

# **A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO: OS TERRITÓRIOS RURAIS DO BRASIL\***

MARCELO DUNCAN\*\*

*Resumo: a “abordagem territorial” surgiu como uma inovação institucional promissora para a gestão de políticas públicas de desenvolvimento. Em 2003, o governo brasileiro decidiu elaborar um programa federal específico para articulá-la. Este artigo aborda alguns dos seus aspectos, especialmente quanto à sua natureza e constituição de uma política pública consolidada.*

*Palavras-chave: Políticas públicas. Desenvolvimento rural. Território.*

A produção de políticas públicas é um dos mais relevantes campos de estudo das ciências sociais na atualidade, especialmente pela importância de se conhecer melhor como avançam as relações entre o Estado e a Sociedade em torno dos interesses que demandam regulações e ações do governo. Este é o caso do campo do desenvolvimento, um objetivo permanente da nação nem sempre conduzido da melhor forma pelos governos, especialmente quando se examina a questão pela importância da sua abrangência nacional e o alcance dos estratos vulneráveis da população.

\* M. Sc. em Desenvolvimento Rural. Doutorando em Ciências Sociais em Des. Agr. Soc. Pela UFRRJ. Professor de Extensão Rural e Metodologia da Ciência na UFRRJ. *E-mail:* marcelo.duncan@ufrj.br ou marceloduncan.rural@gmail.com

Este artigo focaliza uma experiência brasileira recente de formulação e implantação de um programa de apoio ao desenvolvimento rural por muitos considerada inovadora. As inovações repousam principalmente na adoção de um modelo de abordagem territorial em programas de desenvolvimento para regiões rurais, bem como seus modelos de governança e de avaliação.

Busca-se aqui analisar o programa criado segundo critérios de análise de políticas públicas atuais como forma de resgatar aspectos relevantes que serviram de vetores para dar forma ao programa.

O programa teve como foco principal regiões de alta incidência de agricultores familiares tendo sido implementado em todos os estados, procurando superar várias questões apontadas em programas de desenvolvimento rural anteriores através da incorporação de paradigmas do desenvolvimento sustentável.

## ANTECEDENTES

Políticas públicas não surgem por acaso. Elas resultam de processos complexos de disputas pela hegemonia na definição das regras e das prioridades, especialmente quanto ao acesso a recursos públicos e a forma com que o Estado administra os interesses em jogo.

Segundo Celina Souza (2006) a atual importância dos estudos sobre políticas públicas se deve, principalmente, aos esforços empreendidos nas três últimas décadas por diversos países “em desenvolvimento” para alcançar o equilíbrio orçamentário em suas contas públicas. Isto se deu através da adoção de políticas “restritivas de gasto”, o que trouxe maior destaque para as políticas econômicas e sociais, assim como para as instituições, modelos e regras que conduzem os procedimentos decisórios, os processos de construção, implantação e avaliação das políticas.

Entre 1950 e 1990 o Brasil desenvolveu seu parque industrial em um esforço de substituir importações. Era uma

economia muito protegida e regulada e contava com muitas empresas públicas que ordenavam os investimentos em diversas áreas. A partir de 1988, o processo de reelaboração constitucional revelou a magnitude alcançada pelos movimentos e organizações sociais que, após 1985, articulavam abertamente seus interesses perante a Assembleia Constituinte, que viria a resultarna chamada “Constituição Cidadã” (CRUZ; CARUSO; MONTEIRO, 2007).

Verifica-se que uma das novidades pós-constituinte foi a ampliação e a diversificação de atores sociais na política brasileira. Antes resumida aos partidos políticos, Estado, instituições públicas e representantes de categorias econômicas, agora a democracia estaria sendo ensaiada em novos espaços, anteriormente incomuns ou inexistentes, através de institucionalidades que compuseram instâncias públicas de discussão, formulação e gestão de políticas e que, talvez, pudessem vir a exercer um importante papel no aperfeiçoamento da democracia. Contudo, os espaços políticos se concentravam nas cidades, com a participação de membros de organizações formais e focalizando demandas específicas. Faltava o interior, o ator popular e as questões gerais de interesse público. Apenas o movimento de “orçamento participativo”, iniciado em Porto Alegre, procurava inovar de forma mais intensa, sem ter a continuidade necessária para chegar a alterar a cultura política no tocante à participação social, mas antecipando algumas possibilidades (AVRITZER, 2006).

Com isso também aumentou a complexidade no tratamento de políticas públicas, principalmente aquelas que atingem grandes contingentes de pessoas em seus interesses, podendo facilitar ou dificultar o acesso a oportunidades diversas, inclusive às possibilidades de mudar a vida, sair da pobreza o que representa muito para toda a sociedade nacional. Apesar do espaço político conquistado “pelo social” e pelas organizações sociais, isto não foi suficiente para influir nos resultados dos dois pleitos seguintes, mostrando o quanto ainda haveria de caminhos por caminhar para que os espaços da política pu-

dessem se abrir ao eleitor comum e este qualificar a sua singela possibilidade de expressar sua vontade, votando. Por dois pleitos seguidos foram eleitos governos com plataformas reformistas de inspiração liberal que, ainda por serem testados, iriam oferecer tempos difíceis a todos e poucas esperanças aos pobres.

As reformas tiveram início no governo Collor que cuidou de desmontar grande parte das estruturas do Estado e atuar no ajuste macroeconômico, com o polêmico programa de confisco dos recursos depositados em instituições financeiras. A inflação e o desemprego dispararam e, acusado de diversas ilegalidades, o presidente foi constitucionalmente impedido dois anos após assumir, passando ao vice-presidente a tarefa de prosseguir as reformas. Este expressou certo desagrado com alguns aspectos da reforma, principalmente com extinções e privatizações, mas deu trânsito à implantação do “Plano Real”, que viria a mudar diversos aspectos da economia nacional, especialmente quanto às contas públicas e à inflação. Mas as reformas mais importantes só viriam a acontecer após 1994 quando uma proposta de reformas liberais mais abrangentes foi aprovada pelo Congresso.<sup>1</sup>

As reformas tiveram alguns êxitos, como a redução da inflação, negociação das dívidas externas e o começo da reforma do Estado. A mudança de paradigmas na gestão pública estabelece uma tipologia de serviços públicos, onde alguns são “típicos” do Estado, outros são custeados por recursos públicos e prestados por “organizações sociais” e outros ainda são transferidos sumariamente à esfera privada. A ideia de tratar o Estado como uma corporação e o governo como uma empresa trouxe questionamentos importantes: afinal, os direitos do cidadão podem ser confundidos com os direitos de um “cliente”, de um “consumidor”? O governo deve renunciar a diversas obrigações atuais por não se tratar de ações “tipicamente de Estado”, esperando que o “mercado” assuma o papel de provedor em um país com tamanhas desigualdades?

Diversas análises de especialistas em gestão pública criticam aspectos da reforma aprovada (PAULA, 2005), con-

tudo, pouco muda na vida do brasileiro pobre, apesar da inflação baixa e das contas públicas controladas. A limitada capacidade das políticas de ajuste e reforma na dinamização da economia retira de grande parte da população a oportunidade de ter serviços públicos e empregos de melhor qualidade.

No Brasil, em especial, o problema do emprego vem se agravando desde a crise da dívida externa, no início dos anos 80. Porém, a partir de 1990, consolida-se uma tendência de desestruturação do mercado de trabalho, isto é, a presença de altas taxas de desemprego – duas vezes maiores do que as do final da década de 80, do desassalariamento (participação decrescente do emprego assalariado no total da ocupação) e de ocupações geradas, sobretudo nos segmentos não organizados da economia nacional (ocupações que revelam mais uma estratégia de sobrevivência dos trabalhadores sem emprego do que uma demanda dos capitalistas por trabalho) (POCHMANN, 1998, p. 125).

Um amplo movimento de privação de empresas públicas transferiu ao setor privado, principalmente ao capital internacional, boa parte do patrimônio público, especialmente serviços bancários, bens de capital, eletricidade, telecomunicações e outros serviços passíveis de serem prestados pela iniciativa privada por serem lucrativos (COUTO E SILVA, 2009, p. 11). A possibilidade de produzir lucro parece ter sido critério principal para decidir para onde dirigir cada segmento de atuação pública. Apenas as áreas lucrativas foram vendidas, ou concedidas, dentre disputas entre grupos econômicos nacionais aliados a internacionais, internacionalizando boa parte da economia brasileira.

