Sendo as respectivas variáveis relativas a:

q = quantidade de entidades parceiras;

d = grau de gestão dos conflitos;

e = grau de estabilidade ou evolução das parcerias;

o = grau de convergência de objetivos entre as entidades parceiras;

r = grau de representatividade do representante das entidades parceiras;

i = grau de interação das entidades parceiras;

t = grau de continuidade de representantes das entidades parceiras;

n = número de variáveis utilizadas.

Para a variável “q” os parâmetros correspondentes foram: 5 (mais de 20 entidades); 4 (entre 16 e 20 entidades); 3 (entre 11 e 15 entidades); 2 (entre 6 e 10 entidades) e 1 (de 1 a 5 entidades). Além disso, as variáveis “d”, “e”, “o”, “r”, “i” e “t” receberam valores conforme a seguinte escala: 5 (muito alto); 4 (alto); 3 (moderado); 2 (baixo) e 1 (muito baixo).

O cálculo da intensidade do capital institucional teve base no Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional (ISCI), formulado originalmente por Rocha (2008; 2010), tendo sido adaptado com o incremento de algumas variáveis, de forma que foi utilizada a seguinte notação:

$$\text{ISCI} = [q + (dt \times 2) + c + \text{ICIO} + p + a + dp + f + m - ne] / n + 1 - 1$$

Onde:

q = quantidade de entidades parceiras;

dt = diversidade da tipologia das entidades parceiras;

c = grau de comprometimento das entidades parceiras (média dos resultados da matriz interinstitucional, conforme o quadro 01);

ICIO = índice de cooperação institucional e organizacional;

p = grau de participação das entidades locais;

a = grau de acesso coletivo ao poder de decisão;

dp = grau de capacidade de diagnóstico e priorização de ações;

f = grau de capacidade formativa e assessoramento técnico organizacional;

m = quantidade de protestos, manifestações sociais etc., ocorridas no último ano;

ne = quantidade de entidades estratégicas não envolvidas;

n = número de variáveis utilizadas.

Para “dt” parâmetros correspondentes variaram entre: 5 (12 a 13 categorias); 4 (9 a 11 categorias); 3 (6 a 8 categorias); 2 (3 a 5 categorias) e 1 (1 a 2 categorias).

Para as variáveis “c”; “p”; “a”; “dp” e “f” utilizaram-se: 5 (muito bom); 4 (bom); 3 (moderado); 2 (baixo) e 1 (muito baixo).

A variável “m” obedeceu à seguinte escala: 5 (5 ou mais ações); 4 (4 ações); 3 (3 ações); 2 (2 ações); 1 (uma ação); 0 (nenhuma).

Quanto à variável “ne”, utilizaram-se: 5 (acima de 21 entidades); 4 (de 16 a 20 entidades); 3 (11 a 15 entidades); 2 (6 a 10 entidades); 1 (1 a 5 entidades) e 0 (nenhuma).

Quadro 1: Modelo de Matriz Interinstitucional

Entidade	Participação em reuniões	Comprometimento com ações	Recursos disponibilizados	Cumprimento da responsabilidade
A				
B				
C				
Média dos resultados = "c" (grau de comprometimento das entidades)				

Fonte: Rocha (2008; 2010)

Ressalta-se que a análise dos resultados tem foco nos aspectos que mais influenciaram no cômputo do ISCI, sobretudo em relação ao ICIO – relativo à cooperação institucional – e às demais variáveis que denotem valores muito baixos.

Apresentação e análise dos resultados**Caracterização da Área de Estudo**

O perímetro de irrigação Pedra Branca, aqui considerado território, está localizado no norte do estado da Bahia, a 82 km da sede do município de Curaçá - BA e a 42 km da sede de Abaré - BA, na região semiárida do Submédio São Francisco³.

Está distante 170 km da cidade de Juazeiro-BA, com acesso pela rodovia BA-210, e 650 km de Salvador – BA, pela rodovia BR 116, possuindo uma área total de 9.633 hectares, da qual uma parcela de 2.371 ha é destinada às explorações agrícolas irrigadas de 710 famílias.

Em termos de serviços para a população, cita-se a existência de 11 escolas de ensino fundamental e duas de ensino médio; três postos de saúde; serviços de transporte coletivo (alguns ônibus); um posto policial e serviço de telefonia (28 postos telefônicos) e sinal regular para telefonia celular. Além disso, na área central do Projeto, existe um núcleo de serviços dotado de escritórios destinados à administração do perímetro irrigado.

Antecedentes históricos das relações organizacionais e institucionais

³ O Vale do rio São Francisco é dividido geograficamente em quatro regiões: baixo, médio, submédio e alto São Francisco. Na região do Submédio São Francisco estão localizados os perímetros públicos de irrigação de Petrolina-PE e Juazeiro-BA, conhecidos pela produção de frutas.

