

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO,**  
**AGRICULTURA E SOCIEDADE.**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE.**  
**CPDA**

**TESE**  
**DOUTORADO**

Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes.

**MARCELO DUNCAN ALENCAR GUIMARÃES**

**2013**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE.**

**CPDA**

**DESENVOLVIMENTO RURAL: TERRITÓRIOS E REDES.**

**MARCELO DUNCAN ALENCAR GUIMARÃES**

**Sob a orientação do Professor**

**Dr. Jorge Osvaldo Romano**

Tese submetida a exame como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro – Seropédica – Rio de Janeiro

Junho, 2013

Ficha Catalográfica

307.1412981  
G963d  
T

Guimarães, Marcelo Duncan Alencar.

DESENVOLVIMENTO RURAL: TERRITÓRIOS E REDES /  
MARCELO DUNCAN ALENCAR GUIMARÃES, 2013.

262 f.

Orientador: Jorge Osvaldo Romano.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do  
Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e  
Sociais.

Bibliografia: f. 238-259.

1. Políticas públicas - Teses. 2. Desenvolvimento rural – Teses. 3. Territórios rurais – Teses. 4. Brasil – Teses. I. Romano, Jorge Osvaldo. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO – UFRRJ

ICHS - DDAS

Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA.

**Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes**

(Marcelo Duncan Alencar Guimarães)

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências.

TESE APROVADA em 21 / junho / 2013

---

Prof. Dr. Jorge Osvaldo Romano. UFRRJ (Orientador)

---

Dr<sup>a</sup>. Cristhiane Oliveira da Graça Amâncio. EMBRAPA

---

Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei. UFSC

---

Prof. Dr. Nelson Giordano Delgado. UFRRJ

---

Prof. Dr. Georges Gérard Flexor. UFRRJ

Suplentes

Prof. Dr. César Augusto Da Ros e Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Mireya Eugenia Valencia

**... MAS, DE FATO, EU SÓ QUERIA QUE  
MEUS PENSAMENTOS NÃO MORRESSEM COMIGO.**

**ALBERT HIRSCHMAN**

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais, Cybele e Narciso.

Às minhas filhas Gabriela, Carolina, Marina e ao meu filho Gabriel.

Ao meu genro Patrick.

A vocês dedico o significado deste trabalho.

Aos meus netos Manoela, Santiago e Clarice, minhas esperanças e amor.

## AGRADECIMENTOS

Aos amigos e amigas que me acompanharam, de perto e de longe, nestes tempos de sacrifícios e de superação;

A todos que em todos os tempos, colaboraram para a minha formação humana, intelectual e profissional;

Ao Professor Jorge Romano por todo o apoio que me foi oferecido nos estudos e na elaboração deste trabalho final;

Aos companheiros e companheiras da Extensão Rural que seguem lutando por um futuro melhor para as famílias rurais do nosso Brasil;

Aos colegas da UFRRJ pelo incentivo, críticas e sugestões;

À todos que me apoiaram moralmente nesta empreitada;

À Kátia pela sua compreensão e companheirismo;

Sempre serei muito grato a todos.

## BIOGRAFIA

Marcelo Duncan Alencar Guimarães nascido a 09 de fevereiro de 1948 em Niterói – RJ, filho de Cybele de Carvalho Duncan (1913-2001) e George Narciso Alencar Guimarães (1903-1969).

Cresceu na cidade do Rio de Janeiro onde estudou no Instituto Machado Leal, no Instituto Guanabara, no Colégio São José, no Colégio Pedro II e na UFRRJ (Engenharia Florestal 69-72, Mestrado, 85-88 e Doutorado 09-13).

Especializou-se em Extensão Rural na UFV em 1973 e, a partir daquele ano, atuou como extensionista rural na ACAR Minas Gerais, depois EMATER-MG em Pouso Alegre e Juiz de Fora, ingressando na EMBRATER em 1980.

A partir de 1990, com a extinção da EMBRATER, passou a atuar na área de cooperação internacional em Recursos Naturais e Ciências Ambientais, Desenvolvimento rural e territorial, trabalhando na FAO (Cabo Verde e Bolívia), na Cooperação Suíça (Cabo Verde), no PNUD (Brasil), no IICA (MERCOSUL) e, tendo sido “anistiado”, voltado a servir ao governo brasileiro no Ministério da Agricultura, no governo do Distrito Federal e no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Aposentou-se em 2009 como Engenheiro Florestal no MAPA, ano em que iniciou o curso de doutoramento na UFRRJ/CPDA. Em 2010 concorreu ao cargo de Professor Assistente em Extensão Rural e Metodologia da Ciência daquela Universidade sendo aprovado começando a lecionar em agosto daquele ano.



## RESUMO

**DUNCAN, Marcelo. Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes. 2013. 287 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2013.**

A década de 80 trouxe algumas importantes novidades para a sociedade ocidental: a doutrina neoliberal avançou para tornar-se hegemônica e reduzir a influência das ideias do estado do bem-estar social e das políticas de inspiração *keynesiana*, anunciando a globalização das economias e as necessárias reformas que ajustassem os Estados nacionais às determinações do “Consenso de Washington”. Na América latina as reformas provocaram o aprofundamento da crise social e econômica, reduzindo empregos, aumentando a pobreza e as desigualdades sociais e regionais. No Brasil o gradual encerramento do longo período de exceção institucional e o começo da reconstrução democrática possibilitaram o fortalecimento das organizações sociais e o renascimento da esperança para novas conquistas. Com isso diversas reivindicações tomaram forma de políticas públicas sendo que, no âmbito do desenvolvimento rural, além da continuidade do processo de “modernização”, iniciaram-se movimentos para fortalecer categorias sociais excluídas, como os agricultores familiares e os trabalhadores rurais sem terra. Foi então possível discutir-se o sentido tomado pelo “desenvolvimento rural” e as mudanças que deveriam ocorrer nas políticas públicas deste setor. Também a questão ambiental foi ressaltada, especialmente depois da conferência da Cúpula da Terra (Rio Eco 92) que lançou a questão da “sustentabilidade” na agenda política mundial. Durante a década seguinte os efeitos sociais do modelo neoliberal se fizeram sentir plenamente, ensejando críticas e o surgimento de propostas com visões que alteravam o foco das políticas existentes, reivindicando maior atenção com os aspectos humanistas, democráticos e participativos das políticas públicas. No Brasil se discutiam formas de melhorar a efetividade de políticas públicas que promovessem mudanças na gestão pública, na economia e nas condições de vida da população, com a redução substancial da pobreza e das desigualdades sociais e regionais. A elaboração de uma proposta de política de desenvolvimento rural sustentável se colocou como uma tarefa do governo brasileiro, tendo sido iniciada no limiar do século XXI, mas essa discussão não chegou a ser concretizada, ultrapassou o mandato do governo socialdemocrata, passando como desafio ao governo seguinte por inspiração de organizações sociais que haviam conhecido as propostas elaboradas anteriormente. Uma nova linha conceitual foi elaborada para o desenvolvimento rural, agora referido espacialmente na figura do “território”, desenvolvendo um profícuo diálogo com as instâncias acadêmicas, governamentais e da sociedade civil, chegando a uma proposta aprovada em um ciclo de conferências, que atualmente tramita no Congresso. O presente trabalho visa refletir sobre este processo em que se deu a construção dessa nova proposta de política pública e sistematizar as experiências do autor e de outros atores durante a fase de elaboração e de execução do programa e suas prováveis consequências para o avanço nos conhecimentos sobre a gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural.

**Palavras chaves:** Brasil; políticas públicas; desenvolvimento rural; territórios rurais.

## Abstracts

The 80' brought some important news for Western society: the neoliberal doctrine advanced to become hegemonic and reduce the influence of the ideas of social welfare and Keynesian-inspired policies, advertising the globalization of economies and the necessary reforms that set the national States to the determinations of the "Washington consensus". In Latin America the reforms led to the deepening social and economic crisis, reducing jobs, increasing poverty and social and regional inequalities. In Brazil the gradual closure of the long period of institutional exception and the beginning of democratic reconstruction allowed the strengthening of social organizations and the rebirth of hope for new achievements. With this various claims took the form of public policies and, in the context of rural development, as well as the continuity of the process of "modernization", began moves to strengthen social excluded categories, such as family farmers and landless workers. It was then possible to discuss the direction taken by the "rural development" and changes that should occur in public policies in this sector. Also the environmental issue was highlighted, particularly after the Earth Summit Conference (Rio Eco 92) which launched the issue of "sustainability" in the world political agenda. During the following decade the social effects of the neoliberal model if fully felt, allowing criticism and the emergence of proposals with visions that change the focus of existing policies, claiming more attention with the humanist, democratic and participatory aspects of public policies. In Brazil if discussed ways to improve the effectiveness of public policies that promote changes in public administration, economy and the living conditions of the population, with the substantial reduction of poverty and social and regional inequalities. The preparation of a proposal for a sustainable rural development policy if posed as a task of the Brazilian Government, having begun at the dawn of the 21st century, but this discussion did not come to fruition, has exceeded the mandate of the social democratic Government, passing as a challenge to the Government following by inspiration of social organizations who had known the proposals drawn up previously. A new conceptual line was drawn up for rural development, now referred to spatially in the figure of "territory", developing a fruitful dialogue with the academic, governmental bodies and civil society, a proposal adopted at a series of conferences, which currently is going through Congress. The present work aims to reflect on this process which gave the construction of new public policy proposal and systematize the experiences of the author and other actors during the drafting and implementation of the program and its likely consequences for the advancement in knowledge on the management of public policies for rural development.

**Key words:** Brazil; public policies; rural development; rural territories.

## Resumen

Los 80 trajo una noticia importante para la sociedad occidental: la doctrina neoliberal avanzada para convertirse en hegemónico y reducir la influencia de las ideas de bienestar social y políticas de inspiración keynesiana, publicidad de la globalización de las economías y las reformas necesarias que los Estados nacionales a las determinaciones del "consenso de Washington". En América Latina las reformas condujeron a la profunda crisis social y económica, reducción de empleos, aumento de la pobreza y las desigualdades sociales y regionales. En Brasil el cierre gradual del largo período de excepción institucional y el comienzo de la reconstrucción democrática permitió el fortalecimiento de las organizaciones sociales y el renacimiento de la esperanza para nuevos logros. Con esto varios reclamos tomaron la forma de las políticas públicas y, en el contexto del desarrollo rural, así como la continuidad del proceso de "modernización", comenzaron a movimientos para fortalecer las categorías excluidas sociales, tales como agricultores familiares y los trabajadores sin tierra. Entonces fue posible discutir la dirección tomada por el "desarrollo rural" y los cambios que deben ocurrir en las políticas públicas en este sector. También se destacó el tema ambiental, particularmente después de la tierra Conferencia Cumbre (Rio Eco 92) que lanzó el tema de la "sostenibilidad" en la agenda política mundial. Durante la década siguiente se sintieron los efectos sociales del modelo neoliberal si completamente, permitiendo la crítica y la aparición de propuestas con visiones cambio el enfoque de las políticas existentes, reclama más atención a los aspectos humanistas, democráticos y participativos de políticas públicas. En Brasil si discutieron formas para mejorar la eficacia de las políticas públicas que promueven cambios en la administración pública, economía y las condiciones de vida de la población, con la sustancial reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y regionales. La preparación de una propuesta para una política de desarrollo rural sostenible si se plantea como una tarea del gobierno brasileño, habiendo comenzado en los albores del siglo XXI, pero esta discusión no llegó a buen término, ha excedido el mandato del gobierno socialdemócrata, pasando como un desafío para el siguiente gobierno por inspiración de las organizaciones sociales que habían conocido las propuestas formuladas previamente. Se elaboró una nueva línea conceptual para el desarrollo rural, que ahora se refiere a espacialmente en la figura del "territorio", desarrollando un diálogo fructífero con los cuerpos académicos, gubernamentales y la sociedad civil, una propuesta aprobada en una serie de conferencias, que actualmente está pasando por el Congreso. El presente trabajo pretende reflexionar sobre este proceso que se dio a la construcción de la nueva propuesta de política pública y sistematizar las experiencias del autor y otros actores durante la elaboración y ejecución del programa y sus probables consecuencias para el avance en el conocimiento sobre la gestión de políticas públicas para el desarrollo rural.

**Palabras llaves** : Brasil; políticas públicas; desarrollo rural; territorios rurales.

## Resumé

Le 80 a apporté quelques nouvelles importantes pour la société occidentale : la doctrine néolibérale avancée à devenir hégémonique et réduire l'influence des idées de bien-être social et les politiques d'inspiration keynésienne, la mondialisation des économies et des réformes nécessaires qui défini les États nationaux sur les décisions du « consensus de Washington » de publicité. En Amérique latine, les réformes a conduit à la crise économique et sociale, réduction des emplois, accroître la pauvreté et les inégalités sociales et régionales. Au Brésil, la fermeture progressive de la longue période d'exception institutionnelle et le début de la reconstruction démocratique a permis le renforcement des organisations sociales et de la Renaissance de l'espoir pour de nouvelles réalisations. Avec cette diverses revendications ont pris la forme de politiques publiques et, dans le cadre du développement rural, ainsi que la continuité du processus de «modernisation», a commencé à se déplace pour renforcer les catégories exclues sociales, telles que les exploitations agricoles familiales et les travailleurs sans terre. Il est alors possible de discuter de l'orientation prise par le « développement rural » et les changements qui devraient se produire dans les politiques publiques dans ce secteur. Aussi la question environnementale a été soulignée, en particulier après la terre Conférence au sommet (Rio Eco 92) qui a lancé la question de la « durabilité » dans l'agenda politique mondial. Au cours de la décennie suivante les effets sociaux du modèle néolibéral si pleinement ressenti, permettant à la critique et l'émergence de propositions avec les visions de ce changement, la mise au point des politiques existantes, réclamant plus d'attention aux aspects humanistes et démocratiques et participatives des politiques publiques. Au Brésil si ont discuté des moyens d'améliorer l'efficacité des politiques publiques qui favorisent les changements dans l'administration publique, l'économie et les conditions de vie de la population, avec l'importante réduction de la pauvreté et les inégalités sociales et régionales. La préparation d'une proposition pour une politique de développement rural durable si posé comme une tâche du gouvernement brésilien, après avoir commencé à l'aube du XXIe siècle, mais cette discussion n'est pas venu à maturité, a dépassé le mandat du gouvernement social-démocrate, en passant comme un défi à la suite de la gouvernement par l'inspiration d'organisations sociales qui avaient connu les propositions formulées précédemment. Une nouvelle ligne conceptuelle a été élaborée pour le développement rural, désormais dénommé spatialement dans la figure de «territoire», développer un dialogue fructueux avec les organismes universitaires, gouvernementaux et la société civile, une proposition adoptée à une série de conférences, qui actuellement est en passant par le Congrès. Le présent travail a pour objectif de réfléchir sur ce processus qui a donné à la construction de la nouvelle proposition de politiques publiques et systématiser les expériences de l'auteur et d'autres acteurs au cours de l'élaboration et la mise en œuvre du programme et de ses conséquences probables pour l'avancement des connaissances sur la gestion des politiques publiques pour le développement rural.

**Mots clés:** Brésil; politiques publiques ; developement rural ; territoire rural.

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 01: Inflação brasileira. Variação anual (TI) e diferença quanto à taxa de juro (TJ) máximo do SNCR– 1970 a 1989. .... | 30  |
| Quadro 02: Evolução da população segundo local de residência. ....   | 48  |
| Quadro 03: Avanços no IDHM e população rural por estado. ....  | 65  |
| Quadro 04: Evolução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil entre 95/05. ....                                     | 66  |
| Quadro 05: Síntese das visões sobre territórios colhidas na literatura consultada (*). ....                                  | 123 |
| Quadro 06: Critérios para tipificação das microrregiões. ....  | 125 |
| Quadro 07: Microrregiões “rurais” do Brasil. ....  | 125 |
| Quadro 08: Metas projetadas segundo critérios estatísticos anteriores às negociações nos estados e microrregiões. ....       | 127 |
| Quadro 09: Metas por após ajustes negociados com os governos e organizações sociais. ...                                     | 128 |
| Quadro 10: Quadro referencial para apoio ao desenvolvimento territorial. ....  | 216 |
| Figura 01: Sistema de Gestão Estratégica – PRONAT – SDT/MDA. ....  | 230 |
| Figura 02: Sistema de Informações Territoriais – PRONAT – SDT/MDA. ....  | 230 |
| Figura 03: Origens do programa Territórios da Cidadania .....  | 235 |
| Figura 04: Fluxo de Gestão do PTC. ....  | 238 |

## LISTA DE ABREVIACÕES.

- ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural.
- ASSOCENE – Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste.
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe.
- CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável.
- CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (posteriormente Sustentável).
- CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (até 2003).
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.
- CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (após 2003).
- CONSAD – Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento.
- CONTAG – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura.
- DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.
- FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- FETRAF – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar.
- FGV – Fundação Getúlio Vargas.
- I CNDRSS – I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento.
- MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- MEC – Ministério da Educação.
- MI – Ministério da Integração Nacional.
- MinC – Ministério da Cultura.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente.
- MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.
- MTE – Ministério do Trabalho e Emprego.
- OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.
- ONU – Organização das Nações Unidas.

PDBR – Política de Desenvolvimento do Brasil Rural.

PDRI – Projeto Desenvolvimento Rural Integrado.

PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

PNAS – Proceedings of the National Academy of Sciences of United States of America.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PPA – Plano Plurianual (do Orçamento Federal)

PROCERA – Programa de Crédito para a Reforma Agrária.

PROINFRA – Programa de Financiamento da Infraestrutura dos Territórios Rurais.

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais.

PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Agricultura.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTC – Programa Territórios da Cidadania.

SAF – Secretaria de Agricultura Familiar.

SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural (MAPA, extinta).

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

SIBRATER – Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural.

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural.

UNCED – Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

UNICAFES – União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária.

## SUMÁRIO

|   |      |
|---|------|
| Desenvolvimento rural: territórios e redes / Marcelo Duncan Alencar Guimarães, 2013. .... | ii   |
| Dedicatória .....   | i    |
| Agradecimentos.....   | ii   |
| Biografia.....  | iii  |
| Resumo .....  | iv   |
| Lista de quadros e figuras.....   | viii |
| Lista de abreviações. ....  | ix   |
| Sumário.....  | xi   |
| Apresentação.....   | 1    |
| Introdução, metodologia e fontes.....   | 4    |
| CAPÍTULO I: Conceitos e Controvérsias.....  | 11   |
| 1 Desenvolvimento e Desenvolvimento rural.....  | 11   |
| 2 Desenvolvimento e Pobreza.....  | 26   |
| 3 Desenvolvimento Sustentável.....  | 49   |
| 4 Ruralidade e Desenvolvimento .....  | 57   |
| 5 Desigualdade e Exclusão social .....  | 68   |
| 6 Participação Social.....  | 71   |
| 7 Atores e Espaços públicos .....   | 80   |
| CAPÍTULO II: Políticas Públicas e Desenvolvimento .....                                   | 93   |
| 1 Análise de Políticas Públicas.....  | 93   |
| A. O Enfoque Neoinstitucional .....   | 97   |
| B. A Análise de Setor .....   | 99   |
| C. A Abordagem Cognitiva.....   | 101  |
| 2 Identidade, Capital Social e Desenvolvimento.....                                       | 102  |
| 3 Territórios e Territórios rurais.....   | 113  |
| 4 Abordagem Territorial.....  | 129  |
| 5 Gestão Territorial e Governança .....   | 131  |
| CAPÍTULO III: Algumas Referências empíricas.....  | 150  |
| 1 A Transição Política .....  | 150  |
| 2 A Experiência da União Europeia .....   | 153  |
| 3 Os Estudos da OCDE .....  | 156  |



|    |  |     |
|----|--|-----|
| 4  | Os Estudos Brasileiros e Latino-americanos.....                | 157 |
| 5  | A Experiência do CNDRS (CONDRAF) .....                         | 166 |
| 6  | A Transição da Política (2002-2003).....                       | 169 |
| 7  | O “mapeamento” dos Territórios Existentes .....                | 172 |
| 8  | O Projeto Umbuzeiro.....                                       | 177 |
|    | CAPÍTULO IV: O Processo de construção da política .....        | 182 |
| 1  | Formação da Equipe Técnica.....                                | 182 |
| 2  | Redes e Políticas Públicas.....                                | 187 |
| 3  | Um Sentido para a Política de Desenvolvimento Territorial..... | 209 |
| 4  | Um Novo Quadro Normativo de Ação Pública.....                  | 212 |
| 5  | Uma Expressão do Poder Público.....                            | 217 |
| 6  | As Questões Orçamentárias .....                                | 217 |
| 7  | A Dimensão Simbólica .....                                     | 218 |
| 8  | Institucionalidades .....                                      | 220 |
| 9  | A Luta Política dos Municípios.....                            | 224 |
| 10 | A Aprendizagem Política.....                                   | 225 |
| 11 | Os Territórios de Identidade .....                             | 226 |
| 12 | Os Territórios da Cidadania .....                              | 231 |
|    | Conclusões.....  | 240 |
|    | Bibliografia.....  | 252 |
|    | Notas.....   | 273 |

## APRESENTAÇÃO

Ao iniciar o planejamento desta pesquisa, ou mesmo antes, ao me preparar para os exames de acesso ao curso de doutoramento do CPDA, fui encorajado pelas palavras que recolhi em Albert Hirschman no seu livro “Estratégia do Desenvolvimento Econômico” (prefácio), aonde ele menciona a curiosidade que sentia por encontrar explicações convincentes a respeito da sua própria experiência de vida.

Respeitadas as devidas proporções, também me senti atraído, mais que isso, desafiado, pela possibilidade de compreender melhor o que, como e porque havia acontecido a construção de uma política pública em que estive presente e profundamente envolvido. Sem os recursos intelectuais do inspirado pensador e economista, mas munido de uma grande vontade de descobrir algumas respostas para minhas perguntas, assumi o risco de voltar, em vários sentidos, a viver a experiência dos territórios rurais.

De fato, eu desejava entender e, se possível explicar, como se chegara a uma proposta que viria a ser acolhida por diversas organizações sociais que atuavam junto aos agricultores familiares, tendo sido apoiada e mesmo adotada por diversas entidades públicas e até mesmo governos estaduais inteiros, como no caso da Bahia.

Como explicar que o conjunto de ideias que ordenou a proposta de “desenvolvimento territorial” possa ter servido de inspiração e formato de um programa da agenda política do governo federal que, inicialmente, havia sido referido como “PAC-Rural”, denominado “Territórios da Cidadania”, que trouxe esperanças para a população rural de regiões onde predominavam agricultores familiares, dirigindo investimentos fundamentais para os territórios considerados “mais pobres”. Desnecessário explicar que essas regiões abrigam a maioria da população rural brasileira e carecem de serviços públicos e infraestruturas públicas que apoiem o seu próprio desenvolvimento.

Talvez pela primeira vez a pobreza e a exclusão pudessem ser encaradas como oportunidades de transformação social e redução das desigualdades, iniciando o resgate da imensa dívida social deixada para trás por políticas que privilegiavam classes sociais, regiões e atividades elegendo-as como motores do crescimento econômico e principais caminhos de um suposto desenvolvimento nacional. Manejando com instrumentos e recursos já existentes, diversos ministérios foram convocados a destinar partes variáveis dos seus orçamentos descentralizados para unidades territoriais e não apenas, como de hábito, para este ou aquele segmento social, município ou setor produtivo.

A estruturação dos territórios rurais “de identidade” incluía mecanismos de governança por institucionalidades políticas denominadas genericamente de “colegiados territoriais” que viriam a cumprir uma série de ciclos de planejamento e gestão de investimentos públicos e privados no sentido de dar substância a propostas geradas a partir da participação e do protagonismo da sociedade civil, cabendo às políticas públicas coadjuvar o processo como recurso institucional, econômico e normativo para a realização de inúmeras iniciativas coletivas de interesse público. Procurava-se superar certa visão clientelista e “compensatória” para uma perspectiva de protagonismo social e desenvolvimento sustentável.

Isso elevou o total de recursos do orçamento federal para a casa do bilhão de reais ao ano, em contraste com os indigentes recursos até então destinados pelo MDA para os territórios rurais. Imediatamente partidos de oposição propuseram uma Ação Direta de

Inconstitucionalidade (ADIN) para impedir a concretização do programa que não prosperou por falta de amparo legal, segundo parecer do então Procurador-geral da República.<sup>1</sup>

Como explicar que o “território rural” tenha passado a figurar como um dos mais populares objetos de estudos de centenas de cientistas e mais de um milhão de estudantes de pós-graduação, em todos os ramos das ciências sociais? Seria apenas um sonho visionário ou algo de especial teria lançado o território como espaço privilegiado para o encontro de demandas e ofertas, gerando possibilidades antes restritas e distanciadas do Brasil interior?

O processo de formulação e viabilização do programa implicou na implementação efetiva de alguns conceitos antes tratados apenas como “hipóteses” ou mesmo sonhos e utopias, em um período de reconstrução democrática e renovação institucional. Talvez isso tenha funcionado como um atrativo à comunidade acadêmica e profissional durante a década 2003-2012, quando milhares de artigos, teses e projetos adotaram o território como objeto de estudos e proposições.

Este trabalho refere-se principalmente ao período entre 2003 e 2009, período em que o autor atuou no governo federal como assessor especial para a elaboração das propostas que originaram o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT e, quatro anos depois, o Programa Territórios da Cidadania. Certamente estes fatos tornaram ainda mais complexa a realização deste estudo, pois trouxe dificuldades adicionais à manutenção da necessária distância entre o sujeito do mesmo e o objeto pesquisado.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos:

O **primeiro** aborda o debate conceitual sobre o desenvolvimento rural que ocorria no Brasil e fora dele nos anos 90 e no começo da década de 2000, preenchendo as agendas de pesquisas e as pautas dos movimentos sociais durante, compondo as referências principais que inspiraram a proposta de uma política de desenvolvimento rural ampliada, capaz de compreender a diversidade territorial do Brasil e promover a maior participação das organizações sociais. O **segundo** capítulo trata das referências teóricas do modelo de e análise cognitiva de políticas públicas, entendendo que este modelo é o que mais se aproxima do processo ocorrido no Brasil, onde um grande esforço teria sido realizado para divulgar o território como espaço privilegiado para o encontro do Estado e da Sociedade em torno de questões fundamentais para o desenvolvimento sustentável. O **terceiro** capítulo trata de referências empíricas em programas de desenvolvimento territorial que foram fundamentais para formar a base de conhecimentos necessários, mas talvez não suficiente, para a elaboração do programa. O **quarto** capítulo cuida de analisar o processo de elaboração propriamente dito, as soluções propostas e as tensões geradas dentro e fora do governo durante a sua negociação e operação e resgata algumas percepções e reações de gestores que participaram do processo e o desdobramento da ação do governo em um programa da agenda presidencial, a mais importante dentre aquelas operadas por uma equipe de governo que vincula a seus auxiliares diretos.

---

<sup>1</sup> [http://noticias.pgr.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_constitucional/adi-que-questiona-programa-territorios-da-cidadania-e-improcedente-diz-pgr](http://noticias.pgr.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/adi-que-questiona-programa-territorios-da-cidadania-e-improcedente-diz-pgr)

Por fim, a Conclusão, que tenta refletir sobre algumas questões propostas para serem abordadas no trabalho, dentre elas:

1. Desenvolvimento rural ainda é um desafio do Estado brasileiro e merece constar da agenda política permanente do Governo?
2. O conceito de abordagem territorial responde aos requisitos de equidade, participação social e sustentabilidade para que seja recomendável adota-lo também em outras políticas públicas de características semelhantes e propósitos análogos?
3. As diretrizes adotadas pelo programa de desenvolvimento territorial e utilizados pelo programa territórios da cidadania podem ser considerados testados e aprovados para uso de outras ações governamentais?
4. O que pudemos aprender com as reflexões e a prática de elaboração e implantação do programa de desenvolvimento territorial e como elas podem servir como experiências para outros desafios?

## INTRODUÇÃO, METODOLOGIA E FONTES

Em novembro e dezembro de 2002 reuniu-se em Brasília – DF, a equipe de transição entre dois governos opositores e adversários nas últimas eleições presidenciais. Apesar de terem vivido as mesmas lutas políticas no passado, no retorno à democracia as correntes políticas que os constituíram se situariam em diferentes campos ideológicos. Aquele que terminava seu segundo mandato realizara um governo dedicado à implantação de um Estado neoliberal pós-constituinte e o outro, que conquistara o seu primeiro mandato, prometia investir contra a pobreza e a desigualdade social, impulsionando a economia através do consumo popular, ampliando o emprego e valorizando os salários. Portanto, tinham ideias distintas sobre um projeto de nação, contudo, em alguns campos, as ideias eram semelhantes.

Apesar das diferenças, não sendo a ruptura uma característica da prática política no Brasil, o candidato da oposição que viria a vencer as eleições prometeu “manter os compromissos” do governo neoliberal derrotado, reduzindo, assim, as desconfiças que despertava na elite e em parte da classe média nacional. O fato foi interpretado pelo jornal conservador “Folha de São Paulo” como uma guinada ideológica à direita, sem a qual, subentende-se, o destino de Lula seria o mesmo das três eleições anteriores.<sup>2</sup> Assim, após vinte cinco anos de ditadura e de transição política, tendo o Brasil passado por doze anos de reordenamento institucional e implantação de reformas neoliberais, seria possível experimentar um modelo de governo que até pode ser considerado heterodoxo, mas não reformista, como seria de se esperar após três tentativas frustradas de alcançar o poder.<sup>3</sup>

Com a vitória nas eleições, instalou-se uma comissão de coordenação da transição entre os dois governos, onde diversos quadros do partido que assumia com o novo governo e seus aliados organizaram diagnósticos sumários sobre os diversos ministérios e formularam sugestões de ações a serem priorizadas nos primeiros meses de governo. Deste processo originou-se a ideia de dar prosseguimento à construção de uma política de desenvolvimento

---

2 (...) O petista (Lula) chega ao cargo mais conservador, com inflexão ao centro e sem assustar a direita do país [com quem até se associou para atingir a vitória]. O petista, eleito no dia do seu aniversário, assume o poder se dizendo disposto a firmar um pacto social com todos os setores da sociedade para resolver a crise pela qual o país atravessa. Sinal da aproximação e do bom trânsito do PT com setores conservadores foi a escolha do empresário José Alencar Gomes da Silva, 71, como vice na chapa. Político mineiro do PL, o senador será um dos interlocutores do novo governo com setores empresariais e conservadores do "establishment". Conforme <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41521.shtml>. Acesso em 12/04/2013.

3 Para melhores informações vide a “Carta ao Povo Brasileiro” (LULA da SILVA, 2002) na qual o candidato opositor procura comunicar o direcionamento que daria ao seu governo e o manifesto “Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro” (LULA da SILVA, 2002), na qual diversos pontos do programa de governo foram tratados mais explicitamente, indicando a intenção de atender a determinadas demandas identificadas como importantes no período de campanha (combater a pobreza e a exclusão, promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades, lutar contra a fome, dentre outros).

rural sustentável,<sup>4</sup> agora com as orientações oferecidas pelos movimentos sociais e a base sindical liderada pela CONTAG.

Já nos primeiros dias de governo surgiria a proposta de criação de uma nova secretaria no MDA para organizar este processo que assumiu a forma de um “programa de desenvolvimento de territórios rurais”, que viria a mobilizar centenas de organizações e atores sociais, agentes públicos, profissionais e cientistas na tentativa de enfrentar os desafios de uma concepção de ação governamental participativa, onde a questão espacial assumiria grande importância e viria a propor uma “abordagem territorial do desenvolvimento rural”. Em um campo onde as políticas públicas eram avaliadas como de baixa efetividade, o espaço rural vinha passando por mudanças profundas em seus aspectos mais característicos, sem conseguir reverter a tendência de aprofundamento da pobreza e de insuficiência de serviços públicos necessários ao cumprimento de obrigações governamentais.

O presente trabalho de pesquisa descreve, analisa e tenta compreender ao menos uma parte dessa experiência recente de instituição de uma política pública, especialmente quanto aos elementos que atuaram na formação e na conexão de ideias e de redes sociais e suas expressões em termos de propostas, que buscam legitimar-se ante o Estado, sempre reticente quando se trata de compartilhar poder governamental com a sociedade organizada, aspecto julgado importante para as mudanças que se intencionavam promover. O trabalho de formulação do programa também serviu para a elaboração preliminar de um conceito de governança com a denominação de “abordagem territorial do desenvolvimento”, sendo desenvolvido um conjunto de orientações que estabeleceriam os elementos típicos de uma política pública.

Entretanto, a temática de “território rural” ou de “desenvolvimento territorial” tem sido abordada em vários estudos recentes sob os mais diversos ângulos e disciplinas. Este trabalho se une às centenas de outros de natureza acadêmica que vêm contribuindo para criticar e validar a experiência aqui abordada, oferecendo uma perspectiva “de dentro” do processo, que atualmente prossegue vacilante. No Brasil, a temática do desenvolvimento tem suscitado várias discussões entre diferentes correntes de pensamento e vem avançando lentamente para uma configuração conceitual que tende a contrapor-se às visões reducionistas que colocam a dimensão econômica como única ou mesmo a determinante das decisões governamentais. A perspectiva do desenvolvimento sustentável desafia a posição hegemônica da visão economicista, especialmente através das dimensões social e ambiental. Se aquela argumenta sobre o crescimento econômico que acirra as desigualdades sociais, esta fundamenta sua crítica na aceleração da degradação dos recursos naturais e na redução da “qualidade de vida”.

Atualmente o conceito de desenvolvimento tenta estabelecer uma relação mais intensa com a dimensão espacial assumindo uma abordagem multidisciplinar do território, com uma visão intersetorial na qual o desenvolvimento deve contemplar alguns aspectos que para alguns são paradoxos, como o crescimento com a conservação dos recursos naturais, a

---

4 Um processo de construção de uma política de desenvolvimento rural havia sido convocado entre 2001 e 2002 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, centrado nas ideias do seu então Secretário Executivo, professor e cientista social, conhecido pesquisador no campo do desenvolvimento rural.

globalização com o fortalecimento das identidades locais, a participação social com a democracia representativa, atribuindo à política papéis como a mediação de conflitos, a convergência de interesses e o encontro da sociedade com o Estado.

Além de se constituir como um campo interdisciplinar, a *abordagem territorial do desenvolvimento* é um desafio aos desejos de expandir a participação política e ampliar os limites democráticos, pois implica em rearranjos institucionais que contemplem a participação social, convida a sociedade a assumir responsabilidades e protagonismo, estabelecendo novos canais nas relações entre o Estado e a sociedade.

No campo do desenvolvimento rural, os principais modelos com os quais aprendemos seguiram as prioridades com que os governos trataram o tema e como as políticas públicas incrementaram medidas oficiais de estímulo. Desde quando criada, assumindo a preponderância da indústria, o movimento “desenvolvimentista” deixou em plano secundário o rural, tido como atrasado, retrógrado e de menor importância diante da urgência de promover a industrialização da economia nacional. A ideia predominante era que, para gerar divisas, a agricultura nacional dependia de mecanismos de subsídios que garantissem baixos custos e acesso, via preços, aos mercados internacionais. Porém, mesmo subsidiada e protegida, a produção rural nacional não se modernizava nem era capaz de competir com outros países que partiam de uma base produtiva mais moderna e integrada à produção industrial, afirmando-se apenas como produtora para o mercado nacional e outros poucos segmentos com importância internacional.

Outra questão era que o Brasil permanecia um país “essencialmente agrícola” até o início da década de 1950, com 63,84% da sua população habitando as áreas rurais (GIRARDI, 2008) que passaria por forte fluxo migratório durante duas décadas, chegando a 1970 com apenas 44% da população total no campo. Este período coincide com a forte intervenção do governo na “ruralidade” nacional, incentivando a adoção de sistemas tecnológicos “modernizados” para empresários rurais que pudesse contrair dívidas, facilitando o acesso de grandes grupos empresariais às terras situadas nas fronteiras agrícolas e a organização de colonizações privadas e públicas para anular os movimentos sociais que demandavam por terras através da reforma agrária.

Esta efervescência de políticas públicas que intervieram no setor agrário talvez tenha sido um dos maiores esforços globais para modificar diversos elementos constitutivos da ruralidade nacional, incluindo elementos ambientais, demográficos, econômicos, sociológicos e tecnológicos, cujos resultados são avaliados de diversas formas, recebendo fortes críticas dos que esperavam o atendimento às históricas demandas por uma verdadeira reforma agrária que modificassem as condições de exclusão social da maioria dos agricultores brasileiros e elogios de quem privilegia o atrelamento à indústria em seus aspectos econômicos e mercadológicos.

O caminho para a maioria da população rural não seria o da integração, mas sim o de migração em direção às cidades, restando ainda um grande número de famílias rurais que ficou entre a precariedade da subsistência e a participação nas ações de resistência promovidas por movimentos sociais que lutavam pela reforma agrária. Duas vertentes destes movimentos iriam despontar como os principais organizadores de ações coletivas dos anos 90: os “agricultores familiares” e os “trabalhadores rurais sem terra”.

A partir da década iniciada em 1990, com a forte ação dos movimentos de luta pela terra e da base sindical rural, o governo foi levado a reconhecer a existência dos “sem terra” e dos “agricultores familiares”, que foram finalmente incluídos na agenda política através de ações orçamentárias da reforma agrária e do fomento produtivo respectivamente. Contudo,

questionavam-se os critérios de elaboração e de execução de programas de incentivo ao desenvolvimento rural que ainda atuavam verticalmente, setorialmente, sem acolher demandas sociais importantes e mesmo propondo projetos pouco realistas diante da diversidade vigente.

Na década seguinte, com a mudança no comando do governo federal, surgiu a possibilidade de buscar uma maior articulação de políticas públicas com algumas questões importantes para o desenvolvimento rural, conferindo maior importância ao combate à pobreza, à segurança alimentar, à inclusão social e à articulação aos mercados e autonomia dos atores e organizações sociais, dando um destaque especial à democracia e cidadania nas regiões rurais, atuando assim também na esfera política e institucional.

Estes foram alguns dos fatos que conduziram à formulação de um programa que adota a estratégia denominada como “abordagem territorial”, concretizada através de um conjunto de ações de apoio ao desenvolvimento de “territórios rurais”. Este programa pretendeu alinhar soluções inovadoras em termos de gestão de políticas públicas, ampliando a importância e participação das organizações sociais na sua elaboração e execução, assimilando diversas críticas que vinham sendo feitas a outros programas já realizados ou em execução, procurando por em prática diversos novos conhecimentos gerados fora e dentro do Brasil e que poderiam resultar em maior aderência de ações governamentais às demandas sociais no campo do desenvolvimento rural com sustentabilidade.

Paradoxalmente, o programa se materializou segundo uma lógica setorial da gestão política e da administração pública, objetivando responder às demandas de um segmento social em certas porções do território nacional, o chamado “setor rural”. A lógica setorial corresponde à baixa sensibilidade da estrutura decisória de governo para mudanças que interfiram nas relações de poder e nos processos de interlocução com a sociedade. Existe mesmo certa tendência de as instituições repetirem procedimentos anteriores, recusando inovar pelo temor típico de estruturas hierarquizadas e acomodadas em sistemas de baixa propensão ao risco da mudança institucional.

Semelhantes às conhecidas “zonas de conforto” que foram identificadas por North (1990-1994, pp. 109-110) e tratadas por Gala (2003, p. 103), denominando-as de “*path dependence*”, tidas como elemento relevante em processos de mudanças institucionais. Nela, o início de um processo tem papel fundamental sobre o curso de seus acontecimentos e, com o passar dos tempos, as instituições ineficientes não sucumbem e seus dirigentes e quadros técnicos jamais serão responsabilizados por eventuais insucessos, caso as decisões tomadas no passado tenham sido apenas reeditadas. Por isso seria mais seguro repetir o que já foi tentado anteriormente, cuidando-se apenas de tentar formar uma imagem positiva do que foi conseguido.

Isto é típico da administração estatal convencional, onde os gestores são preponderantemente executores de gastos em um orçamento público, peça fundamental da administração, onde o que conta na prática é a aplicação regular dos recursos, vindo depois, distantes, critérios de qualidade e de efetividade das ações. Independentemente dos resultados, um bom gestor é aquele que executa o seu orçamento dentro das regras, pois a avaliação é imediata através dos órgãos de controle e inspeção.

Supostamente o programa de desenvolvimento territorial deveria se constituir em um diversificado laboratório prático de métodos e técnicas de gestão de programas de desenvolvimento, inclusão social e combate à pobreza, canalizando investimentos, promovendo a integração de políticas públicas, apoiando a articulação de ações de governo às demandas e iniciativas da sociedade, contribuindo para a formação de quadros técnicos e



dirigentes para a “gestão social” e implantando um processo de monitoramento, avaliação e produção de informações e conhecimentos lastreados na ciência e nas experiências empíricas.

Os conhecimentos aplicados nesta proposta, ratificados ou retificados pelas adaptações e estudos posteriores, deveriam ser fundamentais para transformar a maneira de planejar, negociar e organizar as ações governamentais na maior parte do território nacional, para que os gestores públicos e atores sociais pudessem aprender a cooperar internamente nas diversas instâncias governamentais e de representação social, alterando substancialmente os sistemas de planejamento, organização e governança de processos descentralizados de desenvolvimento sustentável. Mas, previsivelmente, esta proposta iria contribuir para mudanças em uma cultura política que, hoje se supõe ser a principal responsável pela sustentação de mecanismos de poder que pouco, ou nada, contribuem para o efetivo e qualificado desenvolvimento do país e ainda ajudam a desperdiçar incomensuráveis recursos em projetos pessoais irrelevantes para o interesse coletivo.

A abordagem territorial evoluiu no sentido de aperfeiçoar uma diversidade de estratégias de gestão pública e governança democrática em programas de desenvolvimento, tendo sido elaborada levando em conta numerosas análises e avaliações de experiências semelhantes no Brasil e em outros países. Neste processo colaboraram diversas organizações públicas, privadas e sociais, nacionais e internacionais, universidades e centros de pesquisas, assim como áreas de governo comprometidas com concepções de ação governamental que buscassem a relevância social.

O programa de desenvolvimento de territórios rurais do Brasil procurou incorporar conceitos e soluções consideradas inovadoras em gestão pública, ampliando o alcance de programas locais e setoriais para concepções mais abrangentes, inclusivas e participativas de desenvolvimento a partir de uma abordagem territorial. Envolvendo milhares de organizações sociais, municipalidades e órgãos de governos, a ideia do desenvolvimento rural via territórios foi ampliada e testada em mais de uma centena e meia de cenários, tendo passado por situações de aceitação, rejeição e mesmo de conflitos na sua gestão. Suas avaliações dispõem de, ao menos, trinta trabalhos de monitoramento externo, realizados por universidades nacionais de incontestável reputação, que poderiam ser examinadas por todos os interessados para que se forme um quadro referencial mais claro e, assim, possamos todos aprender mais sobre esta intrincada temática.

Se as decisões fossem apenas racionais tudo se resumiria à questão de conhecer o que revela as avaliações realizadas ou em andamento. Bastaria um amplo balanço, correções e ajustes para uma decisão pautada nos desígnios do governo. Mas como essa não é a realidade, geralmente o governo atende às decisões tomadas em base a considerações menos inteligíveis da nossa suposta racionalidade política. Entretanto, a sua eficácia poderá jamais ser conhecida, aceita ou rejeitada em processos de gestão pública, pois pode ocorrer que aqui também se repita a velha tradição de descontinuar ações anteriores de lento amadurecimento para evitar que se transmitam ao novo governo marcas do anterior, mesmo que isso tenha sido explicitado nos resultados das eleições.

A relevância deste estudo nos parece crescer à medida que se verifica o decréscimo da capacidade dos quadros dirigentes em aplicar conceitos e práticas bem-sucedidas pela simples razão de não conhecerem ou não confiarem nas avaliações que se façam, nem disporem de mecanismos que os conectem com um amplo leque de entidades e organizações capazes de assumirem essas tarefas. Portanto, usando dos privilégios concedidos pelo acaso ao autor, procura-se neste trabalho de pesquisa, explicar o processo de construção e execução da

política em seus primeiros sete anos, com o intuito de colaborar para a sua compreensão e avaliação.

Neste trabalho de pesquisa procuraremos analisar os conhecimentos e propostas disponíveis quando da elaboração do programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais, registrando as soluções encontradas para os principais desafios enfrentados, contribuindo para que estudos futuros possam dar continuidade ao processo de aprendizagem que, eventualmente, possa ter sido deflagrado através das ações realizadas nesta primeira década do século XXI, quando o Brasil ingressou no grupo de Nações emergentes da economia mundial, tendo ainda um longo trajeto a percorrer para ser um país desenvolvido.

Esta tese assume o método científico descritivo e explicativo fundamentado em uma pesquisa qualitativa em um campo multidisciplinar das ciências sociais, especialmente quanto aos aspectos relacionados às políticas públicas, cuja abordagem objetivou resgatar e analisar um processo de mudanças nos procedimentos de concepção e gestão de políticas públicas para o desenvolvimento rural.

O estudo abrange uma pesquisa bibliográfica e documental, leitura e sistematização de informações elucidativas, coleta de depoimentos de atores relevantes, seguidos de análises e conclusões. De fato, com raríssimas exceções, a bibliografia sobre desenvolvimento rural no Brasil se restringe basicamente a estudos de casos, avaliações de políticas e análises parciais de setores e segmentos. Em parte devido ser produzida por demanda do governo, mas também por corresponder a estudos complexos sobre uma realidade incrivelmente diversa. A pesquisa bibliográfica alcançou fontes nacionais e estrangeiras, algumas obras consideradas “clássicas” e outras mais recentes, que analisam experiências derivadas da implantação de programas de desenvolvimento territorial em diversos países e no Brasil.

A experiência europeia, sem dúvida constituiu-se como uma das fontes de informações, pois consolida mais de uma década de política de desenvolvimento rural em regiões estagnadas do programa LEADER. Por ser uma política oficial da União Europeia, aquele programa teve à sua disposição recursos jamais sonhados em condições latino-americanas, o que pode ter sido determinante para os resultados obtidos em cada caso, ou mesmo para a capacidade em resistir às mudanças de governo. O tempo nos dirá se, ao menos, aprendemos algo com nossas próprias experiências.

Essa revisão aponta para um conjunto de interpretações e conceitos formulados a partir de experiências práticas e narra diversas passagens dos esforços para adaptá-los aos objetivos e compromissos do governo do Presidente Lula, considerados mais próximos dos interesses dos segmentos populares da sociedade civil e de suas organizações, onde despontam questões sociais como o acesso a direitos e à inclusão social, a redução de desigualdades sociais e combate à pobreza, com destaque para as necessárias estratégias que contemplem as peculiaridades regionais.

A pesquisa aborda um caso real de exercício da função governamental qual seja a de formular políticas, discuti-las com todos os interessados e de transformá-las em ações concretas, sendo também, portanto, um “estudo de caso” da gestão pública. Contudo estas atividades assumiram maior destaque por ocorrerem em um ambiente de transição de poder, em um contexto de mudanças, em um ambiente rural e ante um governo com compromissos explícitos com a sociedade civil.

O estudo também importava por ter um caráter inovador ao propor uma forma de relacionamento diferente entre o Estado e a sociedade, ampliando a importância dos espaços públicos e considerando a espacialidade como elemento fundamental para a promoção do

desenvolvimento. Mais do que a regionalização, a territorialização das políticas públicas assumia questões como “diversidade”, “identidade”, “pertencimento” e “articulação”, ampliando os espaços de poder e valorizando elementos importantes para a adaptação localizada de políticas públicas, diálogo intergovernamental e coesão social e territorial.

Como aspecto inovador ressalta a predominância do territorial sobre o setorial, o que reflete uma profunda alteração no processo de planejamento e de gestão governamental, na organização institucional e na formação de hegemonias, incrementando a descentralização das decisões e a diversificação de modos de operação. O esquema de governança envolve qualificação da participação social e mecanismos inovadores de poder, onde a diversidade de atores indica a necessidade de redes capazes de agregar interesses, conhecimentos, recursos e poder.

Este trabalho está lastreado também na vivência direta do autor no processo e experiência profissional em temas pertinentes ao desenvolvimento rural em organismos internacionais, agências de cooperação técnica e entidades do governo brasileiro.

Os depoimentos utilizados foram colhidos junto a doze profissionais que atuaram por períodos mais ou menos longos na concepção, execução e gestão do PRONAT.<sup>5</sup> Dois eram profissionais que atuavam em projetos de cooperação administrados pelo IICA no Nordeste e no Centro-Oeste (um engenheiro agrônomo e um administrador de empresas), três eram agentes governamentais oriundos da rede de extensionistas rurais (engenheiros agrônomos) das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, quatro atuavam em organizações não governamentais do Nordeste (três engenheiros agrônomos e um bacharel em cooperativismo) e dois foram recrutados pela SDT no mercado de trabalho (um médico veterinário e um analista de sistemas) e contratados pelo IICA. Seus nomes completos foram omitidos neste trabalho, sendo identificados apenas por suas iniciais.<sup>1</sup>

A análise documental foi realizada tendo por base a produção havida na Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS e CONDRAF), entidades muito ligadas ao processo técnico e político de discussão das bases conceituais e diretrizes do programa.

---

<sup>5</sup> Foram enviadas cerca de duas dezenas de questionários, sendo obtidas 12 respostas consideradas na formulação deste texto.

## CAPÍTULO I: CONCEITOS E CONTROVÉRSIAS

### *1 Desenvolvimento e Desenvolvimento rural*

“Desenvolvimento” é um termo polissêmico e, como tantos outros, sujeito a interpretações controversas e objeto de disputas ideológicas. A Constituição do Brasil fala de “desenvolvimento” em seu preâmbulo, mas não o define em nenhum outro lugar. Seu entendimento depende de elementos explicativos ou, com mais frequência, do sentido que lhe é dado pelo poder que o usa como argumento.

Para o pensador indiano Amartya Sen, os direitos humanos e o desenvolvimento são considerados como expansão dos direitos positivos do ser humano. Em sua obra mais notória, “Desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2000), ele encara o desenvolvimento como um processo de eliminação dos fatores que restringem a liberdade dos indivíduos, restrições que reduzem as possibilidades de aproveitar oportunidades de mudar a própria vida. Os fatores mais frequentes de privação dos indivíduos da liberdade são a fome, a pobreza, a tirania, a falta de moradia digna, de saneamento, inacessibilidade dos serviços públicos (educação, saúde, segurança). A falta de liberdade pode ser causada também por fatores políticos como restrições às liberdades civis e políticas, governos autoritários e centralizadores, que não admitem a participação dos cidadãos na vida econômica, social e política do seu meio. Essas restrições à liberdade reduzem o potencial das pessoas lutarem por melhorias de vida, percam a autoestima e autoconfiança, fazendo-as esperar pouco de si mesmas e aceitando pouco dos governantes.

Amartya Sen traz para o campo da Economia considerações sobre outras disciplinas que raramente configuram as análises econômicas. Apesar da importância do trabalho de Sen, que elaborou um conceito de desenvolvimento muito mais coerente do que as tentativas de o atrelar apenas à renda, a perspectiva adotada por ele para o desenvolvimento não é transformadora. Mas o seu trabalho, reconhecido por diversas correntes ideológicas como um avanço, pode ser colocado em questão, pois existem aspectos sabidamente presentes no cotidiano das populações pobres que não seriam superadas apenas por uma suposta “vontade inquebrantável de progredir”, de adquirir conhecimentos (intitulações), aproveitar oportunidades e promover seu próprio desenvolvimento.

No mundo real as oportunidades não surgem para todos nem da mesma forma. Os sistemas sociais, econômicos e políticos são seletivos e não buscam a equidade como um elemento central de suas ações. Existem as redes do poder, que atualmente influem direta e indiretamente no acesso às possibilidades de mudança social, o que não é posto em questão no trabalho de Sen (SEN, 2000, p. 17). “Desenvolvimento” precisa ser uma aspiração coletiva que conduza a ações concretas de conquistas e, evidentemente, implica em riscos pessoais e sociais. As propostas de Sen parecem pressupor uma igualdade de acesso às políticas públicas que não se confirma na esfera política da maioria dos países com problemas de pobreza e desigualdade. Quando Sen defende o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais ignorando as relações de poder que atravessam a sociedade, está-se incorrendo em um

pressuposto um tanto quanto ilusório: o de que possa existir uma liberdade real (OLIVEIRA V. L., 2006).

A promoção de um novo modelo de desenvolvimento que permita a expansão das liberdades substantivas e instrumentais das pessoas (DREZE & SEN, 1991) e que tenha no empoderamento um caminho principal para a superação da pobreza e da tirania, enquanto seus principais obstáculos, necessita enfrentar a questão do poder (ROMANO, 2003). Segundo Oliveira (cit.), o que parece estar mais saliente em sua teoria é uma considerável contribuição a uma sofisticação, ou mais propriamente a uma consolidação dos princípios atuais do liberalismo.

Até a II Guerra Mundial, em vez de desenvolvimento, o grande anseio das nações era o “progresso material” ou “progresso econômico”. Nos vinte anos seguintes, desenvolvimento foi sinônimo de crescimento econômico. De meados da década de 1960 a meados dos anos 80, vários objetivos sociais foram anexados ao crescimento econômico nas definições de desenvolvimento: emprego, necessidades básicas, redução da pobreza, redução das desigualdades, bem-estar, modernização, justiça social, inclusão social, etc. (VEIGA J. E., 1997). Entretanto, o desenvolvimento ocupa as pessoas que depositam nele grande parte de suas aspirações e esperanças. Para alguns o desenvolvimento pode ser também um mito, uma utopia, algo impossível de alcançar (VEIGA J. E., 1993).

A ideia de “desenvolvimento” passou a ter um novo sentido para as políticas públicas a partir da criação da ONU, em julho de 1945, ao término da conferência que reuniu 51 Estados membros originais na cidade de São Francisco, Estados Unidos. Na Carta de criação, as Nações Unidas proclamam a importância de manter a paz, *promover o desenvolvimento* e melhorar a condição de vida das pessoas, ressaltando a importância da “prosperidade”, “progresso”, “liberdade” e “bem-estar” para a manutenção da paz e a resolução de controvérsias (ONU, 1945).

Em 1949 foi criada a CEPAL, dedicada a estudar o subdesenvolvimento latino-americano, procurando explicar suas causas, como também suas possibilidades de superação. Entretanto, a CEPAL foi além desse objetivo inicial, pois criou um instrumental analítico próprio, que englobava em um mesmo quadro interpretativo, os elementos: estrutural, dualista e histórico. Estrutural e dualista, porque a economia mundial deve ser entendida como uma estrutura *centro-periferia* que se auto reproduz em ritmos diferentes; e histórico, porque as causas do subdesenvolvimento devem ser procuradas no seu encadeamento histórico.

O principal formulador da “nova” economia política latino-americana foi o economista Raúl Prebisch, nascido na Argentina em 1901, onde se formou, lecionou economia e ocupou relevantes cargos no governo. Com experiência adquirida, Prebisch desenvolveu novas alternativas às teorias econômicas vigentes, pois segundo ele, as teorias clássicas e até mesmo neoclássicas, que fundamentavam as políticas de relações comerciais entre os países, contribuíam cada vez mais para o aumento do fosso entre os países do primeiro mundo e os do terceiro mundo (PREBISCH, 1986).

Prebisch tornou-se conhecido na ciência econômica ao desenvolver uma perspectiva de análise da realidade latino-americana diferenciada que contestava a teoria do desenvolvimento então vigente na Europa Ocidental e nos EUA, de natureza flagrantemente liberal, inspirada na “Teoria da Vantagem Comparativa”, de Ricardo.<sup>6</sup> Entre as principais contribuições do pensamento de Prebisch para a reavaliação das teorias econômicas e das ciências sociais latino-americanas destacam-se: (1) a adoção de um ponto de inflexão na linha teórica dos analistas latino-americanos, propondo o subdesenvolvimento como uma resultante das trocas comerciais com o exterior; e (2) relatando os efeitos desestabilizadores da política do livre comércio imposta pelos países ricos, “centrais”, sobre os países pobres, “periféricos”.

Para Prebisch, a divisão internacional do trabalho imposta pela Inglaterra na posição de nação hegemônica da era industrial, implicava em longos ciclos de desequilíbrios nos termos de troca da produção das principais nações latino-americanas o que impedia a sustentação do crescimento econômico do complexo agroexportador. No período posterior à II Guerra Mundial, Prebisch percebeu que o novo *centro* hegemônico e o sistema de Bretton Woods não eram favoráveis ao desenvolvimento da *periferia* latino-americana e que esta deveria buscar um caminho próprio. Propôs então a industrialização e a incorporação do progresso técnico, como as ferramentas mais poderosas do *desenvolvimento*, capazes de retirar o continente de sua dinâmica dependente do centro cíclico principal (TAVARES, 2001).

Segundo Esteva (1996), Escobar (1998) e W. Sachs (1999) [apud. Leguizamón (2007)], o discurso do desenvolvimento teve início no final da década de 40, quando Truman<sup>7</sup> assumiu o governo dos Estados Unidos e começou a se definir a supremacia norte-americana no mundo e a se denominar como “subdesenvolvidos” os demais países pobres. Estes eram os que detinham um PIB per capita abaixo de US\$ 100 por pessoa. O desenvolvimento apareceu como sinônimo de crescimento econômico sendo este medido pelo crescimento do PIB per capita. Neste quadro, cerca de dois terços dos países do mundo seriam subdesenvolvidos. A descoberta da pobreza massiva em escala mundial (SACHS W. , 1999) proporcionaria a base para uma importante reestruturação da cultura e da economia política em termos globais.

*"I believe that the Idea of development stands today like a ruin in the intellectual landscape, its shadows obscuring our vision. It is high time we tackled the archaeology of this towering conceit, that we uncovered its foundations to see it for what it is: the outdated monument to an immodest era." "Development was the conceptual vehicle that allowed the USA to behave as Herald of national self-determination while at the same time founding a new type of worldwide domination: an anti-colonial imperialism." (SACHS W. , 1999)*

---

6 A lei das "vantagens comparativas" foi enunciada por David Ricardo em 1817, com a finalidade de dar sustentação teórica à argumentação em favor da liberdade de comércio.

7 Harry S. Truman, presidente dos EUA entre 1945 e 1953.

A pobreza era então representada como resultado de operações estatísticas comparativas. O discurso bélico deslocou-se para o campo social e para um novo território geográfico, o “Terceiro Mundo”; tratava-se da “guerra contra a pobreza” (ESCOBAR, 1998, pág. 77).

Segundo Colistete (2001, p. 23), os dois elementos básicos que explicariam a persistência do subdesenvolvimento na América latina estariam ligados ao fato que as economias da região teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas com um setor primário-exportador dinâmico, mas incapaz de difundir o progresso técnico, aumentar a produtividade da mão de obra e propiciar o aumento dos salários reais. Isto traria como consequência um descompasso entre as economias industriais do centro com as economias primário-exportadoras da periferia, o que agravava a diferenciação da renda a favor das economias centrais, cujos produtos manufaturados agregavam maior valor de maneira mais rápida, quando comparados com as exportações primárias, o que levava à “tendência de deterioração dos termos de troca”. Por isso, os esforços praticados pelas nações latino-americanas perdiam-se por estarem, de fato, exportando para os países centrais os eventuais ganhos de produtividade conseguidos pela diversificação e integração.

De acordo com Prebisch (1963), isso seria evitado, ou minorado, pelo incremento da industrialização nos países da região, sem deixar explícito se isso aconteceria como resultado do crescimento geral da indústria relacionada ao setor primário ou pela sua diversificação, partindo para a criação de um setor produtor de bens de capital, considerado o núcleo gerador e difusor do “progresso técnico”, capaz, portanto de alterar as relações centro-periferia e as condições de emprego e de renda. Portanto, a questão do desenvolvimento, nas décadas de 50 e 60 teve um caráter marcadamente econômico.

Para Celso Furtado (1961), “o desenvolvimento econômico consiste na introdução de novas combinações de fatores de produção que tendem a aumentar a produtividade do trabalho”. Assim, “o aumento da produtividade do trabalho e suas repercussões na distribuição e utilização do produto social constituem o problema central da teoria do desenvolvimento”. Assim, formou-se no Brasil a ideia de que o significado do termo *desenvolvimento*, construído sob a influência da “teoria do subdesenvolvimento”, implicava em reconhecer as limitações da agricultura como setor capaz de promover o desenvolvimento econômico, implicando em assumir a realidade de uma forte dicotomia, ainda não superada, que contrapunha os processos modernizantes da indústria, majoritariamente urbana, aos sistemas agrícolas tradicionais, opondo de forma categórica, o rural ao urbano (FURTADO, 1961, pág. 89).

Assim é possível compreender, ao menos em parte, as razões pelas quais construímos em nossos subconscientes a ideia de que a agricultura, que à época significava “o rural”, tinha o sentido do atraso, da pobreza, sendo um problema social para governos e sociedades latino-americanas, incentivando preconceitos, violência e até sentimentos de piedade, que ajudaram a conformar uma cultura política fundada no paternalismo, assistencialismo e clientelismo, sempre subordinada aos interesses das oligarquias. Portanto, enquanto “desenvolvimento” identificava-se com progresso, modernidade, urbanização, industrialização, com uma população culta e de origem burguesa, o “subdesenvolvimento” identificava-se com o atraso, tradicional, rural, pobre, inculto e mestiço.

Na América Latina as ações *desenvolvimentistas* foram fomentadas por organizações internacionais de cooperação e promovidas pelos governos dos respectivos países. Também delas participaram organizações não governamentais patrocinadas por entidades privadas e projetos de cooperação operados diretamente por agências do governo norte-americano. Tais projetos e programas atuavam direta e indiretamente, financiando projetos, criando sucursais no Brasil e apoiando órgãos do governo para que os executasse. Os interesses dessas entidades internacionais e do governo tinham um amplo espectro que iam desde a expansão capitalista na América do Sul até a luta pela hegemonia ideológica durante a guerra fria (OLIVEIRA M. M., 1999, p. 99).

Na opinião de Douglass North (1990-1994) o subdesenvolvimento consiste antes de tudo, num ambiente social em que a cooperação humana inibe a inovação, apoia-se em vínculos hierárquicos localizados e bloqueia a ampliação do círculo de relações sociais em que se movem as pessoas. É exatamente por isso que o segredo do desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riqueza, nem mesmo nas capacidades humanas, mas nas instituições, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais [apud. (ABRAMOVAY R. , 2001 A)].

Segundo Veiga (1997), ao usar a noção de “desenvolvimento rural” se está supondo que o desenvolvimento não somente é desigual, mas que essa desigualdade, defasagem, ou descompasso, se manifesta de forma acentuada entre os espaços urbanos e rurais. Para testar sua hipótese Veiga examina dados de “países desenvolvidos” buscando comprovar a existência de significativas discrepâncias entre as realidades urbana e rural. O autor comparou indicadores sociais e econômicos do Canadá e dos Estados Unidos e constatou que as discrepâncias que apresentam são pequenas, não permitindo afirmar que o desenvolvimento naqueles países não tenha alcançado de maneira mais intensa os espaços rurais.

*Ou seja, essa comparação sugere que o desenvolvimento rural é parte integrante de uma única dinâmica - sistêmica - de desenvolvimento. Não fazia sentido pensar o desenvolvimento rural como algo separado, ou autônomo. E agora, com a abordagem mais global do desenvolvimento sustentável, essa separação entre rural e urbano ficou ainda mais temerária (Veiga, cit.).*

Contudo, a realidade latino-americana parece ser outra, tanto por seus aspectos ambientais, extensas áreas de baixa antropização,<sup>8</sup> quanto por distintos processos históricos de formação política, social e econômica, sendo, portanto, necessário considerar as condições de cada país, inclusive quanto às suas condições de inserção internacional e ao seu mercado interno.

Diversos trabalhos, recentes ou não, reafirmam o pressuposto de que as relações entre o meio rural e as cidades não podem ser entendidas como relações de oposição ou antagonismo, mas se inscrevem num espaço comum como relações de complementaridade e interdependência [ (WANDERLEY, 2009); (VEIGA J. E., 1998, p.

---

<sup>8</sup> Antropia: da Ecologia. Estudo da ação do homem sobre o meio ambiente, conforme *Caldas Aulete Digital*. Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa.



161) e (2001)]. No caso do Brasil é justificável considerar-se que as acentuadas diferenças sociais e regionais também se expressem na ruralidade de cada região, fazendo com que existam demandas específicas que somente através de políticas bem ajustadas poderiam ser atendidas. Uma questão é vencer a ideia de que o país não precisa de um plano nacional de desenvolvimento, mas apenas de regulações mínimas que garantam e desonerem o capital e favoreçam os ganhos efetivos dos investimentos privados. De outro lado deve-se considerar a hipótese da necessidade de um plano de nação abrangente.

A ideia de um plano nacional remete aos planos nacionais de desenvolvimento (PND), onde o governo definia investimentos públicos que alavancavam os arranjos empresariais, no afã de instalar nos polos determinados os diversos segmentos industriais que iriam completar o circuito do desenvolvimento nacionalista dos governos militares. Não se trata disso, mas de diagnosticar os entraves ao desenvolvimento equilibrado da nação e de projetar as ações de governo, principalmente os investimentos, para as décadas vindouras. Depois de vários anos<sup>9</sup> sem elaborar “planos nacionais” retomou-se a difícil tarefa de reconstruir o planejamento do Estado sendo regulamentado o Plano Plurianual conforme previsto no artigo 165 da Constituição de 1988. Cada PPA tem a vigência de quatro anos, sintonia com os mandatos presidenciais e, geralmente, tem uma denominação própria dada por cada governo para efeito de propaganda do próprio governo.

O PPA vem evoluindo no sentido de articular ações intergovernamentais e sinalizando direcionamentos para os investimentos privados, sendo o atual composto por “políticas sociais” (onde se inclui a “agricultura familiar”), “políticas de infraestrutura”, “políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental” (onde se inclui a “agricultura irrigada” e a “agropecuária sustentável”) e “políticas e temas espaciais” (inclusive “desenvolvimento territorial”). A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI-MPOG) contempla uma “agenda de desenvolvimento territorial” que avança no sentido de considerar a “dimensão territorial no PPA”, e implica na identificação de complementaridades e convergências entre as estratégias construídas de baixo para cima e aquelas construídas de cima para baixo.<sup>10</sup>

O fato é que o PPA já considera questões que alcançam estrategicamente o interior do país, contemplando, ao menos, diferentes questões como citado no parágrafo anterior. Mas o “desenvolvimento rural” ainda é uma questão em aberto, como o foi durante todo o período “desenvolvimentista” até a década de 90, tendo sido parcialmente assumida na década seguinte pela proposta de “desenvolvimento territorial” que, pela sua maior amplitude, abarca o ordenamento, a infraestrutura e as diversas formas de organizações econômicas existentes e outras diversificações e inovações relacionadas às potencialidades apontadas pelos estudos de zoneamento econômico-ecológico.

---

9 Entre 1979 e 1996 não foram elaborados “planos nacionais de desenvolvimento”.

10 Consulte [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/ag\\_des\\_ter.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/ag_des_ter.pdf)

Mas o que tem significado “desenvolvimento rural” para o mundo e para o Brasil? Durante muito tempo o desenvolvimento rural foi considerado como o crescimento e a modernização da agricultura, pois a natureza era considerada apenas como a paisagem em que se praticava a agricultura e esta é que importava. As análises mais simplistas ignoram diversos fatos relevantes. Dar como certa a “urbanização” do rural pode ser tão equivocado quanto considerar que ele renascerá apenas a partir do seu valor cultural. Segundo Clark (1997) e Nooij (1997) citados em Ploeg (2000), qualquer discussão crítica sobre desenvolvimento rural deve partir da concordância de que ainda não temos nenhuma definição abrangente sobre o significado do desenvolvimento rural. Também se deve reconhecer que ainda não é possível construir qualquer definição genérica aceitável.

No Brasil os debates e as lutas sociais produziram demandas e alternativas à hipótese da “expropriação” do rural, mas as políticas de desenvolvimento rural não autorizam se pensar em “revitalização” da agricultura. Os atores sociais expressavam desejos de ter acesso a direitos, participação e reconhecimento por suas contribuições, queriam ser tratados com equidade e ter acesso a bens e serviços públicos qualificados. As organizações sociais identificadas com as diversas causas organizaram-se em redes sócio-políticas que defendem várias causas e pleiteiam ser parte atuante de um projeto de desenvolvimento nacional onde seus interesses sejam considerados.

Reunidos, representantes de várias categorias sociais que vivem no campo defendem que a ruralidade deve considerar as características que distinguem o rural do urbano, mas rejeitam aquelas que historicamente construíram as desigualdades entre os cidadãos e cidadãs que vivem nos espaços rurais e os que vivem nos espaços urbanos. A Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (I CNDRSS) focalizou um tema que é uma espécie de síntese das aspirações das bases que nela se fizeram representar: buscar construir “um Brasil rural com gente: sustentabilidade, inclusão, diversidade, igualdade e solidariedade” (CONDRAF, 2008). Apesar dos delegados à I CNDRSS não representarem todos os segmentos sociais do campo, sem dúvida representam a diversidade e a maioria.

*Este projeto emergente de desenvolvimento rural tem como protagonistas centrais uma ampla diversidade de sujeitos sociais, sendo a organização e participação política das mulheres e da juventude de fundamental importância para a ampliação desse novo Brasil rural. Agricultores familiares, assentados da Reforma Agrária, povos e comunidades tradicionais (quilombolas, pescadores artesanais, agroextrativistas, seringueiros, ribeirinhos, quebradeiras de coco, marisqueiras, moradores de áreas de fundo de pasto, retireiros, torrãozeiros, geraizeiros, faxinalenses, vazanteiros, ciganos, pomeranos, pantaneiros, caatingueiros, caiçaras, cabanados) e povos indígenas são sujeitos protagonistas do Brasil rural com gente. As experiências acumuladas por esses segmentos, ao longo das últimas décadas, permitem enfrentar os problemas nacionais a partir de um novo enfoque, proporcionando as condições para se dar um salto de qualidade em direção à construção de uma Nação autônoma e soberana, capaz de ocupar um novo lugar no contexto global. Nessa perspectiva, os espaços rurais e as atividades nele desenvolvidas apresentam um forte potencial para cumprir um papel diferenciado e inovador (CONDRAF, 2010).*

Dentre os diversos participantes e possibilidade de se identificar alguma convergência quanto ao tema da “sustentabilidade”, o que se tornaria efetivo se fosse

possível um acordo semântico e conceitual sobre o seu significado. O texto final da I CNDRSS refere-se à “sustentabilidade” em diversas dimensões (econômica, social, política, cultural, ética e ambiental), o que cobre praticamente todos os quadrantes da vida e seria necessário combinar alguma forma de consenso sobre cada uma delas, o que é uma tarefa necessária, difícil, mas não impossível.

O movimento pelo desenvolvimento nacional esteve habitualmente referido à industrialização. Mas um país com uma dimensão rural de porte continental representa um enorme potencial para a expansão da indústria. Isto seria perseguido através da mudança nos seus padrões produtivos, na escala de produção e no padrão dos seus produtos para servir aos objetivos de crescimento industrial. Visava também liberar mão de obra e transferir parte de suas rendas para os demais setores econômicos. Desenvolver o rural era tido como o mesmo que modernizar a agricultura, pois somente a indústria era moderna e do rural somente a agricultura importava. Os efeitos positivos e negativos deste processo são bem conhecidos e desaguaram no período pós-constituente com os movimentos sociais rurais reivindicando a reforma agrária e o apoio aos agricultores familiares, cobrindo assim uma enorme diversidade de pessoas que resistiram na ruralidade.

A partir da década de 90 o sentido do desenvolvimento rural foi ampliado pela força que ganhavam outros movimentos, como foi a questão ambiental, a reforma agrária e a segurança alimentar. Mas o conjunto de trabalhadores rurais sem terra e de pequenos e médios agricultores seria bem maior do que a vontade do governo de promover o acesso à terra e a inclusão de pequenos agricultores, geralmente pobres, à lógica do mercado. Até então os pobres não constavam de nenhuma política efetiva que não fosse de caráter assistencialista, social ou compensatório.

A ideia que prevaleceu nos anos 90 foi de que o desenvolvimento rural seria para ser experimentado por agricultores “viáveis”, ou seja, que pudessem reproduzir em escala menor os processos de modernização experimentados pelos agricultores médios e grandes. Assim foi que os primeiros anos do PRONAF atenderam em maior número agricultores do sul e sudeste, onde a posse da terra era legitimada por documentação mais confiável e as ligações com os setores industriais eram mais frequentes. Para muitos deles o uso do crédito rural não era novidade e, assim, o acesso aos recursos da agricultura familiar eram facilitados.

Mais recentemente, após ajustes nas regras do programa e a maior participação do Banco do Nordeste, foi possível financiar um número maior de agricultores familiares no Nordeste, justamente onde se encontram os mais pobres agricultores do Brasil. Em 2012, por exemplo, mais de 45% dos contratos de crédito do PRONAF foram realizados naquela região, mas com a aplicação de menos de 15% do montante total nacional, com o valor médio de cerca de 1/3 do valor médio nacional. Se por um lado isso pode significar a inclusão de um grande número de agricultores pobres nas redes de políticas públicas, pode também representar o insuficiente volume de recursos destinados à região e, ainda, a possível inocuidade dos projetos financiados tendo em vista que os objetivos do desenvolvimento rural se encontram dentro e fora dos processos produtivos.

No processo de diferenciação havido durante a modernização da agricultura, diversos produtores rurais, tradicionais ou neófitos, viram-se diante da necessidade de absorver algum dos pacotes tecnológicos da “revolução verde” e, mais tarde, da integração/subordinação às cadeias que os conduziriam aos respectivos mercados, pois

esta agricultura modernizada se vinculou à formação dos complexos agroindustriais que controlam principalmente substanciais parcelas dos setores econômicos de oleaginosas, de celulose e de proteína animal através da comercialização de licenças para uso de tecnologias, fornecimento de insumos, recursos financeiros, sistemas logísticos, processamento industrial e comercialização dos produtos, a maior parte para empresas associadas que operam no mercado internacional. São grandes corporações.

No Brasil o significado do desenvolvimento rural ainda desperta controvérsias, mas cada vez fica mais claro que existem diferentes modos de se ver o rural e de caracterizá-lo aos quais correspondem diferentes modos de se praticar a agricultura e de se relacionar com os demais processos socioambientais. O debate que deu origem à categoria dos “agricultores familiares” enfatizando o seu potencial como modelo social econômico e produtivo para a sociedade brasileira, representou o surgimento de um campo de estudos e também uma espécie de trincheira na luta ideológica pelos direitos negados à população rural, especialmente aos pequenos agricultores, até então monopolizada pelas teses agraristas da reforma agrária e as teses economicistas da chamada “revolução verde” (SCHNEIDER S. , 2010).

Com os estudos que deram origem ao PRONAF, o governo assumiu a legitimidade da agricultura familiar e alçou-a a vetor de uma alternativa mais abrangente ao modelo de agricultura empresarial e dos projetos meramente compensatórios, reforçando as ideias que a colocavam no centro de um novo modelo de desenvolvimento rural. Isso acarretou reações positivas e também negativas, ensejando a regulamentação de um modelo e a sua inclusão nas agendas públicas, ampliando a influência e a intervenção do Estado no meio rural. Isso abriu novas possibilidades para uma significativa parcela da população brasileira, segundo os estudos da ocasião cerca de 4.140.000 estabelecimentos rurais,<sup>11</sup> ser incluída em uma agenda positiva da política para a maioria da população rural brasileira, evitando o seu enquadramento genérico de “problema social”, o que a colocava na desprezada pauta dos programas compensatórios e/ou da repressão, como vinham sendo tratados diversas questões fundamentais no mundo rural, como a reforma agrária, a degradação ambiental, o descaso com a segurança alimentar, a inocuidade dos alimentos e a pobreza.

Surgiu finalmente, a questão da “sustentabilidade” do desenvolvimento rural, que emergiu a partir da sua incorporação às agendas políticas globais, trazendo para o campo do desenvolvimento rural novas expectativas e a noção da interdependência entre os diversos componentes dos processos de desenvolvimento. A noção de sustentabilidade torna a crítica ao agronegócio mais incisiva ao relacioná-lo não apenas ao desmatamento e à contaminação da terra e da água, mas também quanto aos riscos do uso de transgênicos, a extinção de empregos, a expropriação de terras de pequenos agricultores, o estímulo aos conflitos agrários, à precarização do trabalho rural e ao agravamento da pobreza no campo.

---

<sup>11</sup> Isso na hipótese de que a cada estabelecimento rural enquadrado nas normas de caracterização da agricultura familiar corresponda à uma família de agricultores. Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO.

Segundo Schneider (2010), a sustentabilidade ambiental é um tema que transcende e extrapola a fronteira do espaço rural, o que é verídico, sendo “anterior à retomada do debate sobre o desenvolvimento rural”, afirmação que depende de considerar-se “a retomada” como o fato importante e não estabelecer nexos entre a luta pela terra dos anos 60 e a industrialização da agricultura dos anos 70 como precursores essenciais do desenvolvimento rural “sustentável”. As críticas à “revolução verde” e a emergência do esgotamento dos recursos naturais são fatos que posicionam a questão da sustentabilidade em contradição com o modelo de desenvolvimento rural da “modernização dolorosa”, equivale dizer, do agronegócio. A noção de sustentabilidade passa então a qualificar o desenvolvimento rural como uma alusão à tentativa de apropriação enganosa do conceito de desenvolvimento pelos adeptos do crescimento econômico como o principal, quase exclusivo, meio de se promover o desenvolvimento das pessoas, das regiões e do próprio país. O mais claro contraste é o que contrapõe a função produtiva intensificada pela lógica da competitividade comercial, ou “agronegócio”, com a função de regulação social, econômica e ambiental, ou “agricultura familiar”.

*Daí deriva um dualismo que, na prática, traduz-se numa acirrada disputa política e ideológica permanente entre o assim chamado agronegócio e as demais formas de produção, em geral agrupadas apressadamente em torno da agricultura familiar e do desenvolvimento rural (SCHNEIDER S. , 2010).*

Ambos os termos abrigam diversas modalidades de organização social e produtiva e a sua rotulação como um ou outro atende mais às necessidades políticas de afirmar identidades e conseguir o reconhecimento do que, propriamente, vincular-se a algum modelo razoavelmente descrito. É inegável que um tremendo esforço foi realizado durante a década de 90 e mesmo na seguinte, para se construir uma argumentação que visava descortinar as diferenças fundamentais existentes entre o universo de produtores da agricultura brasileira.

*Fruto desta polarização (na verdade, um maniqueísmo), a própria discussão sobre desenvolvimento rural ergue-se como uma alternativa e uma oposição à noção de agribusiness e agronegócio (SCHNEIDER S. , 2010).*

Certamente a proposta que atualmente tramita no Senado Federal<sup>12</sup> tem conteúdo muito além do que lhe poderia dar qualquer discussão e confrontação com o agronegócio. Se este já provou ser um modelo efetivo de geração de renda e lucros, talvez o que lhe falte seja se tornar menos agressivo ao meio ambiente e mais profícuo para a nação, o que poderia ser encontrado nos vários conceitos operados a partir da noção de desenvolvimento rural sustentável.

Graziano da Silva (1997) chama a atenção para o fato de que “a partir de meados dos anos 80, assistimos ao surgimento de uma nova conformação do meio rural brasileiro, a exemplo do que já ocorre há tempos nos países desenvolvidos”. Esse “Novo

---

<sup>12</sup> PLS - PROJETO DE LEI DO SENADO, Nº 258 de 2010. Princípios: democracia, sustentabilidade, inclusão, diversidade, equidade e solidariedade. [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=98193](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98193). Acesso em 11/02/2013.

Rural”, como vem sendo denominado, seria composto, segundo esse autor, de três grandes grupos de atividades: (a) uma agropecuária moderna, baseada em commodities e intimamente ligada às agroindústrias; (b) um conjunto de atividades não agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços; (c) um conjunto de "novas" atividades agropecuárias, impulsionadas por nichos especiais de mercados.

Talvez a compreensão do significado do desenvolvimento rural caminhe para uma conciliação entre as diversas formas de uso dos recursos naturais e de convivência de populações rurais e urbanas, tradicionais e inovadoras, antigas e modernas, densas e esparsas. Mesmo afastada qualquer hipótese de ausência de conflitos, a conciliação poderá ser coroada por um referencial institucional para o ordenamento territorial brasileiro, que daria direcionamento geral para que outros estudos determinassem possibilidades de ocupação e usos de espaços rurais. Este futuro já está sendo assinalado em países e culturas evoluídas, sendo razoável supor que suas experiências sejam bastante inspiradoras e provoquem mudanças em outras sociedades, como a brasileira. Evidentemente que as diferenças entre o Brasil e a Europa são enormes, e elas se acentuam ainda mais no cenário rural.

*The era when cities merely expected the surrounding countryside to supply them with cheap food is over. Today, there are new needs and expectations [ (MARSDEN, 1993); (COUNTRYSIDE.COUNCIL., 1997); (PLOEG J. D., 1999) apud. (PLOEG & alii, 2000)].*

Ploeg refere-se à reconhecida capacidade da Europa de produzir artigos (...)

*"(...) 'non-importables' or 'public goods' such as beautiful landscapes and natural values. It is also able to make an important contribution to regional employment particularly in those areas that lag behind in development terms. It is clear that Europe needs its green areas and the agricultural systems embedded in them. But it is equally clear that the green areas and their agricultural systems will have to be reorganized to meet new needs and expectations" (PLOEG & alii, 2000).*

Este direcionamento parece fazer sentido em certa parte do rural brasileiro, onde as estruturas de lazer, turismo e repouso são capazes de atrair variadas quantidades de turistas, viajantes e moradores, como vem ocorrendo em diversas regiões onde os bens públicos naturais estão encravados em áreas dedicadas à agropecuária. Em alguns casos, como na Serra Gaúcha – RS, em zonas de agricultores familiares com fortes raízes tradicionais, em outros, como na Chapada dos Veadeiros – GO, as atrações paisagísticas e naturais estão protegidas em áreas legalmente preservadas, cercadas de atividades agropecuárias intensivas e extensivas. Estes núcleos de turismo receptivo e de segunda residência desenvolvem uma estrutura própria que organiza novas áreas urbanizadas em pleno “sertão”, geralmente atraindo empreendedores de outras regiões ou mesmo do exterior, como no caso da Chapada Diamantina – BA ou na região de Bonito – MS.

Nas Encostas da Serra Geral de Santa Catarina, próximo a Florianópolis, região colonizada por imigrantes italianos e alemães, famílias de agricultores que trabalham de maneira cooperada na produção de alimentos orgânicos, abriram suas propriedades para mostrar aos visitantes sua maneira de viver integrada à natureza. Assim surgiu a “Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia”.<sup>13</sup>

A enorme diversidade do Brasil rural permite o desenvolvimento de iniciativas semelhantes à que ocorre na Serra Catarinense e adjacências, onde poucas mudanças são necessárias no ambiente rural para receber os turistas por dois ou por três dias. Diversos agricultores também instalam antenas parabólicas e conexões eletrônicas para ter acesso à televisão e às redes sociais. Em outras áreas também conectadas às metrópoles, os serviços disponíveis são incrementados e organizados para atender aos turistas, surgindo diversos centros de artesanato, de culinária, pequenas agroindústrias e comércio de artigos de souvenir para o lazer de famílias ávidas por conviver com paisagens bucólicas, pessoas acolhedoras e uma cultura sempre sedutora.

Em certos casos a proximidade e o contato com pessoas do meio urbano aceleram a mudança de hábitos nos espaços rurais, modificando as características da ruralidade, alterando o perfil dos habitantes, dos produtos e das atividades produtivas. O mercado de produtos orgânicos é um exemplo: a crescente demanda por produtos de qualidade ecológica estimula a produção certificada e a conversão de áreas tradicionais ao cultivo ecológico. O acesso às infraestruturas públicas é facilitado pela proximidade e possibilidade de movimentação de pessoas e de mercadorias. A informação e a renda mais elevada das cidades são capazes de aumentar a demanda por produtos diferenciados e a paisagem rural passa a fazer parte do consumo e dos projetos de lazer e qualidade de vida de muitas famílias urbanas, abrindo novas oportunidades de renda para as famílias rurais. Em certos casos pessoas e até famílias inteiras adquirem propriedades nas zonas rurais e mesmo fazem destas as suas moradias habituais.

Isso vem acontecendo em vários municípios do estado do Rio de Janeiro como já aconteceu nos distritos rurais de Petrópolis, Teresópolis e Friburgo, para citar apenas alguns mais próximos. Nestas localidades o rural e o urbano se encontraram e se modificam. É possível testemunhar agricultores familiares pluriativos produzindo alimentos, cuidando de propriedades, trabalhando no comércio e até criando pequenos negócios nas áreas de abastecimento, segurança e lazer. Novos empreendimentos familiares demandam novos conhecimentos e membros dos grupos familiares nativos aprendem as preferências dos novos hóspedes, moradores e empresários e passam a produzir soluções para essas demandas específicas, gerando redes de aprendizagem que se ajudam e propagam os conhecimentos.

O caminho da *aprendizagem por demanda* parece ser muito comum nos processos de interação cultural. Enquanto a natureza progride lentamente e o conhecimento científico advém da observação atenta da repetição dos fatos, as

---

<sup>13</sup> Conforme informação em

[http://www.destinosreferencia.turismo.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=254&Itemid=103&showall=1](http://www.destinosreferencia.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=254&Itemid=103&showall=1).

Acesso 07/03/2013.

mudanças culturais trazem novos valores e procedimentos que tendem a romper com os conhecimentos preexistentes. A opção pela sociabilidade induz a certa moderação na observação dos fatos e não ocorre propriamente uma ruptura, mas uma conjunção mais ou menos respeitosa de experiências, pois esta parece ser o componente que falta ao conhecimento produzido pela cultura urbana.