Por razões diversas, algumas de discutível relevância, muitos serviços públicos de importância estratégica foram abandonados sem que o setor privado demonstrasse interesse em preencher o vácuo criado. Isso parece ter afetado grande parte das classes menos favorecidas, que sufragou seu apoio à oposição na eleição de 2002, levando ao poder o partido que contava com apoio da maioria dos movimentos e organizações

sociais que lutavam em representação de suas bases. Depois de três tentativas frustradas, as organizações sociais populares lograram eleger o novo presidente e ganhar trânsito para negociar seus interesses. A partir de 2003 várias políticas públicas foram propostas, criando, reconhecendo ou estendendo direitos e destinando recursos para apoiar seus pleitos e iniciativas e, até mesmo, criando novas entidades e instâncias públicas para a gestão de programas específicos.

## A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Várias são as definições do que seria uma política pública, a maioria relacionada com as decisões dos governos de agir, ou de não agir. Uma das mais conhecidas é a de Laswell (*apud* SOUZA, 2006, p. 24), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes perguntas: quem ganha o que, por que e que diferença faz? Muller e Surel (2004, p. 13-4) nos instigam à análise política afirmando que

estudar a ação pública é situar-se – principalmente – no quadro da terceira acepção anglo-saxônica do termo, a das políticas, ou seja, *policies*, o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos.

Segundo os autores, estudar os processos é importante, pois eles revelam as distinções entre “o mundo da política e a sociedade civil (*polity*) e a atividade política em geral, a competição, os debates e a mobilização (*politics*)” (MULLER; SUREL, 2004, p. 14).

Entretanto, o desafio da análise das políticas públicas vai além da compreensão dos seus resultados, devendo-se interrogar sobre o funcionamento da democracia, averiguar se o cidadão está ou não integrado à “rede de decisão”. O desafio atual de analisar políticas públicas é o de construir um quadro

de análise sistêmica da ação pública, que possa ultrapassar os limites da abordagem sequencial. Os diferentes aportes conceituais, tais como a análise sequencial (TINOCO, 2010), escolha racional (SCOTT, 2000) e construtivista (LESSA, 2011), oferecem contribuições importantes em temas como consequências econômicas de políticas, a atuação de grupos de interesse nas arenas políticas e também o papel das instituições nas escolhas dos representantes e organizações políticas, porém...

...em razão de algumas hipóteses restritivas incorporadas nos modelos – a exogeneidade das preferências, racionalidade instrumental como hipótese comportamental dos atores ou o equilíbrio como padrão de interação entre agentes – os principais modelos explicativos desenvolvidos pelos economistas para analisar os comportamentos políticos e suas consequências sobre as formas de ação pública escamoteiam aspectos fundamentais dos determinantes das políticas públicas (FLEXOR; LEITE, 2006, p. 2).

Segundo Palier e Surel (2005) a análise de políticas públicas gradualmente integra as novas influências e se abre às controvérsias que percorrem a disciplina. Por isso a ciência política esteve exposta, depois de 1990, à influência dominante do neoinstitucionalismo, ou dos “neoinstitucionalismos”, como em Hall e Taylor (2003). As “ideias”, os “interesses” e as “instituições” são três dimensões fundamentais para a análise, mas não bastaria encontrá-las nas políticas públicas, sendo importante estabelecer as articulações entre essas três séries de variáveis para que se possam estabelecer as dinâmicas e ir além de outros sistemas analíticos, como o da escolha racional e o construtivismo.

Isso implica em mobilizar essas três dimensões atento à sua pluralidade e à diversidade de causas possíveis que levaram à ação pública considerada. Para que reconheçamos uma política pública é preciso especificar alguns elementos que a caracterizem. É necessário que a política pública determine um sentido mais ou menos claro na intervenção ou regulação

que pretende operar. Isso pode ser agrupados em três combinações de elementos: um quadro normativo de ação; elementos de força pública e elementos de competência. O sentido dado pela política e seus elementos constitutivos tendem a instituir uma ordem local (MULLER; SUREL, 2004, p. 16).

Também segundo Rose e Davies (*apud* MULLER; SUREL, 2004, p. 18), uma política pública se caracteriza como um programa de ação governamental, definida como “uma combinação específica de leis, de atribuições de créditos, de administrações e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos”.

Na construção de políticas públicas, os interesses, as ideias e as instituições são elementos determinantes no direcionamento que elas assumem. O tradicional centralismo do Estado na formulação de políticas vem sendo questionado por várias análises empíricas que mostram que ideias inseridas por assessores e consultores, especialmente quando pertencentes a renomadas instituições e redes profissionais respeitadas, são consideradas e mesmo adotadas na esfera política e dentre os agentes governamentais. Este fato é mais presente quando as ideias aportadas dispõem de uma base cognitiva anterior, através de experiências boas ou não, que indiquem aos decididores a necessidade de mudanças institucionais.

Outro aspecto muito próximo à experiência brasileira recente diz respeito à diversificação e ampliação dos atores sociais, não mais restritos aos que tradicionalmente foram consultados pelos governos para orientar suas políticas. Um número crescente de organizações sociais desenvolve ações coletivas para serem reconhecidas quanto à sua legitimidade e abrangência, procurando construir um ambiente favorável ao acolhimento dos seus interesses. As instituições, tidas por algumas correntes como as mais poderosas influenciadoras na formulação política, também são sujeitas a um processo de mudança cultural provocado por acúmulos cognitivos e coalizões políticas, o que anima o debate em torno da “redescoberta das instituições”.



Segundo Tapia e Gomes (2009, p. 17),

O debate contemporâneo nas ciências sociais tem buscado superar tradições clássicas, seja na ciência política, seja na economia, sobretudo por meio da ‘redescoberta das instituições’ e da incorporação da dimensão cognitiva dos processos políticos e dos atores nas suas interações estratégicas.

Para Palier e Surel (2005, p. 11) a questão dos interesses em jogo nas políticas públicas se articula com a maneira racional com que os atores avaliam o processo de decisão e as lógicas da ação coletiva, em função dos custos e benefícios dos eventuais conflitos e possibilidades de cooperação.

## O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Desenvolvimento territorial é novidade no Brasil. Na Europa é grande a sua importância no ordenamento e organização das políticas e da gestão pública. Um programa de recuperação de regiões rurais estagnadas, a iniciativa LEADER,<sup>2</sup> foi uma das inspirações do programa brasileiro de desenvolvimento territorial, tendo vigido por cerca de 20 anos e conseguido excelente avaliação quanto ao alcance de resultados.

No Brasil a visão de “desenvolvimento” está ligada ao “desenvolvimentismo”, cuja base teórica foi desenvolvida por importantes economistas latino-americanos, dentre eles Celso Furtado que, a seu tempo, fez convergir o “desenvolvimento econômico” com a diversidade regional, fortalecendo a ideia de que as desigualdades sociais e regionais são restrições severas à superação do subdesenvolvimento.

A questão da “territorialidade” aplicada indiscriminadamente a ações de governo podem transmitir uma falsa ideia de submissão das dinâmicas sociais ao território.

A necessidade da “territorialização” das intervenções públicas é tomada como panaceia para todos os problemas do

desenvolvimento. Assevera-se, de forma velada ou explícita, que todos os atores sociais, econômicos e políticos estão cada vez mais plasmados, ‘diluídos’ (subsumidos), em um determinado recorte territorial. Na verdade, parece existir uma opção por substituir o Estado (“que se foi”) por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstrata) que passa a ser chamada de território (BRANDÃO, 2004, p. 58).

De fato, a possibilidade de o território vir a “substituir o Estado” parece exagerada quando se trata de regiões em que ele esteja de fato presente, cumprindo seus papéis com judiciosidade, respeito aos interesses públicos e à cidadania. Mas não é bem isso que ocorre em muitas regiões brasileiras, afastadas física e politicamente dos centros das decisões, quase abandonadas pelas políticas públicas, territórios de poderes oligárquicos que sufocam as possibilidades de participação política mais relevante, que reforçam a exclusão econômica e social através das práticas políticas contrárias à emancipação social, dificultando que algumas categorias sociais sejam reconhecidas e tenham acesso às oportunidades que poderão mudar suas vidas.