A retirada compulsória de uma população ribeirinha, na década de 70 do século XX, para construção da hidrelétrica de Sobradinho⁴, foi seguida por fatos ligados à “abertura política” e redirecionamento das estratégias do Movimento Sindical no Brasil, tendo essa conjuntura contribuído para a ação de um coletivo de trabalhadores rurais na região do São Francisco, denominada: “terra por terra na margem do lago”, cuja conquista culminou no reassentamento dos agricultores familiares, em perímetros de irrigação, entre eles o perímetro Pedra Branca⁵ (PANDOLFI, 1986).

A despeito das táticas utilizadas nessa ação coletiva de âmbito territorial, ficaram evidentes, os esforços para negociação entre a entidade sindical dos trabalhadores rurais com o Governo Federal, conforme Bursztyn (2001), resultando na formalização de um documento assinado pelas partes, intitulado: “Acordo de 1986”.

Nesse documento, foram estabelecidas as bases que regeram todo o processo de remanejamento das populações rurais e que, até os dias atuais, ainda é considerado um dos principais referenciais para instrumentalizar e viabilizar a busca por consensos, sob a ótica da “atmosfera institucional”, dentro de um processo de “construção social” do território de Itaparica, do qual faz parte o território Pedra Branca.

Após a transferência das famílias, as atividades de assistência e assessoramento ficaram a cargo de equipes de técnicos da CHESF e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, a qual se incorporou ao contexto a partir de 1990, com objetivos formalmente definidos através de convênios⁶ com a CHESF.

⁴ A construção de hidrelétricas no Vale do São Francisco está sob a responsabilidade da Companhia Hidrelétrica do Vale do S. Francisco – CHESF, ligada à ELETROBRÁS ao Ministério de Minas e Energia.

⁵ O reassentamento de Itaparica compõe-se de um conjunto de nove perímetros de irrigação localizados nos municípios de Santa M^a da B. Vista; Orocó; Belém do S. Francisco; Floresta e Petrolândia, em Pernambuco e; Curaçá; Abaré; Rodelas e Gloria, na Bahia, todos no Vale do Submédio São Francisco.

⁶ A participação da CODEVASF foi exigida desde 1987, pelo Banco Mundial, financiador de parte das obras do reassentamento, tendo em vista os objetivos da empresa ligados à irrigação no Vale do São Francisco. O primeiro convênio entre CHESF e CODEVASF foi assinado em novembro de 1990, tendo duração de 14 anos, através de termos aditivos. Nos termos do convênio, coube à CODEVASF o gerenciamento da estrutura operativa dos projetos em seus aspectos sociais, administrativos e produtivos. À CHESF, coube a transferência dos recursos financeiros necessários. Entre 2004 e 2006, um novo convênio vigorou entre as partes e, no ano de 2007, foi firmado o 3º convênio para o período: 2007 a 2011, visando, sobretudo, ao atendimento à expressa demanda da CHESF e Polo

Os recursos financeiros transferidos da CHESF para a CODEVASF, através dos convênios, permitiram que esta última contratasse diversas empresas privadas para operacionalizar serviços de assistência técnica e operação e manutenção dos sistemas de irrigação, na condição de prepostos, fazendo com que mais entidades passassem a se relacionar com as organizações já existentes, constituídas pelos agricultores nesse novo cenário.

O Polo Sindical dos Trabalhadores Rurais do Submédio São Francisco manteve-se como a principal instituição representativa dos agricultores, atuando, ora com reivindicações para o cumprimento de todas as questões contidas no “Acordo de 1986” com o Governo Federal, ora com encaminhamento de novas negociações, tendo em vista o elenco de questões surgidas após a transferência das populações.

Dessa forma, a CHESF, CODEVASF e o Polo Sindical se configuraram historicamente, como as três entidades envolvidas com as questões do desenvolvimento dos perímetros de irrigação do reassentamento de Itaparica como um todo e, conseqüentemente, do território Pedra Branca.

Os fatos ligados à “luta pela terra”, cabe ressaltar, foram fundamentais para o sentimento mútuo de pertencimento dos agricultores ao coletivo articulado pelo Polo Sindical e, por conseguinte, à cooperação e à reciprocidade, indicando a existência de considerável nível de capital social.

No entanto, o novo cenário de retorno à produção agrícola irrigada foi revestido de elementos contrários à participação autônoma daqueles agricultores, na perspectiva de constituição de suas próprias organizações.

Um cenário conflituoso passou a ocorrer por conta da impropriedade desse processo organizacional, o qual fez surgir, com o passar do tempo, reações contrárias às empresas contratadas pela CODEVASF para a assistência técnica - ATER, cujas ações cotidianas voltaram-se sempre para busca da eficiência produtiva das unidades agrícolas familiares e para a emancipação do perímetro de irrigação, seguindo os moldes de ações desenvolvidas nos demais perímetros do Vale do Submédio São Francisco, sob coordenação da CODEVASF, contrárias à formação e incremento de capital social (ALBUQUERQUE; CÂNDIDO, 2011).

Sindical relativa aos deficientes serviços de assistência técnica anteriormente realizados.