*At the global level rural development is also related to a general restructuring of the economy, which has lead to substantial changes in the patterns of interaction between society and the firm. Economic power and success are not necessarily linked (any longer) to the scale of operations. Firms have abandoned models based on economies of scale and vertical integration and increasingly opt for more flexible patterns of organization [ (PIORE & SABEL, 1984); (HARRISON, 1994), apud. (PLOEG & alii, 2000)].*

Segundo Ploeg (2000), as práticas em desenvolvimento rural e as políticas públicas parecem ser uma resposta dos empreendimentos rurais a essas tendências gerais de reestruturação das relações entre as empresas e a sociedade. Entretanto este não parece ser o caminho tomado pelo caso brasileiro. Enquanto em outros países existe uma agenda política importante sobre o tema do desenvolvimento rural, no Brasil este tema está restrito a estudos de pesquisadores e propostas de organizações internacionais procurando promover um tema sem apoio nos gestores públicos que cuidam da agenda pública nacional.

Segundo Schneider (2008), a formulação da agenda de demandas do Estado tem sido influenciada mais pelos estudiosos do desenvolvimento rural e os mediadores de ações públicas nestes assuntos do que pelos interessados diretos no tema. Assim, a questão de desenvolvimento rural é pouco debatida entre as organizações que representam a base social supostamente interessada que parece ver aquele assunto como algo alheio às suas demandas, mas que contém alguns itens que despertam interesse, mas não todos.

As políticas de desenvolvimento rural geralmente são complexas e de compreensão dificultada pelo conteúdo das mensagens e pela insuficiência do debate. Então o costume da elaboração de programas de desenvolvimento rural é fatiá-lo em projetos que, supostamente, ao serem implantados terão como resultante “melhor condição de vida”. Sem compreender exatamente o que isso significa as bases sociais não sabem o que irão receber se reivindicarem “desenvolvimento rural” sem que seus elementos essenciais estejam bem claros. Assim, volta-se ao modelo tradicional quando o Estado dialoga com a sociedade através de mediadores políticos que tratam de setores e de aspectos pontuais que a sociedade identifica com mais facilidade como de seu interesse, ou não, e sabe como descrevê-lo, exigí-lo e decidir se retribui com o voto quando o recebe. As ideias da integralidade do desenvolvimento rural sustentável são, assim, reduzidas a ações pontuais, lineares, com externalidades possíveis, mas nem sempre, que não atendem às hipóteses de sinergia e complementariedade que tanto desafia a imaginação dos cientistas.

A União Europeia assume que a renda média e o produto por região refletem a maior parte do quanto àquela unidade territorial está distanciada de um padrão considerado mais evoluído de desenvolvimento e desenvolvem esforços no sentido de promover um maior equilíbrio inter-regional dos níveis de bem-estar e desenvolvimento naquele continente. Existe, claramente, na Europa ocidental, um centro econômico onde



são maiores, entre outras coisas, a renda per capita, o produto industrial por habitante e a densidade populacional; assim como existe uma periferia (GOMES, 1997).

No Brasil, com os incríveis indicadores de concentração de renda, que atinge não somente regiões, mas também certas classes sociais, os mecanismos de transferência de renda jamais foram capazes de produzir algo que pudesse se assemelhar ao que pretendem os europeus ou mesmo os sonhos de equidade da democracia brasileira. O principal instrumento de transferência de renda e redução de desigualdades regionais segue sendo o Fundo de Participação dos Municípios, gerado a partir da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, entretanto os serviços públicos essenciais são mantidos com transferências específicas para a Educação e para a Saúde.

A pobreza no meio rural é relativamente mais frequente do que no meio urbano. Em 1999 a proporção de pessoas pobres<sup>14</sup> no meio rural atingia 59,7% no Nordeste, 34% no Sudeste, 28% no Sul e 34% no Centro-Oeste, sendo todos os valores para estas mesmas regiões menores quando se consideram as respectivas zonas urbanas. No Brasil<sup>15</sup> ao redor de 46% dos habitantes das zonas rurais eram tecnicamente pobres enquanto apenas 23% das zonas urbanas o seriam (MONTEIRO, 2003). Estes dados indicam ao menos parte das razões que levaram o governo a incluir a redução da pobreza como objetivo do desenvolvimento rural no Brasil, visto que ela atinge uma proporção maior de pessoas no meio rural do que no meio urbano. Para alguns analistas o desenvolvimento rural não é mais do que uma soma de paradigmas abrangentes quanto ao padrão existente da agricultura e da vida rural. Para outros estes padrões deverão passar por “grande reconstrução”, pois não refletem a generalidade de situações (PLOEG & alii, 2000).

Também se pode colocar a hipótese de que o recurso às elites intelectuais decorra da própria complexidade temática, ou isso ocorra pela atração que os temas complexos parecem exercer frente às comunidades de política frequentadas por estudiosos das ciências sociais, onde nem sempre os atores sociais que representam as bases populares encontram correspondências mais diretas com suas demandas. Contudo Schneider observa também que os formuladores intelectuais não convergem em aspectos comuns a ponto de se configurar um consenso passível de ser transformado em referência para políticas públicas, pois ainda teria de superar as dificuldades da gestão pública que pode se desviar das referências não institucionalizadas.

Esses e outros desafios teriam sido enfrentados por ocasião da I CNDRSS, realizada em Recife e Olinda (PE) em junho de 2008, que produziu um documento bastante amplo que defende valores a serem enfatizados em uma *Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR)* e dispõe sobre a elaboração do *Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR)*.

---

14 Pessoas com renda familiar inferior às linhas de pobreza regionais estabelecidas pelo programa “Fome Zero”. (Fonte: Instituto Cidadania 2001).

15 A região Norte não foi considerada por deficiência nos dados.

Tal documento originou o citado Projeto de Lei do Senado Nº 258 de 2010, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB). No texto da mensagem do autor é dito que se trata da proposta de uma política que poderá ser considerada o verdadeiro “PAC social” do meio rural brasileiro. Isso porque a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural institui o conjunto normativo necessário para a implantação de políticas integradas para o desenvolvimento rural, que passa a ser abordado em suas três dimensões simultâneas: econômica (da produção agropecuária e não agropecuária – industrial e de serviços), ambiental (das relações com a natureza) e social (dos modos de vida, de organização social e produção cultural).

*Tendo presente essas premissas, a PDBR busca construir as condições políticas necessárias para realizar uma profunda transição no modelo de desenvolvimento rural do país, consolidando a incorporação às políticas públicas de importantes segmentos sociais historicamente excluídos e, ao mesmo tempo, reordenando e priorizando as ações do Estado brasileiro. (MATTEI, 2010, p. 125)*

A Etapa Nacional da I CNDRSS contou com a participação de 1.572 pessoas, sendo 1.220 delegados (as) da sociedade civil e do poder público, federal, estadual e municipal, 115 observadores (as) e 237 convidados (as) nacionais e internacionais. Um dos destaques foi a presença massiva de mulheres de todo o País, elas representaram mais de 42% dos participantes (CONDRAF, 2008).

A *Política de Desenvolvimento do Brasil Rural* reconhece a diversidade existente no meio rural – seja no aspecto econômico, seja no social ou no ambiental – e aposta no respeito e na valorização dessa diversidade para construir um projeto de futuro, para o Brasil rural, que seja parte de um projeto de desenvolvimento nacional. Esse projeto deve ser capaz garantir condições dignas de vida às populações que optarem por trabalhar e viver nas áreas rurais do país. A visão de futuro contida na proposta aprovada pelo CONDRAF em 24 de fevereiro de 2010 vale ser aqui reproduzida:

*“O Brasil rural é um lugar de gente feliz. Nele, os cidadãos e cidadãs que habitam os espaços rurais brasileiros estabelecem relações sociais fundadas no respeito às diferenças, convivem respeitadamente com a natureza, protegem e desfrutam da biodiversidade e contribuem para a melhoria da qualidade ambiental. Têm plena capacidade de exercer sua cidadania, cumprem seus deveres e seus direitos constitucionais são assegurados. Colaboram com a construção democrática e participam da gestão social dos territórios rurais. Preservam e difundem o patrimônio e a diversidade cultural dos seus povos. Têm acesso a políticas públicas de qualidade. Desenvolvem uma multiplicidade de atividades econômicas, com base em relações de cooperação solidária, produzindo e consumindo com ampla responsabilidade social e ambiental. Estão afirmativamente integrados ao conjunto da sociedade, tendo o seu apoio e comprometimento. Contribuem para a soberania e segurança alimentar e nutricional, o desenvolvimento nacional e a manutenção do território brasileiro. ” (SENADO FEDERAL, 2010, p. 27)*

Destaca-se neste parágrafo a inclusão da “felicidade” como a idealização de uma visão de futuro da população rural brasileira, cujo significado vem explicitado no restante do trecho. Cada palavra tem um sentido que leva a uma condição humana e social superior, equitativa, garantindo direitos e empresta significância à democracia, orientando o desenvolvimento rural para os eixos da sustentabilidade. Não existem críticas a outras formas de organização social da agricultura e nenhuma concessão ao

retrocesso e, talvez, possa ocorrer um verdadeiro avanço em relação às visões excessivamente simplificadoras da ruralidade nacional. A proposta recebeu três emendas de Comissões durante a tramitação havida até dezembro de 2012, nenhuma delas que tenha alterado seu alinhamento e propósitos, com todos os demais pareceres optando pela aprovação, restando a última Comissão de Agricultura e Reforma Agrária para a decisão terminativa, tendo o Relator recomendado aprova-la.

Este documento que subsidia o projeto legislativo em tramitação, de certa forma é a formulação idealizada do desenvolvimento rural que se pretende ver implantado ao longo dos anos vindouros, uma espécie de construção teórica dos sonhos e das vivências de dezenas de milhares de pessoas que precisam do Estado sim, mas que desejam muito a solidariedade dos que se identificam com a luta dos homens e mulheres do campo. Sem dúvida existem as ideias de vários mestres e doutores naqueles textos, muitos formados na “universidade do céu aberto”<sup>16</sup> e outros nos ambientes acadêmicos daqui e do estrangeiro. Mas tudo que consta do texto aprovado na Plenária saiu da cabeça dos representantes das populações rurais e de diversos coletivos que têm seus interesses e preferências respondidos, de uma ou outra forma, pela ruralidade.

A questão de o Estado agir em prol do desenvolvimento rural permanece em aberto e é possível que permaneça assim mesmo com a aprovação pelo Senado do Projeto de Lei, pois sua tramitação ainda estará sujeita a vários pareceres e emendas. Mesmo que chegue a se transformar em Lei, demandará procedimentos que a regulamentem e que identifiquem recursos para sustenta-la e leva-la a ser operacional. Pode-se supor também que um processo mais abrangente de ação pública nos espaços rurais implique em um reordenamento territorial completo, com a criação de uma “consolidação” das leis que regem a ocupação e uso do território “não urbano”, pois diversos aspectos deverão ser considerados, mesmo dispersos em várias dependências do governo federal.

Outra conclusão a que se pode chegar através deste trabalho é a ratificação da importância que assumem as instituições nos processos de mudanças de paradigmas. A discussão sobre o papel das instituições tem trazido aos estudos em Ciências Sociais um questionamento sobre os modelos explicativos utilizados. Do ponto de vista do institucionalismo, há necessidade de se ter em conta as interações entre as instituições e os comportamentos individuais. As instituições podem ser consideradas como as regras formais e informais da sociedade que, através de convenções, códigos de conduta, normas de comportamento, leis e contratos, regulam as interações humanas e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos (NOVAES, 2004).

## ***2 Desenvolvimento e Pobreza***

A ideia de “desenvolvimento” tradicionalmente é ligada à modernização e ao crescimento econômico. O crescimento econômico não é suficiente para enfrentar a

---

16 Trecho do discurso de Romeu Padilha de Figueiredo ao assumir a presidência da EMBRATER diante do então Ministro da Agricultura, Senador Pedro Simon, em Brasília, 1985.

desigualdade e a pobreza, o que é amplamente confirmado por pesquisas que não conseguem correlacionar crescimento econômico com equidade [ (BRUNO, RAVAILLON, & SQUIRE, 1996) *apud.* (MALUF R. S., 2000)].

A possibilidade do desenvolvimento econômico, que aliaria o crescimento à manutenção da diversidade, elevada à condição de indicador de equidade, ser adotado como paradigma de políticas públicas, ainda não se confirma na prática, embora seja uma proposta bem aceita por operadores econômicos que agregam análises sociais ao desempenho da economia.

O desenvolvimento rural também foi sempre visto como um resultado da modernização da agricultura e do conseqüente crescimento da economia agrícola. As estimativas de modernização da agricultura estão vinculadas às análises sobre investimentos no processo de produção e gastos ocorridos na aquisição de insumos exógenos aos estabelecimentos agrícolas, especialmente os produzidos pelos vários setores industriais (SOUZA & LIMA, 2003). Na sua acepção atual, o desenvolvimento rural é um desafio que vem sendo negligenciado pelo Estado brasileiro. O problema vem sendo sistematicamente atribuído a divergências semânticas, mas este pode não ser o problema real. Provavelmente a questão resida na pouca vontade do poder político colocar o problema de forma clara, e enfrenta-la, especialmente depois da malograda tentativa das “reformas de base” do governo João Goulart, usadas como justificativa para o golpe de estado de 1964. A suposta determinação em realizar a reforma agrária foi um dos argumentos que levou os tanques a marcharem contra a democracia e submeterem a nação às suas vontades por um quarto de século.

Durante muito tempo, o desenvolvimento rural foi associado ao conjunto de ações do Estado e dos organismos internacionais destinadas a intervenções nas regiões rurais pobres que não conseguiam se integrar ao processo de modernização agrícola pela via da substituição de fatores de produção considerados “atrasados” (NAVARRO, 2001). A questão do desenvolvimento rural é relativa não apenas às dificuldades inerentes ao meio em que atua, diversificado e disperso, mas também à persistência da pobreza no meio rural. A insuficiente “dotação de recursos naturais” de um grande número de produtores rurais em algumas regiões é uma das causas da existência “de sub-regiões estagnadas” sem os recursos exigidos para adotar a matriz produtiva “moderna” (ARAÚJO, 2001). O fato é que existe um grande número de agricultores pobres, com e sem acesso à terra, que levam os estrategistas do desenvolvimento nacional a afastá-los das políticas produtivas, qualificando-os como “inviáveis” como atores do desenvolvimento econômico, destinando-lhes as políticas compensatórias e o final da lista de prioridades.

O sentido de “desenvolvimento” é de crescimento, mudança, transformação das coisas, dos lugares e das pessoas. Também é uma palavra que carrega grandes expectativas quanto à realização de sonhos, projetos e antevisões do futuro. É um objetivo permanente das nações, sempre citado nos discursos do poder e aparece como uma esperança dos “desempoderados”. Virtualmente, desenvolvimento aparece como objetivo de políticas públicas como uma decisão política de atender às demandas de segmentos sociais, setores econômicos e regiões. O governo o define, promove e regula segundo um equilíbrio entre as forças políticas que o apoiam. Políticas de desenvolvimento “inteligentes” devem vencer alguns desafios para se tornar efetivos instrumentos de promoção de mudanças. Um deles é conseguir ser assimilada pela diversidade de atores dela participante e servir de instrumento para construção de processos sustentados multipolarizados.

A agricultura teve seu começo a mais de dez mil anos, quando alguns grupos humanos da Ásia e da África abandonaram gradativamente as atividades de coleta de vegetais e a caça de animais para tornarem-se sedentários, iniciando o cultivo de algumas plantas e retendo animais para produzirem os alimentos de que necessitavam que não eram suficientes, tendo o mundo vivido crises de escassez de alimentos durante a antiguidade e a idade média. Mesmo em épocas mais recentes algumas regiões viveram períodos de falta de alimentos e milhares de pessoas pereceram pela fome.

No século XVIII teve início uma agricultura “moderna”, a primeira revolução agrícola, tendo a produção de alimentos atingindo maiores escalas no século XIX, afastando o risco da fome das regiões mais populosas da Europa. Essa “moderna” agricultura avançava na intensificação do uso das terras, na integração de cultivos e criações, na rotação de cultivos forrageiros e alimentares, no uso de elementos naturais, principalmente matéria orgânica, para o aumento da fertilidade dos solos ou mesmo para a sua recuperação produtiva. Isso permitiu reduzir os períodos de descanso, ou “pousio”, com a finalidade de recuperar suas propriedades naturais para a produção animal e vegetal ampliando, assim, as áreas aptas à produção de alimentos (EHLERS, 1996, p. 19).

Uma nova mudança, ainda mais radical, ocorreu a partir da Europa em meados do século XIX, dado que a matéria orgânica já não era suficiente para fertilizar todas as áreas necessárias à produção agrícola e grandes espaços deveriam ser reservados à criação de animais apenas para recolher o esterco e usá-lo na agricultura. A partir das pesquisas do químico alemão Justus Von Liebig (1803-1873), começou-se a substituir os processos orgânicos de produção de fertilizantes por substâncias derivadas de rochas e outros produtos químicos. Von Liebig foi o primeiro cientista a afirmar que a fertilidade do solo era reduzida com o esgotamento dos minerais que originalmente o compunha, sendo os elementos essenciais o sódio, o cálcio e o fósforo. Posteriormente descobriu que também o nitrogênio teria que ser adicionado ao solo, pois ele não provinha da atmosfera, como se pensava anteriormente. O uso de rochas e produtos químicos como fertilizantes reduziu a demanda de esterco e, também reduziu a necessidade de mantê-lo em estoque, reduzindo a quantidade de insetos que nele viviam e multiplicavam epidemias que dizimavam milhares de pessoas, sendo então que (...)

*(...) por primera vez en la historia era posible producir suficientes alimentos para satisfacer las necesidades de la creciente población mundial y evitar las hambrunas (ALAMO, 2009).*

A conclusão tirada dos estudos foi que o aumento da produção era proporcional à quantidade de substâncias químicas adicionadas ao solo, sendo que a resposta produtiva dependeria da quantidade mínima disponível de cada elemento químico necessário ao seu crescimento e a ausência de um desses elementos, ou a sua insuficiência, limitaria o crescimento vegetal. Tal teoria foi batizada de “lei do mínimo” e a aplicação destes postulados à agricultura impulsionou a adubação mineral baseada em compostos nitrogenados, fosfatados e potássios solúveis, além do uso do calcário e do gesso nos processos produtivos. As práticas do uso dos estercos animais, da rotação de culturas e criações e do pousio foram abandonadas, conseguindo-se, assim, uma maior rentabilidade do capital (EHLERS, 1996, p. 22).

No transcurso do século XIX, as descobertas da química foram combinadas com avanços conseguidos nas ciências mecânicas e biológicas, resultando em um conjunto de tecnologias que melhoraram a capacidade produtiva das terras agrícolas, chegando

mesmo a permitir que a agricultura se estendesse para regiões consideradas de baixo potencial produtivo. Contudo, a fertilização com macro nutrientes<sup>17</sup> e a ampliação de cultivos homogêneos desencadeou alguns problemas de desequilíbrio de micronutrientes e aumento de ataques de pragas, o que abriu oportunidades de usar os avanços químicos e biológicos para o controle de pragas através do emprego de agrotóxicos, acarretando um desequilíbrio ainda maior no funcionamento da natureza, além de intoxicar os trabalhadores e contaminar os alimentos, o solo e a água.

Estas mudanças tecnológicas ficaram na história como parte da “segunda revolução agrícola” tendo chegado aos países periféricos apenas durante a segunda metade do século XX, quando o complexo industrial hipertrofiado pelo esforço de guerra precisou voltar-se a atividades não bélicas para prosseguir valorizando-se, sendo a ocupação de novos mercados uma prioridade para as indústrias de insumos agrícolas nas áreas química e mecânica. Essa etapa da industrialização da agricultura ficou conhecida como a “revolução verde” (MOREIRA, 2000) tendo partido de avanços conseguidos na produção de trigo no México e em diversos países da Ásia, bem como do aumento substancial da produtividade do arroz nas Filipinas, o que objetivava reduzir a escassez deste produto nos países mais pobres e populosos do mundo, alvos prioritários de disputas pela hegemonia políticas no contexto da “guerra fria” entre o comunismo e o capitalismo, o oriente e o ocidente.

No Brasil, a “revolução verde” foi apresentada através de uma política de “modernização da agricultura” (SANTOS M. , 2007), com uma forte crítica ao alegado atraso da agricultura “tradicional”, do agricultor convencional e do fato do Brasil ainda manter grande parte do seu território pouco, ou nada, explorado pelo homem. Tudo isso seria sinal de atraso a ser superado pela modernização. Para os técnicos e produtores rurais a “revolução” veio pela adesão aos “pacotes tecnológicos” onde eram determinados os tipos e as quantidades “ótimas” de “insumos modernos”, de outros “insumos” e de outras inversões na produção que contavam com juros subsidiados, chegando mesmo a valores negativos quando comparados com as taxas inflacionárias do período (MOREIRA R. J., 2003). Isso representava um grande subsídio, em grande medida suportado por empréstimos internacionais, que integravam o passivo do Tesouro Nacional, pressionando juros, inflação e reduzindo a efetividade das políticas públicas. Como era o país que sustentava a equalização entre os juros efetivos e a inflação, este período representou uma forte transferência de recursos do todo para o particular sendo esse o ato fundamental da hoje festejada agricultura do agronegócio.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi criado em 1965 com o objetivo secundário de “proteger os pequenos produtores rurais” e objetivo principal de “integrar a agricultura ao processo de modernização da economia nacional” (BACEN, 2006). Para atender a este objetivo, o crédito era oferecido para incentivar a utilização de “insumos modernos”, máquinas, equipamentos, defensivos, fertilizantes, etc., e aumentar a produção e a produtividade, tornando os produtos brasileiros mais “competitivos” no mercado internacional, além de fornecer, ao setor agrícola, melhores

---

17 Nitrogênio, Fósforo e Potássio.

condições que no mercado financeiro ordinário, como facilidade de acesso ao crédito, taxas de juros favorecidas e prazos maiores.

A criação do Programa de Crédito Rural<sup>18</sup> não tinha como objetivo óbvio fornecer subsídios ao setor rural, pois, inicialmente, as taxas de juros anuais, definidas em torno de 15%, se aproximavam das metas programadas de inflação para os anos imediatamente posteriores à Lei 4.829. De 1977 em diante, com as altíssimas taxas de inflação, o crédito subsidiado passou a ser combatido, pois representava um gasto excessivo ao governo. E em função da política de estabilização econômica que procurava conter o déficit público e a inflação, em 1984 ocorreu a sua extinção através da aplicação da correção monetária integral sobre os saldos devedores, acrescida de juros reais variáveis, conforme quadro anterior.

Os agentes que operaram esta “revolução verde” no campo eram os grandes e médios proprietários rurais, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, enquanto beneficiários dos créditos sendo eles, supostamente, sujeitos da política, operada através dos bancos oficiais federais e estaduais e as organizações não governamentais de assistência técnica e extensão rural (sistema ABCAR) que, em 1975/1976, converteram-se em entidades puramente governamentais (SIBRATER).

**Quadro 01: Inflação brasileira. Variação anual (TI) e diferença quanto à taxa de juro (TJ) máximo do SNCR– 1970 a 1989.**

| Anos 60 | T.I. % | T.I. – T.J. (%) | Anos 70 | T.I. % | T.I. – T.J. (%) | Anos 80 | T.I. % | T.I. – T.J. (%) |
|---------|--------|-----------------|---------|--------|-----------------|---------|--------|-----------------|
|         |        |                 | 70      | 19,3   | 4,3             | 80      | 110,0  | 95,0            |
|         |        |                 | 71      | 19,5   | 4,5             | 81      | 95,0   | 80,0            |
|         |        |                 | 72      | 15,7   | 0,7             | 82      | 99,0   | 84,0            |
|         |        |                 | 73      | 15,6   | 0,6             | 83      | 211,0  | 196,0           |
|         |        |                 | 74      | 26,9   | 11,9            | 84      | 223,0  | 208,0           |
| 65      | 34,3   | 19,3            | 75      | 29,3   | 14,3            |         |        |                 |
| 66      | 39,1   | 24,1            | 76      | 46,3   | 31,3            |         |        |                 |
| 67      | 25,0   | 10,0            | 77      | 38,8   | 23,8            |         |        |                 |
| 68      | 25,4   | 10,4            | 78      | 40,7   | 25,7            |         |        |                 |
| 69      | 19,3   | 4,3             | 79      | 77,3   | 62,3            |         |        |                 |

Observações: T.I.: taxa média inflação anual; T.J.: taxa máxima de juros crédito rural. Nota: (1) De 1960 a 1989 – Variação dezembro/dezembro do IGP-DI. Fontes: Estatísticas históricas do Brasil. Séries Econômicas, Demográficas e Sociais. 1550 a 1988. 2. ed. Rio de Janeiro : IBGE, 1990, p. 118 e 177. “25 anos de economia brasileira – estatísticas básicas”. Avulso da revista Conjuntura.

<sup>18</sup> Sobre análise do Crédito Rural no Brasil ver (DELGADO G. C., 2005) e Manual de Crédito Rural do Brasil (MCR-BCB) disponível em <http://www.cosif.com.br/publica.asp?arquivo=MCR-indice> (Visitado 16/10/2012) e também (BÚRIGO, 2010).

Na política de modernização via sistema de crédito rural os bancos que operavam eram bastante seletivos,<sup>19</sup> baseando-se em certos critérios que dirigiam os recursos para certas regiões, certas atividades e certos clientes que, ainda assim, deveria apresentar “capacidade de pagamento” positiva, que demonstraria a viabilidade econômica do empreendimento calculada através de vagas ideias de produtividade e de preços de mercado que gerariam uma renda futura capaz de quitar a dívida. Na realidade, a capacidade de pagamento era assegurada pelo cadastro patrimonial e posição econômica do cliente na região, pois sempre que houvesse recursos de investimentos haveria hipotecas a garanti-los e esta não poderia chegar a mais de 60% do patrimônio líquido. Portanto, seriam créditos recuperáveis, na maioria dos casos.

Outro critério seletivo seria a “aptidão para a inovação”, que obedecia a critérios ainda mais subjetivos e dependia de o agricultor aceitar integralmente e sem objeções, as recomendações técnicas e as atividades previstas no “pacote tecnológico”. Neste caso eram aplicados critérios tais como nível educacional, proximidade com a cultura moderna e urbana, relacionamento com os técnicos da agência local de assistência técnica e a posição social do “mutuário”. Esse procedimento, que vigorou por cerca de quinze anos, foi muito benevolente com os agricultores capazes de acessá-lo. De fato, as dívidas escriturais foram reduzidas ou zeradas pelas taxas de inflação, fazendo com que a inadimplência fosse bastante reduzida a menos que intencional o que ocorreu a partir do momento em que o governo passou a aplicar correção monetária plena nos saldos devedores (BÚRIGO, 2010).

A “revolução verde” trouxe um aumento expressivo na produção agrícola, mas aos poucos ficaram evidentes os problemas que ela também trouxe consigo: compactação dos solos, erosão, perda da fertilidade dos solos, perda da biodiversidade, contaminação dos alimentos, intoxicações crônicas e agudas dos trabalhadores rurais, contaminação dos solos e das águas por nitratos e agrotóxicos, aparecimento de pragas resistentes aos agrotóxicos, aparecimento de novas pragas, alimentos sem sabor e sem durabilidade.

A decisão tomada nas décadas de 60 e 70 pelo governo brasileiro ao promover a modernização de uma parte da agricultura brasileira acelerou um processo de diferenciação que resultou, dentre outros, na emergência de novas identidades no rural brasileiro. Uma delas constituiu-se como um novo empresário rural que se tornou consumidor de produtos industriais e fornecedor de matérias primas para a indústria. Estes constituiriam uma espécie de “elite” de empresários que transitam entre o rural e o urbano com desenvoltura e é alvo do orgulho do sistema hegemônico da sociedade nacional. Essa elite, embora heterogênea, fomenta as mais conservadoras organizações

---

19 A concessão de empréstimos, apesar da seletividade bancária, tinha relação direta com o poder político e econômico dos tomadores dos créditos, sendo comum que políticos governistas e empresários urbanos ascendessem a enormes empréstimos aparentemente para custeio de atividades agropecuárias. Os recursos eram tamanhos que era possível adquirir terras baratas e logo hipotecá-las para contrair empréstimos, multiplicando a capacidade de endividamento e usando os recursos obtidos em outras atividades mais lucrativas. Milhares de projetos nunca foram inteiramente executados, mas, mesmo assim, puderam ser saldados com pequenos montantes devido à diferença entre os juros e as taxas de inflação.



do cenário rural do Brasil, sendo fundamental para impedir que a reforma agrária faça pelo Brasil o que ela fez por todos os países em que ocorreu em dado momento histórico (FILIPPI, 2005).

Aos que não foram incluídos na “modernização” restaram o empobrecimento e a diferenciação em vários grupos: uns foram levados a migrar para alguma cidade, outros continuaram na terra em trajetórias descendentes e, ainda, um grupo em condições ainda mais precárias, os “sem-sem” descritos por Graziano, que seriam quase absolutamente despossuídos a ponto de serem...

*...“excluídos e desorganizados, que além de não terem terra, também não tem emprego, não tem casa, não tem saúde, não tem educação e nem mesmo pertencem a uma organização como o MST para poderem expressar suas reivindicações” (SILVA J. G., 2002, p. 2).*

Parte dos que, mesmo empobrecidos, continuaram na terra constituíram uma nova identidade denominada “agricultor familiar”<sup>20</sup> cujas características normativas haviam sido esboçadas no Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), quando este menciona a “propriedade familiar”, sendo depois detalhadas por uma equipe do projeto INCRA/FAO em 1995 tomando por base os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1985, posteriormente revisados com base no Censo Agropecuário do IBGE de 1995/96 (FAO/INCRA, 2000).

É importante que as políticas públicas de apoio ao desenvolvimento rural renunciem à tentação de imaginar um agricultor familiar típico, um “cliente” do Estado, um microempresário agrícola e enxergue a agricultura familiar e o mundo rural como extremamente diversificados, que precisam de investimentos públicos que viabilizem a dignidade humana e o desenvolvimento econômico, a conquista e o exercício da cidadania, aceitando a diversidade e não tentando reproduzir um ser imaginado pela modelagem burocrática de uma política pública excessivamente normativa, cujo maior gargalo seja as normas de acesso ao crédito e demais serviços e incentivos.

Há cerca de dez anos José Eli da Veiga, em seminário promovido pelo BNDES, refletia sobre as possibilidades de se promover o desenvolvimento rural e abordava dois projetos amadurecidos na década de 90: o do “agronegócio” e o de “desenvolvimento humano em todas as mesorregiões rurais” (VEIGA J. E., 2002, p. 386). Quanto ao primeiro, a sua ampliação iria implicar na adoção de modelos de negócios que assegurassem competitividade e que terminariam por expulsar, “nas próximas décadas”, algo em torno de 15% da população brasileira. Ou seja, àquela época, cerca de 12

---

<sup>20</sup> O programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF enquadra os produtores rurais como beneficiários de linhas de crédito rural quando atendem aos seguintes requisitos: sejam proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da Reforma Agrária; residam na propriedade ou em local próximo; detenham, sob qualquer forma, no máximo 04 (quatro) módulos fiscais de terra, quantificados conforme a legislação em vigor, ou no máximo 06 (seis) módulos quando tratar-se de pecuarista familiar; com 80% da renda bruta anual familiar advinda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento e mantenham até 02 (dois) empregados permanentes – sendo admitida a ajuda eventual de terceiros.

milhões de pessoas ocupadas nas atividades primárias deveriam deixá-las, provocando uma nova onda de exclusão e desterritorialização. O segundo seria o de que o desenvolvimento rural sustentável deveria ser alcançado por intermédio do fortalecimento de regiões rurais onde se devem estimular projetos que contemplem a “agrodiversidade” (VEIGA J. E., 2002, p. 387) da “agricultura familiar”, capaz de evoluir para microempreendedores rurais, desenvolvendo o suposto potencial pluriativo das próximas gerações, dentre outras atividades guiadas pelas suas condições econômicas modernizadas, onde adotam modelos de negócios que os diferenciem dos “miseráveis”, usuários dos programas de transferência de renda, que hoje polarizam a atenção do governo.<sup>21</sup>

O que os proponentes do segundo projeto mais valorizam é a dinâmica criada por famílias que se tornam mais pluriativas, na medida em que tal dinâmica aumenta a produtividade do trabalho agropecuário. Com acesso a um ensino de qualidade, muitos dos jovens que mudam de ramo tendem a se tornar empreendedores nas cercanias. E muitos dos que emigram acabam voltando, para utilizar a propriedade rural paterna como retaguarda e trampolim na montagem de novos negócios nas proximidades (VEIGA J. E., 2002, p. 387).

Neste mesmo evento e painel compareceu Graziano da Silva, que centrou sua análise sobre os resultados da pesquisa denominada “Projeto Rurbano” que, segundo ele, “têm contribuído para derrubar velhos mitos sobre o mundo rural brasileiro, mas que, infelizmente, podem estar servindo também para criar novos outros”. Dentre os “velhos mitos” Graziano inclui a de que “o rural é atrasado”, pois existe um “novo rural” além do agronegócio, composto por produtores que exploram nichos de mercado, por “moradores de condomínios rurais de alto padrão e loteamentos clandestinos”, moradores rurais que usufruem dos baixos custos de moradia, grande quantidade de “agricultores familiares e pluriativos” e famílias que “vivem por conta-própria” e assalariados rurais, “agrícolas e não agrícolas” e milhões de “sem-sem”.<sup>22</sup>

Outro mito que é contraditado pela pesquisa do projeto Rurbano é o de que “o rural é sinônimo de agrícola”, reafirmando que “agrícola” é uma atividade e “rural” é um espaço e milhares de pessoas que residem no espaço não desenvolvem estas atividades. Portanto uma coisa é diferente da outra e não se pode ser simplista a ponto de reduzir o rural ao agrícola. Os dados da PNAD 1999 informam que cerca de 15 milhões de pessoas economicamente ativas no meio rural estavam trabalhando em “ocupações rurais não agrícolas” que estas vinham crescendo a taxas maiores do que o crescimento populacional. Também como mito Graziano inclui a inexorabilidade do “êxodo rural”, pois...

---

21 “No campo, onde se encontra 47% do público do plano” (Brasil sem Miséria), “a prioridade é aumentar a produção do agricultor através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e água.” Disponível em: <http://www.brasilsemiseria.gov.br/apresentacao-2/>. Acesso em 12/04/2012.

22 “Excluídos e desorganizados, que, além de não terem terra, também não têm emprego fixo, não têm casa decente para morar, não têm acesso aos serviços de saúde, não têm acesso ao sistema educacional, e nem mesmo pertencem a uma organização, como o MST, para poder expressar suas reivindicações”. (SILVA J. G., 2002, p. 412)

*As estatísticas mais recentes do Brasil rural revelam um paradoxo que interessa a toda sociedade: o emprego de natureza agrícola define praticamente todo o país, mas a população residente no campo voltou a crescer; ou, pelo menos, parou de cair (SILVA J. G., 2002, p. 417).*

Esta é uma constatação que reforça a imagem que hoje, uma década depois, fazemos do sentido que vem tomando o desenvolvimento rural sustentável, especialmente na Europa, que passa a considerar o rural como o espaço da natureza e da produção, nesta ordem de prioridade. O rural vem sendo o lugar em que muitas famílias escolhem para residir, os aposentados voltam a viver e os turistas desfrutam de dias agradáveis e das amenidades naturais a preços bastante atrativos. A produção é diversificada, pequenas e médias indústrias articulam a produção local a mercados regionais e nacionais e a economia, o emprego e a renda crescem.

Outro velho mito é uma falsa alegação trazida com a chama “revolução verde” e que já foi muito frequente e usada para justificar a iniquidade com que as políticas públicas foram aplicadas no campo, onde se afirmava que o crescimento agrícola levaria ao desenvolvimento rural, o que foi contestado por vários autores, dentre eles Melo e Parré (2007) e Graziano da Silva (cit.), pois, para este, ao menos para os mais de quatro milhões de famílias que constituem o contingente de agricultores familiares, pois a renda da agricultura e dos agricultores pluriativos vem caindo continuamente. A única exceção reside naqueles que recebem recursos transferidos pelo governo. Em resumo, as famílias agrícolas e pluriativas ficaram mais pobres na segunda metade dos anos 90. É por essa razão que as famílias rurais estão se tornando crescentemente não agrícolas. E a queda das suas rendas per capita só não foi maior pela “compensação” crescente das transferências sociais da aposentadoria e pensões (SILVA J. G., 2002, p. 421).

Portanto, o desenvolvimento rural não pode depender apenas da agricultura, nem da agricultura em tempo parcial, pois esta se mostrou pouco efetiva como atividade econômica em boa parte dos casos e no período considerado. A pluriatividade em certo momento tida como mecanismo de manutenção da unidade familiar, não foi capaz de garantir uma renda suficiente para ampliar o rendimento dos agricultores e trabalhadores rurais. Este aspecto foi retomado mais recentemente pelo trabalho do pesquisador Marcelo Neri (NERI, 2011) que aponta para um crescimento da renda no meio rural que pode ser atribuída, em parte aos resultados das políticas de fortalecimento da agricultura familiar e, outra parte, às transferências governamentais que, agora, contam também com o programa “bolsa família”.

Outro aspecto que evidencia as mudanças que vêm ocorrendo no espaço rural aponta para o fato que a gestão de pequenas e médias propriedades rurais não é familiar propriamente dita. Isso significa que a gestão da unidade familiar está se individualizando. Apenas um membro da família cuida da propriedade diretamente. Os demais buscam outras ocupações fora da propriedade mantendo laços com a família, mas nem sempre constantes. A nova geração das famílias rurais já não se identifica com as atividades agrícolas como seus pais, nem se reúne apenas em torno da exploração agropecuária.

*A casa dos pais tornou-se uma espécie de base territorial, que acolhe os parentes próximos nas ocasiões festivas, e, mais do que isso, transformou-se em um ponto de refúgio para as épocas de crise, especialmente as de desemprego, para os que saíram, permanecendo, ainda, como alternativa de retorno para a velhice (SILVA J. G., 2002, p. 423).*

Esse processo, identificado pelos estudos realizados no começo do século XXI, é atualizado pelos estudos recentes sobre as mudanças na renda dos habitantes do meio rural brasileiro. Em termos médios, os dados indicam que a classe média rural surge dos investimentos sociais, das transferências governamentais, do aumento dos salários rurais e dos programas de fortalecimento da agricultura familiar. O estudo da FGV “Pobreza e a Nova Classe Média no Brasil Rural” (NERI, 2011), mostra que esse estrato social somava 35,4% da população rural em 2004, no ano anterior era 20,6%.

Segundo Neri a redução da desigualdade foi mais forte e mais rápida na área rural, sobretudo nas regiões mais pobres. Em 2009, o segmento tinha 9,1 milhões dos 25,7 milhões de habitantes rurais. A proporção de pobres, cuja renda per capita situa-se abaixo de R\$ 145 mensais, é menor na área rural (39,5%) que na urbana (46%), mostram os microdados originados pelo IBGE. Moradia de 15% da população brasileira, a zona rural do país viveu uma forte redução na pobreza, cujo índice global recuou de 51,5% para 31,9% dos residentes. A desigualdade, medida pelo Índice Gini, recuou 8,23% na área rural, ante 6,5% no total do país, aponta a FGV. A renda do trabalho aumentou de R\$ 154,60 para R\$ 201,80 por mês e a renda média per capita passou de R\$ 213 para R\$ 303. No Brasil, a elevação chegou a 31,8%. As classes A e B, cuja renda domiciliar está acima de R\$ 4.854 por mês, também continuaram a crescer – agregaram outros 282 mil habitantes.

Em termos de tendências, não parece muito correto olhar o futuro através de médias. O Brasil é muito diverso. As macrorregiões são muito heterogêneas, abrigando regiões bastante desenvolvidas e outras muito longe disso. Ainda existe muita desigualdade no Brasil, mesmo que queiramos simplificar e analisemos apenas a renda das famílias. Existe pobreza endêmica que nem é tão simples assim localizar e trazer para os programas de combate à pobreza e miséria. Mas podemos pensar em ampliação das regiões transformadas, com a educação fazendo o trabalho de longo prazo, a infraestrutura e as políticas de fomento fazendo as políticas de médio prazo e as transferências de renda e a geração de empregos resolvendo as questões mais prementes. Este seria um cenário possível caso sejam mantidas algumas diretrizes atuais e incluídas outras.

Parece certo que cerca de 50 microrregiões geográficas onde se situam 12 aglomerações metropolitanas, além de cerca de 40 outras que caminham para compor áreas metropolitanas em formação completam cerca de 90 microrregiões urbanas que irão promovendo as mais nítidas alterações no seu entorno rural. As demais 460 microrregiões são rurais ou indeterminadas ante os indicadores atualmente utilizados, principalmente a densidade demográfica que deve alcançar 100 a 120 habitantes por km<sup>2</sup>. As demais microrregiões, que concentram mais de 30% da população passarão por modificações estruturais e nos seus indicadores sociais, mas em que profundidade e velocidade?

Tomando como exemplo os três estados do Sul, que possuem populações rurais proporcionalmente menores, com os IDHM proporcionalmente mais altos, verifica-se que o desenvolvimento rural depende da proximidade e das dinâmicas induzidas pelas cidades. O inverso é verdadeiro com relação aos estados do Nordeste, onde as mais altas proporções de população rural correspondem os piores IDHM do país. Não é uma questão de natureza simples, mas o reconhecimento destas tendências permitirá que políticas públicas moldassem ambientes favoráveis às transformações que viram, com a redução da pobreza, da desigualdade e da renda agrícola, mas com a manutenção de

uma parte significativa da população nos espaços rurais, logicamente computados segundo critérios diferentes dos atuais.

A caracterização de um tipo de “agricultor familiar” se fez a propósito das reivindicações da CONTAG a respeito de um projeto alternativo de desenvolvimento da agricultura familiar (SANTOS M. J., 2001) na pauta de uma ação coletiva de grande significado que foi o “Grito da Terra Brasil”, que a cada ano postulava recursos e outras providências ao governo federal e mobilizava milhares de camponeses na marcha à Brasília.

O projeto da CONTAG, nas mãos dos técnicos do projeto FAO-INCRA e do Ministério da Agricultura,<sup>23</sup> tornou-se um programa de crédito com condições mais acessíveis aos agricultores de menores posses, sendo evidente que continuava a preponderar os critérios bancários e técnicos, pois os maiores volumes de créditos, ano após ano, aconteciam nas regiões Sul e Sudeste, nos estados onde a maioria dos agricultores tinha acesso aos bancos e as agências de extensão rural continuavam atuantes como na fase anterior à extinção da EMBRATER.

Mas essas conquistas dos movimentos sociais não foram suficientes para se afirmar que existia uma política de desenvolvimento rural do Brasil ou, ao menos que ela incluísse a grande maioria das populações rurais. Até hoje não parece existir na Brasil força política suficiente para bancar uma política que alcance os setores populares mais empobrecidos, cujo acesso aos direitos e oportunidades é negado pela cultura política do clientelismo eleitoral. Nem mesmo existe uma decisão normativa sobre o significado de “desenvolvimento rural”, apesar de existir um conselho nacional com esse nome vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

*Os principais objetivos do Conselho (de desenvolvimento rural sustentável) são contribuir para a superação da pobreza por meio da geração de emprego e renda; para a redução das desigualdades de renda, gênero, geração e etnia; e para a diversificação das atividades econômicas além de propiciar a adoção de instrumentos de participação e controle social nas fases de planejamento e execução de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável.*<sup>24</sup>

Na opinião de Veiga, não existe desenvolvimento rural propriamente, já que o desenvolvimento nacional abrange o rural e que este deve aproximar-se daquele mais geral para que possa ganhar importância e destaque na agenda política nacional.

*Não fazia sentido pensar o desenvolvimento rural como algo separado, ou autônomo. E agora, com a abordagem mais global do desenvolvimento sustentável, essa separação entre rural e urbano ficou ainda mais temerária. (VEIGA J. E., 1997, p. 3)*

Também o cientista Ignacy Sachs propõe eliminar os adjetivos dos conceitos de desenvolvimento e redefini-lo como um conceito pluridimensional, sendo as principais

<sup>23</sup> O atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil (MAPA) já teve outras sete denominações e 118 diferentes titulares desde 1861 até 2013.

<sup>24</sup> Conforme <http://www.mda.gov.br/portal/condraf/institucional/institucional>. Acesso em 23/04/2012.

a dimensão social, a ecológica e a econômica (SACHS I. , 2000). De fato, esta distinção pode ser considerada “temerária”, mas não seria necessária, diria mesmo, fundamental? Como acreditar que o “desenvolvimento” concentrado cuja tradição conhece-se muito bem no Brasil irá extravasar dos núcleos urbanos para os espaços rurais sob formas que respeitem a natureza, a cultura, os ciclos de vida e trabalho, enquanto o sistema hegemônico se esquivava de discutir como deveria adaptar-se ao paradigma da sustentabilidade?

Este é um desafio que merece uma reflexão sobre os resultados obtidos após quase duas décadas de “agricultura familiar” e de implantação do projeto alternativo de desenvolvimento rural que ela subentende. O êxito do PRONAF parece residir em seu componente “fomento produtivo”, pois é ele que ocupa a publicidade oficial, o noticiário da mídia, a pauta de reivindicações obrigatórias. O discurso mais atual do governo tende a considerar o desenvolvimento rural como algo semelhante à modernização dos anos 60 e 70, com a mudança de critérios mais facilitados para enquadramento nas linhas de crédito, que é o que justificariam os investimentos em assistência técnica gratuita para os “agricultores familiares”.

Como pensar que possa existir desenvolvimento rural com justiça e inclusão se o governo atual parece apoiar apenas um programa de crédito rural para agricultores familiares e cada vez mais evita envolver-se em um trabalho de reforma agrária, regularização fundiária e investimentos em infraestrutura pública para as regiões que concentram agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra? Os investimentos que estão sendo feitos atualmente nas regiões do interior têm muito pouco a ver com o desenvolvimento sugerido por Veiga (1997), que articulava múltiplas dimensões e setores da sociedade, focando fundamentalmente energia e sistemas de logística para megaprojetos onde quase nada será feito para reduzir a pobreza, a desigualdade e os conflitos agrários.

As evidências mostram que, desde 1996 até 2008, os agricultores familiares da região Sul, supostamente mais rica, foi a que mais recebeu recursos do PRONAF, ficando a região Nordeste, supostamente mais pobre, com a segunda ou terceira colocação quanto ao volume de recursos aplicados pelo crédito do PRONAF (AQUINO & SCHNEIDER, 2010).

Dado o critério aplicado até 2003 de priorizar os investimentos do PRONAF Infraestrutura em municípios com mais baixo IDH, a desejável convergência entre investimentos públicos de interesse dos agricultores familiares e crédito de fomento produtivo para os agricultores familiares não foi priorizada, ao menos em termos de volume de recursos aplicados. Além disso, deve-se considerar que recentemente o PRONAF adotou critérios que se apoiam em uma “lógica evolucionista” que elege os agricultores de maior renda como o seu público preferencial favorecendo que a maioria dos recursos esteja sendo concentrados em agricultores de maiores posses, os preferidos dos bancos (AQUINO & SCHNEIDER, 2010).

A percepção destes problemas levou à criação do programa “Territórios da Cidadania”, que carrega investimentos para regiões empobrecidas e estagnadas, com o objetivo de resgatar dívidas sociais e promover oportunidades econômicas. Atualmente este programa está paralisado no MDA e segue o mesmo destino de tantas outras iniciativas inovadoras que desafiam a lógica dos mais poderosos: o cesto de lixo dos gabinetes ministeriais.

Mas voltando ao PRONAF, as suas constantes modificações, ampliações e redefinições de grupos do público-alvo resultaram em seis grupos classificados basicamente pela renda anual aferida que, no “Plano Safra 2007-2008”, estavam assim discriminados:

- a) Grupo A – assentados da reforma agrária ou beneficiários do Programa de Crédito Fundiário;
- b) Grupo B – agricultor familiar, com renda bruta anual até R\$ 4.000,00;
- c) Grupo A/C – produtores egressos do Grupo A ou do Proceca;
- d) Grupo C – agricultor familiar com renda bruta anual entre R\$ 4.000,00 e R\$ 18.000,00;
- e) Grupo D – agricultor familiar com renda bruta entre R\$ 18.000,00 e R\$ 50.000,00; e
- f) Grupo E – agricultor familiar com renda bruta entre R\$ 50.000,00 e R\$ 110.000,00. (IPEA, 2009)

De acordo com o censo, do contingente de 16,27 milhões de pessoas em extrema pobreza, 46,7% residem no meio rural. Nas áreas urbanas, estão 53,3% da população extremamente pobre, mas, em termos relativos, visto que tais áreas concentram 84,4% da população do país, e as cerca de 8,6 milhões de pessoas em situação de privação que vivem nas cidades representam apenas 5,4% da população do Brasil urbano. Por outro lado, em termos relativos, no Brasil rural, onde vivem 15,6% da população do país, uma em cada quatro pessoas é extremamente pobre.

Segundo a Constituição Federal, o Estado deve *garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* e para isso é necessário, mas não suficiente, que ele apenas mantenha as instituições democráticas, garanta os contratos e a propriedade privada (BRASIL, 1988e). O Estado precisa atuar de forma firme e permanente combatendo as causas da pobreza e da desigualdade, em todo o espaço nacional, inclusive no rural, pois ele abriga uma parte importante da população extremamente pobre sendo que, em regiões como o Norte e o Nordeste, chega a ser muito comum a renda igual a zero (IPEA, 2007). Para tanto deve existir um referencial consolidado de políticas para o desenvolvimento, com as especificidades necessárias para atuar nas condições dos espaços rurais.

A posição do governo sobre este assunto ainda não é conhecida. A possibilidade de existir uma regulamentação oficial sobre desenvolvimento rural ainda se restringe a um Projeto de Lei que tramita no Senado Federal, apresentado em 20/10/2012 e que segue o percurso regimental em três comissões temáticas. Esta proposta foi construída a partir da realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, em 2008 na Cidade do Recife. O PL do Senado 258 de 2010 trás, no caput

do artigo 4º: *a PDBR<sup>25</sup> tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais nos territórios rurais, inclusive as de gênero, raça e etnia e, especialmente (...).*

Uma iniciativa governamental que combine desenvolvimento rural com questões econômicas, ambientais, políticas e sociais precisa ser suficientemente ampla para contemplar a grande diversidade do rural brasileiro. Uma eventual legislação que balize a ação dos principais atores nos vários aspectos do desenvolvimento deve ter por referência o espaço rural e não os diversos setores que representam ou assistem aquela diversidade social.

Tradicionalmente o desenvolvimento rural foi abordado através de projetos ou programas setoriais ou pontuais que procuravam atender às demandas do mercado internacional, enfrentar repetidas crises nas contas internacionais, aumentando as exportações e, de maneira secundária, visando o abastecimento do mercado interno, em uma economia cuja renda sempre foi muito concentrada e os salários de base tradicionalmente reduzidos (DELGADO N. G., 2009).

O governo federal reconhece a existência de vários projetos políticos para o rural. Um deles é o “agronegócio”, cuja perspectiva segue o modelo de agricultura capitalista, com uma visão sistêmica dos circuitos industrial, logístico e mercantil, buscando maior competitividade na cadeia a que se integra. O apoio ao agronegócio é atribuição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento cuja missão é “promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira”.<sup>26</sup>

*O conceito de "agribusiness" foi proposto pela primeira vez em 1957, por Davis e Goldberg, como a soma das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, processamentos e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles.*<sup>27</sup>

De acordo com o conceito de agronegócio, a agricultura passa a ser abordada de maneira associada aos outros agentes responsáveis por todas as atividades, que garantem a produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos, considerando assim, a agricultura como parte de uma extensa rede de agentes econômicos. Com este conceito formalizado por tais autores, a visão sistêmica passa a ganhar importância, abrangendo todos os envolvidos, desde a pesquisa até o consumidor final, desde o que comumente se chama "antes da porteira" até "pós-porteira".<sup>28</sup>

Outro projeto de desenvolvimento rural adquire forma nos anos 90 através da “agricultura familiar”, originado no movimento sindical de trabalhadores rurais, que buscava fortalecer uma base política e institucional para propor uma via alternativa de desenvolvimento rural incorporando uma parte dos agricultores deixados para trás

25 PDBR: Política de Desenvolvimento do Brasil Rural

26 <http://www.agricultura.gov.br/ministerio/missao>. Acesso em 23/04/2012

27 <http://www.portaldoagronegocio.com.br/texto.php?p=oquee>. Acesso em 23/04/2012

28 <http://www.portaldoagronegocio.com.br/texto.php?p=oquee>. Acesso em 23/04/2012



durante a fase da “modernização dolorosa” (SILVA J. G., 1981), que dispunham de acesso à terra, alguns outros meios de produção e limitado poder de decisão, mas incapazes de se modernizarem ou de atenderem às regras do novo mercado industrial, principalmente quanto à escala e à especialização da produção. Esse novo e diversificado ator social seria o sujeito da “agricultura familiar” cujo reconhecimento se fez mediante regulamentação nos termos da Lei nº 11.326, de 24/07/2006, no seu artigo 3º.

Outro projeto é o de resgate de uma “agricultura camponesa”, cujo teor defende um sistema rural de oposição ao latifúndio e ao agronegócio, cuja plataforma inclui, dentre outros itens, “a defesa da soberania alimentar de nosso país, estimule a produção de alimentos saudáveis, a diversificação da agricultura, a Reforma Agrária, como ampla democratização da propriedade da terra, a distribuição de renda produzida na agricultura e fixação da população no meio rural brasileiro”.<sup>29</sup>

Segundo Sérgio Schneider, um fator que vem favorecendo e fortalecendo a discussão sobre desenvolvimento rural no Brasil no período recente refere-se às mudanças no âmbito político e ideológico. Esta mudança tem um duplo sentido. Por um lado, setores das elites agrárias que até então eram contrárias às mudanças, particularmente no apoio às políticas sociais e de caráter compensatório viram-se forçados a mudar de posição, tal como na questão da reforma agrária. O outro lado desta mudança de caráter político e ideológico está no fato de que na década de 1990, lentamente, foi sendo construída uma argumentação que visava descortinar as diferenças fundamentais existentes entre o universo de produtores da agricultura brasileira (SCHNEIDER S. , 2008).

A base destes argumentos assenta-se na ideia de que existe uma oposição e uma polarização entre a forma familiar e a patronal empresarial, cuja distinção estaria no fato de um ser destinado mais para produção de produtos de consumo local ou para o mercado interno e a outra produziria commodities, sobretudo para exportação. Daí deriva um dualismo que, na prática, traduz-se numa acirrada disputa política e ideológica permanente entre o assim chamado agronegócio e as demais formas de produção, em geral agrupadas apressadamente em torno da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. Esta polarização tem sido alimentada por ambos os lados e subscreta por organizações, estudiosos, mediadores e, não raro, pelos próprios formuladores de políticas (*policy makers*). Fruto desta polarização (na verdade, um maniqueísmo), a própria discussão sobre desenvolvimento rural ergue-se como uma alternativa e uma oposição à noção de agribusiness e agronegócio (SCHNEIDER S. , 2008).

Parece ser a esperança de construir as condições para desfrutar de uma vida melhor no campo que move as pessoas na luta para ter um projeto nacional de desenvolvimento rural. Foram as organizações de base sindical, que congregam a maior diversidade social do meio rural, as principais incentivadoras das lutas camponesas, pelo advento da agricultura familiar e pelo projeto de desenvolvimento rural sustentável

---

29 <http://www.mst.org.br/Via-Campesina-apresenta-plataforma-para-agricultura> acesso em 23/04/2012.

e solidário. São elas que colocam a pobreza dentro do projeto de desenvolvimento rural. O que leva o movimento sindical dos rurais ao esforço de construir um projeto de desenvolvimento é justamente a esperança de uma vida melhor para os que vivem no campo e não possíveis sonhos e fantasias sobre as chances dos países semiperiféricos entrarem no primeiro mundo, ou sobre a possibilidade de generalização dos padrões de vida do núcleo central (VEIGA J. E., 1998).

Os movimentos sociais vêm lutando pelo acesso à terra e pelo direito de serem reconhecidos e participarem das políticas públicas. Nos anos 90 viveu-se o “projeto alternativo de desenvolvimento rural” baseado em uma proposta construída e defendida pela CONTAG que tinha como sujeito o “agricultor familiar”, conforme descrito pelo projeto de cooperação FAO/INCRA, em 1994 (FAO/INCRA, 1994) e revisado em 2000 com novos dados (FAO/INCRA, 2000). Este trabalho foi base para a regulamentação do crédito rural para a agricultura familiar pelo Banco Central do Brasil, o que deu origem a um programa que aplicava recursos do BNDES chamado PROVAP, precursor do que viria a ser o programa de fortalecimento da agricultura familiar, PRONAF, criado em 1996 (BELIK, 2000). Neste período “desenvolvimento rural” passou a ser a ação governamental de promoção da “agricultura familiar” principalmente depois de 1997, quando foi criada uma linha de recursos denominada PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, que implicava na adesão a um modelo de projeto institucional dirigido aos 1.000 municípios de menor IDH do país.

Além desses projetos de agricultor e de agricultura, existe ainda a tendência de se considerar que o desenvolvimento rural conduzirá a uma série de novos usos do espaço rural, tornando o agricultor cada vez menos produtor e mais gestor da natureza ou dos recursos naturais, função que consiste em articular cada vez melhor a transição de espaços de produção com espaços de preservação, sendo mais valorizado por este, por ser único, do que por aquele, por serem muitos.

Para Veiga,

*Torna-se cada vez mais forte a atração pelos espaços rurais em todas as sociedades mais desenvolvidas. Fenômeno novo que muito pouco tem a ver com as relações que essas sociedades mantiveram no passado com tais territórios. É uma atração que resulta basicamente do vertiginoso aumento da mobilidade, com seu crescente leque de deslocamentos, curtos ou longos, reais ou virtuais. A cidade e o campo se casaram, e enquanto ela cuida de lazer e trabalho, ele oferece liberdade e beleza. (VEIGA J. E., 2006)*

Na Europa, até 1975, a proporção de população urbana seguiu aumentando em quase todos os países mais desenvolvidos até que, ao final do século, esta tendência passou a ser de redução da população das metrópoles e dos espaços rurais mais remotos, com um elevado crescimento dos espaços intermediários, onde os agricultores são mais pluriativos e as comunidades rurais têm mais oportunidades de interagir com a população urbana, ou periurbana.

No Brasil, na última década surgiram propostas que entendem que o desenvolvimento rural pode ocorrer através da modernização tecnológica e gerencial da produção agropecuária, trazendo progresso e prosperidade tanto para empresários quanto para pequenos e médios agricultores que vivem com suas famílias no campo. Esta visão privilegia o aumento da renda agrícola que modifica as condições de desenvolvimento daqueles bem-sucedidos no processo de modernização. Deriva do crescimento da renda também uma perspectiva de desenvolvimento baseada na redução

quantitativa de pobres no campo ou em uma dada região, que, algumas vezes é tratada como se equivalesse à redução da “desigualdade” social. Atualmente enfatiza-se a emergência de uma “nova classe média rural” derivada de agricultores familiares cuja renda os coloca na chamada “classe C” da pirâmide de renda, capaz de destravar as transformações sociais necessárias e acelerarem o “desenvolvimento rural” (NERI, 2011).

A existência de um “complexo rural” no Brasil, como uma unidade de economia autônoma em relação ao mercado nacional, é, para Paim (1957), a origem da questão agrária em nosso país. Podemos entender o complexo rural como uma unidade de produção complexa em que as atividades produtivas e econômicas predominantes são as primárias, caracterizadas pela baixa produtividade, pela autossuficiência, por uma reduzida geração de renda, pela baixa capacidade de importar seus produtos e pela ausência de mercado interno com capacidade de consumir produtos manufaturados. Essa realidade é também chamada pelo autor de “economia natural”.

Os complexos rurais constituíam-se em unidades quase autossuficientes em relação ao restante do território e da economia nacionais, sendo sua única relação comercial com o exterior estabelecida através da compra de bens de luxo para as classes proprietárias e da venda de seu produto agrícola para o exterior. Seus primitivos meios de produção, tais como a alimentação para a força de trabalho escrava, embalagens rústicas, entre outros, provinham dos domínios da própria unidade. Esses estabelecimentos quase se bastavam, tendo mínima relação econômica com seu entorno, não criando, portanto, nenhum efeito dinamizador ou multiplicador das ações econômicas.

Outros afirmam que o desenvolvimento rural somente ocorrerá no curso de uma “ampla e geral” reforma agrária, sem a qual não será possível modificar os mecanismos de poder que impedem que grande parte dos camponeses, trabalhadores rurais e agricultores familiares encontrem condições de escaparem dos mecanismos de opressão e exploração do trabalho para realizarem suas vidas.

Segundo Guilherme C. Delgado (2005), o governo federal (entre 1998 a 2003) teria definido a sua opção preferencial pelo agronegócio em função dos seus interesses econômicos de ampliar a receita com exportações. A antinomia “reforma agrária” versus “modernização técnica” proposta pelos conservadores em 1964 é reposta na atualidade,

*(...) quando se constitui uma estratégia de relançamento dos grandes empreendimentos agroindustriais apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos. Essa estratégia (...) é adotada por pressão do constrangimento externo do balanço de pagamentos.*

Ela implica relançamento de uma política agrícola de máxima prioridade ao agronegócio, sem mudança na estrutura agrária. Isto reforça as estratégias privadas de maximização da renda fundiária e especulação no mercado de terras. Este arranjo da economia política é altamente adverso ao movimento da reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via campesina (DELGADO G. C., 2005, p. 51).

Talvez se possa mencionar o quanto tenha sido necessário conter e reprimir os movimentos sociais para que suas ações coletivas não interferissem em decisões de natureza econômica, tais como as obras de infraestrutura que provocam grande impacto ambiental, ou de natureza trabalhista, como a insistência de combater as relações assemelhadas à escravidão em empresas rurais.

Existem ainda os que defendem pontos de vistas considerados por alguns autores como “alternativos”, que destacam a multifuncionalidade dos espaços rurais e seus habitantes, apontando para tendências europeias e norte-americanas de maior valorização da natureza e menor da agricultura propriamente dita, assim como a importância da pluriatividade da família rural, tanto como indicador de modernização da agricultura, desenvolvimento das regiões rurais como também como estratégia de aumento de renda e ampliação de oportunidades para aquelas famílias [ (ANJOS, 2003); (CAZELLA, BONNAL, & MALUF, 2009); (MIRANDA & ADIB, 2007); (ABRAMOVAY R. , 2002); (CARNEIRO, 1998); (VEIGA J. E., 2000)].

De fato, ainda não se percebe uma vontade política capaz de dar significado ao termo “desenvolvimento rural” e de elevá-lo à agenda política principal do governo. As recentes discussões globais sobre a “sustentabilidade” ocorridas na conferência Rio +20 resultaram inconclusivas, não contaram com a participação de diversos chefes de Estado e de Governo de países industrializados, não acordaram conceitos fundamentais para o direcionamento dos limites ao crescimento industrial e urbano, justamente os que têm maior potencial de causar danos ao meio ambiente. Enfim, não existe poder político suficiente no cenário internacional que garanta a aplicação de alguma decisão que interfira na vontade dos países centrais em contrariar a sua vocação de crescer indefinidamente, como se isso fosse possível, nem do grande capital reduzir seus ganhos em função de maior longevidade dos sistemas produtivos.

A “economia verde”, por enquanto, é uma boa ideia sem patrocinadores com poder de implementá-la. Tudo que se vê são ações no sentido de aproveitar resíduos, reduzir toxidez de efluentes e pagar pelo sequestro do gás carbônico que seguem produzindo. Não parece haver nada que altere a avidez pelo consumo supérfluo e excessivo, promovido pela inconsciência ambiental e social, mostrando que a globalização é pouco mais do que uma forma de expandir mercados e derrubar economias mais frágeis.

No Brasil o sentido dado às ações governamentais de fomento ao desenvolvimento rural tem se alterado segundo os conceitos determinantes das tendências políticas e, também, devido às mudanças cognitivas que vêm sendo processadas nos vários ambientes de representação e formulação de políticas públicas. Com o esforço de industrialização empreendido entre as décadas de 1950 e 1960, o setor agrícola foi instado a contribuir modernizando-se, liberando força de trabalho e gerando recursos para financiar os investimentos necessários às indústrias.

Segundo Veiga (1998, p. 2) o questionamento quanto ao significado do desenvolvimento só passou a existir após a metade dos anos 60 quando se verificou que o crescimento econômico não trazia melhorias para muitas pessoas em países em pleno crescimento econômico, ficando patente que, em certas situações, o crescimento da economia podia ser canalizado apenas para uma pequena parcela da população e provocar o aumento da pobreza e das desigualdades. Até então, não se fazia distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico. As discussões giravam em torno da “melhor maneira de medir o crescimento do produto anual de uma nação”, mas havia consenso sobre o crescimento da economia quando o crescimento da produção se igualava ou superava o crescimento da população.

Segundo Ploeg a noção de desenvolvimento rural surgiu através de debate e da luta sócio-política e, enquanto alguns atores sociais vêm o desenvolvimento rural como um processo que vai levar à expropriação final dos agricultores, outros o encaram como

uma força que vai revitalizar a agricultura (VAN BROEKHUIZEN, 1997) ). Esse processo gerou conhecimentos que, para Ploeg (cit.), são o núcleo central que constitui a essência do significado do desenvolvimento rural “que irá emergir quando a energia, o escopo e o impacto das práticas atuais de desenvolvimento rural se tornar conhecidas”.

Segundo o mesmo autor, a definição abrangente do que é desenvolvimento rural “*much will depend on the capacity of scholars to develop an empirically grounded theory*” (PLOEG & alii, 2000).

Esta indicação de Ploeg faz sentido com a afirmação de Sérgio Schneider (2008) quanto aos papéis desempenhados pela comunidade acadêmica e as redes profissionais na formulação de agendas para o desenvolvimento rural e com o grande empenho demonstrado por aquelas redes, em suas diversas versões, ao focalizar enfaticamente temas conjunturais como agricultura familiar, agroecologia, desenvolvimento rural, territórios rurais, relacionando-os a “macro temas” que excedem os limites da “ruralidade”, tais como meio ambiente, mudanças climáticas, pobreza e desigualdade, reforma agrária e segurança alimentar.

O conceito de *desenvolvimento* que guiou a elaboração da proposta de desenvolvimento territorial apoiou-se em dois conceitos básicos: sustentabilidade e democracia. A *sustentabilidade* considera a multidimensionalidade e a espacialidade do desenvolvimento, a diversificação das atividades econômicas, a interdependência entre o rural e o urbano, o planejamento estratégico participativo, o desenvolvimento de competências e inovações. Portanto, é um tipo de sustentabilidade que transpõe os umbrais do diálogo ambiental e econômico tento em vista que se objetiva também ampliar as possibilidades de decisão do *território*, considerando-o um ator do desenvolvimento. A *democracia* considera a diversidade e a liberdade de opinião, a participação social no processo de decisão, a busca por consensos e a deliberação majoritária, a transparência da gestão pública, o protagonismo da sociedade e a inclusão social.

Esse conjunto de explicitações possibilitou caracterizar melhor o tipo de “desenvolvimento” que se pretendia impulsionar, considerando ainda que se trata de um programa dirigido aos espaços rurais e financiado com recursos de uma unidade de gestão cuja missão em políticas de desenvolvimento rural ainda não fora consolidada, implicando em ser coerente com as linhas de ação do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Portanto, uma política de apoio ao desenvolvimento rural fundamentada em conceitos como os citados deve desenvolver uma estratégia orientada pela sua relação com o espaço rural, com a ruralidade e não, como é tradicional nas políticas públicas, pelos setores em que se organiza a gestão governamental. Esta talvez tenha sido a principal constatação dos estudos feitos durante o final da década de 1990 e começo dos anos 2000, indicando a necessidade premente de uma renovação organizativa, com mudanças paradigmáticas importantes, produzindo uma inovação da governança na forma de uma abordagem territorial do desenvolvimento.

*O rural é necessariamente territorial, e não setorial como os programas dos órgãos governamentais (VEIGA J. E., 2002 A).*

Se o rural é necessariamente territorial, o desenvolvimento rural será, necessariamente, desenvolvimento de territórios de características “rurais”, não no seu aspecto normativo, mas no aspecto identitário. Portanto, se quiser participar do desenvolvimento geral da nação, com o devido destaque e autonomia, o rural terá de se

organizar segundo as características dos seus territórios auto definidos segundo suas múltiplas dimensões e identidades. Talvez por isso o desenvolvimento territorial não deva vincular-se a um ministério com limitações em pensar e agir espacialmente, de forma a integrar políticas, ações da sociedade, governos locais e atores sociais segundo critérios que foram esboçados na primeira fase do programa Territórios da Cidadania e que, presentemente, estão sendo recuperados e enfatizados em uma nova etapa do programa. Tal programa, como concebido e realizado, deve ser coordenado por um organismo supraministerial, como os órgãos executivos da Presidência da República ou, alternativamente, um *ministério do desenvolvimento sustentável*, algo que ainda não existe no nível federal.

O desenvolvimento rural como política de combate à pobreza é uma opção mais ou menos recente, pois o conceito de “pobreza” é algo muito complexo e preocupa os planejadores públicos. Ele pode ser construído com o uso de uma visão subjetiva, em termos absolutos ou relativos, sob o ponto de vista econômico ou incorporando aspectos que fogem à natureza econômica, contextualizada ou não da estrutura sócio-política. Quando subjetiva, a análise da pobreza é abstrata e individualizada e considera o que deveria ser um nível suficiente de satisfação das necessidades ou de privação suportável. São utilizados critérios normativos do que deveriam ser os parâmetros atuais que configurariam a pobreza em uma dada sociedade. A “pobreza absoluta” é determinada através da escolha de padrões para o nível de suprimento de necessidades, fixando-se uma “linha de pobreza” e contando-se a população relativa que está abaixo deste nível como “pobre”. Este enfoque pode ser apresentado de diversas formas, mas, em geral, segue a precificação de uma cesta de subsistência calculando-se o nível de renda necessário para adquiri-los no mercado local.

A “pobreza relativa” já tem relação direta com a questão da desigualdade na distribuição de renda. Serão pobres aqueles situados na camada inferior da distribuição de renda quando comparadas àquelas que estão na camada superior da distribuição de renda. A pobreza relativa é, portanto, aquela situação em que a pessoa, comparada às demais, possui uma quantidade menor de algum bem considerado essencial à sua disposição. Ela pode ser definida a partir de uma linha que distinga as rendas individuais, ou das famílias, calculando-se um índice de concentração, conhecido como índice de Gini. Essa conceituação, por outro lado, torna-se incompleta ao não deixar margem para uma noção de destituição absoluta, requisito básico para a conceituação de pobreza. Também acaba gerando ambiguidade no uso indiferente dos termos pobreza e desigualdade que, na verdade, não são sinônimos (CRESPO & GUROVITZ, 2002).

Nos estudos de Amartya Sen a pobreza não figura apenas como a falta de rendimentos para o sujeito ir ao mercado e suprir suas necessidades. Pobreza seria a privação de oportunidades para ele desenvolver suas potencialidades as quais dependeriam de outros fatores além da renda: papel e posição social, localização espacial, idade e círculo de relações sociais. Na “abordagem das capacidades”, Sen ressalta a importância de se trabalhar para ampliar o nível de informação das pessoas para que elas possam inserir-se em processos que ampliem suas capacidades, promovam a sua inserção em processos de desenvolvimento. Sen defende que “*a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter...*” [ (SEN, 2000, p. 28) *apud.* (UFRGS, 2007)].

Entretanto, analisar o bem-estar das pessoas baseado na capacidade (liberdade) que as mesmas têm de ser e fazer aquilo que valorizam, implica em estar lastreado sob

uma teoria da justiça. Para Sen, as teorias que pretendem desempenhar este tipo de avaliação do bem-estar humano podem ser distinguidas pela sua base informacional.

*De fato, a verdadeira ‘essência’ de uma teoria da justiça pode, em grande medida, ser compreendida a partir de sua base informacional: que informações são – ou não são – consideradas diretamente relevantes [ (SEN, 2000, p. 72) apud. (UFRGS, 2007)].*

A incidência da pobreza e da desigualdade no Brasil tem raízes históricas e estruturais. As raízes agrárias brasileiras estão fortemente cravadas na grande propriedade latifundiária, na produção de mercadorias para o mercado externo e no trabalho escravo. Estas características foram decisivas para a formação de oligarquias rurais que dominaram por séculos o poder político em seus diversos níveis e se manifestam, ainda hoje, através de segmentos mais reacionários do chamado “ruralismo”. Neste pouco mais de um século que nos separa do fim da escravidão formal muita coisa mudou, mas as transformações sociais que estão em curso ainda guardam grande proximidade com a sociedade das desigualdades que marca a nossa história.

Com o processo de expulsão do campo ocorrido nas décadas de “modernização da agricultura”, na década de 1990 o número absoluto de pobres era maior nas cidades do que no campo e a taxa de urbanização continua crescendo. Segundo as mais recentes informações, de acordo com os critérios oficiais existiriam algo como 15,65% da população total do Brasil vivendo no campo (IBGE).<sup>30</sup>

Em termos relativos a pobreza no campo atinge um número maior de pessoas. Segundo a PNAD (IBGE, 2009), dos 30.700.000 habitantes no rural, 8.400.000 foram classificadas como pobres (renda per capita mensal de até ½ salário mínimo) e 8.100.000 pessoas classificadas como extremamente pobres (idem de até ¼ salário mínimo) (MATTEI, 2012).

Além disso, em relação ao pobre urbanizado, o pobre rural tem menos oportunidades de acesso aos seus direitos e às políticas públicas que possam se converter em oportunidades de obtenção de renda, capacitação profissional e emprego informal, mesmo que precário. E a pobreza tem endereço: em 2009, 53% do total de pessoas classificadas como pobres e 70% das pessoas extremamente pobres viviam no Nordeste do país (MATTEI, 2012).

As explicações sobre a pobreza e a desigualdade encontram-se também em duas fundamentações teóricas. Uma marxista, que afirma que elas são produzidas inevitavelmente pelas sociedades capitalistas.

---

<sup>30</sup> Segundo dados iniciais do Censo 2010 (IBGE), a população total do Brasil seria de 190.732.694 pessoas, sendo 29.852.986 habitantes das áreas rurais (15,65%) e 160.879.708 habitantes das áreas urbanas (84,35%). Segundo

[http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros\\_dados\\_divulgados/index.php](http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php) (acesso em 22/08/2012)

*É uma ‘metateoria’ que trata das grandes forças que configuram milhões de vidas, e que significam pouco para a pessoa, a menos que ela possa ver como sua vida e as circunstâncias particulares que a rodeiam, se encaixam nos modelos gerais preditos por Marx (PEET, 1975).*

A outra é a ideia geográfico-social de que “a desigualdade pode transmitir-se de uma geração a outra, através do meio ambiente de oportunidades e serviços em que se encontra cada indivíduo ao nascer” (PEET, 1975). Ao se constituir como uma classe social desprovida de meios de produção e constituir um exército de reserva, a população deixa de ter acesso às riquezas e perpetua a pobreza que tinha ao de famílias pobres em um ambiente sem perspectivas de oportunidades que os possam fazer ascenderem socialmente.

A pobreza rural no Brasil foi um dos motivos para que se retomasse o debate em torno da importância de se erguerem políticas de desenvolvimento rural como vetores de recursos e medidas que reduzissem impactos causados por condições estruturais e estruturais continuadas, após décadas de estagnação e desinvestimento nas áreas rurais. O outro motivo pode ter sido o crescimento da importância das ações coletivas que reivindicavam principalmente acesso à terra e a recursos que permitissem que um grande número de agricultores voltasse à produzir.

Em 2001 o Banco Mundial publica o relatório (resumido) “Pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada” (B. MUNDIAL, 2001), aonde se destacam as propostas daquele agente financeiro para a adoção de políticas mitigadoras da pobreza rural no Nordeste e no Sudeste. Fundado em estudos especiais e, provavelmente, nas experiências colhidas nos programas de combate à pobreza rural que vinham sendo executados no Nordeste pelos governos estaduais, o BM propõe cinco eixos integrados de políticas públicas para reduzir o número de pobres no Brasil rural.<sup>31</sup>

A maior parte dessas medidas estão no campo da dinamização produtiva da agricultura familiar, da ampliação do mercado de trabalho na agricultura comercial, da diversificação de atividades produtivas (principalmente ocupações rurais não agrícolas) nas regiões periféricas aos centros urbanos, do favorecimento da dinâmica populacional (educação e migração de jovens) e da rede de proteção social (aposentadoria) para os idosos e mais pobres. Tais recomendações foram incorporadas às políticas públicas,

---

<sup>31</sup> De maneira geral, o relatório do Banco Mundial avança em recomendações que viriam a constar das políticas adotadas no Brasil. Dentre elas, algumas estão bastante entranhadas no subconsciente dos funcionários e técnicos governamentais, o que, de certa forma, reflete-se nos modelos de políticas públicas distributivas que se aplicam para o desenvolvimento rural. Intensificação da agricultura nas pequenas propriedades rurais, ou seja, a aplicação de medidas que ampliem a capacidade de pequenos agricultores se integrarem aos mercados agrícolas face às demandas provocadas pela intensificação da migração rural-urbana e na imperiosidade de se promover o crescimento econômico. Maior dinamização econômica no setor agrícola comercial para aumentar a oferta de emprego direto e dinamizar o setor da indústria de processamento de produtos da agropecuária. Apoio ao crescimento do setor rural não-agrícola nas proximidades das áreas urbanas. Os ingredientes críticos para estimular o desenvolvimento de uma vigorosa economia rural não-agrícola são os níveis mais altos de educação, uma boa infraestrutura básica, o desenvolvimento de capital social e mercados de crédito e de trabalho em bom funcionamento.



embora se possa discutir se a inspiração veio apenas das recomendações do Banco Mundial, mas o fato é de que o PRONAF, que vinha sendo operando preponderantemente na região Sul, passou a intensificar a contratação de empréstimos na região Nordeste, passando a ser nitidamente um “programa social”, de “combate à pobreza rural” e não mais um programa do “campo da agricultura”.

Quanto à dinamização do emprego na agricultura comercial não existem fatos que comprovem o que aconteceu, mas supõe-se que seu alcance tenha sido limitado aos instrumentos da política agrícola para o agronegócio que enfatizavam a modernização e a renovação da frota mecânica das lavouras comerciais, a integração industrial e a especialização, integração e intensificação da produção de proteínas animais e celulose. Nada disso aponta para um impacto muito grande no aumento do emprego rural. Quanto ao emprego rural não agrícola o relatório mostra suas limitações e, ao que parece elas se confirmaram, sendo importante que futuros estudos possam avaliar o impacto da diversificação das economias rurais na incidência de pobres naquelas regiões.

Por fim, a migração de fato aconteceu, provavelmente não só dos jovens,<sup>32</sup> sendo também assinalado o envelhecimento da população rural.<sup>33</sup> De fato, nos anos 90, 1/3 da população rural no início da década deixou o campo, caindo de uma participação de 69,8% para 15,7% da população total.

#### **Quadro 02: Evolução da população segundo local de residência.**

| Anos | População   |             |      |            |      |
|------|-------------|-------------|------|------------|------|
|      | BRASIL      | Urbana      | %    | Rural      | %    |
| 1940 | 41.263.315  | 12.880.182  | 31,2 | 28.356.133 | 68,8 |
| 1950 | 51.944.397  | 18.782.891  | 36,2 | 33.161.506 | 63,8 |
| 1960 | 70.070.457  | 31.303.034  | 44,7 | 38.767.423 | 55,3 |
| 1970 | 93.139.037  | 52.084.984  | 55,9 | 41.054.053 | 44,1 |
| 1980 | 119.002.706 | 80.436.409  | 67,6 | 38.566.297 | 32,4 |
| 1991 | 146.825.475 | 110.990.990 | 75,6 | 35.834.485 | 24,4 |
| 2000 | 169.799.170 | 137.953.959 | 81,2 | 21.845.211 | 18,8 |
| 2010 | 190.732.694 | 160.879.708 | 84,3 | 29.852.986 | 15,7 |

Fonte: IBGE- Sinopse Populacional, 2010.

32 Migração de jovens: Embora o trabalho analítico sobre o processo de migração em si (ou seja, sobre os determinantes da migração) e suas consequências para a população rural brasileira estejam além da abrangência deste estudo, os movimentos migratórios para as áreas urbanas e as cidades na zona rural parecem ser inevitáveis e até mesmo desejáveis, considerando-se a grande incidência de pobreza rural, o extremamente alto número absoluto de propriedades agrícolas muito pequenas combinado a famílias de tamanho bastante grande e o potencial relativamente baixo de desenvolvimento nas vastas terras agrícolas áridas e semiáridas do Nordeste.

33 Oferecer uma rede de segurança para as pessoas "aprisionadas" na pobreza: para os mais idosos através de aposentadorias e para os jovens pela educação (bolsa família).

A decisão de vincular desenvolvimento rural ao combate à pobreza tem ajudado a dar um feitiço às políticas para o agro, mas também tem confirmado a visão anacrônica do rural miserável. Culpa da mídia? Não. Na realidade no rural encontram-se as mais severas situações de pobreza, de indigência mesmo, especialmente quando os elementos da natureza conspiram contra a agricultura de subsistência que tanto ajuda na manutenção das populações rurais.

### **3 Desenvolvimento Sustentável**

O conceito mais comum é o desenvolvimento sustentável como um desenvolvimento “tipo” capaz de satisfazer as necessidades atuais sem comprometer os recursos e possibilidades das futuras gerações (COM. BRUNDTLAND, 1991). A visão conceitual do desenvolvimento sustentável tem como ponto de partida as principais referências teóricas e metodológicas do desenvolvimento integrado e integral dos espaços, fundamentadas em diversas disciplinas de conhecimentos científicos e paracientíficos, tais como antropologia, geografia, sociologia, economia, política, cujos componentes estruturam o núcleo dos procedimentos de mudanças produzidas de uma decisão conjunta de representações do Estado e da Sociedade. A sustentabilidade no tempo das civilizações humanas vai depender da sua capacidade de se submeter aos preceitos de prudência ecológica e de fazer um bom uso da natureza. É por isso que falamos em “desenvolvimento sustentável”. A rigor, a adjetivação deveria ser desdobrada em socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado no tempo (SACHS I., 2004).

O desenvolvimento sustentável é um conceito em disputa desde que foi abordada pelo Clube de Roma a questão da proximidade da exaustão dos recursos naturais e a inviabilidade do nível de consumo das sociedades industrializadas (MEADOWS & CUNHA, Os limites do crescimento, 1978). O documento produzido pelo Clube de Roma também alertava para a fragilidade da crença de que o avanço a tecnologia seria capaz de resolver essa questão, aumentando o rendimento dos recursos naturais e reduzindo o desperdício (DIEGUES, 1992). O relatório propunha um modelo de desenvolvimento cujo crescimento econômico deveria equilibrar-se com o consumo, chegando a ser zero em vários casos e introduz variáveis importantes como a observância à “capacidade de carga” da biosfera e à importância de se adotar um sistema mundial sustentável [ (MEADOWS & alii., 1972) *apud.* (DIEGUES, 1992, p. 25)].

A revisão dos conceitos sobre “desenvolvimento” confrontava não apenas o ideário capitalista tradicional em sua fé do crescimento sem limites, mas também a doutrina do “desenvolvimento e subdesenvolvimento”, defendida especialmente na América Latina pela CEPAL, cuja estratégia pregava a industrialização dos países periféricos como estratégia de desenvolvimento econômico. O termo “desenvolvimento sustentável” teria um antecedente. “Ao que parece”, no começo dos anos 70, Strong e Sachs propõem a adoção de uma nova ética para o desenvolvimento como forma de superar a dicotomia “economia-ecologia” que tomara conta dos debates, estabelecendo as bases conciliatórias do que seria um modelo de “ecodesenvolvimento” (DIEGUES, 1992).

Segundo os seguidores desta vertente, os conceitos de ecodesenvolvimento foram adotados pelo Relatório Brundtland sob a denominação de “desenvolvimento sustentável”. Este relatório foi estruturado como uma base para a Conferência das

Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, onde pela primeira vez se debatem temas como o desenvolvimento, o crescimento econômico e a proteção ambiental (DIEGUES, 1992).

Segundo o site brasileiro “[ecodesenvolvimento.org](http://ecodesenvolvimento.org)”<sup>34</sup>, este termo teria sido proposto por Maurice Strong e, em seguida, ampliado pelo economista Ignacy Sachs, que, além da preocupação com o meio ambiente, incorporou as devidas atenções às questões sociais, econômicas, culturais, de gestão participativa e ética. Recentemente a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2012, ou Rio +20, propôs uma agenda de decisões sobre as formas de uso dos recursos naturais do Planeta, especialmente quanto às mudanças que se deveriam incentivar na economia para que ela se tornasse mais amigável da natureza. A Conferência pretendeu alcançar alguns objetivos estratégicos, tais como:

1. Assegurar um comprometimento político renovado para o Desenvolvimento Sustentável;
2. Avaliar o progresso feito até o momento e as lacunas que ainda existem na implementação dos resultados dos principais encontros sobre Desenvolvimento Sustentável;
3. Abordar os desafios novos e emergentes.

No final dos anos 60 e anos 70, já apareciam sinais de que indicadores sociais deveriam constar de qualquer avaliação responsável acerca do “desenvolvimento”, fazendo surgir uma relação de quesitos que apontavam para a satisfação de “necessidades básicas”<sup>35</sup> da população, o acesso aos serviços públicos, a equidade, o trabalho e salário digno. Neste mesmo período, a emergência dos movimentos ambientalistas fez dos recursos naturais, da energia e do ambiente em geral um tema de importância econômica, social e política, o qual pode ser chamado “questão ambiental”. Em 1972, com a publicação de “Os limites do crescimento” (Clube de Roma/MIT, 1972) se afirmava que “desenvolvimento” não poderia ser tomado como equivalente a “crescimento” e que os recursos naturais não seriam tão renováveis quanto se pensava caso o mundo continuasse a sobre explorá-los como vinha fazendo.