A “sociabilidade” se manifesta nas dinâmicas sociais. Questões como redes sociais, solidariedade, reciprocidade, pequenos projetos integrados e articulados a cadeias produtivas maiores são elementos que definem dinâmicas que desequilibram a arquitetura do poder tradicional, conclamando o Estado a assumir suas responsabilidades, apontando para a obsolescência da cultura política praticada sob a condescendência do poder estatal, tida por alguns como única fonte de inspiração para as soluções localizadas nos territórios diversos.

Novas políticas públicas de fomento ao desenvolvimento vêm se somar àquelas que promovem o desenvolvimento rural pela via alternativa ao sistema hegemônico, fortalecendo as articulações capazes de ampliar o alcance do sistema socio-cultural e econômico constituído pela agricultura familiar em toda a sua diversidade. Neste caso, a agricultura familiar e o

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar são instrumentos de disseminação dos conceitos de desenvolvimento de base territorial, não um fim em si mesmo.

A estratégia territorial para as políticas de desenvolvimento surgiu como uma proposta que avalia as dificuldades em avançar na sustentabilidade dos processos de mudanças sem tomar em consideração as regiões estagnadas e empobrecidas como sistemas sociais, evitando tratá-las como uma diversidade de setores e segmentos lutando pela sobrevivência, o que leva a uma perspectiva segmentada e setorial oposta à abordagem territorial.

A interdependência, a cooperação, o tecido social é, em seu conjunto, criador e mantenedor dos demais sistemas, que dão caráter a cada região, a cada identidade social. Em um mundo que valoriza tanto a inovação não se pode pensar em desenvolvimento econômico através de “setores” econômicos, mas sim através de “sistemas” econômicos. O mesmo se pode encontrar nas demais dimensões da sociedade, em qualquer sentido que se examine. Quem molda o tecido social, e é moldado por ele, é o território, que concretiza a identidade, onde se expressam as dinâmicas que dão sentido ao desenvolvimento fundado em paradigmas democráticos, a um plano de Nação justa e solidária. Ensina-nos o mestre Nilton Santos:

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ela influi. Quando se fala em território deve-se, pois, desde logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. Um faz o outro, à maneira da célebre frase de Churchill: primeiro fazemos nossas casas, depois elas nos

fazem... A ideia da tribo, povo, nação e, depois, de Estado nacional decorre dessa relação tornada profunda (SANTOS, 2000, p. 96).

Nesse contexto é que se construiu a ideia da importância de se elaborar uma política de desenvolvimento rural que abarcasse as suas principais dimensões da sustentabilidade – o que foi especialmente inspirador para a elaboração do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais-PRONAT.

A ideia de promover o desenvolvimento através de uma abordagem territorial passou a fazer sentido depois que o Estado perdeu a capacidade de promover ele mesmo as transformações sociais e o crescimento econômico, levando-o a engendrar mecanismos de governança que permitissem reduzir o potencial conflitivo de projetos de sociedade divergentes, mas que requeriam da sociedade uma postura ativa e propositiva (DAGNINO, 2004a).

Era necessário reposicionar os espaços públicos de representação social para que dele surgisse um novo conceito de resolução de conflitos e de cooperação entre segmentos diferentes da sociedade, cuja característica marcante, além da desigualdade, é a diversidade. A ideia do território como uma construção política também pretende resgatar os papéis primordiais do Estado e da sociedade na defesa da nação e na promoção do desenvolvimento, conceitos certamente desgastados pela falta de confiança dos cidadãos e cidadãs nos atores e instituições políticas.

O território como lócus do desenvolvimento chegou ao Brasil como tema de estudos, análises e propostas em programas de desenvolvimento rural que estavam em curso em diversas regiões e que, em geral, concluíam pela importância dos seus propósitos e pela insuficiência de recursos e de estratégias para apoiar mudanças mais substantivas nas regiões rurais e, assim, promover um desenvolvimento durável que alcançasse o conjunto da população.

Essa nova estratégia deveria ser capaz de aglutinar forças e recursos das políticas públicas, das organizações sociais, governos locais, outras instâncias de governo, setores empresariais e principalmente a base social que é o sujeito do desenvolvimento do território. Dela também deveriam surgir formas práticas de implantar outros métodos de planejar, decidir, gerir e avaliar projetos que atendessem à diversidade de possibilidades das diversas regiões, promovendo ações que estivessem dentro das possibilidades das forças políticas que as apoiassem.

Assim começou a surgir a ideia da abordagem territorial do desenvolvimento como uma ação coletiva diversificada, cuja coesão seria plausível a partir da possibilidade de se estimular um sentido de identidade social compartilhada e de pertencimento a uma dada cultura enraizada territorialmente, dentre um grupo heterogêneo de atores sociais ligados por laços de solidariedade. Tal ação buscava empregar meios de organização e gestão que reduzissem o potencial conflitivo de uma instância de poder sendo construída nos interstícios do sistema político local e regional, carente de apoios que a habilitasse a avançar além dos limites estreitos de políticas públicas ordenadas por instituições criadas para assisti-las.

Esses temas foram exaustivamente postos em pautas de reuniões e de eventos técnicos, objetos de estudos de numerosas pesquisas, publicações de instituições de pesquisa e de extensão rural, organizações não governamentais e internacionais. Mesmo o governo federal promoveu a construção, não concluída, de uma proposta de desenvolvimento rural sustentável cujo sustentáculo metodológico era o território (rural?). Divulgando esse tema em eventos e publicações, conseguiu-se interessar outros setores profissionais e a própria CONTAG que viu, assim, a possibilidade de ampliar o alcance da sua plataforma de mobilização pelo Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável,<sup>3</sup> assim como várias organizações não governamentais que atuavam articuladas àquela confederação.

Os interesses que deram início ao processo de discussão da proposta de “abordagem territorial” estariam ligados ao

fato de ele transparecer um novo método de organizar demandas dos atores sociais e ofertas de políticas públicas, resultando em processos de desenvolvimento territorial “participativo e negociado” (FAO/DDR, 2005), tanto entre os atores quanto destes com os gestores públicos. E a forma centralizada e descendente com que o governo conduzia eventuais negociações acerca de ações governamentais em favor do desenvolvimento, sempre foi criticada pelos atores, líderes sociais e estudiosos que observavam estes procedimentos.

O “método territorial” propunha um processo participativo de ajustamento de políticas públicas às demandas dos territórios, efetivado com a mais ampla participação e discussão possível, para que as controvérsias pudessem ser contornadas através de entendimentos e mesmo razoáveis consensos. Este não é um pré-requisito à utilização da metodologia do território, mas apenas uma possibilidade, resguardados todos os direitos de negociação dos dissensos. Portanto agregava uma ideia de planejamento horizontal e ascendente, também conhecido como “botton-up” em diversos estudos conduzidos por pesquisadores de universidades estrangeiras. Na proposta final do PRONAT o sistema de planejamento foi imaginado como “ascendente-descendente” em ciclos contínuos, articulando as demandas sociais à oferta de políticas públicas e o “ordenamento territorial” como uma atividade articulada com o “desenvolvimento territorial”.

A concepção da abordagem territorial para o desenvolvimento rural também ajudaria aos agentes públicos a melhor coordenar as ações governamentais de diversas agências, focalizando o esforço de governança em um amplo espaço público onde as negociações pudessem se realizar sem “cartas marcadas”, para dar maior representatividade, legitimidade, credibilidade e transparência aos projetos construídos em conjunto.

Para a CONTAG esse método poderia trazer algumas vantagens, já que as negociações seriam descentralizadas, retirando de sua agenda demandas pontuais de uma ou outra

federação, ensejando também um maior envolvimento dos sindicatos e das bases sindicais. No sistema municipalizado até então vigente no PRONAF, além dos projetos de infraestrutura e serviços contarem com recursos bastante modestos, as negociações dificilmente eram feitas fora do gabinete do Prefeito e, quando o conselho municipal posicionava-se em divergência, os prefeitos, que haviam criado os conselhos e nomeado cada conselheiro, fazia valer seu poder e decidia à revelia do espaço participativo e do sinteresses ali representados.