A história das relações organizacionais e institucionais dentro da estratégia de desenvolvimento territorial em andamento

Um conjunto de fatos relativos ao reassentamento de Itaparica tem se relacionado à própria definição da estratégia de desenvolvimento territorial do Pedra Branca e consequentes relações organizacionais e institucionais, as quais vêm sendo marcadas por sucessivas tentativas de pactos entre a CHESF, CODEVASF e Polo Sindical em nível de Território de Itaparica como um todo, porém, contando com a participação de outras entidades Governamentais e Não Governamentais (Quadro 02).

Quadro 2: Resumo dos fatos históricos acerca da estratégia de desenvolvimento territorial e das relações organizacionais e institucionais no Pedra Branca

DATA	FATOS
1994 a 1995	Negociação entre CHESF, CODEVASF e Polo Sindical para estabelecer as fases do processo de transição para a emancipação dos perímetros de irrigação do reassentamento de Itaparica, incluindo o Pedra Branca, contemplando desde conclusão de obras de infraestrutura pendentes até a gestão coletiva das infraestruturas de uso comum e cobrança da água de irrigação.
	Uma proposta do Polo Sindical é aceita, implicando a participação dos agricultores nas decisões estratégicas em nível de cada território específico e do território de Itaparica como um todo.
1996	Representações dos agricultores questionam a forma de intervenção adotada pelas empresas de assistência técnica - ATER considerando-as incipientes em termos de assessoramento organizacional, bem como nas questões pedagógicas para apreensão de tecnologias, dados os acordos estratégicos já pactuados.
	Realização de avaliações dos serviços de ATER, pela CHESF, Polo Sindical e CODEVASF, resultando na confirmação das falhas apontadas pelos agricultores.
1997	A partir das avaliações da ATER, deu-se a saída das referidas empresas e a redefinição de objetivos da CODEVASF dentro do processo de emancipação dos perímetros de irrigação (mudança nos termos do convênio

	com a CHESF).
	Entrada do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA como parceiro institucional para cogestão da ATER com as cooperativas de agricultores (recursos financeiros da CHESF) e interveniência do Banco do Nordeste BNB.
	Ação da ATER é definida como primordial para apoio ao cooperativismo e à sensibilização dos agricultores para emprego de práticas agrícolas com menor uso de agroquímicos (ações estratégicas de ATER para o processo de emancipação).
	Na contramão, foi criado (pelo Governo Federal) o Grupo Executivo para Conclusão do Reassentamento de Itaparica – GERPI, com o objetivo de antecipar o processo de emancipação dos perímetros de irrigação de Itaparica, considerando a possibilidade de privatização do Setor Elétrico Brasileiro, incluindo a CHESF.
1998 -1999	Intensificado o processo de criação de cooperativas por imposição do GERPI, culminando na fundação da Cooperativa Agropecuária do Projeto Pedra Branca – COOPEBRAN, a qual assumiu os serviços de ATER, em parceria com o IICA, CHESF, BNB e interveniência do Polo Sindical.
	Interferência do GERPI, na direção contrária à transição já negociada: implementação de um amplo processo de indenização e incentivo à desistência do reassentamento por agricultores com pendências de obras nos lotes agrícolas.
	Várias cooperativas são criadas a partir do “enquadramento ao modelo de organização” e participam das negociações com o GERPI, sendo a representatividade do Polo Sindical questionada pelo Governo. O GERPI exerce forte influência nas decisões da CHESF e pactos já estabelecidos são rompidos.
2000 a 2003	Estímulo financeiro autorizado pelo GERPI para criação de mais cooperativas, inclusive do território do Pedra Branca, e conseqüente estímulo ao conflito entre entidades por recursos financeiros destinados à gestão compartilhada da ATER.
	Exacerbação de conflitos entre IICA e as cooperativas de agricultores; conflitos internos nas cooperativas; COOPEBRAN passa a conviver com problemas de redução do quadro de cooperados e problemas na comercialização de produtos.
	O Polo Sindical tem representatividade enfraquecida junto à

	sua base.
	Obras tocadas à revelia dos pactos firmados para o processo de transição para a emancipação dos perímetros de irrigação.
	Extinção do GERPI.
2004-2007	Fim da parceria institucional para gestão da ATER (cooperativas/IICA/ CHESF/BNB e Polo Sindical) e retorno da CODEVASF para as funções anteriores, através de novo convênio com a CHESF, implicando contratação de novas empresas para prestação de serviços de ATER aos agricultores.
2007-2010	Desativação de várias cooperativas.
	CHESF, CODEVASF e Polo Sindical retomam discussões sobre novas fases de preparação para a emancipação com base no Programa de Transferência de Gestão e no “Acordo de 1986”.
2011 e 2012	Retomada do processo de mobilização da base pelo Polo Sindical, face à ocorrência de indefinições sobre os acordos já firmados com a CHESF e a CODEVASF.
	Polo Sindical realiza protesto e ocupação da 3ª Superintendência da CODEVASF, resgatando agenda de compromissos junto ao Ministério da Integração Nacional; ampliação de parcerias com o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.
	Primeiras negociações em torno de um “novo modelo de ATER” conjuntamente entre CHESF, Polo Sindical e CODEVASF; constituição de um comitê tripartite para acompanhamento das ações do Programa de Transferência de Gestão.