---

34 Conforme <http://www.ecodesenvolvimento.org/ecodesenvolvimento#ixzz29eZr7Msx>

35 A Teoria da Hierarquia das Necessidades Humanas de Abraham Harold Maslow, (New York, 1908 - 1970) psicólogo, é conhecida como uma das mais importantes teorias de motivação. Para ele, as necessidades dos seres humanos obedecem a uma hierarquia, ou seja, uma escala de valores a serem transpostos. Isto significa que no momento em que o indivíduo realiza uma necessidade, surge outra em seu lugar, exigindo sempre que as pessoas busquem meios para satisfazê-la. Pouca ou nenhuma pessoa procurará reconhecimento pessoal e status se suas necessidades básicas estiverem insatisfeitas. Segundo Maslow, os cinco estágios de necessidades a serem satisfeitos pelos seres humanos são: necessidades básicas ou fisiológicas; de segurança; sociais ou de associação; status ou autoestima; auto realização. O comportamento humano, neste contexto, foi objeto de análise pelo próprio Taylor, quando enunciava os princípios da Administração Científica. A diferença entre Taylor e Maslow é que o primeiro somente enxergou as necessidades básicas como elemento motivacional, enquanto o segundo percebeu que o indivíduo não sente única e exclusivamente necessidade financeira. (SERRANO, Daniel P., 2011, disponível em <http://www.portaldomarketing.com.br/Artigos/maslow.htm>)

Esta crítica ao modelo de desenvolvimento econômico hegemônico, indicando a possibilidade de tensões ou mesmo conflitos entre crescimento econômico e preservação dos recursos ambientais, definiria fronteiras ao prosseguimento do desenvolvimento econômico nas bases em que ele atualmente está posto. Assim, a crítica ambientalista, surgida inicialmente nos meios científicos e ambientalistas, vai progressivamente adentrando o campo da ciência econômica, dado ser o funcionamento do sistema econômico o objeto central da crítica.

Dada a posição hegemônica do sistema econômico geral, o debate passa então a polarizar-se entre esta posição de "crescimento zero", conhecida por "neo malthusiana", e posições "desenvolvimentistas" que defendem o "direito ao crescimento", que transita em países emergentes e não desenvolvidos, indo desaguar na Conferência da UNCED<sup>36</sup> em Estocolmo, em 1972, que representou o primeiro grande passo em busca da superação dos problemas ambientais. Até então, era comum pensar que os recursos naturais eram inesgotáveis e que a Terra suportaria toda ação humana que perseguisse o crescimento econômico.

Mas a questão ambiental teve um novo começo a partir de Estocolmo, quando ela passou a integrar a agenda política internacional.<sup>37</sup>

Apenas como ilustração de quanto as ideias do capitalismo e do "ambientalismo" se opõem, capturei somente um parágrafo de um texto de um site intitulado "O Capitalista", que tece críticas aos supostos significados de "capitalismo selvagem". O trecho refere-se a uma visão que o autor tem da relação do capitalismo com a natureza.

*O homem, através da razão e da ação, produz aquilo que precisa para viver. Os materiais continuam sendo necessários – mas o único limite para o que se pode produzir é a capacidade de acessar e transformar o que existe na natureza. Ou seja, o limite é o conhecimento e o trabalho humano (ANÔNIMO, 2007).*

Percebam que na interpretação do autor anônimo, o limite de transformar a natureza não é dado por ela, mas sim pela razão (conhecimento) e ação (trabalho) humana. Então, não seria de se esperar que uma parte dos adeptos da luta ideológica

---

36 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Os sérios problemas ambientais que afetavam o mundo foram a causa da convocação pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1968, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que veio a se realizar em junho de 1972 em Estocolmo. Essa Conferência chamou a atenção das nações para o fato de que a ação humana estava causando séria degradação da natureza e criando severos riscos para o bem-estar e para a própria sobrevivência da humanidade. Foi marcada por uma visão antropocêntrica de mundo, em que o homem era tido como o centro de toda a atividade realizada no planeta, desconsiderando o fato de a espécie humana ser parte da grande cadeia ecológica que rege a vida na Terra. Conforme [http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe\\_e\\_meio\\_ambiente/principais\\_conferencias\\_internacionais\\_sobre\\_o\\_meio\\_ambiente\\_e\\_documentos\\_resultantes.html](http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html)

37 Portal Rio +20. Documento "Como chegamos até aqui". Disponível em (acesso 06/04/12)

[http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui)

veja o ambientalismo como o “novo comunismo” que pretende destruir o capitalismo e impedir que as pessoas sejam livres.<sup>38</sup>

*O mais importante avanço na evolução do conceito de sustentabilidade é representado pelo consenso crescente que esta requer e implica democracia política, equidade social, eficiência econômica, diversidade cultural, proteção e conservação do meio ambiente. Esta síntese, ainda que não aceita por todos, tenderá a exercer uma influência poderosa na teoria e na prática social nos anos vindouros (RATTNER, 1999).*

O conceito de desenvolvimento sustentável tornou-se algo difícil de ser contraditado, pois reúne uma série de boas intenções sobre o futuro da humanidade em um tempo no qual os problemas do crescimento econômico vêm trazendo dificuldades imensas para os chamados “países desenvolvidos” e gerando um movimento antissistêmico que cresce apoiado na crítica ambiental e anticapitalista. Entretanto os defensores ferrenhos do sistema hegemônico identificam os movimentos ambientalistas como os novos movimentos revolucionários de inspiração comunista, que julgavam ter derrotado com o fim do socialismo real, destilando um discurso que tenta desconstruir os argumentos que atribuem à ação humana o surgimento de diversas mudanças climáticas, assim como mazelas sociais e ambientais. Algumas organizações que adotam os conceitos da extrema direita no Brasil, especialmente aquelas que se identificam como defensoras dos valores históricos do cristianismo ou do catolicismo medieval e comungam dos princípios de “tradição, família e propriedade”, encontram em descendentes da suposta “família imperial brasileira” ferrenhos defensores do agronegócio que, sobre os ambientalistas e o novo código florestal brasileiro se pronuncia da seguinte maneira:

*Em 1996, sob a influência do Ministério do Meio Ambiente, ambientalistas radicais, perseguidores do agronegócio e da propriedade privada, passaram a “legislar” através de medidas provisórias, decretos, portarias, instruções normativas, resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Chegamos, assim, ao absurdo de um verdadeiro entulho ambientalista com mais de 16.000 dispositivos! Todo esse cipoal de medidas provisórias e de portarias não faz senão retroceder e engessar substancialmente a produção, o emprego, a renda do campo e a arrecadação dos municípios.*<sup>39</sup>

Assim é difícil que haja qualquer racionalidade na discussão de temas delicados como os que são tratados na questão da sustentabilidade, especialmente quanto à sua dimensão econômica.

O conceito de “desenvolvimento sustentável” teve um precursor no conceito formulado para “ecodesenvolvimento”, criado durante os anos 70 devido à polêmica

---

38 Conforme <http://ecologia-clima-aquecimento.blogspot.com.br/>

39 Declaração atribuída a Dom Bertrand de Orleans e Bragança, em entrevista ao site “Instituto Plínio Corrêa de Oliveira”.  
<http://www.ipco.org.br/home/noticias/novo-codigo-florestal-reforma-agraria-vermelha-do-comunismo-reaparece-disfarçada-na-bandeira-verde>

gerada na I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, entre os que postulavam o desenvolvimento a qualquer custo, mesmo que ele pusesse em questão o esgotamento das bases de recursos naturais e os que defendiam a preponderância dos limites impostos pelas questões ambientais levantadas.

O termo foi proposto por Maurice Strong e, na década seguinte, ampliado pelo economista Ignacy Sachs, que, além da preocupação com o meio ambiente, incorporou as devidas atenções às questões sociais, econômicas, culturais, de gestão participativa e ética. Como uma derivação do conceito amplo de ecodesenvolvimento, surgiu a ideia de “desenvolvimento sustentável” (LAYRARGUES, 1997).

Em 1987 a noção de “desenvolvimento sustentável”, que agrega uma série de variáveis socioambientais, foi então elaborada pela Comissão Brundtland e constou do Relatório “Nosso Futuro Comum” (UNCED, 1972) que expunha um importante conflito entre as concepções que não faziam distinção entre “desenvolvimento” e “crescimento” e secundarizavam os danos que o uso abusivo de recursos naturais causava ao meio ambiente e à humanidade. Somente em 1990 foi divulgado o primeiro relatório do PNUD sobre “desenvolvimento humano” e, em 1992, a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente realizada no Rio de Janeiro, que consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável proposto em 1987 como forma de superar o evidente embate entre crescimento econômico e proteção ambiental.

Na conferência Rio Eco-92 a ideia do “desenvolvimento sustentável” passou a constar da agenda política global, tendo sido estabelecidas a *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*, a *Convenção sobre Diversidade Biológica*, a *Declaração de Princípios sobre Florestas*, a *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* e a *Agenda 21*. Dois anos depois, foi assinada a *Convenção das Nações Unidas sobre Combate à Desertificação* (ONU-RIO+20, 2012). A conferência Rio-92 representou, desse modo, além de a maior e mais participativa convenção das Nações Unidas até então, no principal ponto de inflexão na discussão internacional do desenvolvimento sustentável, “constituindo este conceito um novo paradigma para o desenvolvimento no nível global” (VEIGA J. E., 1998, p. 3).

Próximo de completar 20 anos da realização da Conferência Rio Eco-92, a conferência Rio+20 tentou contribuir para a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes. A conferência teve dois eixos temáticos principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável (ONU-RIO+20, 2012).

Surgiram discordâncias quanto aos parâmetros utilizados para construir o conceito de “economia verde” que seria proposta como um interessante indutor de sustentabilidade, abrangendo questões sociais e ambientais, e tivesse sempre presente a

questão da qualidade de vida dos cidadãos, além da “eficiência”.<sup>40</sup> Os resultados da Conferência Rio +20 provocaram comentários controversos na mídia mundial, sendo criticada a falta de decisões vinculantes e de compromissos globais acerca de pontos julgados importantes, como prover acesso universal à energia e de dobrar os recursos renováveis até 2030. Como pontos positivos se destacaram o tratamento dado às questões dos oceanos e o aporte de cerca de US\$ 513 bilhões em planos para levar tratamento de águas, obras sanitárias e energia aos países mais pobres, sem a degradação do meio ambiente.

A generalização das atitudes que conduzam ao desenvolvimento sustentável depende da criação de incentivos à preservação do “capital natural”. Apesar de haver um amplo consenso a respeito da necessidade de se promover o desenvolvimento sustentável, ainda existem controvérsias sobre o tipo de capital que se deve procurar sustentar. O conceito pressupõe a igualdade de oportunidades econômico-sociais e ecológicas entre a geração corrente e as gerações futuras. Resta saber se o consumo atual do capital natural poderá ser substituído no futuro por outras formas de capital para satisfação das necessidades das gerações vindouras.

Em se tratando das possibilidades de substituição dos diversos tipos de capital, há aqueles que advogam ser possível substituir capital natural por capital construído pelo homem, originando o conceito de “sustentabilidade fraca”. Para os adeptos a esse conceito, o progresso tecnológico será sempre capaz de relativizar os eventuais obstáculos colocados pela escassez do capital natural ao crescimento econômico. Desse ponto de vista, uma sociedade será sustentável se a queda do capital natural for compensada com o aumento dos demais tipos de capital, mantendo-se, assim, todo o estoque de capital do sistema econômico. Por outro lado, os que não concordam com a visão acima, afirmam que alguns elementos do capital natural não são passíveis de substituição por outras formas de capital, o que exige uma postura de manutenção do estoque do capital natural. Essa postura é conhecida como “sustentabilidade forte” e parece a mais pertinente conduta para se tratar de recursos que envolvem alto grau de ignorância e incerteza.

Sobre a relação entre o capital natural e os demais tipos de capital construído pelo homem, é evidente o caráter de complementaridade entre eles. A hipótese de quase perfeita substituição entre o capital natural e o capital construído pelo homem, adotada pelos otimistas tecnológicos, possui pouco suporte lógico e prático. Se o capital construído pelo homem fosse um substituto perfeito do capital natural, este também seria um substituto perfeito para o primeiro. Se esse fosse o caso, não haveria necessidade de produção de capital construído pelo homem, uma vez que o capital natural já está disponível (CONSTANZA & DALY, 1992).

O fato de que historicamente a sociedade vem empreendendo esforços para o acúmulo de capital (principalmente de capital físico) demonstra que estes dois tipos de

---

40 Segundo relato de Aron Belinky, coordenador de Processos Internacionais do Instituto “Vitae Civis”, que representou o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) na Coordenação Nacional do Comitê de Facilitação da Conferência.

capital (natural e construído pelo homem) são complementares e não substituíveis entre si (ANDRADE & ROMEIRO, 2009).

A opção estratégica deverá ser pela “sustentabilidade forte” porque a substituição de capitais não é assegurada pelo fato de serem complementares e, mesmo em uma hipótese de que isso seja possível, o processo gera sempre perdas por desperdícios, reduzindo o valor global. Resta a considerar ainda o fato de a soma dos capitais se manterem constantes ou não, assim como a dificuldade a se precificar recursos naturais, o que impede uma simples adição de valores.

As tentativas de Pearce e Turner (1990) de definir o “capital natural crítico”, limite abaixo do qual não se pode garantir mais o equilíbrio da natureza, não obtiveram resultados satisfatórios, tanto por ser um tipo de cálculo muito complexo quanto por enfrentar dificuldades de contrariar interesses poderosos, o que levou à constatação que a questão da sustentabilidade não pode, ainda, ser resolvida pela economia convencional, pois não se trata de um problema de mercado, de relativa simplicidade para lidar com atribuição de valor. Estas questões somente encontram respostas dentro da teoria da economia ecológica.

A decisão de empreender ações conjuntas que enfrentem as dificuldades e entraves ao desenvolvimento sustentável obriga o desenho de instrumentos de políticas para corrigir desequilíbrios diversos, especialmente aqueles identificados ante as características de interdisciplinaridade (economia, sociedade, ambiente, política, institucionalidades e cultura), intertemporalidade (processo histórico, análise situacional e construção de cenários), inclusão e coesão social (conflitos e cooperação) e territorial (ordenamento e desenvolvimento). Tal processo passa por momentos de problematização no campo geral e em aspectos específicos de maior relevância. Esses momentos estimulam a participação social e alimentam as relações de reconhecimento de identidades, diferenças, interdependências e desigualdades, com um duplo propósito: buscar soluções para desequilíbrios de acesso a direitos e reconhecer demandas sociais coletivas e setoriais. As agendas de trabalhos deverão produzir pontos de consenso e de dissenso, o que originará estratégias gerais e específicas de entendimentos que conduzam a processos cooperativos de enfrentamento dos desafios.

O contexto predominante deste processo é o de aprendizagem política através de encontros regulares para a construção de uma institucionalidade política que reúna as principais lideranças sociais e governamentais em torno de um eixo estruturador, com a forma de um plano estratégico, capaz de aglutinar os interesses da maioria, constituindo um novo núcleo de poder apto a dialogar com as outras formas de poder instituídas.

Ao propor uma definição relativamente simples para o conceito de desenvolvimento sustentável abriram-se espaços para diversas interpretações e ilações, reproduzindo a diversidade de ideias em disputa. Contudo, o que se percebe é que a questão da sustentabilidade conseguiu penetrar na maioria das agendas estratégicas, apontando para um futuro incerto, atribuindo valor a posições e opiniões ainda vacilantes. Os debates e reflexões que dominam a cena política e técnico-científica internacional sobre desenvolvimento sustentável apontam para diversas possibilidades de desenvolvimento capazes de contrapor-se aos problemas sociais, econômicos e ambientais atualmente conhecidos. Assim vêm surgindo propostas bem concretas, tecnologias mais eficientes e atitudes mais colaborativas que tendem a consolidar uma nova concepção de desenvolvimento, que hoje é conhecida como “desenvolvimento sustentável” (BUARQUE, 1999).



No Brasil, a implementação de diversas medidas propostas durante a Conferência Rio ECO-92 resultou em um esforço de pesquisa, regulação e extensão rural para que fossem determinados parâmetros e metodologias para se introduzir os princípios ecológicos nas práticas agropecuárias promovidas pelos camponeses e agricultores familiares, pois se julgaram estes mais susceptíveis às mudanças promovidas bem como às escalas de produção propostas. O novo padrão de produção e consumo proposto pela agroecologia é considerado estratégico para que se possam promover ações de desenvolvimento rural em regiões propícias.

Posições mais cautelosas enxergam a agroecologia como uma possibilidade de, em certo prazo, tornar as unidades produtoras camponesas mais produtivas, autônomas e saudáveis, oferecendo aos agricultores oportunidade de atuar em mercados certificados que tendem a contar com expressivo número de compradores. A transição agroecológica tende a ser facilitada em algumas regiões onde são desenvolvidas atividades produtivas mais diversificadas e complementares entre cultivos e criações.

Trabalhos de investigação mostram que a introdução de práticas sustentáveis necessita de ser feito com cautela e algum ‘período de carência’ pois por um tempo, se suspende o uso de insumos inorgânicos, mas a propriedade ainda não dispõe de um sistema ecológico para proteger as plantas e animais (ASSIS & FEIDEN, 2006).

Segundo Shigueo Shiki (2003.), a “transição agroecológica” representa uma possibilidade real de alcançar um novo patamar de desenvolvimento sustentável.

*(...) O grande desafio da transição agroecológica como estratégia central do desenvolvimento sustentável é a sua aceitação como alternativa tecnológica, cultural e ambiental pela base social dos agricultores familiares, pelos movimentos sociais e pelas organizações representativas diversas e a sua inclusão como estratégia de política pública nacional e estadual, incorporando organicamente as estruturas e experiências das ONGs.*

O “desenvolvimento sustentável” ocupa atualmente um importante espaço na agenda política mundial, mas não é uma unanimidade. Na verdade, tem adversários ferozes, que o comparam a uma forma de militância ambiental radical que, de fato, replica a luta ideológica dos tempos da guerra fria, com o comunismo tentando destruir o capitalismo através de denúncias (que seriam infundadas) sobre o câmbio climático provocado pelo homem.<sup>41</sup>

Um dos fatores que potencialmente mais contribuiria para os desequilíbrios ambientais está no setor primário de exploração de recursos naturais, na produção de alimentos e de matérias primas industriais. Somente o desmatamento na região de fronteira agrícola, coloca o Brasil como o País que mais perdeu áreas de florestas entre 2000 e 2005 em todo o mundo, segundo estudo divulgado pela *PNAS*, revista oficial da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos. Entre 2000 e 2005 foram desmatados 165 mil quilômetros quadrados de floresta no Brasil, 3,6% das perdas no mundo. Como se sabe ao desmatamento se associam as queimadas, a erosão dos solos e

---

41 <http://ecologia-clima-aquecimento.blogspot.com.br/2011/02/homem-e-pecuaria-nao-aumentam-metano-no.html>

a perda de biodiversidade, o que pode significar estarmos diante de um importante vetor da insustentabilidade (BALAZINA & VIALLI, 2010).

Segundo Navarro (NAVARRO, 2001), aqueles que buscam “um sentido politicamente mais consequente” ao agregar a sustentabilidade ao desenvolvimento rural devem contentar-se apenas com a sua dimensão ambiental, sendo as demais apenas “pretensiosas”. Neste sentido, o componente “sustentável” da expressão refere-se exclusivamente ao plano ambiental, indicando a necessidade de as estratégias de desenvolvimento rural (como antes definido) incorporar uma apropriada compreensão das chamadas “dimensões ambientais”. São assim meramente retóricas – e um típico exercício de *wishful thinking* – outras agregações à expressão, inclusive porque, “simplesmente atribuindo um nome não indica que algo possa existir de forma viável” (Yearley, 1996: 131).

*(...) Por tal razão, mantendo-se o rigor necessário, o “sustentável” aqui se refere tão somente aos padrões ambientais requeridos em ações movidas sob a ótica do desenvolvimento rural (NAVARRO, 2001, p. 89).*

O que se questiona atualmente no agronegócio é o modo com que a chamada “agricultura empresarial” se associa aos crimes, ambientais e outros, praticados nas frentes pioneiras para expandir suas atividades e seu poder, aproveitando-se da precariedade da presença do Estado nessas regiões. O que se questiona no campo da “agricultura familiar” é se ela será tratada como um “agronegocinho” (JÚNIA, 2012) ou como um “neocampesinato” (LANDIM & MONTEIRO, 1986) ou ainda, que a sua diversidade e adaptabilidade a conduzirá para um conjunto interminável de modelos adequados à multiplicidade de sujeitos e de ambientes em que atua.

O impacto ambiental da expansão do agronegócio no país não é tratado como uma variável economicamente relevante. Os desequilíbrios climáticos, que acabam por afetar esse mesmo agronegócio, são tratados como fenômenos descolados da implementação de um modelo produtivo que destrói progressivamente a natureza, solapando suas próprias condições de sobrevivência no médio e longo prazo. Mas o que importa a esse modelo é apenas o curto prazo, a máxima obtenção de lucro no menor tempo possível. Só assim, o país poderá gerar empregos e desenvolver-se, dizem seus defensores.

#### **4 Ruralidade e Desenvolvimento**

O que é próprio da ruralidade é a relação do ser humano com a natureza. Seja qual for o motivo, os elementos naturais, combinados de incontáveis formas, determinam e são determinados pela relação humana. Enquanto a natureza segue ciclos e interações entre elementos físicos, químicos e biológicos, o “rural” é produzido a partir da relação com o ser humano, pela intervenção do ser humano nesses ciclos naturais. Portanto, a ação humana é fundamental, mas não a única razão da natureza apresentar-se dessa ou daquela forma.

Outro aspecto fundamental no rural é o componente econômico. Hoje, graças às mentes abertas de milhares de cientistas e pessoas comuns, a economia do “rural” é estudada sob múltiplos ângulos. O mais comum é atribuímos ao rural a produção de alimentos, de matérias primas vegetais, animais e minerais, seja pela simples coleta dos produtos “in natura”, seja pela sua produção determinada pelo trabalho humano. Mas não é só.

O “rural” representa o nosso capital natural, para falar a linguagem da economia, um estoque geralmente renovável, mas nem sempre, de elementos inerentes e insubstituíveis na vida animal e vegetal. A humanidade pertence ao reino animal. O rural nos garante a reciclagem e o fluxo de água potável, de oxigênio, mesmo reconhecendo que a maior parte sai do mar, de alimentos e de milhares de outros produtos que compõem praticamente tudo que nos cerca nas cidades.

O rural nos garante a possibilidade da biodiversidade, o que reflete diretamente na vida humana, pois é a forma natural de equilíbrio entre seres vivos e inertes que contribuem para o bem ou para o mal, no nosso tipo de vida. Vida aqui não significa necessariamente consumo, pois este seria apenas um dos papéis do ser humano enquanto parte do circuito econômico, e a vida é mais do que isso.

Deste equilíbrio é possível se estabelecer processos amigáveis de intensificação ou de inibição da produção de elementos que sustentam ou ameaçam a vida no planeta e mantém o ciclo de produção e reciclagem dos seus fatores fundamentais. A biodiversidade nos possibilita a maior parte dos avanços tecnológicos, pois são os processos biológicos que demonstram que existem caminhos para que as dinâmicas naturais sejam simuladas em mecanismos em que a ciência se transforma em tecnologia e, assim, resolver, ou mitigar, problemas que surgem na vida humana, como as doenças, por exemplo.

O rural nos garante boa parte da energia que consumimos, pois ela é originada de poucas fontes. A principal forma de energia é a solar que, abundante e gratuita simplesmente molda a vida humana ao redor do planeta. O rural não produz a energia solar, mas detém os mais perfeitos e abundantes recicladores de energia solar, transformando-a em milhares de produtos vegetais e animais que compõem quase tudo que conhecemos. A fotossíntese só ocorre quando sol e vegetais se encontram a cada dia e é ela que faz dos vegetais a base de todas as cadeias da vida animal. Ou seria possível um ser qualquer, essencialmente carnívoro, viver sem outro animal, ou outro, ou outro, que não seja essencialmente herbívoro? A água, como fonte de energia, como vimos, depende do rural para ser abundante e de qualidade, portanto, também por aí dependemos do rural para viver com mais conforto e qualidade de vida.

Ruralidade tem a ver, portanto, com o quanto e como o ser humano age sobre a natureza. A simples presença do ser humano e a sua interação com a natureza não é motivo de preocupação ou de descaracterização dos ambientes naturais. Somos animais, lembra? E somos seres naturais, muito modificados, “evoluídos” diriam uns, em relação aos que conhecemos da pré-história. É certo que fomos tribos, grupos de animais que se tornaram bípedes e estabeleceram certas formas de dominação sobre os demais animais. Atualmente forças poderosas tentam nos transformar em uma única tribo, ao menos sob algum aspecto que lhes parece conveniente, tentam nos fazer parecer importante e até fundamental. Uma só tribo, é difícil, diria impossível. O que une a humanidade são as diferenças, o que separa são as desigualdades.

Até nisso a ruralidade demonstra tolerância. Como a natureza é diversa ela torna os seres humanos que com ela interagem também diversos. Quem interage mais se diversifica mais, pois essa relação é de mútuas e contínuas adaptações. Não é de dominação, submissão, rendição. A natureza está nos ensinando isso a cada instante, retomando o seu lugar quando se transpõe o limite de tolerância à ação humana ou aos desequilíbrios provocados por ela mesma, na interação entre seus elementos.

Ruralidade tem o aspecto humano como fundamental. E o seu caráter “territorial” vem daí. A presença do homem a transforma assumindo um papel ativo estabelece processos de interação dos mais simples aos mais complexos. A interação se dá também entre os homens e o resultado modifica a forma e a intensidade de relacionar com a natureza. Quanto mais homens mais interação, mais transformação ou, pelo menos, quanto mais o homem usa a natureza, sem conhecer ou sem respeitar limites, mais a natureza cede às vontades humanas e torna-se menos natural perdendo, assim, parte da sua funcionalidade à própria vida, inclusive à vida humana. Ser rural é ser integrante dos sistemas de base natural, menos artificializados, modificados, alterados, transformados. Menos em relação aos que são mais artificializados, como duas pontas de uma agulha. A utilidade da agulha vem dela ter duas pontas diferentes. A utilidade da natureza vem do fato de ela ter muitas diferenças.

Então deduzimos que quanto mais gente em um lugar maior a modificação na natureza. O inverso também é verdadeiro, mas nem sempre. Quanto mais modificações pela ação humana menos natural será o ambiente. O inverso também é verdadeiro, sempre. O homem pode ter estado presente na construção de uma represa em um rio e, feita a obra, foi-se. Não está mais lá, mas a natureza foi desnaturalizada, artificializada e levará muito tempo até que readquira novo ponto de equilíbrio. Portanto, não só a presença, mas a ação humana é fundamental para descaracterizar a natureza.

Assim, a ruralidade assume diversos significados sempre como um resultado da interação do homem com a natureza. Convencionou-se dizer que a natureza modificada pelo homem foi “antropizada”. Um território é um espaço natural ocupado e transformado, “produzido” pela ação e interação humana. Portanto um território pode ser mais ruralizado ou menos ruralizado. A antropia pode ser tão extrema que a gente tem de fazer jardins e plantar umas árvores para nos lembrar de que a natureza existiu ali, e que ainda existe, mesmo que longe dali. Estaremos falando de cidades, grandes e populosas cidades, onde os seres humanos se juntam para realizar ações coletivas, mesmo que sejam induzidos a pensar que estão agindo individualmente. Imagine se alguém consegue viver em uma cidade sem depender e interdepende de outras pessoas e, talvez inconscientemente, da natureza. Na ruralidade também é assim, só que os agrupamentos de pessoas têm menos indivíduos e as dependências e interdependências são mediadas pela natureza, pois ela está lá, presente, atuante.

O nível de antropia seria um indicador mais correto para se definir o que é mais rural e menos rural. Ou mais natural e menos natural. Mais antropia menos ruralidade, e vice-versa. Mas se a antropia é a ação humana sobre a natureza, pode-se imaginar que mais seres humanos e menos natureza resultaria em mais antropia e menos ruralidade. É parcialmente correto. Modificando os fatores também é parcialmente correto. Portanto, o que o conhecimento acumulado pode assegurar é que existem diversos níveis de antropia, diversos níveis de ruralidade, diversos níveis de não ruralidade.

Mas como definir pelo “não” é pouco, deu-se o nome de “urbano” ao que não é “rural”. E abandonamos a negação como forma de afirmação. Não pela dúvida, mas pela certeza. Então temos: urbano = ambiente mais antropizado e rural = ambiente menos antropizado. Mas resta uma dúvida fundamental. O ambiente natural antropizado, modificado pelo homem, mas no sentido de recriar em larga escala e de maneira homogênea um pedacinho da natureza, como é o caso da agricultura ou pecuária em grandes plantios homogêneos como vemos frequentemente em vários quadrantes do mundo? É rural ou é urbano? É rural, mas muito antropizado, fortemente antropizado. Mas convencionou-se denominar “rural”, mas com um padrão de

“ruralidade” onde pouco existe de diversidade natural, pouco existe de biodiversidade. Então existe o rural pouco antropizado e muito antropizado? Sim, existe e nem por ser muito antropizado deixa de ser “rural”, mas um “rural” com características próprias. Um rural com pouca gente, como deve ser, mas sem gente, ou é natureza pura ou é o inverso de natureza.

Muitos autores<sup>42</sup> têm estudado o rural e contribuído para a ampliação da sua compreensão, sem, contudo, superar, nem negar, a sua complexidade. Tais dificuldades levam muitas vezes a interpretações depreciativas e preconceituosas que reforçam percepções depreciativas que não levam em consideração as várias formas de expressão da ruralidade em universos culturais, sociais e econômicos heterogêneos.

Ruralidade é um conceito de um tipo de território que, por sua vez, é um espaço dominado por alguma forma de poder. A ruralidade expressa características sociais, econômicas, ambientais e culturais diferenciadas referidas a um espaço, a uma população e a uma diversidade de elementos naturais. Já não se conceitua nem se reconhece mais o rural pelas suas funções. O rural é bem mais que o agrário, bem mais que o agrícola.

Não podemos mais caracterizar o meio rural brasileiro como estritamente agrário, pois há um conjunto de atividades não agrícolas - como prestação de serviços (pessoal, de lazer ou auxiliar de atividade econômica), comércio ou indústria - que responde cada vez mais pela nova dinâmica populacional do meio rural. (CAMPANHOLA & SILVA, 2004)

Além da pluriatividade, o rural está sendo um espaço de penetração de pessoas vindas das cidades que procuram atividades de lazer ou mesmo um novo estilo de vida, trocando o valorizado o apartamento no bairro nobre de alguma cidade, por uma propriedade pequena em áreas rurais ou nos perímetros urbanos de cidades interioranas, que ofereçam certas características com valorização em ascensão, como acessibilidade, serviços básicos, paisagem preservada e baixo índice de “fatores estressantes”.<sup>43</sup>

Novos valores sustentam a procura da proximidade com a natureza e com a vida no campo. A sociedade fundada na aceleração do ritmo da industrialização passa a ser questionada pela degradação das condições de vida dos grandes centros. O contato com a natureza é, então, realçado por um sistema de valores alternativos, ‘neoruralista’ e ‘antiprodutivista’ (CARNEIRO, 1998 A).

A busca por “qualidade de vida” leva habitantes citadinos a atribuírem aos espaços rurais características opostas às do meio urbano, enquanto o encantamento com

42 Dentre eles Sérgio Schneider, Maria José Carneiro, Maria Nazareth Wanderley, Roberto Moreira, Ricardo Abramovay, José Graziano da Silva, Guilherme Delgado, Ângela Kageyama, Lauro Mattei, Jorge Romano, e outros.

43 A palavra STRESS foi emprestada da engenharia, e está sendo usada para designar o desequilíbrio do organismo humano, em sua dimensão bio-psíquica, como resultado do esforço que este organismo empreende para adaptar-se às pressões internas e externas que sofre. Estas pressões internas e externas podem ser chamadas de “fatores estressantes”, que nada mais são do que informações que exigem uma resposta mental ou orgânica. Disponível em [http://ibab.com.br/guiasdeestudo/stressbusters\\_00.pdf](http://ibab.com.br/guiasdeestudo/stressbusters_00.pdf) (Visitado em 23/10/2012)

as propaladas oportunidades oferecidas pelo urbano leva o rurícola a converter-se em um migrante na luta por melhores condições de vida e de trabalho. Com isso também são reforçados os argumentos dicotômicos que ainda atribuem ao rural o atraso e ao urbano o moderno.

As mudanças que vêm ocorrendo nas relações sociais e nas formas de trabalho no campo dificultam a fixação de divisas entre o rural e o urbano tomando-se apenas como critérios as tradicionais características econômicas e culturais. As mudanças são dirigidas para modos de produção e estilos de vida pautados pela sociedade “urbana-industrial” e são entendidas como um movimento em direção à modernização. Entretanto não se pode generalizar, sendo este processo muito variado segundo a região que se observa que efeitos ele provoca sobre as populações e como ela reage.

Nesse sentido não se pode falar de ruralidade em geral; ela se expressa de formas diferentes em universos culturais, sociais e econômicos heterogêneos (CARNEIRO, 1998 A). Para Maria José Carneiro, a busca dos cidadãos pela natureza e sua transformação em mais um bem de consumo toma a forma de turismo, alternando entre o consumo do modelo capitalista permeado por breves imersões no mundo da natureza (CARNEIRO, 1998 A).

Portanto, diz-nos Carneiro, não podemos entender a ruralidade apenas a partir da penetração da lógica urbano-industrial nos espaços tradicionalmente rurais, mas também partindo do inverso caminho trilhado pela sociedade urbana em busca de bens simbólicos e materiais e de práticas culturais que são reconhecidas como próprias do chamado “mundo rural”. Esse desejo parece relacionar-se com a questão temporal, pois os momentos vividos em contato com a natureza, especialmente na condição de turistas, despertam o ócio e a contemplação que alivia a sobrecarga de stress da contínua luta contra o tempo que parece ser característica da vida na cidade, ao menos nas grandes cidades.

Carneiro (1998 A) propõe em sua análise a visão da ruralidade “como um processo dinâmico de constante reestruturação dos elementos da cultura local com base na incorporação de novos valores, hábitos e técnicas”. Mas isso acontece em dupla direção: a cultura local assume novos elementos culturais e também elabora bens culturais e naturais do rural que são apropriados pelo urbano, “produzindo uma situação que não se traduz necessariamente pela destruição da cultura local, mas que, ao contrário, pode vir a contribuir para alimentar a sociabilidade e reforçar os vínculos com a localidade”. Assim, nasce uma “cultura singular” que é distinta em espaços e tempos sociais de uma e de outra cultura [ (RAUMBAUD, 1969), *apud.* Carneiro (1998)].

Sérgio Schneider (2009) cita Mormont (1990) que, partindo de outras referências, introduz a hipótese de que as transformações provocadas pelo processo de modernização dos espaços rurais fazem com não se justifique mais buscar uma definição empírica do rural ou da ruralidade. Segundo citado, “a diferença entre o rural e o urbano já não pode ser encontrada nas formas de produção ou da ocupação da força de trabalho, nem nos processos de mobilidade social”. Neste sentido, sugere que a forma de distinguir o rural e lhe dar uma definição própria seria através da compreensão da diversidade de identidades dos atores que usam e habitam no rural, que já não são apenas os agricultores. Portanto, o rural passaria a ser uma categoria identificável a partir do modo como seus atores constroem sua relação e suas representações simbólicas com o espaço.

A ruralidade torna-se então uma categoria social e espacial que pode ser apreendida através das representações dos indivíduos, através da sua identidade social. [ (HALFACREE, 1993) *apud.* (SCHNEIDER S. , 2009)]. Segundo Veiga (2006), todos os que estudam a ruralidade estão sob a influência de uma das duas hipóteses extremas sobre o seu destino: a de completa urbanização ou a de um renascimento rural. Como nenhuma das hipóteses se confirmou ao longo das últimas décadas, Veiga deduz que existe outra via que não as polarizadas pelas duas hipóteses citadas.

De acordo com Wanderley (2000), a modernização não anula, mas redefine as questões que se referem ao campo e à cidade, “ao lugar do agricultor na sociedade”. O agricultor familiar moderno guarda laços profundos com a tradição camponesa que recebeu dos seus antepassados. A socióloga Maria de Nazareth Wanderley formula a hipótese de que o recorte rural-urbano, em suas novas formas, permanece como um recorte pertinente para analisar as “diferenças espaciais e sociais das sociedades modernas, apontando não para o fim do mundo rural, mas para a *emergência de uma nova ruralidade*”.

Existe uma notável convergência na literatura internacional em torno de três aspectos básicos sobre o meio rural: a relação com a natureza, a importância das áreas não densamente povoadas e a dependência do sistema urbano. A ruralidade supõe o contato muito mais imediato dos habitantes locais com o meio natural do que nos centros urbanos. Na verdade, a ênfase na relação com a natureza é inteiramente adequada às situações em que o peso da agricultura na ocupação e na formação da renda rural já é muito baixo (ABRAMOVAY R. , 2000, p. 9).

Contudo existe uma tensão entre o que se denomina de o “espaço produtor” (agrícola, industrial) e o “espaço consumido” (recreação, preservação) que afirma serem raros os exemplos concretos de equilíbrio entre essas configurações espaciais, mas que é crescente o questionamento das formas de ocupação dos espaços rurais usos exclusivos para a produção agropecuária e industrial (INSEE & INRA., 1998, p. 7).

Por tradição, a ruralidade é uma característica do espaço rural e este tem também uma natureza normativa, pois a distinção entre o espaço urbano e o espaço rural determina diferenças de enquadramento quanto ao acesso a políticas públicas, incidência de regulamentações e de impostos. E isso importa. A questão da ruralidade brasileira é controversa sob diversos aspectos, inclusive quanto ao próprio significado do “rural”. Segundo Veiga (2002), “apenas 57% da população faz parte da rede urbana” e não 82% como determinam os critérios utilizados pelo IBGE para contar a população brasileira. Além desses, mais 13% da população estariam em municípios “intermediários”. Disso resulta que, feitas as contas, 30% da população brasileira vivem em municípios “rurais”, mesmo que resida em áreas urbanizadas da sede ou dos distritos. Aí habitaria a “ruralidade” e não apenas nas áreas “residuais” dos municípios, aquelas que não são “urbanas”, segundo o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966, p. Artº 32).

Urbana é a área do município que atende ao menos a dois quesitos de uma modesta lista de equipamentos comunitários e serviços públicos, evidenciando que qualquer aglomerado humano que alcance algum nível de acesso a estes bens perde a condição de “rural” e se torna “urbano”, passando a ser contado como tal e deixando de dar peso e substância aos interesses que essas populações venham a transformar em demandas aos diversos níveis de governo. Outra demonstração de despreço ao rural, que basta oferecer algum conforto e segurança aos seus moradores, que se reúnam em

torno de alguns serviços públicos oferecidos que o rural deixa de sê-lo e transforma-se em urbano. A mesma Lei que define o que é urbano define, por exceção, o que é rural: é tudo aquilo o que não é urbano (BRASIL, 1966, p. Artº 29).

Para as prefeituras municipais as zonas urbanas podem ser mais importantes do que as rurais por diversas razões, inclusive por lhes permitir arrecadar o IPTU, um imposto ainda pouco relevante no conjunto do orçamento dos municípios, mas que tem um diferencial muito importante por ser mais difícil de evadir e mais fácil de aumentar a sua progressividade, pois incide sobre ativos fixos concretos, visíveis e de valor estimável com certa facilidade (CARVALHO JR., 2006, p. 12). Contudo, os ativos fixos de maior valor pertencem às classes sociais mais ricas e que, no Brasil da desigualdade de renda, corresponde a, em média, pouco mais de 1% da população que detém mais de 50% da renda. Nesse estrato se concentra o poder de influir nas decisões do Estado de incrementar a progressividade do IPTU, de dirigir essa arrecadação para políticas sociais e de reduzir outros impostos de difícil arrecadação e mais regressivos, como o imposto sobre o comércio.

Segundo Carvalho Jr. (2006, p. 11), no Brasil de 2002 o IPTU respondeu por 1,21% do PIB e 3,48% da receita nacional, tratando-se de um imposto que poderia contribuir muito para a redução das desigualdades sociais tanto pelo *quanto* arrecadaria quanto por *de quem* arrecadaria. Porém, pela proximidade do poder econômico dos prefeitos e da falta de institucionalidades e de estruturas em boa parte dos municípios para administrar adequadamente a maioria dos serviços que lhes caberia oferecerem, não se promovem mudanças que possam ensejar questionamentos diretos aos poderes locais. Atualmente o IPTU tende a ser regressivo, pois subestima as propriedades caras da elite local, dona do poder, e superestima as propriedades populares pertencentes àqueles com menores possibilidades de mudar as regras e direcionar as decisões (p. 16).

No Brasil a ruralidade teve papel fundamental na construção de uma nova identidade transoceânica daqueles que vinham desbravar as terras do novo mundo, fazendo com que muito cedo os portugueses que aqui aportavam se dissessem “brasileiros”. Uma ruralidade fundada nas grandes propriedades, nas plantações comerciais e no trabalho escravo. Em um segundo momento a ruralidade teve papel fundamental na atração de trabalhadores livres, nas primeiras formas de trabalho familiar, na luta pela emancipação econômica e nas migrações internas. Posteriormente a ruralidade foi pena e castigo para aqueles cuja esperança os levasse ao desconhecido da Amazônia.

Uma das principais características brasileiras é a sua heterogeneidade social, o que pode ser estimado através de indicadores de desenvolvimento humano (IDH) dos estados. Esta heterogeneidade fica evidente quando verificamos o IDH dos estados, sendo evidente que a Região Nordeste apresenta, em média, as mais difíceis condições de desenvolvimento humano do Brasil, embora não de uma forma homogênea. Aparentemente também existe uma correlação entre maior participação da população rural na população total de cada estado e menor índice de desenvolvimento humano.

No Sul, população rural representa entre 14 e 16% das populações totais e o IDH dos municípios variam entre 0,82 e 0,84, acima da média nacional. Na região Sudeste os estados do Rio de Janeiro e São Paulo possuem populações rurais relativamente menores (3,1% e 4,3%, respectivamente) e apresentam IDH municipais bastante próximos aos dos estados do Sul. Já os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo têm porcentagens de populações rurais semelhantes entre si e também parecidas com as dos



estados sulinos, entretanto apresentam IDH municipais inferiores àqueles, mas que, ainda podem ser considerados altos para a realidade da América Latina (índice igual ou superior a 0,8).

No Centro-Oeste, abstraindo-se o Distrito Federal (cujo IDHM é o maior do Brasil e a população rural a segunda menor), os demais estados apresentam diferenças importantes. Em Mato Grosso do Sul, Goiás e Mato Grosso a participação relativa das populações rurais é bastante diferenciada: Mato Grosso, que tem a maior incidência de população rural, tem o menor IDHM dos três; Goiás e Mato Grosso do Sul, que têm IDHM próximos, apresentam populações rurais mais distanciadas: enquanto o primeiro tem 9,7% o segundo tem 18,2% das respectivas populações na categoria rural. Contudo, os IDHM dos três estados situam-se em torno da linha de corte do nível inferior do que se considera “alto desenvolvimento humano”.

Já no Nordeste os nove estados possuem os nove menores IDHM do país, com uma população rural relativa semelhante ao observado na região Norte. Portanto, grosso modo, na escala estadual, às maiores taxas de urbanização da população corresponde maiores índices de desenvolvimento humano.

Uma diversidade da grandeza mostrada pelo Quadro 3 constitui um grande desafio para qualquer modelo de intervenção pública no desenvolvimento rural que pretenda responder a realidades tão dispares em questões como tipos de biomas, disponibilidade de recursos naturais, concentração fundiária, níveis de tecnologia, institucionalidades públicas e privadas, nível de emprego e renda na agricultura, articulação entre os espaços urbanos e rurais, dentre vários outros.

**Quadro 03: Avanços no IDHM e população rural por estado.**

| Estado              | IDHM, 1991 | IDHM, 2000 | IDHM, 2004 | População rural % |
|---------------------|------------|------------|------------|-------------------|
| Brasil              | 0,696      | 0,766      | 0,792      | 16,0              |
| Distrito Federal    | 0,799      | 0,844      | 0,874      | 3,4               |
| Santa Catarina      | 0,748      | 0,822      | 0,840      | 16,0              |
| São Paulo           | 0,778      | 0,820      | 0,833      | 4,1               |
| Rio Grande do Sul   | 0,753      | 0,814      | 0,832      | 14,9              |
| Rio de Janeiro      | 0,753      | 0,807      | 0,832      | 3,3               |
| Paraná              | 0,711      | 0,787      | 0,820      | 14,7              |
| Mato Grosso do Sul  | 0,716      | 0,778      | 0,802      | 14,4              |
| Goiás               | 0,700      | 0,776      | 0,800      | 9,7               |
| Mato Grosso         | 0,685      | 0,773      | 0,796      | 18,2              |
| Minas Gerais        | 0,697      | 0,773      | 0,800      | 14,7              |
| Espírito Santo      | 0,690      | 0,765      | 0,802      | 16,6              |
| Amapá               | 0,691      | 0,753      | 0,780      | 10,2              |
| Roraima             | 0,692      | 0,746      | 0,750      | 23,5              |
| Rondônia            | 0,660      | 0,735      | 0,756      | 26,5              |
| Pará                | 0,650      | 0,723      | 0,755      | 31,5              |
| Amazonas            | 0,664      | 0,713      | 0,780      | 20,9              |
| Tocantins           | 0,611      | 0,710      | 0,756      | 21,2              |
| Pernambuco          | 0,620      | 0,705      | 0,718      | 19,8              |
| Rio Grande do Norte | 0,604      | 0,705      | 0,738      | 22,2              |
| Ceará               | 0,593      | 0,700      | 0,723      | 24,9              |
| Acre                | 0,624      | 0,697      | 0,751      | 27,4              |
| Bahia               | 0,590      | 0,688      | 0,742      | 27,9              |
| Sergipe             | 0,597      | 0,682      | 0,742      | 26,5              |
| Paraíba             | 0,561      | 0,661      | 0,718      | 24,6              |
| Piauí               | 0,566      | 0,656      | 0,703      | 34,2              |
| Alagoas             | 0,548      | 0,649      | 0,677      | 26,4              |
| Maranhão            | 0,543      | 0,636      | 0,683      | 36,9              |

Fontes: PNUD/IPEA/FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil -1990 - 2001 e 2006. IBGE – Censo demográfico, 2010.

Da ruralidade fazem parte o espaço, a população, a paisagem, a biodiversidade e as relações sociais internas e externas. Será rural o espaço moderadamente antropizado, cujos solos são majoritariamente revestidos de vegetação, com os corpos d'água aparentes, áreas naturais preservadas, a população tiver acesso facilitado a áreas naturais e for distribuída descontinuamente pelo território, a paisagem for composta em grande parte por ambientes naturais e modificados, que mantêm relação com atividades produtivas primárias, serviços ambientais e agroindustriais, sendo a biodiversidade presente considerada suficiente para garantir a preservação das espécies vivas endêmicas. Para se definir, localizar e dimensionar o rural e a ruralidade não se deve mais utilizar conceitos setoriais e sim espaciais.

Portanto, a unidade de análise da ruralidade não são os sistemas agrários nem os sistemas alimentares, mas as economias regionais e, mais especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país. Em outras palavras, desenvolvimento rural é um conceito espacial e multisetorial sendo a agricultura parte dele (ABRAMOVAY R. , 2000, p. 6).

Mesmo reconhecendo que qualquer índice de desenvolvimento sempre será limitado, o fato do IDH ser expresso por um valor matemático, ser reduzido em sua amplitude de variáveis, trabalhar com dados que podem ser estimados a cada ano e confirmados, ou não, a cada censo, lhe confere uma credibilidade capaz de confrontar os índices que se valem do produto interno bruto ou a renda *per capita* para indicar o desenvolvimento das pessoas e das regiões. O IDH tem essa e outras vantagens podendo ser composto e decomposto em diversos recortes e categorias sociais, desde que as pesquisas censitárias permitam, favorecendo que, com maior ou menor precisão, se façam diagnósticos e planejamento em intervenções corretivas, ou mesmo estabelecer comparações temporais ou regionalizadas.<sup>44</sup> Outro aspecto fundamental para se avaliar a variação dos níveis de “desenvolvimento” é o comportamento dos indicadores de desigualdade verificados para dado período e região. E a desigualdade de renda, ainda que alta, vem sendo reduzida nas duas últimas décadas, especialmente nas áreas rurais. Esta redução vem se verificando tanto pela “diminuição na diferença de renda média entre as áreas urbanas e rurais, como pela queda mais acentuada da desigualdade dentro das áreas rurais” (HOFFMANN, 2006).

**Quadro 04: Evolução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil entre 95/05.**

| Ano  | Índice de Gini <sup>45</sup> |       |           |       | T de Theil |       |           |       |
|------|------------------------------|-------|-----------|-------|------------|-------|-----------|-------|
|      | RDPC                         | PEA   | PEA total | POC   | RDPC       | PEA   | PEA total | POC   |
| 1995 | 0,599                        | 0,589 | 0,662     | 0,585 | 0,727      | 0,710 | 0,907     | 0,698 |
| 1996 | 0,600                        | 0,584 | 0,657     | 0,580 | 0,726      | 0,698 | 0,889     | 0,687 |
| 1997 | 0,600                        | 0,584 | 0,659     | 0,580 | 0,731      | 0,703 | 0,902     | 0,690 |
| 1998 | 0,598                        | 0,581 | 0,659     | 0,575 | 0,728      | 0,697 | 0,903     | 0,677 |
| 1999 | 0,592                        | 0,572 | 0,655     | 0,567 | 0,706      | 0,666 | 0,881     | 0,650 |
| 2001 | 0,594                        | 0,571 | 0,642     | 0,566 | 0,720      | 0,680 | 0,862     | 0,664 |
| 2002 | 0,587                        | 0,569 | 0,637     | 0,563 | 0,705      | 0,670 | 0,843     | 0,655 |
| 2003 | 0,581                        | 0,561 | 0,630     | 0,554 | 0,680      | 0,652 | 0,824     | 0,635 |
| 2004 | 0,569                        | 0,553 | 0,616     | 0,547 | 0,656      | 0,637 | 0,791     | 0,623 |
| 2005 | 0,566                        | 0,550 | 0,616     | 0,544 | 0,650      | 0,641 | 0,800     | 0,624 |

Fonte: (HOFFMANN, 2006, p. 94)

44 O objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver". Disponível no sítio da ONU-PNUD (visitado em 24/03/2012) <http://www.pnud.org.br/idh/>.

45 Título no original: “Evolução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil entre 1995 e 2005: índice de Gini e T de Theil para renda domiciliar per capita (RDPC), rendimento mensal total de pessoas economicamente ativas com rendimento positivo (PEA) ou incluindo os sem rendimento (PEA total) e rendimento de todos os trabalhos das pessoas ocupadas (POC)”

Também os estudos efetuados pelo IPEA (IPEA, 2007), indicam que a desigualdade de renda vem se reduzindo, e o vem fazendo a um ritmo “dos mais acelerados do mundo” (p. 108). Contudo, os indicadores de desigualdade verificáveis no Brasil ainda são muito elevados:

*(...) apesar dessa acentuada queda, a desigualdade de renda brasileira permanece extremamente elevada. (...). Assim, mesmo após esse acentuado declínio, cerca de 90% do mundo ainda apresenta distribuições menos concentradas que a nossa. (IPEA, 2007, p. 110)*

Mesmo mantido um nível acelerado de progresso, serão necessárias ainda mais de duas décadas para que nossa desigualdade se alinhe à dos demais países com o mesmo nível de desenvolvimento. Portanto, o sucesso recente deve ser encarado apenas como o primeiro passo de uma longa jornada (IPEA, 2007, p. 107). A nova classe C rural, cuja renda domiciliar varia de R\$ 1.126 a R\$ 4.854 por mês, passou a dominar o cenário ao expandir-se 72% desde 2003.

A cada censo observa-se uma redução da população rural e um concomitante aumento da taxa de urbanização da população. Vista como uma fatalidade por vários analistas parece existir uma tendência à “urbanização do rural”, mas isso tem de ser ponderado de diversas formas. Segundo Veiga, os Censos de 1991 e 2000 apontam que a taxa de urbanização passou de 75,6% para 81,2%, devido a três fatores: “do próprio crescimento vegetativo nas áreas urbanas; da migração com destino urbano; e da incorporação de áreas que em censos anteriores eram classificadas como rurais” (VEIGA J. E., 2001 A).

Na verdade, a população urbana vem crescendo mais rapidamente do que a população rural desde o Censo de 1950, coincidindo com a década em que o governo decidiu incentivar a industrialização da economia como estratégia de buscar uma menor dependência das importações e agregar maior valor aos produtos de origem nacional.

Conforme procura demonstrar Veiga em vários dos seus estudos [ (2001 A); (2002); (2004 A; 2001 B); (2004)] a população rural brasileira está subestimada devido aos critérios utilizados na sua determinação que não contemplam a principal característica do espaço rural, a densidade populacional. O perímetro urbano é determinado por uma Lei Municipal cujo critério é sustentado por uma vaga oferta de serviços públicos. E o rural é o que excede ao fixado pela Lei Municipal. Em resumo:

*O Brasil é menos urbano do que se calcula, e na última década do século XX não houve êxodo em grande parte dos pequenos municípios. Ocorreu até o inverso em um quarto dos municípios rurais, fenômeno pouco estudado, apesar de suas implicações para o desenvolvimento (VEIGA J. E., 2001 A).*

Entre a hipótese de “completa urbanização” de Lefebvre (1974-1995) e de “renascimento do rural” de Kayser (1990), verifica-se que a ruralidade nem desapareceu nem renasceu, mostrando uma terceira hipótese que se poderia denominar um “caminho do meio”: *o mais completo triunfo da urbanidade engendra a valorização de uma ruralidade que não está renascendo, e sim nascendo* (VEIGA J. E., 2004).

Esta nova ruralidade desponta nas sociedades mais desenvolvidas, especialmente onde cresceu uma consciência da importância do território na construção do desenvolvimento sustentável, superando as limitações impostas pela visão estreita e o pensamento limitado pela noção de “setor” onde é quase impossível se revelarem novas

ideias, se enfrentar os conflitos, se construírem soluções que conduzam a projetos e políticas “de uma nova geração”.

*Es decir se requiere una nueva generación de políticas públicas capaces de superar el modo tradicional de apenas asignar recursos para determinados grupos o regiones con base en una lista de reivindicaciones de sus representantes habituales. Práctica que ha demostrado su falencia, debido al fracaso de que esos recursos alcancen efectivamente a los grupos menos organizados, menos informados y, también frecuentemente más excluidos (SEPÚLVEDA & DUNCAN, 2008, p. 4).*

Essas políticas de “nova geração” compreendem a ruralidade de outra forma, diferente daquela que nos é transmitida pela tradição produtivista. Elas estimulam o surgimento de novas lideranças políticas, sociais e empresariais através da participação e da responsabilidade social das pessoas, entidades, organizações e empresas.

Há pouco tempo a “modernidade” nos determinava o rompimento com a tradição, com tudo que era considerado passado. Ser competitivo significava aniquilar concorrentes e ocupar os mercados. Hoje ser competitivo é agir em um ambiente colaborativo, gerando externalidades que possam garantir alianças e parcerias. Os *stakeholders* - que segundo Figge & Schaltegger [ (2000) *apud.* (CORAL, STROBEL, & SELIG, 2004)] são os indivíduos ou grupos que tem interesses materiais ou imateriais na empresa - pressionam para uma atuação empresarial ecologicamente correta e socialmente justa, de forma que não basta, à empresa, que tenha êxito econômico. O ambiente empresarial atual exige uma compreensão mais ampla dos processos históricos que nos conectam ao futuro e nos oferecem muitas informações, experiências e conhecimentos. Hoje, ser moderno é ser sustentável, compreensivo, participativo e solidário. E socialmente responsável.

Mesmo nas regiões mais interiorizadas, onde se encontram alguns dos segmentos que compõem os complexos agroindustriais, as políticas devem estimular iniciativas públicas e particulares de diversificação econômica, recuperação da biodiversidade, conservação, preservação e manejo sustentável dos recursos naturais visando, também, a criação de novas oportunidades de geração de renda e empregos.

*Ruralidade é um conceito de natureza territorial e não setorial e o mesmo se aplica à noção de urbano. As cidades não são definidas pela indústria nem o campo pela agricultura (ABRAMOVAY R. , 2000).*

Ou seja, ser contemporâneo é considerar a ruralidade como um atributo diferencial dos espaços rurais que deve seguir existindo durante e depois da intervenção produtiva que se fizer na região usando, para isso, os conhecimentos disponíveis que garantam a uma intervenção no ambiente de maneira sustentável.

## **5 Desigualdade e Exclusão social**

Desigualdade geralmente não comporta a sua forma singular. Dificilmente é possível realizar uma análise sobre a desigualdade e expressá-la em uma só dimensão. Entretanto, passam os tempos, mudam os governos e a desigualdade social é tratada fundamentalmente como desigualdade de renda, apenas uma de suas expressões no campo social e tida como a que pode ser evitada, combatida e revertida em inclusão.

A exclusão social tem geralmente sido tratada no Brasil a partir de um enfoque relacionado à restrição de renda. São definidas linhas de pobreza e a partir de então

estruturados programas de transferência de renda, que muitas vezes desconsideram a realidade mais ampla do mercado de trabalho e da exclusão social (POCHMANN, 2004).

Tradicionalmente o sistema hegemônico tende a “naturalizar” os efeitos da desigualdade e atribuir a outros elementos a responsabilidade maior pela sua persistência. A crença de que o sistema é perfeito e que os problemas são “externalidades”, dificulta que a sociedade consiga se apropriar dos fatores que levam às desigualdades e reagir a eles.

Cria dificuldades para que se promovam as reformas estruturais fundamentais, dentre elas a reforma política, a reforma fiscal e a reforma social. A primeira para resgatar os fundamentos da democracia e mudar a cultura política atual; a segunda para estabelecer mecanismos progressivos de contribuição fiscal desonerando os que têm menor capacidade de pagar impostos; e a terceira para “*possibilitar a distribuição justa da renda nacional, termina impondo não apenas a maior desigualdade de renda como uma pressão adicional no interior do mercado de trabalho*” (POCHMANN, 2004).

Assim, a sociedade se sente menos desconfortável diante do dilema de considerar todos os seres humanos como portadores dos mesmos direitos e das mesmas oportunidades diante do sistema democrático que, mesmo merecendo reparos e aperfeiçoamentos, rejeita a desigualdade de pleno.

A democracia informa os direitos dos cidadãos e cidadãs e abre algumas formas de acessá-los através de estreitos caminhos que são seletivos e não fruto da liberdade de escolha. Daí a desigualdade ser rechaçada em tese e aceita na prática. Os critérios de inclusão definem o que se espera de um candidato a cidadão e, na prática, quase todos eles podem ser reduzidos ao seu nível de renda, pois a crise ética admite que quase tudo se venda e se compre. Basta pagar o preço. Mas não é só isso que permite a inclusão de um cidadão, mas é isso que lhe abre aos caminhos da cidadania, mesmo que jamais consiga atingi-la plenamente.

No campo dos estudos clássicos sobre desigualdade encontramos diversos exemplos dos que criticam e dos que tratam a desigualdade de uma maneira “compreensiva”. Marx, por exemplo, estabelece que a desigualdade é ligada à pobreza sendo ambas inevitavelmente produzidas pela sociedade capitalista. Para ele, a desigualdade social é uma consequência da divisão de classes sociais, onde classes dominantes utilizam-se do poder para manter a dominação sobre as classes dominadas, como um ciclo vicioso da acumulação capitalista. Quem define as classes sociais seria a posse dos meios de produção. Para Marx a desigualdade produz-se inevitavelmente no processo normal das economias capitalistas, e ela não pode ser eliminada sem alterar de modo fundamental os mecanismos do capitalismo. Ademais, forma parte do sistema, o que significa que os detentores do poder têm interesses criados em manter a desigualdade social. Não vale a pena, pois, dedicar energias políticas para defender as políticas que se ocupam somente dos sintomas da desigualdade, sem atacar as suas forças geradoras básicas. Daí a necessidade de uma revolução social e econômica, a derrocada do capitalismo e sua substituição por um método de produção e um gênero de vida que estejam organizados em torno dos princípios de igualdade e justiça social (PEET, 1975).

Rousseau estuda a desigualdade entre os homens e a interpreta em duas categorias: a física ou natural, que é estabelecida por fatores como força física, idade, condições de saúde e até mesmo a qualidade de espírito do indivíduo; e a desigualdade

moral e política, na forma de privilégios que uns usufruem em prejuízo de outros, sendo consentida pelos homens através de uma espécie de senso comum entre a sociedade.

Rousseau classifica a desigualdade em três graus interligados: a *pobreza e a riqueza*, definida através da apropriação privada dos meios de produção, da submissão pelo trabalho, que gera a desigualdade e os pobres que ameaçam os ricos, que sugerem leis que a todos protejam, surgindo a necessidade da magistratura para administrar a justiça; com a *magistratura* surge a necessidade de *um governo* para realizar o pacto concebido entre o povo e o chefe eletivo, onde ambos se obrigaram a observar as leis estipuladas, evitando que a maioria, pobre e excluída, se volte contra a minoria, rica e cheia de privilégios; o *despotismo*, produto da corrupção, que lançou o homem na desigualdade de consideração e de autoridade forçando-o a comparar-se e a tomar conhecimento de suas diferenças. E aquelas medidas que os homens usam para estabelecer suas diferenças tornam os homens rivais (ROUSSEAU, 1989).

Mesmo antes de o desenvolvimento ter o sentido que atualmente a ele se dá, o crescimento econômico gerou desigualdades sociais e regionais que se revelam através das condições de vida da maioria da população em certas regiões, no meio rural e no meio urbano, entre os polos de desenvolvimento e suas periferias, entre classes sociais, entre raças, condições de gênero e de idade. O indicador mais comum de desigualdade é a insuficiência de renda para uma pessoa, ou família, adquirir bens e serviços que lhe são prometidos pelos seus direitos, mas que não lhe são entregues pelo governo. Assim, a desigualdade de renda seria apenas uma janela que revela a falta de qualidade e de oferta de serviços públicos que garantam às famílias pobres acesso às condições mínimas de uma vida mais digna.

Essas disparidades econômicas se refletem especialmente pelas más condições de vida da população pelas dificuldades de acesso da população aos direitos que lhe são concedidos, assim como os obstáculos interpostos à possibilidades de reivindicarem outros direitos. Habitualmente a desigualdade é expressa em diferenças entre as rendas médias, indicadores de expectativa de vida, mortalidade infantil e analfabetismo, dentre outros aspectos.

A desigualdade é um tema chave na agenda latino-americana atual e tudo indica que continuará sendo futuramente. América Latina exhibe o título de ser a região mais iníqua do mundo, inclusive mais do que regiões que apresentam níveis de pobreza mais dramáticos como África e Ásia. Segundo dados do Banco Mundial (2005), em média os 10% mais ricos da população latino-americana recebe 48% da renda total, enquanto os 10% mais pobres recebem apenas 1,6%. Lidera a lista da desigualdade países como Brasil, Guatemala, Colômbia e Chile (RIMISP, 2011).

*La región no solo registra la mayor inequidad de ingresos, sino también de distribución del consumo, propiedad de la tierra, estado de salud y representatividad política, esta última vinculada con una distribución desigual de la educación, tanto en cantidad como en calidad. Es también la región del planeta con la peor desigualdad de género en la participación en cargos de representación política a todo nivel (RIMISP, 2011).*

Lado a lado com a pobreza, as profundas desigualdades sociais que marcam o Brasil e a maior parte das sociedades latino-americanas, mostram uma persistente incapacidade por parte dos poderes públicos em combater e vencer estas condições profundamente desfavoráveis ao desenvolvimento dessas nações. Recentes conquistas em redução da pobreza no Brasil não afastam a desigualdade social e nem permite

esquecer o severo empobrecimento dos trabalhadores durante os anos 90, quando mesmo os assalariados experimentaram um decréscimo geral nas suas condições de vida.

Durante a primeira década dos anos 2000 a economia brasileira evoluiu no sentido de melhorar um pouco o nível de bem-estar social (segundo índice proposto por A. Sen), de melhor distribuição de renda nas áreas rurais e de queda da desigualdade (NERI, 2011).

## **6 Participação Social**

As formas de participação da cidadania nas deliberações que interessam ao coletivo social configuram três tipos de democracia: direta, indireta (ou representativa) e semidireta (ou participativa) (MACIEL, 2003).

Palavras como “democracia” ganharam novos significados e ressonância durante o período em que o Brasil retornou ao jogo democrático e entraram no discurso popular na era pós-ditadura (ROMANO & alii, 2007, p. 267). A Constituição Federal de 1988 criou formas de consulta e de referendo popular como instrumentos de participação da sociedade civil nas decisões políticas consideradas importantes e controversas. Tal participação surge também na reforma do Estado, com uma configuração de conselhos gestores de políticas descentralizadas de “interesse social” (BRASIL, 1988a), atuando como um mecanismo de controle e fiscalização de governos locais e organizações sociais.

A Constituição consagra os princípios fundamentais da democracia representativa, mas tende também para a democracia participativa ao prover o uso de dispositivos da democracia direta, como os referendos e plebiscitos populares (BRASIL, 1988, p. Art. 1º P. único). Mas o poder de submeter ao escrutínio popular é dos detentores de mandato representativo. Os dispositivos constitucionais de democracia participativa dependem de representantes que deliberem sobre o que será submetido ao escrutínio social, como e quando, o que não deixa de ser uma desvantagem para as possibilidades de mudanças de interesse da sociedade.

Na democracia representativa os representantes eleitos são portadores de duas características bem estabelecidas: (a) Por gozarem da confiança do corpo eleitoral, após eleitas não são mais responsáveis perante os próprios eleitores, e seu mandato, portanto, não é revogável; (b) Não são responsáveis diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocadas a tutelar os interesses gerais da sociedade e não os interesses particulares de uma ou outra categoria (MACIEL, 2003, p. 2).

Mas a democracia já teve outros significados. Na antiguidade, em Atenas e Roma, a palavra *democracia* significava *democracia direta*, com os cidadãos tomando decisões que valiam para *todos*. Mas deve-se considerar que aquelas sociedades possuíam barreiras sociais insuperáveis à participação de *todos*, como a prática do regime escravista. Os escravos não tinham direito à “democracia” (MACIEL, 2003).

O modelo hegemônico de democracia representativa, de inspiração liberal, padece de problemas quanto à qualidade da democracia que gera, pois não constrói soluções para a crescente desigualdade entre nações e entre classes sociais, a desconfiança que despertam os partidos políticos e a entrega do poder de decidir aos detentores do poder econômico, sem que a aspiração democrática do poder legitimamente popular, prevaleça em momentos cruciais (KOPITTKE & alii., 2009).



A diversidade social contemporânea e a ideia da cidadania necessitam de um sistema político capaz de acompanhar a sua crescente complexidade. O exercício do sistema democrático, vigente na maior parte dos países do mundo, apresenta acentuadas diferenças entre estes países. Essas diferenças são historicamente constituídas segundo percursos únicos da constituição de cada sociedade e de cada território nacional. A democracia representativa é o sistema mais utilizado no mundo e tem por base a realização, a períodos predeterminados, de eleições dos representantes do povo (KOPITTKE & alii., 2009).

As tensões em torno da necessidade da superação da “democracia de baixa intensidade” (SANTOS B. S., 1997, p. 114) leva a questão do aprofundamento democrático à agenda dos políticos, pensadores e movimentos sociais. Este tema não é recente nem se restringe ao Brasil. O projeto de aprofundamento democrático exige que a “democracia representativa seja complementada e, em alguns casos, substituída pela democracia direta” (MACIEL, 2003, p. 3).

Diante dos debates em torno do tema, constata-se que o modelo representativo não é a única possibilidade de exercício democrático sendo mesmo questionada o seu teor democrático que deve ser reconstruído, ou ver, a cada dia, aumentar a apatia política dos indivíduos. Os questionamentos sobre a suficiência do modelo democrático exclusivamente representativo apontam para a importância da participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas (KOPITTKE & alii., 2009). A contribuição atual para o resgate da discussão sobre a importância de mecanismos de democracia direta e/ou participativa no âmbito do sistema político advém da importância de ampliar a cidadania, através do aumento dos espaços públicos de participação e com a intensificação do discurso pela participação, como aconteceu nos anos 90 (CARVALHO M. C., 2002).

Durante os anos 90, os movimentos sociais e a sociedade civil, dado este trânsito, resolveram fazer uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil, através, exatamente, do princípio da participação. Ou seja, se consolidou, nos anos 1990, a ideia de que a sociedade tem o direito de participar e que, portanto, pode e deve compartilhar o poder do Estado (DAGNINO, 2004 A, p. 4). Segundo Dagnino, um projeto de “reinvenção democrática”, cujo início remonta ao período de resistência à ditadura e que teve continuidade nos anos 80 e 90, foi desenvolvido pelo que, à época, denominava-se como “sociedade civil”. O projeto pleiteava outro tipo de democracia que não só a democracia representativa, recusando a ideia de “democracia realmente existe” por considerá-la limitada. As ideias condutoras deste projeto são a de *cidadania* e a de *participação da sociedade civil* como contrapontos ao “projeto dominante de uma democracia elitista e restrita” (DAGNINO, 2004 A, p. 2).

Efetivamente coexistem diferentes projetos políticos em disputa no Brasil: projetos *democratizantes* que encaram a participação social como oportunidade de ampliar a cidadania e aprofundar a democracia; e projetos *neoliberais*, que lançam mão da participação para reduzir as responsabilidades do Estado e demitir-se do seu papel de garantidor de direitos. Essas duas correntes utilizam-se de discursos limítrofes que, entretanto, “apontam em direções opostas e até antagônicas”.

[...] “Ambos requerem a participação civil ativa e propositiva e se baseiam nas mesmas referências: a construção da cidadania, a participação e a própria ideia de sociedade civil”.

A este processo Dagnino denomina, muito propriamente, como “confluência perversa” (DAGNINO & alii., 2006, p. 16), considerada pelos autores como habitáculo de vários dilemas que a construção democrática enfrenta hoje no Brasil. A “perversidade” reside principalmente no fato de que os dois projetos, que indicam sentidos diferentes para a construção democrática, coincidem em um ponto: ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

A partir daí, segundo Dagnino, instala-se uma “crise discursiva” em que as diferenças entre tais projetos são cuidadosamente escamoteadas da percepção do senso comum, especialmente aos atores sociais que participam dos espaços públicos formados na esteira da chamada “gestão social” do projeto neoliberal, “a quem a participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores” (DAGNINO, 2004, p. 198). A homogeneidade do vocabulário obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos entre essas (e outras) referências comuns, mas com significados muito distintos. A disputa política entre projetos políticos distintos assume, então, caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia (DAGNINO, 2004 A).

Evelina Dagnino trata deste tema com muita propriedade ao apontar o uso indiscriminado do termo “cidadania” por vários setores sociais no começo dos anos 90, sem que houvesse uma delimitação clara do seu significado<sup>46</sup>, o que levou à sua banalização e transformação em um elemento a mais de reafirmação de ideias e conceitos que deveriam ser superados pela contemporaneidade do sentido original do termo, ressaltando que isto seria fundamental para se conhecer que estratégias políticas ele revelaria ou encobriria. Em sua obra a autora procura recuperar o sentido original de “cidadania” e agrega o que considera inovador e que justificaria se falar de “uma nova cidadania”, assinalando haver “uma disputa histórica pela fixação do seu significativo e, portanto, de seus limites” (DAGNINO, 1994).

A redefinição da cidadania surge no contexto de um projeto democratizante e participativo empreendido pelo que, à época, denominava-se como “sociedade civil”, conjunto de movimentos sociais populares, movimentos sociais urbanos, de mulheres, dos negros, de homossexuais, de direitos humanos etc., uma categoria que se diluiu ao longo dos anos. Mas este foi um espaço onde tal projeto de redefinição da democracia foi inventado. A redefinição de “cidadania” implicaria em vinculá-la à ideia da ampliação política do seu significado liberal, que consiste em pressupor a imperiosa necessidade de pertencer ao sistema político para que se pudesse pertencer à sociedade e, assim, ascender à cidadania. Nos anos 80, o projeto participativo e democratizante deveria superar esse corolário liberal de “pertencimento”, pois, muito mais do que reivindicar o pertencimento ao sistema, o que fato está em jogo é o direito, não apenas de pertencer, não apenas de ser incluídos, mas de *participar da própria definição* desse sistema (DAGNINO, 1994).

Ou seja, de definir, de participar da definição daquilo no qual nós queremos ser incluídos, naquilo do qual nós, efetivamente, queremos ser membros – o que,

---

46 Talvez com o suposto significado da Constituição de 1988.

evidentemente, significa afirmar o direito de participar da definição da própria sociedade, apontando, em última instância, para a invenção de uma nova sociedade.

Ao redefinir-se o sentido da cidadania vincula-se seu significado a outro princípio do projeto participativo democratizante dos anos 80, que é o da participação da sociedade civil, cuja ideia fundamental é o compartilhamento do poder através da participação ativa no processo de tomada de decisões. Aqui o “poder” tem o sentido assumido por Gramsci, onde o Estado e da Sociedade são detentores originais da capacidade de operar mudanças que transformem o conjunto de relações sociais e não apenas alguns de seus dispositivos e aparatos institucionais. O poder aqui considerado não é algo que sempre tem uma origem, uma intenção e um dono; não é sempre algo que possa ser atribuído a esforços de determinado grupo social para dominar outro (ROMANO & alii, 2007, p. 277). Uma nova noção de cidadania foi importante para dar conteúdo à compreensão do significado da nova democracia contida na proposta de “reinvenção democrática”.

À nova democracia articulava-se não só a possibilidade de uma nova cidadania e do compartilhamento do poder, mas também a do surgimento de novos movimentos sociais, agora inseridos em regras democráticas mais amplas, mas, mesmo assim, com suas ações condicionadas por novas institucionalidades, tais como os sistemas representativos e participativos adotados em espaços públicos de representação popular. A redefinição que os movimentos sociais e que outros setores da sociedade civil empreenderam a respeito da noção de cidadania – na década de 1980, basicamente – é marcada fortemente pela ideia de incorporar as características das sociedades contemporâneas, tais como o papel que se dá à subjetividade, o surgimento de novos sujeitos sociais (sujeitos de um novo tipo, mulheres, negros, homossexuais etc.), a emergência de novos temas (e de novos direitos trazidos pelos movimentos sociais) e a ampliação do espaço da política (DAGNINO, 2004 A).

A redefinição do significado de cidadania trata da necessidade da transformação da cultura para a construção da democracia, ao indagar sobre os “elementos culturais que são subjacentes à matriz que preside o ordenamento social brasileiro e de tantas outras sociedades na América Latina, como o autoritarismo social” (DAGNINO, 2004 B).

Por outro lado, Vieira (2008) afirma que o liberalismo talvez tenha contribuído para a formulação da ideia de uma cidadania universal em que todos os indivíduos nascem livres e iguais. Mas o liberalismo também fez da cidadania um mero status legal, determinando quais os direitos que as pessoas possuem contra o Estado. É irrelevante a forma do exercício desses direitos, desde que os indivíduos não violem a lei ou interfiram no direito dos outros. A cooperação social visa apenas a facilitar a obtenção da prosperidade individual. Ideias como consciência pública, atividade cívica e participação política em uma comunidade de iguais são estranhas ao pensamento liberal (VIEIRA, 2008).

Segundo Carvalho a história do Brasil foi escrita pela ótica do poder e as ações coletivas dos movimentos sociais tais como “a resistência indígena, os movimentos camponeses messiânicos, as lutas abolicionistas, a luta pela independência, as revoltas urbanas contra a carestia, as mobilizações de inquilinos”, inscritas nas páginas policiais, podem ser considerados como precursores dos movimentos sociais que, mais recentemente organizam a participação social no cenário político nacional, regional e local (CARVALHO J. M., 1987).

No século XX, a partir da terceira década até os anos 60, período do chamado modelo político “populista”, os movimentos operário, camponês e urbano já apresentavam um perfil mais próximo do que hoje se denomina como “movimentos sociais”, com pautas que esboçavam algumas reivindicações, mas que sofriam “fortes pressões cooptadoras por parte de partidos políticos, de parlamentares e governos que buscam instrumentalizá-los e submetê-los a seus interesses” estabelecendo “relações clientelistas, de tutela, de concessão de favores, como a principal forma de relação entre o Estado e a Sociedade” (CARVALHO M. C., 2002).

Nos anos 60, o golpe militar é também uma reação à intensa mobilização social promovida pelo movimento sindical e pelas Ligas Camponesas que converge ao reivindicar as “reformas de base” de cunho popular, democrático e nacionalista. O regime militar implanta, após 1964, uma forte repressão aos movimentos sociais através de várias medidas que destroem “os espaços públicos e a cidadania, tão custosamente construídos”, mas que não fica sem resistência através do movimento estudantil e pelas guerrilhas urbana e rural (CARVALHO M. C., 2002).

Na opinião de Sader, a destruição dos espaços públicos e consequente fechamento dos frágeis canais de negociação até então existentes, assim como a intensa repressão promovida pelos órgãos de segurança do Estado, levam ao surgimento de novos movimentos sociais, não mais de caráter reformista, que tentam expressar novas temáticas tais como as relativas a gênero, raça, habitação e êxodo da população rural, que se tornam “espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas organizativas diferentes daquelas do sindicato e do partido” (SADER, 1988).

Após o fim do ciclo militar, os movimentos sociais ganham vigor e relativa autonomia como espaços de ação reivindicatória, diferentemente da era do populismo, mostrando uma nova cultura política onde a participação seria um elemento central para a busca pela conquista de direitos até então suprimidos pelo autoritarismo, “centrando a sua luta na melhoria das condições de vida no meio urbano e rural, ampliando a sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações como as de gênero e raça” (CARVALHO M. C., 2002).

Para Ciconello, na década de 80, com a maioria das forças políticas e sociais reivindicando a restauração do “estado de direito”, cresceu o processo de redemocratização que defendia mais que a restauração do sistema representativo eleitoral, segundo um conceito de democracia ampliada. O objetivo seria o de mudar a estrutura do Estado sem provocar rupturas institucionais, mas por uma transformação gradual das estruturas de poder (CICONELLO, 2008). Segundo Ciconello, os movimentos sociais buscavam referências teóricas na “democracia participativa” ou “deliberativa” que pudessem informar sobre a construção de novas institucionalidades no Estado brasileiro. A questão principal que pairava dentre os movimentos sociais dizia respeito a qual seriam os aspectos de uma democracia participativa e quais mecanismos institucionais a viabilizariam? De acordo com o autor, o entendimento predominante

dentre os movimentos sociais caracterizava a “participação social” como ações que fossem:

- a) Focalizadas no *exercício da cidadania*, levando ao estabelecimento de conexões e influências mútuas entre as esferas pública e privada<sup>47</sup> (tese defendida pelas CEB - Igreja Católica progressista);
- b) Capazes de incluir os atores sociais nos *processos de decisão*, permitindo que as decisões coletivas fossem aceitas com mais facilidade;<sup>48</sup>
- c) Indutoras de maior *integração social*, na medida em que produziriam um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade ou grupo organizado em associações, sindicatos e movimentos sociais.

A participação social pode ser vista através de diferentes ângulos. Tanto pode indicar ações coletivas de insurgência, contestação e reivindicação quanto significar avanços fundamentais no exercício da cidadania na construção de uma “nova democracia”. Maria do Carmo Carvalho considera que a participação social é muito antiga no Brasil e que suas raízes estão em “movimentos de protestos e de reivindicações que foram sistematicamente reprimidos pelas autoridades públicas” nos tempos coloniais e do Império, incrementados pelo sistema escravista que, por si só, representa um modelo de sociedade autoritária, excludente e violenta, que sempre negou ao povo o direito de participar da vida política nacional. Trata-se de uma forma de participação pela via da confrontação com o poder (CARVALHO M. C., 2002).

Evelina Dagnino é de opinião que a ideia da participação, a ênfase na participação, é a afirmação de que “o Estado pode se transformado”. Sendo plausível pensar na transformação da lógica do funcionamento do capital, por que não deve ser também a possibilidade de transformação da lógica do Estado? Esta seria uma forma de participação através das instituições democráticas, pela via do direito.

---

47 “Esse espaço foi estrategicamente identificado e utilizado por milhares de organizações – formais e informais -, militantes, religiosos, intelectuais e movimentos sociais inspirados, principalmente, por referenciais teóricos e morais, como a Teologia da Libertação e o movimento pedagógico criado pelo brasileiro Paulo Freire, chamado Educação Popular. A atuação era baseada em processos educativos junto a grupos populares com a finalidade de gerar emancipação e consciência cidadã. Educar a população para a transformação social era o objetivo. Essa estratégia estava em sintonia com outro referencial, muito em voga entre os opositores do regime: a perspectiva do pensador marxista Antônio Gramsci, para quem a mudança só poderia ocorrer a partir de uma maior consciência de classe e das estruturas de desigualdade e de opressão a que estava submetida a maior parte da população brasileira.” (CICONELLO, 2008)

48 “Essas experiências bem-sucedidas no nível comunitário - e agora nos governos municipais – mostravam que era possível criar mecanismos institucionais de participação, ampliando o modo como os cidadãos poderiam influenciar as decisões públicas. Contudo, essas iniciativas precisavam ganhar escala bem como ser incorporadas na própria formulação das políticas públicas de Estado. Como democratizar um Estado altamente burocratizado e autoritário por anos de ditadura militar? Que institucionalidades deveriam ser construídas? Esses eram desafios que se apresentavam à Assembleia Constituinte e aos movimentos sociais quando do debate da Constituição Federal, em 1988.” (CICONELLO, 2008)

A ideia da participação, a ênfase na participação, é a afirmação de que o Estado pode se transformado. Se está no horizonte transformar a lógica do funcionamento do capital, por que não deve estar também, a possibilidade de transformação da lógica do Estado? (DAGNINO, 2004 A). A reforma do Estado que instituiu a participação social em algumas políticas públicas se deu sob a lógica neoliberal. Na sequência do processo político, em meio às disputas pelos significados adotados pelos diversos projetos políticos (DAGNINO, 2005), a sociedade civil logrou ampliar algumas conquistas políticas e sociais pelo exercício participativo nas arenas públicas que se constituíam através da descentralização e municipalização de algumas políticas públicas.

Enquanto os movimentos e organizações sociais ansiavam por mudanças nos limites democráticos e na ampliação da cidadania, os agentes estatais objetivavam descentralizar políticas públicas, transferir à gestão privada boa parte dos programas sociais que demandavam envolvimento dos atores, melhorar as relações com setores da sociedade, reduzir custos de transação da gestão pública e focalizar melhor as políticas segundo demandas explicitadas pelas institucionalidades participativas. Este processo foi chamado de “publicização” pelo seu mais notório articulador, Bresser Pereira, vindo a ensejar a criação de um grande número de “organizações sociais” dedicadas a operar programas que envolviam os “clientes” do sistema público (MARE, 1998).

Seguindo o movimento mundial das chamadas “concepções não hegemônicas da democracia”, a pressão da sociedade civil brasileira ensejou a introdução de novos instrumentos democráticos de participação popular na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas (KOPITKE & alii., 2009). Nos anos 90, a participação social foi introduzida na formulação de políticas sociais e de desenvolvimento sob o respaldo das disposições constitucionais e, também, como mecanismo de controle das políticas públicas cuja execução havia sido transferida para outras instâncias de governo e terceirizadas através das citadas “organizações sociais” (MARE, 1998).

A participação social é entendida por boa parte dos estudiosos, organizações e movimentos sociais como um importante modelo instrumental para a expansão e aprofundamento democrático e para o exercício da cidadania (DAGNINO, 2004 B). Tratada como uma relevante inovação democrática [ (SÁNCHEZ, 2004); (AVRITZER L. , 2003)], a participação social, no Brasil, passou a estimular dezenas, talvez centenas, de milhares de cidadãos e cidadãs comuns a ingressarem no mundo da política. Presume-se que alguns já detinham alguma experiência na ação política, tanto em organizações sociais quanto em partidos políticos, mas a grande maioria não tinha experiência anterior relevante neste campo.

Um grande número de pessoas comuns, nas grandes e pequenas cidades, passou a participar de várias maneiras de uma enorme experiência cujos significados poderiam variar segundo os projetos políticos em que se inserissem (DAGNINO, 2004 A). A participação social tornou-se a forma mais comum de expressão da Sociedade perante o Estado, mas ela assume significados diferentes para os atores sociais que dela participam, tanto pelo projeto político ao qual se filiam quanto pelos assimétricos níveis de aprendizagem política de que são possuidores. Os significados de participação social, democracia, direitos e cidadania são objetos de disputa de diferentes projetos políticos, comportando diferentes interpretações.

Segundo Romano e outros (2007), a participação pode ter muitos significados, tais como: aprendizado e entendimento; exercício da cidadania; exercício da

democracia; organização e tomada de decisão (para autossuficiência ou de “baixo para cima”); algo que acontece em relação a instituições estatais (com diferentes formatos); algo que “vem de baixo” para agir sobre as instituições “de cima”; prática de resistência, autodeterminação, afirmação de autonomia; como associativismo (forma institucionalizada de ação coletiva); como algo que tem significados diferentes em diferentes espaços, que é formatada pela cultura política de um determinado espaço e pelos históricos de interação com o Estado. Temos aqui diferentes visões, diferentes expectativas, diferentes práticas e diferentes lógicas de participação.