Na Europa, o tema dos territórios rurais foi tratado como um conceito de planejamento e gestão de políticas públicas para o desenvolvimento de regiões estagnadas com redução significativa de suas populações. Desenvolvido como um contraponto à Política Agrícola Comum (PAC), a chamada “iniciativa LEADER” um pouco transmitia um viés “antissistêmico” ao “territorializar” políticas econômicas e sociais com maior flexibilidade, especialmente as que servissem como instrumentos de atração e retenção das populações das pequenas cidades em diversos países da Comunidade Europeia.

No Brasil pouco se falava em “território”, uma categoria utilizada por geógrafos (espaço e população) e antropólogos (cultura e identidade), mas não por “planificadores desenvolvimentistas”, cuja atenção se dirigia principalmente ao “desenvolvimento regional”, onde pontificavam as concepções de aportes públicos às infraestruturas regionais e à atração de investimentos privados. O rural aparecia enquanto setor produtivo a ser modernizado e integrado à economia em geral. Não se mencionava “território rural”. Em algumas regiões a modernização do rural era vista como a sua completa urbanização (VEIGA, 2004, p. 3).

Esta tendência de estabelecer racionalidades unívocas para a compreensão da imensa diversidade dos cenários nacionais e regionais gerou narrativas simplificadoras e unidimensionais de questões substancialmente interdisciplinares e complexas. Talvez esta seja uma das razões pelas quais o governo, políticas, interesses, atores, instituições, análises e

“soluções” sempre se organizem por setores, com pouca ou nenhuma visão transversal que revele a inconsistência das dinâmicas unidirecionais das análises tradicionais. Mesmo reconhecendo-se os enormes impactos políticos e sociais provocados pela dinâmica econômica, ao pautar a análise das regiões por sua economia, os demais elementos construtores do desenvolvimento sustentável subjazem nos itens mais modestos dos orçamentos públicos.

Os indicadores de desigualdade e de pobreza mostram que em certas regiões onde se realizaram maciços investimentos públicos e privados no passado muito pouco teria melhorado as condições de vida da maioria da população, especialmente aquela atraída pelas possibilidades de ingressar no mundo do emprego, trabalho e renda, “única forma de gerar oportunidades”. Portanto, a proposta geral do desenvolvimento territorial contava com uma referência estrangeira, europeia que, por mais de uma década, havia sido estudada e documentada por várias instituições e pesquisadores originando uma série de tentativas de “aclimatação” aos trópicos.

## A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA

Esta foi uma tarefa atribuída a uma nova secretaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, cujo secretário foi indicado pela CONTAG, principal organização social a apoiar a ideia do desenvolvimento territorial a partir de alguns elementos existentes no PRONAF, da luta pelo cooperativismo na agricultura familiar e pela ampliação de programas de base territorial – como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA-MDS-MDA), Programa de Economia Solidária (PES-MTE-MDS) e Política de Segurança Alimentar e Combate à Fome (CONSAD-MDS).

Palier e Surel (2005, p. 16) tratam a dimensão intelectual das políticas públicas como constituída por elementos cognitivos e normativos que são as “ideias”. As ideias também não dispõem de real substância para que possa facilmente ser



captada empírica e teoricamente quando se recuperam criticamente as memórias da formulação de políticas. Contudo, uma abordagem analítica cognitiva e normativa das políticas públicas poderá ajudar a identificar uma série de noções ou componentes que permitem delimitar e guiar a narrativa histórica, onde se localizam as dimensões cognitivas e normativas dos processos estudados.

Quando da concepção do PRONAT, já existiam diversas experiências de utilização da abordagem territorial. Cerca de 40 delas foram estudadas para fundamentar as modificações que viriam a serem propostas (WEIGAND JR *et al.*, 2003), com um “novo” conhecimento modificando as ideias e influenciando nos processos de decisão mostrando o quanto o elemento cognitivo pode influenciar na formulação de políticas públicas. À medida que o programa de desenvolvimento territorial foi sendo implantado e expandido em várias regiões, os diversos territórios mostraram capacidades, ritmos e resultados diferentes. Em muitos as organizações sociais presentes nos territórios passaram a levar aos colegiados as suas demandas e projetos mais ambiciosos e qualificados foram elaborados, muitos deles implantados em períodos de até três anos. Em outros, questões diversas dificultaram o andamento do processo que teve de ser retomado em novas rearticulações, replanejamento e capacitações. Dado ao aumento da escala de incidência foi possível elaborarem-se projetos de natureza comercial e agroindustrial que passaram a estruturar pequenas cadeias regionais de produtores, o que foi mais evidente nas regiões distantes dos circuitos comerciais.

Uma das linhas básicas do PRONAT é a “articulação institucional”, pois um dos principais desafios é coordenar localmente várias ações governamentais, o que somente ocorrerá à medida que outras entidades públicas, organizações sociais e setores da economia aportem suas próprias políticas e suas próprias demandas no âmbito dos territórios. Contudo, duas instituições figuram como atores presentes tanto na política para a agricultura familiar quanto para o desenvolvimento dos

territórios rurais: a CONTAG e o Governo, este representado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Palier e Surel (2005), ao abordarem o papel das instituições na análise de políticas públicas, incorporam conceitos propostos por Hall e Taylor para caracterizá-las, pois as dinâmicas institucionais são responsáveis pela criação de referências, regras, práticas e planos mentais enraizados no comportamento dos atores públicos e privados envolvidos. As instituições são portadoras de trajetórias históricas que aportam quando participam de políticas públicas, o que é relevante para identificar quais são os recursos e os constrangimentos institucionais que governam as interações no campo em que evolui a política de desenvolvimento rural sustentável, core tanto da agricultura familiar quanto do desenvolvimento territorial. No campo das organizações sociais e das instituições públicas o que havia de mais efetivo era a CONTAG, interessada em inovar na mobilização e organização econômica e política da agricultura familiar, e a nova Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, nascida ainda na fase de transição governamental das negociações em torno da participação dos principais movimentos no setor governamental correspondente.<sup>4</sup>

A formulação do PRONAT foi feita em pouco mais de seis meses, mas a sua negociação com outras instâncias de governo e com outras entidades públicas tomou cerca de três anos, abrangendo a SDT e diversos órgãos de governo, universidades públicas, governos estaduais e redes técnicas e sociais com atuação nos temas do rural. As mais de duzentas palestras realizadas entre 2003 e 2005 foram de importância capital para agregar aliados e facilitar o diálogo entre representantes de governo atuando no campo. A principal questão, que definia a parceria, era a política levar para o espaço público instituído nos territórios, os colegiados, temas para debates, consultas e articulação com as organizações e governos ali presentes.

A penetração das ideias que guiavam o desenvolvimento territorial foi razoável e algumas instituições públicas federais passaram a considerar esta estratégia na governança

dos programas que conduziam. No estado da Bahia todo o planejamento passou pelo processo de abordagem territorial. E também ocorreram resistências a abandonar a abordagem setorial em benefício de uma perspectiva integradora e transversal das políticas públicas, adotado o território como espaço privilegiado para coordenação e execução de políticas que exigissem efetivas descentralização e participação social. Por dúvida ou comodismo, o próprio Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão desistiu de avançar em uma análise territorial do Plano Plurianual (PPA), depois de um bom trabalho levado a cabo pelo CGGE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.<sup>5</sup>

Lê-se em Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 19) que “é necessário entender o fenômeno da heterogeneidade do Estado na América Latina como um processo histórico e como uma condição que compõe o cenário em que se trava a disputa pela construção democrática”.