Fonte: Relatórios, atas e registros internos do Polo Sindical e CODEVASF

Esse histórico revela que alguns avanços foram obtidos no exercício de constituição de um tecido institucional denso no âmbito do território de Itaparica como um todo e, por conseguinte, no território Pedra Branca.

Porém, dado o predomínio dos fatos contrários ao estabelecimento de consensos negociados, o saldo histórico restringiu o potencial de participação dos atores sociais primordiais ao intento do desenvolvimento territorial: os agricultores familiares.

O protagonista desse episódio negativo, pode-se dizer, foi o próprio Estado, mediante manobras políticas centralizadas que sufocaram o vivenciamento salutar de uma governança gradativa por entes da sociedade civil e, também, restringiram a possibilidade de

envolvimento de outras parcerias com entidades governamentais da esfera territorial.

A atuação das organizações e instituições no contexto atual da estratégia de desenvolvimento territorial

A “atmosfera institucional” da estratégia territorial em curso encontra-se restrita aos elos estabelecidos pelo conjunto de intenções e pactos, sempre levando em consideração o marco legal da Política Nacional de Irrigação e o referido “Acordo de 1986”, mediante a parceria estratégica entre as três entidades: CHESF, CODEVASF e o Polo Sindical.

Especificamente ao território Pedra Branca, quatro entidades compõem atualmente o elenco de organizações de agricultores que estão efetivamente funcionando (apesar de existirem outras nove entidades formalmente constituídas, porém desativadas), no entanto, essas desenvolvem atividades de comercialização com evidente fragilidade na gestão dos capitais financeiro, humano e social, fato que tem limitado o cumprimento tanto de seus objetivos estatutários, como de participação na estratégia de desenvolvimento territorial.

Cabe ressaltar que a “emancipação dos perímetros de Itaparica”, essência estratégica do processo de desenvolvimento sustentável do território Pedra Branca, vem sendo discutida com amparo na Lei de Irrigação (Lei 6.662/79, regulamentada pelo Decreto 89.496/84) a qual estabelece que:

Proceder-se-á à emancipação quando constatados o término das obras da infraestrutura indispensável, o assentamento de, pelo menos, 2/3 (dois terços) dos irrigantes e a comunidade esteja social e economicamente apta a se desenvolver, dispondo de uma organização interna que lhe assegure vida administrativa própria e atividades comerciais autônomas. (BRASIL, 1984, p. 4.502).

Nesse contexto, cabe à CODEVASF, órgão ligado ao Ministério da Integração Nacional, coordenar a “emancipação” consubstanciada na:

[...] transferência da gestão de perímetros públicos de irrigação no Brasil, proposta como uma medida eficaz para garantir a sustentabilidade dos sistemas na medida em que o agricultor, como maior interessado no adequado funcionamento da infraestrutura, torna-se o responsável pelas atividades de administração, operação e

manutenção dos perímetros irrigados. Outro fator relevante é que desonera o Estado da responsabilidade direta pela operação e manutenção dos perímetros, ficando responsável apenas pela regulação e fiscalização dessas atividades (BRASIL, 2011, p.13).

Durante um período, os agricultores são conscientizados do seu papel de empresários rurais, são capacitados em agricultura irrigada e para as tarefas de operação e manutenção dos sistemas [...] (BRASIL, 2011, p. 14).

Ressalta-se que em nível de Ministério da Integração Nacional, a necessidade de realização de mudanças e adequações de rumos das ações desenvolvidas nessa política de irrigação, contempla, atualmente, uma compreensão mais ampla acerca do processo de “emancipação” e que:

[...] mais importante do que a própria transferência da gestão é se ter à disposição a capacidade e os mecanismos para aferição dos resultados. Assim, além de criar as condições que a favoreçam, deve-se, então, estruturar e implantar um programa capaz de monitorar e avaliar constantemente os efeitos da transferência, mas apenas não em termos de sistemas ou hectares transferidos [...] (BRASIL, 2008, p.107).

A forma de agir do MI tem mudado de forma ostensiva na presente administração. As ações das entidades vinculadas são acompanhadas com maior assiduidade, mas, [...], adote-se ou não a nova visão, é preciso e urgente introduzir mudanças na forma em que se planejam e executam as ações do setor público federal (BRASIL, 2008, p.109).

Além disso, considerando que a CHESF seja uma empresa de geração de energia, não lidando diretamente com agricultura e irrigação; que o Polo Sindical seja uma entidade representativa de agricultores e que a CODEVASF, com base no exposto acima, tem passado por reorientação de rumo nas suas ações, a “emancipação” dos perímetros irrigados de Itaparica evidencia uma processualidade, distinta daquela que vinha sendo realizada na região do Submédio São Francisco, sob o signo do desenvolvimento regional centralizado.

Muito embora não se tenha denotado clarividência suficiente em termos de resultados de nenhuma ação proposta estrategicamente, cabe ressaltar que as proposições surgidas não ocorreram ao acaso. Ao contrário, elas foram resultantes de sucessivas ações político-institucionais do Polo Sindical, frente à suspensão das discussões

acerca do futuro do reassentamento, ocorrida no transcorrer dos anos de 2011 e 2012.