Ao menos parte dessas experiências revelam algumas interrogações importantes quanto à relevância e conectividade entre a participação e a mudança social, retratadas na redução das desigualdades, no aprofundamento democrático, na expansão da cidadania e no desenvolvimento sustentável, apontando para o fato de não existirem evidências definitivas de alguma relação automática entre a participação social e a conquista da cidadania (COELHO & FAVARETO, *Dilemas da Participação e Desenvolvimento Territorial.*, 2008), bem como a repetição de práticas políticas corporativistas (ABRAMOVAY & MAGALHÃES, 2006), a baixa diversidade de participantes (DIAS & FAVARETO, 2006) e a restrita capacidade de promover a inclusão social (COELHO & FAVARETO, 2008).

Contudo, as perspectivas positivas parecem superar os questionamentos e mesmo as posições menos otimistas, o que fica evidente pela contínua produção de políticas públicas que contemplam com destaque os mecanismos de governança da “participação social”, contando com o apoio de vários movimentos sociais. Talvez se possa inferir que tanto os agentes governamentais quanto os atores sociais estão avaliando positivamente a participação social em (algumas) políticas públicas, sendo que todos os setores oferecem sugestões para o seu aperfeiçoamento e poucos desistem de participar.

Pelo lado da sociedade civil, como observa Hannah Arendt (1958), quando se trata do processo de deliberação na esfera pública, a experiência de negociar posições, ouvir os argumentos e conhecer as experiências dos outros, identificarem-se com eles de outras formas, aprender a assimilar perspectivas múltiplas e chegar a um ponto de vista comum, todas essas experiências levam a um tipo de “consciência expandida” [*Apud.* (ROMANO & alii, 2007, p. 261)].

A “consciência expandida” talvez possa ser relacionada à “aprendizagem política” cujos efeitos superam os simulacros de participação oferecidos pelo sistema hegemônico, implícito nos processos de gestão participativa que foram atribuídas às “organizações sociais” da reforma do Estado. Mas como aprender política é fazer política, a prática proporcionada pela participação, mesmo sem as condições ideais permite que da simulação se passe à prática no convívio social, “único lugar onde os efeitos da aprendizagem política se concretizam enquanto conquista da cidadania” (CARRARA, 1996, p. 16).

A participação social alcançou um status de mecanismo essencial em várias das “novas” políticas criadas nas duas últimas décadas, sendo a ela atribuídas qualidades capazes de praticamente garantir o comprometimento dos atores sociais e o aperfeiçoamento das próprias políticas (SDT, 2005 c), pois as demandas da sociedade estariam mais nitidamente delineadas para os formuladores e gestores públicos, sendo geridas através de modelos institucionais compartilhados, resultando em redução dos custos nas transações políticas entre o governo e a sociedade, ensejando a cooperação

entre vários segmentos sociais, o que facilitaria inovações, novas possibilidades e o próprio desenvolvimento com justiça social (COELHO & FAVARETO, 2008).

Com a aparente homogeneidade de linguagem e de referências, as reivindicações que expressaram a busca por significativos avanços democráticos foram modificadas pela visão hegemônica neoliberal. E isso nos traz dilemas importantes, dentre eles o papel que cumprem os atores sociais que participam das institucionalidades criadas: a participação reforça os novos significados ou possibilita o resgate do sentido original de referências como “cidadania”, “participação” e “sociedade civil”? Participar ou não participar? (DAGNINO, 2004 A). O sentido dado à “sociedade civil” tem um forte viés seletivo e excludente que não condiz com os propósitos que orientaram na origem o “projeto democratizante e participativo” da década de 80. Segundo Dagnino,

*A participação, que era o núcleo central do projeto participativo, percorre um pouco os mesmos caminhos que percorreu a redefinição neoliberal da sociedade civil. (DAGNINO, 2004 B)*

Da participação social foi subtraído o seu sentido transformador, assumindo mais um caráter “solidário”, “voluntário” e de “responsabilidade social”, no sentido de evitar o sentido coletivo da participação para a transformação social. A própria ideia de solidariedade, que virou a grande bandeira da participação redefinida, é, neste outro projeto, despida do seu significado político coletivo e passa a apoiar-se no terreno privado da moral. As redefinições promovem então a despolitização da participação.

E se pensarmos que, no modelo da participação do voluntariado, da responsabilidade social, não há mais a necessidade de espaços públicos, onde o debate sobre os próprios objetivos da participação pode ter lugar, vemos que o significado político e o potencial democratizante destes espaços são, de novo, substituídos por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza (DAGNINO, 2004 A).

As ressignificações das referências democráticas deslocam o debate sobre as verdadeiras causas da pobreza e da exclusão para a engenharia social e para a filantropia, como formas de reabilitar moralmente as formas sociais impostas pelo sistema hegemônico. Em algum momento se anunciou que os pobres eram cidadãos e que, portanto, deveriam ver reconhecidos os seus direitos. Hoje, cada vez mais passam a ser apresentados não mais como cidadãos, mas como carentes que devem ser atendidos pela caridade, seja ela pública ou privada (DAGNINO, 2004 A).

A centralidade da participação social no projeto democratizante está patente nas ideias defendidas pelos movimentos sociais dos anos 80, que se reflete em resultados de pesquisas de diversos autores, dentre eles, como diversas vezes citado, Evelina Dagnino, que enxerga um papel mais amplo e decisivo na participação social, não devendo ela se esgotar nas instâncias de cogestão com o Estado, mas também de promover a “socialização da política”, um processo que a levaria a estar presente em outras formas de política, modificando o próprio Estado. Por fim, Dagnino afirma que boa parte da representação da sociedade civil nos espaços públicos está se sentindo isolada das bases que representa devido, em parte, à grande desmobilização provocada pela “convergência perversa”.

A participação social é uma reivindicação e conquista da sociedade, mas ela sempre existiu como uma “oferta” estatal, inclusive em períodos ditatoriais, pois mesmo elas “necessitam de alguma legitimação e interlocução com alguns setores sociais que as sustentem”. De forma mais ampla, a participação da sociedade no governo atende aos



interesses públicos e se confunde com a história da democracia, “especialmente da democracia parlamentar ou representativa”, cuja história é peculiar e marcada pela construção de “institutos reguladores do exercício do poder, de mecanismos de participação dos cidadãos e pela cultura de cidadania que caracteriza cada sociedade”. A “oferta” de participação social por parte do Estado brasileiro é, no entanto, historicamente, muito restrita, geralmente vinculada a grupos privilegiados. No Brasil, a democracia parlamentar nunca conseguiu fazer da política uma coisa pública. O autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo, as relações fisiológicas entre o público e o privado, marcaram nossa história colonial, escravocrata, imperial e “republicana” - República que, a rigor, nunca se constituiu plenamente, visto que o Estado nunca foi efetivamente uma “coisa pública” (CARVALHO M. C., 2002, p. 10).

## **7 Atores e Espaços públicos**

O Brasil rural já foi um espaço relevante na construção da sociedade brasileira, partindo de lá a divisão social que os tempos não conseguiram extinguir e que ainda prevalece em muitos sentidos. No meio rural as raízes da sociedade nacional se organizaram pelo acesso aos meios de produção, pela autonomia de decisão e pela propriedade dos frutos do trabalho. Com base na propriedade fundiária e no trabalho escravo, a sociedade rural pré-industrial tinha duas classes óbvias: os proprietários e os escravos. Também existiram os “homens pobres livres”, que pouco destaque teve nos estudos sobre a nossa história agrária, mas provavelmente tenham sido importantes, pois se constituíram na população agregada às grandes propriedades que, em troca do trato de terra e da proteção que recebia, eles deviam a contraprestação de serviços não econômicos, a fidelidade política e a guarda da propriedade.

Até o advento da República...

*(...) ao homem livre pobre era negado qualquer reconhecimento social, sendo a ele proibido, inclusive, o direito de recurso à justiça, que é um elementar direito no exercício da cidadania (SANTOS-GAREIS, 2004).*

Portanto os atores dotados de variados níveis de poder eram os proprietários rurais. Os demais não detinham poder, embora fossem importantes para a produção, a segurança e, posteriormente, para o controle do voto nas eleições, quando se constituíram nos “eleitores de cabresto” formando os “currais eleitorais” na fase republicana. Já no século XX, transformados em trabalhadores rurais, em sua maior parte não mais agregados aos proprietários das terras, estes homens formaram o contingente de trabalhadores rurais e agricultores familiares sem acesso legal à terra, mas importantes para os processos eleitorais e para a pequena produção de alimentos. Minimamente organizados, foram responsáveis pelo surgimento de inúmeros sindicatos de trabalhadores rurais, associações de produtores, cooperativas de pequeno porte, participando de ações coletivas importantes, como as Ligas Camponesas, a constituição de Comunidades Eclesiais de Base, a ocupação de terras improdutivas e a constituição de assentamentos da reforma agrária.

Gradualmente passaram a ter direitos da cidadania, mas limitados pelo baixo nível educacional, aos costumes de participação subordinada em eleições, onde a ausência de organização e educação política os induzia a ceder ao jogo de interesses, pequenos favores e promessas habituais para a captura de votos. Os camponeses, trabalhadores rurais e pequenos proprietários, geralmente pobres, dependentes e

subordinados, antes aos “coronéis” da República, agora aos chefes da política, se constituíram nos atores sociais de um longo processo de amadurecimento político e de conquista da cidadania.

Processos como o da reforma agrária sempre foram objeto de tensões e conflitos e bandeira de luta de diversos movimentos e organizações sociais por várias gerações. Diversas ações coletivas foram alvo de forte repressão, chegando mesmo a serem criminalizadas durante o governo de Fernando Cardoso. Os conflitos pelo acesso à terra foram e são motivo para a violência e a insegurança em diversos locais do País. Mesmo sendo de fundamental importância para o desenvolvimento rural, a política agrária não conta com uma estratégia de participação social que amplie as suas possibilidades democráticas, sendo tratada como um campo de lutas entre adeptos e adversários, ficando vinculada às linhas de poder hierarquizadas e concentradas em estruturas dominadas por fortes embates ideológicos. Nos anos 90 foram tentadas algumas alternativas de remeter a questão agrária para as soluções de mercado, proposta pelo Banco Mundial e adotada, por exemplo, pelo programa Banco da Terra e pelo Crédito Fundiário [ (REDE TERRA, 2006); (LIMA D. d., 2011)], alvos de constantes críticas dos movimentos sociais.

No campo rural, os movimentos sociais historicamente centraram suas reivindicações na realização da reforma agrária e na garantia dos direitos dos trabalhadores rurais. Na década de 90, as ações coletivas promovidas pelos movimentos sociais reivindicavam um novo modelo de desenvolvimento rural, apoiado por um importante número de organizações não governamentais, organismos internacionais, professores e pesquisadores e mesmo gestores públicos. O Grito da Terra Brasil, promovido pelo movimento sindical dos trabalhadores na agricultura, deu maior evidência aos primeiros esboços de um programa que procurava contemplar uma grande quantidade de agricultores que, detentores de insuficientes meios de produção, não faziam parte dos contemplados nas políticas de fomento à expansão e modernização agrícola dos anos 70, chegando aos anos 90 na condição de pobres rurais (ABRAMOVAY & alii., 2010).

Em 1996, após algumas tentativas iniciais conduzidas pela CONTAG e pela então existente SDR, do Ministério da Agricultura, com o apoio das organizações sociais e estatais de assistência técnica e extensão rural, criava-se o PRONAF, àquela altura com um perfil de programa de crédito rural mais adequado a atender uma parcela do universo de produtores rurais, aquela composta por pequenos proprietários rurais que mantinham atividades agrícolas de subsistência ou pouco mais, mas não conseguiam acumular e cujos meios de produção não eram suficientes para que modernizassem suas atividades e integrassem o circuito mercantil de nível regional e nacional. Contudo, eram suficientes para atender às exigências bancárias para a concessão de empréstimos.

49

Na constituição do PRONAF também foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR e os conselhos correspondentes no nível estadual e no

nível federal, assim como a obrigatoriedade de elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural para ter acesso às linhas de crédito rural e investimento em infraestrutura municipal (BRASIL, 1996). O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em agosto de 1995, é, no contexto brasileiro, a primeira e mais importante política pública ativa, com abrangência nacional, orientada especificamente para a agricultura familiar. O programa foi uma conquista da mobilização dos agricultores familiares. Inicialmente, através das lutas empreendidas pelos sindicatos de trabalhadores rurais da região sul para o acesso ao crédito rural, inclusive para realizar investimentos. A seguir, por meio da luta nacional expressa no Grito da Terra, que congregou a CONTAG e outros movimentos sociais (IBASE/MTE - SES, 1999).

O conjunto institucional criado já apresentava um perfil capaz de animar o processo de participação social no desenvolvimento rural, já que, simultaneamente, ajudava a recuperar a função de planejamento na ação pública descentralizada e a possibilidade do controle social em uma política pública (ABRAMOVAY & VEIGA, 1997), destinando recursos específicos para o fomento produtivo. A tipologia de “agricultura familiar” criada a partir das experiências de técnicos e organizações sindicais foi base para que se fizesse um trabalho de estimativa da quantidade e localização dos agricultores familiares no país, o que revelou, em parte, a sua importância econômica, social e política, ajudando à decisões que consolidavam e ampliavam suas linhas de ação, aumentando a destinação de recursos para custeio e para investimentos na produção familiar (FAO/INCRA, 2000). Segundo Abramovay e outros, estas estruturas colegiadas fazem parte de um processo mais geral de descentralização de políticas públicas, que atinge toda a América Latina e se exprime com especial vigor no Brasil: no início dos anos 2000 existiam no País nada menos que 27 mil conselhos gestores, nos mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros. A média de conselhos por município era superior a quatro (ABRAMOVAY & alii., 2010).

Em 2001, o Presidente Manoel José dos Santos expunha, em nome da CONTAG, o “projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável” (SANTOS M. J., 2001) esboçado desde 1995, cuja base social repousava na agricultura familiar e na reforma agrária e pleiteava um conjunto de mecanismos institucionais, técnicos e sociais que ampliava o escopo do PRONAF (NUNES S. P., 2007). A criação dessa política representava alguns avanços importantes, como o reconhecimento implícito da exclusão e da pobreza no campo, da diversidade social e da importância social e econômica, especialmente na escala “local”, da chamada “pequena produção”. No pensar de Ricardo Abramovay, revelava-se a identidade e categoria social de “agricultor familiar” enquanto objeto de intervenção de uma política pública com vários elementos inovadores, que denotavam um olhar mais além da porteira, como a vinculação de investimentos públicos a um planejamento municipal cuja elaboração contaria com a participação de organizações sociais rurais (ABRAMOVAY R. , 2001).

Os conselhos municipais deveriam ser constituídos por atos dos governos municipais, “preferencialmente através de Lei”, ou por Decreto, tendo por membros “representantes do poder público, dos agricultores familiares e das entidades parceiras, inclusive das vinculadas à proteção do meio ambiente”. Isso parece indicar que o governo e as organizações sociais “parceiras” não pretendiam que os conselhos tratassem de questões mais amplas do que aquelas inerentes à “gestão social” dos recursos do PRONAF, explicando, ao menos em parte, as críticas feitas ao insuficiente

espaço ocupado pelos conselhos para a promoção de ações para o desenvolvimento rural.

Os conselhos de desenvolvimento rural tinham suas funções especificadas pelo decreto federal e se referiam apenas à agenda do PRONAF, sendo elas de natureza técnica, deliberativa e política, resultando em maior desequilíbrio do poder nos seus procedimentos e deliberações, pois, na grande maioria dos casos, a presidência do conselho era atribuída à prefeitura e a secretaria técnica ao órgão público de assistência técnica (DIAS & FAVARETO, 2006).

As frequentes disputas que ocorriam entre as organizações sociais que mobilizavam a categoria, a opinião “técnica” dos órgãos de ATER e os alinhamentos partidários do governo municipal permite que se diga que, ao menos por um tempo, a maioria dos conselhos se converteu em arenas decisórias [ (ROMANO, 2009); (AVRITZER & alii., 2004, p. 714)], mas as decisões, em sua maioria, seguiam a posição da razão técnica e política, concorrendo para cooptar representações sociais que apoiassem o sistema de poder previamente instituído. Isso levou a que organizações sociais que resistiam à cooptação abandonassem o plenário de vários conselhos, transformando-os em meras instâncias burocráticas e formais da gestão da política nos municípios, sem contribuir para um debate mais fecundo sobre os próprios planos de desenvolvimento formulados.

Contudo, a partir dos conselhos municipais, as instâncias participativas dedicadas ao campo rural se ampliaram, sendo analisadas em vários estudos [ (ABRAMOVAY R. , 2001); (ROMANO & DELGADO, 2002)] que teceram críticas, mas também formularam expectativas positivas quanto à relevância dos espaços participativos para impulsionar o desenvolvimento do rural brasileiro. Nos níveis estadual e federal o PRONAF também tinha os “seus” conselhos, mas estes não foram objeto frequente de exame e avaliação como os municipais, não se dispondo de informações que permitam uma análise dos mesmos, o que dificulta uma análise e estimula algumas pesquisas futuras.

O programa de financiamento de Infraestrutura e Serviços, do PRONAF, previa a transferência voluntária de recursos do orçamento nacional para municípios que criassem um conselho municipal de desenvolvimento rural, elaborassem um plano de desenvolvimento rural e apresentassem indicadores de baixo desenvolvimento humano (BRASIL, 1996). Revela-se nessas nuances o ânimo filantropo e compensatório com que a pobreza seria tratada sob a ótica do governo neoliberal. Aos municípios mais pobres seriam destinados recursos para investimentos públicos que minorassem as suas assustadoras deficiências de infraestrutura e serviços, enquanto os demais (os menos pobres) receberiam recursos tomados por empréstimo pelos agricultores familiares para investimentos produtivos e modernização, de forma a integrá-los aos circuitos do capital.

O que se constatou, quanto à segunda linha de ação do PRONAF, é que, embora sejam “familiares” os agricultores que recebem os financiamentos, os recursos estão muito concentrados no sul do país e entre os agricultores ligados à integração contratual com a agroindústria. Apesar desses limites, o PRONAF vem contribuindo à criação de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento rural (ABRAMOVAY & VEIGA, 1997).

Esses conselhos estaduais foram reformulados a partir de 2003, especialmente quanto à paridade de representações do governo e da sociedade [ (CONDRAF, 2004B);

(CONDRAF, 2005)], o mesmo acontecendo com o conselho nacional, ampliado e reformado quanto ao seu plenário, comissões e regimento interno, adotando uma nova sigla, CONDRAF<sup>50</sup>, mas mantendo sua denominação completa original [ (BRASIL, 1999); (BRASIL, 2000); (BRASIL, 2003)].

Em alguns estados, os governos estaduais não aceitaram alterar a composição dos seus conselhos no sentido da paridade, sendo adotadas soluções que criaram outros espaços de interlocução entre as organizações sociais e órgãos do estado com o governo federal, assumindo denominações diversas, que funcionaram como articulações entre as instituições federais representadas nos estados, as organizações sociais que apoiavam a política de desenvolvimento territorial e os novos colegiados criados nos territórios. O PRONAF, contudo, face às regulações formais, continuou relacionando-se com os conselhos estaduais existentes. Os conselhos municipais de desenvolvimento rural foram uma das importantes inovações institucionais trazidas pelo PRONAF, onde se previa a participação equilibrada da sociedade civil, do poder público e mesmo de setores econômicos locais, para juntos ampliarem as possibilidades de inserção dos agricultores familiares na agenda de desenvolvimento local.

Não há dúvida de que o simples fato de recursos federais destinados a um município passar pela mediação de um conselho formado por representantes da sociedade local já constitui uma inovação organizacional significativa ou, pelo menos, um incremento importante às experiências já havidas no Brasil através de várias iniciativas mais pontuais. Mas para que esta conquista marque um fortalecimento da sociedade civil, é necessário que ela se traduza em real aumento da capacidade de geração de renda e da confiança da sociedade em suas possibilidades de desenvolvimento. E aqui se encontra um importante ponto de estrangulamento do PRONAF: sem uma extensa e capilarizada rede de conselhos voltada à mobilização das forças políticas e sociais que compõem o meio rural brasileiro, o PRONAF condena-se a ser pouco mais que um programa de crédito (ABRAMOVAY R. , 2001).

Concebido pelo governo como um espaço de planejamento e “gestão social” de uma política pública federal, ao menos em parte eles retratam a situação abordada por Evelina Dagnino anteriormente, quando se referia ao deslocamento de sentido de referências fundamentais para os movimentos sociais do campo, que reivindicavam acesso aos meios de produção, reconhecimento de identidades e redução da pobreza, para mecanismos tecnocráticos de acesso seletivo ao crédito rural e, assim, a inovações que os articulassem aos mercados. A missão fundamental dos conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas. O problema é que, na maior parte das vezes, a forma de criação destes conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações, ao que tudo indica, não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados (ABRAMOVAY R. , 2001).

---

<sup>50</sup> A sigla “CONDRAF” adotada pelo governo em 2003 significa: conselho nacional de desenvolvimento rural, reforma agrária e agricultura familiar. Mas esta denominação por extensa não foi oficializada.

De fato, em 2002 o país já contava com mais de 1.500 CMDRS, segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/PRONAF, 2002), certamente heterogêneos, criados “de cima para baixo”, provavelmente com a maioria apresentando o problema que Abramovay (2001) denominou de *falha de transferência institucional*, onde o governo transfere com certa facilidade recursos, algum poder e estruturas para que os Conselhos ousem debater e propor, o que não ocorre com frequência, devido a não ser possível se transferir junto “valores, comportamentos, coesão social e, sobretudo a confiança entre os indivíduos”, dificultando a formação de alianças dentre os diversos grupos sociais ali representados. Mas não há dúvida de que muitas prefeituras entendem o CMDR apenas como o ritual burocrático necessário à obtenção de auxílios financeiros que variaram entre 100 e 200 mil reais. Isso apareceu claramente em algumas respostas dos responsáveis estaduais pela execução do programa (ABRAMOVAY & VEIGA, 1997). Também Romano e Delgado (2002), apontam algumas fragilidades na constituição e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, assim como nos planos municipais de desenvolvimento elaborados naquela instância.

O objetivo principal do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) é organizar todas as ações voltadas para o desenvolvimento rural no município. Entretanto, a partir do estudo realizado pelo IBASE, ficou claro que, na grande maioria dos municípios, o Plano depende basicamente do PRONAF Infraestrutura e Serviços para seu financiamento, inexistindo, de fato, contrapartida municipal. Na verdade, pode-se afirmar com segurança que, com raras exceções, a implementação do programa “PRONAF Infraestrutura” foi condição não apenas para a elaboração e a execução dos Planos, mas também para a própria existência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (ROMANO & DELGADO, 2002).

Os mesmos autores observaram ainda que, apesar dos CMDRs serem compostos por maioria de representantes dos agricultores familiares, a forma de escolha dos representantes foi por indicação pelas comunidades, pelo prefeito e pelo técnico da extensão rural, não por eleição. Quanto aos planos municipais de desenvolvimento rural, na maioria das vezes os representantes dos agricultores familiares participaram da sua elaboração.

*(...) essa participação, no entanto, em muitos casos limitou-se a referendar, nas reuniões do Conselho, as propostas apresentadas pelos técnicos da extensão rural ou pelos dirigentes políticos municipais (ROMANO & DELGADO, 2002).*

Quanto aos aspectos de organização dos conselhos, um dos achados da pesquisa do IBASE/SAF/MDA informa que em 97% dos municípios pesquisados, os Conselhos têm um caráter *deliberativo*; em 51% possuem um caráter *consultivo*; e em 17% desses municípios podem ter também um caráter *normativo* (ROMANO & DELGADO, 2002).

Como apontado por Abramovay e Veiga (1997), o “desencontro” de destinar os investimentos para as regiões mais pobres e o fomento produtivo para as regiões menos pobres *talvez tenha sido um dos fatores que limitaram o PRONAF de alcançar todo o seu potencial de apoiar mudanças substantivas na agricultura familiar*. Segundo os autores, o principal problema do PRONAF é também a sua principal virtude, ao dirigir, pela primeira vez, recursos financeiros para um segmento social historicamente desconsiderado nas políticas públicas. Mas o problema...

*(...) reside na falta de diálogo entre a linha de crédito rural para fomento agropecuário e os investimentos em infraestrutura municipal, que poderiam apoiar projetos estruturadores de interesse dos agricultores familiares: enquanto o crédito rural se concentra em regiões mais desenvolvidas onde se encontram agricultores familiares mais capitalizados e organizados, os investimentos em infraestrutura vão principalmente para os municípios mais pobres, onde, geralmente, acontece o inverso. Esse desencontro dificulta a realização de projetos capazes de apoiar a estruturação de arranjos produtivos capazes de acelerar a introdução de inovações e a integração dos produtores aos contextos econômicos regionais, trazendo maiores oportunidades e novas escolhas para os agricultores familiares (ABRAMOVAY & VEIGA, 1997).*

Também por serem muito dependentes das políticas federais e estaduais, os CMDRS não logravam superar as barreiras à adaptação dessas políticas ao universo de cada município, fazendo com que desenvolvesse uma agenda que, no máximo, decidia sobre o enquadramento de projetos nas políticas que transferiam recursos. Além disso, a grande maioria dos municípios não conseguia reunir recursos locais que se somassem às políticas exogenamente estabelecidas. Não desenvolviam uma agenda estratégica, pois sempre que o tentava encontrava obstáculos nos meios mobilizáveis nos restritos limites municipais (ABRAMOVAY R. , 2003A).

Também os conselhos municipais tendem a ter pouca permeabilidade à absorção e transmissão das aspirações das famílias rurais, o que implica numa repercussão bastante limitada da participação social na tomada de decisão em termos dos investimentos públicos. (MARQUES & FLEXOR, 2008, p. 63). Mesmo a contrapartida financeira exigida pela Lei que regula as transferências via convênios, nem sempre podia ser conseguida junto às Prefeituras dados impedimentos diversos, inclusive de razão política. Essas e várias outras críticas apontavam para os problemas e para sugestões (ROMANO & DELGADO, 2002) que emergiam da análise dessa pioneira e ampla tentativa de democratizar uma política pública de desenvolvimento rural.

Certamente essas críticas, além de outras que não aportamos aqui, foram decisivas para a decisão de reformular o programa “PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais”, tanto nos seus critérios de alocação de recursos (municípios mais empobrecidos e baixos valores fixos por município) e escopo dos projetos (universo municipal), quanto pela governança (controle dos municípios) e institucionalidade (conselhos municipais), passando a serem produzidos no nível microrregional (visando alcançar o nível *territorial*), sendo constituindo uma nova instância participativa, para através de ela desenvolver uma agenda supra municipal, mais independente, estratégica e propor projetos estruturadores em espaços mais amplos como os constituídos pelos territórios rurais.

A oportunidade para as mudanças surgiu com a ruptura causada pelas eleições presidenciais de 2002. O Governo Federal tornou-se mais permeável aos temas e causas da agenda social desenvolvida por diversos setores e movimentos sociais, o que

facilitou o início das mudanças no direcionamento das políticas públicas e, também, dos espaços de participação social. Entretanto a determinação legal de as transferências financeiras do PRONAF Infraestrutura se darem mediante convênios entre entes federativos<sup>51</sup> foi mantida, permanecendo a deliberação submetida à dependência do poder local, o que sempre foi mencionado pelos atores sociais como um obstáculo à autonomia dos conselhos.

Os espaços de participação social, criados pela Constituição de 1988, tiveram o objetivo de operacionalizar a sua propalada vocação cidadã, tomando a forma de consultas e referendos populares e de Conselhos de Políticas Públicas, que permitiriam o acesso da população à formulação, execução e controle social daquelas políticas. Através da participação social, as decisões governamentais não ficariam restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, passando a serem compartilhadas com a sociedade civil. Apesar de já existirem órgãos colegiados no contexto do Estado brasileiro, a configuração jurídica e política adotada a partir de 1988 podem mesmo ser consideradas como precursores da construção de um modelo ideal<sup>52</sup> de Conselho de Política Pública, sendo considerados por alguns analistas como uma verdadeira “revolução institucional” (CICONELLO, 2008).

Segundo Matos (2007),

*“(...) em 2001, considerando as treze categorias listadas, o que inclui os conselhos de orçamento, o número de conselhos municipais no Brasil era de 26.871, distribuídos em 5.560 municípios. Destes mais de vinte e seis mil conselhos, 1.861 encontravam-se na região Norte, 7.706 na região Nordeste, 8.489 na região Sudeste, 7.109 na região Sul e 2.306 na região Centro-Oeste” (MATOS, 2007).*

O processo de reforma do Estado foi secundado pela criação de diversos conselhos gestores (PAULA, 2005) nos três níveis federativos, o que deu origem a uma enorme quantidade de “institucionalidades participativas”. Essa operação de construção de “espaços democráticos” revelou alguns dilemas quanto ao engajamento cidadão e alguns dos efeitos do poder tradicional, da cultura e da política com os quais os brasileiros continuam a lutar (ROMANO & alii, 2007, p. 283). A maior parte desses conselhos é de natureza “consultiva”, sem poder de deliberar e, menos ainda, de fazer cumprir qualquer uma de suas “deliberações” ou “recomendações”. Alguns conselhos nacionais que dispõem de fundos orçamentários para custeio de alguma política setorial, deliberam sobre a destinação de parte dos mesmos, mas não têm poder de obrigar o Executivo a cumprir suas deliberações (ARAÚJO, 2003).

51 Governo Federal para governos estaduais e municipais. Recursos para investimentos em infraestrutura.

52 Paritário (representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número). Deliberativo (com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política). Com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação).

Implantado nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), formando uma estrutura de gestão federativa das políticas públicas. Com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos.



Os espaços participativos podem ou não cumprir integralmente os seus objetivos, mas o mais comum é que enfrentem problemas que retardam, ou mesmo impedem, que alguns dos pressupostos que os sustentam se realizem. Segundo Coelho e Veríssimo, os problemas podem mesmo chegar a ser o de conseguir que atores sociais e governamentais participem da profusão de conselhos gestores que se formaram para a gestão local de políticas públicas, como a da saúde que, segundo os autores, alcança cerca de 5.500 conselhos com mais de 100.000 participantes em todo o Brasil. Parte dos autores que avaliaram o desempenho desses conselhos tem sugerido, no entanto, que a fragilidade da vida associativa e a própria resistência dos atores sociais e estatais em aceitar participar desses fóruns têm dificultado a efetiva participação da sociedade civil no processo de formulação e gestão das políticas sociais (COELHO & VERÍSSIMO, 2007, p. 1).

Moroni e Ciconello (2005), mesmo lamentando não existir um mapeamento nacional sobre os conselhos estaduais e municipais, e apoiando-se em estudos do IPEA e do IBGE, nos informa que, relativamente a apenas seis políticas ou temas,<sup>53</sup> “existem aproximadamente 20.000 conselhos municipais”.

*Isso corresponde a mais de três vezes o número de Câmaras de Vereadores, locus da democracia representativa (poder legislativo local), atualmente totalizando 5.564. A esses 20 mil colegiados devem-se somar àqueles oriundos de políticas como educação, trabalho e renda, segurança alimentar, cultura, cidades, que poderiam elevar esse número para, aproximadamente, 40.000 (MORONI & CICONELLO, 2005).*

Diante desses números, diversas questões podem surgir quanto à efetividade dessa imensa estrutura participativa para a “gestão social” de políticas públicas como, por exemplo, “em que medida esse aumento quantitativo dos espaços de participação tem propiciado uma efetiva incorporação das demandas populares nas políticas de Estado?” (SOUZA C. , 1998). Os estudos de Ciconello (2008) indicam que...

*(...) apesar desses indiscutíveis avanços, a consolidação da participação social no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, podendo se destacar: (i) a resistência de diversos setores do poder público em efetivamente compartilhar o poder com organizações da sociedade; (ii) a grande distância que subsiste entre os resultados formais e reais da participação. Até o momento as conquistas se deram no plano da legalidade; agora é preciso efetivar os direitos, garantido a todos o seu acesso; (iii) a fragilidade das organizações da sociedade civil tanto do ponto de vista financeiro como político; e, (iv) a dificuldade de estender a participação social para o campo da política econômica (CICONELLO, 2008).*

A tendência à descentralização do Estado implica em que existam canais de comunicação possibilitando que as questões sejam administradas no âmbito da esfera pública. A participação popular tornou-se elemento quase obrigatório no processo político, tendo introduzidos diversos mecanismos que permitiram que representações de

---

53 Assistência social, saúde, criança e adolescente, desenvolvimento rural, habitação e meio ambiente.

segmentos sociais estabelecessem relações com o governo e participassem das decisões em alguns problemas públicos, apontando para a necessidade de que a dinâmica social exerça uma importante influência nos processos de formulação e implantação de políticas locais. A abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil (ZUMBANO, 2008).

A participação social tem tudo a ver com a questão do poder e “o espaço é fundamental em qualquer exercício do poder” [(FOUCAULT, 1984, p 252) *apud*. (ROMANO & alii, 2007, pp. 276-277)]. Os espaços de participação são espaços de poder. As relações de poder estão presentes em todos os momentos do cotidiano, fazendo parte de todos os tipos de relações sociais, mesmo aquelas que transcorrem em clima de não confrontação. Nem sempre o poder pode ser visto como uma coisa negativa, pois pode ser facilitadora de oportunidades libertadoras (ROMANO & alii, 2007, p. 277).

Nas palavras de Celso Daniel em 2001, então Prefeito de Santo André (SP) e liderança do PT de São Paulo, os Conselhos gestores são parte de uma dimensão mais ampla das ações de governo e são exemplos de uma “transformação na própria forma de fazer gestão pública”. Eles têm a ver com uma concepção de cogestão, uma concepção de partilha de poder. São novos espaços, novas esferas públicas no interior das quais a agenda fundamental é justamente a agenda voltada ao fortalecimento dos direitos de cidadania (DANIEL, 2001).

Segundo Coelho, citando Fung e Wright (2003)<sup>54</sup>, o avanço da democracia participativa depende da redução dos custos envolvidos no processo de mobilização política, o que pode ocorrer mediante a generalização dos conselhos locais de gestão das políticas sociais, “pois estão autorizados a tomar decisões substantivas sobre problemas tangíveis e franqueiam ao cidadão comum a possibilidade de participar dessas decisões, contando apenas com sua própria experiência e sem necessitar de nenhuma expertise” (COELHO, 2004).

Algumas experiências participativas dos anos 90 se consolidaram em instancias ou institucionalidades com variados desenhos institucionais, graus de apoio político do Estado e status deliberativos (IVO, 2001). Estes conselhos gestores, em que pese representarem uma possível abertura para a sociedade civil apresentar suas demandas e controlar o uso de recursos públicos, não lograram avanços significativos quanto à repartição do poder, dado que “aqueles que criam e mantêm espaços de participação exercem considerável poder ao definirem suas possibilidades” (CORNWALL, 2002).

Outras iniciativas apresentaram resultados concretos e verificáveis com o atendimento de reivindicações defendidas nos espaços públicos pelas organizações sociais (MALUF R. S., 2007), mas outras nem tanto, pois vários motivos podem ter

---

54 Conforme citação original de Coelho, “Fung e Wright (2000)”. Neste texto optamos pela citação constante da bibliografia original.

concorrido para que as mudanças desejadas não ocorressem ou somente venham a se dar no médio e longo prazo.<sup>55</sup>

*Quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta (HALL & TAYLOR, 2003).*

Provavelmente as políticas dirigidas a objetivos que dependam de mudanças nas estruturas sociais e infraestruturas econômicas estejam neste caso, pois, dependem da consolidação de mudanças na cultura política que privilegia o ganho imediato.

Em 2003, com a eleição do governo do Presidente Lula, diversos militantes e dirigentes de movimentos e organizações sociais foram integrados ao governo federal com a missão de dar um novo significado à presença da sociedade civil na esfera pública, formular novas políticas públicas e reformular programas da agenda social do governo. Um período de renovação e de emergência de uma “nova geração de políticas” (ECHEVERRI, 2009) e institucionalidades, agora com uma determinação explícita de “paridade” (RICCI, 2009) entre governo e sociedade civil, ou mesmo de prevalência numérica das representações civis em relação às de governo.

A paridade busca um maior equilíbrio entre os hemisférios políticos em disputa, mas pode ser uma “ilusão” posto que não exclui a possibilidade de manipulação por parte do poder público (MOURA J. T., 2007, p. 246). Mas, em sua maioria, as mudanças não alteraram significativamente as possibilidades dos conselhos decidirem sobre questões de maior relevância e densidade política, continuando a depender do grau de prestígio junto à esfera política convencional para fazerem valer na prática as suas deliberações (2007, p. 247).

Vários países têm experimentado mecanismos participativos para ampliar direitos e espaços de participação. A multiplicidade de questões a encarar ajuda a produção das institucionalidades participativas e animam o surgimento de soluções alternativas para a política e para o fomento da cidadania. A complexidade e a velocidade com que surgem questões relevantes determinam mudanças em sistemas democráticos rígidos onde somente nos períodos eleitorais os governantes estão mais sensíveis a dialogar com a sociedade (KOPITTKÉ & alii., 2009).

As inovações brasileiras na governança participativa e a dimensão e o escopo da mobilização dos movimentos sociais nas lutas por direitos e reconhecimento têm despertado um interesse internacional considerável (ROMANO & alii., 2007, p. 257). Talvez a experiência mais estudada e divulgada em política participativa distributiva tenha sido a que teve lugar em Porto Alegre durante a década de 90, onde foi pioneiramente exercitado o “orçamento participativo” [ (SANTOS B. S., 1998); (AVRITZER & alii., 2003); (AVRITZER L. , 2006); (WAMPLER, 2006); (ABERS, 2000) e (2001)].

---

55 A I Conferencia Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, ocorrida em agosto de 2008, que reuniu mais de 1.000 delegados de todas as expressões e segmentos rurais, não gerou nenhuma consequência prática até o fim de 2010.

Esta experiência foi replicada em outras cidades e no próprio estado do Rio Grande do Sul, com resultados diversos (AVRITZER L. , 2006, p. 19), que proporcionou uma aprendizagem em política participativa tida como positiva principalmente para o Partido dos Trabalhadores e para diversos movimentos e organizações não governamentais que, na década seguinte, incluíram alguns dos seus conceitos no desenho de programas e projetos do governo do presidente Lula.

Os desenhos institucionais adotados são variados segundo graus de autonomia, regulamentação, vinculação setorial e abrangência de atuação. Quanto à autonomia podem ser “gestores”, “deliberativos” ou “consultivos”,<sup>56</sup> todos instituídos por atos dos respectivos níveis de governo. Os espaços participativos podem adotar modelos institucionalizados criados e regidos por leis e decretos, ou formas não regulamentadas que são construídas a partir da mobilização, das possibilidades políticas e da experiência participativa dos atores.

As conferências nacionais, que incluem conferências em outros níveis, os conselhos gestores, as audiências públicas,<sup>57</sup> os planos diretores municipais (BRAGA, 1995), os orçamentos participativos (AVRITZER L. , 2008) e as câmaras setoriais (CARVALHO M. C., 2002, p. 7) com frequência são apontadas pelos movimentos como “conquistas” sociais (IVO, 2001), e geralmente estão relacionadas à algum setor de atuação governamental, existem nos diversos níveis federativos e, frequentemente, enquadram, trocam informações e mesmo apoiam as instancias locais com recursos. O modelo de orçamento participativo adotado em várias cidades (AVRITZER L. , 2006), mesmo com certa independência, também são vinculados a determinantes governamentais dos respectivos governos.

Outros mecanismos que podem ou não ser instituídos por regulamentação pública geral ou específica, mas frequentemente adotam regras e procedimentos regulados com certa autonomia, focalizam interesses, setores, regiões ou políticas determinadas e articulam indivíduos ou organizações são as redes sociais, pessoais e políticas (ROMANO, 2009, pp. 203-241), comunitárias (FREY, 2003, p. 166) ou

---

56 Gestores quando dispõem de um fundo de recursos para serem aplicados em determinado setor e decidem sobre as regras de aplicação e mesmo aprovam projetos que captam estes recursos. Deliberativos quando participam de decisões que regulamentam a aplicação de políticas e a destinação de recursos em sentido mais amplo. Consultivos quando são chamados a opinar sobre questões colocadas à sua apreciação e oferecem “pareceres” aos gestores das políticas.

57 “A audiência pública é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. Ela propicia ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo. Seus principais traços são a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante, comportando sua realização sempre que estiverem em jogo direitos coletivos. A legislação brasileira prevê a convocação de audiência pública para realização da função administrativa, dentro do processo administrativo, por qualquer um dos Poderes da União, inclusive nos casos específicos que versam sobre meio ambiente, licitações e contratos administrativos, concessão e permissão de serviços públicos, serviços de telecomunicações e agências reguladoras. Constitui, ainda, instrumento de realização da missão institucional do Ministério Público e subsídio para o processo legislativo e para o processo judicial nas ações de controle concentrado da constitucionalidade das normas”. Obtido em 28/05/2011 no <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo>.

temáticas, as comissões, os fóruns, as plenárias, sendo que grande parte delas se organiza com a mobilização promovida por movimentos sociais, organizações sindicais, associações diversas e outros entes civis. Os mecanismos permanentes ou transitórios de participação e ação popular podem ser decorrência de ações coletivas ou de acordos entre os atores sociais, de tal forma que eles possam empreender atividades que influam diretamente nas políticas públicas.

Os variados desenhos de espaços participativos que constituem uma “infraestrutura da participação social” (AVRITZER L. , 2008, p. 44), precisam ser mais bem estudados para que se possam conhecer as contingências que influem na sua capacidade de inclusão social, reconhecimento e participação nas políticas, sendo importante que se faça uma sistematização através de estudo aprofundado, pois, a eles, se atribuem parte dos eventuais resultados práticos da participação social.

De fato, as institucionalidades podem apresentar desenhos “de baixo para cima”, como o do orçamento participativo (FUNG & WRIGHT, 2003, p. 26) e desenhos institucionais de “partilha do poder”, como os conselhos de políticas, e desenho institucional de “ratificação”, como nos planos diretores municipais, em que são exigidas audiências públicas (AVRITZER L. , 2008, p. 44). Os espaços participativos podem também ser considerados quanto a outros atributos, tais como: a “paridade” (DIAS & FAVARETO, 2006, p. 88), “pluralidade” (SDT, 2006), “representatividade” (ABRAMOVAY & alii., 2010), “abrangência” (CARVALHO M. C., 2002, p. 12), ou “escala” (GALVÃO & alii., 1999)

Existem também variadas formas de mobilização ativa, como marchas, piquetes, greves, performances públicas, “ocupações de terra, bloqueio de estradas e ocupação de órgãos públicos e de empresas” (SCHERER-WARREN, 2008). Enfim, talvez as dezenas de formas de expressão popular contestatória e reivindicatória acompanham com grande rapidez as tendências, as oportunidades e as possibilidades oferecidas pelo cenário político conjuntural, e são, geralmente, consideradas atos de insubordinação, insurgência, desobediência civil, e até “crimes” que projetam a participação social em diversos níveis da população contra a existência de um Estado opressor (THOREAU, 1848).

Durante certo período, a ocupação de terras pelos movimentos sociais rurais foi oficialmente considerada crime e, ao menos pelos seus adversários, ainda o é.<sup>58</sup>

---

58 A União Democrática Ruralista (UDR), entidade representativa dos fazendeiros, reagiu à declaração da presidente eleita, Dilma Rousseff, de que não tratará o Movimento dos Sem-Terra (MST) como caso de polícia. "Invasão é crime e todo crime tem de ser tratado na esfera policial", disse o presidente da entidade Luiz Antonio Nabhan Garcia. Conforme : <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,entidade-ruralista-diz-que-invasao-e-crime,634186,0.htm>

## CAPÍTULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

### *1 Análise de Políticas Públicas*

Segundo Celina Souza (2006), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Laurence Mead (1995) a define como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”. Laurence Lynn e Stephanie Gould (1980) referem-se à política pública como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Guy Peters (1986) segue um caminho semelhante: “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Thomas Dye (1984-2002) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Mas a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1958), ou seja, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz”.

A ciência política tem sua problemática clássica nos questionamentos de Aristóteles e Platão sobre que governo e qual Estado seriam os melhores possíveis para proteger e garantir a felicidade dos cidadãos. Outros estudos do campo político tratam das forças envolvidas no processo decisório e, ainda que resultados um determinado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos (FREY, 2000).

O termo “política” em português generaliza um termo polissêmico onde a língua inglesa emprega três palavras diferentes: “polity” corresponde à esfera da política, servindo para distinguir entre o mundo da política e a sociedade civil; a atividade política em geral, a competição política, debates, a mobilização política, ou seja, tudo que se constitui em “insumos” do mundo político se designa por “politics”; o processo de elaboração e implementação de programas de ação pública em inglês se refere a “policies” (FREY, 2000).

A *Policy Analysis*, portanto, tem por objetivo uma melhor compreensão da complexidade relacional, cada vez mais interativa e dinâmica, do sistema político-administrativo em ação, ou seja, na elaboração e execução de políticas públicas. Além disso, oferece importantes instrumentos avaliativos desenhados especialmente para a obtenção de subsídios para o aprimoramento da gestão pública e dos processos políticos ao permitir pôr em evidência o posicionamento dos diferentes atores e os efeitos de suas decisões no seu entorno relacional (FREY & PROCOPIUK, 2009).

Segundo Romano (2009), a diversidade de abordagens, enfoques, teorias e modelos atualmente verificadas no campo da análise de políticas públicas, com o envolvimento das Ciências Políticas e de outras Ciências Humanas, assim como o nível de desenvolvimento alcançado, pode indicar que, nos Estados Unidos e na Europa, está em curso a “conformação de uma tradição intelectual institucionalizada” naqueles países, apontando para a construção de “campos intelectuais específicos” nos respectivos meios acadêmicos. Contudo, informa o autor, “no caso do Brasil os processos que levam à configuração de um campo particular, todavia apresentam-se de

forma mais incipiente”. Esses processos em curso expressariam também a construção do que os aportes de Bourdieu,<sup>59</sup> consideram como “campo intelectual”.

Para Jorge Romano, no meio norte-americano, a produção sobre políticas públicas que se manifesta na conformação do campo específico identificaria como seu objeto originário o reformismo republicano das primeiras décadas do século XX, tendo como eixos centrais, por um lado, o otimismo nas virtudes do “bom governo” exemplificado na democracia liberal e por outro a influência da tradição empírica das ciências sociais anglo-saxônicas. Na Grã-Bretanha as análises de políticas públicas vêm-se constituindo como campo de estudos de intelectuais externos ao governo, normalmente ligados a centros universitários e com fortes tendências empíricas. Contudo diferem dos Estados Unidos, pois tem maior dificuldade de reconhecer a Ciência Política propriamente como *ciência*, levando o campo de estudos de políticas públicas a conformar-se segundo uma “orientação disciplinar mais diversificada” (ROMANO, 2009, p. 122).

Merece destaque também a grande influência que a escola americana de estudos das políticas públicas teve, e tem, sobre as equipes de burocratas que atuam nos staffs técnicos de organismos internacionais de cooperação técnica e financeira, notadamente nestes últimos, onde uma parte dos recursos reciclados pelos países desenvolvidos chegava aos países subdesenvolvidos para financiar programas que executam políticas públicas por eles recomendadas. Os burocratas dessas Organizações influem fortemente nos modelos e paradigmas que moldam políticas nacionais, quase todas com impactos ou ressonâncias no campo social. Certos estudos no campo da política veem as organizações internacionais como atores relativamente autônomos, porém sustentam que isso ocorre apenas pela via cognitiva – as organizações internacionais redefinem os significados das normas e legitimam ações – e não dão conta dos interesses e poder material das Organizações Internacionais (BARNETT & FINNEMORE, 1999). E “autonomia burocrática”, segundo Guimarães, “prevalece quando a burocracia faz valer sua agenda política e transforma a *policy* de seu interesse em uma realidade custosa para os políticos reverterem” (GUIMARÃES, 2012, p. 22).

Assim, a construção do campo de análise das políticas públicas nos Estados Unidos reverberou nos ambientes acadêmicos e governamentais dos países em desenvolvimento, tanto pela via da formação científica e da execução de pesquisas, quanto pelo campo da alegada ascendência cognitiva exercida por equipes de burocratas dos organismos internacionais que mais participaram da formulação de políticas públicas no Brasil. Isto se deu especialmente nos anos 80 e 90 quando a América Latina, e o Brasil em particular, recorreram aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional – FMI, do Banco Mundial–WB (Antes Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento–BIRD) ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento–BID, bem como os aportes de expertises da FAO, do IICA, da UNESCO, da OIT, do PNUD,

---

59 Pierre Bourdier. *Champ Intellectuel et Project Créateur*. *Les Temps Moderns*, n. 246, p. 865-906, 1966. Citado em (ROMANO, 2009).

dentre outras agencias com incidência nas políticas públicas de interesse rural e/ou social.

No Brasil a análise de políticas públicas nem mesmo conseguiu se estabelecer enquanto uma tradição intelectual institucionalizada no meio acadêmico que conduza à formação de um campo específico. Existe uma escassa acumulação de conhecimento na área devido à generalização de estudos de casos e da falta de uma agenda de pesquisa, provocando a diversificação de objetos empíricos negligenciando trabalhos analíticos mais profundos. Muitos estudos são realizados por instituições governamentais, ou por elas financiados, o que cria problemas por influenciar demasiadamente a agenda de pesquisadores, ampliando a incidência de trabalhos de cunho normativo ou prescritivo (ROMANO, 2009, p. 127).

Como área de conhecimento, os estudos específicos sobre “políticas públicas” aparecem primeiramente nos Estado Unidos durante os anos 60, diferentemente do que prevalecia na Europa, onde o objeto habitual das ciências políticas era o Estado, figurando o Governo como uma das suas instituições e a política pública como uma produção típica dele. Daí entende-se que os cientistas políticos norte-americanos não consideravam o Estado alvo de suas análises, algo para eles inquestionável, enquanto o governo não, pois as possibilidades de alternâncias entre uma e outra raiz ideológica fornecia assunto para suas investigações. De acordo com o entendimento de SOUZA [ (2003); (2006)], o estudo das políticas públicas se constitui no terceiro caminho que conforma um ramo da ciência política norte-americana, “para entender como e por que os governos optam por determinadas ações”.

A sedimentação dos estudos sobre políticas públicas adota a hipótese analítica de que em sistemas democráticos consolidados, as ações ou inações do governo são suscetíveis de serem fundamentados cientificamente e de serem analisados por pesquisadores independentes. O interesse pelo estudo de políticas públicas cresceu a partir da década de 60, após a consolidação das políticas de proteção ao trabalho e aos trabalhadores em vários países da Europa e dos esforços desenvolvimentistas nos chamados países “periféricos”, alcançando o Brasil e a América Latina. Em ambos os casos se testemunhavam mudanças importantes no comportamento do Estado ante algumas questões até então consideradas “privadas”, pois envolviam interesses de organizações econômicas e a chamada “força de trabalho” que, então, era preponderantemente industrial, na Europa, e agrícola na América Latina.

Ao atuar mais incisivamente na regulação do denominado *Estado de Bem-Estar Social* e no fomento à internalização de setores industriais, o Governo deixava a postura de *laissez-faire* do liberalismo e assumia a dianteira como um ator preponderante, às vezes talvez demais, no cenário social, econômico e político, aglutinando forças que lhe conferiam um poder inusitado desde que se haviam proclamado as repúblicas. No Brasil, os esforços pela industrialização foram secundados pela criação de sindicatos, tanto de trabalhadores quanto de patrões, encarregados também de moverem importantes mecanismos de previdência social de diversas categorias sociais, ampliando muito a demanda por políticas públicas. Também movimentos mais recentes que reduziram a presença direta do Estado em vários setores públicos, levaram à necessidade de estabelecer marcos regulatórios e sistemas de controle de atividades concedidas, ampliando a presença indireta do Estado em diversos setores da vida nacional.



Uma questão importante para o estudo de políticas públicas é compreender porque o Governo age em tal direção, que forças políticas são capazes de influir e que consequências suas ações podem ter sobre as posições dos atores interessados. Dependendo da ênfase dada a cada vertente de análise, poder-se-á destacar a pressão exercida por grupos de interesses, em uma perspectiva simplificadora do pluralismo, pelas ideias que supostamente governassem as ações das elites que estão em posições de poder, como também pela função principal do Estado que usaria as políticas públicas para atuar apenas a favor dos interesses de determinadas classes sociais (FREY, 2000).

As instituições governamentais, portanto, têm sido um foco central da Ciência Política. As atividades políticas geralmente se centram em torno de instituições governamentais específicas: o Congresso, a Presidência, o Judiciário, as burocracias, os estados, os municípios, etc. A política pública é oficialmente determinada, implementada e executada por essas instituições. Existe uma estreita relação entre política pública e as instituições governamentais [ (DYE, 1984-2002) *apud*. (ROMANO, 2009, p. 80)]. A formulação e a implantação de políticas públicas e dos seus mecanismos de ação são procedimentos complexos cuja compreensão depende da análise criteriosa dos seus elementos essenciais, fato que reflete e aumenta a importância dos aspectos teórico-metodológicos envolvidos.

Segundo Souza (2006) das diversas definições e modelos sobre políticas públicas se podem extrair e sintetizar seus elementos principais:

- a) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- b) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- c) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- d) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- e) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- f) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Flexor e Leite (2007, pp. 199-200) analisam os “aportes pela bibliografia da literatura econômica especializada”, procurando apontar para os instrumentos de análise de políticas públicas referidas ao “mundo rural”, abordando as perdas e ganhos econômicos resultantes de políticas governamentais, a atuação dos grupos de interesse nos mercados políticos e o papel das regras institucionais nas escolhas das estratégias dos representantes e organizações políticas.

Contudo, as análises de políticas públicas no Brasil são recentes, com ênfase no estudo das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, quando “programas ou políticas setoriais foram examinados com respeito a seus efeitos e que esses estudos foram antes de tudo de natureza descritiva com graus de complexidade analítica e metodológicos bastante distintos” (FREY, 2000).

## A. O Enfoque Neoinstitucional

O paradigma da “Escolha Racional”, desenvolvido por Arrows (1970) *apud.* (FLEXOR & LEITE, 2007), baseia-se em um conjunto de hipóteses bastante restritivo que “gera uma série de problemas e questões analíticas”. Caso este modelo fosse aplicado às políticas agrícolas, uma consequência seria o corte de muitos programas como políticas de suporte de preços e renda para os agricultores “na medida em que os recursos poupados certamente seriam mais produtivos (maior utilidade social) quando alocados em outros programas” [ (MOYER & JOSLING, 1990) *apud.* (FLEXOR & LEITE, 2007)].

O enfoque fundamental na conformação autônoma da Ciência Política foi o “institucionalismo tradicional”, centrado na descrição e comparação de estruturas institucionais e jurídicas de diferentes níveis governamentais e entre diferentes países, tendo predominado tanto nos Estados Unidos quanto no Reino Unido. Sua abordagem clássica combina a comparação histórica com a investigação formal-legal (isto é, da estrutura legal/constitucional que afeta as organizações formais) e um método descritivo/indutivo que valoriza a análise histórica factual e a observação, e despreza as formulações da teoria social e política [ (RHODES & MARSH, 1992, pp. 54-56) *apud.* (ROMANO, 2009, p. 80)].

Na abordagem de tipo “neoinstitucionalismo da escolha racional” considera-se que as instituições podem dificultar a escolha estratégica dos atores, inibindo condutas “em interesse próprio”, como também reduzem a possibilidade de ocorrências de “soluções subótimas”. Distanciando-se gradualmente da abordagem neoclássica, enfatizam as imperfeições no conhecimento dos agentes quanto às condições vigentes nas transações.

*“Assim, em um ambiente onde predominam as incertezas e onde os custos de transação são altos, as instituições – entendidas como construções sociais – pretendem reduzir esses custos, propiciando maior predição do fluxo de interações sociais” [ (SUBIRATS & GOMÀ, 1998) *apud.* (ROMANO, 2009, p. 81)].*

Essa abordagem parece ter sido as que predominaram durante o período de “modernização da agricultura” brasileira, em que os recursos das políticas públicas foram destinados quase exclusivamente a certas regiões, certos cultivos e certas classes sociais, gerando a chamada “modernização conservadora”, segundo o conceito proposto por Pires e Ramos (PIRES & RAMOS, 2009).

Segundo North [ (NORTH, 1998, p. 97) *apud.* (ROMANO, 2009, p. 81)] os modelos de análise que tomam por base a “escolha racional” têm aplicado os fundamentos da Economia neoclássica, dentre eles a “racionalidade instrumental” e a noção de “mercados eficientes”. Diferente disso, uma teoria política baseada na noção de “custos de transação” deveria ter em conta que a “informação é onerosa”, que os atores utilizam “modelos subjetivos” para interpretar o ambiente político e que os acordos não são perfeitamente cumpridos. Portanto, as decisões que se tomarem tendo por base esses modelos subjetivos geram altos custos de transação, fazendo com que os mercados políticos venham a ser muito imperfeitos.

Os trabalhos de Hugh Hecló (1974) e de Peter A. Hall [ (1989), (1993) e (1997)] representam as contribuições mais consistentes na perspectiva do institucionalismo histórico, e defendem um papel-chave das ideias na determinação dos resultados obtidos

pelas instituições. Inspirado no livro clássico de Thomas Kuhn, Peter Hall em essência afirma que "*uma política é feita dentro do contexto de um paradigma de políticas públicas*". Esse esquema é internalizado pelos políticos, administradores governamentais, analistas políticos, entre outros agentes decisórios relevantes, razão pela qual surge um conjunto legítimo de técnicas políticas, mecanismos e instrumentos que delimitam os objetivos e os alvos da política pública [*apud.* (TAPIA & GOMES, 2008)].

Os “neoinstitucionalistas históricos” destacam seu afastamento das análises neoclássicas onde os atores seriam maximizadores bem informados e egoístas, argumentando que, com maior frequência, os atores procuram observar as regras e normas sociais, sem estar pensando constantemente nos seus próprios interesses. As instituições fariam mais do que constranger as interações sociais, chegando a alterar as preferências dos atores que deixam de ser “exógenas” como indicam os neoclássicos e vários neoinstitucionalistas da escolha racional, passando a ser “endógenas”, isto é, “construídas social e politicamente durante o processo” [ (MARQUES E. , 1997, pp. 77-78) *apud.* (ROMANO, 2009)].

As mudanças institucionais estariam sendo influenciadas por diferentes processos derivados “das normas, da coerção, da coação e do consenso contingente”. As normas e a coerção iriam impactar os custos de desobediência das regras. A primeira pelos efeitos da “sanção social” e na segunda pela possibilidade de uso da força. No caso da coação, ela agiria aumentando a adesão e obediência através da distribuição de benefícios. Por sua vez, no caso do consenso contingente, a obediência estaria condicionada ao convencimento de que os arranjos institucionais em vigor são equânimes. Quando a justiça ou a reciprocidade são quebradas, os agentes têm motivação para tentar mudar as instituições [ (MARQUES E. , 1997, p. 79) *apud.* (ROMANO, 2009)].

Os primeiros estudos dos “neoinstitucionalistas históricos” [ (SKOCPOL, 1979); (1985)] focalizavam as dinâmicas do Estado, destacando o seu papel como ator, o isolamento da burocracia e o papel das instituições como formadoras do campo da política. Assim, o estudo de políticas públicas assumiu um “caráter relacional”, não sendo suficiente apenas a análise descritiva das instituições estatais, pois o processo de produção de políticas dependerá do seu poderio e controle, que serão objetos de ações dos seus funcionários para se viabilizarem os objetivos de suas próprias ações coletivas [ (MARQUES E. , 1997, pp. 80-81) *apud.* (ROMANO, 2009, pp. 82-83)].

O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neoinstitucionalismo, que enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Uma grande contribuição a esse debate foi dada pela teoria da escolha racional pelo questionamento de dois mitos. O primeiro é o de que, conforme mencionado acima, interesses individuais agregados gerariam ação coletiva (OLSON, 1965). O segundo é o de que a ação coletiva produz necessariamente bens coletivos (ARROWS, 1970). Definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos, na expressão de Olson, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas (SOUZA C. , 2006).

A teoria da “escolha pública” (*Public Choice*) é o estudo dos processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e auto interesse que definem o *homo-economicus*. Trata-se de um método de análise baseado nos princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da ciência política, tais como as decisões do legislativo, os efeitos das regras eleitorais, o comportamento dos grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia entre outros (McNUTT, 1996 - 2002). O modelo de “*Public Choice*”, desenvolvida para tentar superar os problemas do modelo da escolha racional, parte do reconhecimento da existência de “diferentes indivíduos racionais e organizações com interesses divergentes”. Os indivíduos buscam maximizar suas funções de utilidade sujeitas a restrições enquanto as organizações nascem da aglutinação de indivíduos com interesses convergentes. Embora muitos autores suponham que as organizações sejam capazes de desenvolver interesses próprios, moldados pelas convergências dos indivíduos que representam, elas são, de fato, voltadas para a proteção dos interesses individuais. As políticas públicas, nesse sentido, são o resultado de um processo político que busca alinhar as preferências dos agentes com os interesses das organizações e instituições (FLEXOR & LEITE, 2007).

As organizações emergem da agregação de indivíduos com interesses comuns e, portanto, são voltadas para a proteção e promoção dos interesses individuais, embora os autores muitas vezes suponham que as organizações sejam capazes de desenvolver seus próprios interesses (representativos da convergência dos interesses individuais). Em termos de análise do processo decisório, é importante registrar que no contexto de uma democracia representativa liberal com diferentes interesses, um dos problemas mais significativos é que, em função dos custos de informações, somente alguns indivíduos têm uma capacidade real de influenciar os membros do Congresso e as políticas públicas. No caso das políticas agrícolas, os instrumentos e programas dependerão das capacidades dos principais agentes de influenciar as probabilidades de ganhos dos seus representantes assim como do grau de homogeneidade das preferências dos agentes e organizações, e de seus respectivos pesos econômicos e eleitorais (FLEXOR & LEITE, 2007).

## **B. A Análise de Setor**

O modelo de “análise de setor” tem sido amplamente utilizado nos estudos franceses influenciando os estudos do neocorporativismo, particularmente o “corporativismo setorial”. Segundo sua análise, o “Estado em ação” não significa a existência de um ente unificado, racional ou capturado por classes dominantes, mas sim um ator cuja ação seria marcada “*por contradições e impasses resultantes das características da estrutura estatal e dos diferentes tipos de respostas que são dadas desde as diversas agências às questões colocadas pela sociedade*” [ (MULLER, 1985); (JOBERT & MULLER, 1987)].

Os desajustes entre os sujeitos para com os sistemas de valores que legitimam a ordem social colocam em risco a coesão social. Cabe à ação estatal o restabelecimento da coesão social, através de ações de regulação e de legitimação (ROMANO, 2009, p. 84).

A regulação estatal assume diferentes formas, segundo as lógicas prevaletentes na estruturação da sociedade. Geralmente a intervenção pública reguladora ou legitimadora se organiza segundo a lógica territorial ou a lógica setorial, com suas

próprias racionalidades. Pela lógica territorial, o sistema social a ser regulado ou legitimado é uma unidade espacial, enquanto através da lógica setorial, [...] ”o Estado procura regular a reprodução de uma entidade muito mais abstrata constituída por um domínio de atividade recortado verticalmente: a saúde, a indústria, a defesa, o urbanismo, os transportes ou a agricultura”. (MULLER, 1985, p. 166)

Muller (cit.) afirma que essas duas lógicas de intervenção estatal são muito diferentes porque abordam “duas dialéticas sociais bem distintas”: de um lado a relação centro-periferia e de outro a relação global-setorial. Assim, através de políticas setoriais, a intervenção estatal procura ajustar a reprodução de cada setor específico com os objetivos mais globais que se referem à reprodução da sociedade como um todo, conforme citado em Romano (2009).

*Ces deux logiques intervention sont très différentes parce elles renvoient deux dialectiques sociales bien distinctes un côté est la relation entre centre et périphérie qui est au ur de intervention étatique de autre est la dialectique global-sectoriel qui est en cause. Avec les politiques sectorielles intervention de Etat va donc avoir pour objet ajuster dans la mesure du possible la reproduction du secteur concerné avec des objectifs plus globaux touchant la reproduction de la société tout entière (MULLER, 1985, p. 166).*

A categoria “setor” é definida como uma articulação de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução, uma lógica não localizadas espacialmente, atribuindo às pessoas identidades profissionais em lugar de suas identidades sociais. Assim, na agricultura teríamos a troca da identidade de “camponês” pela identidade de “chefe de uma exploração agrícola”, que conduz uma pequena empresa segundo as regras de mercado e não segundo a sua natureza histórica (MULLER, 1985, pp. 166-167).

Parece ser o caso de a “agricultura familiar”, que veio a reunir, sob uma só nomenclatura, incontáveis tipos sociais de viventes nos diversos meios rurais brasileiros, sendo possível reconhecer, segundo Carneiro (1999), um consenso: “por agricultura familiar entende-se, em termos gerais, uma unidade de produção onde trabalho, terra e família estão intimamente relacionados”. A partir desse ponto comum, as discordâncias e nuances levantadas apontam para as limitações dessa noção que acaba por englobar em um único conceito uma grande variedade de agricultores, não sendo possível reconhecer um referencial empírico homogêneo [ (MOREIRA, 1998) *apud.* (CARNEIRO, 1999)].

Dessa forma, as “sociedades rurais” abrem espaço para o “setor agrícola” ao tempo que a política de desenvolvimento rural, obviamente espacial e, mais do que isso, territorial, pois confere uma importância e poder aos atores sociais, torna-se uma política de “modernização da agricultura” enquanto um setor subordinado ao complexo agroindustrial, o que equivale dizer, às regras de mercado. Diferentemente de um território tradicional, cada setor reagrupa só um aspecto da vida social. Através de uma lógica profissional, os atores, ideias e práticas são agrupados em setores [ (MULLER, 1985, pp. 166-167) *apud.* (ROMANO, 2009, p. 85)].

Por sua vez o Estado, através de ações legitimadoras, procura viabilizar a adoção das regras e dos valores de diferentes hegemonias presentes na sociedade. Isso se manifesta tanto no trato diferenciado para com os diferentes grupos dominados, como também na gestão da heterogeneidade entre os diferentes grupos sociais. Essas ações legitimadoras manifestam-se ao mesmo tempo em que as ações reguladoras e não

necessariamente de forma coerente, devido às relações de força e às hegemonias dominantes em cada setor. Pelo contrário, a ação estatal sofre as tensões da falta de convergência das mesmas [ (MARQUES E. , 1997, p. 84) *apud.* (ROMANO, 2009, p. 85)].

Em linhas gerais, apesar desses desencontros e até contradições, a ação estatal tende a apresentar certa coerência interna e estabilidade, devido principalmente a dois fatores. Por um lado, o Estado influencia na produção dos próprios atores da sociedade, através da alocação diferencial de recursos públicos e de interlocução. Isso se manifesta exemplarmente através dos pactos corporativos ou do corporativismo setorial, onde o Estado, através de alocações preferenciais, traz para dentro de si a concertação social, reduzindo os riscos e aumentando a previsibilidade. Por outro lado, a ação estatal seleciona e enquadra questões e atores, através da inclusão na agenda política de temas e problemas que podem ser resolvidos (MARQUES E. , 1997, p. 84).

Em termos de análise das políticas, esses autores identificam três grandes “chaves” de análise: a relação global-setorial; o referencial do setor e a questão dos mediadores. Em termos da relação global-setorial, se parte de que os setores se conformam como um recorte da realidade global, comportando atores e questões pertinentes. Os setores se hierarquizam na sociedade e no Estado, segundo a importância na divisão social do trabalho e o poder de suas lideranças hegemônicas na sociedade. Essa hierarquia implica na alocação diferencial de recursos por parte do Estado, através das políticas públicas (MARQUES E. , 1997, p. 85).

### **C. A Abordagem Cognitiva**

Parece haver certa tendência de as análises de políticas públicas oscilarem entre as perspectivas que privilegiam as instituições e os interesses em um polo, e, em outro, as ideias e os conhecimentos. Todavia existem iniciativas que visam ultrapassar esta dicotomia entre instituições, interesses e ideias, tanto questionando as distintas abordagens institucionalistas, quanto procurando formas de incorporar o papel das ideias e dos paradigmas cognitivos no processo mesmo de identificação de atores, ressaltando a importância da aprendizagem política nos procedimentos de negociação e regulação de conflitos.

De uma maneira geral o debate atual nas ciências sociais tem buscado avançar mais além das visões clássicas, sobretudo pela revalorização das instituições, pela consideração da dimensão cognitiva dos processos políticos e das interações estratégicas entre os atores envolvidos. O neoinstitucionalismo concede às instituições a preponderância nas suas relações com os interesses, as ideias, ou paradigmas cognitivos, sendo-lhes atribuído até mesmo o papel de estruturar e dinamizar o campo das escolhas dos atores (TAPIA & GOMES, 2008).

De fato, as ideias e as crenças, são importantes para a disseminação de paradigmas de políticas, sendo tidas como fundamentais para se compreender mudanças e ‘inovações’ de políticas. Assim vem se conformando na Europa e, com menos desenvolvimento inicial, nos Estados Unidos, um conjunto de modelos denominados como “cognitivos” (ROMANO, 2009, p. 87).

Os modelos cognitivos ganharam importância na análise de políticas pública a partir dos debates sobre a desregulamentação havidos no final da década de 70 e começo de 80. Schlager e Sabatier (2000, pp. 209-210) ressaltam os estudos que

procuravam conceituar as ideias na elaboração das políticas públicas, os estudos empíricos que ressaltavam o papel da aprendizagem nos diferentes contextos institucionais e também o papel das ideias nos processos políticos.

A influência das ideias e crenças na disseminação de paradigmas de políticas tem sido defendida em vários estudos. Por essa perspectiva, ideias, e não somente interesses, são cruciais para se compreender a inovação de política. Em geral, os estudos que adotam tal abordagem são de dois tipos. O primeiro integra a análise de ideias e crenças com ações concretas de atores hegemônicos fundamentais: instituições internacionais, por exemplo. As crenças, nessa abordagem, surgem como um mecanismo de dominação ideológica, onde concepções neoliberais têm recentemente sido vistas como instrumentais na legitimação de mudanças institucionais desejadas. O segundo tipo acentua as ideias e crenças como variáveis independentes, as quais ajudam a explicar resultados não antecipados, como, por exemplo, a predominância de reformas de interesse público sobre interesses particularistas (MELO M. A., 2001).

As mudanças institucionais teriam por bases processos de resolução de problemas, de aprendizado e de adaptação, sendo promovidas principalmente pelas elites burocráticas e comunidades epistêmicas, esta com um papel destacado [ (HAAS, 1992); (HALL, 1993) cit.in (ROMANO, 2009)]. Na sociedade atual, onde predomina a perspectiva racionalista e legalista das ideias, o conhecimento técnico presente nas comunidades epistêmicas, que ajudariam a compreender o tipo de relações complexas entre as questões de interesse e a cadeia de causalidade que podem resultar da inação ou da implementação de uma política pública particular. As comunidades epistêmicas também ajudariam a definir os interesses próprios de um Estado ou de facções dentro dele, assim como também a modelar políticas (HAAS, 1992, p. 15). Essa proposição está fundada numa concepção de que as elites burocráticas desfrutariam de uma relativa autonomia a respeito das elites políticas nacionais (MELO M. A., 2001, p. 171).

Algumas críticas ressaltam que diversos estudos em temas onde o conhecimento especializado é essencial tendem a dar pouca atenção aos mecanismos através dos quais as ideias predominam em determinada arena de poder. Também onde a incerteza sobre a causalidade é importante, crenças causais seriam cruciais. Ainda que seja certo que crenças e preferências conduzem à ação, em questões altamente distributivas, nas quais as questões estariam claras para a grande maioria dos atores, o papel das ideias seria, no mínimo, problemático [ (MELO M. A., 2001, p. 172) *apud.* (ROMANO, 2009)]. Em geral, os modelos cognitivos estão no centro dos debates atuais sobre análise de políticas, enfrentando o desafio de debater o papel das ideias, em termos de ideologia e cultura política, introduzindo a questão estratégica num contexto de relações de poder.

O caso aqui estudado parece estar próximo do que expõe a “abordagem cognitiva”, principalmente pelo fato de que o estudo e contato, direto ou indireto, dos atores com a experiência da iniciativa LEADER (Europa) tenha influenciado as ideias que foram colocadas como conceitos, paradigmas, critérios e propostas para as formulações procedidas entre 2000 e 2003.

## ***2 Identidade, Capital Social e Desenvolvimento***

O meio rural tem sido afetado imensamente pela transformação provocada pela modernização agrícola e pela ampliação do modelo capitalista nas relações sociais. O crescimento das cidades interioranas está viabilizando a maior aproximação entre o rural e o urbano, incrementando as trocas culturais com predomínio da razão urbana.

O ritmo das mudanças nas relações sociais e de trabalho no campo transforma as noções de "urbano" e "rural" em categorias simbólicas construídas a partir de representações sociais que, em algumas regiões, não correspondem mais a realidades distintas cultural e socialmente (CARNEIRO, 1998 A).

Segundo Lefebvre, o urbano expande-se para transformar o campo e toda a sociedade em "urbana": "hoje virtual, amanhã real". Sociedade urbana é aquela que nasce da industrialização. "Essas palavras designam, portanto, a sociedade constituída por esse processo que domina e absorve a produção agrícola" (LEFEBVRE, 1970-1999).

A questão da identidade está sendo extensamente discutida na teoria social. Em essência o argumento é o seguinte: as velhas identidades estão em declínio, fazendo surgir novas identidades e fragmentando o indivíduo moderno, até aqui visto como um sujeito unificado. Assim a chamada crise de identidade é vista como parte de um processo mais amplo de mudança, que está deslocando as estruturas e processos centrais das sociedades modernas e abalando os quadros de referência que davam aos indivíduos uma ancoragem estável no mundo (WALL, 1992-2006).

A categoria "setor", com significado distinto do econômico<sup>8</sup>, é definida como uma articulação de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. Como totalidades sociais, os setores procurariam, ao mesmo tempo, estruturar os papéis sociais em torno de uma lógica de reprodução "aterritorial" e conferir aos indivíduos novas identidades, isto é, identidades profissionais em substituição às identidades locais. Tomando o caso do setor agrícola, teríamos a passagem de uma racionalidade familiar e territorial – que constrói o "camponês" como um chefe de uma unidade familiar de reprodução inserida num local específico – a uma lógica cada vez mais profissional e menos dependente de constrangimentos locais, e que constrói o "chefe de uma exploração agrícola", que conduz sua empresa em função das regras do mercado. Dessa forma, as "sociedades rurais" cedem lugar ao "setor agrícola", ao mesmo tempo em que a política agrícola tradicional (isto é, a regulação do espaço rural) transforma-se numa política de modernização da agricultura como setor. Diferentemente de um território tradicional, cada setor reagrupa só um aspecto da vida social. Através de uma lógica profissional, os atores, ideias e práticas são agrupados em setores (Muller, P. 1985: 166-167).

Após libertar-se da religião, o homem transitou em três identidades: a do sujeito do iluminismo, do sujeito sociológico e a do sujeito pós-moderno. No primeiro o "centro essencial do eu era a identidade de uma pessoa". Era a identidade do indivíduo. No segundo, a concepção "interativa" de identidade a tomava como formada "na interação entre o eu e a sociedade". Nesse caso, a identidade "sutura" o sujeito à estrutura. Estabiliza tanto os sujeitos quanto os mundos culturais que eles habitam, tornando ambos reciprocamente mais unificados e predizíveis. Na identidade pós-modernas essas coisas estão se desintegrando: "o sujeito, previamente vivido como tendo uma identidade unificada e estável, está se tornando fragmentado; composto não de uma única, mas de várias identidades, algumas vezes contraditórias ou não resolvidas". Essa "perda do eu" estável e unificado foi chamada por Wall de "deslocamento" ou "descentração" do sujeito. Esse duplo deslocamento, tanto social quanto cultural, constitui uma "crise de identidade" para o indivíduo (WALL, 1992-2006).



Explorando os conceitos de “deslocamento” do sujeito, levanta-se outra face da questão da identidade cultural, relacionada à forma com que se dá a mudança na era da modernidade tardia, conhecida como “globalização” e seus impactos sobre a identidade cultural. Diferentes leituras dos efeitos da globalização são encontradas em Giddens, que relaciona as novas transformações sociais às interconexões criadas; de David Harvey, que refere-se a modernidade como um processo sem fim de ruptura e fragmentações internas no seu próprio interior, com qualquer condição precedente; e ainda de Ernest Laclau, que a caracteriza pela “diferença”, por serem atravessadas por diferentes divisões e antagonismos sociais que produzem diferentes ‘identidades’ para os indivíduos. Todas têm algo em comum que ao romperem ou desarticulam as identidades do passado, mas criam novos pontos de articulação e novas identidades (WALL, 1992-2006).

As transformações que vêm correndo no rural brasileiro ensejam também o surgimento de novas identidades sociais que, através da luta dos movimentos sociais, reivindicam não somente o reconhecimento, mas também os direitos de acesso às políticas públicas e aos seus recursos. A questão da identidade territorial é fundamental para o desenvolvimento rural e mostra um caminho inovador em diferentes cenários regionais nos quais as condições naturais, culturais e ambientais específicas podem ser usadas de forma criativa. Boas iniciativas e cooperação dos habitantes e suas organizações parecem ser a combinação certa para iniciativas de desenvolvimento. Em diversos territórios a população e suas organizações mostram com projetos que são bons fundamentos para uma nova etapa de desenvolvimento rural, usando as qualidades específicas e a identidade do seu território. Como observa o crítico cultural Kobena Mercer, "a identidade somente se torna uma questão quando está em crise, quando algo que se supõe como fixo, coerente e estável é deslocado pela experiência da dúvida e da incerteza" [ (MERCER, 1990, p. 43) cit. em (WALL, 1992-2006)].

A identidade é um elemento formador de laços de confiança e de solidariedade sendo, portanto, relevante em estratégias que visem resgatar valores e estabelecer compromissos voluntários das pessoas com grupos sociais entre si identificados. Na Política, na Economia, na Educação, a identidade é elemento importante a ser considerado em todos os aspectos da produção humana e da própria vida em sociedade (DUNCAN, 2007).

O uso do conceito da identidade, delegado “à gente do lugar” abre uma brecha num mundo dominado pela ciência, por sua lógica e objetividade, e propõe que sua aplicação ao território possa combinar o científico com o não científico em suas diversas formas. Isso porque, tal como cremos, foi um erro o homem extrair, por séculos, seus princípios de compreensão e atuação do mundo exclusivo da religião; o homem persistirá no mesmo erro se vier a extrair tudo o que lhe interessa de outro mundo ‘absolutizado’, o mundo da ciência. Na perspectiva proposta, o uso da identidade, deve valer-se do conhecimento científico – para montar os sistemas de georreferenciamento, estabelecer índices e critérios de territorialização que, inegavelmente, afirma-se inclusive pelo caráter lúdico de sua aplicação – mas não de forma exclusiva, dado o risco da autonomização, que pode gerar resultados incontrolados e incontroláveis (OLIVEIRA H. , 2006).

Identidade é um campo vasto de pesquisa, talvez sem chão firme, porque muitas forças diferentes lhe dão forma. A questão da identidade territorial é, portanto, uma questão de muitas identidades. Um balanço sócio antropológico mais apropriado da identidade, contudo, sugere que instituições econômicas, políticas e sociais tornam a

identidade “mais ou menos fixa, mais ou menos saliente e mais ou menos polarizada” (SAYAGO, 2002).

Segundo Vilaça (1993), nos anos 70, os movimentos culturais que rivalizavam com os movimentos sociais proletários, provocaram uma “relativização de valores” que punham em questão valores universais defendidos pelos movimentos dos trabalhadores e apontavam para o fim do estado-do-bem-estar-social com a perda de uma “ordem objetiva de valores”, a par do isolamento e da distanciação do meio social acentuando a tendência ao individualismo, que deu origem a “um estado de incerteza e insegurança na problemática dos movimentos sociais”.

Os movimentos culturais foram interpretados como as primeiras manifestações “da subjetividade contra a cidadania” que viria a se acentuar ao final do século XX, dando origem a novos valores e novos atores desvinculados das tradicionais bandeiras revolucionárias, conformando diferentes culturas e identidades específicas, voltadas para novos hábitos e costumes, mudanças científicas e éticas (TOURAINÉ, 1984, p. 79).

Entretanto, a crise da modernidade iniciada no século XX e, segundo alguns autores associada ao advento da pós-modernidade, não é vista (pela maior parte desses mesmos autores) com um sentido propriamente negativo e dramático, antes como um caminho para a felicidade e a realização dos indivíduos, uma vez que o seu campo de movimentação se inscreve num quadro de maior liberdade e desse modo com virtualidades para o alargamento do leque de opções (VILAÇA, 1993).

Neste período o que se observa em relação ao Estado é o “abandono progressivo da sua função de elemento unificador da vida social, e ao seu distanciamento da mesma”, levando a cidadania a optar por “outro tipo de instituições como as associações que tratam assuntos da vida quotidiana”. Hoje, a recriação do espaço público passa pelas possibilidades de liberdade de invenção de formas de associação como via para uma maior participação dos cidadãos.

Com isso, crescem as expectativas que os espaços públicos possam vir a serem ocupados por organizações sociais ativas e propositivas, o que pode até ser eficiente para a “gestão social”, para a afirmação de identidades e inclusão social, mas transita para o enfraquecimento do conjunto de reivindicações históricas que o sistema hegemônico quer ver excluído das agendas políticas e das ações coletivas de transformação social.

Para Offe os valores tradicionais da modernidade como a “liberdade e segurança do consumo privado e do progresso material” vão sendo secundarizados face ao aparecimento de novos valores, como os de autonomia e de identidade, em sinal de oposição ao controle centralizado. Trata-se, enfim, de reações ou contra tendências muitas vezes baseadas na reabilitação de valores tradicionais: a defesa do local, a valorização das sociabilidades, as pequenas associações, o fundamentalismo religioso, o nacionalismo [ (OFFE, 1985, p. 832) *apud.* (VILAÇA, 1993)].

A identidade, na Psicologia, é um dos elementos fundamentais da estabilidade psíquica, enquanto na Sociologia é fator de coesão e de sociabilidade. Na Antropologia, a identidade é como uma “marca de nascença” que distingue e que reforça a afirmação de etnias, culturas e grupos sociais. Mais forte e presente ela está quanto mais ameaçada a identidade seja por seres pertencentes a outros grupos. Incita aos atores sociais para que eles mesmos definam qual a identidade que um grupo heterogêneo de pessoas, cujas histórias de vida vinculam-se a um espaço construído, adotam como melhor

representação das suas afinidades, convergências e traços comuns. Independentemente das interpretações científicas, a identidade de um território prende-se a uma construção histórica e ao imaginário das pessoas, que despertam para a possibilidade de traçar um destino comum, já que comuns são as suas origens. No caso do programa de desenvolvimento territorial, a identidade dos territórios se revela na percepção dos próprios atores, como um elemento de diferenciação, de particularização e de coesão. Procura meios para que se revelem as divergências e as convergências e, sobre elas, conseguir construir acordos, compromissos, ações coletivas que enfrentem as dificuldades apontadas e tracem as linhas que servirão de guias para o desenrolar das suas próprias vidas em direção a um “futuro comum” (DUNCAN, 2007).

No processo de construção social de identidades políticas, observamos uma interação de diversos elementos, dentre os quais cabe destacar o tripé capital: cultura, história e território, tendo este último desempenhado um papel basilar na construção de identidades nacionais na América Latina, mais particularmente no Brasil. Em sendo as identidades socialmente construídas, elas são, em geral, baseadas em narrativas históricas fundadas em mitos coletivos escolhidos propositadamente por aqueles que buscam forjá-las. Vale ainda ressaltar que ‘inventar’ uma identidade significa situar o que está dentro e o que está fora, isto é, o estabelecimento do ‘outro’ com o qual a autoafirmação é possível, tendo a territorialidade um papel importante nesse processo. Essa relação dialética entre o ‘dentro’ e o ‘fora’, entre o ‘nós’ e o ‘outro’, faz parte da essência da construção de identidades; são, por assim dizer, duas partes de um todo coerente que traz consigo significado e coesão (OLIVEIRA I. T., 2008).

O desenvolvimento de base territorial implica também no desenvolvimento de um tecido social (ROMANO, 2009) que depende da sociabilidade<sup>60</sup> (WANDERLEY, 2000) para consolidar-se, prática que enseja o fortalecimento de laços de proximidade (ABRAMOVAY R. , 2003), facilitando o reconhecimento de identidades sociais que favorecem a coesão social e a participação nos espaços públicos de “gestão social”.

A tentativa de definir uma identidade territorial é algo novo no campo das políticas públicas e, a princípio, provoca algum estranhamento, pois é preciso perceber que “as identidades aparecem hoje, com uma ênfase raramente vista” o que leva ao surgimento de um conceito de “territorialidade” (SACK, 1996). O uso do termo “território de identidade” foi um dos pontos controversos da proposta, pois já existem conceitos firmados sobre esses aspectos na Antropologia, na Geografia e a Sociologia.

A “identidade do território”, à vista de estudos de outros campos científicos que não o desenvolvimento rural, é quase uma licenciosidade semântica, pois dificilmente um espaço tão amplo que reúna vários municípios e grupos sociais terá apenas uma identidade social a ser reconhecida. Mas nos espaços que foram sendo apropriados por gerações seguidas e cujas referências se encontrem nas paisagens, nas práticas culturais e nos costumes sociais, as identidades são mais vívidas e traduzem um sentido de

---

60 Óscar Barata refere que as "formas específicas de estar com e para os outros" - formas de interação - "são caracterizadas pelo sentimento que os que nelas participam têm de estar associados e o prazer que daí retiram". Sociabilidade. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2012. [Consult. 2012-06-23]. Disponível [http://www.infopedia.pt/\\$sociabilidade](http://www.infopedia.pt/$sociabilidade).

continuidade de laços que unem gerações. A identidade de um território é uma escolha decidida pelos atores sociais, onde se evita fomentar confrontações desnecessárias o que leva adotar, com frequência, uma denominação relativa à localização espacial.