A proposta do desenvolvimento territorial emergia também como uma inovação de tecnologia social, procurando enfrentar as limitações criticadas no chamado “localismo” e “comunitarismo” que impregnavam o “desenvolvimento local”, bastante prestigiado por correntes do pensamento social democrata. Também renascia no momento em que a ideia regionalista original de Celso Franco assomava mais uma vez, depois de desconstruída por uma ditadura e dois governos liberais, tentando resgatar uma visão desenvolvimentista tradicional, mas com sua linguagem atualizada e indicações mais precisas sobre o estado de desenvolvimento das regiões e sub-regiões, reconhecendo assim a dificuldade de atuar criteriosamente em regiões tão vastas e diversificadas como são as que, até hoje, orientam a regionalização do país. Também não prosperou, provavelmente pelo fato de que uma política de desenvolvimento regional lastreada em critérios objetivos, indicadores confiáveis e recursos orçamentários suficientes geraria um nível de transparência desconfortável para a maioria dos agentes políticos adeptos do fisiologismo e do paternalismo característicos da nossa cultura política.

O Brasil é um dos poucos países do mundo que administra suas políticas públicas para o campo rural através de dois ministérios distintos: um para o “agronegócio” e outro para o “desenvolvimento rural”.<sup>6</sup> Se para alguns isto é razão para alguma perplexidade, ao conhecer as razões a compreensão é facilitada. Os dois ministérios se explicam pelas diferenças na racionalidade das decisões, na lógica das ações coletivas e nas modalidades de influência e de interação que exerce o público atendido por cada um. A existência de dois ministérios do campo rural prende-se ao conjunto de referenciais cognitivo, às tipicidades dos interesses envolvidos e aos instrumentos políticos e operativos que cada um maneja. De fato, não existe uma só agricultura no Brasil, sempre existiram várias, mas o que mudou foi a nossa maneira de avaliar essas diferenças. Depois de infinito tempo ignorando o que existe de fato em favor de alguma idealização dominante, sempre se tratou com indiferença a diversidade, e agora surge o “outro”, também sujeito, diante de nós. E a questão agrária é uma poderosa divisora de opiniões, crenças e proposições.

O desenvolvimento das ideias, das instituições e dos interesses trouxe a necessidade de se promover a mudança institucional, com uma visão mais acurada da realidade e a pacificação dos espíritos, o que permite hoje a aceitação do que é diverso com mais autenticidade. A interdisciplinaridade se tornou o desafio contemporâneo da ciência e o conhecimento relevante passou a ser produzido segundo modelos bem mais complexos e instáveis do que a matemática. O saber tem mais vitalidade quando se aplica em um grande contingente de casos produzindo, em cada caso, um novo e inédito conhecimento. O reconhecimento do “outro”, a proximidade e a interação humanas são fundamentais ao desenvolvimento e à compatibilização dos interesses, dão sentido à cooperação e operam verdadeiros prodígios em termos de redução das desigualdades, desafio ético de toda esta Nação. Com isso o diálogo e mesmo as disputas, são mais coerentes, a governança mais efetiva, pois o olhar plural nos concede a visão do ser humano e seu entor-

no, suas relações e demandas, adequando melhor as políticas e seus instrumentos, preparando melhor os agentes públicos para a tarefa republicana de gerir um país diversificado.

## O PRONAT COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA

A abordagem territorial pode ser considerada uma política pública? Esta questão foi suscitada diversas vezes durante a elaboração do programa e durante a sua operação. Com as mudanças ocorridas, os resultados obtidos e não obtidos, ela retoma sua vigência. Ela se deve ao fato de que o programa não fora objeto de nenhum ato legal deliberado de oficialização, a não ser a sua inclusão no PPA 2004-2007. Isso se deu em função da demora em se oficializarem as mudanças promovidas pelo novo governo em diversos órgãos, pois havia resistências importantes quanto à criação de novos programas que implicassem em novas instituições, sendo que a formalização da SDT se deu apenas em 2004.<sup>7</sup>

Ao se examinar a proposta estratégica do programa verificava-se que ela não possuía contornos muito claros. Seguindo os quesitos analíticos propostos por Muller e Surel (2004), verifica-se que não existiam textos legislativos e reguladores sobre o assunto,<sup>8</sup> não existia uma estrutura ministerial especializada<sup>9</sup> e as linhas de delimitação da política não eram nítidas.<sup>10</sup> Para os autores uma política é “simplesmente uma ‘categoria analítica’: ela é o produto tanto do trabalho de construção do seu objeto pelo pesquisador, quanto da ação dos atores políticos” (MULLER; SUREL, 2004, p. 14-5).

## UM SENTIDO PARA O PRONAT

Ao final de 2002 o processo de transição de poder trouxe à equipe do governo entrante a oportunidade de dar sentido ao que havia sido acumulado no processo de elaboração da política de desenvolvimento rural ocorrida nos 24 meses anteriores no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento

Rural Sustentável, transformando uma proposta gerada durante um governo cessante, em outra que, supostamente, teria a marca de um governo popular. A proposta também convergiria para alguns interesses do movimento sindical rural e o para o equilíbrio político de posições de correntes do partido do governo, assim como dentre as organizações sociais do meio rural.<sup>11</sup> Essa proposta continha os indicativos para iniciar o processo de construção de uma política pública.

Em 2003, a proposta geral do programa continha um sentido, dado pelo desafio de promover a articulação de políticas públicas com as demandas sociais, segundo uma abordagem inovadora (BRASIL/MDA/SDT, 2005a). A intenção era a de desconcentrar as políticas públicas em termos sociais, econômicos e regionais. A formulação desta proposta seria fundamental para que fosse incluído, não sem dificuldades, no Plano Plurianual 2004-2007, assim como também pudesse viajar pelo Brasil e ser discutida com as lideranças rurais e governos, o que foi efetivamente realizado nos dois primeiros anos do governo.

O programa pretendia inovar na formulação e implantação de políticas públicas. Talvez o que o notabilizasse fosse a intenção de, reconhecendo e respeitando a diversidade, introduzir a noção de interdependência e articulação entre categorias sociais, espaços geográficos e políticas públicas. Almejava reduzir focos de tensões e abrir mecanismos de negociação onde as disputas fossem inevitáveis.

Era também clara a intenção de fortalecer as organizações sociais a partir da agricultura familiar, principalmente as federações que apoiavam a CONTAG, promovendo a criação de novas institucionalidades que facilitassem a sua inclusão social, econômica e empoderamento político. Outros elementos incorporados ao programa reforçavam o sentido pretendido, tais como o apoio ao planejamento “ascendente” e de longo prazo à gestão social, ao fortalecimento do “capital social” e a projetos “estruturantes”, controlados pelos agricultores familiares e seus representantes.

## UM QUADRO NORMATIVO DE AÇÃO PÚBLICA

Na elaboração do PRONAT foram formulados os elementos normativos, destinados recursos e estabelecido um ordenamento dos procedimentos de tal forma que se constituiu uma ordem local. As medidas concretas que foram tomadas alcançavam diversos aspectos da ação pública, com repercussões nos diversos recortes territoriais. Os recursos do componente “infraestrutura e serviços municipais” do PRONAF passaram ao controle do PRONAT, tendo seu regulamento de utilização substancialmente modificado pelo CONDRAF (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2004a). Este conselho também regulamentou alterações de composição e atribuições para criação ou reformulação dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2004b), bem como para a criação das institucionalidades territoriais que viriam a se constituir nos espaços de gestão e controle social dos territórios e principais referências do programa para a aprovação de projetos, apoio de ações e avaliação de resultados (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2005).

Foi formulado um programa de ação nacional com “áreas de resultados”, objetivos e atividades, acompanhadas de valores a serem utilizados, horas/técnico e metas concretas. Portanto, foi construído um quadro normativo de ação pública, reunindo recursos financeiros (orçamento do PRONAF e do CONDRAF), materiais e intelectuais (atores sociais e técnicos de diversas organizações), além de dispositivos reguladores que se constituiriam em um dado novo para os tomadores de decisão (MULLER; SUREL, 2004, p. 16).

## UMA EXPRESSÃO DO PODER PÚBLICO

O programa se constituía como uma expressão do poder público, compreendendo elementos de decisão “mais ou menos autoritária ou coercitiva”, mesmo que em caráter “potencial” já que muitas das decisões incidiram sobre medidas regulado-

ras, constituindo “detentores de direito” (MULLER; SUREL, 2004, p. 21). Através da constituição dos colegiados territoriais que tinham sua composição regulamentada, assumindo também o “caráter intrinsecamente contraditório de toda política” ((MULLER; SUREL, 2004, p. 20) ao propor uma estratégia de desenvolvimento territorial, integrada, articulada e democratizante, quando o ministério a que estava subordinado, e mesmo o governo, continuaria a atuar por setores, segmentando políticas para a “agricultura familiar” e para a “reforma agrária”.