Podem-se relacionar essas ações da seguinte forma:

1. Ocupação da Superintendência regional da CODEVASF em Petrolina-PE.

2. Acordo resultante da ação anterior entre Polo Sindical, Superintendências Regionais da CODEVASF e Direção da CHESF, assinado em Recife-PE.

3. Acordo, em Brasília, resultado da ação anterior com Presidência da CODEVASF e Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Nacional e Secretaria da Agricultura Familiar do MDA para realização de ações conjuntas.

4. Audiência Pública na Assembleia Legislativa de Pernambuco para sensibilização da classe política da região.

Foi dessas ações que resultou a formalização de compromissos para criação do “Comitê de Acompanhamento do Programa de Transferência de Gestão”, integrado pela CHESF, Polo Sindical e CODEVASF, cuja atribuição é fazer com que o processo de Transferência de Gestão venha a ser considerado como um caminho rumo ao desenvolvimento sustentável dos perímetros de Itaparica (territórios).

A formulação do novo Programa de Transferência de Gestão teve como premissas básicas: a consideração pelas especificidades de cada um dos perímetros de irrigação de Itaparica (territórios) e a criação de um “novo modelo de ATER” (assistência técnica e extensão rural), esse último considerado como ferramenta básica para o incremento dos níveis de capital social em cada território específico.

No atual período, os parceiros deveriam buscar o estabelecimento de consensos acerca do formato do próximo instrumento institucional – Convênio para o Programa de Transferência de Gestão de Itaparica –, entre a CHESF e CODEVASF, o qual garantirá continuidade das ações, após o ano de 2013.

O Polo Sindical, nessa perspectiva, terá atribuições de representação política dos agricultores, atuando na mobilização e articulação da sua base para mediar as negociações junto às organizações de agricultores de cada território específico, em torno dos aspectos estratégicos, lançando mão do seu principal recurso: político-institucional.

O fulcro desse processo – trama de relações para dar andamento à proposta – não foi vislumbrado, em termos gerais, dados os sucessivos descumprimentos de agenda; falta de envolvimento de

outros agentes territoriais locais que poderiam impulsionar as comunidades a participar da governança territorial e pelo insipiente papel das entidades prestadoras dos serviços de assistência técnica - ATER e operação e manutenção - O&M para formação de capital social.

Destaca-se que o papel institucional que poderia estar melhor desempenhado pelas ATER e O&M, na perspectiva de contribuir para o fortalecimento do capital social, foi restringido, não tendo sido percebida nenhuma ação para conhecimentos visando apoiar o andamento da estratégia de desenvolvimento territorial, conforme as premissas do futuro “Programa de Transferência de Gestão”.

Pode-se evidenciar ainda que outras poucas entidades realizaram ações tipicamente pontuais realizando parceria com as organizações de agricultores, a exemplo das prefeituras municipais de Curaçá-BA e de Abaré-BA, as quais se envolveram apenas em aquisições de produtos para merenda escolar, entre os anos de 2010 e 2012, também sem nenhuma perspectiva de longo prazo ou vinculada aos acordos estratégicos para desenvolvimento territorial.

Análise da sustentabilidade do capital institucional

Os dados resultantes das observações de campo, assim como das entrevistas junto aos representantes das entidades envolvidas – independentemente da forma de sua participação e do tipo de recursos disponibilizados na parceria institucional, foram separados por categorias distintas, sendo: 1. quanto à cooperação institucional; 2. quanto ao comprometimento das entidades parceiras e 3. quanto à sustentabilidade do capital institucional.

Cada uma das variáveis que fundamentam as categorias de análise do Índice de Cooperação Institucional – ICIO - receberam notas pelo grau correspondente à situação encontrada na época da pesquisa, variando conforme o Quadro 03 abaixo.

Quadro 3: Notas das variáveis relativas à cooperação institucional

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	GRAU
Gestão de conflitos existentes	2
Estabilidade das parcerias ou sua evolução	2
Convergência de objetivos entre as entidades parceiras	1
Representatividade (poder de decisão do representante da entidade)	2

Continuidade dos representantes nas entidades parceiras	1
Fluxo de troca e repasse de informação	1
Número de entidades parceiras efetivamente envolvidas	1

Legenda: 1- muito baixo; 2- baixo; 3- moderado; 4- alto; 5- muito alto

Levando em consideração a história das relações organizacionais no território Pedra Branca, era de se esperar que processos de reconstrução dessas relações ocorressem contando com mediações capazes de favorecer o reconhecimento desses conflitos e sendo suficientes ao exercício de negociações visando aos objetivos comuns dos agricultores.

No entanto, as organizações de agricultores nunca foram consideradas pelas empresas de ATER e O&M, prepostas da CODEVASF, como parceiras institucionais e vice-versa. Ao mesmo tempo, as entidades consideradas estratégicas, também em função desse histórico repleto de conflitos, bem como da forma como foram construídas as bases para o processo de transferência de gestão – mediante ação política do Polo Sindical –, influenciaram decisivamente para que o grau de gestão de conflitos se configurasse como baixo.