Os processos históricos de ocupação dos espaços físicos conformam sociedades e territórios com características distintas, diferenciadas e com referências culturais próprias. Evoluindo continuamente, incorporando novos valores, esses elementos são determinantes fundamentais do que denominamos “identidade territorial”. As identidades territoriais refletem a diversidade brasileira e se constituem em elementos facilitadores da coesão social e territorial, objetivos fundamentais de uma “nação”.

O desenvolvimento sustentável depende, dentre outras coisas, da capacidade de articulação e participação de todos os segmentos sociais, do Estado e da Sociedade dialogar e da participação consciente e comprometida de todos, principalmente dos seus mais atuantes representantes, os “atores sociais”. A compreensão ampla da “identidade territorial” favorece o entendimento das interdependências existentes entre os diversos segmentos sociais, as cidades e os campos, os diversos setores da economia, o público e o privado, as atitudes no presente e as consequências no futuro.

Favorece, portanto, a construção de uma visão comum para “o amanhã”, fundada nas convergências e nas soluções encontradas para as divergências, conformando uma sociedade, sempre diferenciada, mas que ofereça mais justiça e melhor qualidade de vida para todos, garantindo às futuras gerações as oportunidades de ampliarem mais ainda essas conquistas. O reconhecimento da identidade territorial pode ser um importante elemento aglutinador da sociedade e do território, em torno do qual é possível se celebrarem acordos e, destes, se estruturarem iniciativas que transformem as vidas das pessoas e dos territórios onde elas se afirmam como sujeitos do desenvolvimento.

Apesar das expectativas de que a questão da identidade tenha uma ação aglutinadora, o processo de discussão pode gerar debates que representem linhas de tensão, passadas ou presentes, onde conflitos demarcaram identidades distintas e antagônicas. A reflexão sobre o processo histórico de formação das identidades pode também ser uma fonte importante de informações e aprendizagem, nivelando conhecimentos que se encontravam apenas no domínio da oralidade e não foram compartilhados por todos os presentes. As identidades devem ser valorizadas, entendidas como valores sociais importantes e os atores devem ser convidados a compor uma identidade que retrate a característica mais marcante do território, população e paisagem.

Para ter o valor que se pretende, a identidade de um território deve ser reconhecida e assumida pelo conjunto da sua população. Existem territórios cuja identidade é óbvia e se revela no cotidiano das pessoas, é um elemento aglutinador facilmente reconhecido. São territórios de “forte” identidade, com manifestações culturais, paisagens e uma história que predominam sobre as diferenças, sem eliminar, todavia, as desigualdades. Com a sua identidade participativamente revelada, o território surge como uma possibilidade de um pacto político fundamentado na história, no diagnóstico e na visão de futuro, recebendo uma denominação que o distingue, estabelecendo uma correlação interna (grupos sociais e espaços transformados) e externa, um “nome próprio”.

Note-se que diversos territórios assumiram uma denominação própria e, tempos depois, voltaram a discutir sua identidade e decidiram mudar o “nome próprio”,

destacando algum aspecto ou elemento identitário que ganhou destaque durante o período. A experiência do programa com o uso da identidade como “nome próprio” da unidade política “território rural” foi muito boa. Nas manifestações culturais os grupos faziam questão de declarar sua origem, demonstrando que a denominação se transformou em uma espécie de “marca” reconhecida como diferente das demais. Nos eventos coletivos, as manifestações culturais dos territórios foram sempre motivo de orgulho de seus participantes.

Os dois eventos realizados sob o nome de “Salão dos Territórios Rurais”, foram muito importantes para não só se afirmarem as identidades, mas também estabelecer condições iniciais para a formação de uma rede dos territórios rurais, que, por sua vez, passou também a ser uma marca do grupo de instituições territoriais que atuavam nos colegiados. Tais redes serão objeto de estudo em outras oportunidades, pois a elas caberia, depois de uma década, a missão de dar auto sustentação aos processos de cooperação, intercâmbio e parcerias estratégicas.

O conceito de capital social<sup>61</sup> foi inicialmente descrito no início da década de 90, por Alexis de Toqueville, sendo mais tarde melhor elaborado por Pierre Bourdieu e James Coleman, tendo este último introduzido o termo no debate sobre o desenvolvimento. Também trataram do tema outros cientistas, como Robert Putnam, Everett Ladd, Alejandro Portes, Peter Evans e Francis Fukuyama, com destaque para o primeiro, a quem se credita a maior repercussão do tema pelos estudos que realizou na Itália e nos Estados Unidos.

A noção de capital social foi assinalada pela primeira vez em um trabalho de Lyda Judson Hanifan sobre centros comunitários de escolas rurais (HANIFAN, 1916, p. 130). Ele utilizou o termo para descrever “essas substâncias tangíveis que importam para a maioria na vida diária das pessoas”. Hanifan estava particularmente preocupado com a importância de se cultivar a boa vontade, companheirismo, simpatia e as relações sociais dentre aqueles que “constroem a unidade social”. Porém o uso mais amplo do termo levou algum tempo para acontecer. Contribuições como a de Jane Jacobs (JACOBS, 1961) em relação ao modo de vida urbano e a falta de relações de vizinhança, Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 1983) que enfoca a teoria social, e também James Coleman (1988) nas suas análises sobre o contexto social da educação, levaram a ideia para o interior dos debates acadêmicos.

No entanto, foram os estudos de Robert D. Putnam (1993) sobre o desenvolvimento de regiões da Itália que tornou o capital social popular nas pesquisas e debates sobre políticas. “Capital Social” também foi tomado pelo Banco Mundial como uma boa ideia para organizar seus trabalhos contra a pobreza. Eles argumentam que

---

61 No âmbito do processo aqui estudado, o termo “capital social” foi entendido como “redes sociais de cooperação” tendo em vista a discordância de alguns importantes cientistas e teóricos a respeito da legitimidade de se atribuir outras características ao “capital” que não aquelas já conhecidas nos estudos da economia política.

“evidências crescentes mostram que a coesão social é crítica para prosperar economicamente e para o desenvolvimento ser sustentável” (B. MUNDIAL, 1999).<sup>62</sup>

O capital social vem sendo compreendido como um fator endógeno às comunidades e grupos sociais, que pode ser fortalecido e desenvolvido, assumindo características de elemento fundamental em processos de desenvolvimento sustentável em regiões de manifesta desigualdade. Regiões que apresentam baixos indicadores de desenvolvimento frequentemente são também regiões cujo capital social é pouco desenvolvido ou pouco empregado em ações de expressivo valor para a solução de problemas de interesse público. Inversamente, regiões dinâmicas e realizadoras demonstram uma maior capacidade de mobilização, organização e participação, favorecendo iniciativas coletivas que dependem em grande medida, da coesão social, solidariedade e confiança dentre os que delas participam (DUNCAN, 2005).

Um dos trabalhos de Jonathan Fox (1997) trata de seus estudos com as possibilidades de fortalecer o capital social em áreas rurais do México, através de organizações que representam setores da sociedade civil em ambientes com escassa tradição democrática. Nesses casos, segundo Fox (cit.), políticas públicas e agentes externos podem funcionar incentivando a organização de indivíduos para que atuem coordenadamente em favor dos seus interesses ou dificultando essas ações. Isso depende de como as políticas são construídas e como atuam os agentes externos às comunidades.

Comunidades indígenas mexicanas mesmo pobres mantêm algumas tradições de cooperação e confiança que constituem primórdios de capital social passíveis de serem mobilizados para a realização de ações coletivas. Mas o simples fato de criarem organizações associativas não é capaz de mobilizar as forças sociais necessárias ao enfrentamento de questões que dificultam a mudança social, esta considerada como o passo necessário para a conquista de reconhecimento, direitos e de recursos. Segundo Fox, essas comunidades indígenas pobres são atingidas por medidas consideradas autoritárias por parte do Estado, o que dificulta as relações sociais entre os membros do grupo causando retrocessos no nível de organização social dessas comunidades. Nesses casos é comum que as organizações sociais do local não cheguem a se consolidar e fracassam.

Nas localidades onde se encontram organizações sociais mais atuantes e capazes de apoiar os camponeses e indígenas nos seus planos, percebe-se que essas capacidades foram ampliadas e consolidadas através de ações colaborativas entre a comunidade, agentes públicos e outros agentes externos ao lugar, favorecendo a realização de ações coletivas que, a seu turno, ajudaram a fortalecer as próprias organizações sociais. Para Fox (cit.), nesses casos, o que teria acontecido seria uma parceria produtiva entre as organizações sociais e o Estado, mesmo que este apresente uma linha geral autoritária, parece sempre ser possível que ações governamentais encontrem organizações comunitárias dispostas a colaborar com ideias mais reformadoras de agentes governamentais, que, por seu lado, aceitam apoiar propostas daquelas organizações, fazendo crescer e fortalecer o capital social.

---

62 Baseado em [http://www.infed.org/biblio/social\\_capital.htm](http://www.infed.org/biblio/social_capital.htm)

Com base em Fox (1997) pode-se concluir que, no caso estudado no México, ampliar a quantidade de organizações sociais criadas na base social foi importante, mas não suficiente para garantir o êxito de ações coletivas. As ligações externas que conseguiram construir com outras instituições e indivíduos foram fundamentais para consolidar oportunidades de cooperação no interior da base social e desta com outras instâncias externas. Para ele, o desenvolvimento do capital social depende em grande medida dos aportes institucionais de ambientes criados por governos democráticos que decidam investir em políticas que favoreçam a redução das desigualdades e da pobreza, especialmente em regiões rurais.

Portes (2000) sustenta que o capital social seria a “designação estenográfica das consequências positivas da sociabilidade, ocupa um lugar bem definido na teoria sociológica; contudo, extensões excessivas do conceito podem pôr em perigo o seu valor heurístico”. Em Durston, define-se capital social como o conteúdo de certas relações sociais: aquelas que combinam atitudes de confiança com condutas de reciprocidade e cooperação, que proporciona maiores benefícios para aqueles que o possuem, do que se poderia obter sem este ativo (DURSTON, 2001).

Talvez esta seja a conceituação mais simples que conhecemos de capital social e, provavelmente, a que mais se aproxima da realidade com que lidamos. Porém ela pode ser compreendida em toda a sua extensão se entendermos que capital social se refere às normas, instituições e organizações que promovem a confiança, a ajuda recíproca e a cooperação. O capital social diz respeito às relações que as pessoas desenvolvem entre si em um contexto de confiança recíproca.

O paradigma do capital social (e do novo institucionalismo econômico em que ele parcialmente se baseia) propõe que as relações estáveis de confiança, reciprocidade e cooperação podem contribuir para três tipos de benefícios: reduzir os custos de transação, produzir bens públicos e facilitar a constituição de organizações de gestão de base atuantes, de atores sociais e de sociedades civis saudáveis.

A literatura sobre este assunto é vasta e traduz linhas analíticas mais progressistas ou mais conservadores. Os primeiros entendem o capital social como fator de empoderamento, cidadania, pluralismo e democratização, enfim, instrumento de luta para conquistas de espaços e equidade; os conservadores preferem analisar o capital social como um compromisso com estruturas familiares tradicionais e em uma ordem moral coletiva fundamentado em valores tradicionais (DUNCAN, 2005).

Para Bebbington (1999), o capital social refere-se ao desenvolvimento de redes e organizações sociais que aumentam a capacidade dos atores de serem seus próprios agentes de mudança. Isso porque, tais relações ampliam a capacidade desses indivíduos para acessar, defender e transformar seus recursos. Nesta perspectiva, o capital social também é visto como um *recurso*, que tem papel fundamental para que os atores tenham acesso à outros tipos de recursos. Desta forma, em Bebbington (cit.), para que os atores sociais tenham capacidade de transformar as suas realidades, eles precisariam ter acesso não só a recursos materiais, mas também a recursos imateriais, como o capital social. Buscando ampliar nosso ideário sobre os recursos necessários para compor uma trajetória de vida, Bebbington (cit.) troca o termo “recurso” por “ativos”, referindo-se não só a disponibilidade dos recursos, mas ao seu acesso. Os *ativos* produzem novos significados às vidas das pessoas, lhes dão capacidade de ser e agir, ou seja, de mudar as regras sobre o uso e transformação destes recursos.

Assim, os agentes sociais precisam ter acesso ao capital social e transformá-lo em ativo, ou seja, em *redes sociais e organizações* que aumentem suas capacidades de acessar outros recursos e mudar suas trajetórias de vida. Muitos atores sociais não conseguem transformar suas realidades por não conseguirem utilizar adequadamente as redes sociais constituídas de atores de diversos segmentos que podem facilitar o acesso a recursos ou a manutenção destes ao serviço das mudanças sociais desejadas (BEBBINGTON, 1999).

A este processo de mudanças sociais, outra vertente do pensamento social contemporâneo muito influente nas organizações internacionais de desenvolvimento, vem chamando de capital social, que diz respeito a “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

A noção de capital social é uma espécie de resposta a um dos mais decisivos mitos fundadores da civilização moderna, o de que a sociedade é um “conjunto de indivíduos independentes, cada um agindo para alcançar objetivo a que chegam independentemente uns dos outros, o funcionamento do sistema social consistindo na combinação destas ações dos indivíduos independentes” (COLEMAN, 1990, p. 300).

Supõe-se que o desenvolvimento do capital social favoreça o desenvolvimento econômico e, por extensão, também o bem-estar do país. Para Healy e Cotê (2001) citado em Sachs e Lages (2001), o capital social apresenta aspectos de *ordem social*, pois reside mais nas próprias relações sociais do que nos indivíduos, mas também aspectos ligados ao *capital*, pois ele é igualmente um recurso, podendo gerar fluxos vantajosos para a sociedade ao longo dos anos.

Na abordagem do desenvolvimento rural, o capital social dos territórios adquire um peso relevante. Entendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, o capital social tem na sua raiz processos que são baseados e geradores de confiança, de reciprocidade e de cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações.

Nos últimos anos, tem havido um crescente número de estudos e de iniciativas de políticas públicas que se apoiam na ideia de capital social. Há também quem teça críticas à ideia de tratar como “capital” o que tem um significado caracterizado como “humano”, e o capital pode ser muita coisa, mas não pode ser “humano”, que aproxima a ideia do homem como coisa, como objeto. Pode-se dizer que há várias formas de manifestação do capital social, que devem ser identificadas e compreendidas em cada território para que possam ser a base de iniciativas de promoção do desenvolvimento:

- a. O capital social de grupos e indivíduos – envolve relações de reciprocidade baseadas na proximidade geográfica ou social das pessoas como parentesco e vizinhança;
- b. O capital social de comunidades – envolve relações de confiança e cooperação fundadas em identidades coletivas de grupos sociais específicos como uma comunidade de agricultores, ou quilombolas que atuam gerando benefícios de alguma maneira compartilhados;



- c. O capital social externo – traduz-se em relações com pessoas e grupos externos ao território, mobilizando recursos cognitivos, materiais, financeiros, não disponíveis localmente e que são vitais para os processos de desenvolvimento.

Essas formas de manifestação do capital social são fundamentais para a conformação da identidade territorial, que é, por sua vez, um vetor decisivo da estruturação de um projeto de futuro que contemple as principais necessidades e aspirações da maioria da população, geralmente da sua fração hegemônica. É isso que pode garantir o elemento aglutinador capaz de sustentar a mobilização e organização dos agentes e dos fatores locais, seu engajamento em modalidades de “gestão social” das iniciativas desenhadas, até se alcançar a desejada melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

O capital social nos territórios é entendido como as organizações de representação e apoio às pessoas em defesa dos seus interesses, bem como os arranjos institucionais que possibilitam o desenvolvimento de projetos e ações coletivas. Com frequência se definem em relação aos sujeitos coletivos, às identidades e categorias sociais e profissionais, localidades e regiões próximas. No processo de incorporação dos territórios às políticas de desenvolvimento a avaliação quanto à presença e atividade de organizações sociais nos futuros territórios foi um elemento considerado a favor dos eventuais candidatos, pois elas teriam importantes papéis na mobilização dos atores sociais e no processo de animação e apoio técnico na constituição do território. As redes sociais utilizadas para identificar e mobilizar as organizações presentes nos territórios foram, principalmente, as entidades participantes representantes de organizações sociais no CONDRAF.<sup>63</sup>

Não são muitas as organizações sociais que atuam diretamente no meio rural em apoio às populações que nele vivem e trabalham. Em algumas regiões, essas organizações têm limitada capacidade de alcançar, envolver e organizar a parte mais necessitada de representação e apoio. E, para o desenvolvimento que parte de dinâmicas locais, é importante que essas organizações se multipliquem, capacitem e assumam a representação ativa e propositiva dos principais segmentos sociais de cada território. A maioria das organizações que atuam no “rural profundo” se vincula a redes locais, regionais e nacionais, como são as do movimento sindical rural, da reforma agrária, da agricultura familiar e, no setor público, da extensão rural.

Segundo Abramovay (1998), a capacidade dos atores de estabelecer relações organizadas – mercantis e não mercantis – é o que favorece não só a troca de

---

63 Organizações nacionais e regionais que são representantes com assento permanente no CONDRAF: CONTAG (c/ 03 rep.); FETRAF–Brasil; CNS–Conselho Nacional das Populações Extrativistas; CNBB; MMTR–NE–Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste; CONAQ–Coordenação Nacional de Articulação dos Quilombolas; COIAB–Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira; MONAPE – Movimento Nacional dos Pescadores; ASSOCENE–Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste; DESER–Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais; AS–PTA–Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa; GTA–Grupo de Trabalho Amazônico; Rede Cerrado; Rede CEFFAS; UNICAFES; ASA–Articulação do Semiárido; FASER–Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil.

informações e a conquista conjunta de certos mercados, mas também pela existência de bens públicos e de administrações capazes de dinamizar a vida regional, sendo possível criar capital social ali onde ele não existe e que, no âmbito da agricultura familiar, os movimentos sociais bem como a extensão rural têm papéis estratégicos, contribuindo para formação dos indivíduos, uma vez que a política territorial não deve consistir em redistribuição de recursos e riquezas já criadas e existentes, mas ao contrário, em despertar os potenciais para a sua criação através de iniciativas e coordenações por meio de organizações que sejam significativas para os atores locais, numa dimensão espacializada de conhecimentos tácitos com base nos quais eles se relacionam mútua e coordenadamente, dando ênfase à ideia de capital social.

A estratégia de desenvolvimento rural fundamenta sua estratégia no fortalecimento do capital social, ou das “redes sociais” que melhor traduzem a sua configuração espacial. As redes são fundamentais para o funcionamento dos territórios, pois elas promovem articulam atores sociais dentro e fora dos territórios, possibilitando que diversas ações se concretizem ou que consigam maior apoio para serem empreendidas. Diferentemente do caminho da administração gerencialista, as redes sociais articuladas em espaços de representação democrática abrem caminhos para que novas configurações de poder sejam gradualmente adotadas, trazendo a sociedade constituída por agricultores pobres e outras populações excluídas para a linha de frente dos espaços de debate e decisão, onde têm a possibilidade de propor e de decidir sobre iniciativas governamentais que afetem as oportunidades de desenvolvimento.

### ***3 Territórios e Territórios rurais***

Território é um termo utilizado por diversos campos de estudos. O processo de ocupação do espaço pelos humanos constitui o território e os leva a conviverem em grupos, o que contribui para que se institua regras de convivência que reduzem a tendência desagregadora da competição pelos recursos. É a sociabilidade que capacita naturalmente o ser humano para a convivência em sociedade. No caso, “o meio rural continua sendo identificado a uma pequena aglomeração, com uma sociabilidade correspondente e onde predominam as paisagens naturais” (WANDERLEY, 2000).

Para o Estado o território é um espaço de soberania a ser preservado e defendido. Para as pessoas e suas organizações, o território que habitam e atuam tem o significado de provedor de recursos para sua subsistência e de proteção para a sua existência. Para as políticas de desenvolvimento, território é um espaço modificado por um processo histórico de ocupação, com dotações de recursos que se encontram no centro das disputas por sua apropriação, onde os grupos sociais buscam proteção, subsistência e identidade.

Territórios rurais, territórios sustentáveis, territórios de identidade, territórios da cidadania, territórios do PPA, territórios da agricultura familiar, territórios da paz, territórios do CONSAD, territórios do desenvolvimento, territórios dos índios, territórios da concertação, territórios dos quilombolas, territórios geográficos, territórios das mesorregiões, enfim, territórios. Este termo parece ter entrado definitivamente para o vocabulário de certos campos de estudos e de políticas públicas.

Milton Santos faz importantes aportes à construção do conceito de território em várias passagens de sua obra. Para ele (SANTOS M. , 1985), a formação do território é externa ao próprio território, a periodização da história é o que define o que será o território, como ele será organizado e como ele se configurará em suas diversas

dimensões. O autor distingue espaço de território, que denomina como “configuração territorial” e o define como “o todo”.

Para Santos, o espaço é a “totalidade verdadeira” (e concreta) que resulta da interação entre a configuração territorial (território), a paisagem (natureza) e a sociedade. Uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço. A totalidade é formada por instâncias ou estruturas (econômica, jurídico - política e ideológica), e o espaço seria a quarta instância, colocando-se como uma estrutura subordinada e subordinante, um fator social e não apenas reflexo social. Ou seja, se o espaço é resultado da ação humana, e ele é reflexo e condição da sociedade. Então, se temos uma sociedade desigual, o espaço será desigualmente ocupado, distribuído e significado (SANTOS M. , 1985).

A paisagem pode permanecer a mesma durante certo tempo, assim como a configuração espacial, mas o processo histórico de construção social conduzirá à formação de espaços diferentes, as espacialidades particulares. Portanto, o território poderá adotar espacialidades particulares, conforme ocorram modificações nos múltiplos aspectos das dinâmicas da sociedade (SANTOS M. , 1996, p. 77).

A formação do território deriva do espaço cuja forma é moldada segundo as técnicas correntes aplicadas, sendo estas, em sua intensidade e diferenciação, elementos que distinguem os territórios, uma vez que os espaços são heterogêneos. O território é configurado pelas técnicas, pelos meios de produção, pelos objetos e coisas, pelo conjunto territorial e pela dialética do próprio espaço, chegando à intencionalidade humana (SANTOS M. , 2002).

Diferentes dinâmicas sociais resultarão em espacialidades particulares que, a seu turno, caracterizarão articulações dentre estes componentes que resultam em novas configurações do espaço, permitindo ao território adotar espacialidades particulares, conforme ocorrem os movimentos da sociedade em seus múltiplos aspectos: sociais, econômicos, políticos, culturais e outros (SANTOS M. , 1996, p. 76).

A respeito do subjetivismo das pessoas em relação ao território que constroem com as suas atividades produtivas, culturais e sociais, Milton Santos nos oferece uma reflexão sobre um significado do território que serve também como síntese das multivisões que o caracterizam. Segundo o autor,

*“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 M. , 2000).

Três anos depois, Santos e Silveira expõem a categoria território como

*“[...] um nome político para o espaço de um país” [ (SANTOS & alii, 2003), apud. (BORDO & alii., 2009, p. 7)].*

Caberia aqui elaborar uma aproximação sobre distintas abordagens do território, considerado o objeto das ações da “gestão territorial”. Isto porque as visões sobre o território, que informam à gestão, conduzem a diferentes conceituações. A discussão da temática da gestão territorial nos remete à necessidade de entender o desenvolvimento a partir da perspectiva territorial.

O conceito de território tem sido discutido e desenvolvido segundo variados ângulos de observação, onde cada autor define o termo conforme seus métodos e concepções de interpretação da realidade. Da substancial bibliografia disponível, surgem visões que analisam o território não somente como espaço concreto, mas também mediante o estudo das relações de poder entre os atores sociais, sejam indivíduos, grupos, instituições públicas ou privadas, que são afinal, relações imateriais, que serão materializadas no espaço ocupado, retratando a sua territorialidade.

Tradicionalmente o território foi tratado nos limites da biologia, onde se estuda a posição dominante de elementos vegetais e animais e sua relação com certa área física. Desde a década de 1970, o conceito de território é debatido em diversos campos do conhecimento como a geografia, abrangendo a territorialização das atividades humanas e do poder; sociologia, examinando a construção e funcionamento dos espaços urbano e rural; a economia, cujos aspectos mais relevantes seriam os efeitos econômicos da localização da produção; a antropologia, focalizando principalmente a cultura e a relação entre o mundo material e o simbólico; a política, sob a ótica do poder e da cultura política; a psicologia, com elementos como o sentido do pertencimento e solidariedade; nas empresas, como estratégia para constituir capacidade competitiva; além de campos interdisciplinares, tais como o desenvolvimento, a criminologia e a governança.

Nos anos 1990, o surgimento dos enfoques sistêmicos e multidisciplinares fez emergirem novas abordagens: distritos industriais, polos de competitividade, territórios de produtos de identidade, etc. Também nesta mesma década, diversas instituições internacionais passam a recomendar a adoção da abordagem territorial, com a perspectiva de aprimorar a governança pública e dinamizar as economias locais (BONNAL & MALUF, 2007, pp. 220-221).

O termo território refere-se a uma área delimitada sob a posse de um ente, individual ou coletivo. Refere-se ao Estado-nação ou à área de domínio de uma espécie animal ou vegetal. Tem também o sentido de espaço vital, área contínua onde indivíduos e grupos defendem sua segurança e acesso aos recursos. Há vários sentidos figurados para a palavra território, mas todos compartilham da ideia de apropriação de uma parcela geográfica por um indivíduo ou uma coletividade.

Mais recentemente a questão territorial chegou às políticas públicas por intermédio das políticas de desenvolvimento rural, complementando soluções pensadas às limitantes existentes na abordagem setorial das políticas de desenvolvimento, mormente do desenvolvimento rural, onde se supõem uma grande interdependência entre a natureza e o ser humano.

Sérgio Leite registra que, tendo participado do II Fórum Internacional “Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais” (Salvador, BA, novembro de 2007), onde estavam presentes lideranças de organizações sociais, profissionais de várias organizações, cientistas e governo, comenta que aparentemente haveria certo consenso sobre a necessidade de pensar as políticas públicas “territorialmente” e/ou “espacialmente”, havendo, a princípio, um nível

“intermunicipal” de articulação para se operacionalizar propostas de desenvolvimento, reconhecendo os limites da dimensão local/municipal para tanto (LEITE S. , 2007).

De fato, a questão que está sendo colocada diz respeito ao aspecto das relações políticas do Estado com a Sociedade, até aqui organizado setorialmente e agora, pretende-se que se organize territorialmente. Está também em questão a própria organização do Estado, pois se cria uma instancia política não constitucional representada, na melhor das hipóteses, por “federações municipais”, ou por “consórcios públicos”,<sup>64</sup> esta questão está presente em diversos trabalhos propositivos que tratam do desenvolvimento rural segundo uma abordagem territorial publicado entre 2001 e 2004.

As dificuldades nascem na hora de estabelecer políticas próprias nos níveis municipais e estaduais e, principalmente, de definir políticas públicas em territórios que não correspondem às unidades administrativas da Federação (LEITE & alii., 2009).

Entretanto o conceito de território ainda precisa resolver questões fundamentais para se estabelecer como um critério geral de ação governamental nas regiões do interior caracterizadas como “rurais”. Questões recentes (2007) colocadas como prioritárias, como a retomada do crescimento econômico como caminho para enfrentar questões econômicas e sociais defrontam-se com as exigências de parte das organizações sociais e do próprio governo de adotar a noção de desenvolvimento sustentável como paradigma, portanto condicionante, do desenvolvimento nacional. Tais questões são colocadas por Delgado e outros (DELGADO, BONNAL, & LEITE, 2007, p. 13) como elementos que devem ser ponderados quando das tentativas de conceituar o “território”, acrescentando-se ainda a concentração social e espacial da renda, onde as regiões rurais são amplamente desfavorecidas, a concentração do poder social e econômico nas grandes metrópoles, o que reduz a capacidade das regiões interioranas de influir na distribuição das riquezas e na geração de oportunidades.

De outro lado encontramos os ensinamentos de Hirschman, um economista que alguns críticos chamam de “paradoxal”, outros de “heterodoxo”, ambos com certeza baseados na sua capacidade de reelaborar questões postas pela ortodoxia econômica que se tornam barreiras ao desenvolvimento latino-americano. No prefácio Hirschman menciona que, em alguns aspectos da elaboração que fez acerca de suas experiências na América Latina,

*(...) as teorias existentes pareceram-me especialmente inaplicáveis pelo fomentador de decisões, nos países subdesenvolvidos, quando precisam determinar pontos estratégicos básicos no plano de desenvolvimento, tais como assinalar prioridades de áreas ou setores ou a modalidade de esforço de industrialização a ser conseguido. (HIRSCHMAN, 1958-1960, p. 10)*

A partir da criação do programa de desenvolvimento territorial, incontáveis trabalhos passaram a utilizar ideias de território para organizar projetos, situar limites, planejar ações de governo e mesmo atividades privadas. Foi como se, subitamente, o território aparecesse como um conceito aberto, capaz de adaptar-se a qualquer situação

---

64 Lei 11.107/2005 (06 de abril de 2005)

e demanda social. Este fato não passou despercebido a Leite que chama a atenção dos leitores para “um ponto que ainda merece um esforço maior de compreensão é o uso indiscriminado do conceito de “território”, que em muitos casos torna-se simplesmente sinônimo de micro ou mesorregião, sem atentar para o fato de que ele envolve um conjunto de relações, disputas e interesses e de que não há um único território, mas territórios sobrepostos conforme as questões que são colocadas como centrais” (LEITE S. , 2007).

O território é a dimensão do espaço habitado, delimitado fisicamente com limites de caráter político/administrativo. O território é fruto de sua história que se manifesta no presente, portanto, um espaço dotado de heranças, sobre as formas das estruturas, da cultura e das relações sociais, apresentando-se como uma condição herdada. Neste contexto, o termo território refere-se à superfície terrestre de um Estado sendo um dos três componentes do País (os demais são a nação – seres humanos, e o Estado – instituições políticas), abrangendo terras emersas, espaço aéreo, rios, lagos e águas territoriais (HOBSBAWM, 2002).

*“El territorio que habitamos es producto de un paciente y largo proceso de conformación que ha tomado muchos años y muchas vidas, que tiene las huellas<sup>65</sup> de los antepasados pero también nuestras propias huellas; por eso descifrarlo puede convertirse en apasionante aventura de descubrimiento de nosotros mismos” (RESTREPO, 2011).*

O território, na abordagem sociológica, surge através do estudo dos atores, das classes e categorias sociais, suas trajetórias, institucionalidades e redes que os incluem ou excluem. Sendo o território fruto de um processo social, historicamente determinado, a identidade social de seus habitantes é forjada através de diferentes processos de institucionalização de diversos aspectos da gestão pública e das atividades privadas. Abramovay apresenta a ideia de que “um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico” (ABRAMOVAY R. , 1998).

O território é a dimensão do espaço habitado, delimitado fisicamente com limites físicos de caráter político/administrativo. O território é fruto de sua história que se manifesta no presente, portanto, um espaço dotado de heranças, sobre as formas das estruturas, da cultura e das relações sociais, apresentando-se como uma condição herdada. O território guarda o passado dos *agir hegemônicos* e dos *conflitos sociais*, das lutas de classe e do fazer cotidiano. As lutas sociais que se desenvolvem nesse espaço possibilitam o fechamento de uma região a qual será delimitada fisicamente (BODART, 2010).

Com frequência o termo território é empregado no campo político. Nele, o território aparece como espaço de exercício de um poder que converge para o Estado. O

---

65 No sentido de vestígios, rastros.

território seria, portanto, uma forma de afirmação da soberania estatal, qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre (MORAES, 2005).

O conceito contemporâneo de território leva em conta, especialmente, a configuração de poder entre os atores que, direta ou indiretamente, atuam em um dado espaço. Os conceitos de escala ampliam ou reduzem os limites territoriais aos limites do espaço construído por cada sistema de poder. Em decorrência das configurações assumidas por esse processo, se manifestam identidades sociais relacionadas ao território considerado sendo que, geralmente, a identidade prevalecente é aquela retratada pela configuração hegemônica de poder. A noção de território implica na compreensão da ideia de espaço. O espaço é o patrimônio natural existente em uma região definida. O território emerge da ocupação do espaço, pela sua transformação e pelo ordenamento orientado pela configuração de poder dentro dos seus limites (RAFFESTIN, 1993).

O território surge, portanto, como resultado de uma ação social que, de forma concreta e abstrata, física e simbolicamente, se apropria e ocupa um espaço transformando-o. O território que resulta dessa ação surge, portanto no contexto de um processo de construção social (FLORES, 2006).

Ainda segundo Flores, um sentido antropológico dessa construção social, considera o território como o “ambiente de vida, de ação, e de pensamento de uma comunidade, associado a processos de construção de identidade” [ (TIZON, 1995) *apud.* (FLORES, 2006)]. O território aparece como um elemento de projeção de identidades e culturas, de poderes e soberanias, de disputas e alianças, de vidas e trabalhos, de tradições e transformações, que envolvem seus integrantes em múltiplas redes que se conectam no tempo e espaço da territorialidade multiescalar. Mas também como a imagem concreta de um poder derivado do Estado, como uma da unidade política administrativa com relativa autonomia legalmente determinada.

Deve-se considerar também a configuração de territórios à margem de um ordenamento legal, constituído pelo poder de grupos capazes de confrontar as instituições públicas, que estabelecem condições de dominação através da ocupação de espaços em que o Estado está ausente ou fracamente representado. Assim se dá com territórios de gangues, rebelados, intrusos e de outros grupos que se constituem fora dos parâmetros ordenados legalmente.

O território é percebido como um espaço de relações sociais, onde um sentido de pertencimento associado à identidade construída perpassa o imaginário dos atores, o que pode ser importante no estabelecimento de laços de solidariedade e cooperação. Assim, contraditoriamente, tensões e emoções podem tanto ensejar conflitos como acordos, disputas e cooperação, o que interfere no sentido e intensidade da coesão social e territorial que caracterizam essas construções sociais.

Raffestin ressalta o caráter político do território, compreendendo o espaço geográfico como uma categoria que o antecede, como se fosse uma forma de bolo, um substrato de germinação, uma oficina de construção, onde se construirá o território, como resultado de uma ação conduzida por um ator “que realiza um programa”.

Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] *o ator “territorializa” o espaço* (RAFFESTIN, 1993, p. 143). A apropriação do espaço através do trabalho humano é um ato de poder, o que, conseqüentemente, denota relações marcadas pelo poder, pois ele está presente em todas as relações de trabalho. Segundo Raffestin poder é uma combinação de energia e informação onde energia pode se

transformar em informação, isto é, em saber, e a informação pode permitir que se libere energia. Portanto poder (informação e energia) está relacionado com trabalho, capacidade de transformar a natureza e as relações sociais. Desta maneira Raffestin conclui que poder se enraíza no trabalho. (RAFFESTIN, 1993, pp. 55-56), citado em (TEIXEIRA, 2010).

O território é uma produção a partir do espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 144). E produção envolve, necessariamente, relações de poder. Assim, para se compreender o território é necessário considerar uma categoria essencial, sem a qual não se define o território, que é o poder exercido por pessoas ou grupos no direcionamento da sua produção. Portanto, para se chegar a um conceito de território há que analisar conjuntamente as relações de poder. Assim, o poder é relacional, pois está intrínseco em todas as relações sociais (BORDO & alii., 2009).

Raffestin destaca o caráter político-administrativo do território, como o espaço físico onde se localiza uma nação, onde se delimita uma ordem jurídica e política, um espaço transformado pelo trabalho humano que demarca suas linhas limites e fronteiras (RAFFESTIN, 1993). O território aqui é o território nacional, espaço físico onde se localiza uma nação; um espaço onde se delimita uma ordem jurídica e política; um espaço medido e marcado pela projeção do trabalho humano com suas linhas, imites e fronteiras.

No território soberano e democrático, o Estado exerce o poder determinado pelas Leis que o obriga perante a nação, especialmente quanto à sua defesa e coesão, e o faz através principalmente de ações públicas de ordenamento e de desenvolvimento. Ambos se constituem desafios postos ao Estado devido à multiplicidade de interesses envolvidos e à diversidade de conteúdos que lhe são atribuídos. Estes conteúdos variam ao longo do tempo segundo a distribuição desigual de poder dentre as forças que compõem hegemonicamente a direção do Estado.

Muitas vezes os conteúdos foram baseados em pressupostos de equilíbrio, utilizando modelos matemáticos de atração gravitacional, refletindo expectativas de comportamento de mercado, mais do que cenários desejáveis para o conjunto da sociedade (MORAES, 2005).

A “gestão territorial” está presente tanto no ordenamento quanto no desenvolvimento, embora cumpra, idealmente, papéis diferentes em cada um deles. Enquanto ao ordenar ela exerce um poder soberano de Estado, ao desenvolver exerce um papel subsidiário de orientar e apoiar empreendimentos dos diversos setores da sociedade e do próprio Estado. Em termos científicos, a “gestão territorial” é composta por três campos temáticos: análise, modelagem e planejamento territorial (BARRAGÁN, 1993).

A análise territorial é proposta por Haesbaert pela convergência de três componentes: o econômico, “que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho”; o cultural, que “prioriza dimensões simbólicas e mais subjetivas, o território visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço”; e o jurídico-política segundo a qual “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal” [ (HAESBAERT, 2004, p. 18) *apud.* (BORDO & alii., 2009)].



Haesbaert (2002) caracteriza o mundo atual como complexo e crescentemente globalizado, que tem como contraponto a fragmentação microrregional onde se criam refúgios à própria globalização, conformando uma multiterritorialidade reunida em três elementos: os territórios-zona, os territórios-rede e os aglomerados de exclusão. Para o mesmo autor, nos territórios-zona prevalece a lógica política; nos territórios-rede prevalece a lógica econômica e nos aglomerados de exclusão ocorre uma lógica social de exclusão socioeconômica das pessoas (HAESBAERT, 2002). Haesbaert também utiliza um enfoque cultural ao analisar o conceito de território que emerge do processo de migração interna de grupos familiares e territoriais do Rio Grande do Sul para outras partes do país, consistindo em um processo de desterritorialização e de reterritorialização, sem que, entretanto, ocorra alteração significativa nos hábitos culturais dos grupos estudados no Nordeste, onde formaram territórios-redes em torno das tradições gaúchas, dos sistemas de organização do trabalho e de outras práticas culturais (HAESBAERT, 1997).

Segundo o autor, é importante destacar que os três elementos citados (os territórios-zona, os territórios-rede e os aglomerados de exclusão) não são excludentes entre si, mas operam integrados em um mesmo complexo de relações sociais e espaciais, compondo, portanto, “uma territorialidade ou uma espacialidade complexa”, que somente pode ser examinada quando se consideram as três noções de território, ou quando se constroem conceitos “híbridos”, como o são os que caracterizam o “território-rede” [ (HAESBAERT, 2002, p. 38) *apud.* (BORDO & alii., 2009)].

A ideia que relaciona poder ao território volta à discussão nas análises de Marcos Aurélio Saquet. A produção do território é um processo promovido pelas relações de poder engendradas por determinado grupo social, retomando as três vertentes explicadas por Haesbaert, enfatizando os aspectos econômicos e políticos, também o relacionando com a vertente cultural.

Outra importante contribuição de Saquet é a que conclui ser o território uma abordagem simbólico-cultural, histórica, multiescalar, na relação economia – política – cultura – natureza, dentro da relação territorialização – desterritorialização – reterritorialização, (i) material, relacional, ideário, uno e múltiplo [ (SAQUET, 2007), *apud.* (TEIXEIRA, 2010)].

Os territórios, para Abramovay, não são apenas “fatores naturais” e “talentos humanos” que possam justificar sua dinâmica econômica (ABRAMOVAY R. , 2003A). Em torno dos territórios existem certos modelos mentais partilhados e comportamentos que formam uma referência social cognitiva materializada numa certa forma de falar, em episódios históricos e num sentimento de origem e de trajetórias comuns. Os territórios não são definidos pela objetividade dos fatores de que dispõem, mas antes de tudo, pela maneira como se organizam (BEDUSCHI F° & ABRAMOVAY, 2003).

Em Souza, encontramos uma abordagem política e cultural sobre o conceito de território. Quando o autor analisa os grupos sociais que estabelecem relações de poder nas grandes metrópoles, conformando territórios no conflito pelas diferenças culturais, evidencia que o território é um espaço definido e delimitado a partir das relações de poder, que este não se resume ao Estado e não se confunde com violência e dominação. Portanto, o conceito de território não pode se limitar ao do Estado-nação, “pois todo espaço definido e delimitado a partir de relações de poder é um território” (SOUZA M. J., 2001, p. 11).

Para Souza, o conceito de território deve ressaltar a sua “autonomia” como base do desenvolvimento e este como “processo de auto instituição da sociedade” na direção de conquistar maior liberdade e menor desigualdade.

*“Uma sociedade autônoma é aquela que logra defender e gerir livremente seu território [...] Uma sociedade autônoma não é uma sociedade sem poder [...] No entanto, indubitavelmente, a plena autonomia é incompatível com a existência de um “Estado” enquanto instância de poder centralizadora e separada do restante da sociedade”[ (SOUZA M. J., 2001, p. 106) apud. (BORDO & alii., 2009)].*

Segundo Souza, o “território autônomo” expressa concretamente os fundamentos econômicos e a identidade cultural de um grupo social (SOUZA M. J., 2001, p. 108), desde que as pessoas tenham liberdade para manifestar suas escolhas e potencialidades, gerando um espaço socialmente equitativo. O território deve ser apreendido em múltiplas vertentes com diversas funções. Principalmente nas grandes cidades existem múltiplos territórios, que expressam as transformações do poder e que podem ser temporários ou permanentes (BORDO & alii., 2009, p. 4).

Uma abordagem política e econômica da ocupação do espaço é oferecida pela análise de Andrade sobre a questão do território no Brasil. A ideia do poder é central na análise do território. O autor resalta que território não pode ser confundido com espaço ou lugar, sendo a ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área a que mais propriamente traduz a sua associação à concepção de poder, de controle, seja estatal seja de empresas privadas (ANDRADE M. , 1995, p. 19).

Andrade faz uma diferenciação entre território e espaço, pois aquele se associa à ideia da ocupação humana, ativada pelas dinâmicas econômicas e pela fiscalização estatal. É no território que se dão as relações efetivamente capitalistas. O espaço é mais amplo, abarcando as áreas “vazias” ainda não territorializadas, sem ocupação humana efetiva, sendo delimitado geograficamente e administrativamente pelas fronteiras.

Já a expressão “territorialidade”, que se associa à ideia de território, o autor define de duas maneiras. Pode ser “o que se encontra no território” e submete-se à sua gestão ou também pode ser, simultaneamente, “o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se a um Estado” (ANDRADE M. , 1995, p. 20).

*[...] “A formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas.” (ANDRADE M. , 1995).*

Também associado à ideia de território, o autor define territorialização como sendo a forma como se materializa o território, bem como a manifestação das pessoas, a especialização de qualquer segmento da sociedade como, por exemplo, a produção econômica de um determinado produto (BORDO & alii., 2009, p. 6).

Assim, Andrade estabelece a sua visão do território como associada a dois fenômenos distintos e simultâneos: um imaterial, que ocorre no sentido do subjetivismo, da territorialidade ou de pertencimento das pessoas a um determinado território; outro material, que vai em direção à especialização de qualquer segmento da sociedade como a produção econômica de determinado produto, que consiste em parte de um processo de territorialização do capital.

A geografia moderna acumula um processo histórico de abordagem conceitual do território. Mas ele não está sozinho. Seus principais temas de estudo são o “espaço”, a “região”, o “território”, a “paisagem” e o “lugar” (CASTRO & alii., 1995). Para a geografia tradicional, que abarca os períodos de 1880 a 1900 e de 1950 a 1970, a abordagem espacial não é considerada prioritária, porque o espaço é encarado apenas como receptor de ações humanas, semelhante à dotação de recursos de uma determinada área. Já no século XX, surgem novas abordagens para o espaço (MARTINS NETO, 2010). Segundo Lefebvre, que emprega uma abordagem marxista do espaço, este é o *locus* da reprodução das relações sociais de produção, onde desempenha um papel ou uma função decisiva na estruturação de uma totalidade, de uma lógica, de um sistema (LEFÉBVRE, 1974-1995).

De outra parte, Yi Fu Tuan aborda o conceito de lugar com uma leitura que se aproxima da psicologia, considerando a afetividade produzida pela humanidade e sua relação com o conceito de lugar, destacando que a corrente humanística percebe o lugar como uma porção do espaço em relação ao qual se desenvolvem afetos a partir da experiência individual ou grupos sociais. O espaço aparece como espécie de conceito produzido pela obra humana, enquanto o materialismo histórico entende o lugar como uma expressão geográfica da singularidade. Este autor trata a relação entre espaço e tempo na construção do lugar. Para ele o “lugar” é uma área que foi apropriada afetivamente, transformando um espaço indiferente em “lugar”, o que por sua vez implica na relação com o tempo de significação deste espaço em lugar. "O lugar é um mundo de significado organizado" (TUAN, 1983, p. 198) citado em (MARTINS NETO, 2010). Na vivência, o significado de espaço frequentemente se funde com o de lugar. "A sensação de tempo afeta a sensação de lugar. Na medida em que o tempo de uma criança pequena não é igual ao de um adulto, tampouco é igual sua experiência de lugar" [(TUAN, 1983, p. 206) *apud.* (MARTINS NETO, 2010)].

Espaço é um conceito mais abstrato que o de lugar. O que começa como espaço indiferenciado, transforma-se em lugar à medida que o conhecemos melhor e o dotamos de valor. "Lugar é uma mistura singular de vistas, sons e cheiros, uma harmonia ímpar de ritmos naturais e artificiais. (...) sentir um lugar é registrar pelos nossos músculos e ossos" (TUAN, 1983, p. 203). Só nos familiarizamos com um lugar após algum tempo. Lugar é por sua vez definido por e a partir de apropriações afetivas que decorrem com os anos de vivência e as experiências atribuídas às relações humanas.

Os conflitos e contradições inerentes às sociedades tem íntima relação com a constituição de territórios, pois segundo o autor "o território está, igualmente, presente em toda a espacialidade social – ao menos enquanto o homem também estiver presente" (SOUZA M. J., 2001, p. 96), portanto está repleto desses conflitos e contradições das sociedades. Há certa volatilidade na composição dos limites territoriais, se tornam um tanto instáveis e estão em constante mudança: "criação da identidade territorial é apenas relativa, digamos, mais propriamente funcional do que afetiva" (Idem, p. 88). Souza (citado) faz algumas menções também sobre o conceito de espaço, lembrando que a Geografia Política define o espaço como sendo "concreto em si (com seus atributos naturais e socialmente construídos) que é apropriado, ocupado por um grupo social" (Idem p. 84); isso no que se refere a território nacional e ideia de Estado Nação.

**Quadro 05: Síntese das visões sobre territórios colhidas na literatura consultada (\*).**

| AUTOR     | ABORDAGEM/DIMENSÃO                                    | ELEMENTOS CONSTITUTIVOS  |
|-----------|---|--|
| RAFFESTIN | Política<br>Administrativa                            | Lócus nacional<br>Poder estatal<br>Trabalho humano   |
| HAESBAERT | Jurídica e Política<br>Econômica<br>Cultural          | Poder estatal<br>Relação capital-trabalho<br>Identidade social   |
| SOUZA     | Multiterritorialidade<br>Política<br>Cultural         | Temporalidade<br>Poder estatal<br>Lócus nacional<br>Diversidade social   |
| SAQUET    | Política<br>Econômica<br>Cultural                     | Relações de poder<br>Grupos sociais dominantes<br>Natureza   |
| ANDRADE   | Política<br>Econômica                                 | Poder estatal<br>Poder das grandes empresas  |
| SANTOS    | Política<br>Histórica<br>Espacial<br>Multidimensional | Dinâmicas espaciais<br>Nome de um país<br>Processo social<br>Ocupação humana<br>Sociedade-Economia-Cultura<br>Técnicas e tecnologias |

(\*) formulado pelo autor a partir dos textos citados.

Pode-se extrair do exposto que o *território* teria por características mais notáveis:

- a) *As relações de poder*, especialmente o poder estatal e o do capital;
- b) *O processo histórico* da sua construção pela sociedade;
- c) *As suas configurações espaciais* que vão se firmando a partir dos movimentos da sociedade, do progresso técnico e do conhecimento humano;
- d) *A sua diversidade cultural* que reflete, a um só tempo, heterogeneidades e identidades sociais;
- e) *A sua natureza*, como elemento indissociável;
- f) *A sua multiterritorialidade*, onde os territórios são *múltiplos*, temporários ou permanentes.

Esses são conceitos não normativos formulados a partir de alguns campos de estudos que abordam o território e que estruturam linhas de pesquisas e métodos de análise territorial em suas múltiplas dimensões.

Como conceito normativo, pode-se citar o constante do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Brasil, criado em 2003.

*“É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.” (SDT, 2005a).*

Este conceito foi elaborado a partir de várias fontes de consulta, submetido à apreciação de certo número de especialistas e divulgado em milhares de eventos ocorridos nos primeiros sete anos de implantação do programa, não tendo ocorrido nenhuma manifestação de discordância substancial. A interpretação normativa se prende mais à intencionalidade da norma do que, propriamente, às possíveis interpretações racionais do objeto analisado, não ocorrendo, portanto, contradições entre ambas. A proposta de criação de uma política de desenvolvimento rural com uma abordagem territorial foi esboçada durante os primeiros meses de 2003 e publicada pelo NEAD como Documento para Discussão nº 4.

Nesse mesmo período eram mantidos diversos contatos com organizações sociais, setores governamentais e outros grupos profissionais para expor a proposta de política que estava sendo construída. Quando se tratava de uma assistência com conhecimentos da problemática do desenvolvimento rural aconteciam alguns debates, principalmente sobre os supostos fundamentos teóricos que apoiavam as ideias propostas. Mas, na maioria dos casos, havia alguma empatia dos ouvintes quanto aos problemas e as soluções propostas. As perguntas eram numerosas, mas as respostas deixavam em aberto muitos questionamentos, pois grande parte das dúvidas dependia dos debates e decisões tomadas no território pelos atores sociais, não de normas prévias do programa.

O universo preliminar dos territórios rurais foi definido pela decisão de utilizar a base de dados do IBGE para as microrregiões geográficas e nelas aplicar as regras criadas para caracterizar os territórios rurais. Assim foi possível fazer uma estimativa de quantos territórios rurais supostamente estariam contidos no território brasileiro para posterior ordenamento e priorização.

As Microrregiões Geográficas são conjuntos de municípios contíguos e ...

*(...) foram definidas como partes das mesorregiões que apresentam especificidades, quanto à organização do espaço. Essas especificidades não significam uniformidade de atributos, nem conferem às microrregiões autossuficiência e tampouco o caráter de serem únicas, devido a sua articulação a espaços maiores, quer à mesorregião, à Unidade da Federação, ou à totalidade nacional. Essas estruturas de produção diferenciadas podem resultar da presença de elementos do quadro natural ou de relações sociais e econômicas particulares (...). A organização do espaço microrregional foi identificada, também, pela vida de relações ao nível local, isto é, pela possibilidade de atender às populações, através do comércio de varejo ou atacado ou dos setores sociais básicos. Assim, a estrutura da produção para identificação das microrregiões é considerada em sentido totalizante, constituindo-se pela produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais (IBGE, 2002).*

Quanto à “ruralidade” do território, isto exigiu uma análise da base de dado disponível no IBGE com os critérios de ruralidade propostos nos estudos realizados por Veiga (VEIGA J. E., 2001 A), que propunha critérios baseados na densidade demográfica e na população total. Mesmo assim foi necessário que se adaptasse a proposta de Veiga, que se refere a municípios, para uma unidade territorial baseada na microrregião. Além disso, seria necessário aplicar outros critérios para priorizar a atenção às microrregiões que dariam origem aos territórios, em processos subsequentes.

Foi então desenvolvido um processo de aplicação de critérios aritméticos em três etapas para determinar quais as microrregiões que mais intensamente apresentavam características buscadas pela política de desenvolvimento territorial.

1ª ETAPA: Tipificação das Microrregiões como Urbana, Intermediária e Rural.

Partindo-se de estudos iniciais da Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil (IPEA/IBGE/NESUR - IE/UNICAMP, 1999) e de José Eli da Veiga em “O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento” (2001 B), onde caracterizou o Brasil como tendo municípios com economias rurais, urbanas e intermediárias, foi elaborada uma metodologia que caracterizou as microrregiões de forma análoga, com algumas adaptações. Utilizando-se de tal conceituação, as microrregiões foram tipificadas por meio do critério de população total média por município e densidade demográfica por microrregião, segundo o quadro abaixo:

**Quadro 06: Critérios para tipificação das microrregiões.**

| MP / munic. (hab.) | Densidade Demog. (hab./Km <sup>2</sup> ) | Tipologia     |
|--------------------|--|---------------|
| > 50.000           | > 80                                     | Urbana        |
| > 50.000           | < 80                                     | Intermediária |
| < 50.000           | > 80                                     |               |
| < 50.000           | < 80                                     | Rural         |

Fonte: IBGE – Censo 2000 (Elaboração pelo autor)

Observações: A Média Populacional (MP) é encontrada a partir da seguinte fórmula:  $MP = \text{População Total da Microrregião} / \text{N}^\circ \text{ de Municípios da Microrregião}$ .

Utilizando os critérios citados chegou-se aos seguintes resultados quanto à tipologia de ruralidade das microrregiões:

**Quadro 07: Microrregiões “rurais” do Brasil.**

| Microrregiões | Nº  | %   | População   | %   | Superfície (km <sup>2</sup> ) | %   |
|---------------|-----|-----|-------------|-----|-------------------------------|-----|
| Rural         | 448 | 80  | 75.239.033  | 44  | 7.731.956                     | 91  |
| Intermediário | 82  | 14  | 29.183.202  | 17  | 686.508                       | 8   |
| Urbano        | 28  | 5   | 65.376.935  | 39  | 77.396                        | 1   |
| Totais        | 558 | 100 | 169.799.170 | 100 | 8.495.860                     | 100 |

IBGE, (1996) e (2000)

Em termos estimativos, em 2002, 91% do território nacional e 44% da população brasileira situavam-se em 448 microrregiões com características “essencialmente rurais” (VEIGA J. E., A Face Territorial do Desenvolvimento, 1999). Estas relações não guardam coerência com os dados oficiais que seguem a definição normativa que regula a delimitação das áreas urbanas e atribui ao restante de cada município a característica

“rural”, não existindo nenhuma informação sobre suas características (VEIGA J. E., 2002).

2ª ETAPA: Elaboração de um indicador-base para priorização de microrregiões <sup>66</sup>

Decidiu-se trabalhar com um índice composto pelos seguintes indicadores:

- a) N° de estabelecimento rurais até quatro módulos fiscais;
- b) N° de famílias assentadas pelo INCRA até 10-04-2003;
- c) N° de famílias acampadas até 31-01-2003;
- d) Município beneficiado com recursos do PRONAF Infraestrutura;
- e) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M 2000.

i- O primeiro passo foi estabelecer, por município, as áreas referentes à agricultura familiar, as quais são representadas pelo n° de estabelecimentos rurais até 04 (quatro) módulos fiscais (A); em seguida o n° de famílias assentadas (B); e n° de famílias acampadas (C). Esses dados foram somados encontrando-se um valor  $T^1$ . Para o valor “famílias assentadas”, adotou-se um peso de 1,5 segundo a fórmula:  $A + 1,5 \times B + C = T^1$

Esses valores representam a intenção de focalizar o trabalho nos locais aonde exista maior quantidade de “demanda social”, representada pelo número de pessoas supostamente enquadráveis nas políticas desenvolvidas pelo MDA. O peso 50% para famílias assentadas se justifica pelo potencial de desenvolvimento representado pela existência de assentamentos da reforma agrária onde já existem entidades atuando e institucionalidades associativas funcionando.

ii- O segundo passo foi identificar os municípios que foram beneficiários do PRONAF Infraestrutura, e ao total  $T^1$  foi acrescentando um valor de  $0,2T^1$ , totalizando um valor  $T^2$ , representado pela fórmula:  $T^1 + 0,2 \times T^1 = T^2$ .

Para aqueles municípios não beneficiados pelo PRONAF Infraestrutura, o valor  $T^2$  é igual a  $T^1$ . Isto significa a intenção de priorizar municípios que estejam implantando, ou que já tenham implantado projetos de infraestrutura em apoio aos agricultores familiares.

iii- O terceiro passo foi dividir o valor  $T^2$  pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, encontrando-se, assim, um novo valor expressado por  $T^3$ . Observe que aqueles municípios que possuem IDH-M menores terão, proporcionalmente, seus valores totais  $T^3$  maiores. A fórmula é apresentada a seguir:  $T^3 = T^2 / \text{IDH-M}$

iv- Por fim, somam-se os valores  $T^3$  dos municípios de cada microrregião, encontra-se o indicador-base (T).  $T = \sum T^3$

Chega-se então a um indicador de priorização de microrregiões em função dos objetivos do governo no desenvolvimento rural.

---

66 FONTES DOS DADOS: Estabelecimentos Rurais até quatro módulos fiscais: INCRA; Famílias Assentadas: SIPRA/INCRA; Famílias Acampadas: INCRA; População dos Municípios: IBGE – Censo 2000; IDH-Municipal 2000: PNUD.

### 3ª ETAPA: Ordenamento das Microrregiões

A partir dos indicadores-base encontrados, classificaram-se em ordem decrescente as Microrregiões Geográficas, do maior escore para o menor.

As microrregiões rurais foram então ordenadas através da aplicação dos critérios expostos na 2ª etapa, resultando em uma listagem com dispersão nacional que seria, ainda, submetida aos critérios de regionalização.

Estes critérios de regionalização foram:

- a) Eleger ao menos um território por estado para que a abrangência do programa seja nacional;
- b) As metas anuais nacionais proporcionais às expectativas de recursos orçamentários;
- c) Implantação gradual da estratégia de desenvolvimento rural.

Foi estabelecida a meta para o PPA 2004-2007 de iniciar os trabalhos em 100 territórios para a primeira etapa de implantação. Esta meta foi dividida por região e, em seguida, por estado de cada região segundo o critério de proporcionalidade da “demanda social”, garantindo, porém, um mínimo de um território e um máximo de seis territórios por estado. Daí resultou a coluna “critérios de distribuição” que totalizava 76 territórios ao nível nacional.

Esta meta sofreu um novo ajustamento à medida que se negociavam recursos para o programa, sendo estimado que fosse razoável trabalhar com uma meta de 63 territórios, o que se constituiria na “oferta” de apoio às regiões/estados, restando uma “meta incremental”, em um cenário bastante favorável, de mais 37 territórios, quando parcerias com estados e outras entidades públicas favoreceriam o atingimento da meta total de 100 territórios para 2003-2004.

#### **Quadro 08: Metas projetadas segundo critérios estatísticos anteriores às negociações nos estados e microrregiões.**

| Regiões        | Demanda Social (pessoas) | % demanda total | Nº territórios           |                                   |                    |                        |
|----------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------|------------------------|
|                |                          |                 | Metas por demanda social | Ajuste por critérios distribuição | Meta inicial 03-04 | Meta incremental 03-04 |
| Norte          | 546.365                  | 11,94           | 12                       | 13                                | 09                 | 03                     |
| Nordeste       | 2.280.559                | 49,84           | 50                       | 31                                | 28                 | 22                     |
| Sudeste        | 624.898                  | 13,66           | 14                       | 11                                | 09                 | 05                     |
| Sul            | 895.242                  | 19,56           | 20                       | 13                                | 12                 | 07                     |
| Centro-Oeste   | 228.955                  | 5,00            | 05                       | 08                                | 05                 | 00                     |
| BRASIL (03-04) | 4.576.019                | 100,00          | 100                      | 76                                | 63                 | 37                     |

Notas: 1) META: Número limite de territórios a serem incluídos nas ações do PRONAT na Região. 2) INCREMENTO: Número de territórios por região a serem incluídos além da meta dentro do limite do ajuste pela demanda social



Após a definição das metas ao nível regional, foram construídas agendas com os governos estaduais, entidades públicas e organizações sociais para que fossem expostos os elementos característicos do programa e que fossem abertas negociações para delimitação das metas estaduais, segundo critérios de existência de “capital social” interessado em envolver-se no programa (especialmente organizações sociais de agricultores familiares) e demonstrações de interesse das coletividades das microrregiões prioritárias (principalmente consórcios intermunicipais, cooperativas, polos sindicais, organizações não governamentais). Essas decisões foram tomadas pela SDT após reuniões com os atores e autoridades mencionados. Portanto as informações colhidas nas bases de dados e estatísticas foram qualificadas pela validação junto aos atores sociais com conhecimento sobre cada território. Após as reuniões e negociações com os estados, em alguns deles foram feitos ajustes nas metas para atender às possibilidades de cada e manter um território ao menos por estado.

**Quadro 09: Metas por após ajustes negociados com os governos e organizações sociais.**

| Estados            | Meta 03-04 | Estados             | Meta 03-04 |
|--------------------|------------|---------------------|------------|
| Rondônia           | 02         | Maranhão            | 06         |
| Acre               | 01         | Piauí               | 05         |
| Amazonas           | 02         | Ceará               | 06         |
| Roraima            | 01         | Rio Grande do Norte | 02         |
| Pará               | 04         | Paraíba             | 03         |
| Amapá              | 01         | Pernambuco          | 05         |
| Tocantins          | 01         | Alagoas             | 02         |
| Norte              | 12         | Sergipe             | 02         |
| Minas Gerais       | 06         | Bahia               | 06         |
| Espírito Santo     | 01         | Nordeste            | 38         |
| Rio de Janeiro     | 01         | Paraná              | 06         |
| São Paulo          | 04         | Santa Catarina      | 05         |
| Sudeste            | 12         | Rio Grande do Sul   | 06         |
| Mato Grosso do Sul | 02         | Sul                 | 17         |
| Mato Grosso        | 02         |                     |            |
| Goiás              | 02         | Brasil              | 86         |
| Distrito Federal   | 01         |                     |            |
| Centro-Oeste       | 07         |                     |            |

Fonte: Planilha “Metas estados.xls”. (Mimeo. Não publicado)

Ainda distantes de poderem ser considerados como “territórios de identidade”, as microrregiões escolhidas pela SDT e pelos atores sociais e governamentais iniciaram os trabalhos de mobilização para as etapas que se seguiriam, segundo a proposta metodológica geral que foi adaptada pelos atores a cada território (SDT, 2005 b).

#### **4 Abordagem Territorial**

Os anos iniciais do século XXI foram os anos em que a abordagem territorial para políticas públicas era reivindicada como uma “inovação”. Desde o início do século, o desenvolvimento territorial rural no Brasil tem sido objeto de uma atenção política crescente, o que deu lugar a um ativo processo de definição e implementação de políticas públicas inovadoras (LEITE & alii., 2009).

Uma abordagem inovadora do território deverá superar a desgastada visão que o considera somente uma dimensão numérica na formulação e execução de políticas públicas. O território deverá ser considerado em suas múltiplas dimensões, especialmente quanto às suas potencialidades e capacidade de incrementar seu nível de competitividade sistêmica. Competitividade sistêmica territorial deve ser compreendida como a capacidade dos aglomerados produtivos em reduzirem custos de transação e agregarem valor aos bens produzidos pelo conhecimento compartilhado e transformado em vantagens sociais, econômicas e culturais para os territórios.

A abordagem territorial exige a adoção de um novo caminho para estimular o desenvolvimento das regiões que se encontram afastadas dos eixos dinâmicos e dos polos que recebem o grosso dos investimentos públicos e privados. A estratégia territorial deve incluir aspectos típicos determinados por sua herança histórica, seu capital imobilizado e pela estrutura administrativa e institucional existentes. A demanda por investimentos de longo retorno, os sistemas produtivos de maior de risco, as questões logísticas menos favoráveis indicam que os investimentos produtivos devem ser estimulados por políticas públicas que melhorem a infraestrutura, promovam espaços de gestão mais flexíveis, valorizem e incrementem as condições produtivas locais e gerem facilidades para a promoção do comércio.

Adotar a abordagem territorial como referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica por, ao menos, quatro aspectos. O rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais. A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. Também porque nas últimas duas décadas tem se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas, com a destinação de competências e atribuições aos espaços locais. A tendência atual de valorização dos atributos naturais e culturais dos espaços rurais aponta para a importância de combinar o rural agrícola com o rural natural e mesmo o cultural para que a diversidade recupere o valor de regiões onde a agricultura já não oferece a mesma rentabilidade do passado. Regiões tradicionalmente dedicadas às monoculturas estão reservando áreas menos antropizadas, com potencial para reconversão e proteção ambiental, constituindo refúgios para pessoas que possam ter uma segunda residência no campo ou mesmo decidam deixar as grandes cidades e viver mais próximos à natureza. Essa diversificação de paisagens e atividades só pode ser bem entendida e gerida quando é tratada mediante a visão do território, com sua multidimensionalidade e multiplicidade de usos.

A abordagem que se materializou no PRONAT foi uma composição criativa das contribuições de ações das organizações da sociedade civil (principalmente no que se

refere a modelo de desenvolvimento rural – ou componente de um modelo), um referencial complexo e disperso da abordagem territorial que se confunde com o desenvolvimento econômico local (academia e organismos internacionais) e do ponto de vista metodológico, do instrumental operacional (obviamente guiado por referências presentes no mosaico) trazido das experiências de desenvolvimento local (apesar de não ser a mesma vertente do DLIS). Dito isto, reponho a percepção de que foi inovadora e se implementou como uma inovação incremental e processual (P.C.A., 2012).

O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.<sup>67</sup> Em países com as desigualdades regionais como o Brasil, a concentração de recursos segue uma polarização microrregional, onde vários municípios padecem de condições de oferecer serviços públicos de qualidade enquanto uns poucos absorvem os recursos e os custos, atendendo as populações de todo o entorno e mesmo mais distantes. Com a abordagem territorial, o planejamento dos investimentos públicos e privados pode considerar a redução de custos decorrentes da desconcentração e descentralização ao nível de municípios, dando maior racionalidade do ponto de vista do usuário, consumidor ou cliente.

Mas a abordagem territorial não significa apenas uma escala dos processos de desenvolvimento a ser considerada, ela implica também um determinado método para os favorecer. Nela, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável. Este é o principal legado da política pública de desenvolvimento territorial, a capacidade desenvolvida no coletivo de pensar, compreender e agir coordenadamente.

É assim que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais (SDT, 2005a).

Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social. Esses valores e resultados só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios. Além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento

---

67 Sobre a dimensão territorial e o debate sobre desenvolvimento ver entre outros Favareto et al (2005), Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial – Notas Conceituais, Metodologia e Resultados Iniciais. Plural/MTE/ESSP. São Paulo/Brasília, Abramovay, Ricardo (2003). O Capital Social dos Territórios – Repensando o Desenvolvimento Rural. In: Abramovay (2003). O Futuro das Regiões Rurais. Porto Alegre: ed. UFRGS.

como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território:

- a) Dimensão Econômica: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.
- b) Dimensão Sociocultural: maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.
- c) Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.
- d) Dimensão Ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a ideia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras.

## ***5 Gestão Territorial e Governança***

O sentido tradicional do termo “gestão” refere-se à suposta existência de uma organização, real ou virtual, que congrega pessoas, entidades e recursos, que interagem dentro de um determinado ambiente, compartilhando regras e objetivos. A “gestão territorial” geralmente é entendida como uma ação decorrente dos sistemas de “governança territorial” e segue alguns paradigmas de descentralização e de participação social na execução de políticas públicas, assim como da transparência e controle sobre as ações de interesse geral.

A “gestão territorial” refere-se, também por tradição, ao exercício da soberania em seu território por parte do Estado-nação. Também é idealizada segundo um referencial político geralmente previsto na legislação que regula as relações do Estado – sociedade, mas também na idealização dos papéis que lhes cabem, segundo as tendências ditadas pelo poder hegemônico e pelas ações coletivas que buscam alterar as relações de poder.

Na sua concepção mais atual, a “gestão territorial” tem o sentido de ordenar os papéis dos atores na gestão dos processos de desenvolvimento, promovendo a articulação de instrumentos públicos e privados, mediando conflitos de interesses, promovendo a divulgação sobre os projetos em andamento, influenciando, assim, na distribuição e uso do poder no âmbito de um dado território, objeto de intervenção de uma ação pública.

Em Portugal, a “gestão territorial” é objeto de regulação através da Lei de Bases do Ordenamento do Território de 1998 e diplomas complementares, abordando os diversos instrumentos de planejamento previstos, as suas características e articulação no quadro do sistema de “gestão territorial” (CANCELA D'ABREU & ESPENICA, 2001).

Segundo Papudo:

*O Sistema de Gestão Territorial (SGT), tal como se encontra atualmente estatuído, é a base da política de ordenamento do território, abrangendo três âmbitos: nacional, regional e municipal. A este grupo de escalas de análise, é possível, ainda, adicionar um quarto, o europeu. Quanto às categorias de instrumentos previstas, este sistema é servido por quatro: Desenvolvimento territorial; Planeamento territorial; Política setorial; Natureza espacial. (PAPUDO, 2007)*

Para a agência de cooperação internacional do Chile, a “gestão territorial” é um dos componentes dos planos de melhoramento da gestão pública, segundo o texto a seguir:

*Dentro del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), se encuentra el Sistema Gestión Territorial que está inserto en el área de Planificación, Control de Gestión. Este sistema se propone como objetivo incorporar en los productos, bienes y servicios que entregan las instituciones la perspectiva territorial, por lo tanto, lo que se espera es que los servicios públicos operen con procesos integrados territorialmente que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones en la entrega de sus productos. En palabras simples Gestión Territorial significa poner en sintonía las demandas de los habitantes de determinados territorios con una oferta pública diversa y articulada de productos, bienes y servicios (AgCI CHILE, 2011).*

No Brasil verifica-se que a “gestão territorial” pode objetivar a reconversão de áreas de baixo potencial econômico em áreas de alta produtividade,<sup>68</sup> através da aplicação de capitais, conhecimentos e inovações na modernização de atividades econômicas, bem como a articulação de territórios reconvertidos a outras escalas territoriais locais e globais. Aqui a “gestão territorial” tem objetivos de viabilizar a intensificação do capital e dos recursos territoriais.

Em outro caso se verifica o uso de unidades de conservação (UCs) como mecanismos de “gestão territorial” para proteger os recursos naturais que restaram ao país após um intenso processo de depleção.<sup>69</sup> É a “gestão territorial” servindo à preservação da biodiversidade. Como ilustração das escalas em que se dá a “gestão territorial”, verifica-se a existência de territórios globalizados construídos por megacadeias de produção, logística e consumo de commodities, que necessitam desenvolver instrumentos e processos de “gestão territorial” do global ao local para garantir a competitividade do sistema.<sup>70</sup>

No âmbito das empresas, a gestão se converteu em um dos principais focos do aumento da competitividade, estabelecendo condições capazes de interferir no desempenho de uma organização privada de sentido capitalista. A gestão aplica-se a todas as áreas de ação das empresas privadas, inclusive na gestão de territórios que representem suas fontes de insumos ou mercados dos seus produtos.

---

68 <http://www.sae.gov.br/site/?p=6798>

69 <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/tp/article/view/1187>

70 [http://www.pucsp.br/artecidade/ciac/gestao\\_territorio.pdf](http://www.pucsp.br/artecidade/ciac/gestao_territorio.pdf)

A “gestão territorial” refere-se aos processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial, sobre a apropriação e uso dos territórios (DALLABRIDA, 2007). Aqui a “gestão territorial” aparece como processo de governança pública.

A “gestão territorial” pode ter também o objetivo de controle sobre fluxos e mobilidade em regiões sensíveis. Na faixa de fronteira do Brasil ocorrem intensas trocas comerciais e necessita um monitoramento mais eficaz, coordenado entre os vários países. O governo brasileiro está organizando um sistema cartográfico que controlará o uso e ocupação das terras na região e necessita de um sistema de “gestão territorial” que possa apoiar o planejamento das ações de prevenção e fiscalização sanitária na faixa de fronteira.<sup>71</sup>

No nível do planejamento nacional, o governo brasileiro está realizando uma gradual mudança nos paradigmas para orientar seus investimentos estratégicos, introduzindo uma dimensão territorial no planejamento e gestão de algumas políticas públicas territorializadas, definindo novas regiões de planejamento e gestão, levando em conta múltiplas dimensões do desenvolvimento e adaptando as ações públicas às demandas dessa realidade diversa.<sup>72</sup>

Na sondagem realizada para este estudo, verificou-se que as formas assumidas pela “gestão territorial” estão em sintonia com objetivos definidos pelas relações de poder, no contexto de processos de planejamento estratégico realizados por governos, por organizações sociais ou por corporações econômicas.

Neste momento nosso maior interesse reside no campo das políticas públicas onde, com maior frequência, são encontradas políticas de ordenamento para o uso dos recursos territoriais; políticas para a execução de ações típicas de governo, tais como atenção à saúde, educação e infraestrutura pública; políticas de incentivo ao desenvolvimento equilibrado do território; e políticas de promoção da descentralização e da desconcentração de ações e de poder. Com frequência, em se tratando de ações governamentais, estes objetivos estão combinados em sistemas de governança que orientam a “gestão territorial”.

Sistemas de governança são referências importantes para o avanço nas relações Estado – Sociedade com a perspectiva de ampliar a esfera política e as práticas democráticas, ultrapassando os limites de um regime político que contemple apenas eleições periódicas nos diversos níveis de poder ou que as iniciativas e responsabilidades pelo desenvolvimento repousem somente nos ombros do governo. O aprofundamento da democracia requer, dentre outros, uma mais ampla e qualificada participação social.

---

71 <http://www.sgtdefesaagro.cnpem.embrapa.br/conteudo/apresentacao.htm>

72 O que implica o reestudo das dinâmicas territoriais e a adoção de uma espacialização sub-regional policêntrica que corresponderia, cada uma, a territórios mais homogêneos com sistemas de governança que ampliariam a participação e o controle social sobre as políticas públicas.

Esta questão assume um caráter primordial em regiões com pouca tradição em ações coletivas, com organizações sociais menos estruturadas e institucionalidades pouco participativas inseridas em esquemas de governança que não favorecem a participação social. A abordagem territorial na construção e implantação de políticas públicas requer a participação ativa da sociedade, pois este é o mecanismo mais importante no esforço de aprofundamento democrático e expansão da cidadania.

A ampliação e qualificação da participação social são possíveis de ser incrementada através de iniciativas e ações coletivas conduzidas pela própria sociedade, mas que precisa ser estimulada e apoiada para mobilizar-se. O desenvolvimento equilibrado requer que, em regiões de menor dinamismo social, as políticas públicas sejam também instrumentos de apoio à participação social, estabelecendo relações afirmativas com os diversos segmentos sociais. Supõe-se que esse processo ensejará o aperfeiçoamento das organizações sociais existentes, a criação de outras e o aumento da capacidade de ação política de diversos atores sociais.

A abordagem territorial do desenvolvimento é um conceito inovador que ressalta a importância do protagonismo social na gestão do território e não apenas a limitada participação social adotada por governos no âmbito de reformas administrativas conservadoras que legitimam sistemas de poder e dominação. Este protagonismo deve destacar a importância da intervenção em todos os momentos de concepção, execução e controle da execução dos projetos territoriais que articulam políticas públicas e demandas sociais.

Especialmente quando os processos de desenvolvimento territorial incluem segmentos sociais excluídos, a abordagem territorial assume um crucial papel de mediadora entre realidades diferentes, onde a participação social desempenha importante função de aprendizagem política, conquista da cidadania e acesso a recursos.

A participação social qualificada pela boa aprendizagem não atua apenas na dimensão “poder” da política. Ela torna-se mais e mais capaz de encontrar soluções inovadoras para os problemas existentes, de ampliar a mobilização e a inclusão social, de articular diversas políticas em projetos de complexa arquitetura institucional e econômica. Para afirmar a prioridade conferida à participação ativa e equitativa da sociedade na discussão e deliberação de assuntos de interesse do desenvolvimento territorial, o modelo de governança proposto foi denominado de “gestão social”, pois guarda características diferenciadas em relação às várias formas vistas de “gestão territorial”.

A “gestão social” corresponde principalmente ao complexo processo participativo e democrático de reconhecimento da identidade, denominação e limites do território; da mobilização, constituição e funcionamento do espaço público de participação; e da construção compartilhada de uma visão de futuro projetada na forma de um plano de desenvolvimento territorial. Sobre esta base institucional geral apoia-se a proposta de governança para a iniciativa de desenvolvimento territorial no Brasil.

Apoiar a ação e fortalecimento das organizações sociais que atuam nos territórios é fundamental para que se amplie a formação de redes sociais e que estas sejam capazes de bem representar interesses perante os espaços públicos do território, promover a articulação entre atores e instituições, apoiar a realização de projetos fundamentais para a redução de desigualdades, o que significa, nestes casos, promover o desenvolvimento sustentável.

A “gestão social” do território é um sistema de governança que se recomenda venha a ser adotado pela instância participativa, espaço público ou arena de representação social, que enfatiza a importância do desenvolvimento social e político de frações sociais sistematicamente subordinadas a sistemas centralizados, autoritários em uma cultura política que prioriza o favorecimento e o clientelismo eleitoral.

O desenho institucional, o sistema representativo e o processo de gestão constituem alguns importantes aspectos da “gestão social” (governança) do território, dependendo, para sua constituição e observadas questões legais, de decisões tomadas no âmbito da instância participativa territorial, através de procedimentos comunicativos, deliberativos e democráticos nos quais a argumentação lógica deve ser o eixo para a construção de pactos e obtenção de apoio às reivindicações.

A qualificação da participação social depende, dentre outros, do nível de experiência anterior dos representantes, do apoio técnico e comunicativo da organização representada e da instância de participação, e dos incentivos aportados à participação da base social através de representantes democraticamente escolhidos. A melhor qualidade da representação social deverá permitir uma participação mais relevante nos processos de decisão, o aprimoramento das falas, análises e propostas, bem como a facilitação das articulações institucionais e políticas em torno de interesses comuns.

Ressalte-se que a opção por modelos processuais que agem principalmente no nível cognitivo dos atores, implica em desenvolver estratégias deliberadas, planejadas e conduzidas para estes objetivos, que devem ser incorporadas ao sistema de governança via mecanismos de “gestão social” do território.

Na construção da política de desenvolvimento territorial no Brasil foram estabelecidos mecanismos que configuram conjuntamente a “gestão social” e a “gestão territorial”. Os procedimentos constitutivos para incorporação de um dado território na política de desenvolvimento territorial procura mobilizar os atores sociais através de um processo complexo de informação, capacitação, articulação e deliberação onde se constrói um plano de desenvolvimento territorial, empregando metodologia construtivista.

Dois requisitos são necessários para que um verdadeiro processo de “gestão social”, nos termos acima definidos, ocorra. Em primeiro lugar, é preciso um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa, o que permite redefinir formas de organização social e estabelecer novas relações entre o político, o social e o econômico, numa perspectiva de sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade. Em segundo lugar, é preciso desenhar ações que conduzam ao empoderamento da sociedade, com a formulação de compromissos entre o público e o privado, entre agentes já constituídos e plenamente inseridos nas dinâmicas de desenvolvimento e os agentes marginalizados e com dificuldade de acesso às arenas decisórias.

A base pedagógica da política, como mencionado, consiste em estimular a participação na “gestão social” do território, promovendo a superação de processos assistencialistas pelo diálogo, onde objetivos, produtos e resultados são estabelecidos e compartilhados pela coletividade. Participar da gestão é principalmente contribuir para o processo de decisão sobre as questões estratégicas do desenvolvimento, pois é nele que o indivíduo reforça sua autoestima, posicionando-se como sujeito, vivenciando uma dimensão essencial da cidadania.



Os processos participativos têm como característica fundamental a reflexão sobre a prática social, pois é a partir dela que indivíduos, organizações e comunidades adquirem novos conhecimentos válidos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-la. Esta é uma perspectiva emancipadora da participação, que envolve um contínuo reposicionamento dos atores, especialmente quanto aos poderes antes concentrados nos agentes governamentais, que devem ser passados aos atores sociais à medida que estes adquiram competências pessoais e institucionais relevantes.

Ao vivenciar o processo de “gestão social” do território, um conjunto de relações e interações ocorre entre homens, mulheres, artesãos, agricultores familiares, empresários, jovens, estudantes, prestadores de serviços, funcionários públicos, pessoas e grupos sociais não organizados, e destes com o trabalho produtivo. As interações geram condições para uma relação dialógica entre os sujeitos do processo de desenvolvimento, a partir da qual se conhece a situação presente e futura, a visão de mundo, a revisão de valores, o nível de crítica, as tradições e a cultura das pessoas e dos atores sociais, possibilitando uma reflexão e uma transformação significativa.

No desenvolvimento territorial, os sucessivos estágios de autonomia da sociedade local na determinação dos rumos de seu futuro devem ser alcançados através da intensificação da solidariedade, da cooperação, da confiança, da comunicação, da participação e da corresponsabilidade entre os atores, tornando o próprio território um ator coletivo do seu desenvolvimento.

Para ser aplicada à prática do desenvolvimento dos territórios rurais, a “gestão social” não pode, portanto, ter como horizonte único a participação formal. Se for verdade que a participação é uma condição incontornável para o estabelecimento de verdadeiros processos de desenvolvimento rural sustentável, é igualmente verdade que ela precisa se dar de certa maneira e, mais que isso, envolver preocupações e entraves que vão além da abertura de espaços para a concertação social. Sobre a maneira pela qual esta participação precisa ocorrer, o fundamental é que ela não se restrinja aos mecanismos formais de consulta e fiscalização que marcaram muitas das experiências recentes.

É preciso, como já foi dito, que se crie uma situação onde os agentes públicos e privados possam efetivamente decidir sobre o rumo e sobre as formas de aplicação de recursos. Sobre as preocupações e entraves, o horizonte deve ser a dinamização do território e a melhoria da qualidade de vida de sua população.

A “gestão social”, como se pretende no programa de desenvolvimento dos territórios é algo que faz parte das aspirações dos movimentos sociais, pois adota várias ideias que os mesmos defendem sobre o governo e seus representantes, especialmente sobre a insuficiência da representação partidária como única via de exercício do poder democrático. Contudo, as partidarizações das organizações sociais podem trazer a um paradoxo qual seja o de que, uma vez no poder, o partido apoiado, e até constituído, pelas organizações, pode voltar-se contra a “gestão social”, limitando-a tanto quanto antes se opunha, restringindo os círculos de efetiva auscultação dos interesses a uns poucos que aceitem reduzir exigências para ter acesso à partilha do poder. Portanto não há porque ser demasiadamente idealista e nutrir esperanças de que as mudanças virão de um dia a outro, pois o acesso ao poder é regulado, de fato, por aqueles que o detêm. Assim, o que poderá facilitar o difícil processo serão as mudanças institucionais e a ampliação da educação política, o que se faz tanto pelo lado conceitual quanto prático.

A participação social continua sendo a principal forma de atuar no espaço de poder de maneira a estimular a cidadania, que continua vigente após o ato da eleição, não sendo favor de nenhum poderoso servir o cidadão dos direitos que lhe são atribuídos pelas instituições democráticas. Contudo, no espaço rural, onde a comunicação local entre as pessoas e pequenos grupos se processa de forma adaptada aos costumes e métodos tradicionais, onde o rural profundo não acessa meios de comunicação local e não acompanha temas de interesse pessoal ou coletivo, a participação social abre novos canais de expressão do poder popular ampliando o alcance da cidadania.

O processo de “gestão social”, associada aos espaços públicos e à participação popular segue neste caminho e teve destaque na formulação do PRONAT, pois é tida como a forma mais efetiva de ampliar a inclusão, aumentar o nível de articulação de políticas públicas com as demandas sociais e de garantir transparência aos processos de gestão pública.

O apoio à “gestão social” é um dos objetivos específicos do programa:

*“Objetivos específicos: [...] Promover e apoiar: [...] O planejamento e a “gestão social” dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social. ” [...] (SDT, 2005 b, p. 7)*

No item dos “conceitos fundamentais” a “gestão social” é definida como:

*Por “gestão social”, entende-se o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. “Gestão social” implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território (SDT, 2005 b, p. 10).*

Já o conceito de “gestão territorial” não aparece explicitamente da mesma forma, mas como uma atividade onde são descritos os instrumentos para o planejamento e a gestão territorial que nomeia como o plano territorial de desenvolvimento rural sustentável e os projetos específicos dos territórios. O primeiro tem um caráter estratégico, amplo, integrador de diversos setores e políticas, semelhante a um acordo geral. Os segundos são projetos setoriais a serem concebidos pelos territórios para captar apoio técnico, financiamento e outros recursos, junto às diversas áreas do governo e, assim, viabilizar a implantação do plano territorial.

Posteriormente o sentido de “gestão territorial” passou a sobressair mais do que a “gestão social”. Isso aconteceu mais claramente na publicação “Identidade e Território”, de Rafael Echeverri, editado pelo IICA e pela SDT/MDA. Nele surge um marco institucional para a “gestão territorial”, explicando em que consiste “o enfoque territorial do MDA” e, ainda, mencionando outros ministérios que desenvolviam políticas territoriais. A seguir aparece a “gestão social” como uma estratégia dos “territórios de identidade”, onde se abordam diversos instrumentos e momentos do chamado “ciclo de gestão”.

Menos por representar uma redução da importância da “gestão social” e mais por exprimir o avanço da estratégia territorial em várias políticas públicas, mesmo fora do Brasil, o que se discute atualmente é a “gestão territorial” compreendida de maneira mais ampliada, abrangendo processos de ordenamento e de desenvolvimento territoriais, incluídas aí as etapas de planejamento, institucionalização e a participação social, como também intervenções diretas na construção de infraestruturas e de investimentos sociais.