Foram feitos grandes esforços para reduzir esta contradição, especialmente no sentido de enfatizar o caráter multissetorial e multidimensional do desenvolvimento, o que, para a maioria das estruturas governamentais é algo incompreensível, já que todas as políticas, estruturas públicas, recursos e instrumentos de ação são setoriais, aspecto permanentemente criticado, mas de complexa abordagem no meio governamental. Ou seja, é muito raro que políticas públicas, mesmo sob uma mesma coordenação ministerial, conversem, troquem experiências e desenvolvam ações integradas. No governo, neste sentido, há muito mais conflito e competição do que cooperação. Isso fica patente quando se verifica que iniciativas promissoras, como a Câmara Interministerial de Coordenação do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional e os estudos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) sobre a “dimensão territorial do PPA” foram secundarizados quando das mudanças ministeriais entre o primeiro e segundo mandato do governo Lula.

## AS QUESTÕES ORÇAMENTÁRIAS

Segundo Muller e Surel (2004, p. 26),

Quando se procura avaliar a ação do Estado num setor determinado, somos tentados a nos ater a um indicador orçamentário e, particularmente, a considerar que uma política será tanto mais importante – ou tanto mais eficaz – quanto mais elevados forem os créditos que lhe são destinados.



Mas o impacto de uma política não é necessariamente proporcional às despesas que ela ocasiona (Idem, p. 27), o que somente poderá ser verificado quando for realizada uma avaliação rigorosa do PRONAT e dos Territórios da Cidadania. De fato ocorre no PRONAT exatamente o que afirmam os autores citados: se constata que os “especialistas” ou os profissionais de um setor tenderão com frequência a substituir os indicadores de meios por indicadores de resultados, porque sua capacidade de influência está diretamente ligada à dimensão desses meios (MULLER; SUREL, 2004, p. 27).

Caso apliquemos o critério dos meios, o PRONAT poderia ser considerado uma política relativamente importante, considerando que ele inspirou a criação do programa Territórios da Cidadania, onde os recursos que passaram a ser destinados aos territórios foram sensivelmente aumentados. Quanto à sua importância pelo critério de resultados, somente avaliações feitas durante e depois da implantação de projetos poderá mostrar se seus propósitos efetivamente se confirmaram, levando a uma melhoria das condições de vida das populações alvos da política.

Outras políticas, especialmente as de caráter regulatório, têm custos relativamente pequenos frente aos resultados que obtém, sendo as preferidas quando as condições em que atuam e os atores envolvidos buscam apenas segurança jurídica e administrativa para atuar. O PRONAT combina o caráter distributivo ao regulatório, mas também pretende ser um programa que facilite a aprendizagem política, alcançando atores sociais e agentes públicos, o que pode torná-lo um novo referencial para ações governamentais que visam corrigir situações sociais indesejáveis através de soluções adequadas a cada situação.

## A DIMENSÃO SIMBÓLICA

De acordo com Muller e Surel (2004, p. 28), há que se considerar ainda a dimensão simbólica de que se reveste a política pública, pois ela influi diretamente na construção

de imagens do mundo que modificam a representação que os atores fazem do seu ambiente.

Um elemento diferenciador do programa, por certo controverso, foi o emprego de um conceito de identidade territorial para diferenciá-lo de outras políticas que usam o território como uma plataforma de execução de ações. Atribui-se ao território a identidade territorial foi intencionalmente utilizada para incentivar o protagonismo social. Ela deve ser reconhecida coletivamente e pode se expressar, no começo, apenas como uma denominação para o território. Como identidade, ela teria um componente simbólico na visão que os indivíduos têm de si mesmos e dos elementos que o aproximam, e distinguem, dos demais. Tem um sentido de pertencimento a um contexto complexo de imagens e de relações concretas.

A identidade social no sentido político se refere à classe, à posição em relação às relações econômicas e políticas em que um indivíduo se vê inserido. Uma sociedade de classes é, portanto, sob o ponto de vista político, uma sociedade de identidades. Identidades construídas pela divisão do trabalho. Já uma identidade territorial tem relações com processos históricos vivenciados por coletivos de pessoas, onde elementos permanentes<sup>13</sup> são geralmente mobilizados para dar sentido e historicidade às narrativas sociais que conformam uma identidade aceita. Esses elementos permanentes geralmente se referem às particularidades geográficas, paisagísticas e locais que orientam o sentido de pertencimento a um determinado contexto cultural com o qual cada um se identifique. A identidade pode também retratar trajetórias históricas nas quais personagens realizaram transformações sociais importantes que afetam realmente a vida de cada um e de todos.<sup>14</sup>

O fato é que a identidade somente não é capaz de operar milagres, de evitar conflitos, de assegurar a coesão. Mas o processo de reconhecimento de uma identidade coletiva é um exercício de aprendizagem social, importante para preparar outros processos que virão, e um dos elementos facilitadores seria a empatia que resulta da análise dos diversos ângulos

de um processo de desenvolvimento. Afloram aí seus sonhos, ideais e aspirações, que podem ou não coincidir com os demais, mas que demonstram como é importante para as pessoas sentirem-se protagonistas de um processo que também busca resgatar-lhes a autoestima. São possibilidades.

O esperado é que os projetos discutidos nos coletivos, nos quais diferentes interesses são expostos, gerem oportunidades de explicitar posições divergentes e convergentes, compreender e reconhecer o outro e, assim, facilitar entendimentos que podem até gerar ações coletivas importantes. Estes elementos têm, atualmente, uma base empírica dispersa que não foi submetida a análises mais estruturadas e fundamentadas que possam revelar como questões simbólicas podem ser efetivas para encaminhar soluções práticas para os problemas de parte de uma população, refletindo positivamente sobre todos os demais.

A identidade territorial pode parecer como algo “forte” e de imediato reconhecimento pelos atores sociais.<sup>15</sup> Nesses casos ela parece mais ligada aos processos sociais iniciados mais remotamente, onde fatos históricos marcaram a ocupação do território. Também as características geográficas quando muito marcantes e conhecidas, são elementos determinantes de uma identidade explicitada com menor dificuldade. Em outros territórios a denominação foi menos elaborada tanto por falta de elementos “fortes” a considerar quanto por divergências de difícil solução, quando se buscava, de fato, apenas um “denominador comum”.<sup>16</sup>

## REFLEXOS NA LUTA POLÍTICA NOS MUNICÍPIOS

Uma decisão de importantes consequências foi a que alterou a escala de atuação do programa de investimentos em infraestrutura e serviços municipais, regulamentando seu funcionamento no nível territorial. Este fato praticamente excluiu os Conselhos Municipais e, assim, o poder dos prefeitos e dos agentes técnicos que manejavam com as decisões dos conselhos em cada município. Os conselhos municipais foram criados por

exigência do PRONAF, mas sem a obrigação de que houvesse equilíbrio entre a representação social e o poder público que, legitimado, o usava para as práticas políticas comuns. A participação e o controle social se restringiam, na maioria dos casos, a referendar decisões do Prefeito, fosse por simples subordinação política, troca de favores e interesses, ou pela reduzida capacidade de formular alternativas aos projetos que aliavam o poder político à razão técnica (ABRAMOVAY R., 2001).

A submissão das decisões do conselho aos critérios políticos do executivo municipal impedia que segmentos sociais “não alinhados” pudessem ver seus interesses atendidos, ampliando o desequilíbrio dentre os oponentes na luta política municipal, geralmente representantes dos partidos que apoiam o prefeito e os seus contrários. Essa disputa põe em confronto os interesses de diferentes classes sociais, aninhadas em grupos partidários mais conservadores e em partidos cuja base repousa nos movimentos sociais e organizações progressistas. Portanto, a criação dos colegiados territoriais alterava as relações de poder, pois o recorte territorial não é objeto de disputas eleitorais e o poder político municipal se vê diluído em um grupo mais heterogêneo de atores. Além disso, os colegiados deviam manter equilíbrio numérico entre representações da sociedade civil e do governo, o que aumenta as possibilidades dos agricultores familiares mobilizados pelos movimentos sociais verem seus projetos contemplados. Isso levou a que, em alguns casos, apenas representantes da sociedade civil aceitassem participar dos colegiados, o que é de todo inconveniente para os objetivos do programa.