Em que pese a importância dessas questões, ressalta-se que os objetivos históricos que definiram as ações dessas instituições, nunca ocorreram numa perspectiva de desenvolvimento territorial, mas sim, em relação ao reassentamento de Itaparica, cujos indicativos de resultados podem ser assim enumerados:

1. CHESF - conclusão de todas as obras de irrigação, moradia e apoio à produção e passagem para CODEVASF de todas as questões acerca dos processos ligados à produção agrícola irrigada.

2. Polo Sindical - pleno cumprimento do “Acordo de 86” e incorporação das demandas que passaram a surgir, incluindo as questões da viabilidade econômica da agricultura, a problemática relativa à futura gestão dos perímetros de irrigação pelos agricultores e as pendências de obras ainda restantes.

3. CODEVASF – Assunção dos perímetros de irrigação da CHESF e realização da transferência de gestão nos moldes dos outros perímetros de irrigação na região do Submédio São Francisco, sob a lógica do desenvolvimento setorial da agricultura.

Somente graças à ampliação do foco das ações e às mobilizações e articulações políticas envidadas pelo Polo Sindical, o enfoque territorial e a sustentabilidade passaram a fazer parte das

agendas da CHESF e da CODEVASF para o reassentamento de Itaparica, o qual não é mais tratado como um todo, mas, diferentemente, considerando a complexidade existente em cada uma de suas partes ou territórios específicos.

Quanto à evolução das parcerias institucionais, estas ainda evoluíram como consequência dessa referida visão setorial de gestão do desenvolvimento, na qual cabia unicamente à CHESF dar conta do reassentamento e, à CODEVASF, transferir aos agricultores a responsabilidade pela irrigação.

Portanto, tanto a evolução das parcerias, como a compreensão acerca dos “novos” objetivos das parcerias institucionais – para encaminhar o processo de transferência de gestão –, ainda ocorrem de forma limitada.

As poucas ações que já se realizaram foram para esboçar um “novo modelo de ATER” para os territórios, ações essas que evidenciaram limitações em termos de mobilização e informação para favorecer a participação dos agricultores no território Pedra Branca.

Em que pese que nesse contexto a CHESF tenha evidenciado reconhecimento acerca da necessidade de mudanças de procedimentos com vistas a favorecer a participação dos agricultores, permanecem ocorrendo os mesmos expedientes eminentemente burocráticos por parte da CODEVASF, a qual ainda mantém a mesma forma institucional de agir, contrária às premissas do desenvolvimento territorial rural, quanto ao protagonismo dos atores sociais, mantendo firmemente suas raízes fincadas no paradigma regional do desenvolvimento agrário.

Quanto ao poder de decisão do representante, a CHESF, por ser detentora única dos recursos financeiros para viabilizar o processo de transferência de gestão, exerce sua representatividade sobre os demais parceiros institucionais com uma postura diferencial de estratégia.

Porém, essa postura tende sempre a nivelar-se frente ao poder político do Polo Sindical, cuja representatividade é devidamente reconhecida pelos demais parceiros, tendo em vista o caráter político vital para as deliberações estratégicas, contrariamente à condição da CODEVASF, cujos aportes técnicos e de conhecimentos, em torno da irrigação já posta, têm sido considerados insuficientes pelos demais parceiros.

Ressalta-se ainda, em relação ao poder de decisão dos representantes da CODEVASF, que a entidade, por possuir uma

estrutura hierárquica verticalizada, não contempla deliberações acerca de muitas questões estratégicas.

No que diz respeito à continuidade dos representantes, foi percebido que, afora a CHESF, que mantém o mesmo grupo de técnicos para tratar exclusivamente das questões relativas ao processo de transferência de gestão, tanto da CODEVASF, quanto do Polo Sindical, no nível estratégico, nos poucos eventos já realizados, nunca foi mantida, justificando o valor baixo para a variável analisada.

Ainda acerca disso, as constantes mudanças de empresas de ATER e O&M implicaram a descontinuidade da sua representatividade as quais coincidem com suas ínfimas contribuições para a perspectiva territorial de forma geral.

Somadas a isso, as restritas participação e representatividade das organizações de agricultores implicaram uma evidente desconexão entre as entidades estratégicas e as entidades demais parceiras.

O cálculo do Índice de Cooperação Institucional – ICIO - resultou em um valor baixo, como era de se esperar, tendo obedecido ao seguinte procedimento:

$$\text{ICIO} = [(q \times 2) + d + e + o + r + i + t] / n + 1$$

$$\text{ICIO} = [(1 \times 2) + 3 + 3 + 2 + 3 + 2 + 2] / 8$$

$$\text{ICIO} = 2,12$$

Antes da análise do ISCI, foi realizado o respectivo cálculo do grau de comprometimento das entidades parceiras, lançando mão da matriz institucional abaixo, em conformidade com o modelo utilizado.