Em boa parte da América Latina, os governos democráticos que sucederam os períodos ditatoriais encontraram sociedades pouco participantes devido à sistemática opressão havida sobre as organizações sociais atemorizadas pelo autoritarismo e opressão dos governos anteriores e tinham temor de participar de organizações sociais. Nesse período de recriação democrática dos Estados, verificou-se um grande crescimento em número de organizações sociais, a maioria organizações não governamentais que se propunham a organizar segmentos sociais para que, através de ações coletivas, fossem conquistados direitos e recursos que permitissem o desenvolvimento de iniciativas de seu interesse.

Foi uma fase em que havia forte sentimento de desconfiança da sociedade em relação aos governos devido aos mesmos apresentarem uma tendência a retomar as práticas da cultura política tradicional, cooptando e fidelizando lideranças sociais através do favorecimento na distribuição de recursos públicos e de ações governamentais. Somente quando lideranças populares lograram ascender a posições de poder, com isso influenciando na relação do Estado com a sociedade, as organizações sociais passaram a adotar uma postura mais colaborativa com os governos, bem como estes se apresentavam mais permeáveis aos pleitos dos diversos segmentos sociais anteriormente excluídos.

Diversos processos de organização social enfatizavam o caráter centralizador e elitista dos governos e pregavam voltar as costas aos agentes governamentais, tratando-os como inimigos. Pregava-se mesmo um afastamento da sociedade explícita aberta. Considerando-se que, em geral, a participação social se dá de forma restrita, muitas vezes subordinada aos mecanismos de dominação enraizados na cultura política prevalecente, é importante que os sistemas de governança adotados sejam capazes de estimular a participação social através de estratégias de aprendizagem política, de construção negociada de propostas, de resolução de conflitos e, por conseguinte, de celebração de alianças estratégicas, que acionem mecanismos de impulsão das forças sociais para o desenvolvimento territorial.

Para caracterizar a importância que se deve dar à participação social na “gestão territorial”, em vários estudos, propostas e esquemas de governança encontra-se a expressão “gestão social” (do território, do programa ou do desenvolvimento), com o sentido específico de ressaltar a importância de as organizações sociais assumirem maior parcela de responsabilidade no processo de decisão, detendo maior poder na “gestão territorial”, especialmente quando o objetivo seja o de promover o desenvolvimento sustentável. Assim, admite-se que a sociedade civil de um território seja efetivamente, uma das fontes de poder nos processos de governança global.

O projeto de uma política pública de desenvolvimento rural com abordagem territorial, elaborado pelo governo brasileiro em 2003, teve a explícita intenção de influir no equilíbrio de poder em unidades territoriais que apresentavam certas características.<sup>73</sup> O meio de alterar a distribuição de poder adotado pelo programa que operava a política foi o da participação social no processo de decisão sobre a alocação de recursos em projetos de desenvolvimento rural de interesse de uma ampla parcela da população denominada, genericamente, “agricultora familiar”.

Em uma compreensão ampliada o programa de desenvolvimento territorial do Brasil adota a forma de “gestão social”, mas também menciona “gestão do desenvolvimento territorial”, “gestão das políticas de desenvolvimento” e “gestão territorial”. O conceito que propõe para a “gestão social” mostra a intenção de um maior engajamento dos atores sociais nos processos de decisão.

Em uma dimensão ainda mais ampla, a “gestão social” é considerada um processo capaz de promover a participação social nas decisões estratégicas, favorecendo a inclusão, reforçando a autoestima e permitindo a vivência da cidadania (SDT, 2005 c).

Por “gestão social”, entende-se o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas também, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e de recursos territoriais até o acompanhamento da execução das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. A “gestão social” implica em administrar as energias postas a serviço de um acordo transcrito em objetivos, metas, procedimentos e recursos no plano territorial de desenvolvimento e, principalmente, administrar os conflitos que frequentemente conspiram para dificultar os consensos e a cooperação entre os atores e destes com os governos.

Trata-se de uma ideia que pretende ir além das duas modalidades de gestão que tem orientado a formatação de políticas públicas para o desenvolvimento. Através da prática da “gestão social”, há uma clara contraposição à lógica vertical e descendente de planejamento, onde cabe às instâncias centrais de governo o desenho das iniciativas, e à população local o envolvimento em sua execução. Ao contrário, aqui a primazia cabe aos processos ascendentes, com claro protagonismo dos agentes locais. Em segundo lugar, a ideia de “gestão social” vai além da concepção de participação como mero instrumento de fiscalização da aplicação de recursos, que orienta muitas das atribuições estabelecidas para conselhos e fóruns locais.

O que se pretende, em suma, é que as forças sociais dos territórios desempenhem, em processos concentrados de organização dos fatores locais, o mesmo papel de destaque que elas têm na vida real desses espaços. O elemento crucial dessa concepção está na afirmação de que, sem o envolvimento pleno e ativo dessas forças sociais, qualquer iniciativa voltada para a promoção do desenvolvimento irá sofrer problemas de aderência ao cotidiano das pessoas, das instituições, das economias locais.

---

73 Tais como “ruralidade”, concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, organizações sociais,

É por isso que a “gestão social” se constitui num referencial incontornável para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento sustentável.

Os processos de “gestão social” precisam, para tanto, se apoiar no capital social dos territórios, nos laços de identidade, de confiança e de colaboração que há entre as forças locais. E, onde isso é frágil ou não existe, é preciso criar espaços e condições para gerar o aprendizado e o esforço de identificação de complementaridades capazes de pôr em diálogo os diferentes agentes, fazer confluir suas perspectivas individuais, tatear e construir convergências onde há isolamento e fragmentação, formar esse capital social, enfim.

Essas relações devem, gradativamente, evoluir para a formação de arranjos entre grupos, organizações e instituições (os arranjos institucionais), e para espaços cada vez mais estáveis e institucionalizados através de concertação, como fóruns, consórcios e outras institucionalidades locais. Isso é importante para galvanizar e sedimentar os avanços alcançados e para conferir um maior grau de organização dessas forças locais na gestão das políticas e dos processos de desenvolvimento. A experiência recente no Brasil e em outros países do mundo tem demonstrado que essa é a melhor maneira de ampliar a eficácia e a eficiência de políticas públicas, de aproximar as demandas sociais dos investimentos governamentais, de estabelecer sinergias entre as iniciativas privadas e de Estado.<sup>74</sup>

Uma análise preliminar dos CODETER e da gestão que realizam foi feita em 2006 por M. Miná e A. Favareto, então consultores da SDT. Mesmo com as dificuldades de um sistema extremamente disperso e incompleto quanto à sua estruturação, foi realizado um estudo sobre este importante processo no âmbito do programa. O trabalho foi elaborado sobre as “fichas de caracterização dos colegiados”, que foram distribuídas a 94 dos 114 territórios constituídos mês julho daquele ano. Alguns dados são de interesse para este retrato da “gestão social” que aqui enfocamos.

Os Colegiados reúnem, em média, 43 membros, variando entre 12 e 171 membros relatados. Alguns Colegiados adotam a regra de terem sempre um representante de cada município, o que reduz o número de participantes e outros, de ampliar a participação estendendo-a a todas as organizações existentes, o que infla a quantidade de membros. Importante é analisarmos a representatividade dos membros dos colegiados, pois um dos fundamentos do desenvolvimento territorial é a intersectorialidade e a grande maioria dos CODETER congrega apenas agentes públicos e representantes dos agricultores familiares.

Quanto à paridade, representatividade, pluralidade e diversidade, as orientações do CONDRAF para constituição dos colegiados mencionam que ao menos 50% dos membros deverão ser representantes da Sociedade Civil. Não há orientação quanto ao tamanho dos colegiados nem quanto aos perfis dos seus membros. Orienta também que sejam observados os critérios de representatividade, pluralidade e diversidade.

---

74 Ver a respeito Dowbor, L. (1999). *Gestão Social e Transformação da Sociedade*. São Paulo.

Os dados coletados informam que, no geral, a presença da sociedade civil é superior aos representantes governamentais. Quanto à representatividade, os dados não foram suficientes para se concluir concretamente se cada segmento social está efetivamente representado, sendo provável que, devido às dificuldades conhecidas, apenas as faixas intermediárias estejam contempladas.

Quanto à diversidade ela é presente quanto aos movimentos representativos dos agricultores familiares, poucos têm representantes de organizações de mulheres rurais e apenas alguns têm jovens. As organizações indígenas e quilombolas, quando presentes, não parecem ter participação relevante nas articulações que orientam a destinação de projetos, o que pode indicar passividade na participação.

O grau de formalização das relações entre os membros do colegiado ainda era baixo, atingindo cerca de 25%, que dispunham de regimento interno. No entanto, a existência de formalização não indica uma maior dinâmica no funcionamento dos colegiados, pois existem casos que contrariam a linearidade desta suposição em ambas as categorias. Quanto à existência das instâncias conforme orientadas pelo programa, plenário, direção e núcleo técnico, a totalidade já formou as duas primeiras e cerca da metade formou a terceira. Este atraso decorre de dificuldades administrativas para repasse de recursos às entidades que prestam tais atendimentos aos colegiados.

No tocante às atividades típicas da “gestão social”, as articulações internas e externas ao colegiado, as informações ficaram bem aquém da realidade conhecida, o que pode ter acontecido por deficiência nas informações ou por eventual desatenção quanto aos processos articulatórios que ocorrem intra e extra colegiados, o que seria um sinal de deficiência de conhecimentos dos informantes.

Nota-se também certa deficiência quanto à criação de agendas próprias e a pautar assuntos gerados localmente. Na maioria dos casos as agendas são formuladas por necessidade de atendimento às demandas das entidades públicas e as pautas giram em torno na aprovação e encaminhamento de projetos para obtenção de recursos financeiros, negligenciando-se as oportunidades de aprofundamento de questões que perpassam os territórios e são de interesse geral.

A “gestão social” do desenvolvimento territorial é, antes de qualquer coisa, um processo de mudança paradigmática através do conhecimento. Enquanto tal, ele se desdobra em um conjunto de percursos de aprendizagem, denominados “macroprocessos”, que precisam ser trilhados e cujos limites, de um a outro, são muito tênues. Ademais, o caminho por estes macroprocessos não é linear. Ao contrário, seu encadeamento obedece mais à imagem de um ciclo contínuo e realimentador que precisa ser sistematicamente acompanhado e avaliado em seus objetivos e resultados obtidos.

Como se pode observar na figura a seguir, o ciclo envolve a sensibilização e a mobilização dos atores locais, avança pela construção da visão compartilhada de futuro e do diagnóstico participativo da situação nela envolvida, passa pelo planejamento e seu desdobramento em planos e projetos específicos, passa ainda pela articulação das políticas e instrumentos necessários para dar vida a este plano, e alcança finalmente os momentos de monitoramento e avaliação, os quais, por sua vez, sempre irão ensejar a atualização daquela visão de futuro, os diagnósticos sobre seus entraves, e assim sucessivamente. Independente de por onde este desenho se inicie, o fundamental é que ele cumpra os três grandes percursos de aprendizagem que, enfim, conformam o ciclo

de “gestão social” das iniciativas de desenvolvimento dos territórios rurais: planejamento, organização e controle social.

Como se espera que tais práticas sejam contínuas e permanentes pretende-se que cada novo ciclo a ser experimentado:

- a) Mobilize novos atores;
- b) Permita diagnósticos mais acurados aproveitando melhor as potencialidades e oportunidades locais quer econômicas, políticas e organizacionais;
- c) Reúna condições de apontar soluções mais adequadas para enfrentar os problemas;
- d) Articule mais e melhor os atores e as políticas públicas, fortalecendo os arranjos institucionais;
- e) Aprimore o controle social do processo de desenvolvimento sustentável.

A ideia de “gestão social” sinaliza uma importante decisão de alterar o sentido único das decisões descendentes e centralizadas, onde o governo assume a liderança de processos de mudanças e reforça relações de dependência da população com os agentes públicos e esfera política. A proposição destes ciclos desloca a ênfase que na última década repousou sobre a gestão de contratos (decisões já tomadas) cujo aparente objetivo era o controle sobre as “organizações sociais” para a gestão de processos (decisões por tomar) onde são decididas prioridades, critérios e produtos a serem obtidos, qualificando o controle social das políticas públicas. Com isso, em vez de apenas ouvir a população em um processo consultivo, o programa de desenvolvimento territorial pretende apoiar processos de mobilização social onde este momento do planejamento continua sendo fundamental, mas aparece agora subordinado e vinculado a outros macroprocessos capazes de lhe conferir mais aderência às expectativas dos atores sociais<sup>75</sup>. Este objetivo aumenta a importância da formação cidadã e da aprendizagem coletiva, destacando o aspecto pedagógico do processo de mobilização do território, que passa a ter tanta importância quanto os projetos ou iniciativas efetivamente geradas.

Como os macroprocessos e a metodologia de implantação do ciclo de gestão social podem variar de território a território, dependendo do estágio de maturação da articulação entre seus agentes ou da experiência anterior das pessoas envolvidas, é bom sublinhar que o fundamental é reter quatro princípios contidos no desenho aqui proposto e que podem ser operacionalizados de formas e em etapas distintas. São eles:

---

75 Ver a avaliação dos planos municipais de desenvolvimento rural feita pelo Ibase (2001). A este respeito consultar também Abramovay (2003), em particular o artigo “Conselhos além dos limites”, e também vários dos artigos reunidos em Schneider et al (2004) e que tratam dos conselhos e dos planos de desenvolvimento, em particular Favareto & Demarco (2004) e Moruzzi Marques (2004).

- a) Participação: que deve ser sempre ativa e envolver todos os momentos da elaboração à gestão das iniciativas voltadas para o desenvolvimento territorial;
- b) Descentralização: como condição para que a gestão das políticas fique mais próxima do horizonte de intervenção dos agentes sociais do território e para que seus contornos se aproximem das demandas reais e da vida local;
- c) Democracia: como princípio básico a orientar todo o conjunto de ações e procedimentos envolvidos na “gestão social” do desenvolvimento territorial;
- d) Transparência: como elemento fundamental para gerar confiança, cooperação e aprendizado entre os agentes locais.

Nos anos 80, o conceito de participação iniciou um longo período de influência sobre o pensamento e a prática do desenvolvimento. Tentativas de promoção do desenvolvimento viam programas maciços de melhoria de estrutura física ou social fracassaram. No início dos anos 90 um grande número de agências bilaterais e multilaterais se convenceu de que somente uma reforma estrutural e uma distribuição mais equitativa do “poder” poderiam oferecer uma perspectiva de rompimento do ciclo de pobreza endêmica existente em grande parte do mundo (OAKLEY & CLAYTON, 2003). A questão do poder está no centro da luta pelo desenvolvimento que inclui combate à pobreza e às desigualdades.

A ideia de gestão social pressupõe a existência de atores sociais e de gestores públicos capazes de levar adiante as estratégias de concertação dos sistemas público e privado que convirja para um projeto comum para o futuro baseado na promoção dos valores de um território e na neutralização das barreiras e constrangimentos a que esse futuro se concretize. No entanto, as competências e habilidades demandadas por essa função nem sempre são dadas. Por isso, é preciso que o empoderamento dos atores e instituições seja uma preocupação presente.

O empoderamento da sociedade deve contribuir para que as novas institucionalidades sejam capazes de expressar formas mais avançadas e democráticas de governança e de governabilidade democrática, aperfeiçoando as relações vigentes entre o Estado e a sociedade, o que implica uma revisão dos papéis e outras responsabilidades, formalmente instituídas, enfatizando as convergências de interesses que conduzam à articulação de ações.

Contudo há que ter atenção ao uso do termo por organizações internacionais de promoção do desenvolvimento onde foi apropriado como uma forma de legitimação de práticas muito diversas, e não necessariamente “empoderadoras” como as propostas nos termos originais.

Assim, o empoderamento invocado pelos bancos e agências de desenvolvimento multilaterais e bilaterais, por diversos governos e também por ONGs, com muita frequência vem sendo usado principalmente como um instrumento de legitimação para continuar fazendo, em essência, o que antes eles faziam. Agora com um novo nome: empoderamento. Ou para controlar dentro dos marcos por eles estabelecido, o potencial de mudanças impresso originariamente nessas categorias e propostas inovadoras. Situação típica de transformismo (*gattopardismo*): apropriar-se e desvirtuar o novo, para



garantir a continuidade das práticas dominantes. Adaptando-se aos novos tempos, mudar “tudo” para não mudar nada (ROMANO, 2003).

Diante do que nos diz Romano, há que considerar que o “empoderamento” proposto para os colegiados territoriais tem uma dimensão muito pequena diante das reivindicações da sociedade mais organizada e ativa. Considerando-se também que uma das razões de ter sido proposta a abordagem territorial foi a de escapar do controle exercido pelas prefeituras sobre os conselhos municipais de desenvolvimento rural e, também, a impossibilidade de construir projetos mais ambiciosos diante da rarefação de recursos da maioria dos municípios do Nordeste, é de se esperar que pequenos avanços já tenham um grande significado.

Mas a experiência mais recente do “programa territórios da cidadania” mostra que o PRONAF Infraestrutura havia deixado de atrair os prefeitos pelos baixos recursos envolvidos, só tendo algum valor pela necessidade de manter a luta política local. E este foi um troféu cobiçado, cujo valor dependia dos referenciais da economia do próprio município. Quando da recriação do programa PROINFRA dentro do PRONAT, onde um só projeto passou a alcançar valores várias vezes superiores aos anteriores, os prefeitos passaram a ter mais interesse em participar dos colegiados, mas encontravam dificuldades em apoiar projetos que seriam implantados em outros municípios que não o que governavam, mesmo que eles considerassem a participação de vários municípios. Com o “programa territórios da cidadania” os prefeitos voltaram em massa aos colegiados e passaram a reivindicar ostensivamente mesmo os investimentos que já estavam destinados aos seus municípios para, em seguida, informar aos eleitores que havia conseguido recursos para alguma benfeitoria. Aí os valores totais chegavam a milhões de reais e não a algumas centenas. Aí então valia a pena participar.

Para uma ampla definição do significado de “governança” deve-se situá-la no campo das normativas das atividades sociais mediante o uso de diversas formas e mecanismos de regulação que vão desde decisões de vinculação coletiva até ações individuais descoordenadas, orientadas apenas pela racionalidade e por princípios e normas sociais. Na literatura de ciência política da década de 1950 e 1960, este problema teórico foi tratado em termos de “controle” e “regulação” por variantes da teoria de sistema (SCHNEIDER & BAUER, 2007).

No Brasil “governança”, no sentido de regulação social com objetivos de “governabilidade”, vincula-se à probabilidade normativa da realização de um “bom governo”, nos sentidos de estimular a participação, aplicar eficazmente os recursos recebidos, adotar inovações que ofereçam melhores serviços públicos, evitando as práticas políticas tradicionais como o clientelismo e a corrupção. A boa “governança” normativa seria, então, transformar os atos e as ações governamentais em ações públicas, realizados em ambientes públicos e articulando ações de governo

questionando a governança através da demarcação do alcance da governabilidade, imperando aí o consenso controlado.<sup>76</sup>

Os princípios de governança podem ser adaptados e aplicados ao mundo corporativo ou ao mundo estatal. No campo privado, a chamada “governança corporativa” envolve os atores que sustentam os diversos processos da organização e conglomerados, dentre eles, acionistas, colaboradores internos e externos, clientes e mesmo governo, quando aplicável. Portanto toda a cadeia da “indústria” passa a ser considerada nos processos decisórios da organização privada visando os objetivos próprios das empresas: acesso e domínio do mercado, criação de valor e liberalidade regulamentária.

No campo estatal, a chamada “governança pública” difere pela amplitude dos atores envolvidos e, mais substancialmente, pelos objetivos a serem alcançados. Na verdade, não existe um conceito único para a “governança pública” ou, talvez, ainda não se tenham encontrados pontos de convergência entre estilos de governo e setores que estruturam as relações de Estado – Sociedade. Segundo KISSLER & HEIDEMANN (2006), o que existe na chamada “governança pública” é uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. Ainda segundo os autores citados “pairam dúvidas não somente sobre as bases de cooperação entre esses atores, mas também sobre seus resultados”.

Bresser Pereira, o articulador da reforma da administração pública do Brasil nos anos 90, rejeita a avaliação que fazem os pensadores “de esquerda” sobre a reforma gerencialista defendida por ele, Bresser, quando ela se funda simplesmente no fato de esta reforma ter sido originalmente promovida por governos conservadores e neoliberais. Segundo Bresser, a gestão pública pode ser considerada como “um instrumento neutro que tanto pode ser usado por uma administração conservadora, que deseja dismantelar o Estado Social quanto por uma administração progressista que está preocupada com uma distribuição mais igualitária da renda na sociedade” (PEREIRA, 2007).

Klaus Frey defende a ideia da “governança interativa”, que interpreta a participação ampliada como estratégia político-administrativa de “governar” as interações por medidas estruturais e intencionais, para compreender a nova dinâmica da participação política na gestão urbana, situando-a no rol dos modelos emancipatórios de governança, diferentemente dos modelos propostos por organismos internacionais que propõem modelos denominados de “*good governance*”, mais próximos de modelos como o de “governança participativa” (GROTE & GBIKPI, 2002) ou “governança social negociada” (HIRST, 2000), que salientam a importância da governança “como uma fonte de novos experimentos na prática democrática” [ (HIRST, 2000, p. 19) *apud.* (FREY, 2004)].

---

76 Conf. Amélia Hamze de Castro- UNIFEB/CETEC e FISO. Disponível em 11/11/2012 no endereço

<http://educador.brasilecola.com/politica-educacional/governabilidade-governanca.htm>

Analisando a governança sob o prisma de políticas públicas em territórios locais/regionais, Oscar Rover empresta à “governança” o sentido de um processo da “constituição de uma instituição e de processos de gestão pública que integram governos com grupos e atores sociais para realizar a gestão de políticas, na qual se darão processos de negociação de interesses” (ROVER, 2011).

A questão da governança territorial é um tema importante para nos aproximarmos de uma forma abrangente da “gestão territorial”. A “gestão territorial” tem implicações diretas nos esquemas e mecanismos de governança territorial e com o próprio desenvolvimento territorial, mas são poucos os autores que têm se referido à governança na sua dimensão territorial, ou mais precisamente, na sua relação com o debate sobre desenvolvimento.

É importante notarmos que o termo “governança territorial” somente passa a fazer algum sentido após a década de 70, quando se esgota a capacidade do Estado de configurar-se como o “motor do desenvolvimento”, pois, até então, eram fundadas na sua análise que se estudavam as questões do desenvolvimento. Em alguns países latino-americanos, estes momentos podem ter ocorrido mais cedo e, em outros, mais tarde. Isso porque a adesão aos “consensos” celebrados com os organismos financeiros internacionais não se deu de forma simultânea e homogênea em toda a América Latina. As economias de maior tamanho, complexidade e dependência foram as primeiras a sentirem os efeitos das crises da dívida externa e também as primeiras a negociar as mudanças estruturais. De fato, o neoliberalismo<sup>77</sup> começou a ser aplicado na América Latina, pelo Chile de Pinochet, ainda nos anos 70, antes mesmo de M. Thatcher e R. Reagan o adotarem como inspiração para governos formalmente democráticos.

No Brasil este processo somente passou a estar presente nas agendas públicas após o final do governo militar, em 1985, os quais resistiram o quanto puderam para aceitar “acordos” que, segundo o entendimento nacionalista vigente, iriam “contra a soberania nacional”. De certa forma, estavam certos em sua análise. Os seus sucessores no Executivo renderam-se ideologicamente às racionalidades do “consenso”, no entanto, muitas medidas previstas não puderam ser tomadas, pois dependia de decisões do Legislativo que aguardava por uma nova Constituição para dar os rumos, o que somente viria a acontecer em 1988. Poucos meses depois de promulgada a Constituição, já em 1989, o Executivo apresentava o que viria a ser conhecida como a “operação desmonte” do Estado, este visto como o vilão dos problemas do país, quando uma série de extinções, fusões, descentralizações e delegações de responsabilidades foram efetivados em decorrência, segundo seus mentores, “da transferência de poder e de responsabilidades para os demais entes federativos, o que viria a reduzir significativamente os espaços de atuação do governo federal”.

Em 1989, no governo Sarney, propôs-se um conjunto de medidas a que se chamou deliberada mente de “Operação Desmonte”. Intentavam rever as atividades da União diante da transferência constitucional de enorme soma de recursos para estados e

---

77 Termo rejeitado pelos “liberais” que o consideram pejorativo sendo utilizado, principalmente, pelos críticos da corrente de pensamento e ideologia representada pelo “liberalismo” no contexto dos anos 70.

municípios. Poucas foram aprovadas, mas na prática acabaram vingando (NÓBREGA, 2011). Aí então, passou a fazer sentido tratar-se de “governança”, pois as disposições constitucionais determinavam alterações na ordem de poder entre os entes federativos e, timidamente, entre o Estado e a sociedade civil. Foi o momento de o “estado desenvolvimentista” dar lugar à participação social e, assim, tratar de “governança”.

Os estudos mais antigos dentre os que viriam a conformar as várias abordagens sobre territorialização do desenvolvimento nos remetem ao já distante século XIX, quando Marshall (1891) analisou a noção de distrito industrial. Nela o autor abordou o fenômeno ligado à concentração de empresas especializadas em um dado setor produtivo em certas regiões da Inglaterra, onde constatou que laços de solidariedade possibilitavam um nível de cooperação entre as empresas que, assim, incorporavam às suas capacidades, uma “economia externa” que as tornava mais produtivas, competitivas e inovadoras. Essas “externalidades” não surgiam diretamente das empresas, mas eram condições do ramo empresarial aportadas pelo território. Esse ambiente favorecia o conjunto de empresas e o próprio território, combinando a disponibilidade de recursos humanos educados e capacitados com o fluxo de informações e competências, favorecidas pelas condições de proximidade e de coesão social.

A noção colocada por Marshall foi atualizada e aprofundada nos estudos levados a efeito sobre a Terceira Itália durante a década de 70. Suas ideias foram retomadas em outros trabalhos e estudos<sup>78</sup>, exercendo grande influência na formulação de noções contemporâneas sobre desenvolvimento local e regional como, por exemplo, a dos sistemas locais de produção, clusters e arranjos produtivos locais (DALLABRIDA, 2007).

Segundo Beduschi e Abramovay (2003), o maior desafio do planejamento brasileiro consiste em passar de uma lógica de repartição setorial de recursos e de demanda “de balcão” para uma lógica territorial e de projetos. Mencionam os autores que, durante a década de 90, foram feitos esforços governamentais para superar esse óbice e implantar modelos de programas que considerassem recortes territoriais diferentes da divisão normativa político-administrativa do país. Os autores destacam a importância da “gestão social” de iniciativa governamental, através de políticas públicas que fortaleçam as oportunidades de desenvolvimento. Mas ressaltam a falta de institucionalidades capazes de aproximar diversos atores, articulando as políticas de desenvolvimento de regiões interioranas com a mobilização de recursos locais.

No mesmo sentido Dallabrida (2007, pp. 2-3), ressalta que a ausência de uma institucionalidade voltada à articulação localizada de atores diversos e a dissociação entre políticas de desenvolvimento e a mobilização de recursos locais, se opõem à territorialização do processo de desenvolvimento. O autor correlaciona a questão da ampliação prática democrática com a “gestão territorial” operada a partir de “estruturas de governança”, pois esta seria mais adequada a “associar democracia representativa

---

78 Como Bagnasco (1977/1988), Becattini (1987/1989), Garofoli (1986), Sengenberger e Pyke (1991)

com democracia deliberativa”, conforme defendido por diversos autores, que cita em seu trabalho.

Contudo, Dallabrida (2007, p. 4) adverte para a existência de riscos inerentes à democracia deliberativa quando ela se faz de maneira ineficaz, tais como o de reforçar possibilidades corporativas e dificultar o alcance de consensos, no contexto necessário de relações de igualdade entre os atores sociais, pode levar a não se discutir a própria desigualdade que caracteriza os espaços públicos plurais, pode favorecer ações de cooptação de setores da sociedade civil pelo aparato estatal, obrigando que ela se posicione autônoma e forte, para preservar sua identidade e garantir que os atores vejam seus interesses contemplados na administração negociada de seus conflitos, no processo de formação da agenda pública.

Abramovay chama a atenção para o fato de que os territórios são bem mais do que

*“(...) um conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas” que funcionam como incentivo à instalação de empresas. Os territórios são constituídos também por “laços informais, por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que moldam uma personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais”. (2003A)*

Strom e Müller (1999) definem governança como processos de interação entre atores estratégicos. Atores estratégicos ou relevantes são os que contam com recursos de poder suficiente para impedir ou perturbar o funcionamento das regras ou procedimentos de tomada de decisão e de solução de conflitos coletivos (COPPEDGE, 1996). Quer dizer, são atores com poder de veto sobre uma determinada política, conforme citado em Dallabrida (2007). Segundo Dallabrida (cit., p. 5), Kooiman (2004) refere-se aos processos de governança como formas de governo interativo ou sociopolítico, ou seja, acordos estabelecidos entre atores públicos e privados com o fim de resolver problemas e criar oportunidades. Tais processos de governança, segundo o autor, resultam de cadeias de interação e/ou interdependência, cada vez mais institucionalizadas. Complementando, Milani & Solinís (2002) afirmam que o termo governança pode ser definido, genericamente, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo. Ainda Dallabrida (2007, p. 5) define a governança territorial como o “as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos de interesse público a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

Já o termo sistema de governança territorial, pode ser utilizado para referir-se ao conjunto de estruturas em rede, através das quais os atores/agentes e organizações/instituições territoriais atuam no planejamento e consecução das ações voltadas à “gestão territorial”. Ao aceitar o conceito de governança territorial proposto por Dallabrida (2007, p. 5), admite-se que a sociedade civil de um território ou região seja uma das fontes de poder nos processos de governança global e isso implica na necessidade de estruturação de um sistema de governança, não só territorial, mas também global, em que a sociedade tenha vez e voz, o que exige avanços radicais.

No caso brasileiro, a territorialização da governança ligada ao processo de descentralização e de desconcentração administrativa considerou o município como o seu “local” por excelência e, devido à confluência entre o projeto neoliberal de um lado

e o projeto democratizante de outro (DAGNINO, 2004, p. 195) acima mencionada, produziu uma proliferação concomitante, nos municípios, tanto de espaços públicos de participação como de políticas públicas fragmentadas (LEITE & alii., 2009, p. 3).

Provavelmente este fato trouxe dificuldades adicionais ao processo de territorialização da governança, pois é principalmente nos municípios que se encontram as bases políticas das tradicionais oligarquias, que comandam esquemas bem consolidados de clientelismo político, onde o apoio dos líderes municipais nas eleições estaduais e federais geram propostas de emendas parlamentares aos orçamentos do estado ou da União em favor dos municípios.

No desenvolvimento territorial, as estratégias de governança apostam na capacidade dos espaços públicos conduzirem à construção de acordos entre os atores governamentais e os atores da sociedade civil. A prefeitura municipal e a câmara de vereadores são as estruturas políticas alvos das ações de cooptação e clientelismo dos parlamentares das esferas estaduais e federal, em busca dos votos canalizados pelos prefeitos e vereadores. Portanto, a luta política, mesmo desenvolvida em diversas instâncias do poder, é no município que, mais frequentemente, as lideranças enfrentam-se a cada dois anos, o que colabora para a manutenção das divergências e reduz as possibilidades de espaços democráticos plurais serem o local preferencial para a redução das tensões e a celebração de acordos em assuntos que implicam em possibilidade de conflitos de interesses.

O reconhecimento de que a construção de uma institucionalidade democrática é bastante conflitiva, e de que o território não é simplesmente um espaço social onde a “harmonia” política, gerencial e social pode ser mais facilmente obtida – como algumas abordagens parecem sugerir - remete para a questão fundamental da necessidade de construção hegemônica no território e de existência de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados por atores do Estado e da sociedade civil. Sem esse esforço, dificilmente a tensão – existente em todos os espaços públicos - entre gestão e democratização será canalizada de forma positiva, e as oportunidades de articulação de diferentes instituições e políticas públicas serão consideravelmente estreitadas [(Dagnino, 2002; Delgado e Limonicic, 2004) *apud.* (LEITE & alii., 2009)].

Com as críticas e propostas postas à ideia de tratar a estratégia de desenvolvimento territorial como um esquema de governança vocacionada à resolução de conflitos e à celebração de consensos, deduz-se que o êxito dos esquemas de governança depende, em grande medida, da natureza aglutinadora dos projetos políticos que estejam em jogo e das correlações de poder que permitam a formação de uma hegemonia capaz de conduzir as articulações necessárias à formação dos arranjos políticos-institucionais que ordenarão a distribuição de poder dentre os atores do processo de decisão na esfera pública, definindo, assim, o que fazer.

## CAPÍTULO III: ALGUMAS REFERÊNCIAS EMPÍRICAS

### *1 A Transição Política*

Mesmo reconhecendo que, talvez, a agenda do Estado seja determinada por um misto entre as pressões dos agricultores e as inspirações captadas a partir dos mediadores, uma análise acurada de como este processo tem sido construído mostra que, no final, a balança acaba pendendo para um lado. É por isto que se sustenta que a agenda de questões que informam as políticas de desenvolvimento rural do Estado brasileiro nos últimos 15 anos tem sido fortemente permeada pelas ideias e propostas colhidas pelos formuladores de políticas (*police makers*) junto aos estudiosos e mediadores, que têm exercido uma influência decisiva. Por esta razão, torna-se fundamental conhecer quem são os principais interlocutores do Estado, quais são as bases teóricas de seu pensamento e qual é seu entendimento sobre o desenvolvimento rural no Brasil (SCHNEIDER S. , 2008).

A ideia do desenvolvimento territorial como uma estratégia para melhorar a efetividade de processos de desenvolvimento rural partiu de um grupo de organizações sociais, de alguns setores do governo e de um grupo de pesquisadores e professores que atuavam no campo da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. De fato, o que se buscava era algo que representasse a ampliação e consolidação de um “projeto alternativo” da CONTAG que tinha como ponto central o fortalecimento da agricultura familiar e o PRONAF, enquanto política de fomento a este projeto e conferindo-lhe uma dimensão espacial.

A agricultura familiar ocupava o centro das questões que interpelavam as razões pelas quais a pobreza vinha aumentando no campo e nas cidades sem que houvesse uma proposta de política pública que lograsse alcançar, de fato, a maioria da população rural, inclusive aquela que não era atingida pela política de crédito para a agricultura familiar. Nem sempre por insuficiência da política, mas geralmente por insuficiência da sua gestão e dos meios por ela mobilizados [ (HOFFMANN, 1995, p. 162); (SILVA J. , 1993)].

Algumas críticas apontavam para a insuficiência de um programa de crédito que alcançava apenas uma parte dos agricultores e, assim mesmo, concentrado nas regiões onde a agricultura familiar estava mais consolidada, articulada aos mercados e melhor servida por institucionalidades próprias e governamentais, apontando para a importância de se recuperarem mecanismos de apoio e de se ampliarem formas de inclusão para que se evitassem resultados semelhantes aos já obtidos durante a passada “modernização da agricultura” dos anos 70 (BELIK, 2000).

Algumas das possíveis soluções apontavam para uma proposta mais abrangente de desenvolvimento sustentável com base na abordagem territorial, o que demandava a criação de um modelo adaptado às características do Brasil, pois as inspirações provinham de um contexto muito diferente, a Europa e os países membros da OCDE. <sup>79</sup> Os vários trabalhos publicados no final da década de 90 e início da década seguinte, na Europa [ (FARRELL &

---

79 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

THIRION, 2001); (CHAMPETIER, 2003); (SARACENO, 1999) e (2000), na América Latina (SEPÚLVEDA S. , 2001) e (ECHEVERRI, 2002)] e no Brasil [ (VEIGA J. E., 1999); (ABRAMOVAY R. , 1999)], apontavam para a questão espacial como elemento primordial para se pensar o desenvolvimento e o território como uma inovação capaz de articular soluções aos diferentes desafios que gravitavam no diversificado campo do desenvolvimento rural.

No Brasil, a perspectiva de considerar o território como ator relevante em processos de desenvolvimento rural avançou na esteira dos esforços de dotar o país de um marco institucional para o desenvolvimento rural sustentável, que articulasse ao menos as políticas agrária e agrícola, esta ao menos o segmento dos agricultores familiares. Tal trabalho foi conduzido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS entre 2001 e 2002, tendo produzido uma síntese das principais ideias que circulavam sobre o assunto em alguns centros acadêmicos, áreas do governo e organizações sociais, mas não conseguiu levar sua agenda a uma Conferência Nacional que encaminhasse uma proposta ao Governo Federal (CNDRS, 2002). Entretanto, diversas ideias que haviam sido debatidas naquele período voltaram à agenda da equipe de transição de governo, nos últimos meses de 2002, dentre elas a abordagem territorial do desenvolvimento.

Naquela ocasião, os movimentos sociais e intelectuais engajados do campo rural tinham evidentes esperanças de fortalecimento do recentemente formado Ministério do Desenvolvimento Agrário, cuja estrutura, com duas secretarias, um conselho nacional e a uma autarquia, o INCRA, vinha de 1999 (MP nº 1.911-12 de 25/11/99) e atendia aos veementes reclamos das organizações sociais e ONGs que atuam na reforma agrária e na agricultura familiar, cujas várias ações coletivas colocavam em situação complicada o governo social democrata de então. O MDA então foi reorganizado, não sem dificuldades, abrigando uma nova secretaria pelo Decreto nº 5.033 de 05/04/2003. Tal expectativa chegou a ensejar uma proposta de nova denominação para o ministério: Ministério de Desenvolvimento Territorial Rural, o que não viria a se viabilizar (OLIVEIRA H. , 2002A).

Os estudos realizados indicam que dois elementos foram fundamentais para a decisão de se elaborar um programa de desenvolvimento territorial no novo governo: o aumento de conhecimentos sobre as tendências do desenvolvimento rural como ele se apresentava nas políticas europeias, consideradas inovadoras e passíveis de inspirar um novo modelo de política para o desenvolvimento rural no Brasil; a intenção de um dos mais influentes atores institucionais do setor passar a controlar, mesmo que indiretamente, os demais setores de gestão do MDA. Estas são recomendações constantes do relatório produzido pelo membro da equipe de transição encarregado de elaborar o documento sobre o MDA (OLIVEIRA H. , 2002A). A tomada de decisões obviamente envolveu negociações com a coordenação da equipe de transição cujo objetivo, presume-se, teria sido o de manter o equilíbrio de poder dentre os segmentos apoiantes do governo e a governabilidade na base aliada. O MDA foi talvez o único ministério que ficou, integralmente, sob o comando do Partido dos Trabalhadores.

Neste cálculo, o grupo do MST indicou o presidente do INCRA e o grupo da CONTAG os demais secretários, inclusive o da nova Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. Mas, no caso da secretaria de agricultura familiar, o seu titular foi uma indicação do idealizador do programa fome zero, com a concordância das organizações de base sindical. Com efeito, a SAF tornou-se a principal interlocutora da Secretaria Especial de Combate à Fome que passou a cuidar da implantação dos Conselhos de Segurança Alimentar



e Desenvolvimento – CONSAD, que foi a proposta do Programa Fome Zero para abordar a questão do desenvolvimento rural associado à agricultura familiar.

O programa Fome Zero conjuga uma estratégia que trata da fome e da pobreza extrema, da agricultura familiar como refúgio para a subsistência de famílias pobres, a produção de subsistência como segurança alimentar, dentro de uma ótica de transversalidade temática e cogestão intergovernamental retratam um esforço para alcançar uma população rural muito pobre, assemelhados aos que Graziano chamou de “sem-sem” que, além de pobre e sem acesso a direitos nem representação, nem “sem-terra” consegue ser (SILVA J. G., 2002). As referências marxistas falam de certo tipo de “lumpesinato”,<sup>80</sup> o qual, guardadas as características de época e local, poderia ser identificado nas populações miseráveis das regiões mais empobrecidas do Brasil.

O programa de desenvolvimento territorial começou a ser concebido a partir de janeiro de 2003 pela equipe que compôs a secretaria do CNDRS, pois a SDT ainda não existia. Parte desta equipe remanesceu da que havia participado, por quase dois anos, da construção de uma proposta de uma política de desenvolvimento rural para o Brasil. A CONTAG, que havia sido a principal negociadora da proposta de reconhecimento da “agricultura familiar” e da criação do PRONAF no início da década de 90, na década uniu-se a este projeto com a ampliação do “projeto alternativo” de desenvolvimento rural, defendendo a inclusão de objetivos capazes de conferir o sentido de uma política de “desenvolvimento rural sustentável”. Seu presidente propunha a adoção de parâmetros “capazes de avaliar o nível de vida das pessoas de uma forma mais adequada”, mencionando o IDH como exemplo, onde seriam incluídos o “crescimento econômico, justiça, participação social e preservação ambiental”. Posicionando-se quanto aos rumos dados às políticas capazes de apoiar o desenvolvimento rural, Manoel José dos Santos, Presidente da CONTAG entre 1998 e 2009, expõe as limitações que enxerga no tratamento dado ao PRONAF ao final da década de 90:

*[...] Não se alcança tal desenvolvimento ou “esta vida melhor” com programas de combate à pobreza. Os problemas do campo são de ordem econômica, de acesso aos mercados e de políticas voltadas para o desenvolvimento das suas populações. Programas de “assistência social” são incapazes de gerar renda, aumentar a autoestima das populações rurais e, portanto, gerar desenvolvimento (SANTOS M. J., 2001).*

As referências cognitivas que foram bases para a elaboração do PRONAT no Brasil estão descritas nos itens a seguir.

---

80 O termo *lumpemproletariado* (do alemão *Lumpenproletariat*: 'seção degradada e desprezível do proletariado', de *lump* 'pessoa desprezível' e *lumpen* 'trapo, farrapo' + *proletariat* 'proletariado') ou *lumpesinato* ou ainda *subproletariado* designa, no vocabulário marxista, a população situada socialmente abaixo do proletariado, do ponto de vista das condições de vida e de trabalho, formada por frações miseráveis, não organizadas do proletariado, não apenas destituídas de recursos econômicos, mas também desprovidas de consciência política e de classe, sendo, portanto, suscetíveis de servir aos interesses da burguesia. Assim, segundo os teóricos da revolução, o *lumpemproletariado* seria pernicioso, já que seu cinismo e sua absoluta ausência de valores poderiam contaminar a consciência revolucionária do proletariado. <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lumpemproletariado>

## 2 A Experiência da União Europeia

Uma das bases cognitivas do processo de construção do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) foi, sem dúvida, a experiência europeia dos programas LEADER I (1991-1994) e LEADER II (1994-1999), que prosseguiu no programa LEADER<sup>+</sup> (2000-2006), cumprindo um ciclo de 16 anos de atuação nos países membros. A Iniciativa Comunitária LEADER I<sup>81</sup> foi criada a partir de 1991 para um período inicial de quatro anos e tinha por objetivos: incrementar do potencial de desenvolvimento de áreas rurais apoiando iniciativas locais; promover o desenvolvimento de capacidades para o desenvolvimento local; difundir seus conhecimentos em outras áreas rurais.

O programa LEADER promoveu uma abordagem inovadora no desenvolvimento de áreas rurais adotando uma trajetória ascendente em sua linha de planejamento e gestão (*bottom-up*), diferenciando as intervenções segundo as necessidades locais. Neste primeiro programa, foram priorizadas áreas rurais em processo de estagnação econômica e forte redução demográfica. Essas antigas regiões detinham importante patrimônio arquitetônico e cultural e população reduzida e envelhecida que necessitava novas oportunidades de negócios que, também, atraíssem empreendedores locais que haviam sido atraídos para os polos urbanos em busca de oportunidades econômicas.

O chamado “método LEADER” de abordagem de iniciativas para o desenvolvimento rural tem por base o foco em áreas de tamanho limitado e com uma identidade reconhecida, promovendo o envolvimento ativo da população local, de empresas, associações e autoridades em todas as fases de sua implementação. Incluiu o estabelecimento de “Grupos de Ação Local - GAL” que reuniam atores públicos e privados relevantes elaboravam planos de negócios com estratégias de desenvolvimento multissetoriais integradas fundamentadas em diagnósticos territoriais, estabelecendo uma rede no nível europeu e com suporte financeiro oferecido aos “GALs” através de uma doação financeira global (European Commission, 1999).

A segunda etapa do programa (LEADER II) teve início em 1994 e término em 1999. Ela difere do primeiro programa LEADER por adotar adaptar o “método LEADER” a uma abordagem realidade de pequenas regiões isoladas, isto é, menos susceptíveis às influências de polos urbanos, investindo principalmente em infraestruturas, com prioridade para áreas situadas nas regiões nórdicas esparsamente habitadas. Para isso empregaria recursos financeiros limitados destinados a revitalizar essas áreas em complementação a outros fundos estruturais europeus existentes e a outros programas de desenvolvimento nacionais e regionais, tendo por fundamento a elaboração e implementação de um “plano local de ação” em áreas rurais que possuíssem entre 5.000 e 10.000 habitantes. O “plano local de ação” definiriam um número limitado de eixos estratégicos de desenvolvimento e ações correspondentes, que deveriam ser executados dentro de um prazo de seis anos do programa LEADER II (1994-1999), segundo o relatório (European Commission, 2003).

A partir de 2000 a Comunidade Europeia lançou a iniciativa LEADER<sup>+</sup> (lê-se LEADER mais ou “LEADER plus”). A Iniciativa Comunitária LEADER<sup>+</sup> inscreve-se na política europeia de desenvolvimento rural, que constitui o segundo pilar da política agrícola

---

81 “Leader”, do título original em francês: *liassons entre actions de developement de l'economie rurale*.

comum (PAC). Para o período de 2000-2006 esta iniciativa teve por objetivo diversificar as atividades econômicas dos territórios rurais mediante a aplicação de estratégias de desenvolvimento territorial inovadoras, integradas e participativas, salientando a cooperação entre territórios e a colocação em rede.

O objetivo de LEADER<sup>+</sup> consistiu em estimular os agentes rurais a refletir sobre o potencial de desenvolvimento dos respectivos territórios numa perspectiva de prazo mais longo. Portanto, adotando um conceito mais amplo de ruralidade, o LEADER<sup>+</sup> procurou estimular o surgimento de novos negócios em regiões anteriormente essencialmente agrícolas. Os agentes locais aplicam a estratégia original que eles próprios desenvolveram nos programas anteriores e dirigiam sua atenção para a valorização do patrimônio natural e cultural; o fortalecimento do ambiente econômico, no sentido de contribuir para a criação de empregos; e a melhoria da capacidade organizacional da comunidade. Nesta terceira etapa da iniciativa LEADER, a cooperação foi um elemento fundamental, podendo estabelecer-se entre territórios de um mesmo Estado-Membro, ou entre territórios de vários Estados-Membros e, se for caso disso, mesmo mais amplamente. Além disso, um vasto trabalho em redes visaria valorizar e divulgar os novos modelos de desenvolvimento que se mostrassem pertinentes (European Union, 2004). Os objetivos do LEADER<sup>+</sup> foram distintos dos das duas etapas anteriores concentrando-se essencialmente em três estratégias:

- a) Promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento;
- b) Apoiar a reconversão econômica e social das zonas com dificuldades estruturais;
- c) Apoiar a adaptação e a modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego para as regiões não abrangidas pelo primeiro objetivo (European Union, 2004).

A iniciativa LEADER, em toda a sua trajetória, enfatizou o objetivo de vir a ser “um laboratório” de práticas de uma nova e típica abordagem do desenvolvimento rural, criando e aperfeiçoando o que ficou conhecido como “método LEADER”. Este método se caracteriza por oito especificidades conforme consta do Sumário em português do relatório de avaliação *ex-post* do LEADER II (European Commission, 2003, p. 14):

- *Características locais (Representadas pelo grupo local e pela estratégia de desenvolvimento local):*
  - a) Abordagem territorial: ao contrário de uma abordagem setorial, o desenvolvimento centra-se num território específico, numa melhor utilização dos recursos endógenos, na integração horizontal das atividades locais, em identidades comuns e num projeto comum para a zona.
  - b) Abordagem ascendente (“bottom-up”): participação ativa de todas as pessoas e organizações interessadas na planificação, na tomada de decisões e na execução do desenvolvimento social e econômico.
  - c) Grupo local (abordagem por parcerias): associação temporária de pessoas singulares ou coletivas, com base num contrato que vincula todas as partes sob as mesmas condições e com o mesmo fim em vista.
  - d) Inovação: apresentar novas soluções para os problemas de desenvolvimento rural existentes e, assim, possibilitar uma mais-valia e uma competitividade territorial acrescida.

- e) Integração multissetorial: combinação de atividades de sectores econômicos diferentes ou de atividades públicas e privadas num único projeto, e coerência estratégica entre projetos diferentes que partilham do mesmo objetivo.
- *Características translocais (surtem a partir de interações entre os grupos locais e entre as respectivas estratégias).*
- a) Colocação em rede (“networking”): capacidade e abertura para desenvolver uma ação coletiva com outros agentes independentes com vista ao mesmo fim.
- b) Cooperação transnacional: Cooperação entre um número indefinido de grupos LEADER, situados em pelo menos dois Estados-Membros, na concepção, produção e comercialização conjunta de bens ou serviços.
- c) Característica vertical (Representada e executada pela autoridade responsável pela programação. Constitui o quadro organizativo no qual os grupos locais levam a cabo as atividades):
- d) Gestão e financiamento descentralizados: Confiar às estruturas nacionais e regionais de Estados-Membros e aos grupos de ação local a execução da iniciativa LEADER, reduzindo o papel da Comissão à participação numa “parceria de planificação e tomada de decisão” ao nível do programa. Para além dos programas operacionais, os Estados-Membros podiam escolher a forma de intervenção designada “subvenção global”, que se caracteriza pela transferência do orçamento destinado ao plano de ação local para a parceria local. O grupo local tem o poder de atribuir os fundos aos promotores do projeto em conformidade com as normas estabelecidas pela administração nacional ou regional do programa.

Os programas LEADER e I e II foram avaliados por equipas internacionais especializadas e, sumariamente, os aspectos considerados positivos em ambos foram: (a) mobilização dos agentes locais que tomam a cargo o futuro dos respectivos territórios; (b) abordagem territorial descentralizada, integrada e ascendente; intercâmbio e transferência de experiências entre territórios rurais, mediante a constituição de redes; (c) capacidade de assumir operações de dimensão modesta, aptas a apoiar promotores de pequenos projetos. Como pontos que “deixaram a desejar”, ou negativos, (d) registraram-se atrasos na seleção de beneficiários e, por conseguinte, no início do programa; (e) estabelecimento de parcerias frágeis, ou acumulação de procedimentos diversos e dispersão dos recursos financeiros (European Union, 2004).

A avaliação *ex-post* do LEADER<sup>+</sup>, publicada em 2010, foi realizada por um consórcio liderado pela organização *Metis GmbH* que incluía ainda as subcontratadas *AEIDL (European Association for Information on Local Development)* e *CEU (Central European University)*. Foram focalizados oito temas para análise, cobrindo o segundo deles as três ações prioritárias do programa<sup>82</sup> (METIS GmbH & AEIDL & CEU, 2010, pp. 15-16):

- a) Relevância do valor comunitário adicionado;

---

<sup>82</sup> Tradução do autor.

- b) As ações do LEADER +;
  - i. Estratégias de desenvolvimento territorial rural integrado de um projeto piloto;
  - ii. Apoio à cooperação entre territórios rurais;
  - iii. Rede de cooperação;
- c) A implementação do método LEADER;
- d) Impactos;
- e) Governança e cidadania rural;
- f) Sistemas de gerenciamento, controle e financiamento.
- g) Monitoramento e avaliação temática;
- h) Clusters rurais ativos/excelentes.

O trabalho de campo em cada país envolveu uma pesquisa com 10% de Grupos de Ação Local e com as autoridades responsáveis pela gestão do programa em cada país, entrevistas com as unidades nacionais de rede e a realização de dez estudos de caso.

É importante registrar que Brasil e Espanha desenvolveram intensa troca de informações e experiências sobre a iniciativa LEADER e o programa de Desenvolvimento Territorial, com a mediação do IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Membros da equipe técnica da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT estiveram ao menos em três ocasiões em visitas à Espanha, em três diferentes Províncias, onde foram apresentados ao programa e a diversos exemplos de ações desenvolvidas pelo mesmo. Em fevereiro de 2005, o próprio ministro do MDA, senhor Miguel Rosseto, chefiando uma delegação de sete conselheiros do CONDRAF, visitou a Espanha (Andaluzia) para conhecer os resultados do programa LEADER na região. O intercâmbio entre a Espanha e o Brasil, em nível de atores sociais e gestores públicos foi recíproco e intenso, dele participando inclusive representantes de ONG e universidades.

Também com a França, diversos eventos foram realizados e cientistas brasileiros desenvolveram estudos e teses sobre desenvolvimento rural e territórios, utilizando-se das pesquisas produzidas pela OCDE, bem como outras atividades de intercâmbio sendo que alguns temas foram relacionados ao desenvolvimento de territórios rurais e o programa LEADER, estas mediadas pelo CIRAD (Centro de cooperação internacional em pesquisa agrônômica para o desenvolvimento) no nível acadêmico envolvendo UFRRJ, UFCG, UFSC, UnB, dentre outras.

### ***3 Os Estudos da OCDE***

Um fato importante, que chamou a atenção de muitos estudiosos de países latino-americanos para a importância de serem retomadas as ações de promoção de desenvolvimento rural e fazê-lo sob um novo conceito de organização geral e de relação governativa, foi a

criação, no âmbito da OCDE<sup>83</sup>, de um serviço de desenvolvimento territorial associado ao departamento de governança pública (*Directorate for Public Governance and Territorial Development*) incluindo a focalização rural-urbana, que passou a elaborar e publicar documentos e relatórios de expressão técnica sobre indicadores de mudanças sociais e econômicas em territórios (OCDE, 1996). A vinculação da noção de território com a questão de governança pública e do desenvolvimento não deixa dúvidas que, para a OCDE, a vocação dessa abordagem é a de estruturar e organizar ações governamentais que busquem reduzir desigualdades e ampliar a cooperação entre identidades sociais e regionais que interferem na ideia de coesão social e territorial, preocupação permanente de nações que abrigam diferentes expressões culturais, étnicas e religiosas e não pretendem aniquilá-las.

Os estudos da OCDE a respeito de ruralidade, desenvolvimento, governança e territórios foram importantes fontes para a maioria dos trabalhos científicos que trataram destes assuntos na virada do século por prestigiosos cientistas brasileiros, conforme pode ser verificado em Veiga (1999) e (2001B); Wanderley (2000) e Abramovay (2002); (2003) e (2004). Portanto é razoável se concluir que a retomada do debate sobre desenvolvimento rural e a questão sempre negligenciada da gestão política, foi tratada no Brasil no final dos anos 90 e começo da década seguinte segundo bases lançadas na Europa na década de 80 e 90, através da iniciativa LEADER.

Elas chegaram ao Brasil através de diversos canais. Vários pesquisadores, gestores públicos e especialistas estiveram na Europa participando de eventos acadêmicos e institucionais e, através deles, conhecendo o programa LEADER, alguns chegando mesmo a estudá-lo com mais profundidade, produzindo comunicações técnico-científicas que foram apresentadas em eventos no Brasil. Organizações internacionais de cooperação também divulgavam o programa no Brasil através de ações em parceria com entidades governamentais.

#### **4 Os Estudos Brasileiros e Latino-americanos**

Desde os anos 80 e durante a década de 90, a produção de informações e conhecimentos sobre desenvolvimento rural foi incrementada no Brasil. Ela surgiu na forma de artigos científicos, trabalhos técnicos, matérias jornalísticas e análises em diversos campos sobre a situação corrente do rural brasileiro, no tocante ao segmento que seria conhecido como “agricultores familiares” para uns e “camponeses” para outros. As análises tratavam dos movimentos migratórios, do aumento da pobreza e dos riscos ambientais, sendo suas causas atribuídas principalmente ao modelo de desenvolvimento econômico adotado, onde a exclusão social era uma contingência previsível, pois as políticas públicas consideravam

---

83 A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico nasceu em 1948 para apoiar o Plano Marshall de reconstrução europeia passando em 1961 a também abranger países não europeus, mas apenas aqueles que praticassem a “democracia representativa e a economia de livre mercado”. Contudo, restringe-se a 34 países com alto índice de desenvolvimento humano, exceto três deles que podem ser considerados “em desenvolvimento” (México, Chile e Turquia). Seus membros detêm cerca de 50% do PIB mundial, o que faz a OCDE ser conhecida como “o grupo dos ricos”, que influencia as políticas econômicas dos países desenvolvidos. Por isso é muito importante para todos os que procuram sinalizações de para onde eles estão olhando.

apenas o caminho da inclusão econômica como desejável e possível, sendo a pobreza considerada um mau funcionamento dos mecanismos de mercado.

Vários estudos contemplaram a temática do desenvolvimento rural, embora adotassem uma perspectiva setorial. Estudos de José Eli da Veiga (1993), Ricardo Abramovay (1992), José Graziano da Silva (1993), Sérgio Schneider (1994), os trabalhos pioneiros sobre “desenvolvimento microrregional” de Sérgio Sepúlveda (1993), foram elementos importantes para a informação de diversos setores públicos e da sociedade civil sobre as questões do desenvolvimento rural. Outros centros de estudos brasileiros também se interessaram pelo assunto, tendo ampliado muito a incidência dessa temática nos eventos técnico-científicos no Brasil.<sup>84</sup>

A relação entre desenvolvimento rural e abordagem territorial começou a ganhar força quando se percebeu que o desenvolvimento só teria lugar com a integração de diversas políticas e iniciativas da sociedade civil e que um modelo de governança seria fundamental para alcançar diversos objetivos do desenvolvimento rural, especialmente completar a descentralização através de maior e melhor participação social.

Abramovay abordou essa questão no artigo “Agricultura familiar e desenvolvimento territorial” (2000) publicado em 2000 em espanhol e português que focaliza a necessidade de se formular uma política pública para o desenvolvimento rural que se justifica, pois “*o desenvolvimento rural não acontecerá espontaneamente como resultado da dinâmica das forças de mercado*” (ABRAMOVAY R. , 1999). Neste período (1998 a 2003), Abramovay publicou alguns artigos que abordavam a temática da ruralidade, desenvolvimento rural, agricultura familiar e territórios, recebidos com muito interesse pela comunidade que funcionava como uma rede técnica que tratava de questões rurais, especialmente o desenvolvimento sustentável. Este seria o eixo que estruturava a estratégia de governança da política de desenvolvimento rural sustentável, preparada pelo CNDRS entre 2001 e 2002, com a condução de José Eli da Veiga, então seu secretário executivo.

Desde antes da década de 90 já se ouviam críticas à condução das políticas públicas para o campo rural. Em meados dos anos 80 a necessidade de produzir saldos fiscais para pagamento da dívida pública deflagrou a “operação desmonte”, onde diversos órgãos públicos foram paralisados ou mesmo extintos por cortes drásticos em seus orçamentos. No campo rural, muitos programas de fomento e assistência à agricultura e aos agricultores cessaram inclusive aqueles que sustentavam subsídios ao crédito rural e que haviam promovido a “modernização” da agricultura. Ocorreu uma quase total paralização das ações governamentais no campo rural, pois os recursos que irrigavam sistemas públicos e privados de apoio ao crescimento da agricultura foram descontinuados, contratos não foram renovados, convênios foram denunciados e entrou-se na política de não haver política alguma. Nem mesmo incentivos fiscais e crédito estavam disponíveis para os grandes empreendimentos

---

84 No 42º Congresso da SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural), em 2004, primeiro ano de execução efetivo do programa de desenvolvimento territorial, foram apresentados onze trabalhos com a palavra “território” no seu título; no 48º Congresso dessa mesma sociedade, 2011, este número passou a 25.

rurais na Amazônia e no Centro-Oeste, levando a uma retração muito forte das atividades rurais. Não por poucos motivos os anos 80 ficaram conhecidos como a “década perdida”.

Em 1988 promulga-se a nova Constituição onde importantes propostas de mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade foram contempladas, revelando a importância das redes de organizações sociais que partiram para reivindicar as transformações prometidas. Nos anos 90, procede-se à reforma do Estado, especialmente sob o ponto de vista da sua administração e as tensões aumentam nas disputas pela agenda política governamental.

Diversos estudos e propostas na década de 90 tratavam principalmente das questões ligadas à “sustentabilidade”, à “agricultura familiar” e à “reforma agrária”, todas apoiando ou apoiadas por ações coletivas importantes realizadas por organizações da sociedade civil. As questões ligadas à “sustentabilidade” eram mimeticamente relacionadas à ação de organizações ambientalistas, nacionais ou internacionais, que atuaram antes e durante a conferência Rio Eco-92. O movimento ambientalista participava de uma ação institucional mais poderosa, pois contava com o suporte da ONU e de vários países cujos governos adotavam posições “não alinhadas”. Questionando o modelo hegemônico de economia, a “globalização” e os governos que a defendem, a causa ambientalista adotou posições que desaguiariam em uma nova concepção de sistema econômico global, a chamada “economia verde”.<sup>85</sup>

No Brasil a “sustentabilidade” ganhava um status não oficial de “modelo de desenvolvimento”, de política, de atitude social, mas não trazia maiores preocupações ao sistema econômico tradicional. As redes sociais atuavam como “redes de política”, onde se discutiam os elementos normativos que deveriam compor as instituições a serem criadas ao abrigo dos acordos internacionais tendo por interlocutores atores governamentais e representantes da sociedade civil, com um nível de conteúdo elevado que dificultava a compreensão e participação social. A “sustentabilidade” passou a designar um conjunto de “dimensões” e não somente a ambiental, sendo popularizada no processo de construção e divulgação da Agenda 21 e na miríade de políticas, programas, projetos e ações privadas e públicas autodenominadas “sustentáveis”. Tornou-se uma espécie de passaporte para a sociedade do futuro, mas é criticada por aqueles que não acreditam que as mudanças climáticas sejam decorrência da ação e inação humana.

No começo dos anos 90, no tocante à agricultura familiar, o principal desafio teria sido o de elaborar uma descrição socioeconômica e normativa dos sistemas produtivos de base familiar com vistas a enquadrá-los na regulamentação de acesso ao crédito rural, feita pelo Banco Central. Mais tarde as organizações sociais que priorizavam a agricultura familiar e diversos cientistas, formularam os aspectos relevantes da construção da identidade dos “pequenos agricultores”, correlacionando com os elementos históricos de subordinação e exclusão, o que ficou evidente no processo de industrialização da agricultura, quando não

---

85 Segundo o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), a economia verde pode ser definida como sendo “Uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz, significativamente, riscos ambientais e escassez ecológica”. Disponível em [http://www.pnuma.org.br/publicacoes\\_detalhar.php?id\\_publici=92](http://www.pnuma.org.br/publicacoes_detalhar.php?id_publici=92)



foram incluídos nos requisitos para participar da chamada “modernização conservadora” (PIRES & RAMOS, 2009) ou “modernização dolorosa” (SILVA J. G., 1981).

Os estudos ampliados sobre a agricultura familiar revelaram não apenas a diversidade, mas também aspectos como a pluriatividade, a precarização do trabalho, a queda da renda agrícola, a dificuldade da sucessão familiar, o papel das mulheres chefas de família, a ausência de serviços públicos, o envelhecimento da população, as vinculações com o mercado, as alterações na qualidade de vida, as lutas sociais, enfim, um universo de informações passou a orientar os trabalhos científicos e as ações coletivas, sendo alguns incluídos em agendas políticas nacionais. Os interesses da agricultura familiar estavam representados por um leque diversificado de entidades e organizações da sociedade civil, com destaque para o movimento sindical dos trabalhadores rurais, cuja tarefa de mobilizá-los e coordenar ações coletivas nacionais e regionais atingiram seu ápice no “Grito da Terra Brasil” e na “Marcha das Margaridas”. O reconhecimento da diversidade de culturas na agricultura familiar possibilitou que se tornasse mais nítido o processo de integração cultural promovido pelas mudanças sociais e tecnológicas, reduzindo as dificuldades em aceitar a multiculturalidade<sup>86</sup> e caminhar para a interculturalidade<sup>87</sup> como um elemento presente na sociedade contemporânea.

Outro tema em destaque na década de 90 foi o aumento da pobreza urbana representado pela maior concentração de renda. Esse aumento atribuiu-se à migração dos segmentos mais empobrecidos da população rural, assim como ao modelo socialmente excludente adotado para organizar a economia e as políticas públicas. As organizações sociais e políticas denunciavam os resultados negativos das políticas de contenção de gastos públicos, pois as mesmas incidiam principalmente sobre as classes sociais mais desprotegidas, sendo que, no meio rural, os trabalhadores rurais, os agricultores sem-terra e os agricultores mais idosos ficaram mais susceptíveis aos efeitos danosos das políticas de inspiração neoliberal. Diante das diversas manifestações e ações coletivas dos agricultores familiares e dos trabalhadores rurais sem-terra, com a ocorrência de ações violentas e mesmo assassinatos, o governo decidiu estender programas de incentivo produtivo e políticas compensatórias às regiões rurais.

O tema da agricultura familiar despertou muito interesse de pesquisadores, *stakeholders* e *policy makers* que atuam no campo do desenvolvimento rural, sendo considerada uma das mais importantes conquistas dos movimentos sociais rurais para a ampliação dos direitos da cidadania, pois o programa de crédito rural que se configurou como principal incentivo à persistência na agricultura passou, gradualmente, a ficar mais acessível aos agricultores mais pobres, apesar de beneficiar preponderantemente os agricultores familiares das regiões Sul e Sudeste. A temática da agricultura familiar foi sendo ampliada pelas redes de políticas formadas por organizações sociais que procuravam incluir outras atividades, outras categorias sociais e outras regiões no PRONAF, passando a reivindicar a

---

86 Termo que denota a existência de muitas culturas numa localidade, cidade ou país, com no mínimo uma predominante. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Multiculturalismo>. Visitado em 02/12/2012

87 Termo que identifica o processo em que duas ou mais culturas entram em interação de uma forma horizontal e sinérgica sem predominância de qualquer uma delas. Disponível em <http://conceito.de/interculturalidade#ixzz2DuAZL8fw>. Visitado em 02/12/2012.

sua ampliação ao nível de programa de desenvolvimento de regiões rurais ou de territórios rurais, como viria a acontecer de fato.

Esses atores conformaram redes de políticas públicas ancoradas em organizações da sociedade civil dentre as quais faziam parte as de base sindical, cooperativo, ambiental, científico e tecnológico, movimentos sociais, além de níveis e setores diversos de governo, algumas vezes com apoio de universidades e de organizações internacionais de cooperação técnica. Essas redes são hoje extensas, capilarizadas, propositivas e combativas, com forte representação da sociedade civil, da academia e mesmo de alguns setores governamentais. Com elas, a agricultura familiar tornou-se pauta da agenda política nacional, objeto da criação de amplo aparato normativo sendo, atualmente, desejada por organizações patronais, como a CNA.<sup>88</sup>

A reforma agrária também esteve dentre os principais temas da década de 90, ocupando principalmente as ações coletivas mais contundentes devido à aparente falta de vontade de agir do governo federal. Os recursos necessários à execução do programa de reforma agrária foram escassos e declinantes ao longo da década, provocando o acirramento de conflitos principalmente em regiões em disputa entre posseiros e grileiros de terras, ou em áreas de latifúndios que eram ocupados pelos movimentos sociais. Essas ocupações foram agravadas por reações do governo que propôs a criminalização das ocupações e o retardamento das eventuais desapropriações nas áreas ocupadas pelos sem-terra. O poder político exercido pelos latifundiários e outros representantes das oligarquias rurais refletiu-se nas ações do congresso e de setores da Justiça e dos governos estaduais, levando as ações coletivas dos trabalhadores rurais sem terra a enfrentarem a violência da polícia em várias ocasiões. Por fim, o governo conservador socialdemocrata tentou transformar a reforma agrária em incentivos à criação de um mercado de terras através de políticas de apoiadas pelo Banco Mundial que instituíam linhas de financiamentos para a aquisição de terras para os agricultores com pouca terra e seus descendentes.

Na segunda metade dos anos 90 tornaram-se também importantes as questões ligadas ao desenvolvimento sustentável, às interações rural-urbano e à importância de se considerar a espacialidade para o desenvolvimento de regiões, evidenciando a importância da cooperação entre as organizações sociais e econômicas para a dinamização de suas economias. Surgia aí um novo caminho para se tentar articular sob um mesmo enfoque um leque mais amplo de políticas públicas cujas limitações apontavam para a descoordenação e mesmo conflito de objetivos, métodos e de recursos.

Também neste período propagam-se no Brasil ideias derivadas dos estudos franceses sobre “ecodesenvolvimento”, posteriormente denominado como desenvolvimento sustentável, que teve sua matriz na *École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS)*, onde Ignacy Sachs é um dos dirigentes do *Centre de recherches sur le Brésil contemporain*,<sup>89</sup> para onde convergiram diversos economistas e sociólogos brasileiros durante os anos 90, que viriam a replicar aqui um pensamento “neodesenvolvimentista” (VEIGA J. E., 2006 A), essência da

---

88 Conforme “O Teorema de Eliseu”. Disponível em <http://www.senadorakatiaabreu.com.br/?p=1721>

89 Centro de Pesquisas sobre o Brasil Contemporâneo: trad. do autor.

rede de políticas públicas que elaborou três versões de uma proposta de regulação do desenvolvimento rural para o Brasil entre 2000 e 2002. Neste quadrante situam-se também os conceitos que dão origem às ideias de “desenvolvimento humano” (IDH-PNUD) e do “desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2000).

Os estudos realizados por pesquisadores brasileiros na França durante a década de 90 trouxeram ao debate a questão da governança das políticas de desenvolvimento rural na qual se destacava a abordagem territorial. Os professores da USP José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, ambos com várias passagens pela França antes e durante a década de 90, incluindo um pós-doutorado na EHESS entre 1999 e 2000, concentraram suas pesquisas em temas diretamente relacionados ao desenvolvimento rural, tendo a abordagem territorial como elemento inovador de governança. Principalmente eles compuseram uma rede com seus alunos e orientandos na USP/PROCAM,<sup>90</sup> onde dezenas de mestrandos e doutorandos pesquisadores incluíram estes temas em suas pesquisas e teses, além de intervenções em diversos eventos nos campos da sociologia, economia e políticas públicas. A produção direta do grupo que esteve na França e dos seus alunos e orientandos no Brasil demonstra o quanto as propostas da União Europeia ecoaram na mente e nos corações de cientistas que buscavam inspirações para compreender o momento e os impasses do desenvolvimento nacional.

Na sequência, outros pesquisadores passaram a considerar a temática territorial nos seus trabalhos, ampliando enfoques e áreas de cobertura desse tema na rede que se formava em torno de, principalmente, três centros acadêmicos: no Rio Grande do Sul, através de Sergio Schneider e outros (UFRGS/PPGDR), em São Paulo através dos pesquisadores citados e no Rio de Janeiro, através de Sérgio Leite, Nelson Delgado e outros (UFRRJ/CPDA/OPPA), que incluía também pesquisadores da UFSC, como Antônio Cazella e Lauro Mattei, dentre outros. Também pesquisadores visitantes do CIRAD/INRA em universidades federais, como UFCG, UFRRJ, UnB e UFRGS, participaram da rede conduzindo pesquisas e publicando livros e artigos, tendo também o IICA participando de articulações com outros países latino-americanos e europeus, tendo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT como parceira do governo federal.

Estes estudos estavam em sintonia com a agenda do desenvolvimento sustentável criada na primeira metade da década, também em sua versão que teve relação com os temas que predominaram a primeira metade da década de 90: o desenvolvimento sustentável onde a publicação “Para pensar o desenvolvimento sustentável”, organizada por Marcel Bursztyjn (1993) abordava a questão central do problema, que diz serem inconciliáveis os objetivos de crescer a economia e preservar o meio ambiente.

José Eli da Veiga foi um ativo defensor de uma política de desenvolvimento rural que apoiasse a agricultura familiar, que entrasse em sintonia com o meio ambiente, que valorizasse a inovação e a diversificação produtiva, tendo mesmo assessorado a CONTAG algumas vezes (VEIGA J. E., 1998), bem como a antiga Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR, do Ministério da Agricultura, em sua versão primeira metade dos anos 90, na avaliação do PRONAF (ABRAMOVAY & VEIGA, 1997). Com várias publicações que

---

<sup>90</sup> Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental.

tratam principalmente de meio ambiente, ruralidade, desenvolvimento rural e sustentabilidade, seus artigos passaram a incluir análises e sugestões sobre um modelo de intervenção na realidade baseado em uma leitura do “espaço rural”. Tal ênfase ficou evidente com a publicação de seu artigo no XXVII Encontro anual da ANPEC (Belém, 1999) com o título “A face territorial do desenvolvimento” (VEIGA J. E., 1999), no mesmo período em que realizava pesquisas de pós-doutorado na Europa<sup>91</sup>. Vários outros trabalhos de Veiga entre 1998 e 2006 convergiram no sentido de adotar o território como base de articulação de atores e de ações públicas e privadas e de certa tendência a “uma revalorização da dimensão espacial da economia” (VEIGA J. E., 1999).

Além das referências acadêmicas que orientam muitas diretrizes do PRONAT, existem as experiências trazidas pelos próprios gestores e técnicos que constituem a SDT de trabalhar com experiências locais que aportam “elementos práticos como a própria constituição dos colegiados e a maneira de fazer planejamento de forma ascendente e participativo. De outro lado a assessoria de pessoas como Tania Bacelar, marcam o que hoje é conhecido como SDT e seu Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” (M.E.V., 2012).

Na América Latina a temática do desenvolvimento rural também voltava à agenda dos pesquisadores e organismos internacionais. O IICA participou intensamente deste trabalho mantendo acesa a ideia da necessidade de se atuar de forma articulada em várias frentes para se lograr mudanças substantivas no meio rural. A herança da crise econômica e das reformas neoliberais dos anos 80 trouxe ao Brasil uma década de incertezas quanto ao mais recente plano econômico, o Plano Real. Dados seus objetivos, pode-se avaliar como um plano exitoso, mas não no curto prazo, pois o que se colheu nos primeiros anos foi o agravamento da pobreza e do êxodo rural, em um ambiente político de redução de investimentos sociais e de um vácuo de políticas que se interpusessem à tendência de esvaziamento do campo e à crise na produção de alimentos, com o aumento de famílias expostas à miséria e à fome. O relatório de acompanhamento do desenvolvimento social na América Latina elaborado pela CEPAL em 2000 informa que a redução da pobreza assinalada no biênio anterior não se repetiu a partir de 1999.

*En la mayoría de los países sudamericanos se estancó o bien se redujo el producto interno, aumentaron las tasas de desempleo abierto y disminuyeron las remuneraciones reales. En tales circunstancias, todo parece indicar que en estos países se interrumpió la tendencia a la reducción de la pobreza observada en gran parte de los años noventa, en tanto que en aquellos donde la recesión fue muy intensa es posible prever incrementos en los porcentajes de hogares en situación de pobreza. (CEPAL, 2000, p. 15)*

Em Costa Rica, o Departamento de Desenvolvimento Rural do IICA estava procurando sistematizar ideias e conhecimentos mais consolidados para formar uma proposta factível de um plano geral de governança do desenvolvimento rural. A época era do desenvolvimento local, que procurava generalizar a abordagem incluindo outras variáveis e, assim, novos atores e problemas. Pois a produção do IICA para o desenvolvimento rural foi um método de planejamento de microrregiões rurais. Embora não discutisse questões referentes à

---

<sup>91</sup> Na França, École des Hautes Études en Sciences Sociales.

“ruralidade”, tratava o rural como um espaço e não como um setor, incluindo assim a diversidade de cenários, atores e configurações sociais.

Portanto ampliava a visão do desenvolvimento “rural” que reivindica um tipo especial de focalização e isso conduz necessariamente à velha dicotomia rural - urbano. A abordagem espacial do desenvolvimento evita este nó gótico que discute o sim ou o não da urbanização do rural argumentando que também existe a ruralização do urbano. Para chegar a algum lugar melhor é preciso desvestir o desenvolvimento de sua referência setorial. Definitivamente, desenvolvimento não é setorial, é territorial.

Ruralidade é um conceito de natureza territorial e não setorial; não pode ser encarada como etapa do desenvolvimento social a ser vencida pelo avanço do progresso e da urbanização. A agricultura, a indústria, o comércio são setores econômicos: a ruralidade é e será cada vez mais um valor para as sociedades contemporâneas (ABRAMOVAY R. , 2001B).

Em publicação do IICA, “*Desarrollo Sostenible Microregional. Métodos para la planificación*”, Sérgio Sepúlveda (2001) propõe a criação de uma metodologia de planejamento compatível com as transformações em curso e com o paradigma da sustentabilidade que havia se tornado dominante nas discussões sobre desenvolvimento e, especialmente, sobre o desenvolvimento rural. Sepúlveda enfrentava o desafio de formular em um ambiente inespecífico, como é a “América Latina e Caribe”, que inclui países que são, simultaneamente, exportadores de alimentos e países que ainda não superaram a fome, isto em um mesmo cenário.

*El enfoque de desarrollo propuesto en este texto plantea como eje central la transformación productiva y comercial de la agricultura de los países de ALC. Aunque se reconoce su papel motor, se enfatiza la necesidad de temperarlo y complementarlo con la inclusión explícita de las dimensiones social y ambiental en el modelo nacional de desarrollo, para que éste pueda transitar hacia un estado de equilibrio estable (SEPÚLVEDA S. , 2001).*

As justificativas alinhadas pelo autor para propor um novo modelo estratégico de planejamento do desenvolvimento rural prendem-se à descentralização do Estado, ao novo paradigma de sustentabilidade e ao modelo de expansão capitalista, cujas premissas não compreendem a resolução de problemas sociais espacialmente localizados, como a pobreza, a mudança tecnológica e a degradação de recursos naturais, “*cuya solución requiere de intervenciones e inversiones claramente focalizadas, con El fin primordial de mejorar las condiciones de vida del medio rural en su acepción más amplia*” (SEPÚLVEDA S. , 2001).

O trabalho de Sepúlveda trata em detalhes dos conceitos que utiliza, alerta para os condicionantes políticos, tecnológicos e operacionais para a realização do trabalho, tanto para a sua formulação quanto implementação. Trata inclusive da multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável, decompondo-o em cada componente e as articulações com o desenvolvimento. Esta publicação do IICA tem as características de uma referência textual e prática para a capacitação de quadros técnicos, incluindo inclusive exercícios que facilitam a fixação do uso das ferramentas recomendadas.

Outra obra publicada pelo IICA, também de autoria da equipe<sup>92</sup> que trabalhava no departamento de desenvolvimento rural em San José, foi “*El enfoque territorial de desarrollo rural*”, publicada em 2003. Institucionalmente o trabalho sustenta-se na missão do IICA enquanto agência interamericana para cooperação na agricultura e desenvolvimento rural, e reflete uma proposta do IICA para o desafio colocado pela Reunião Ministerial sobre Agricultura e Vida Rural, ocorrida na República Dominicana em 2001, cujo teor fora referendado na reunião de Chefes de Estado e Governo, órgão máximo da Organização dos Estados Americanos, em Québec, Canadá, naquele mesmo ano. A Declaração de Bávaro examinava a incômoda situação colocada pelo relatório da CEPAL “Panorama Social na América Latina 2001-2002”, que reportava o crescimento da pobreza rural na América Latina:

*En ALC, la incidencia de la pobreza rural superaba el 60% en 1999 y las cifras de indigentes rurales llegaron al 38%. El número total de pobres rurales sobrepasa los 77 millones mientras que el número de personas en situación de indigencia casi alcanzaba los 50 millones en ese año (CEPAL, 2002).*

Tais dados refletiam, segundo Sepúlveda & al. (2003), o fracasso das estratégias e recursos mobilizados pelas “instituições públicas, organizações não governamentais e atores sociais” em buscar novas formas de promover o desenvolvimento e reduzirem a pobreza.

*Durante las últimas dos décadas los Gobiernos y organismos multilaterales, actores de la sociedad civil han realizado significativos esfuerzos en la búsqueda de nuevas estrategias para el desarrollo y superación de la pobreza. No obstante, a pesar del volumen de recursos asignados y de los esfuerzos realizados, los resultados han sido precarios y los indicadores de desarrollo muestran avances mínimos. En efecto, una crisis de impacto parece haber invadido las instituciones (SEPÚLVEDA & al., 2003).*

Na Declaração de Bávaro, os Ministros da Agricultura assumiram um compromisso com o mandato da Terceira Cúpula das Américas, no sentido de promover a ação conjunta de todos os atores do setor agrícola para o melhoramento da agricultura e da vida rural. Além disso, identificaram as questões críticas que cumpre considerar com urgência e expressaram a convicção e vontade de impulsionar uma agenda compartilhada por seus países com tal propósito. Entre os temas considerados essenciais pelos Ministros da Agricultura, destaca-se a necessidade de avançar significativamente quanto ao seguinte:

- a) *O desenvolvimento sustentável da agricultura e do meio rural;*
- b) *A segurança alimentar; e*
- c) *A redução da pobreza rural*

Mediante dez tipos de ações estratégicas, a saber:

- a) *Intensificação da liberalização do comércio agrícola;*
- b) *Fortalecimento do diálogo e da concertação de estratégias;*

---

<sup>92</sup> Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri, Melania Portilla

- c) *Estabelecimento de um quadro institucional favorável ao desenvolvimento sustentável da agricultura e do meio rural;*
- d) *Apoio às organizações e comunidades rurais para o aprimoramento de suas capacidades;*
- e) *Eliminação das distorções anti-agrícolas nas políticas e o reconhecimento, nessas políticas, da contribuição ampliada da agricultura para o bem-estar da sociedade;*
- f) *Estímulo à agricultura tecnologicamente acessível;*
- g) *Prevenção e mitigação dos desastres naturais e das emergências sanitárias e fitossanitárias;*
- h) *Aumento do investimento na formação do capital humano;*
- i) *Redução das brechas de conhecimento, informação e tecnologia; e*
- j) *Modernização da agricultura e fortalecimento dos serviços de apoio à produção e ao comércio agroalimentar.*

Pelo texto pode-se concluir que, se as análises se pautam em um diagnóstico acertado, as recomendações não conseguem transcender aos cânones da receita neoliberal do que chamam “desenvolvimento”.

Segundo M.E.V. (M.E.V., 2012),

*“a academia brasileira foi fundamental ao influenciar o desenho do programa desde os conceitos de desenvolvimento, de economia industrial e de ruralidade”, com influências das discussões sobre o crescimento da pobreza, da participação social e das experiências europeias a respeito de localização, territórios e capital social. Na compreensão do rural como não exclusivamente agrícola, “o território se apresenta como uma categoria propícia que ajuda compreender o rural na sua relação de complementaridade com o urbano e na sua condição de espaço de vida, construída pelas relações sociais das pessoas que o habitam onde as dimensões sociais, políticas, históricas, econômicas e culturais são muito importantes”.*

## **5 A Experiência do CNDRS (CONDRAF)**

Como Secretário Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (à época CNDRS e atual CONDRAF), entre 2001 e 2002, o Professor José Eli da Veiga organizou a elaboração de uma proposta de política nacional para o campo do desenvolvimento rural sustentável (CNDRS, 2002). Naquele período o CNDRS cumpria uma pauta prioritariamente da agricultura familiar, especificamente do PRONAF, sendo muito comentada a atuação dos conselhos municipais e o esforço para sensibilizar os governos estaduais a criarem os respectivos conselhos de desenvolvimento rural sustentável. O conselho nacional recebeu o novo secretário em agosto de 2001 que logo propôs ampliações de conselheiros, redução de comitês temáticos e a análise de um anteprojeto de um “plano de desenvolvimento rural sustentável”. Segundo a Ata dessa reunião do CNDRS:

*O Sr. José Eli expôs sobre o anteprojeto de lei sobre a política do desenvolvimento rural sustentável. Este anteprojeto teve incorporado ao seu texto quatro artigos do projeto de lei de autoria da Presidência da República, que tratam da agricultura familiar e não de desenvolvimento rural. Propõem discussões, alterações a fim de que este anteprojeto seja enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional disciplinando mais amplamente a política de desenvolvimento rural. (CONDRAF, 2001)*

Este processo avançou até o final de 2002, com a produção da terceira e última versão do documento, mas a conferência nacional não foi realizada. Já na primeira reunião como secretário-executivo do CNDRS, o professor Veiga propunha que o anteprojeto fosse enviado aos conselhos estaduais “no dia seguinte”, mas uma proposta sugeriu que isso fosse feito em uma data mais distante, cerca de 40 dias depois, em outubro, depois de uma definição de um texto unificado do conselho. A proposta é aceita e é marcada nova reunião para o dia 10 de outubro de 2001.

A importância desse processo para a formulação do programa de desenvolvimento territorial surge dos registros em atas das atividades do CNDRS entre 2001 e 2002, quando vários conselheiros passaram a debater as propostas elaboradas por uma equipe técnica que assessorava o conselho. Essas propostas compunham o documento que era enviado aos conselhos estaduais para que estes debatessem e oferecessem suas contribuições. Mas não foram muitas.

*[...] um pequeno grupo técnico elaborou um primeiro documento, o qual foi submetido a uma rodada nacional de discussões no âmbito dos conselhos estaduais de desenvolvimento rural durante o ano de 2001. Como as contribuições foram pequenas, este mesmo grupo coordenado pelo prof. José Eli elaborou uma segunda versão, a qual novamente foi submetida aos debates regionais, novamente recebendo poucas contribuições. A partir daí, já no ano de 2002, o grupo técnico do CNDRS elaborou uma terceira versão sem, contudo, organizar a conferência até o final do segundo mandato do Governo FHC (MATTEI, 2008).*

Segundo Mattei (2008) o documento final ficou mesmo com um formato “de governo”, pois mesmo as organizações sociais representadas, não tiveram agilidade suficiente para um debate mais além de seus dirigentes e assessores técnicos.