## A APRENDIZAGEM POLÍTICA

Um dos objetivos mais ambiciosos do PRONAT reside na hipótese de que o programa possa funcionar como um laboratório de tecnologias sociais em escala real, mediante a aplicação controlada de conhecimentos gerados em várias experiências e em diversos níveis, ocorridas no Brasil e

no exterior, assim como de análises e propostas fundamentadas em conceitos teóricos, o que validaria, ou não, um novo conjunto de valiosos conhecimentos e se constituiria em um amplo processo de aprendizagem política. Isso parece ter se dado, ao menos em parte, face aos resultados colhidos por ocasião do I Salão dos Territórios Rurais (2006) e a ambiciosa programação do segundo evento, programado para os próximos dias.

Na realidade, atualmente a abordagem territorial está presente em certo número de políticas públicas sem que elas sejam, necessariamente, inspiradas no PRONAT. A única onde esta fundamentação é evidente é o Programa Territórios da Cidadania. Contudo, por pretender uma cobertura nacional, pluralidade de atores e mudanças sociais duradouras, o PRONAT tem conseguido servir de referência para outros programas e mesmo para estratégias de alguns governos estaduais, pois apresenta algumas características que não haviam sido exercitadas em grande escala. Dentre elas um processo de sensibilização, comunicação e mobilização que implica na construção de um conhecimento coletivo sobre o território quando os atores são incitados a criar soluções para os problemas identificados, sendo escolhidas aquelas que atendam aos critérios por eles mesmos decididos.

Dependendo da sua gestão, o programa pode também merecer a credibilidade dos atores sociais e se tornar um input de uso continuado, até que as mudanças previstas possam ocorrer. E os outputs deste processo, que são diversos, podem trazer uma mudança cognitiva dos atores, bem como a consolidação de uma disposição participativa, que compreende que a satisfação de interesses pessoais, mas que está vinculada a satisfação de interesses coletivos e, com isso, o programa atinge plenamente um dos seus mais valiosos objetivos. Portanto, em tese, o processo participativo é também educativo e voltado para um esforço coletivo de mediação de conflitos, mesmo que isto seja alcançado a médio e longo

Pelo lado dos gestores públicos a estratégia territorial parece fazer mais sentido quando existe certo comprometimento com resultados mais duradouros do que com o atendimento de metas de curto prazo. Os gestores também aprendem com o processo, especialmente quando se colocam como facilitadores das mudanças e buscam flexibilizar regras para acolher soluções produzidas frente às questões específicas. Sem dúvida é um processo que exige muito mais de coordenação e habilidade política do que, propriamente, de autoridade e conhecimentos técnicos.

Parece que, reconhecendo o potencial inovador da proposta de desenvolvimento territorial, e a provável eficácia do método proposto, o governo federal criou um programa que viria a enfrentar as limitações inerentes ao tratamento setorial dado às políticas públicas, usando uma estratégia semelhante ao do PRONAT e baseando-se na aprendizagem política que ele tem proporcionado a mais de uma centena de coletivos incumbidos da gestão social do programa. Este programa, “territórios da cidadania”, coordena a execução de quase duas centenas de ações públicas tendo por referência os territórios apoiados pelo PRONAT, fortalecendo e diversificando os colegiados, apoiando ações em diversas áreas, com repercussões em um conjunto mais amplo da população, o que viria a interessar os Prefeitos Municipais, que haviam se desinteressado de participar dos colegiados.

## CONCLUSÃO

A política de fortalecimento da agricultura familiar já é uma política consolidada. Recentemente a política de ATER (assistência técnica e extensão rural) foi instituída como um serviço público obrigatório aos agricultores familiares. Isso foi um importante passo na direção de um sistema público de apoio técnico e gerencial à agricultura familiar que poderá ajudar a introduzir inovações e maior sustentabilidade ao setor. O CONDRAF planeja realizar a II

Conferência sobre desenvolvimento rural, provavelmente visando avançar no andamento da apreciação da matéria pelo Congresso Nacional.

A política de desenvolvimento territorial não foi definitivamente instituída, sendo uma política de (um?) governo que pode retroagir, caso não renove o apoio recebido do governo federal. É preciso que o Ministério do Planejamento retome o assunto e passe a internalizar a dimensão territorial no plano plurianual, única maneira de uma nova estratégia de governança de políticas de desenvolvimento ter consequências práticas, inclusive cognitivas. O próprio MDA precisa compreender melhor esta política e articulá-la com outras que conduz, porque isso na prática já acontece.

É necessário que se estimulem trabalhos de análise dos resultados alcançados pelo programa de desenvolvimento territorial da SDT e pelo programa territórios da cidadania, da Casa Civil, manejado pelo MDA. Seria conveniente que se estudasse uma melhor inserção institucional do desenvolvimento territorial para que diversas outras políticas utilizassem dos seus recursos para alcançarem maior efetividade na execução.

Como avanço fica a institucionalidade formada a partir dos atores sociais nos territórios que conformam hoje uma rede nacional de interação dos colegiados territoriais. Mas sem estímulos esta rede tende a se esgarçar e ser absorvida por outras novidades. Ela tem a possibilidade de, rapidamente, operar políticas públicas na ponta do sistema, pois os colegiados são conformados por entidades públicas e organizações da sociedade, com capacidade técnica e gerencial bastante mais desenvolvidas do que há poucos anos atrás.

Finalmente espera-se que os resultados a serem colhidos pelo sistema de acompanhamento formado pela SDT e diversas universidades públicas que participam de um projeto nacional apoiado pelo CNPq, para apoio aos territórios rurais, sejam produtivos em termos de conhecimentos e informações que ajudem a aperfeiçoar a política e a ação governamental nos territórios rurais.

## THE CONSTRUCTION OF ONE DEVELOPMENT POLITICS: THE RURAL TERRITORIES OF BRAZIL

*Abstract: the "territorial approach" emerged as an institutional innovation promising for the management of public policies of development. In 2003, the Brazilian government has decided to apply a number of concepts in programs of sustainable development and has drawn up a specific federal program to articulate it. This article deals with some of its aspects, in particular with regard to its nature to be a consolidated public policy.*

*Keywords: Public policy. Rural development. Territories.*

### Notas

<sup>1</sup> Para informações mais completas visite o site <http://www.bresserpereira.org.br> onde um dos mais importantes personagens do processo registra diversos documentos pertinentes.

<sup>2</sup> Para melhores informações consulte [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_pt.htm).

<sup>3</sup> <http://www.contag.org.br/>

<sup>4</sup> A efetiva participação de outras unidades do MDA deverá ser avaliada em outro momento.

<sup>5</sup> Para conhecer os estudos produzidos neste trabalho visite <http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=181&sec=10>

<sup>6</sup> Sem entrar na polêmica das definições do que seja “desenvolvimento rural”, assume-se aqui que ele pertence mais ao campo social do ao campo econômico, embora um não prescindia do outro.

<sup>7</sup> A criação da SDT ocorreu oficialmente pelo Decreto n. 5.033, de 05/04/2004.

<sup>8</sup> De fato, antes de 2003, as referências a “território” remetiam aos conceitos de região, às questões de identidade étnica e à defesa da soberania.

<sup>9</sup> O MDA só admitia atuar em dois setores: agricultura familiar e reforma agrária. Entretanto, coordena uma institucionalidade política de articulação com a sociedade política denominado “Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF”. Não menciona “desenvolvimento rural” nem “territorial” em nenhum momento como um dos seus objetivos.