Quadro 4: Matriz institucional para o cálculo do grau de comprometimento das entidades parceiras

Entidades do território	Participação nas reuniões	Comprometimento com as ações	Recursos disponibilizados (vários)	Cumprimento das responsabilidades	Média
CHESF	2,0	3,5	5,0	3,0	3,4
CODEVASF	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Polo Sindical	2,0	5,0	4,0	5,0	4,0
COOPEBRAN	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
HORTPEIXE	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
COAJ	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
FLORIMEL	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Empresa de ATER	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Empresa de O&M	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Média do grau de comprometimento das entidades parceiras					1,7

Elaboração: Autor (2013)

Os pactos estabelecidos pelas entidades estratégicas, com vista a dar andamento ao Programa de Transferência de Gestão, como já referido, sofreram solução de continuidade, uma vez que o cronograma para realização das diversas reuniões previstas, incluindo para a efetiva criação do comitê de acompanhamento do referido Programa, não foi cumprido pela CHESF e CODEVASF.

Apesar disso, o restante dos recursos financeiros sob a responsabilidade da CHESF no convênio ainda em vigência com a CODEVASF (para continuidade das ações de ATER e O&M) estava sendo plenamente utilizado.

A CODEVASF, mesmo tendo reconhecido a necessidade de mudanças para aprimorar o trabalho das empresas de ATER e O&M contratadas, não envidou esforços para alterar a conduta dessas últimas, as quais mantiveram os mesmos procedimentos insipientes de formação e assessoramento junto às organizações de agricultores.

As organizações de agricultores, consideradas parceiras institucionais, por conta desse cenário de indefinições, não participaram de nenhum evento, tendo sido informadas pelo Polo Sindical do descumprimento do cronograma estabelecido e, portanto, ainda não puderam participar efetivamente das ações previstas.

Disso, resultou num baixo grau de comprometimento das entidades parceiras, conforme o cálculo mediante a “matriz institucional”.

Com relação às variáveis do Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional – ISCI, os respectivos valores estão expostos no Quadro 05.

Quadro 5: Valores das variáveis para o cálculo do Índice de Sustentabilidade do Capital Institucional e Organizacional – ISCI

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	GRAU
Nº de entidades parceiras na estratégia de desenvolvimento	2,0
Diversidade da tipologia de entidades	2,0
Grau de comprometimento das entidades parceiras	1,7
Índice de Cooperação Institucional e Organizacional - ICIO	2,1
Grau de participação dos atores locais (planos, agendas e projetos; espaços para interação e concertação)	1,0
Acesso coletivo entre as entidades parceiras ao poder de decisão	1,0
Grau de capacidade de diagnóstico e priorização de ações	4,0
Grau de capacidade formativa e assessoria técnica e organizacional	1,0
Quantidade de protestos, manifestações sociais, etc. ocorridas no último ano	5,0
Entidades territoriais relevantes e não envolvidas	1,0

Elaboração: Autor (2013)

Para o cálculo das variáveis tem-se que:

$$\text{ISCI} = [q + (dt \times 2) + c + \text{ICIO} + p + a + dp + f + m - ne] / n + 1 - 1$$

$$\text{ISCI} = [2 + (1 \times 2) + 1,7 + 2,1 + 1 + 1 + 1 + 4 + 1 + 5 - 1] / 10 + 1 - 1$$

$$\text{ISCI} = 2,0$$

Esse resultado evidencia um baixo nível de capital institucional para dar conta da estratégia de desenvolvimento territorial, podendo-

se afirmar que ocorreu restrita participação das organizações de agricultores e conseqüente limitação de acesso ao poder de decisão dos atores sociais primordiais.

Além disso, como já comentado, os baixos níveis de comprometimento e de cooperação institucional também influenciaram esse cenário, o qual ainda não está aberto à ampliação das parcerias institucionais no território.

Sobre a possibilidade de mais parceiros institucionais, ressalta-se que um conjunto considerável de entidades governamentais e não governamentais poderiam estar participando efetivamente do processo, a exemplo da EMBRAPA, BNB, UNIVASF, UNEB, Prefeituras Municipais de Curaçá e Abaré, IRPAA, as quais têm suas sedes ou agências regionais no Submédio São Francisco.

Por outro lado, registra-se que o Programa de Transferência de Gestão somente foi definido como básico na estratégia de desenvolvimento territorial, em função das ações políticas levadas a cabo pelo Polo Sindical e que, em função das características observadas na análise da variável “grau de comprometimento das entidades”, o descumprimento da agenda pactuada em nível estratégico sugere que a factibilidade do referido Programa está em função da manutenção do elevado nível da variável “m” (quantidade de protestos, manifestações sociais e audiências públicas).

Conclusões

O contexto analisado evidenciou como principal resultado a baixa intensidade de capital institucional para o intento do desenvolvimento territorial.

Ligado a esse resultado, pode-se verificar que o estabelecimento de parcerias organizacionais entre as entidades governamentais e da sociedade civil, historicamente, tem sido rompido sob distintas formas, podendo ser atribuído principalmente por aquelas primeiras, suscitando avaliações e reformulação dos mecanismos de atuação, sobretudo por parte da CODEVASF, dado seu caráter de empresa de desenvolvimento, a qual não abre mão de formas tradicionais de intervenção, privilegiando um produtivismo que vai de encontro à complexidade implícita do contexto territorial.