Aqui cabe uma consideração particular: na verdade o processo foi conduzido de forma extremamente centralizada em Brasília, o que acabou inibindo a participação dos atores sociais rurais, especialmente a representação dos agricultores familiares, assalariados rurais e demais povos e comunidades tradicionais. Por isso, o documento ficou conhecido em alguns meios como “a visão chapa branca do desenvolvimento rural” (MATTEI, 2008, p. 2).

Mas esse período foi marcante, pois algumas ideias que circularam no CNDRS, nos eventos acadêmicos e governamentais, ecoaram no grupo de transição de governo, que encontrou um MDA enfraquecido pelas derrotas ante as forças sociais que apoiaram a oposição. O conselho repercutia as críticas feitas ao encolhimento do PRONAF e aos falsos resultados da reforma agrária, levantadas principalmente pelos representantes da CONTAG que, além de estar triplamente representada, ainda tinha o apoio de vários conselheiros, obrigando o governo a assumir atitudes defensivas e diminuindo as possibilidades impositivas do governo, nas figuras do ministro, dos três secretários e do presidente do INCRA, membros do conselho.



Mas a ideia do plano de desenvolvimento rural havia sensibilizado alguns conselheiros onde viam a possibilidade de organizar melhor as políticas e combiná-las em apoio aos projetos mais importantes dos movimentos que atuavam com a agricultura familiar. O conhecimento adquirido fazia sentido para algumas pessoas que haviam atuado em projetos de desenvolvimento rural onde os interesses cresciam na medida em que crescia o conhecimento sobre as propostas, as experiências e os resultados. Quanto a esse aspecto Habermas já propôs uma concepção de teoria crítica cujo pressuposto principal é a unidade indissociável entre conhecimento e interesse humano, demonstrando que o conhecimento está ligado a certos interesses que assumem a função de precursores do conhecimento [ (HABERMAS, 1975) *apud.* (BAUMGARTEN, 1998)].

As referências mais próximas eram três versões de um documento preparado pelo CNDRS entre 2001 e 2002. A partir da segunda metade de 2001 até dezembro de 2002, foram realizadas várias reuniões e conferências preparatórias para o evento nacional que iria encaminhar subsídios a um projeto de lei que orientasse o desenvolvimento rural no Brasil. O CNDRS iniciou as discussões em fevereiro de 2002 e as encerrou em dezembro do mesmo ano com a aprovação da terceira versão do documento, mas não logrando realizar a conferência nacional pretendida.<sup>93</sup>

Aquela versão do documento foi considerada incompleta por vários conselheiros, que rejeitaram a terceira versão apresentada, pois ela não considerava as muitas emendas apresentadas nas conferências estaduais. A terceira versão da proposta do CNDRS apoiava a sua estratégia de desenvolvimento rural em quatro pilares: democratização do acesso à terra; fortalecimento da agricultura familiar; construção da educação rural; diversificação das economias rurais. A governança da política se faria através de “territórios rurais”, onde todo um “novo” conceito de ruralidade seria empregado para determinar os municípios e as regiões rurais. O elemento de coesão previsto parece ser a motivação econômica, a formação de *clusters* (PORTER, 1989), onde seriam enfatizadas as vantagens comparativas e competitivas de cada território, agindo a política no sentido de favorecer o “empreendedorismo”. Isto traria uma alternativa de abordagem ao padrão “gerencialista” da administração pública, sendo evidente que toda uma sistemática tradicional teria de ser adaptada à dimensão territorial de planejamento, orçamento e gestão pública. A estratégia de organização da política de desenvolvimento rural seguia as regras do governo federal, adotando a microrregião como unidade de atuação, instalando uma agência de desenvolvimento em cada microrregião

---

93 Conforme Notícia difundida pela Agência Brasil: CNDRS discute plano plurianual (27/02/2002 - 12h08)

Brasília, 27 (Agência Brasil - ABr) - O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) se reuniu, pela primeira vez neste ano, para discutir a elaboração de um Plano Plurianual de Desenvolvimento Rural Sustentável que pretende garantir o bem-estar e a cidadania daqueles que vivem nas áreas rurais. O Plano, que será o primeiro no Brasil, vai ser produzido através de um planejamento participativo. A versão final do documento será submetida a uma ampla conferência nacional, a ser realizada nesta capital, em novembro deste ano. O processo de elaboração do Plano será formado por três bases: Câmaras Técnicas Permanentes do CNDRS; Coletivo de estudiosos de vários centros de estudos, como universidades; e conselhos estaduais de Desenvolvimento Rural. "É a primeira vez que o Brasil está pensando na parte rural, que significa 90% do território nacional, 80% dos municípios e 30% da população", afirmou o secretário do CNDRS, José Eli da Veiga. A ideia principal, segundo o secretário, é fazer um Plano para todas as atividades no meio rural. A reunião continua à tarde e termina amanhã.

escolhida e destinando a estas agencias recursos provenientes de um fundo federal de desenvolvimento rural. Cada microrregião contaria com um conselho onde participaria a sociedade civil. Todo o aparato institucional seria criado, mantido e controlado pelo governo (CNDRS, 2002, p. 33).

A primeira versão do documento do CNDRS foi apresentada aos conselheiros e enviada à rede de conselhos estaduais para recolher subsídios. Esses conselhos estaduais eram secretariados pelos “gerentes estaduais” do PRONAF que faziam parte da “Rede PRONAF”, basicamente formada por extensionistas rurais experientes, alguns com passagens por cargos diretivos nas empresas estaduais, que mantinham a fluidez de informações e o transito de influência das conexões com a rede política do governo a que serviam e, ainda, articulavam com a direção nacional do PRONAF, onde atuavam vários extensionistas do órgão nacional, extinto em 1990 por F. Collor.

Portanto, neste período, seriam duas redes de natureza corporativa e temática que agiam interligadas. Estas redes eram fundamentais para a execução do PRONAF e para a manutenção das atividades em algumas entidades de ATER nos estados pois, com o fim do sistema SIBRATER, os recursos destinados pelos governos estaduais não eram suficientes. Além disso, o PRONAF se tornara uma referência de política pública para a nascente “agricultura familiar”, objeto de grande interesse da comunidade acadêmica e organismos internacionais de cooperação com sucursais no Brasil. Portanto, no quadro político institucional, nacional e estadual, atuar no PRONAF carregava prestígio e poder aos seus operadores lembrando, de alguma forma, a época de ouro do crédito rural subsidiado quando os extensionistas eram cortejados pelos pretendentes aos recursos.

Estas redes foram mobilizadas para a tarefa de promover a inclusão do debate da primeira versão do documento emanado do CNDRS nas agendas dos conselhos estaduais, mas a época não favorecia um envolvimento maior do que o encaminhamento de documentos e um pedido aos gerentes estaduais do PRONAF. Nos estados, os conselhos reuniam-se poucas vezes por ano e as reuniões mais concorridas eram aquelas que aprovavam os projetos que receberiam recursos do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, quando vários prefeitos, deputados estaduais e lideranças de organizações sociais se mobilizavam para aprovar projetos de interesse da sua esfera de poder. E reuniões desse tipo estariam acontecendo no primeiro semestre, pois os projetos aprovados em cada estado deveriam ser encaminhados à Brasília para aprovação pela equipe técnica do PRONAF e, só então, seriam elaborados os respectivos projetos. Assim, poucos conselhos promoveram algum debate, limitando-se a encaminhar o texto para os conselheiros que não fizeram comentários.

## ***6 A Transição da Política (2002-2003)***

Ao final de 2002, durante a transição de governo, vários conselheiros do CNDRS tiveram papéis de destaque nos trabalhos que couberam à equipe encarregada do tema “Desenvolvimento Econômico”, coordenada pela economista, cientista social e professora Tânia Bacelar de Araújo, que contava ainda com Maurício Borges Lemos (economista e professor), José Graziano da Silva (economista agrícola e professor), Gilney Viana (médico, ambientalista e professor) e Ildeu de Castro Moreira (físico e professor). Esta equipe articulou os diagnósticos e proposições sobre importantes setores do governo como: Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Integração Nacional, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia.

Quanto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, o trabalho de diagnóstico do MDA estava à cargo de Humberto Oliveira, principal executivo da ONG ASSOCENE, dedicada a

atuar no apoio às cooperativas da agricultura familiar no Nordeste. O interlocutor por parte do MDA foi Orlando Muniz, ex-secretário de reordenamento agrário, na função de secretário executivo. Foi produzido um circunstanciado relatório entregue à coordenação da área de desenvolvimento econômico. Dentre as medidas sugeridas por Humberto Oliveira consta a de criação de uma nova secretaria que se uniria às três existentes (Agricultura Familiar, Reordenamento Agrário e CNDRS), com a denominação de “secretaria de desenvolvimento rural”. Conforme consta de documento da época (não publicado):

*Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR. Medida: Criar uma Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR no mesmo nível das atuais Secretarias de Reforma Agrária - SRA e de Agricultura Familiar - SAF; Justificativa: A estrutura regimental em vigor no MDA com duas Secretarias Específicas de Reforma Agrária e Agricultura Familiar setorializa e compartimenta em demasia, dificultando a integração das ações do Ministério. Para tanto, é necessário a criação de uma estrutura interna que articule os diversos programas e projetos da SRA, da SAF e do INCRA em torno das diretrizes e estratégias de desenvolvimento rural, definidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Além dessa atribuição a SDR deverá assumir a secretaria executiva do CNDRS; orientar estudos, pesquisas, monitoria e avaliação; incentivar e fomentar programas e projetos territoriais de desenvolvimento rural; estruturar e capacitar a Rede de Conselhos Estaduais, Microrregionais e Municipais. (OLIVEIRA H. , 2002)*

E foi quase exatamente isso mesmo que aconteceu. A secretaria foi criada com outra denominação e o seu secretário acumulou a secretaria-executiva do CNDRS. Entretanto, o processo que vinha sendo realizado no CNDRS não foi imediatamente retomado e quando o foi afastou-se muito dos esboços produzidos no governo anterior.

Internamente, alguns setores do MDA e do INCRA mostravam-se reticentes quanto à acumulação dos cargos de secretário do CNDRS e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. A transferência de componentes do PRONAF mais identificados com o desenvolvimento territorial (como recursos do PRONAF Infraestrutura e capacitação de conselheiros) para a nova secretaria foram também motivos de tensão, pois incluíam, além dos recursos, os quadros técnicos que neles atuavam anteriormente. Por isso, alguns técnicos em cargos “de confiança” de um governo que passava à oposição continuaram atuando no novo governo, o que não é comum.

Foram muitas as demonstrações, veladas ou não, do desconforto causado pela apresentação da proposta de desenvolvimento de territórios rurais dentro do MDA.<sup>94</sup> Os que atuavam no chamado campo agrarista viam o foco do desenvolvimento rural, antes ocupado quase que exclusivamente pela reforma agrária, ser ocupado por outras ideias e propostas derivadas do modelo de modernização da agricultura, que deram origem ao chamado “novo rural”, onde se retraíam os papéis fundamentais da agricultura no desenvolvimento rural e se amplificavam os conceitos de “nova ruralidade”, de “pluriatividade”, de “territorialidade” e a

---

94 Entre 2003 e 2009 o autor deste trabalho foi um dos componentes da equipe técnica de criação e implantação da proposta básica da proposta do programa de desenvolvimento territorial que originou o PRONAT e três anos depois, o Programa Territórios da Cidadania.

importância da formação do “complexo agroindustrial”, tendo por sujeito um “agricultor familiar” modernizado e produtivo, distanciando o debate dos “problemas propriamente agrários” (RANGEL, 1961) para os problemas da tecnologia, do mercado e da sustentabilidade (DELGADO G. C., 2001).

No plano das redes técnicas de reforma agrária, que congrega agentes governamentais, não governamentais, técnicos e militantes, as diversas tentativas de justificar a importância de uma política que articulasse vários programas e ações governamentais não produzia nenhum efeito prático em termos de participação institucional ou até mesmo pessoal. Entretanto, o II Plano Nacional de Reforma Agrária, documento institucional, público e oficial cujo processo de elaboração teve o político e então presidente da ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária Plínio de Arruda Sampaio<sup>95</sup> como consultor principal. O II PNRA trabalhava “com o conceito de desenvolvimento territorial”,<sup>96</sup> mencionava o desejo de integrar a “Reforma Agrária e Agricultura Familiar nas bases do desenvolvimento territorial” e previa ainda um sistema unificado de assistência técnica e extensão rural com a participação de organização de entidades públicas e organizações não governamentais contratadas para prestar esse serviço.

Apesar da legitimidade do PNRA, seus ambiciosos objetivos envolviam recursos muito maiores do que o governo federal estava capacitado a oferecer, o que pode ter contribuído para a pequena projeção da política durante a última década. O fato é que a estrutura pública da reforma agrária assumiu uma postura crítica em relação ao governo, em relação ao próprio MDA e ao INCRA, recusando-se a participar das demais iniciativas de caráter “desenvolvimentista” que caracterizaram as políticas da “agricultura familiar” e do “desenvolvimento territorial”. Coincidentemente ou não, as organizações sociais que representavam o “Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra” nas instâncias coletivas deliberativas do MDA e dos territórios rurais passaram a não demonstrar mais interesse em participar e terminaram deixando os espaços de participação (colegiados) em vários territórios e no CONDRAF.

As dificuldades com a área da agricultura familiar também existiram, mas, no geral, foram superadas pelo diálogo com os dirigentes e gestores. Inicialmente o problema foi de entendimento, pois em 2003 corria a notícia que o MDA iria concentrar todas as suas atividades nos espaços territoriais e o crédito do PRONAF também, com o que não concordavam os seus gerentes e executores. Outra questão, esta real, foram as mudanças promovidas no componente “PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais” que deixou de ter uma abrangência municipal, de utilizar critérios de menor IDH para eleger os municípios a serem contemplados e de ser dirigido a projetos aprovados no âmbito dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, fato que, de uma só vez, desagradou membros da SAF – Secretaria da Agricultura Familiar, gerentes do PRONAF nos estados, geralmente vinculados às secretarias de estado de agricultura ou congêneres, e às entidades estaduais de assistência técnica e extensão rural, que deixaram de ter ascendência na gestão técnica dos projetos apresentados para captação de recursos federais. As reações foram

---

95 Conforme consta do sítio da ABRA <http://reformaagrariaemdebate.blogspot.com.br/2011/05/sitio-da-abra-volta-ao-ar.html>, acesso em 10/12/2012.

96 Conforme publicado pelo MDA no endereço <http://www.mda.gov.br/portal/institucional/PNRA> visitado em 10/12/2012.

mais veementes nas regiões Sul e Sudeste, onde o PRONAF concentrava maiores recursos, tanto de crédito quanto de subsídios a projetos de Infraestrutura, mas ocorreram em todo o país.

De fato, isso representava a redução da eficácia de um mecanismo de articulação do governo estadual e federal com os governos municipais, o que reduzia a possibilidade de trocas políticas entre as diversas esferas de poder, e introduzia, de maneira mais evidente, a influência das organizações sociais aliadas da rede formada pelas ONGs da agricultura familiar, geralmente vinculadas ao sistema sindical ou cooperativo e bem estruturadas no Nordeste. Enquanto o time que geria o PRONAF no governo anterior controlava melhor a rede extensionista, a nova direção controlava bem melhor a rede sindical e associativa representada pela CONTAG e a UNICAFES.<sup>97</sup>

No bloco da agricultura familiar, os antigos gestores e principais assessores, ligados à rede extensionista sobrevivente à extinção do antigo sistema EMBRATER, estavam dando lugar à rede dos assessores técnicos que atuavam no movimento sindical-cooperativista rural na região Sul, principalmente ligados ao DESER–Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais e mais próximos à FETRAF-Sul, esta compondo uma organização sindical dissidente da CONTAG. E a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT vinha sendo ocupada por técnicos e gestores provenientes da antiga rede extensionista, da ASSOCENE, congênere nordestina do DESER e vinculada à CONTAG. Enquanto isso, a cúpula do MDA vinha sendo composta por membros de uma das tendências do PT, a DS – Democracia Socialista, que disputa espaço de poder com a tendência Articulação – Campo Majoritário, que apoiava a CONTAG e a criação da SDT.

Portanto com os diferentes campos sendo ocupados por frações do poder traziam maior tensão pelas visões diferenciadas sobre as grandes, e pequenas, questões do campo rural, o que já era suficiente para a geração de disputas que se restringiram aos bastidores da política e do governo, mas que dificultavam bastante o desenvolvimento do programa. As dificuldades de introdução de uma nova ideia sobre desenvolvimento rural, de um novo esquema de governança democrática e de uma proposta oposta à tradicional setorialidade das políticas, eram potencializadas ainda com as disputas de poder dentro do governo, do ministério e do partido líder da base que vencera as eleições presidenciais.

## **7 O “mapeamento” dos Territórios Existentes**

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, durante a fase inicial da sua criação, da elaboração do programa e da reorganização do conselho promoveu uma pesquisa nacional para identificar experiências práticas em projetos de desenvolvimento rural que sugerissem uma abordagem territorial. À época existiam diversos relatos de iniciativas de organizações não governamentais e de áreas de governo em que foram definidos planos de desenvolvimento com referências espaciais e adotados outros critérios que poderiam ser

---

97 União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes) foi fundada em junho de 2005, na cidade de Luziânia (GO). A sede funciona em Brasília e representa nacionalmente as cooperativas. A Unicafes é uma pessoa jurídica de direito privado e não possui fins econômicos. Conforme <http://cirandas.net/unicafes/quem-somos>, visita em 11/12/2012.

importantes para o processo de ajustamentos das referências cognitivas às diversidades brasileiras. A pesquisa contou com o apoio da Universidade de Brasília e do IICA.<sup>98</sup>

Conforme os termos de referência da pesquisa, suas conclusões deveriam referenciar a estruturação e o planejamento da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT do MDA, orientar uma eventual reorganização e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, contextualizar indicações constantes do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e identificar potenciais parcerias, no Governo e na Sociedade Civil, interessadas em compartilhar experiências e conhecimentos em desenvolvimento territorial sustentável-DTS.<sup>99</sup>

Para conhecê-las seriam identificados procedimentos metodológicos em uso, relacionando-os aos ambientes em que são empregados e verificar seus resultados, assim como apontar para possíveis indicadores que subsidiem processos de monitoria e avaliação. De fato, a pesquisa objetivou “aprender com a prática de organizações governamentais e não governamentais em todo o Brasil” (WEIGAND JR & al., 2003). Àquela altura supunha-se que aqueles objetivos atenderiam às prioridades do MDA, do então CNDRS, da Secretaria da Agricultura Familiar-SAF, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, da Secretaria de Reordenamento Agrário-SRA e do Núcleo de Estudos Agrários e de Desenvolvimento-NEAD, sendo o estudo considerado importante referência para futuras iniciativas destes órgãos e do Governo Federal (NEAD, 2003).

Essa pesquisa apresentou resultados importantes tendo revelado, além de uma base empírica consistente, alguns problemas que deveriam ser evitados e maneiras de fazê-lo. Uma questão a ser enfrentada foi como transmitir compreensivelmente conceitos e sentidos de tantos novos termos e expressões, algumas já utilizadas em outros contextos com sentidos diversos e produzidas a partir de distintas realidades, que passariam a compor um “programa inovador” (WANDERLEY, 2000), uma política “de terceira geração” (VEIGA J. E., 2004), abordando assuntos situados em áreas de conhecimentos ainda não sedimentados nem mesmo na esfera acadêmica, menos ainda dentre atores sociais supostamente habilitados a operá-lo na ponta.

Outro elemento tirado dos resultados da pesquisa-mapeamento mencionada foi a de que os territórios não eram homogêneos, não sendo razoável que políticas que pretendessem apoiar iniciativas de desenvolvimento fossem rígidas a ponto de não permitirem adaptações. Um território rural deve ser reconhecido pela sua heterogeneidade, a sua “diversidade típica”. Foi também constatado que os territórios são delimitados por áreas de abrangência de ações coletivas de organizações sociais, de projetos econômicos ou sociais, o que caracteriza o território como um espaço da ação política e das relações de poder. Àquela altura, o reconhecimento de uma ação territorial estaria vinculado à existência de três elementos considerados “estruturantes”:

- a) Sua base territorial e rural;
- b) Um plano de ação elaborado participativamente;

---

98 Esta pesquisa foi coordenada pelo autor deste trabalho.

99 Informações extraídas de arquivo pessoal do autor.

- c) Instâncias ou instituições de gestão participativa e ação coletiva do território.

Um problema constatado na pesquisa foi a dificuldade de se limitar espacialmente um território com base em uma “identidade social” da população que o habita, já que é especialmente confuso o reconhecimento de uma cultura que confira uma identidade clara e consensual. Então, a proposta foi de se lançar mão de uma análise descritiva multidisciplinar que examinasse as características culturais, sociais, econômicas, ecológicas e políticas, definindo preliminarmente uma área de ação para a institucionalidade formada<sup>100</sup> a partir do desejo coletivo de mudanças e de desenvolvimento, “noção que concentra praticamente todos os grandes dilemas do mundo contemporâneo”. Portanto, territórios podem surgir de diversas formas, de diversas convergências em torno da “utopia do desenvolvimento” (VEIGA J. E., 1998), sendo este definido, materializado, protagonizado pelos que dele participam colaborativamente.

A pesquisa desenvolveu uma metodologia que, em três etapas, empregou diversas ferramentas:

- a) Levantamento das iniciativas de desenvolvimento territorial rural sustentável.
- b) Entrevistas por telefone com uma amostra “representativa” das iniciativas selecionadas.
- c) Estudos de caso sobre iniciativas de DTRS (desenvolvimento territorial rural sustentável).

Foi criada uma página na WEB ([www.nead.gov.br/mapeamento](http://www.nead.gov.br/mapeamento)) onde as organizações e entidades que animavam iniciativas se definiam como “territoriais”, tendo em vista o perfil idealizado de um território, descrito no sítio da pesquisa, respondiam a um questionário que, segundo as respostas oferecidas, caracterizaria, ou não, uma iniciativa/experiência de desenvolvimento rural em base territorial. As perguntas foram:

- a) As iniciativas de DTRS surgem a partir da sociedade civil ou da ação governamental?
- b) Como os territórios têm sido definidos?
- c) Quais os fatores que explicam a alteração da área de abrangência dos territórios?
- d) De que forma os temas prioritários que motivaram a iniciativa de DTRS determinaram a área de abrangência e a identidade dos territórios?
- e) A abordagem territorial contribuiu para uma nova ou mais eficaz valorização de recursos endógenos anteriormente subestimados? Quais?
- f) A abordagem DTRS contribuiu para um novo ou mais eficaz aproveitamento de oportunidades anteriormente não utilizadas? Quais?
- g) A abordagem DTRS foi capaz de atrair novos recursos para a região?
- h) Os programas de ação foram pertinentes para o território?
- i) As ações fortaleceram a identidade cultural territorial e a autoestima da população?

---

<sup>100</sup> Estas institucionalidades provisórias tomaram a denominação genérica de CIAT – Comissão de Implantação das Ações Territoriais.

- j) A abordagem territorial criou problemas/conflitos políticos?
- k) Como se dá a participação no planejamento e gestão dos territórios?
- l) Há estratégias específicas de inclusão?

A amostra original produzida a partir deste levantamento de dados indicou que 237 projetos/ações/iniciativas se avaliavam como adotantes de um “enfoque territorial”. Nem todas as iniciativas incluídas no quadro amostral são de fato iniciativas de DTRS, e os três critérios estruturais citadas anteriormente foram aplicados a cada entrevista para verificação de seu caráter territorial.

Foram escolhidas ao acaso, em cada região, oito iniciativas para serem entrevistadas por telefone, sendo contatada a pessoa que se identificava como responsável principal pela ação descrita e considerada adequada aos parâmetros adotados. Contudo, a região Centro-Oeste teve apenas quatro entrevistas selecionadas e a amostra nacional ficou então em 36 iniciativas que foram contatadas por via telefônica. A análise das informações obtidas levou à escolha de sete experiências para serem estudadas mais profundamente, sendo duas nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste e uma na região Norte. Foi importante constatar que existem muitas iniciativas no Brasil que adotam alguns dos princípios gerais e contemplam os três elementos estruturais descritos anteriormente sem que seus responsáveis necessariamente reconheçam a prática dos conceitos de DTRS. Enquanto a maioria dos informantes do Nordeste sabia em que consistia a abordagem territorial, no Sudeste uma menor parte a conhecia.

Constatou-se também que o surgimento de iniciativas de desenvolvimento territorial se deve tanto a organizações da sociedade civil quanto a instâncias de governo, com destaque para os governos municipais e os movimentos sociais. Mesmo indivíduos são apontados como iniciantes de ações que desaguam em propostas mais abrangentes de desenvolvimento de base espacial. As iniciativas mais frequentes que partem do governo são os “consórcios intermunicipais” que passam a mobilizar a sociedade. Outra forma relativamente comum é a que se organiza em torno da gestão de recursos hídricos. O poder público também pode apoiar e estimular ou, pelo menos, estabelecer as bases legais para as iniciativas territoriais.

Outra constatação é que a maior parte dos territórios tem sido definida a partir de uma análise funcional dos atributos de uma região, buscando a complementaridade de estratégias para a solução de problemas e a promoção do desenvolvimento, não em função do reconhecimento de uma identidade cultural (WEIGAND JR & al., 2003). A interpretação da análise indica que raramente os territórios têm uma existência reconhecida antes de existir uma iniciativa concreta que institua uma ação coordenada entre atores, governo e uma dada população em particular.

Os territórios das iniciativas territoriais raramente contêm completamente os campos das identidades culturais das populações, das lutas políticas dos atores, os ecossistemas e as unidades de gestão, que têm sua correspondência no espaço territorial de uma forma sobreposta, mas não coincidente. (WEIGAND JR & al., 2003)

Algumas indicações extraídas desse “mapeamento” foram muito úteis para indicar limites e possibilidades de adoção de inovações conceituais em um campo ainda tão carente de estudos, apontando para a forte probabilidade de existir complexidades ainda maiores que as mais cautelosas avaliações poderiam supor. Segundo o relatório final, “*esta pesquisa mostra que o próprio conceito de território precisa ser repensado*”.



Apesar da correção da afirmativa constante do relatório, o risco de ter de repensar o conceito de “território” foi aceito com naturalidade, pois o desenvolvimento da proposta implicava em tratar de temas pouco tratados pela pesquisa e menos ainda exercitados, pois a proposta pretendia que o tema fosse mesmo provocativo, acreditando que, sem avançar em aventuras epistemológicas desnecessárias, seria lançado um desafio aos grupos de atores e de pesquisadores que, a seu tempo, cuidariam de reconstruir conceitos e confirmar, ou negar, afirmações preliminares que se mostrassem inapropriadas.

*Frequentemente, “o território não existe”, anteriormente à iniciativa, determinado por uma identidade baseada em fatores culturais ou similaridade de problemas, mas começa a existir com ela. A área de abrangência seria o território da iniciativa. (WEIGAND JR & al., 2003).*

A proposta construída pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT assumia vários riscos ao adotar conceitos normativos que definiam que o território passaria a existir enquanto uma “entidade” quando ele fosse referido formalmente como objeto das políticas, das ações, dos processos e do desenvolvimento. O território passaria a se configurar como uma “instituição” quando adotasse uma denominação, um plano e um espaço público de decisão. Portanto território, para as finalidades do programa, seria uma entidade e também uma instituição. Sob alguns aspectos seria o sujeito, sob outros um objeto, mas que não se reduz a uma base física e seus atributos. Para a política de desenvolvimento territorial, os territórios reconhecidos pelo CONDRAF passariam a ser considerados enquanto “atores coletivos”.

A proposta de abordagem territorial do desenvolvimento rural assumia uma visão de participação social que considerava “aprofundada”, tomada como mecanismo de inclusão e de transformação social, tendo em vista que seria através dela que se ampliariam os limites da ação política, se popularizam os sistemas de decisões, se aproximam os sujeitos da democracia dos seus direitos e da luta por novos direitos (CONDRAF, 2005).

Um dos achados na pesquisa de mapeamento das iniciativas territoriais foi que “a participação e a articulação política, e a criação de fóruns específicos para que ocorram, são os aspectos determinantes para o sucesso das iniciativas” (WEIGAND JR & al., 2003). Segundo a pesquisa, várias características do desenvolvimento territorial corresponderiam a uma reapresentação de assuntos já conhecidos ou mesmo uma nova forma de denominar algum processo já tradicional e reconhece que “existe hoje uma estrutura de incentivos ao surgimento das iniciativas, composta principalmente pela disponibilidade de recursos para o seu financiamento, a descoberta de que sua aplicação pode ser mais eficaz se for realizada de forma territorial” (WEIGAND JR & al., 2003).

Por fim, o texto que relata a pesquisa deixa uma séria dúvida no ar se:

*Entretanto, quando a realidade da prática é tão diferente dos conceitos em moda, resta saber se estamos prestando atenção no que é importante (diríamos: participação local, criatividade, políticas públicas de apoio, e saber combinar o saber local com o saber externo na gestão – quase sempre cheia de conflitos – de iniciativas com escala e escopo adequados para os desafios que um mundo em mudanças rápidas coloca às populações rurais), ou se estamos simplesmente adotando novas palavras (“territorial”, “sustentável”) para velhas práticas (“local”, “comunitário”, “participativo”, “integrado”, etc.) dos organismos de promoção do desenvolvimento rural. Como um dos problemas para o sucesso dessas práticas é justamente a falta de continuidade em sua aplicação devido às modas do campo do desenvolvimento rural, temos que estar alertas, sempre em posição de autocrítica e reflexão (WEIGAND JR & al., 2003).*

Esta não teria sido a única análise que encarava a proposta com certo ceticismo, tecendo críticas aos conceitos e soluções adotadas pela proposta, como forma de tornar aquilo que surgia como uma “nuvem de ideias” em uma proposta inovadora para uma política de desenvolvimento rural.

## **8 O Projeto Umbuzeiro**

O Projeto Umbuzeiro foi uma ação levada a efeito em 159 municípios da região Nordeste parte na década de 90 e começo dos anos 2000, no bojo do que se poderia denominar de “desenvolvimento local”, ideia composta por um conjunto de pressupostos e métodos de organização/animação, que visava o “desenvolvimento sustentável”. O Projeto Umbuzeiro foi fruto de um acordo entre a SUDENE, a ASSOCENE e a Rede CAT. A primeira, conhecida agencia de desenvolvimento do Nordeste, criada em 1959 e extinta em 2001 devido a alegados “desvio de recursos”<sup>101</sup>, foi substituída pela agência federal “ADENE”.

A ASSOCENE – Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste é mantida pelas cooperativas da região e por projetos de cooperação financiados por outras entidades. Ela articula nove cooperativas de trabalho em oito estados da região Nordeste contando, assim, com um grupo de profissionais em toda a região. A ASSOCENE trabalha com educação de adultos, economia solidária, comércio justo, agricultura agroecológica, desenvolvimento territorial e mantém parcerias estratégicas na região e no âmbito nacional. É uma das organizações que é apoiada pela rede CONTAG nos estados nordestinos. A Rede CAT é uma organização civil que congrega diversas cooperativas de pequeno porte e as representa em diversos sentidos, apoiando projetos de seu interesse, reduzindo custos de transação dos seus membros e demandando recursos públicos para financiamento de projetos. Esta rede articula mais de uma centena de cooperativas no Nordeste.

---

<sup>101</sup> “O principal motivo que levou o governo a decidir acabar com a SUDENE e a SUDAM foi o grande número de denúncias de desvios de recursos públicos que seriam destinados para projetos de desenvolvimento. O que era para desenvolver acabou virando fraude”.

(FOLHA ONLINE, 2003)

O Projeto Umbuzeiro, como foi dito, abrangia 159 municípios escolhidos segundo condicionantes preliminares e pontuação face à determinados caracteres prioritizados. Todos os municípios deveriam constar da lista de municípios atingidos pela seca e apresentar os mais baixos IDH. Havia critérios de exclusão, como os municípios não deveriam constar da relação de municípios que seriam assistidos pelo Projeto Piloto SUDENE/PNUD, além de critérios demográficos, como os municípios deverão ter população inferior a 50.000 habitantes. (ASSOCENE, 2000).

Depois desses critérios de entrada há uma longa lista de características que contam pontos para classificação sendo uma delas a “existência de capital social”, expresso em termos de “participação cívica caracterizada pela existência de boas organizações associativas e de gestão de políticas públicas”, tais como associações comunitárias; cooperativas; sindicatos; Conselhos e Comissões de Gestão de políticas públicas; outras organizações civis de ajuda mútua ou cooperação e as fontes de consulta as FETAGs, a própria ASSOCENE, ONGs e Cooperativas Rede CAT.

A gestão do programa seria realizada por um Fórum Gestor do Projeto a nível regional, congregando a ASSOCENE, a CONTAG e as FETAGs, “retomando na prática uma ideia de articulação regional presente desde 1993, com a proposição do Fórum Nordeste e dos Fóruns Estaduais hoje existentes no Rio Grande do Norte e em Alagoas”. (Carta parceria ASSOCENE-MSTR, fevereiro 2000).

O Projeto Umbuzeiro tinha uma lógica de promover o “Desenvolvimento Local Sustentável” mediante ações de desenvolvimento em uma base municipal, um território de referência político-administrativa, coerente com os procedimentos dos projetos que trabalharam no método de desenvolvimento local. A atividade da ASSOCENE passava pelo estímulo à organização de um conselho municipal de desenvolvimento, o que era parte do contrato e tomava os primeiros seis meses de trabalho. Em abril de 2000 aquela organização fazia circular uma carta aos Prefeitos dos municípios e aos Promotores de Justiça incitando-os a apoiar as ações de articulação do conselho municipal com a rede “Articulação do Semiárido - ASA” para uma campanha no município de construção de cisternas em placas.

Seu principal objetivo era estabelecer parcerias entre os atores sociais e o governo local para a realização de projetos gerados a partir das demandas do conselho municipal, que poderia ser o de “desenvolvimento rural” ou o do programa “comunidade solidária”. Sua intenção política era somar “esforços para alcançar resultados que podem se converter em benefícios concretos para a população, reinventando a gestão das políticas públicas em nosso país, através da valorização da cidadania e da participação da comunidade”. (Assocene: Carta aos Prefeitos e Carta aos Promotores, abril 2000). É neste contexto que reaparece o apelo à solidariedade, apelo conclamado pelo Governo à toda a sociedade, para que todos, sem distinções de classes, comprometam-se na solução dos “problemas sociais”, principalmente, a fome e a miséria.

O Projeto Umbuzeiro foi uma ampla ação encetada no semiárido nordestino por uma coalizão de organizações sociais na forma de uma rede de política formada por redes sociais

com recursos do governo e enquadrada no programa “Comunidade Solidária – PCS”.<sup>102</sup> Este programa tinha por objetivo combater a pobreza e a exclusão social, através de uma estratégia que levasse em consideração a focalização das pessoas mais necessitadas, a mobilização de recursos por meio de parcerias e a experimentação de formas “custo-efetivas” de implementar programas sociais (LOBO, 2002).

A estratégia recomendada pelo programa “Comunidade Solidária” visa revelar caminhos alternativos para a luta contra o agravamento da pobreza, esta provocada pelas escolhas dos governos brasileiros quanto à desregulamentação do mercado de trabalho, a precarização dos empregos, a extinção do estado de bem-estar social, a redução do poder dos sindicatos e a transferência de obrigações estatais para a sociedade civil. Com esta estratégia, o governo neoliberal procura colocar a questão da responsabilidade social, do voluntariado e da solidariedade como formas da sociedade atuar na redução/compensação dos efeitos mais perversos do modelo de desenvolvimento adotado e a concentração de riquezas que ele provoca (BARBOSA, 2005).

Por essas razões a focalização do Projeto Umbuzeiro, do PRONAF – Infraestrutura e Serviços Municipais e de outros programas de alcance social em regiões de acentuada pobreza material esteve sempre voltada para os municípios de menores IDH das regiões e estados. Contudo havia diferenças entre o PRONAF e os custeados pelo PCS. Enquanto aquele destinava um modesto montante de recursos para apoiar iniciativas de interesse dos agricultores familiares, com interveniência dos prefeitos executores dos projetos, os projetos custeados pelo programa “Comunidade Solidária” dependiam de outros programas governamentais para direcionar recursos para apoiar as iniciativas propostas pela sociedade civil. Raramente isso ocorria de fato.

Segundo (BARBOSA, 2005), ao apelar à “solidariedade” como elemento de união e cooperação entre diferentes classes sociais para resolver os problemas sociais do país, afastar a pobreza, se assemelha ao que Marx chamou de “o enebriamento de fraternidade” ocorrido em Paris no século XIX, que se traduzia em uma “edílica abstração de antagonismos”. Segundo Marx, citado em Barbosa (2005), “a fraternidade foi a palavra de ordem da revolução de 1848. O proletariado de Paris se deixou levar com agrado por este enebriamento generoso de fraternidade” (MARX, 1977, p. 120).

Em entrevista a Wedna Galindo, D.O.A. fala do referencial pedagógico e metodológico voltado à educação de adultos que, segundo ele, seguiria o método de Paulo Freire (FREIRE, 1987). Os pontos principais desse referencial seriam:

- a) Opção pela pesquisa-ação: possibilidade de indagar como forma de apropriar-se da realidade e poder transformá-la, simultaneamente;
- b) O pressuposto da aprendizagem é a pergunta que o próprio sujeito se faz (significância subjetiva) a partir do conhecimento em uso e suas limitações suscitadas pela realidade (significância objetiva);

---

<sup>102</sup> Para maiores informações visite [http://pt.wikipedia.org/wiki/Programa\\_Comunidade\\_Solid%C3%A1ria](http://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_Comunidade_Solid%C3%A1ria)

- c) O diálogo é o principal instrumento de trabalho porque estando no contexto das relações sociais, reduz a fragmentação das ideias (verdades incontestáveis e irremovíveis), aproxima as pessoas e propicia o surgimento de um clima favorável ao desenvolvimento da criatividade, de novas possibilidades;
- d) Pesquisa-ação é um processo sistemático de aprendizagem que utiliza a crítica orientada para a ação, de forma que esta se converta em práxis, onde teoria e prática se ampliam, complementam e transformam;
- e) Pressupõe a imersão consciente das pessoas no mundo de sua experiência: as pessoas e os elementos da experiência são parte de uma realidade mais ampla que os envolve nada é completamente separado e a análise da experiência requer uma visão totalizadora, isto é, a compreensão do conjunto das relações geradoras dos fatos e eventos, mesmo quando tais inter-relações ficarem distantes na ocorrência, no tempo e no espaço;
- f) Os sujeitos - técnicos/as e atores sociais do município - são considerados produto e produtores de história, tornando-se coletivamente responsáveis pela produção e transformação das formas de vida e das estruturas socioeconômicas e político-institucionais;
- g) Como produto e produtores de história, os sujeitos precisam compreender as condições que criam sua própria maneira de pensar. Assim, desenvolvem abertura para submeter suas crenças ao debate, testar hipóteses, perceber a diferença entre o que se diz e o que se faz - atitudes necessárias para a qualificação contínua do processo de aprendizagem;
- h) Conhecimento gera poder e se expressa em ação. É mais do que assimilar e acumular informação. Portanto, a eficácia do conhecimento deve ser analisada em razão dos resultados que produz. É na prática que está o teste das boas intenções, das estratégias, do planejamento;
- i) A sistemática de trabalho segue uma espiral que se desenvolve em ciclos de planejamento, ação, observação e reflexão, induzindo os participantes a teorizar sobre as práticas, compreendendo as relações entre as circunstâncias e a ação, através de dados, de sua análise e de argumentação, desenvolvida, examinada e comprovada criticamente;
- j) O técnico/a assume o papel tanto de coordenador quanto de assessor. Organiza o processo de aprendizagem a partir das significâncias subjetivas e objetivas, contribui com novas informações e estimula sua busca permanente pelos próprios atores sociais. Assim, o técnico/a assume um importante papel como agente de desenvolvimento;
- k) O desenho operacional do projeto prevê momentos estruturados de capacitação, os seminários geradores. Como tal, pretendem ser desencadeadores de busca de respostas, de novas perguntas, de iniciativas, de mobilização de energia social. Esta dinâmica é particular para cada situação. Para garantir uma unidade na proposta técnica e permitir comparações e generalizações sobre a temática de nosso trabalho oportunizada pela realização do projeto, desenvolveu-se um eixo de trabalho comum baseado em princípios pedagógicos e metodológicos, em conteúdos básicos e resultados esperados, compartilhados por todos/as. Portanto, o eixo comum não objetiva tolher a criatividade dos técnicos nem dos atores sociais, únicos a poder efetivamente dar-lhes significado e vida e sim possibilitar uma base comum de diálogo entre todas as pessoas envolvidas.

D.O.A. (2001) esclarece que essa proposta, a da “educação libertadora” escapa do “dogmatismo e determinismo” presentes nas teses que adotam a luta de classes como o único elemento estruturador das relações sociais. Na metodologia desenvolvida pelo Projeto Umbuzeiro, “a construção do saber é a determinante maior do processo”. Ainda segundo D.O.A., o Projeto Umbuzeiro desenvolvia duas linhas de ações definidas: uma que tratava da questão da gestão das políticas públicas e outra que era a questão do “empreendedorismo”. Eram formadas equipes de dois técnicos que trabalhavam as duas linhas de ação, uma que atuava com as pessoas faziam parte dos conselhos tendo por referência a “participação social” e outra que tratava de empreendimentos econômicos e associativismo cujas referências estavam na “economia solidária”. D.O.A. e outros colaboradores do Projeto Umbuzeiro, que esteve em atuação até 2001, foram também participantes em diversas etapas de implantação do programa de desenvolvimento territorial, tendo J.H.O.,<sup>103</sup> atuado também como coordenador no Projeto Umbuzeiro. Portanto, através deste projeto, redes integradas pela ASSOCENE, dentre as elas a SUDENE, o programa Comunidade Solidária, o PRONAF e mais quatorze cooperativas de trabalho passaram a contribuir em diversos momentos com a proposta de desenvolvimento territorial.

Em entrevista no âmbito desta pesquisa, J.H.O. reconhece que a experiência dele no Projeto Umbuzeiro havia sido fundamental para que percebesse a importância da proposta que estava em construção no âmbito do CNDRS, cujo tema era de propor uma política de desenvolvimento rural cuja estratégia de articulação valorizasse a questão espacial e territorial. Como participava do Conselho representando a ASSOCENE, pode compreender como uma política de desenvolvimento teria de ser mais abrangente do que o espaço limitado por um município, especialmente quando se trata de política de desenvolvimento que, concomitantemente, pretende reduzir problemas sociais e políticos, como a pobreza e a exclusão. As lições aprendidas levaram a se imaginar que, trabalhando com territórios conformados por municípios diferenciados, que convergem pela polarização da infraestrutura pública e privada, dinâmicas econômicas e sociais, existem mais possibilidades de reunir maior diversidade institucional, elaborar planejamentos mais ambiciosos e implementar projetos que aproveitem melhor as vantagens endógenas do território. Com a mobilização de um maior número de atores institucionais e de capacidades humanas e políticas, seria possível competir em melhores condições do que se tratasse de municípios isolados, propondo acanhados e incoerentes iniciativas com reduzida capacidade de acessar recursos públicos para seus projetos. A focalização espacial, forma proposta de entender e de intervir em áreas consideradas “estagnadas”, encontrava melhores condições de enfrentar as etapas de mobilização e capacitação necessárias à ação política coordenada, através da qual se qualificava um projeto e o habilitava a receber recursos públicos. Para J.H.O., estes seriam elementos constitutivos do conceito de desenvolvimento territorial empregado na construção do programa brasileiro que ficaria conhecido como PRONAT.

---

103 J.H.O. foi diretor-executivo da Assocene.

## CAPÍTULO IV: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA

### *1 Formação da Equipe Técnica*

Uma equipe foi inicialmente formada tendo por base a estrutura de apoio ao CNDRS para realizar várias tarefas simultâneas: dar sequência as atividades do Conselho, inclusive alterando sua composição e forma de atuação; implantar a Secretaria de Desenvolvimento Rural; dar continuidade ao PRONAF infraestrutura e serviços municipais; elaborar a proposta do programa de desenvolvimento territorial; viabilizar a constituição da UNICAFES e elaborar um projeto de cooperação técnica com um organismo internacional de cooperação para apoio ao programa de desenvolvimento territorial.

Além do secretário executivo do CNDRS indicado a assumir o cargo cumulativamente com a futura Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, a equipe formada contava com um técnico originário do próprio CNDRS, três outros do MDA/PRONAF, um do MAPA, cedido ao IICA que havia atuado por um curto período no MDA/NEAD e três de organizações não governamentais do Nordeste ligadas a redes que executavam projetos de diversa natureza voltados para a população rural. Todos poderiam ser considerados profissionais experientes nos seus respectivos campos, o que permitiu que os laços das respectivas redes de relacionamento profissional fossem mantidos favorecendo a manutenção das atividades que deveriam seguir e o início de outras novas.

Os técnicos da equipe foram escolhidos pelo futuro secretário, alguns por suas próprias relações no CNDRS e no MDA, nas organizações parceiras da ASSOCENE, de onde provinha o secretário, ou por indicações de diretores e assessores da CONTAG, em Brasília. Nesse pequeno grupo de cinco ou seis auxiliares, estavam representados membros de diversas áreas profissionais e de políticas, como aquela formada a partir dos “extensionistas” que haviam organizado a equipe de gerenciamento do PRONAF; da rede formada no CNDRS para elaborar a proposta de uma política de desenvolvimento rural; da rede de organizações não governamentais que atuava no assessoramento de associações e cooperativas de agricultores familiares no Nordeste e a rede de desenvolvimento rural organizada pelo IICA, que terminou sendo a organização internacional escolhida para abrigar um projeto de cooperação técnica de apoio ao programa. Este pequeno grupo constituiu o núcleo de direção da SDT, enquanto outros técnicos que assumiram papéis nas áreas criadas constituíram o núcleo de coordenação.

Esta equipe continuou sendo ampliada durante algum tempo, principalmente através de contratações de consultores indicados pelo secretário e pelos principais assessores e colaboradores do programa, com evidente preferência pelos círculos de relações pessoais cujo centro estaria na pessoa do próprio secretário. Também foram redistribuídos cargos de direção e assessoramento superior (D.A.S 01 a 05) que permitiram estruturar a equipe do Conselho e da SDT em um horizonte temporal mais dilatado. A maioria dos técnicos era indicada pelo

secretário. Eram buscados técnicos conhecidos ou indicados por colaboradores “confiáveis”,<sup>104</sup> com boa formação prática para trabalhos com organizações sociais e grupos de agricultores familiares.

Os que reuniam as melhores condições passavam a compor a equipe geral na condição de “articuladores estaduais” e atuavam junto aos territórios rurais (CIATs) que estavam em processo de organização em cada estado. Em cada território, as organizações que aderiam ao programa indicavam profissionais experientes em temas que poderiam ser entendidos como substanciais nas ações pretendidas pelo programa de desenvolvimento territorial: educação de adultos, mobilização e formação sindical, planejamento e desenvolvimento local, agricultura familiar, agroecologia, economia solidária, cooperativismo, gênero e juventude. Os indicados que preenchiam os requisitos passavam a responder pela “articulação territorial”, vinculando-se ao núcleo de direção do respectivo território, que contava com uma soma de recursos para custear os gastos destes articuladores.

A facilidade com que o programa avançava em cada estado dependia do bom funcionamento das redes técnicas e políticas intervenientes: a formada na base de apoio político ao governo federal; o diálogo com o governo do estado; as relações entre o secretário da SDT e as lideranças do campo das organizações sociais rurais em cada estado; as relações entre o articulador estadual da SDT e as organizações não governamentais que atuavam na agricultura familiar em cada região; o diálogo entre as organizações sociais e os articuladores políticos regionais, deputados e lideranças partidárias. Quando elas convergiam bem, após doze a dezoito meses das reuniões preliminares entre o governo do estado e a SDT, as bases do programa eram consideradas assentadas: os territórios prioritários escolhidos; o plano de desenvolvimento de cada um alinhavado; um grupo significativo de organizações sociais e governamentais participando; e dois ou três projetos de amplitude territorial sendo elaborados ou já em análise.

Quando os circuitos institucionais não funcionavam bem ou quando demoravam a funcionar, eram acionados caminhos alternativos onde as relações pessoais e corporativas eram utilizadas para superar as dificuldades. Quando as questões envolviam governos estaduais, as soluções eram tentadas através de contatos com redes em que participassem organizações sociais de dentro do estado, utilizando-se principalmente o caminho da CONTAG ou através de linhas de coordenação do comando político do governo ou do partido. O secretário utilizou diversas vezes as suas relações políticas para fazer o programa avançar. Notável o fato de que, algumas vezes, esses avanços eram dificultados ou até bloqueados por instâncias internas ao MDA.

---

104 A “confiança” era uma questão presente na maioria das decisões de entregar a um novo auxiliar responsabilidades de mobilização de atores sociais e assessoramento aos colegas. Ela era entendida como um composto de capacidade de conhecimentos, experiência testada em condições semelhantes, liderança perante organizações sociais locais, relacionamento amistoso com a esfera política e demonstrações de entusiasmo com a proposta política do programa de desenvolvimento territorial. Estas “qualidades” eram referenciadas por pessoas experientes e conhecidas do secretário e de seus principais auxiliares e testadas a cada contato direto com aqueles que fossem incorporados às equipes nacional, estaduais e territoriais. Houve também casos em que as “qualidades” não se confirmaram gerando processos de exclusão de colaboradores e consultores ao término de seus contratos. Outros tiveram renovações sucessivas até que decidissem sair das equipes.



Essas dificuldades se tornaram ainda mais intensas depois da criação do programa Territórios da Cidadania, que projetaram o MDA para a agenda política do governo federal e para a mídia, o que não vinha acontecendo, pois, a reforma agrária não avançava e a agricultura familiar era quase exclusivamente aumento das disponibilidades para o crédito e o novo programa pouco ou nada acrescentava ao orçamento do ministério. Notava-se que a cúpula do MDA conhecia muito pouco do setor que lhe cabia dirigir e não confiava em ninguém que soubesse. Suas linhas de ação estavam completamente dissociadas de uma realidade nacional, regional e até setorial. O desconhecimento parece ter lhe trazido certa alienação aos problemas do setor do “desenvolvimento agrário”, o que parece refletir-se atualmente no descenso da importância das políticas manejadas, dando margem a mudanças como a distribuição de retroescavadeiras às prefeituras e investidas de campos ideológicos adversários na tentativa de dissolver as lutas pela reforma agrária e pela agricultura familiar, reduzindo-as a “questões sociais” a serem tratadas com programas compensatórios de baixo custo e retorno garantido nos indicadores de pobreza. A questão da exclusão social já seria outro problema.

A equipe da SDT continuou sendo expandida com a organização dos serviços de coordenação do programa em um departamento, duas coordenações gerais e oito coordenações setoriais, incluindo a secretaria do CNDRS, que viria a ser sensivelmente modificado ainda em 2003. Ao final daquele ano a SDT dispunha de 23 técnicos de diversas áreas em Brasília e 15 nos diversos estados, preparando-se para apoiar a instalação de 64 territórios rurais e contratar mais 12 articuladores estaduais, o que implicava em incorporar mais 76 colaboradores totalizando cerca de 100 profissionais envolvidos no ano de 2004.<sup>II</sup>

No início de 2010, com 164 territórios rurais implantados ou em implantação, sendo 120 deles também do programa Territórios da Cidadania, o programa mobilizava uma rede de consultores, assessores e articuladores territoriais de mais de 1.000 pessoas, contando com cerca de 200 profissionais nos níveis nacional, regional e estadual. Todos estes profissionais foram de alguma forma capacitados dentro das metodologias de organização, implantação e gestão dos projetos desenvolvidos pelos territórios rurais, incluindo cerca de 100 colaboradores de universidades contratadas através do CNPq para o desenvolvimento dos projetos de acompanhamento e informação de 34 colegiados territoriais.<sup>105</sup>

Todo este movimento contou com um projeto de cooperação técnica (PCT) efetivada entre o MDA e o IICA, que, juntamente com seus desdobramentos, se tornou fundamental para repercutir a produção de conhecimentos havida em todo o processo. Esse projeto foi essencial para compor as equipes encarregadas da execução do programa e também para emprestar um relevo internacional ao programa, com repercussões na América Latina e em alguns países da Europa. Esse PCT foi contratado durante o segundo semestre de 2003 e

---

105 Este componente do PRONAT, denominado Sistema de Gestão Estratégica previa o monitoramento direto dos processos e, principalmente, dos possíveis efeitos atribuíveis às políticas públicas que vinham sendo incrementadas em um grupo amostral de territórios rurais que participavam do programa Territórios da Cidadania. Este componente era integralmente subsidiado por recursos da SDT, contando com a parceria do CNPq e de universidades públicas que se candidatassem a desenvolver um projeto de extensão universitária no âmbito de um ou mais territórios rurais. Além do acompanhamento, as equipes das universidades parceiras poderiam conduzir diversos trabalhos de ensino, pesquisa e extensão simultaneamente àqueles contratados com a SDT através do CNPq.

passou a ter sua vigência a partir de janeiro de 2004, com duração de quatro anos, sendo renovado ao menos mais uma vez. Na sua execução foram contratados vários consultores, alguns estrangeiros, mas a maioria era de consultores nacionais, que passaram a apoiar a elaboração e execução do programa, vários deles destacados para atuar nos estados que estavam implantando o programa.

O objetivo geral (ou de desenvolvimento) deste projeto de cooperação técnica era “contribuir para a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, promovendo a implementação e integração de políticas públicas”.<sup>106</sup>

Como objetivos específicos, que orientariam a definição das linhas de ação do projeto constavam:

- a) Promover processos de mobilização, análise e planejamento, para a implementação e a gestão participativa do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.
- b) Ampliar e consolidar as capacidades humanas e institucionais com vistas à autonomia e autogestão de processos participativos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.
- c) Fortalecer e integrar espaços institucionais de concertação social e política para assegurar a gestão participativa de programas de desenvolvimento de territórios rurais.

Estas três linhas de ações conduziram aos três “produtos” principais almejados para o período que coincidia com a vigência do Plano Plurianual 2004-2007 do governo federal: (1) elaborar planos territoriais de desenvolvimento rural; (2) capacitar organizações, entidades e atores sociais dos territórios; (3) constituir e apoiar a constituição de colegiados territoriais e suas instâncias.

Contudo, as metas previstas em termos de identificação e apoio a territórios rurais foram superestimadas. Segundo análises efetuadas após os primeiros três anos de execução do programa, os ajustes procedidos nos dados colhidos nos territórios constituídos apontaram com certa segurança para um limite de 320 territórios rurais no Brasil. Tais metas deveriam ser atingidas em um limiar de trinta anos de atuação do programa com uma ação intensificada e direta de até oito anos em cada território. Contudo, o programa viria a passar por descontinuidades e perda de substância política para que se mantivesse a estratégia proposta (transformações em médio e longo prazo) aos limites das demandas efetivas. Atualmente cerca de metade dos possíveis territórios rurais estão implantados, carecendo de melhores dados para que se proceda a uma avaliação isenta e produtiva.

Os recursos previstos para serem aplicados através do projeto de cooperação técnica (2004-2007) se aproximavam de R\$ 43,2 milhões para quatro anos de vigência, sendo cerca de R\$ 15,2 milhões para capacitação, R\$ 24,6 milhões para serviços técnicos e consultorias e o restante para monitoria e avaliação, publicações, viagens e eventos, alguns equipamentos,

---

<sup>106</sup> Segundo documentos técnicos elaborados pelo autor para celebração do acordo entre o Governo brasileiro e o IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.

taxas diversas e outros gastos menores.<sup>107</sup> Em 2007 foi firmado outro Acordo de Cooperação entre as mesmas partes no valor de R\$ 45,6 milhões, sendo R\$ 20,8 milhões para capacitação, R\$ 17,4 para prestação de serviços por produtos, R\$ 5 milhões para estudos e publicações, R\$ 2,2 milhões para monitoria e avaliação e o restante para outras despesas gerais.<sup>108</sup>

Como atividades iniciais, foram desenvolvidos procedimentos técnicos para planejamento, elaboração de projetos, apoio técnico, sendo executados vários eventos de capacitação de quadros técnicos no sistema que foi sendo montado, que abrangia desde a secretaria nacional do programa, passava pelas organizações governamentais e não governamentais nos estados e municípios, chegando aos atores sociais que passaram a participar do processo de criação das institucionalidades nos territórios. Várias atividades de capacitação foram executadas, envolvendo profissionais de diversas áreas, através do concurso de professores, pesquisadores e especialistas em diversos aspectos do desenvolvimento rural, tais como diagnóstico e planejamento, organização e participação social, objetivos e constituição dos colegiados, elaboração de projetos de desenvolvimento econômico em territórios rurais, “gestão social” dos planos, metodologia de inclusão social, articulação de políticas públicas, acompanhamento e avaliação de planos de desenvolvimento territorial, além de outros temas específicos segundo a natureza dos territórios.

Para subsidiar a capacitação e servir como elementos de multiplicação da formação foram elaborados alguns documentos “institucionais”. O primeiro, mais genérico, conceitual e propositivo, tratava das “Referências para o desenvolvimento territorial sustentável”, tendo sido debatido exaustivamente em vários momentos com grupos de diversos tipos, geralmente gestores públicos e técnicos assessores, recebendo diversas sugestões que levaram a uma versão revisada com a denominação de documento institucional número 01, editado em março de 2005 sob o título “Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil” (SDT, 2005a).

A formação da equipe inicial foi o primeiro desafio da tarefa a ser cumprida, pois o campo do desenvolvimento rural tem uma abordagem de caráter relativamente abstrato e outro bastante concreto. Difícil combinar as duas perspectivas nas mesmas pessoas. Os trabalhos deveriam atender a ambos, absorvendo conhecimentos científicos e empíricos capazes de serem transformados em generalizações adaptáveis a cada caso, a cada região e a cada território, ou a proposta não seria capaz de ser assimilada fora do seu ambiente inicial. Essas equipes não estão disponíveis em nenhum lugar, menos ainda em uma dependência oficial que nem mesmo dispunha de um quadro profissional permanente, como foi o caso do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Assim, o programa brasileiro de desenvolvimento territorial passou a ser conhecido em praticamente todos os países latino-americanos, bem como na França, Espanha e Portugal, possibilitando a organização de diversas atividades de intercâmbio, publicações técnicas e aportes de consultores estrangeiros em trabalhos técnicos como o de elaboração do sistema de controle e avaliação do programa. Em decorrência, o Brasil através da SDT, passou a integrar

---

<sup>107</sup> Segundo documentos constantes do Acordo de Cooperação Brasil – IICA, firmado em 2004 (Arquivo pessoal).

<sup>108</sup> De acordo com documentos constantes do II Acordo de Cooperação Brasil – IICA, firmado em 2007 (Arquivo pessoal).

com destaque a rede PROTERRITÓRIOS<sup>109</sup> que chegou a congregiar doze países nas Américas e Europa, dedicada a intercambiar conhecimentos em gestão territorial.

O programa de desenvolvimento territorial tem como um dos seus objetivos a formação de redes sociais de cooperação entre os diversos colegiados territoriais, atores sociais e gestores públicos, dentro da estratégia de promoção do desenvolvimento do capital social e da cooperação entre as entidades mais antigas e mais recentes, principalmente para compartilhar conhecimentos e experiências em desenvolvimento. Outra rede que vem se conformando é a que congrega entidades de pesquisa e universidades que atualizam constantemente os conhecimentos gerados pelas iniciativas de desenvolvimento rural. Estas entidades fazem parte da rede de células de acompanhamento e informação, implantadas em cerca de 30 territórios rurais que cumprem múltiplos papéis em cada um deles: acompanham e avaliam os desafios e os avanços alcançados, transmitem informações e orientações aos colegiados através de assessoramento e restituição de análises avaliativas, produzem informações localizadas, promovendo pesquisas de campo para analisar temas considerados relevantes em seus aspectos teóricos ou práticos, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão territorial.

Diversos centros de pesquisa e de ensino superior, grupos de estudos e redes temáticas têm contribuído enormemente para a ampliação e difusão dos conhecimentos em termos de desenvolvimento de territórios rurais no Brasil.

## 2 *Redes e Políticas Públicas*

Um novo termo vem sendo difundido no campo da ciência e é cada vez mais frequente em algumas disciplinas. "Rede" parece corresponder à necessidade crescente de desmistificar-se a "complexidade" na natureza e na sociedade. Microbiologistas descreveram células como redes de informações, ecologistas conceituam o ambiente vivo como rede de sistemas, e a mais nova moda na ciência da computação são redes neuronais com auto-organização e capacidade de aprendizagem. O termo "rede" está a caminho de ser o novo paradigma para a "arquitetura da complexidade", comparável à 'hierarquia' como no antigo paradigma da complexidade conforme Simon (1973) e Kenis e Schneider (1991).

*Las redes están formadas por entidades y por relaciones entre esas entidades; una relación es un conjunto de lazos de relacionamiento entre entidades, y las entidades que poseen un número de lazos de relacionamiento mayor a 1 son llamadas nodos. Las entidades y las relaciones apenas forman redes cuando posibilitan la existencia de o son demandadas por el otro; o sea, un elemento no puede ser considerado un nodo a no ser que haya articulaciones con otros nodos; y él deja de serlo cuando esas articulaciones se acaban. Son características de las redes la agilidad y la flexibilidad para ligar (y desligar) puntos y acciones distantes (PARROCHIA, 1993), lo que les da un inconstancia latente [apud. (KAUCHAKJE & al., 2006)]*

O processo de construção de uma política pública segue certas etapas nas quais se pode aquilatar a participação de grupos de interesse que procuram alcançar certos objetivos

---

<sup>109</sup> Maiores informações em [http://protterritorios.net/site\\_v7/comun/index.php](http://protterritorios.net/site_v7/comun/index.php) acesso em 12/02/2013.

próprios ou, supostamente, de interesse geral. Este processo tem o nome de *policy making* e pode ocorrer sem uma ordem pré-determinada, ao sabor de fatos que o fazem avançar ou mesmo retroceder. Ao longo das últimas décadas, a maior relevância da sociedade civil, o surgimento de novos atores e organizações sociais mais capazes, a redução da importância do Estado perante os mecanismos de democracia participativa e as redes virtuais, fizeram com que a viabilidade das políticas públicas dependesse, em grande medida, da cooperação entre organizações públicas e privadas para formular e executar programas que operem as políticas.

Isto se tornou particularmente evidente na sistemática análise empírica desses processos, onde se conseguiu demonstrar que a compreensão realista de políticas públicas não pode apenas limitar-se a interações entre partidos e o congresso conforme disposto na Constituição, mas deve também considerar atores informais, como a administração pública, associações privadas e muitas outras categorias de atores sociais. Muitas dessas organizações participam na produção de decisões públicas, embora eles não detenham algum mandato constitucional para fazê-lo (SCHNEIDER V. , 2002, p. 20).

No Brasil crescem em número e importância os estudos que se propõem a analisar a ação e as políticas públicas de maneira relacional e dinâmica, através das chamadas redes sociais ou de poder [ (MOURA & SILVA, 2008); (PAULILLO, 2001); (MARQUES E. C., Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. , 1999); (MÜLLER, 2006), *apud.* (AVILA & al., 2010)]. No plano internacional, a sociologia política tem feito um grande esforço para compreender os complexos espaços das redes de políticas públicas que, recentemente, vem logrando consolidar-se teórica e metodologicamente.

Mesmo que por caminhos diferentes a importância das redes sociais nas políticas públicas tem sido identificada na literatura internacional. Os estudos produzidos estão se ajustando ou à própria ciência política ou às zonas de confluência desta com outras ciências humanas (Sociologia, Economia, Antropologia). Com a primeira vertente, dialogando com as abordagens elitistas ou pluralistas, como é o caso das redes de “políticas públicas” dos estudos britânicos, que se elaboram a partir de um dos enfoques do pluralismo: o pluralismo reformado. Com outras ciências humanas, elaborando as teorias das relações de *patronagem e clientelismo*, e as que enfatizam o “individualismo relacional”, presente principalmente nas contribuições de redes sociais norte-americanas (ROMANO, 2009, p. 90).

A ciência política tem se esforçado em produzir respostas e interpretações aos processos políticos e compreender a lógica da ação pública. Um dos elementos mais importantes nas análises de políticas na atualidade refere-se aos atores que mobilizam, direta ou indiretamente, recursos para obter benefícios dessas políticas. Exemplos claros são os *lobbyistas*, os grupos de interesse que se estruturam para defender esta ou aquela posição e os próprios políticos. Para Kitschelt (1986) [*apud.* (AVILA, SABOURIN, & DUARTE, 2009)] a análise das políticas públicas devem considerar o grupo social que se mobiliza em torno da política; as arenas institucionais; o processo de decisão e os produtos gerados.

Comum às diversas vertentes de análise está a noção de que as decisões políticas não são atos singulares tomados em determinado momento do tempo. São o resultado final de uma sequência de decisões, tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais. As decisões políticas requerem um acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas [ (IMMERGUT, 1996, p. 144) *apud.* (AVILA & al., 2010)].

No campo do desenvolvimento rural, as diversas avaliações procedidas ao longo dos anos 90 conduziam à constatação de que as diversas políticas públicas atuavam de maneira isolada, desconectadas de realidades heterogêneas, como de fato o são, com medidas

paliativas inspiradas em um sentimento assistencialista e compensatório, bem ao estilo neoliberal. A pobreza rural surgia como algo que necessitaria de “alívio”, sem que suas causas estruturais fossem devidamente caracterizadas nos diagnósticos e resolvidas nas políticas (CASTRO L. C., 2011, pp. 114-129).

Mecanismos similares aparecem também nas medidas destinadas a reduzir as agressões ao meio ambiente, onde danos virtualmente irreparáveis ao meio ambiente e recursos naturais são objetos de discussão entre países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”, sociedades “ricas” e sociedades “pobres”, a respeito de “valores” envolvidos como compensações ambientais e indenizações diversas, substituindo penalizações que envolvem também questões éticas e morais. Na doutrina da “compensação”, um crime ambiental óbvio passa a ser apenas um ônus para o criminoso que nem sempre é obrigado a reparar os danos causados. Supostamente, a ideia da indenização econômica (geralmente transformada no subsídio a políticas compensatórias) exime de outras responsabilidades poderosas economias que destinam insignificâncias financeiras à compensações ambientais e, assim, apagam os erros e abusos que continuam cometendo em nome de uma duvidosa noção de “progresso”.<sup>110</sup>

Portanto, o resgate do sentido ético do desenvolvimento passa pela mudança de postura da sociedade e das políticas públicas, muitas vezes fruto de processos viciados por práticas que deterioram em legitimidade e qualidade os processos de construção e implantação de políticas. Neste sentido as redes de políticas são importantes para a ampliação e qualificação da participação social, pois elas conseguem vincular a energia social a conhecimentos contextualizados, identificando objetivos, recursos e apoiando ações coletivas indispensáveis para fazer avançar o processo político.

Diversos modelos de análise do processo político são capazes de interpretar as variações nos modos de produção de políticas. Os mais utilizados são o pluralista clássico (DAHL, 1964), o neopluralista (LABRA, 1999, p. 157) e o neocorporativista (CAWSON, 1986) conforme citado em (AVILA & al., 2010). Dahl, analisando o modelo baseado nos conceitos do *pluralismo clássico*, ressalta aspectos como a acessibilidade ao poder traduzido na forma de livre acesso dos grupos de pressão às esferas de formulação e de decisão sobre políticas públicas. Assim, todos os grupos de interesse teriam possibilidades de influenciar nos processos decisórios nos diversos escalões governamentais.

Já Cawson argumenta que no *neocorporativismo* os interesses organizados em grupos de pressão não são importantes sendo substituídos por um número limitado de organizações ou institucionalidades que têm acesso controlado aos níveis de decisão. O sistema de representação de interesses se organiza, ou mesmo é organizado (pelo Estado), na forma de categorias únicas, não competitivas, hierárquicas, que detêm o monopólio representativo de segmentos em troca do controle estatal, seleção de representantes e acesso à subsídios.

O *neopluralismo* por sua vez, logra a institucionalização das relações entre governo e grupos de pressão. Concorda ainda, que esta situação leva a constante exclusão de alguns

---

110 A respeito deste assunto veja a avaliação da Confederação Nacional da Indústria sobre o Decreto de limitação dos valores passíveis de cobrança a título de “compensação ambiental”. Decreto 6.848, de 14/05/2009. Acesso em 12/04/2013.

<http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081272B58C001273381F22B578D.htm>

grupos, já que o acesso à agenda política não está sempre aberto (ROMANO, 1999, pp. 212-213). No *neopluralismo*, segundo aponta Labra (1999, p. 157) “se reconhece que as relações governo-grupos de interesses podem estar institucionalizadas, que existe conflito, cooptação e consenso e que certos grupos são excluídos. Admite ainda que, a política moderna pressupõe antagonismos entre múltiplas elites em torno da distribuição de recursos escassos, que há ideologia na política e que o consenso pode ser resultado da manipulação” [apud. (AVILA & al., 2010)].

São nos trabalhos dos *neopluralistas* que as redes de políticas (“esta complexidade” nas palavras de Lindblom) ganham perspectiva e destaque como importantes, seja na intermediação de interesses ou como elemento de governança, seja pelo comportamento individual ou institucional. Para Lindblom “esta complexidade (relações entre grupos de pressão e Estado) é bem vista nos processos de tomada de decisão dos atores de um sistema de mercado, porque muitas decisões são excluídas da agenda governamental e não passam pelo controle democrático. Isso significa que o consenso não é necessariamente, resultado de um acordo, como ocorre no modelo pluralista, mas da manipulação dos desejos humanos” (LINDBLOM, 1977, p. 178).

Segundo Massardier (2003), as análises de políticas públicas segundo uma abordagem de redes decorrem dos seguintes elementos: (1) o seu conteúdo é resultado da configuração social que o fabrica; (2) a dinâmica da configuração depende dos recursos disponíveis dos atores que participam do jogo, dentre eles, militância, especialização, recursos financeiros, autoridade, educação; (3) o que chamamos de “ação pública” é, pois, o resultado de uma disputa entre diferentes atores, ações e racionalidades; (3) as racionalidades que dão sentido à política são técnicas, políticas, comerciais, além de outras de caráter subjetivo; (4) o jogo se dá de maneira policêntrica, o que não significa que se dê horizontalmente, sendo que alguns atores atuam em diversos centros; (4) o processo de elaboração de políticas públicas resulta de “conflitos, de negociações, de cooperações, de mediações e de concertações ao mesmo tempo formais e informais”; (5) os elementos concretos de políticas públicas são precedidos por “projetos de território”, eles mesmos emaranhados em dinâmica nacionais e frequentemente internacionais (intervenção de organizações não governamentais e organismos internacionais).

O desenvolvimento rural no Brasil, em suas formas diversas, sempre dependeu da tutela do Estado e este historicamente não destinou recursos suficientes para investir em infraestruturas que ordenassem e induzissem o povoamento e a implantação de atividades econômicas nas regiões menos desenvolvidas do país. A baixa capacidade de investimentos que atravessou os anos 80 e 90 fez com que os recursos se concentrassem nos polos industriais e regiões metropolitanas para apoiar o crescimento econômico, especialmente nas regiões industriais. As regiões rurais mais próximas foram beneficiadas com investimentos em meios de comunicação e energia, mas as mais remotas foram implantadas na quase completa ausência do estado. Especialmente para as populações de menor poder econômico, os maiores atrativos, a facilidade de acesso à terra e a serviços de apoio agropecuário, sempre estiveram aquém das demandas ou totalmente ausentes.

As políticas agrárias foram centralizadas em um só setor do governo que dialoga apenas com algumas entidades representativas dos postulantes à terra, e passam a organizar seus representados tanto no processo de demanda por acesso, através de ações coletivas, quanto de implementação da política, nas áreas dos assentamentos. Este modo configura o *neocorporativismo*, onde o próprio governo limita o acesso de grupos de atores às instâncias de decisão, dialogando apenas com certas organizações que passam a apresentar seus interesses diretamente ao órgão oficial.

Já as políticas agrícolas são tratadas basicamente como oferta de crédito e serviços para a agricultura (pesquisa, assistência técnica, comercialização), segundo um esquema *neopluralista* que descentraliza as políticas para os níveis de execução, mas o relacionamento dos grupos de pressão com o governo é controlado e se dá apenas entre alguns segmentos governamentais e algumas entidades de representação, como os sindicatos classistas.

Diversas redes sócio técnicas se formaram em torno de segmentos profissionais e de organizações não governamentais com interesses bem específicos, propostas de intervenção características e segmento de atuação definido. No campo corporativo a ampla rede dos extensionistas foi formada ao longo de vários eventos importantes: as redes tecnológicas que atuavam no intercâmbio de informações sobre produtos agropecuários específicos, da forma como foi organizada a extensão entre 1965 e 1985; as redes dos programas, dentro da própria estrutura da extensão rural pública, abrangendo os chamados “programas especiais” que vigoraram no mesmo período citado.

A diferença mais evidente entre eles é que, enquanto as redes inspiradas pelo intercâmbio tecnológico “em produtos” louvavam-se na pesquisa agropecuária nacional e estrangeira, pública e privada, para desenvolver os conteúdos difundidos (identificando-se mais com a componente assistência técnica), aqueles que atuavam em “programas especiais” desenvolviam maior aptidão para atuar regionalmente e nas cadeias produtivas, valendo-se mais intensivamente de processos comunicacionais e coletivos no interesse do difusionismo sobre os sistemas tecnológicos. Estes estiveram mais presentes nos anos 90 quando se discutiam questões sobre os resultados regressivos das políticas públicas de apoio à modernização da agricultura, as propostas que convergiram para o reconhecimento do “agricultor familiar” (e com ele o PRONAF), e a natureza multidisciplinar do desenvolvimento rural (e com isso a dimensão espacial do desenvolvimento).

Após 1985, com a transição política para um novo governo civil, a extensão rural brasileira assumiu novo posicionamento político-institucional, não integralmente e não imediatamente, tendo sido nomeado Romeu Padilha de Figueiredo para presidente da EMBRATER. Isso representou um novo direcionamento do público prioritário, agora os pequenos agricultores e suas famílias, o que redefiniria uma nova estratégia de atuação e de formação das equipes de extensionistas. Assim, a extensão assumiria uma postura de crítica social ao modelo de desenvolvimento adotado até então, o que traria ao seu interior uma acalorada discussão sobre que rumos tomariam o sistema, provocando tensões entre os grupos que defendiam a preponderância da assistência técnica e da “revolução verde” ante aqueles, minoritários, que viam a extensão rural como “processo educativo” capaz de libertar os oprimidos do campo.

A visão do desenvolvimento rural como objetivo das políticas, dentre elas a extensão, trouxe à tona as propostas de ação através de processos educativos e o respeito às questões ambientais. Enfatizavam também os métodos comunicacionais / educacionais coletivos assumindo a extensão a tarefa de mediar processos de aprendizagem técnica, social e política. As tensões surgidas na rede de ATER com a disputa entre a tendência “socioeducativa” e a tendência “técnico-burocrática”, foram certamente consideradas quando de decisões tomadas governo de José Sarney ao determinar a extinção da EMBRATER devido a sua “desnecessariedade”, já que o governo federal abriria mão de coordenar o sistema e repassar recursos e a bancada ruralista e a CNA não viam nenhuma utilidade em uma extensão rural que prometia atuar junto aos pequenos agricultores e criticava os latifundiários e a velha oligarquia agrária. Contudo o decreto de 2009 não foi suficiente para extinguir a empresa federal, mas serviu para afastar Romeu Padilha e trazer de volta o seu ex-presidente Renato



Simplício, indicando que a extinção por razões de racionalidade administrativa encobria também uma reação às posições políticas adotadas pela direção da extensão rural. A extinção definitiva da EMBRATER viria na retomada clara do viés liberal do novo governo de Fernando Collor, já em 1990.

Nesse período, duas redes se organizaram a partir da estrutura institucional da extensão rural: a constituída pelos dirigentes das empresas estaduais (ASBRAER), com a intenção de constituir-se em interlocutora do governo federal ante a ausência da EMBRATER, e outra formada pelas associações de funcionários da extensão rural (FASER), que resistia à extinção dos serviços e procurava também defender os direitos dos funcionários. Portanto, estariam em campos opostos.

Os funcionários da EMBRATER perderam seus empregos, mas vários conseguiram outras posições dentro do governo federal ou estaduais, sendo que um grupo seguiu para a EMBRAPA (contratados pelo PNUD) para compor um grupo que administraria o contrato de empréstimo entre o Brasil e o Banco Mundial, então vigente, de apoio de consolidação do sistema brasileiro de assistência técnica e extensão. Logo que o contrato venceu todos os extensionistas foram dispensados pela EMBRAPA, ao tempo que o seu próprio presidente era nomeado Secretário do Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura, para onde tal grupo foi deslocado para constituir o grupo inicial do DATER, que cuidaria de estudar e propor medidas para a reorganização da assistência técnica e extensão rural no país. Este grupo foi importante para a construção e implantação do PRONAF (1996) a partir da Agricultura sendo, posteriormente, levado para instalar o PRONAF no então criado Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (1999), depois convertido no Ministério do Desenvolvimento Agrário (2000).

Portanto, apesar das tentativas de extinguir a participação federal na prestação de assistência técnica e extensão rural, a rede formada a partir dos extensionistas remanescentes da EMBRATER que permaneceram no governo federal, apoiados principalmente por entidades ligadas à CONTAG e à FASER, continuou agindo para influenciar na construção de políticas e na destinação de recursos para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural, dando um sentido inovador a estes dois campos governamentais, como já havia sido tentado infrutiferamente nos anos 80. Estes seriam os fatos que antecederam a criação do PRONAF, a institucionalização da ATER e da agricultura familiar, assim como a organização do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDRS e do programa de desenvolvimento territorial, já em 2003.

Certamente a construção de uma política de desenvolvimento rural no Brasil vem sendo pensada desde a década de 50 quando o desafio de romper com o subdesenvolvimento passou à agenda governamental como uma tarefa do Estado. Durante este mais de meio século o setor agrícola jamais prescindiu do apoio, proteção e incentivo do Estado brasileiro. Mesmo agora, com a consolidação dos complexos agroindustriais, quando parte das decisões passou ao âmbito privado, o governo continua apoiando a atividade agropecuária de diversas formas.

Atualmente várias organizações sociais, empresariais e corporativas atuam no campo rural através de redes de diversos tipos, várias delas especializadas em temas ou atores, procurando divulgar ideias e conceitos, apresentarem demandas ao governo e promover esquemas de governança que lhe permita realizar seus objetivos. O campo rural é muito heterogêneo e seu segmento produtivo composto de diversos tipos de agricultores, agroindústrias e comerciantes. As organizações econômicas interpretam o rural segundo os níveis de acesso ao mercado de cada segmento. As organizações sociais utilizam tanto o nível de acesso às condições de produção quanto as relações de trabalho predominantes. Já o

governo usa dois critérios: o da importância econômica e o da importância social. O primeiro grupo é objeto de políticas de promoção econômica e o segundo de políticas de promoção social. Mas existem controvérsias.

No Brasil, a elaboração de uma proposta de governança de políticas de desenvolvimento rural foi sendo amadurecida ao longo da segunda metade dos anos 90. As ideias gerais do modelo teriam sua origem nos debates europeus sobre as políticas de desenvolvimento rural, onde se discutiam medidas capazes de reduzir os impactos regressivos observados nas áreas rurais tradicionais, submetidas a um esvaziamento populacional e econômico. Os países da Comunidade Europeia haviam decidido promover uma iniciativa capaz de recuperar regiões rurais estagnadas através da valorização dos seus recursos, a atração de investimentos externos e a dinamização social através da participação na gestão pública.

Aquela iniciativa (LEADER) que teve início no fim da década de 80 já apresentava resultados encorajadores que entusiasmaram diversos estudiosos a analisar sua aplicabilidade nas condições brasileiras, o que poderia parecer muito difícil face às diferenças marcantes entre os contextos em que se aplicariam tais medidas. Entretanto, alguns princípios pareciam corresponder às ideias que circulavam no campo da ruralidade e do desenvolvimento rural após a promulgação da Constituição de 1988 e a realização da Conferência Mundial das Nações Unidas para o Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-Eco 92. Tais ideias circularam inicialmente no âmbito acadêmico que, em certos casos, já vinha trabalhando a temática do desenvolvimento rural em estudos sobre a questão da pobreza e da exclusão social em áreas rurais. Posteriormente as ideias sobre o desenvolvimento rural foram compartilhadas com gestores governamentais e equipes técnicas, chegando então às organizações não governamentais que atuam como recursos institucionais no setor.

*Para Pierre Musso (2004) y Milton Santos (2002) la polisemia de la noción de red sería tanto la causa de su éxito como de su descrédito como base conceptual, llevando a imprecisiones y ambigüedades. En su argumentación filosófica, donde coloca a la red entre la estabilidad organizativa del árbol y el carácter caótico y efímero del humo, Musso (2004, p. 31) la define como “una estructura de interconexión inestable, compuesta por elementos de interacción, y cuya variabilidad obedece a alguna regla de funcionamiento”. Las redes no son, por tanto, apenas otra forma de estructura, sino casi una no estructura, en el sentido de que parte de su fuerza está en la habilidad de hacerse o deshacerse de tiempo en tiempo. (KAUCHAKJE & al., 2006)*

O campo do “desenvolvimento rural” no Brasil compreende várias modalidades de redes com características que as situam entre as *redes temáticas* e as *comunidades de política*. Segundo Hassenteufel (1995) [*apud.* (ROMANO, 2009)], nas *redes temáticas* “o número de participantes é maior, os interesses representados são muito diversificados, as interações são flutuantes, a hierarquização ausente e os conflitos frequentes”. Já quanto às *comunidades de políticas* “o número de participantes é limitado, alguns são excluídos a priori (dando-se uma situação de não competição entre grupos reconhecidos pelo Estado), os interesses representados são em geral econômicos ou profissionais, a hierarquização é importante, as interações são frequentes e prevalece o consenso”.

Dentre as *redes temáticas* destacam-se aquelas compostas por organizações não governamentais, por grupos de cientistas e técnicos vinculados a diversas instituições e as *comunidades de políticas* as que congregam entidades federadas do sistema sindical, cooperativo e de representações territoriais. As redes temáticas mais atuantes no campo do

desenvolvimento rural seriam as que congregam o público alvo das políticas de agricultura familiar e de reforma agrária, compreendendo ainda redes dedicadas a temas que cruzam esses setores, como redes de agroecologia, de comércio justo, de economia solidária, de pesquisa, assistência técnica e extensão rural, de serviços financeiros, dentre outras. Quanto às comunidades de políticas mencionam-se os sistemas CONTAG, FETRAF, UNICAFES, MST, Rede Territórios, além de instâncias apoiadas ou criadas por instâncias governamentais como o CONDRAF, conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural e a Rede de Colegiados Territoriais.

A Rede de Colegiados (ou Rede Codeter) foi mencionada nos encontros de colegiados ocorridos em 2007. A primeira vez em Brasília (fevereiro, por ocasião do I Salão Nacional de Territórios Rurais) e a segunda vez em Salvador (novembro) quando da realização do seminário internacional sobre gestão social dos territórios. De fato, a rede já existia em âmbito regional e estadual e o que os representantes dos colegiados pediam era que se instituisse essa coordenação pelo CONDRAF ou pela SDT, para que, organizadamente, as redes pudessem melhor se articular e preparar pautas para reuniões nacionais e, assim, funcionar como uma rede de política que cumpre com o seu papel de reivindicar e propor (SDT, 2007).

Entre as correntes que defendem o projeto alternativo de desenvolvimento através do fortalecimento da agricultura familiar e a proposta de democratização do acesso à terra pela reforma agrária com enfrentamento do latifúndio e do agronegócio,<sup>111</sup> certamente existem diferenças marcantes em vários aspectos, um deles quanto à explicação da origem do sujeito das respectivas políticas: o agricultor familiar é um ator construído a partir da ideia da expansão capitalista e do fortalecimento dos pequenos produtores que visam reproduzir-se de maneira ampliada e inseridos em mercados de vários tipos. Em 1992, segundo Ricardo Abramovay,

*[...] uma agricultura familiar altamente integrada ao mercado, capaz de incorporar os principais avanços técnicos e de responder às políticas governamentais não pode ser nem de longe caracterizada como camponesa (ABRAMOVAY R. , 1992).*

Já os assentados no contexto das políticas de reforma agrária seriam camponeses na maioria dos seus aspectos conceituais e práticos que buscam subsistir dignamente em um sistema social que lhes conceda autonomia suficiente para manter as suas características culturais. Segundo alguns autores, o pensamento que produziu o agricultor familiar decorre do paradigma do capitalismo agrário, “onde o único futuro para o campesinato está na metamorfose do camponês em agricultor familiar”, e o que deu forma ao camponês provém da própria questão agrária, que pode ser entendida como a luta pela terra e pela reforma agrária. “O camponês é aquele que luta pela terra; sem a luta o camponês deixa de existir.” (FELÍCIO, 2006)

Ao se tratar de uma política de desenvolvimento rural, presume-se que muitos atores do campo rural estariam interessados em expressar suas demandas e influir em decisões mais importantes. Este foi um aspecto que definiu algumas diferenças entre a proposta política que

---

111 Conforme ABRA em <http://www.abrareformaagraria.org/index.php/features/item/4-abra-debate-alternativas-democr%C3%A1ticas-para-o-desenvolvimento-rural-no-brasil> acesso em 11/02/2013.

vinha sendo construída no governo FHC e a que foi transformada em Projeto de Lei ao final do governo Lula. Neste intervalo de tempo, a estratégia proposta para a governança da política foi relida não mais a partir de um ponto de vista elitista e “de governo”, mas de uma perspectiva popular e não governamental, tendo esta derivação produzido um texto com igual ênfase na promoção econômica, mas com maior ênfase na promoção social.