- <sup>10</sup> Deliberadamente o programa não definia seus limites com precisão porque pretendia ser absorvido, como estratégia, por diversas outras políticas de interesse do desenvolvimento rural, o que, em parte, aconteceu de fato.
- <sup>11</sup> A CONTAG se fragmentara em duas correntes: a que ela própria liderava e aquela que surgira no sul do país como uma federação de trabalhadores da agricultura familiar (FETRAF), que disputava o apoio de federações estaduais e sindicatos municipais, além do próprio movimento de inspiração camponesa (Via Campesina), ao qual se filiara o MST. Estas correntes disputavam as indicações de gestores públicos (secretários e diretoria do INCRA) no MDA.
- <sup>12</sup> Denominação genérica adotada pelo PRONAT já que era possível que instituições já existentes assumissem as responsabilidades previstas. Posteriormente passaram a ser denominadas de “colegiados de desenvolvimento territorial” ou “colegiados”, com a sigla CODETER, podendo ter perfis diversos, conforme as deliberações locais.
- <sup>13</sup> Zona da Mata, Sertão (...), localização em bacias hidrográficas, serras etc.
- <sup>14</sup> Do Contestado, da Reforma, das Missões.
- <sup>15</sup> Quando se refere a um lugar especial com história e tradição, que foi fisicamente ocupado, socialmente transformado, mas que também marcou, identificou as pessoas que vivem nele.
- <sup>16</sup> Geralmente regiões de ocupação mais recente que optaram por localizar geograficamente utilizando apenas os pontos cardeais, à maneira das regionalizações mais comuns ou, ainda utilizando-se da denominação de um só município, que parece representar toda a região que polariza.

#### Referências

ABRAMOVAY, R. (2001). Conselhos além dos limites. Acesso em: 07 de abril de 2011, disponível em: SCIELO: [www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a11.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a11.pdf)

ABRAMOVAY, R. (2003 A). Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte. Fortaleza: IICA-SDT. Fortaleza, 2003.

ABRAMOVAY, R. (2003 B). O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

AQUINO, J. R., & SCHNEIDER., S. (10 de 11 de 2010). I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Acesso em: 3 de março de 2012, disponível em: UFRN/CCHLA: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/>

(DES)CAMINHOS%20DA%20POL%C3%8DTICA%20DE%20CR%C3%89DITO%20DO%20PRONAF%20NA%20LUTA%20CONTRA%20A%20POBREZA%20E%20A%20DESIGUALDADE%20SOCIAL%20NO%20BRASIL%20RURAL.pdf

AVRITZER, L. (2006). Orçamento participativo e teoria democrática: um balanço crítico. Acesso em: 10 de 05 de 2011, disponível em: Biblioteca Democracia Participativa: [http://www.democraciaparticipativa.org/pg\\_biblioteca.html](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_biblioteca.html)

BARREIRA, C. (1999). Crônica de um massacre anunciado: Eldorado do Carajás. São Paulo em Perspectiva, 13(4), 136-143.

BRANDÃO, C. A. (2004). Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 107, 57-76.

BRASIL/MDA/CONDRAF. (16 de 02 de 2004a). Resolução do CONDRAF, n. 37. Acesso em: 05 de março de 2012, disponível em: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/index.php?scid=1585>

BRASIL/MDA/CONDRAF. (16 de 09 de 2004b). Resolução do CONDRAF, n. 48. Acesso em: 16 de maio de 2011, disponível em: Portal do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/index.php?scid=1585>

BRASIL/MDA/CONDRAF. (2005). Resolução do CONDRAF, n. 52. Acesso em: 16 de maio de 2011, disponível em: Portal do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/index.php?scid=1585>

BRASIL/MDA/SDT. (2005a). Documento Institucional n. 1 – Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília: SDT.

COUTO E SILVA, A. d. (2009). Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado, n. 16 – dez 2008/jan/fev 2009 – Salvador-Bahia, 01-33.

CRUZ, A. B., CARUSO, F., & MONTEIRO, J. (2007). Constituição cidadã Documento símbolo da restauração da democracia no Brasil completa duas décadas. Agenda 2008 – Eclética. PUC-Rio Digital, 41-44.

DAGNINO, E. (2004). Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: A. ( GRIMSON, La cultura en las crisis latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso.

DAGNINO, E. (2004 a.). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: (Daniel Mato, Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización (pp. 95-110). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.

DAGNINO, E., OLVERA, A., & PANFICHI, A. (2006). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo – Campinas: Paz e Terra – UNICAMP.

DEL GROSSI, M., CAMPANHOLA, C., & GRAZIANO DA SILVA, J. (2001). O FIM DO ÊXODO RURAL? Projeto Rurbano – Fase III. IE/ UNICAMP, Campinas-SP.

FAO/DDR. (2005). Uma estratégia para o desenvolvimento rural: desenvolvimento territorial participativo e negociado. Roma. Acesso em: 11 de 09 de 2010, disponível em: [http://www.fao.org/sd/dim\\_pe2/docs/pe2\\_050402d1\\_pt.pdf](http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_pt.pdf)

FLEXOR, G., & LEITE, S. (2006). Análise de Políticas Públicas: breves considerações teórico-metodológicas. Relatório de Pesquisa (parte) “Avaliando a gestão de políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers”. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ - CNPQ.

GRAZIANO DA SILVA, J., & CAMPANHOLA, C. (2004). O novo rural brasileiro: novas atividades rurais, vol. 6. Embrapa. Informação Tecnológica, 01-44.

HALL, P., & TAYLOR, R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. Tradução de Gabriel Cohn. Acesso em: 21 de setembro de 2009, disponível em: Scielo – Lua Nova: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>

LASWELL, H. (1958). Politics: Who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books.

LESSA, R. (2011). O Campo da Ciência Política no Brasil: uma aproximação construtivista. Revista Estudos Hum(e)anos. ISSN 2177-1006, n. 2.

MATTEI, L. (2006). Produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. SOBER.

MATTEI, L. (2001). Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados. Acesso em: 11 de 09 de 2010, disponível em: EMBRAPA: <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/trabalhosbsp3.pdf>

MULLER, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. Revue Française de Science Politique, 50(2), 189-207.

MULLER, P., & SUREL, Y. (2004). A análise de políticas públicas. Pelotas: EDUCAT.

PALIER, B., & SUREL, Y. (2005). Les “Trois I” et l’analyse de l’état em action. *Revue française de science politique*, vol. 55, n. 1, 8.

PAULA, A. P. (2005). Administração Pública Brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE*, vol. 45, n. 1, 36-49.

POCHMANN, M. (1998). Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. *Ensaio FEE*. v. 19, n. 1. Porto Alegre, pp. 125-155.

ROSE, R., & DAVIES, P. (1994). *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*. New Haven and London: Yale University Press.

ROVER, O. (2010). Gestão política e desenvolvimento no Oeste de Santa Catarina. *Cadernos do CEOM*. Ano 22, n. 30. Políticas Públicas: memórias e experiências, 102-117.

SANTOS, M. (2000). *Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record.

SCHNEIDER, S., MATTEI, L., & CAZELLA, A. A. (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: S. e. SCHNEIDER, Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural, (pp. 21-50). Porto Alegre: UFRGS.

SCOTT, J. (2000). Rational Choice Theory. In: A. H. G. Browning, *From understanding Contemporary Society: Theories of The Present*. London: Sage Publications.

SILVA, B. G. (2008). *A Marcha das Margaridas: resistências e permanências*. (Dissertação de Mestrado em Sociologia). Brasília: UnB.

SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista “Sociologias”*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, 20-45.

TAPIA, J., & GOMES, E. (2009). Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Revista de Sociologia Tempo Social (USP)* v. 20, n. 1, 239-264.

TINOCO, D. d. (2010). Análise Sequencial de Políticas Públicas nas abordagens da Ciência Política e da Gestão (Management). *CADERNOS EBAPE. BR*, v. 8, n. 1, artigo 11, Rio de Janeiro, 184-197.

VEIGA., J. E. (2004). A atualidade da contradição urbano-rural. In: S. d. Bahia, *Análise Territorial da Bahia Rural. Série Estudos e Pesquisas* n. 71. Salvador. Bahia: SEP.

WEIGAND JR, R., VIANA, C. F., SHIKI, S. d., DUNCAN, M., & ENÉIAS, L. (2003). Experiências brasileiras de desenvolvimento territorial rural sustentável. I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia. Fortaleza: MDA – CONDRAF – IICA.