Em que pese esse panorama negativo, ficou evidente, no entanto, uma processualidade implícita à lógica da conquista da participação por parte dos agricultores organizados em torno do Polo Sindical dos Trabalhadores Rurais do Submédio São Francisco, que,

mesmo não dispendo de assessoramento adequado, lançam mão do seu “estoque” de capital social, caracteristicamente latente à perspectiva formativa voltada ao planejamento territorial em bases sustentáveis.

Conclui-se que, na medida em que prevalecem as barreiras à participação dos agricultores, a falta de estratégias de formação e ampliação de capital social, e a desconsideração pelo conjunto de instituições não articuladas no território, o nível de conflitos entre as três entidades estratégicas tenderá a aumentar e o andamento do processo de “emancipação” do perímetro de irrigação e do próprio desenvolvimento territorial serão inviabilizados.

Referências

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Revista Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000.

_____. Para uma Teoria dos Estudos Territoriais. In: MANZANAL, M. NEIMAN, G. e LATTUADA, M. *Desarrollo rural – Organizaciones, Instituciones y Territorios*. Buenos Aires- Argentina: Ediciones Ciccus, p. 51 –70, 2006.

ABDELMALKI, L., Dufourt D., Kirat T., Requier-Desjardins D. Technologie, institutions et territoires: le territoire comme creation collective et resource institutionnelle. In: PECQUEUR, B. (éd.). *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris, France: l’Harmattan, p.177 – 194, 1996.

ALBUQUERQUE, G. C. A. de. *A Participação dos Agricultores familiares no Contexto do processo Organizacional: O caso do Projeto Pedra Branca – BA*. Dissertação de Mestrado – CMARC/UFRPE, Recife – PE., 1999.

ALBUQUERQUE, G. C. A. de; CÂNDIDO, G. A. Experiências de Formação de Capital Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no Vale do Submédio São Francisco. *Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade* Vol. 1, nº 1, p.83-100, 2011.

AMIM, A.; TRIFT, N. Institutional issues for the European regions: from markets and plants to socioeconomics and power association. *Economy and society*, v.24, nº 1, p. 41-66, 1995.

BOISER, S. El Desarrollo Territorial a partir de La Construcción de Capital Sinergetico. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v.1, n.2, p. 39 – 53, 1999.

BOSCHERINI F.; POMA L. (Org) Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global. Introducción. Madri-Espanha: Miño y Dávila Editores, 2000.

BRASIL. A irrigação no Brasil: situação e diretrizes / Ministério da Integração Nacional – Brasília - DF: IICA, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº. 89.496, de 29 de março de 1984. Regulamenta a lei nº. 6.662, de 25 de junho de 1979, que dispõe sobre a política nacional de irrigação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília - DF, 30 mar. 1984.

BRASIL. Relatório de gestão 2010 / Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba. – Brasília - DF: CODEVASF, 2011. Disponível em <<http://www.codevasf.gov.br/empresa/relatorios-de-gestao>> Acesso em 25 mar. 2012.

BURSZTYN, M. A Difícil Sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro – RJ: Garamond, 2001.

DALLABRIDA. V. R. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: uma aproximação conceitual. In: Sociedade, Contabilidade e Gestão, v. 2, n. 2, p. 44 – 60, 2007

DELGADO, N. G., BONNAL, P., S. LEITE. Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro - RJ: IICA, 2007.

DURSTON J. Construyendo capital social comunitário. Revista da CEPAL nº 69, p. 103 – 118, 1999.

_____. ¿Qué el capital social comunitario? Revista da CEPAL, Série Políticas Sociales, nº 38, 2000.

GROOTAERT C.; BASTELAER T. Understanding and Measuring Social Capital: a Synthesis of Findings and Recommendations from the SocialCapital Initiative. The World Bank, 2002.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness. The American Journal of Sociology, v. 91, nº 3, p. 481-510, 1985.

KRISNA A.; UPHOFF N. Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and empirical study of collective action for conserving and developing watersheds in Rajasthan, India. The World Bank, Washington, DC.- USA, 1999.

NORTH, D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. St Louis: Washington University - USA, 1991.

PANDOLFFI, M. L. Na Margem do Lago: um estudo sobre o sindicalismo rural. Recife - PE, 1986. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco.

PERICO R. E. Identidade e Território no Brasil. IICA, 2009. Disponível

em <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/DispForm.aspx?ID=121>> Acesso em: 20.abr.2012.

PUTMAN, R. Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROCHA, J. D. Estratégias Territoriais de Desenvolvimento e Sustentabilidade no Semiárido Brasileiro. 2008. 275 fls. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, CDS, 2008.

_____ A Importância do Capital Institucional na Sustentabilidade do Desenvolvimento Territorial. Revista Sustentabilidade em Debate, v.1, n. 1, p. 63 – 77, 2010.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. Revista de Ciências Sociais – Raízes, v.23, nº 1 e 2, p. 99-117, 2004.