O PL que tramita no Congresso Nacional propõe uma política nacional de desenvolvimento rural tendo por principais características a “sustentabilidade”, a “participação social” e a “abordagem territorial”. O PL 258 apresenta uma proposta influenciada pela participação de centenas de organizações e movimentos sociais nas conferências territoriais, estadual e nacional, que conduziu a uma proposta de desenvolvimento rural com inclusão social e sustentabilidade, questionando o modelo dominante, baseado no conceito do “agronegócio”.<sup>112</sup>

Sem pretender refletir uma posição hegemônica, mas certamente desafiando as ideias mais conservadoras defendidas pelos setores neoliberais que abominam o fato do Brasil ser governado por uma esdrúxula coalização de centro-esquerda, supõe-se que ainda surgirão fatos que virão a modificar algumas conquistas dos agricultores familiares e dos ambientalistas que assomam em uma análise do PL. Para ganhar apoios importantes seria fundamental que a proposta contasse também com vigoroso apoio do âmbito acadêmico e científico.

*Mas uma apreciação comparativa também permite constatar que os estudiosos raramente coincidem em relação às perspectivas e tendências para o meio rural e menos ainda no que se refere às estratégias de intervenção a ser seguidas. Ainda que as divergências possam ser consideradas como um sinal de vitalidade do debate, a avaliação que se faz é que uma vez instaurado, o passo seguinte seria a elaboração de definições mais claras em relação ao seu escopo e, sobretudo, a exposição de um corpus de conceitos, metodologias e experiências empíricas que possam servir de referência e serem replicadas. (SCHNEIDER S. , 2008)*

O processo de elaboração da proposta de desenvolvimento de territórios rurais focalizou especialmente o público objeto das políticas do MDA. O cálculo da chamada “demanda social”, que definiria as metas no curto prazo, levava em conta o número de agricultores familiares (segundo dados da SAF), os assentados da reforma agrária (segundo dados do INCRA) e os acampados em ações coletivas reivindicatórias (segundo dados da Ouvidoria Agrária). O desenho do programa levava em consideração a proposta esboçada no CNDRS em 2001/2002, o projeto de desenvolvimento rural “alternativo” proposto pela CONTAG e diversas experiências recentes de projetos levados a efeito em várias regiões, principalmente por organizações sociais que atuaram com recursos de programas de desenvolvimento local. As experiências do programa LEADER também serviram de inspiração para vários aspectos do programa. Outras propostas vieram da equipe de desenvolvimento rural do IICA.

---

112 PLS - PROJETO DE LEI DO SENADO, Nº 258 de 2010. Princípios: democracia, sustentabilidade, inclusão, diversidade, equidade e solidariedade. [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=98193](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98193) acesso em 11/02/2013.

Portanto, várias redes temáticas e comunidades de políticas contribuíram para a elaboração do programa de desenvolvimento territorial, mas nem da mesma forma e nem com a mesma intensidade. Os elementos estruturadores do programa, objetivos, áreas de resultados, estratégia gerencial e destinação de recursos foram decisões tomadas com a participação de apenas alguns atores sociais e gestores públicos. Os que haviam participado do processo conduzido pelo CNDRS em 2001/2002 e que possuíam menor vinculação governamental, mostravam-se críticos em relação ao projeto de lei que estaria sendo produzido, entendendo que ele atendia aos mesmos pressupostos de outros programas elaborados pelo governo: era “chapa branca”.<sup>113</sup>

Os gestores da agricultura familiar que assumiram em 2003 a direção da SAF – Secretaria de Agricultura Familiar e, por conseguinte, o PRONAF, tinham relações com as organizações sociais que representam a agricultura familiar na região sul. Alguns haviam atuado no DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais – organização ligada à FETRAF e à CUT, o que colocava a SAF em um campo diferente do campo da SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, cujos principais quadros haviam atuado na ASSOCENE – Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste – ligada à CONTAG que, por discordar da associação da FETRAF à CUT, desta se desfilhou em 2009.

Portanto, as tensões entre a SAF e a SDT podem ter tido diversas origens. Desde a dissidência da CONTAG que criou a FETRAF e centenas de sindicatos de agricultores familiares concorrentes; o apoio da CUT à FETRAF que originou a desfiliação da CONTAG daquela Central Sindical; a transferência dos recursos, da gestão, dos técnicos e dos cargos comissionados (DAS) do componente “Capacitação de Conselheiros” e “Infraestrutura e Serviços Municipais”, da SAF para a SDT; as disputas por recursos de crédito rural para o PRONAF entre as regiões Nordeste e Sul do país; a hipotética interferência da abordagem territorial nas estratégias setoriais da agricultura familiar; as linhas de pensamento e ação que conduzem e diferenciam as estratégias clientelistas no PRONAF e pluralistas no PRONAF; a maior convergência da SAF (Agricultura familiar/ Fome Zero) com a FAO; e a tendência da SDT (Desenvolvimento rural/abordagem territorial) com o IICA, sendo que essas duas organizações internacionais se vêm como “competidoras” pelos mesmos recursos nos países aonde atuam.

Apesar de não acarretarem conflitos, as tensões entre as duas secretarias dificultou a cooperação entre os programas e entre as equipes, mesmo quando foi criado o Programa Territórios da Cidadania (Fevereiro de 2008), de adesão compulsória pelos programas do governo federal, a SAF/PRONAF não assimilou a instância territorial no seu planejamento até a promulgação da Lei nº 12.188 de 2010, que regulou a prestação de assistência técnica e extensão rural aos agricultores familiares e aos assentados pela reforma agrária. A partir daí esperava-se que a SAF passasse a emitir chamadas a propostas de prestação de assistência técnica e extensão que contemplasse o mecanismo territorial. Contudo, o que se pode depreender de uma análise das publicações sobre os chamamentos (Portal do MDA) é que eles são desagregados segundo os tipos de público a serem assistidos, envolvendo apenas

---

113 Conforme Nota de Rodapé do artigo de Lauro Mattei “Memórias e reflexões sobre a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário”, uma contribuição à elaboração do informe final elaborado pela equipe do OPPA-CPDA (2008).

agricultores enquadrados no programa “Brasil sem Miséria” que busca resolver questões de inclusão produtiva de habitantes do meio rural abaixo da linha da pobreza.<sup>114</sup>

No processo de construção da política de desenvolvimento territorial, principal tarefa da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT manifestaram-se os sintomas de “fragmentação do Estado através de diferentes grupos intragovernamentais, com interesses e estratégias próprias e que entram com frequência em conflito entre si, envolvendo diversos atores privados” (ROMANO, 2009, p. 314).

Surgiram diversos desafios e algumas dificuldades durante a construção e implantação do programa de desenvolvimento territorial. O mais abrangente e, talvez não inteiramente resolvido, foi de natureza conceitual, onde se buscava convergir as leituras das diversas organizações sociais, os conceitos de natureza científica e as diversas visões de agentes do Estado, além de interesses corporativos, agendas pessoais e leituras específicas de “tendências” políticas abrigadas na coalização governamental.

A perspectiva adotada pelos formuladores do programa de desenvolvimento territorial teria como fio condutor a estratégia o aperfeiçoamento de sistemas de governança pública onde se atingissem resultados em quatro áreas críticas para a efetividade de políticas de desenvolvimento rural: dinamização econômica do território, gestão social do plano de desenvolvimento, articulação institucional de instâncias públicas e privadas e formação de redes sociais de cooperação.<sup>115</sup>

Este teria sido o entendimento básico dos formuladores da política, mas existiriam outros aspectos muito presentes, como a decisão de fortalecer a rede de sindicatos dos trabalhadores rurais vinculados à CONTAG, as ONGs e as cooperativas de trabalho que prestam assistência técnica aos agricultores familiares, apoiar a constituição da UNICAFES e ampliar os investimentos nas regiões com maior número de agricultores familiares. Isso exigiria a efetiva descentralização das políticas públicas, o desenvolvimento de capacidades em organizações sociais locais e o aperfeiçoamento dos espaços públicos dedicados à gestão social, o que implicaria na mudança das regras que atribuem alguma forma de poder e controle aos gestores públicos e à esfera política tradicional.

Quando da negociação do PRONAT no âmbito do governo federal ocorreram momentos tensos, como quando a própria área de planejamento da SPOA<sup>116</sup>, do MDA discordou das modificações propostas na alocação de recursos do orçamento ministerial que então procurava organizar as atividades segundo novas prioridades. Nas regras não explícitas do Orçamento Público Federal há um critério de “continuidade” que desaconselha mudanças como a extinção de programas (como o Banco da Terra) e a criação de outras ações (como o PRONAT), mudanças na vinculação de recursos (como o PRONAF Infraestrutura que passaria da SAF para a SDT) e outras decisões menores que afetavam minimamente a

---

114 Veja [http://www.mda.gov.br/portal/institucional/Chamamento\\_de\\_Projetos](http://www.mda.gov.br/portal/institucional/Chamamento_de_Projetos) Acesso em 02/02/2013.

115 Estes constituiriam as “áreas de resultados” do programa.

116 Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, cuja chefia é de livre provimento do Ministro ao qual está vinculada, mas trata-se de uma área provida de técnicos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através de técnicos de carreiras específicas do Estado das três áreas.

configuração orçamentária, sem alterar os valores totais, o que era uma recomendação explícita dos gestores da macroeconomia. Mesmo assim a área de planejamento da SPOA (formalmente subordinada ao MDA) discordou dos encaminhamentos do ministério, confrontou as orientações do Ministro do Desenvolvimento Agrário e, por fim, deixou o cargo.

No âmbito federal, tal proposta deveria ser submetida ao grupo de técnicos que orientam a elaboração do Plano Plurianual, pois novas ideias e demandas por recursos devem passar por sucessivas análises de diversas áreas do Ministério do Planejamento, onde está boa parte dos “condutores da modernização” (ROMANO, 2009, p. 152). O grupo do Planejamento é composto apenas por técnicos “de carreira” e “economistas” de algumas secretarias do Ministério (SPI<sup>117</sup> e SOF<sup>118</sup>) e do IPEA, este através de seus técnicos setoriais. O Ministério do Desenvolvimento Agrário seria na ocasião representado pelo Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) e por um ou dois técnicos de cada secretaria, e do INCRA, responsáveis por explicar e defender o plano/orçamento apresentado.

Estes técnicos seriam os responsáveis pela elaboração do orçamento, mas não do planejamento propriamente dito, cujos elementos seriam objeto de decisões de natureza política e institucional, além dos limites daqueles técnicos. Os técnicos que representavam o planejamento das secretarias não seriam os formuladores do programa apresentado, mas “administradores do desenvolvimento agrário”,<sup>119</sup> de fato, não eram os formuladores das ideias que fundamentariam as propostas, mas os “técnicos em planejamento e orçamento” que dominariam as técnicas orçamentárias, mas não os argumentos de natureza técnica.

Mas no MDA as secretarias não dispunham de técnicos de carreira de planejadores em posições estratégicas, mas outros profissionais de diversas origens e carreiras, alguns com muita experiência em planejamento, que foram colocados em cargos de direção e assessoramento superior do MDA e tinham envolvimento com os processos decisórios em termos de agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural. Portanto, a argumentação colocada foi sempre de natureza técnica do campo das políticas agrárias, segundo a finalidade institucional de cada secretaria e do INCRA, contextos relativamente desconhecidos pelos “condutores da modernização” e que despertavam certo desconforto aos quadros talhados para análises no campo do planejamento orçamentário. Com exceção dos pesquisadores do IPEA, os questionamentos incidiam sobre os aspectos normativos do componente orçamentário.

Previamente já havia restrições às eventuais intenções expansionistas de programas ministeriais. Entende-se então que não haveria maiores questionamentos sobre alguma proposta que não significasse ampliação orçamentária. Contudo, todas as propostas que continham inovações foram submetidas a análises que pouco considerava questões estratégicas, acenando para o distanciamento que esta área do governo mantém dos setores

---

117 Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

118 Secretaria de Orçamento e Finanças

119 No texto de Romano citado menciona-se “administradores da agricultura”. No caso aqui estudado os administradores seriam do desenvolvimento agrário, mais especificamente do desenvolvimento rural.

que manejam políticas “sociais” e enfrentam questões complexas na execução das políticas reais de desenvolvimento rural. Os únicos temas tratados sem maiores objeções foram os que significavam continuidade, como o crédito para o PRONAF, por exemplo. A extinção de programas, como o “Banco da Terra”, e o reposicionamento dos seus recursos em outras ações fora do contexto da formação de um “mercado de terras” não era vista com simpatia pelos interlocutores do MPOG.

A proposta de atuar segundo uma lógica territorial provocou manifestações pouco animadoras, pois se argumentava que, além das alterações na destinação de recursos do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, aventava-se a hipótese de que esse tema não teria respaldo da destinação institucional do MDA, mas sim do Ministério da Integração, além do que alguns criticaram a principal fonte de recursos, que era o próprio PRONAF. Propostas como a que instituía uma ação específica para apoiar “mulheres rurais”, defendida pelo MDA, eram vistas como inconvenientes para a contenção do orçamento dentro dos limites que vinham sendo praticados.

Estas questões não foram resolvidas no nível do MDA, pois a equipe interinstitucional montada no MPOG para examinar cada proposta orçamentária negou aprovação às mudanças pretendidas pelo MDA, não apenas quanto ao novo programa dos “territórios rurais”, mas também quanto à criação de um programa que tratasse da questão de gênero no universo rural. A proposta de criação do PRONAT foi desconsiderada, sob a alegação de haver um suposto conflito de área de atuação com as atribuições do “desenvolvimento regional” no Ministério de Integração Nacional. O MDA não poderia pleitear nenhuma ação independente que propusesse uma ação entendida como pertencente a outro ministério.

Portanto, além de critérios orçamentários, agora também a questão de sobreposição de atividades seria trazida à consideração para justificar o veto. Esta questão somente foi parcialmente solucionada através da intervenção da Secretaria de Políticas Regionais do Ministério de Integração Nacional, que se declarou de acordo com a proposta do MDA, e do convencimento do Secretário de Planejamento de Investimentos Estratégicos do MPOG de que não haveria conflito setorial posto que o MI propunha uma estratégia sub-regional tipificada nas mesorregiões. E os territórios rurais fugiam às tipologias regulamentares conhecidas. Também por isso, para evitar atritos mais graves, procurou-se reduzir a importância do PRONAT como um “programa nacional”, deixando-se de usar a sigla PRONAT e passando-se a denominar o desenvolvimento territorial apenas como uma “estratégia” de governança para o meio rural.

Esses episódios de explícita tensão entre funcionários do MDA e do MPOG pode ter origem em questões corporativas despertadas com a nomeação de um membro da própria equipe do ministro do MDA para a chefia da SPOA – MDA, preterindo a tradição de ser convidado um funcionário de carreira do Ministério do Planejamento. Essas resistências estiveram presentes também dentro do governo e foram elementos considerados importantes para revisar alguns aspectos do programa buscando conciliá-lo com outros interesses e preferências dos potenciais parceiros.

Outras resistências vieram dos gerentes do PRONAF nos estados cujas funções incluíam encaminhar projetos de infraestrutura para aprovação pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, sem o que os projetos nem eram apresentados à instância federal para contratação. Os gerentes estaduais funcionavam como um assessor técnico que aprovaria os projetos dentro de um limite orçamentário informado pela gerência do PRONAF. Com a criação dos colegiados territoriais, cujas funções incluíam discutir e apresentar propostas na forma de projetos para financiamento diretamente à instância federal



(SDT e não mais SAF), a antiga rede estadual do PRONAF perderia totalmente o controle sobre os recursos destinados anteriormente aos municípios, onde alianças políticas poderiam ser fortalecidas através das relações clientelísticas na destinação de recursos públicos (ROMANO, 2009)

Até 2002 o PRONAF havia estruturado uma rede profissional que congregava principalmente os extensionistas rurais que haviam iniciado a gestão do programa a partir de 2004, ainda no Ministério da Agricultura, quando acionaram os contatos através de canais remanescentes do antigo Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), extinto com o encerramento do EMBRATER, para poderem iniciar as primeiras atividades do programa.

Também há que se considerar que o PRONAF teve sua origem vinculada ao sistema público de assistência técnica e extensão rural, extinto em 1990, que forneceu a maioria dos quadros técnicos e administrativos, inclusive dirigentes. Os trabalhos do PRONAF foram, na maioria dos casos, a principal ocupação dos extensionistas de campo que disputavam espaço com as organizações não governamentais que também, por razoáveis motivos, criticavam as frequentes alianças entre o poder técnico da extensão rural pública (administrada pelos estados) e o poder político das prefeituras municipais. Os espaços dos conselhos municipais foram cenários de disputas e, nelas, nem sempre prefeitos, extensionistas e sindicatos de trabalhadores rurais estiveram alinhados, repercutindo tensões pelas estruturas hierárquicas e informais, que chegavam à direção do PRONAF, à CONTAG e FETRAF e aos governos estaduais.

Esta rede passou a funcionar à semelhança do que teria sido o antigo SIBRATER<sup>120</sup>, agora agindo setorialmente em uma só política pública, tendo operado de várias formas para cobrir a diversidade de relações não hierárquicas entre a Gerência nacional, em Brasília, os gerentes estaduais, nas capitais e os executores nos municípios. Participavam da regulação, divulgação, legitimação e aportes técnicos à produção, organização e financiamento dos projetos, juntamente com os agentes financeiros, comerciantes de insumos, cooperativas e associações de produtores. Os gerentes e agentes do PRONAF, em sua maioria funcionários das empresas estaduais de ATER, também faziam o papel de “secretários técnicos” dos conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural tendo, por isso, acesso a diversos outros setores públicos que deles participavam e se colocavam como recurso técnico e institucional de uma instância do governo estadual.

Supostamente, os enlances estaduais da rede organizada em torno da gestão dos recursos do PRONAF, detinham significativas parcelas de poder na esfera política de cada estado, pois viabilizaria parte das relações clientelísticas de membros do grupo político hegemônico em cada estado com o poder local dos municípios atendidos pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais que, a certa altura do vácuo de políticas públicas rurais dos anos 90, se tornaria um simulacro do sistema de ATER desmontado pela extinção da EMBRATER e a descontinuação dos repasses de recursos ao sistema pelo Governo Federal.

---

120 Sistema brasileiro de assistência técnica e extensão rural, formado pela EMBRATER e suas “afiliadas estaduais”.

A preponderância desta rede nas decisões sobre o direcionamento dos recursos do PRONAF, especialmente do seu componente Infraestrutura e Serviços, teria provocado tensões entre ela e as redes “não governamentais” que competiam no atendimento ao público genericamente definido como “agricultor familiar”. Embates também ocorreriam entre a rede orientada pelo MST para assuntos da reforma agrária, e principalmente, com a rede composta em torno do MSTR<sup>121</sup>, liderada pela CONTAG, orientada para a agricultura familiar, sendo o programa federal tido pelo governo como uma “conquista” dos movimentos sociais cuja liderança seria atribuída àquela confederação.

Com o surgimento do PRONAT e da SDT, e a transferência de parte das atribuições e dos recursos do PRONAF para ele, a Secretaria decidiu apoiar-se na rede da CONTAG, ficando a rede do PRONAF com seu poder de influir nas decisões reduzido, especialmente no tocante ao relacionamento com os Prefeitos municipais, principais clientes do componente PRONAF infraestrutura, mas continuando a apoiar as demais atividades do programa da agricultura familiar. Em certa medida, à falta de decisões de alocação de recursos públicos em apoio a projetos de organizações e entidades municipais, vários conselhos municipais deixaram de funcionar e diversos Prefeitos não aceitaram participar dos novos colegiados territoriais. Também vários extensionistas municipais viram sua participação ser reduzida e a sua autoridade técnica e institucional menos presente nas decisões dos colegiados, sendo mesmo deixados de lado pelos novos atores sociais que estavam envolvidos na organização dos colegiados territoriais.

A troca da rede de apoio do PRONAF pela rede da CONTAG não foi simples e trouxe dificuldades para a operacionalização do programa de desenvolvimento territorial. As dificuldades foram de ordem técnica e institucional, pois as empresas estaduais detêm um conhecimento bastante amplo e, em alguns casos, mais avançado tanto sobre a gestão administrativa quanto técnica dos programas dirigidos ao espaço rural, além de estruturas físicas e de mobilidade mais preparadas para operar, quando comparadas à maioria das ONGs. Com o surgimento do PRONAT a rede de apoio ao PRONAF procurou reorganizar-se para abranger unidades maiores do que um município. Também ocorreram manifestações de desagrado de alguns gerentes do PRONAF nos estados e em Brasília. Tais dificuldades foram se reduzindo quando a SDT procurou dialogar com algumas empresas estaduais, apoiando-se nas redes que fazem parte do CONDRAF, a ASBRAER, dos dirigentes das empresas estaduais, e a FASER, dos funcionários das mesmas empresas, voltando também a acolher projetos dos governos estaduais para reequipamento de empresas de ATER, principalmente do Nordeste.

Em tese o futuro da gestão governamental tende a ser mais transparente e submetido à gestão social, tornando-se cada vez mais pública e republicana. As políticas públicas universalizadas tendem a ser mais descentralizadas e participativas. A participação social deverá incluir maior poder de decisão da sociedade e suas organizações, cuja participação não será apenas contratual e sim reconhecida como ator social (SOUZA C. , 2004, p. 38).

A governança democrática precisa se apoiar em diversas formas de redes sociais, pois qualquer estratégia incluirá formuladores, executores, colaboradores e gestores sociais das

---

121 Movimento sindical dos trabalhadores rurais.

políticas públicas. O sistema adotado no esquema de governança gerencial não prescinde da existência de redes temáticas ou mesmo de políticas. A importância das redes na governança interna e externa de sistemas públicos complexos e descentralizados implica em investir recursos e talentos na formação e desenvolvimento de redes de políticas públicas capazes de estimular que atores de diversos níveis a se envolveram na formulação das políticas (SCHNEIDER V. , 2005, p. 35).

Enquanto o MDA tenta consolidar a rede constituída a partir do CONDRAF, a SDT estimula o fortalecimento da rede de política composta pelos colegiados territoriais e, no âmbito da SAF, existem atualmente as redes temáticas de ATER, que “vêm se integrar à nova dinâmica da assistência técnica e extensão rural pública, baseada na cooperação entre Governo Federal e as organizações governamentais e não governamentais, institucionalizada no Sistema Brasileiro Descentralizado de Ater (Sibrater).”<sup>122</sup>

Também o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST e alguns setores da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF, teriam levantado dúvidas quanto ao esquema de governança proposto, a partir de espaços públicos estimulados pelo governo, sendo que, enquanto a FETRAF esteve presente no CONDRAF, o MST dele logo se retirou ao fim do primeiro ano de sua recomposição. Dentro do governo federal, como citado, ocorreram reações do Ministério do Planejamento, no próprio MDA e no INCRA, pois alegavam que a decisão de utilizar “o território rural” como referência de planejamento iria forçá-los a atuar juntos e coordenados dentro dos territórios. Em algumas ocasiões essa percepção foi explicitada por gestores da SAF e do INCRA e registrado em uma entrevista para a elaboração deste trabalho (P.C.A., 2012).

Portanto, foi mais uma dificuldade conseguir adesões no âmbito do governo federal, até mesmo no MDA. Afinal, o programa estava sendo proposto a partir de um conjunto de ideias geradas no âmbito de programas já existentes (reforma agrária e agricultura familiar) e procurava enfrentar questões apontadas como limitantes destas políticas. Também os recursos que seriam alocados ao programa não seriam incrementais, mas apenas remanejados do PRONAF e o CNDRS, o que geralmente causa algum estranhamento nos diversos setores.

Na Secretaria de Agricultura Familiar, o remanejamento de recursos do PRONAF Infraestrutura para o novo programa causou certo descontentamento, pois este componente era avaliado positivamente por técnicos da gerência do PRONAF, especialmente porque representava o mecanismo que colocava o PRONAF no eixo do desenvolvimento rural, gerando um relacionamento muito apreciado pelas administrações estaduais e municipais, que apresentavam seus pleitos e recebiam recursos do governo federal para atender a pequenos projetos de interesse dos agricultores familiares. Nesse processo estavam envolvidos os conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural, o que compunha o esquema de governança “gerencialista” das instâncias de governo para o meio rural, nem sempre para os agricultores familiares.

Além da redução de recursos no PRONAF, havia também a questão da redução do poder dos secretários de agricultura, dos prefeitos e dos agentes de extensão rural, que

---

122 Conforme informações do sítio <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas//Redes>

deixariam de influir mais diretamente nas decisões sobre aprovação de projetos e alocação de recursos. Segundo a proposta do programa de desenvolvimento territorial, os recursos para infraestrutura estariam vinculados a projetos de âmbito territorial, segundo critérios gerais formalmente definidos nos conselhos nacional e estaduais, mas regulados por decisões das instâncias técnica e administrativa da SDT.

No plano do governo federal o MDA é um ministério que dispõe de recursos limitados e que deve tratar de problemas delicados. Como um dos critérios mais frequentes para se estimar a importância dada a uma determinada política é o montante de recursos disponibilizados, poder-se-ia concluir que o MDA não maneja políticas consideradas “importantes” por aqueles que propõem/definem o destino dos recursos orçamentários.<sup>123</sup> Ocorrem mudanças com frequência e, desde 2003, tornou-se o principal espaço de atuação da tendência do Partido dos Trabalhadores denominada Democracia Socialista – DS.<sup>124</sup> Sua contribuição para a formação da opinião sobre o governo é dada principalmente pela repercussão das ações coletivas dos movimentos sociais. Secundariamente pelo “plano-safra” e pelos resultados da reforma agrária. Mas tem alto potencial mobilizador, pois atua com políticas distributivas que constituem “detentores de direitos”, definindo critérios para a obtenção de ajuda social. Portanto seus “beneficiários” tendem a aceitar relações amistosas com as instâncias que regulam e que promovem a distribuição dos recursos, retribuindo as ajudas com apoio político em campos limítrofes à gestão pública como, por exemplo, nas eleições.

Essa tradicional forma de relacionamento entre governo e sociedade, o clientelismo, está arraigada na esfera política e é quase impossível ignorá-la em áreas regularmente submetidas ao escrutínio popular. “O clientelismo é a forma mais comum através da qual a população – sobretudo as pessoas pobres e excluídas das áreas urbanas e rurais – tem contato e acesso a bens públicos, serviços e justiça” (ROMANO, 2009, p. 280).

Duas correntes congregam a maior parte das organizações sociais do campo organizadas no setor do “desenvolvimento agrário”: reforma agrária e agricultura familiar. Ambas defendem a reforma agrária como ponto de partida para o desenvolvimento rural, ambas têm projetos de combate à pobreza, de inclusão social e de redução das desigualdades. Ambas pretendem inserir seus representados em um sistema econômico diferente do sistema hegemônico.

Para os primeiros, a reforma agrária deve resultar na extinção do latifúndio e do capitalismo no campo, com a construção de uma classe camponesa politicamente educada como primórdio de uma revolução socialista que atingiria toda a sociedade. Para os demais, a agricultura familiar deverá ser a protagonista de um projeto de sociedade que valoriza e defende a uma cultura rural fundada em princípios de solidariedade e cooperação, equilíbrio com a natureza e independência, sem pretender provocar, fomentar ou participar de projetos mais amplos de mudança social, mas sim aperfeiçoando o sistema hegemônico tornando-o

---

123 Segundo (MF, 2000), o setor de “Política Fundiária” (MDA) dispunha de somente 2,3% e 2,0% do orçamento social do orçamento nacional em 1998 e 1999 respectivamente.

124 <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/7/20/governo-faz-mudanca-para-diminuir-pessoas-do-incra/>

mais solidário. Seu projeto é “alternativo”, não se coloca como único nem exclusivo, pretendendo posicionar-se autonomamente em um sistema que integre as várias dimensões da sustentabilidade e que resulte em “uma vida digna para todos”.

São projetos diferentes, dispõem de institucionalidades próprias, embora os adeptos da reforma agrária entendam que o projeto da agricultura familiar é usado para esvaziar o potencial da luta pela terra e não mudar nada do sistema social. Embora a questão agrária esteja direta e intimamente ligada à questão do desenvolvimento econômico nacional, suas bandeiras são nitidamente de caráter social e político. Assim, buscam a autossuficiência dos camponeses, mas, principalmente, melhores condições de vida e de trabalho, sem sistemas opressivos que os subordine. Essas e outras diferenças os fazem seguirem caminhos diferentes, apesar de articulados em algumas ações coletivas, não desenvolvem ações que possam conduzir a uma aliança pela conquista de suas aspirações principais: acesso às condições de produção e de autonomia.

A proposta de desenvolvimento rural via territórios propõe vários objetivos contemplados por ambas as correntes, mas elege a dimensão espacial como preponderante nas análises e nas escolhas de desenvolvimento, sendo plenamente possível a escolha por quaisquer sistemas de organização social, política ou econômica, desde que o território seja também um ator do processo e não apenas a base de operações.

Por aceitarem limitações nos respectivos instrumentos de ação, têm também limitações de instrumentos de avaliação de propostas que adotem a gramática ativista do “agrarismo”, do “ecologismo” ou do “culturalismo”, deixando esta escolha à cargo do sistema governativo escolhido pelos sujeitos dos processos de mudança. Estes interesses mostram-se, na prática, de baixo potencial colaborativo, pois concorrem na mesma agenda pública, com algumas particularidades que não são capazes de fazê-los inteiramente autônomos nem lhes mostrar o caminho da cooperação. Uma proposta de articular políticas públicas com demandas sociais eleitas no ambiente de um espaço-ator político que não pertence a ninguém especificamente, mas a todos, terá sempre dificuldades, pois, para eles, o companheiro pode ser o competidor em uma decisão que lhe interesse e as negociações devem seguir regras de equivalência de poder.

Também houve certa tensão entre correntes que integram a complexa malha de tendências políticas no interior do Partido dos Trabalhadores. Na organização do MDA a cúpula do ministério ficou com uma tendência e as secretarias com outras. Também os titulares foram apoiados por organizações sociais diferentes que, por hábito, disputam recursos, associados, militantes e até espaço midiático no campo e no espaço cibernético. Esta heterogeneidade funcionou satisfatoriamente graças à habilidade do ministro titular da pasta, mas as dificuldades nos escalões de assessorias foram sentidas em vários momentos.

A estratégia de convivência foi beneficiada pela crença dos demais que o PRONAT não representaria nenhuma concorrência importante com os demais programas do ministério, especialmente aqueles que projetam os dirigentes na mídia e tornam-se referências para a gestão federal. Em vários momentos os outros dirigentes e quadros técnicos pareciam não compreender e não valorizar os objetivos do PRONAT. Parecia não acreditar que algum dos objetivos do programa pudesse ser alcançado e para isso ajudava também as análises e referências feitas por especialistas em que apontavam falhas e não acreditavam no programa.

Por quatro anos o programa e a secretaria atuaram com relativa liberdade na articulação das ações externas, sem conseguir, entretanto, dialogar com a reforma agrária e com resultados pífios com a agricultura familiar. Contudo, muitos frutos foram colhidos com outros parceiros, como os ministérios do Meio Ambiente, do Trabalho, da Educação, do

Desenvolvimento Social, da Cultura e, ainda, com a EMBRAPA, CODEVASFH e outras entidades públicas de destaque regional e nacional.

Aparentemente, a direção do MDA alterou seu posicionamento diante da existência do PRONAT depois da ocorrência de três fatos: o I Salão dos Territórios, ocorrido em 2006, a conclusão do projeto sobre a Dimensão Territorial no PPA, com a coordenação do MPOG em 2007 e o lançamento, com status de agenda presidencial, do Programa Territórios da Cidadania em 2008.

A cúpula do ministério passou então a tentar dominar a agenda em torno dos territórios rurais, mas havia dificuldades grandes quanto a isso. Primeiramente havia uma conexão direta entre a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT e o Palácio do Planalto através de assessores que militavam na mesma tendência do Partido dos Trabalhadores. Havia sido criada uma rede bastante ampla através dos eventos realizados naqueles anos que abarcava um grande número de lideranças políticas e de organizações sociais rurais em diversos níveis o que fazia com que a temática chegasse às agendas estaduais e nacional. A direção da CONTAG, na pessoa de Manoel José dos Santos, prestigiava ostensivamente o funcionamento do CONDRAF e o apoio local dos sindicatos a ela vinculados, o que redundava em uma grande rede de âmbito nacional em apoio aos projetos que haviam sido gerados no âmbito dos colegiados territoriais. Essa rede dialogava com instâncias estaduais e representações federais nos estados, em busca de recursos para financiamento e viabilização dos projetos, especialmente os de natureza econômica nos níveis de comercialização a industrialização de produtos da agricultura familiar.

A disputa que nunca havia deixado de existir entre as “tendências” do Partido dos Trabalhadores havia sido trazida para o seio do MDA, logo no começo de 2003, através de supostos enfrentamentos entre o secretário de Reordenamento Agrário, E.C.P., ex-assessor da CONTAG e militante da tendência “Articulação” e o próprio ministro M.S.R., ex-diretor da CUT e proeminente militante da “Democracia Socialista”. A questão giraria em torno da pretendida ocupação de cargos defendida pela DS, de áreas do ministério com indicações de membros da própria DS e da CUT. A CONTAG, que controlava duas secretarias no ministério, tinha problemas com a CUT, pois esta apoiava a criação da FETRAF, tendo aceitado a filiação desta, contra a obstinada oposição de amplos setores de base da CONTAG que lutavam pela “unicidade da representação sindical”, o que levava aquela histórica confederação a repudiar o projeto da FETRAF de se tornar uma entidade nacional.

Em 2009, com a mudança na direção da CONTAG, esta decidiu se desligar da CUT e aderir à CTB – Central dos Trabalhadores do Brasil, ligada ao PCdoB. A tentativa de “pacificar” o ministério levou à permanência de E.C.P., pessoa das relações do secretário de Desenvolvimento Territorial, que foi alvo de várias tentativas de exoneração, mas que resistiu durante o primeiro mandato presidencial. Posteriormente, E.C.P. foi substituído por um quadro da CUT, melhor aceito pela DS, e procurou afastar-se das lideranças sindicais e governamentais de Brasília, retornando ao seu estado de origem.

E.C.P. e J.H.O. eram amigos e companheiros de partido de tendência e de projetos políticos. Ambos atuaram na equipe de transição e E.C.P., que já conhecia bem a capital ajudou J.H.O. a instalar-se no novo cargo, indicando pessoas para assessorá-lo, cedendo espaços para sua instalação no conjunto de salas antes ocupado pelo Banco da Terra, enfim, consolidando uma relação de amizade e companheirismo que combinava ideias e iniciativas. Contudo, eles tinham personalidades diferentes e, enquanto E.C.P. enfrentava a cúpula do MDA em nome da sua tendência, J.H.O. tentava articular-se com ela, mesmo agindo no sentido de fortalecer suas relações com a rede da “Articulação” no governo federal,

principalmente através de militantes que ocupavam funções importantes na hierarquia de outros ministérios e no Planalto. Com a troca de E.C.P., quem passou a resistir às pretensões da DS foi J.H.O., especialmente depois que seu trabalho alcançou um vulto inimaginável aos olhos dos neófitos dirigentes do setor agrário.

Fortalecido, J.H.O. conseguiu manter-se na dupla função de Secretário Executivo do CONDRAF e secretário da SDT, mas enfrentou dificuldades para participar do efetivo gerenciamento do Programa Territórios da Cidadania, tendo o MDA passado a coordenação ao seu Núcleo de Estudos Agrários e de Desenvolvimento - NEAD, legalmente subordinado ao CONDRAF, mas que havia sido ocupado por um quadro da DS com militância na CUT. Para essa função foi designado um quadro que já havia operado em diversas posições em representação da DS que procurou desenvolver as atividades do Programa Territórios da Cidadania – PTC desconectado da SDT.

Mas era muito difícil, pois as redes existentes haviam sido formadas no conceito original do desenvolvimento territorial e o conceito trazido pelo PTC era o de uma espécie de “PAC rural”, que atropelava todas as ideias de construção social e de processo político em nome da velha e tradicional “execução orçamentária” dos “gestores do desenvolvimento”, agora guindados à mais alta posição na República. Por isso perderam todos e o PTC atualmente é conhecido por distribuir máquinas e equipamentos de terraplanagem aos municípios que compõem os “territórios da cidadania”.

A existência de relações de clientelismo e patronagem são correlacionadas às regiões consideradas “subdesenvolvidas”, como América Latina, especialmente no seu contexto rural. Essas relações caracterizam-se por ocorrerem no âmbito pessoal, entre indivíduos que não guardam simetria social e econômica, por seu conteúdo moral e por incluírem a troca de serviços e bens materiais e imateriais entre os parceiros (BEZERRA, 1999).

Para Eisensatdt e Roninger [ (1980., pp. 278-279) cit.in (ROMANO, 2009, p. 91)] as relações patrão/cliente envolvem:

*Uma combinação peculiar de desigualdades e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais;*

*Uma combinação de exploração e coerção potencial com relações e obrigações voluntárias junto a obrigações mútuas imperiosas;*

*Uma combinação de ênfase nessas obrigações e solidariedades com um aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal dessas relações. O ponto crítico dessas relações patrão/cliente estaria na organização ou regulação da troca ou fluxo de recursos entre os atores sociais envolvidos.*

Conforme Romano (2009, p. 91), atualmente as noções de patronagem e clientelismo refletem diferenças analíticas e disciplinares entre elas. As relações patrão/cliente se dão entre pessoas de autoridade desigual, mas ligadas através de laços de interesse e amizade, que manipulam suas relações para alcançarem seus fins. Elas atraem a atenção dos antropólogos nos estudos sobre comunidades (WEINGROD, 1977, p. 324). A noção de clientelismo é preferida pelos cientistas políticos nos estudos sobre sistemas políticos para dar conta de um tipo de relação específica mantida entre partidos e eleitores (DINIZ, 1982), ou de um padrão de relações entre o Estado e a sociedade, que também se manifestava nas políticas públicas.

Assim, as relações de clientelismo são consideradas como um meio do Estado, e das elites políticas em particular, atenderem a demandas de setores ou grupos sociais, integrando-os no sistema político, controlando-os e cooptando-os. A ideia de troca de benefícios públicos

por votos e apoio político está fortemente presente nesses estudos. Em geral, o conceito de clientelismo foi usado como uma forma de enfrentar as “afiliações verticais” (LANDÉ, 1983, p. 436), ou as relações do tipo pessoal, presentes nas instituições políticas que não conseguiam ser explicadas a partir das leituras de classe e de grupos de interesse (BEZERRA, 1999, p. 15).

As análises também se diferenciam segundo opiniões que situam as relações de patronagem e clientelismo como “secundárias” ou como “estruturadoras” das políticas. No primeiro caso, essas relações tenderiam a se tornar deletérias pela ideia de que elas seriam algo ligado ao passado, ao atraso e à tradição e, por isso, condenado a serem superadas pela modernização das relações sociais que, progressivamente, se tornariam mais impessoais, universais e racionais. Também como “secundárias” as relações de patronagem e clientelismo poderiam ser vistas como “complementares”, pois teriam o papel de preencher algumas falhas geradas pelo funcionamento inadequado das instituições sociais ou para reduzir incertezas da ausência das relações com o mercado e com o Estado. Em ambas as hipóteses a patronagem e o clientelismo tenderiam a desaparecer frente ao pleno funcionamento das instituições do mercado e do Estado (BEZERRA, 1999, p. 16).

Além das leituras que secundarizam as relações de patronagem e de clientelismo, existem outras que conferem certa racionalidade e autonomia a estas relações, tornando possível uma perspectiva positiva da organização política que contempla esse contexto. Alguns autores,<sup>125</sup> partindo do pressuposto de que toda representação política ocupa-se do controle e uso do poder, como em Davis (1983, p. 134), identifica três modos de representação de interesses aos quais atribui um estatuto sociológico equivalente: a reivindicação dos direitos, a luta de classes e a patronagem. As discussões sobre as relações diádicas<sup>126</sup> abordadas por Landé (1977), nas quais se incluem as clientelas, coexistem e se superpõem, bem como também estimulam os contratos institucionais na organização da sociedade.

Briquet (1995), ao analisar o dualismo político na Córsega, também reforça o tratamento das relações clientelísticas como dotadas de autonomia e de racionalidade. O clientelismo político possuiria regras cognitivas e pragmáticas expressas na obrigação de reciprocidade, na personalização das relações políticas e na ênfase no desinteresse no âmbito das trocas políticas. Finalmente Abélès (1990), quando se propõe discutir as linhas de investigação de uma antropologia do Estado, ressalta a necessidade de estar muito atento sobre a mútua alimentação entre o sistema clientelístico e o Estado [ (BEZERRA, 1999, pp. 28-29) *apud.* (ROMANO, 2009, pp. 92-93)].

Outro aspecto que diferencia os debates refere-se à natureza generalizada ou pessoal em que se dão as trocas clientelistas, onde cada objeto ou ação que é trocado contém uma

---

125 Davis (1983), Landé (1977), Briquet (1995) e Abélès (1990), citados em Romano (2009, p. 92).

126 Um tipo de relação interpessoal de caráter horizontal ou vertical – que implica num acordo ou contrato voluntário entre pessoas que se dispõem a trocar bens, serviços e ajudas, suprimindo necessidades que não podem ser satisfeitas através dos contratos institucionais (ROMANO, 2009, p. 92). Composto por somente dois indivíduos: "relações diádicas significantes que se encontram em determinado campo social". <http://www.dicionarioinformal.com.br/di%C3%A1tico/>



referência à condição geral do grupo. Por exemplo, a relação de compadrio inclui o direito do cliente à proteção futura por parte do seu patrão. A troca de bens é restrita; ela ocorre em uma atmosfera em que está ausente uma relação de economia de mercado impessoal. A troca generalizada inclui promessas e expectativas de retornos futuros (NUNES E. , 1997, pp. 26-27).

A troca generalizada no clientelismo contrasta com a modalidade de trocas específicas característico do modelo capitalista moderno, onde o processo de troca ou de aquisição de qualquer bem não inclui a expectativa de relações pessoais futuras, nem depende da existência de relações entre as partes envolvidas. As trocas são caracterizadas pela impessoalidade que constitui um dos fatores básicos do “mercado livre e também a base da noção de cidadania”. Contudo encontram-se também trocas generalizadas também no capitalismo moderno em sociedades rurais ligadas ao mercado e em outros ambientes também supostamente integrados às regras do sistema hegemônico. A coexistência de padrões de capitalismo e de “não capitalismo” se tem demonstrado verdadeira em vários casos estudados. Apesar de constituídas segundo lógicas opostas e incompatíveis, a prática das trocas generalizadas (capitalista) e das trocas específicas (não capitalista) são, no aspecto empírico, compatíveis (NUNES E. , 1997, p. 27).

Segundo Romano (2009, p. 93), nas análises sobre clientelismo feitas por cientistas políticos, existe uma tendência reducionista de mercantilizar ou enfatizar o lado utilitário das trocas que dão forma a essas relações. A prática clientelística tende a ser avaliada como uma troca de benefícios públicos por apoio político que, apesar de ser real, não dá conta de todos os elementos presentes, sendo importante analisar o caráter e o conteúdo das trocas através das relações sociais envolvidas. Apesar da ênfase colocada nos aspectos materiais, a relação de troca no clientelismo não deve ser vista como basicamente econômica, pois isso tenderia a negligenciar outros aspectos como prestígio, poder e gentileza que, como demonstrado por Mauss (1974) e Elias (1987), podem integrar as relações de troca.

Encarando essas relações de modo mecânico, utilitarista – uma espécie de “toma lá, dá cá” – em que a fórmula predominante é a retribuição de benefícios públicos com votos, a dimensão propriamente sociológica das trocas é deixada de lado, não se analisando as mediações necessárias para que os benefícios sejam concedidos e os votos obtidos. Tal como Waterbury (1977, p. 332) denota, é necessário estar atento para o conteúdo moral da relação, para as diferenças de poder, a natureza das trocas, a durabilidade da relação e a afetividade entre os parceiros. Esses elementos sofrem variações, segundo o contexto social analisado [ (BEZERRA, 1999, p. 14) *apud.* (ROMANO, 2009)].

Para superar as limitações a que a redução mercantilista das trocas nos leva, nas análises do clientelismo político se faz necessário trabalhar com uma noção de interesse que não se reduza exclusivamente às dimensões materialistas ou utilitaristas. O interesse, entendido no sentido do que leva as pessoas a fazer o que fazem, pode estar fundado nos mais diversos motivos. Esta relativização da busca de interesses relacionada à utilidade material já era apontada por Mauss (1974) em seus estudos sobre a dádiva, quando levanta que, nas morais antigas, não é a utilidade material o que se procura através da dádiva, mas o bem e o prazer (BEZERRA, 1999, p. 17).

Por fim, há que se evitar pensar as relações patrão/cliente restritas ao âmbito local, tendentes a distinguir o modo como são estabelecidas as relações políticas nas “pequenas comunidades” e das “instituições nacionais”, além da associação feita entre patronagem e as relações tidas como “tradicionalistas” identificadas como características das pequenas comunidades (BEZERRA, 1999, pp. 17-18).

Essa distinção tem sido questionada quando se constata que os mesmos recursos políticos são empregados tanto em pequenas comunidades quanto nas instituições formais da política oficial Bailey (1971). Portanto, a patronagem e clientelismo estariam difundidos tanto em ambientes considerados tradicionais quanto considerados modernos, locais ou nacionais, mesmo em meios referenciados por princípios de igualdade e de liberdade de mercado, assim como por valores baseados na hierarquia, onde estariam enraizados os costumes clientelistas presentes em todas as organizações. Portanto, ele não seria só um resíduo da sociedade tradicional ou um “corpo estranho” na sociedade e no Estado contemporâneo. Ele persistiria e se reproduziria nas grandes corporações capitalistas, tal como nos partidos políticos modernos e nas burocracias de associações de todos os tipos (BAHIA, 2003, p. 105).

### ***3 Um Sentido para a Política de Desenvolvimento Territorial***

Para se pensar um sentido para uma política pública que ordene o desenvolvimento rural algumas decisões políticas importantes devem ser tomadas. Deve-se ter claro que qualquer que seja o sentido adotado, não é mais possível pensar desenvolvimento como “crescimento”, “modernização” ou “integração”, sem pensar seriamente também nos efeitos colaterais. Deve-se ter claro que, seja qual for o sentido pensado, deve-se levar em conta a heterogeneidade, diversidade e a desigualdade do espaço rural, bem como a imprevisibilidade em relação aos efeitos futuros de algumas ações decorrentes da ocupação e da ação humana.

Deve-se considerar a multifuncionalidade do rural, sua forte relação com a segurança e a soberania alimentar, considerar a importância da biodiversidade para o desenvolvimento da ciência e da espécie humana, das plantas e animais que formam a base que sustenta a vida, pensar as reservas minerais, a sua importância para a economia, para a cultura, o seu papel na manutenção da qualidade da água e do ar, a reserva estratégica de trabalho e de riquezas que a sua exploração racional e sustentável podem garantir por milhares de anos.

Uma política de desenvolvimento rural contemporânea deve ter espaço para tudo isso, segundo o tipo de demanda e a disponibilidade das redes sociais que favoreçam a articulação e cooperação dentre os diversos atores sociais e os instrumentos da política que tragam os recursos que faltam ao território. Uma política que apoie iniciativas que envolvam os grupos sociais economicamente frágeis, que valorizem e sirvam para acionar ciclos sustentáveis de desenvolvimento cujos objetivos estejam sintonizados com os planos democraticamente formulados pelos atores sociais. Uma política que estimule a cooperação e não desconheça que as relações de tensão e conflito que envolve negociação terão de ser resolvidas pelo estímulo à confiança mútua entre atores e governo.

As mudanças paradigmáticas que envolvem a noção espacial e de território de identidade deverão avançar até as questões complexas do desenvolvimento rural. Várias ações públicas deverão ser pautadas pela perspectiva territorial, enquanto outras seguirão atuando setorialmente. Não se deve pensar em substituir prontamente toda a tradição burocrática do Estado por um novo e complexo sistema sem que as instituições aprendam a conviver com os dois sistemas: o setor e o território. Aliás, já existem diversos exemplos dessa convivência que podem servir como elementos de aprendizagem, pois praticamente todas as políticas descentralizadas já operam alguma forma de espacialização. Mas a descentralização deve superar os limites da terceirização e passar à gestão e controle social das políticas.

A estratégia territorial é um mecanismo de governança que deverá permitir a convivência entre as diversas dimensões das políticas públicas de abordagem setorial que deverão migrar para uma perspectiva territorial como referência fundamental. Estas políticas olharão o território e nele as principais causas e efeitos dos problemas setoriais que se

pretendem enfrentar. Uma análise cuidadosa apontará demandas externas que condicionam o êxito das questões examinadas, e que, portanto, deverão acionar outros mecanismos que irão permitir que aquela política setorial alcance os resultados que o conjunto da sociedade espera delas. Políticas “inteligentes” não precisam ser complexas para serem efetivas, mas requerem maior esforço administrativo do que as políticas singulares que focalizam apenas uma parte do intrincado jogo do desenvolvimento rural, onde todos devem participar, não apenas alguns.

Hoje talvez fosse possível avaliar que o sentido do programa de “desenvolvimento territorial” tenha sido o de fazer uma ponte entre as diversas propostas e experiências analisadas e uma proposta que incorporasse mais plenamente a perspectiva das organizações sociais e não governamentais do Nordeste e dos agricultores familiares daquela região. Enquanto as leituras mais acadêmicas das experiências encontradas na Europa e no Brasil apontavam para um desenvolvimento rural de base econômica (pluriatividade, diversificação, tecnificação, aglutinação espacial, especialização produtiva e vinculações contratuais) e focalizavam a questão da pobreza como “falta de renda”, as organizações sociais e não governamentais do Nordeste, especialmente representadas pelo movimento sindicalista e pelas cooperativas de produção e de trabalho que atuavam com desenvolvimento local e agricultura familiar, apontavam para um desenvolvimento rural baseado no associativismo, no cooperativismo, na solidariedade e na presença de políticas públicas diversas, não somente o PRONAF, sendo a pobreza avaliada com a “falta de apoio”.

Além disso, havia que reduzir o poder das instâncias políticas tradicionais, adversárias políticas e muito conservadoras, vinculadas às práticas elitistas de dominação e clientelismo. Para que as organizações sociais pudessem abrir espaços e ampliar sua influência e poder dentro dos redutos políticos conservadores, seria necessário transferir o debate e as decisões para espaços menos sujeitados aos atores e processos políticos contrários às ideias que defendiam os movimentos sociais. A ruptura da linha de poder simbolizada pelo esquema gerencialista do governo social democrata se daria pela captura de parte dos recursos do PRONAF e a sua transferência para outro foro de deliberação, controlado pelas organizações sociais, e não mais os conselhos dominados pelos governos estaduais e municipais. Assim, as práticas clientelísticas não cessariam totalmente e a distribuição de recursos seguiria critérios que não excluíssem aquelas organizações sociais que faziam oposição ao poder político local, aumentando a possibilidade de mobilização e adesão das populações rurais à corrente política de oposição.

O sentido tomado pela política de desenvolvimento territorial foi dado tanto pelos seus objetivos explícitos, ou áreas de resultados, quanto pelos seus objetivos implícitos. As áreas de resultados foram a gestão social, as redes sociais de cooperação, a dinamização da economia e a articulação de políticas públicas. Entendia-se que estas quatro áreas de resultados iriam convergir para um modelo de desenvolvimento sustentável onde a sociedade tivesse um papel de protagonista, onde a comunicação e a cooperação entre os atores sociais iria construir um processo solidário de aprendizagem, onde a endogenia e a exogenia iriam atuar lado a lado em projetos compartilhados pelos atores sociais e onde as políticas públicas fossem usadas como “recursos” para a execução de projetos e atividades de importância para a população e o governo local.

Dentre outros, o sentido implícito apontado pela política introduzia a dimensão espacial no planejamento público, a questão da identidade como elemento de coesão social e territorial, transferia para o espaço público questões que tencionam as disputas em torno de recursos, criava um novo processo de diálogo com a sociedade civil e um canal de explicitação de interesses e preferências, ampliando a prática democrática para espaços

públicos participativos e autorregulados, que aumentassem o poder da sociedade na definição de prioridades na alocação de recursos em processos de mudança social.

O programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais poderia vir a ser considerado como uma política pública? Esta questão foi suscitada diversas vezes durante a elaboração e mesmo nos primeiros anos de operação do programa. Ela se devia ao fato de que ele 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 novos organismos, sendo que a formalização da SDT se deu apenas em 2004.<sup>127</sup>

Ao se examinar a proposta estratégica do programa verificava-se que ela não possuía contornos muito claros. Seguindo os quesitos analíticos propostos por estudiosos do assunto (MULLER & SUREL, 2004, pp. 14-15), verifica-se que não existiam *textos legislativos e reguladores* sobre o assunto,<sup>128</sup> não existia uma *estrutura ministerial especializada*<sup>129</sup> e as *linhas de delimitação* da política não eram nítidas<sup>130</sup>. Para os autores, citando Jones (1970), 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”.

Em fins 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, transformando uma proposta gerada durante um governo liberal, em outra que, supostamente, teria a marca de um governo popular. Portanto, novas políticas deveriam dar um sentido social às ações governamentais, o que significa escutar, propor, compartilhar, renunciando ao protagonismo do governo que sempre caracterizou os programas de desenvolvimento rural.

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 (SDT, 2005a, p. 9). 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 resistências, 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

127 A criação da SDT ocorreu oficialmente pelo Decreto N° 5.033, de 05/04/2004.

128 De fato, as referências a “território” remetiam ao “desenvolvimento regional”, a territórios e conceitos de região.

129 O MDA só admite atuar na agricultura familiar e na reforma agrária. Não menciona desenvolvimento rural nem territorial em nenhum momento como um dos seus objetivos.

130 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.

políticas públicas. Almejava reduzir 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, apoiando 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” e a projetos “estruturantes” controlados pelos agricultores familiares e seus representantes.

Diferentemente de outras políticas que assumem um perfil compensatório e buscam atender populações excluídas, a abordagem territorial tentava modificar as linhas de poder, ampliando a participação da sociedade civil e procurando apoiar mudanças institucionais consideradas fundamentais, como a participação efetiva das organizações sociais nos processos de decisão e de gestão dos projetos próprios apoiados por recursos públicos.

#### ***4 Um Novo 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 (2004A). Este conselho também regulamentou alterações de composição e atribuições para criação ou reformulação dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS (CONDRAF, 2004B), bem como para a criação das institucionalidades territoriais<sup>131</sup> destinadas 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 (CONDRAF, 2005).

Foi formulado um programa de ação do âmbito nacional com “áreas de resultados”, objetivos e atividades, que eram 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).

Um programa nacional que defende a observância à diversidade e convida à participação comprometida dos atores, considerado o melhor caminho para a emancipação política, teria de ser formulado através dos seus objetivos primários, estimulando os atores

---

<sup>131</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.

sociais a definir os objetivos secundários adequados aos cenários locais em que se desenvolveriam as mudanças.

Na realidade a ideia geral do programa deveria ser discutida e aperfeiçoada mediante o diálogo com diversos grupos que atuam em diferentes campos temáticos, envolvendo atores sociais, potenciais parceiros, formadores de opinião, gestores públicos, estudiosos, assessorias técnicas de diversos campos temáticos, organizações de cooperação e de financiamento.

A concepção geral do programa foi dada pelo seu direcionamento estratégico representado por quatro grupos de propósitos ou objetivos primários:

- a) Estimular a constituição e o desenvolvimento de territórios, com prioridade para aqueles que apresentem concentrações de agricultores familiares, mediante o apoio à construção, negociação, implantação e gestão de planos que contemplem a multidimensionalidade e a multisetorialidade dos territórios rurais.
- b) Implantar instrumentos que acelerem a aquisição de competências, a dinamização, a integração e a diversificação econômicas, a inovação tecnológica, social e institucional, a consolidação de infraestruturas e de serviços públicos, objetivando o desenvolvimento do capital social e a competitividade dos territórios rurais.
- c) Promover a dinamização dos espaços de discussão, concertação e formulação, que reúnam os poderes públicos e a sociedade civil, objetivando articular, adequar, inovar e acompanhar políticas públicas e outras iniciativas, que conduzam ao desenvolvimento dos territórios rurais.
- d) Promover estudos e intercâmbios, experiências inovadoras e atividades de capacitação, objetivando o avanço e a generalização dos conhecimentos, em apoio ao desenvolvimento humano, social, econômico e institucional dos territórios rurais.

Estes objetivos apostavam na ampliação da capacidade dos territórios e de suas institucionalidades, muito motivado pelo cenário habitual da maioria das regiões brasileiras, onde a grande maioria dos municípios os agricultores familiares não contam com recursos humanos e institucionais capazes de participar de esquemas de governança onde eles sejam atores sociais e políticos relevantes.

Existia uma limitante importante pelo fato do ministério de onde partia esta proposta não ter missão o “desenvolvimento regional”, mas sim setorial representado pelo verbete “agrário”, o que tinha um significado muito estreito diante do governo federal. “Desenvolvimento agrário” seria apenas e tão somente a operação desarticulada dos setores da agricultura familiar e da reforma agrária, ainda em um desenho institucional que privilegiaria a ação segmentada, contratualizada através de “organizações sociais”, de um modelo “gerencialista” em que a sociedade participa voluntariamente da gestão do uso dos recursos públicos, sem participar das decisões e sem maior compromisso com a eficácia e a efetividade das ações.

Esses objetivos foram discutidos interna e externamente ao MDA tendo sido ajustados a situações específicas para facilitar o diálogo com outras áreas de governo, como agricultura familiar e reforma agrária, desenvolvimento regional, meio ambiente, segurança alimentar e combate à pobreza (“Fome Zero”). A partir deles foram reconstruídos conceitos capazes de ajustá-los ao programa geral do governo e, principalmente, às reivindicações e preferências das organizações sociais que participavam do programa.

Há, pelo menos, três definições de *conceito*: conceito é uma unidade de *pensamento*; conceito é uma unidade de *comunicação*; conceito é uma unidade de *conhecimento*.

(CAMPOS, GOMES, & MOTTA, 2004) São elementos constitutivos do *conceito*: o *referente*; as *características*; o *termo*. O *referente* é um objeto formal, um constructo mental, uma unidade de pensamento. *Característica* é o elemento constitutivo, formador do conceito. Analisar um objeto, um referente, significa identificar nele suas propriedades. Num grau de abstração, do referente para o conceito, dizemos que as propriedades dos referentes, ou objetos, correspondem às características do conceito. O *termo* é constituído por uma palavra ou por um grupo de palavras, é a designação do conceito. Nas ciências ele pode ter várias formas como um código, uma fórmula, ou outro símbolo qualquer.

A “crise discursiva” com que Dagnino procura retratar o choque de projetos políticos diferentes, mas com termos iguais (DAGNINO, 2004), provém do emprego dos conceitos em um sentido diverso daquele dado pelo projeto democratizante das organizações sociais e que representam um conceito geral de democracia diferente dos conceitos pré-existentes, os redefine segundo as suas ideias e concepções, evitando estranhamentos, pois se garante o termo, não o seu significado. Assim, o projeto conservador pode dialogar segundo uma gramática semelhante com os mesmos interlocutores do projeto democratizante aparentando estar se referindo aos mesmos fenômenos e fatos políticos e sociais.

Portanto, ao nos depararmos com termos idênticos para objetos (aparentemente) idênticos a ideia que nos é transmitida é de que suas características também são as mesmas, o que pode não ser verdadeiro, pois ao se variarem as características do objeto, o conceito deveria também ser expresso por um termo diferente. Isto é o que acontece em vários casos, mas também existem situações em que se tenta confundir usando termos idênticos para objetos diferentes, como é o caso do projeto político de construção da democracia, conforme tratado por Evelina Dagnino. A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados (DAGNINO, 2004).

Assim se descontroem e se alteram os significados, se deslocam os sentidos e as ideias defendidas pela sociedade civil e contempladas genericamente na Carta Constitucional de 1988, quando sua regulamentação e implantação se deram através de legislação infraconstitucional produzida sob outra correlação de forças. Este parece ter sido o caso da “participação social”, termo que carrega um significado e uma esperança para a sociedade civil que deseja ser reconhecida e influir nas decisões, acessar recursos e participar na gestão de políticas públicas em representação dos interesses de diversos segmentos sociais.

Muitos espaços públicos criados durante o governo anterior não correspondiam às expectativas da sociedade civil e foram modificados, criados ou recriados, como o CONSEA. Também o foi o CNDRS, criado para gerir o PRONAF, que havia ampliado seu escopo para tornar-se o conselho do desenvolvimento rural, foi redimensionado em número e natureza dos participantes, buscando maior equilíbrio entre Estado e sociedade, redefinindo sua agenda e mobilizando outros setores de governo.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS passou a denominar-se CONDRAF, contemplando assim três eixos de ação, sendo reestruturado com vistas a ampliar a representatividade e diversidade de sua composição, dinamizar a estrutura de funcionamento e consolidar uma estratégia de atuação que procura mesclar as funções de formulação e gestão participativas de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento rural

sustentável. A partir de 2003 passou a incorporar temas diversos relacionados ao desenvolvimento rural com foco nas políticas públicas sob a responsabilidade do MDA.

Um dos temas determinava a construção de uma agenda para a realização da Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável onde se incluía a constituição do Fundo de Desenvolvimento Rural Sustentável. Os vários temas faziam parte das atividades de Plenário dos Comitês e Grupos Temáticos, onde também se cumpriam agendas que contemplavam questões como trabalho e emprego no rural brasileiro, crédito, segurança alimentar e nutricional, saúde, meio ambiente, desenvolvimento territorial e regional consolidando as atribuições do Conselho e potencializando a atuação do conjunto de entidades e instituições representadas.

A construção de uma política pública em sequência a uma mudança de orientação política do governo implica na revisão das referências conceituais que a orientam. Isso é ainda mais verdade quando se constata que o campo a ser considerado está infiltrado daquilo que Dagnino (2004) denominou como “confluência perversa”. Diversos “termos” (a designação do conceito) que são empregados no campo do desenvolvimento rural aparecem nos projetos que disputam qual modelo de democracia deve prevalecer nas relações entre o Estado e a sociedade brasileira: o modelo centrado no poder do Estado e articulado pelos gestores públicos ou o modelo com foco na sociedade e articulado pelas “organizações sociais”, estas também parte do controverso pensamento “gerencialista” (MARE, 1998).

Existem temas que demarcam conjuntos de ideias e conceitos sobre o mundo que dificilmente chegarão a um acordo quanto ao seu significado. Dentre eles se inclui a ideia de desenvolvimento, de participação, de sociedade civil, de cidadania e de democracia que fazem parte do que Dagnino definiu como “crise discursiva”, ou seja, transmitem ideias contraditórias conforme se configure o poder de fazer as regras. Portanto ao tratarmos de temas que envolvem essas questões, estaremos utilizando como parâmetros um conjunto de valores que se identificam como antissistêmicos, pois adotam uma postura crítica em relação ao sistema hegemônico capitalista.

O PRONAT foi planejado para atuar por 15 anos em cada território em quatro ciclos sendo o primeiro de até três anos, o segundo de três anos, o terceiro de quatro e o último de cinco anos, como no quadro a seguir, onde se podem encontrar as atividades principais a serem promovidas pelo programa.



**Quadro 10: Quadro referencial para apoio ao desenvolvimento territorial.**

| Ciclo                | Atividades   | Duração      |
|----------------------|--|--------------|
| TA I – Planejamento. | Mobilização, animação, informação, organização, CIAT, ND, NT, consultorias, capacitação, diagnóstico, plano, projetos.   | 01 ano       |
| TA I – Gestão I.     | Mobilização, animação, informação, redes, CIAT, NT, consultorias, capacitação, projetos, cooperação horizontal, estudos, acompanhamento/avaliação, inovação.                                 | +<br>02 anos |
| TA II – Gestão II.   | Animação, informação, redes, CIAT, NT, consultorias, capacitação, projetos, estudos, acompanhamento/avaliação, inovação, cooperação horizontal, estudos, acompanhamento/avaliação, inovação. | 03 anos      |
| TA III – Gestão III. | Informação, redes, consultorias, capacitação, cooperação horizontal, estudos, acompanhamento/avaliação, inovação.  | 04 anos      |
| TA IV – Gestão IV.   | Informação, redes, estudos, acompanhamento/avaliação.  | 05 anos      |
|                      |  | 15 anos      |

Fonte: elaboração do autor: planejamento da implantação do PRONAT (Mimeo)

O primeiro ciclo divide-se em um ano para a organização do território, elaboração da primeira versão do plano de desenvolvimento territorial e mais dois anos para a gestão dos projetos que tenham sido elaborados e viabilizados durante o período. Todas são atividades complexas, mais ainda se considerarmos que a maior parte das tarefas caberá a líderes comunitários e gestores públicos, membros do colegiado, que frequentemente não são preparados para estas funções.

Contudo, pode-se perceber que, além de uma equipe permanente de assessores técnicos (NT), a partir de seis anos, quando o NT passa integralmente à responsabilidade dos projetos desenvolvidos em cada território, o PRONAT segue mais quatro anos fornecendo serviços de consultorias para questões específicas e, especialmente, para a formação de capacidades endógenas nos territórios.

Esta estratégia é baseada na dinâmica de engajamento institucional, aprendizagem e desengajamento das atividades diretas, coerente com os objetivos do programa que são vinculados à autonomia e capacidade dos territórios decidirem e gerirem seus programas de desenvolvimento sustentável. Este método tem repercussões orçamentárias e de recursos humanos, pois é acrescido a cada ano pelos novos territórios que ingressam no programa e, somente após o 16º ano, tem-se o declínio no número de territórios apoiados diretamente. Contudo, a intensidade de apoio a cada território é declinante após o quinto ano de execução do planejamento.

## 5 *Uma Expressão do Poder Público*

O programa de desenvolvimento de territórios rurais foi instituído indiretamente pela destinação de recursos públicos no plano plurianual 2004-2007, tornando-se assim 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 reguladoras, constituindo “detentores de direito” (MULLER & SUREL, 2004, p. 21) através da constituição dos colegiados territoriais que tinham sua composição regulamentada.

Também uma expressão do poder público ao assumir 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”. A dimensão espacial era considerada apenas na microescala do assentamento ou da pequena propriedade rural.

Foram feitos muitos 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 relativamente 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 por ser muito funcional quando o planejamento segue o orçamento e não ao contrário, como indica a lógica.

Ou seja, é muito raro que políticas públicas, mesmo sob uma mesma coordenação ministerial, dialoguem, 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 do Ministério da Integração Nacional e os estudos do MPOG sobre a “dimensão territorial do PPA” foram “esquecidos” quando das mudanças ministeriais entre o primeiro e segundo mandato do governo Lula.

O programa de desenvolvimento dos territórios rurais foi uma das ideias surgidas dos trabalhos de montagem de uma proposta de política para o desenvolvimento rural sustentável, que teve início no governo anterior, mas que teria muitas dificuldades de prosseguir sem que houvesse um suporte experimental à ideia da abordagem territorial. Neste sentido, o projeto de lei que cria a política de desenvolvimento rural e hoje tramita no Senado tem uma base empírica que lastreia sua proposta central, a mudança do eixo setorial para o territorial, com as consequências decorrentes, que afetariam vários mecanismos atualmente usados no exercício do poder.

## 6 *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 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 (Idem 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. Também como resultado, este fato teria um expressivo destaque, de verificação mais remota, o programa tem possibilidades de demonstrar um nível de atingimento acima do vulgar.

Algumas políticas, especialmente as de caráter regulatório, têm custos relativamente pequenos frente aos resultados que obtém. O PRONAT combina o caráter distributivo ao regulatório, mas também pretende ser um programa emancipatório onde a aprendizagem política desponta como um objetivo central, alcançando atores sociais e agentes públicos, o que pode torná-lo um novo referencial para ações governamentais que visam corrigir situações sociais indesejáveis.

Segundo W.J.V.D., as tensões entre a SDT e a direção superior do ministério prejudicaram muito os resultados do programa, inclusive do próprio Programa Territórios da Cidadania. Quanto a recursos para o programa, W.J.V.D. relata a sua opinião.

*“O PRONAT não previa recursos suficientes para fazer tudo que pretendia. O Programa Territórios da Cidadania poderia corrigir está lacuna, mas foi distorcido e durou pouco. O MDA não soube construir e liderar o Programa para que ele se tornasse o redentor da pobreza no Brasil. Questões internas não foram superadas como a vaidade do grupo da direção superior do Ministério que tinha preconceito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial que era considera como uma secretaria secundária e que gerava ‘muita mobilização e conversa, mas pouca efetividade’” (W.J.V.D., 2012).*

Contudo, um programa nacional que intervém nos processos de desenvolvimento de territórios caracterizados por alta incidência de ruralidade, de agricultores familiares e de pobreza deve contar com tempo e recursos para chegar aos resultados que signifiquem mudanças reais. M.M.C., da área de planejamento da SDT, que tem a seu encargo a elaboração e controle dos recursos orçamentários de cada ano separa a questão de orçamento em concepção e realização. Segundo Castro, os recursos do PRONAT são suficientes em termos de planejamento, “considerando uma estratégia de apoio em todos os territórios por um período de 15 anos, com ciclos diferenciados de intervenção, disponibilizando apoios específicos para cada um destes”. Porém, “a evolução da política em termos quantitativos (nº de Territórios Rurais, orçamento, recursos humanos e estrutura da SDT) avançou bem até 2008, mas ficou praticamente estagnada em 2009/2010, ocorrendo inclusive uma redução drástica de orçamento a partir de 2011” (M.M.C., 2012).

## **7 A Dimensão Simbólica**

De acordo com Muller e Surel, 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, certamente 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. 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.

Vital, responsável pela diretoria de cooperativismo do PRONAT, aponta alguns elementos importantes que dizem muito às populações rurais sujeitos do programa.

*“A abordagem territorial, no seu conceito, parte do princípio que o povo é o grande protagonista do processo de desenvolvimento e o elemento definidor do espaço geográfico, que configura o território, deve ser o elemento cultural, aquele que dá sentimento de pertencimento do povo em relação ao espaço geográfico que julga ser seu. Fugir de forma racional dos tradicionais e limitados espaços de planejamento (município, estado, região) e validar um novo espaço geográfico (mesmo não sendo formalmente reconhecido) que vem a ser no futuro objeto de um programa nacional da Presidência da República, isso é inovador”.* (M.V.F., 2012)

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>132</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 onde personagens realizaram transformações sociais importantes que afetam realmente a vida de cada um e de todos.<sup>133</sup>

O fato é que a identidade isoladamente, 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, onde 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.

Esses aspectos passam despercebidos ao formulador ou operador de políticas que utiliza outras referências, que não as pessoas envolvidas, para fundamentar as estratégias de governança, a aplicação dos recursos e os indicadores de resultados a serem observados. O planejamento do desenvolvimento assume uma posição fundamental para a formatação de uma sociedade mais harmônica e cooperativa ou uma sociedade conflitiva, competitiva e

---

<sup>132</sup> Zona da Mata, Sertão (...), localização em bacias hidrográficas, serras, etc.

<sup>133</sup> Do Contestado, da Reforma, das Missões.

individualista. Cabe ao processo democrático decidir qual será o destino de um projeto de nação e quais as possibilidades de operá-lo.

O esperado é que os projetos discutidos nos coletivos, onde 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 articuladas 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 fundamentais 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. 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 reconhecidas, 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>134</sup>

## **8 Institucionalidades**

É comum que a sociedade civil se mobilize por interesses específicos, buscando soluções e encaminhamentos que, na grande maioria dos casos, envolvem a ação governamental. Esses interesses individuais ou de grupos precisam evoluir para formas estáveis de consulta, articulação e deliberação. É nesses espaços que precisam ser feitos os exercícios de diálogo, negociação, superação de tensionamentos e divergências, priorização e estabelecimento de complementaridades entre as perspectivas dos diferentes atores, de maneira que a pulverização e a fragmentação inicialmente existentes deem origem a um projeto coeso, mas diversificado, baseado nos ganhos mútuos aos diferentes grupos sociais. Isso implica desejável formalização de estruturas públicas capazes de propiciar a “gestão social” das políticas e processos de desenvolvimento dos territórios.

Institucionalidades territoriais são espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à “gestão social” das políticas e dos processos de desenvolvimento. As estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais poderão se apoiar em espaços já existentes, quando eles atenderem aos requisitos de permeabilidade ao conjunto de forças locais e de sensibilidade para o estabelecimento de processos concentrados de convergência de ações entre os agentes públicos e privados, ou, onde tal situação não existir, orientar-se para a criação de novos espaços.

---

<sup>134</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.

Essas institucionalidades podem ter conformações distintas, segundo o entendimento dos próprios atores sociais, mas deverão sempre expressar a diversidade social, buscando a representatividade, a pluralidade e a paridade entre as forças sociais, para que processos horizontais de negociação e decisão transformem práticas verticalizadas de gestão em acordos multisetoriais de “gestão social” em processos de planejamento ascendente.

De acordo com a Resolução nº 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), de 16 de fevereiro de 2005, as institucionalidades territoriais devem conformar espaços nos quais “a gestão social do desenvolvimento territorial deve ser concretizada por meio de espaços de debate e concertação, com transparência e participação”. As institucionalidades territoriais orientam-se por regulações do Conselho nacional e da própria SDT, devendo constituir-se a partir da ideia de uma comissão ampla de representantes de entidades e organizações que desejem discutir o tema objeto da política: o desenvolvimento rural.

Essas comissões reúnem-se várias vezes sob a coordenação de um consultor custeado pelo programa, normalmente um técnico da rede de cooperativa de trabalho ou ONG que atua junto aos sindicatos de trabalhadores rurais na região, inicialmente para conhecer a proposta do programa de desenvolvimento territorial e, na sequência, debater a sua viabilidade no território em que estão situados. Passo a passo são introduzidas noções sobre os significados dos objetivos do programa e das suas possibilidades de expansão para as características territoriais, sendo elaborado um diagnóstico e um plano de desenvolvimento para o território. Então, por decisão dos participantes da CIAT (Comissão de implantação de ações territoriais), eles estruturam uma instância de debates e gestão do plano, com apoio técnico e financeiro do programa que passa a ser então um “colegiado” (termo genérico para qualquer forma institucional que assome do processo).

*As CIAT (uma para cada território) serão instituídas por acordo entre os atores sociais que participarem das Oficinas Territoriais e terão um caráter provisório durante a fase de implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais no território (estimada em cerca de um ano), que se findará com a conclusão da criação e estruturação de uma institucionalidade permanente, que assumirá as atribuições inicialmente assumidas pela CIAT. (SDT, 2005)*

O Colegiado territorial é visto como um espaço de representação diversificado em que se relacionam representantes da sociedade civil e os representantes do poder público na intenção de discutir a proposição e o direcionamento das políticas públicas para o território. (MOURA & FERREIRA, 2012)

Uma vez concluído o processo de oficinas de planejamento e elaborada a versão preliminar do plano de desenvolvimento territorial, cada território habilitava-se a receber recursos para a formação de um núcleo técnico de assessoramento, para a aquisição de alguns equipamentos para este núcleo e pagamento de um assessor técnico, bem como a apreciar e recomendar projetos técnicos enquadrados na linha de investimentos em infraestrutura e serviços territoriais (PROINFRA).

Em seguida era feito um trabalho minucioso de desenvolvimento de projetos técnicos baseados nas indicações dos planos territoriais, o que envolvia a participação de redes locais e regionais que detinham expertise a respeito dos temas destacados. Geralmente esses recursos eram buscados em outros territórios, o que contribuía para o estreitamento de relações entre os colegiados e seus membros, ensejando a realização de atividades de intercâmbio e cooperação. Uma questão importante e inovadora do Programa Territórios da Cidadania é a indicação e/ou escolha de um articulador territorial, de preferência que seja representante da

sociedade civil e que tem como objetivo mobilizar, articular e (re) organizar os grupos sociais (MOURA & FERREIRA, 2012). Assim o colegiado territorial (também denominado Fórum ou Conselho), é uma institucionalidade que reúne representantes do poder público e da sociedade civil

Este delicado processo de construção da institucionalidade, que depende de credibilidade para tornar-se referência da gestão social no território, depende de muitas variáveis para prosperar. Os técnicos que prestam assistência são já são experimentados em atividades de mobilização e capacitação de trabalhadores e agricultores, sendo necessário ampliar para diversos aspectos do trabalho do colegiado. Dentre eles, apoiar o núcleo diretivo em diversos momentos, especialmente quanto aos procedimentos burocráticos que envolve a apresentação e obtenção de recursos para custear projetos apresentados pelo território às diversas fontes de financiamento que administram recursos de diversas políticas públicas.

No âmbito do colegiado parece haver mais entendimentos do que conflitos. Percebe-se uma articulação grande dos agricultores familiares, que se fazem presentes em todas as reuniões, inclusive pautando o debate, juntamente com algumas ONGs que vêm atuando no território. Desse modo, observa-se que entender a representação da agricultura familiar no Colegiado requer pensar todas essas questões: influência nas discussões, poder de deliberação, real representatividade e legitimidade (MOURA & FERREIRA, 2012).

Mas, em alguns casos, algumas evidências apontam para o desequilíbrio entre as forças que se estabelecem nesses espaços e reforçam a necessidade de problematizar a relação da política com as configurações estabelecidas nesses dispositivos. Dentre as principais constatações, Abramovay, Magalhães et al. (2006) em estudo sobre a constituição dos territórios rurais, apontam para a necessidade da maior compreensão da ação pública. Segundo eles, as organizações (pró-desenvolvimento) são concorrentes e não colaborativas nas atividades do desenvolvimento. A lógica do poder e da busca por escassos recursos constitui um entrave aos arranjos locais favoráveis ao crescimento do empoderamento e da cooperação. Os mecanismos da política da SDT não favorecem a construção de formas de cooperação pelos atores sociais em torno de um projeto estratégico de desenvolvimento e apenas permitem a acomodação de interesses diversos na repartição dos recursos (AVILA & al., 2010).

Mas o trabalho para criar a institucionalidade não se compara ao de mantê-la, fortalecê-la, ampliar sua credibilidade para que possa funcionar como um espaço democrático onde todos possam ser respeitados em seus interesses legítimos. Segundo M.V.F., envolvido com as questões do cooperativismo da agricultura familiar com os projetos de implantação de ações concertadas em produção, comercialização e agroindústria nos territórios, algumas ideias do PRONAT fizeram a diferença e demarcaram um novo espaço de ação da sociedade em proveito do desenvolvimento territorial.

*O Colegiado visto então como um espaço em que todos teoricamente teriam o mesmo poder de discutir, acaba sendo dominado por aqueles representantes que detém uma trajetória de lutas baseada na participação em cooperativas, associações, movimentos sociais e partidos políticos. Entretanto, percebe-se que novas lideranças também vão sendo construídas no processo de representação no Colegiado, como é o caso da representante da COAFES- Cooperativa de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Mato Grande. Segundo ela, o colegiado ajudou muito no aprendizado das políticas públicas. (MOURA & FERREIRA, 2012)*

Para M.V. F, o território com um colegiado que o representa sendo o espaço onde se elabora o plano de vida desse povo, materializado no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e faz a gestão social do desenvolvimento articulando um conjunto de políticas públicas e sua implementação. Isso se torna inovador quando ultrapassa os limites da setorialidade que regem os conselhos municipais e estaduais. Espaços de planejamento (colegiados) com autonomia e orçamento para realizar prioridades planejadas foi algo também inovador. Em geral os colegiados apenas planejam. A ausência de orçamentos e autonomia sobre estes desanimam as estruturas colegiadas que cansam por não verem resultado concreto do seu trabalho (M.V.F., 2012).

Ávila e outros (AVILA, SABOURIN, & DUARTE, 2009) apontam que são os técnicos que aparecem como maiores freios ao processo de territorialização. Estes, que supõem serem os responsáveis pela mediação dos processos, acabam disputando exclusividade de recursos (competências técnicas para elaboração de projetos, informações privilegiadas) e dominando os agricultores num processo de cooptação e disputa por legitimação de projetos muitas vezes descendentes. Deriva deste fato, conforme apontado por Ávila e outros (2009) a baixa identidade dos projetos com os agricultores e suas reais demandas, assim como sua exclusão no acesso aos resultados.

Nas dezenas de trabalhos de pesquisas que abordam as institucionalidades criadas no âmbito da política de desenvolvimento territorial, não restam dúvidas quanto a importância do reconhecimento dos colegiados como instâncias de participação e gestão social.

*Com isto, ratifica-se, como reflexão final a importância da necessidade do reconhecimento dos colegiados territoriais, como espaço de contribuição para gestão social pela esfera governamental, diante do acúmulo existente através dos trabalhos já desenvolvidos, pela amplitude do Programa “Territórios da Cidadania”, o qual todos os atores sociais correspondem aos ciclos de gestão (OLIVEIRA, BORGES Fº, & BRANCO, 2012).*

Outros pesquisadores elaboraram pesquisas que demonstram a falta de amadurecimento dos colegiados onde as mudanças ainda se limitam a poucos atores participantes do colegiado.

*A execução da pesquisa permitiu constatar que o conhecimento das premissas do desenvolvimento territorial resume-se às lideranças dos movimentos sociais e outras entidades participantes do Colegiado Territorial (por isso, o hiato entre as discussões e deliberações das instâncias formalmente constituídas por esses representantes e seus representados), e os limites dessa política de desenvolvimento que, desarticuladamente, reserva poucos recursos para a consecução das demandas dos colegiados territoriais, ao tempo em que o Estado negocia com grandes proprietários de terra e industriais em uma outra esfera, absolutamente privilegiada. (LIMA L. G., 2010).*

Contudo críticas são feitas sem que pesquisas concretas tenham tido lugar. Apenas para levantar debates. Algumas críticas são despidas de qualquer fundamentação empírica, cuidando de analisar teses contrárias às políticas públicas brasileiras, sem analisar seus resultados ou, ao menos, conhecer depoimentos de participantes. Assim procede o autor do artigo citado a seguir em um trecho onde discute as supostas “intenções ocultas” do programa Territórios da Cidadania.



*Como o programa "Territórios da Cidadania", dosaria a força gigantesca do sistema capitalista sobre uma classe desfavorecida? O Estado cumpre seu papel com um programa desta dimensão? Até que ponto supriu realmente as necessidades de desenvolvimento? O que é o desenvolvimento para o Território Cone-Sul? Neste artigo não temos a intenção de responder estas perguntas, no entanto elas são oportunas para questionarmos esta imposição do desenvolvimento para os territórios. Até onde o desenvolvimento é mesmo desenvolvimento, se é que podemos falar em desenvolvimento quando este vem de uma força política, direcionada por poderes dominantes representados pelo Estado. Poulantzas (2000:128-129) afirma que "o Estado representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do bloco do poder, composto de várias frações de classes burguesas" (VISÚ, 2010).*

As institucionalidades territoriais (ciats, colegiados, fóruns, conselhos) avançaram no sentido da autorregulação, tanto no seu formato quanto funcionamento, formalizando sua existência através da criação de "estatutos". do formato institucional e formas de funcionamento, e formalização das suas atividades (regimento interno), com suas configurações definidas (estatutos) e com a criação de uma espécie de burocracia territorial. Até 2009, dentre 164 territórios existentes, 161 relataram suas condições estatutárias, sendo que 70 já possuíam regimentos internos aprovados e 91 ainda não os possuíam aprovados, mas dois já o possuíam em fase final de aprovação.<sup>135</sup>

Para os mesmos colegiados relatados, setenta realizavam reuniões a cada 03 meses, dois a cada 06 meses e um a mais de seis meses. Oitenta e oito não tinham a periodicidade definida estatutariamente. Estes dados parecem indicar que a ideia da formalização dos colegiados, que não é obrigatória, divide as opiniões, sendo que uns percebem vantagens nela pois podem conseguir recursos para funcionamento com certa regularidade, cessão de equipamentos e espaços. Os demais pensam ser um aspecto duvidoso, pois a formalização pode levar a vinculações mais estáveis e a inobservância do equilíbrio dentre os conselheiros.<sup>136</sup>

## **9 A Luta Política dos 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 das secretarias municipais e estaduais de agricultura que manejavam com as decisões dos conselhos em cada município.

Os conselhos municipais de desenvolvimento rural foram criados por exigência do PRONAF e coincidiam com a escala adotada para outros programas desenvolvidos nos anos 90, mas sem que houvesse maior equilíbrio entre a representação social e o poder público que, legitimado, o usava para as práticas políticas comuns e generalizadas de beneficiar os aliados

---

<sup>135</sup> Fonte: SDT/SGE. [http://sge.mda.gov.br/cr/cr\\_re/](http://sge.mda.gov.br/cr/cr_re/). Visita 12/05/2013

<sup>136</sup> Idem

e punir os oponentes. A participação e o controle social se restringiam, na maioria dos casos, a referendar decisões da Prefeitura, 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, pp. 4-5).

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 influiu na distribuição do reduzido poder antes atribuído aos conselhos municipais, aglutinando recursos em um nível até então defeso de postulantes municipais, campo dos projetos patrocinados por governos estaduais e políticos votados na região. O poder político tem três dimensões para ser medido: o volume de recursos conseguido nas emendas parlamentares, a quantidade de eleitores beneficiados e os contatos mantidos para consegui-lo. As emendas são fundamentais para demonstrar poder e prestígio.

Mas a escala territorial não dispõe de uma representação política formalmente constituída e não existem disputas fora dos períodos eleitorais. Os políticos não se interessam por recursos decididos por coletivos, pois os esforços e desgaste são grandes e os recursos nem tanto. Por isso os políticos pragmáticos preferem resolver a destinação de recursos, quase sempre maiores dos que os disponibilizados pelo PRONAT, usando as velhas e boas ferramentas de apoio político nas eleições, quando os prefeitos indicam os candidatos que apoiam no estado e no nível nacional, recebendo recursos na sequência, para os projetos de interesse do município e região.

Por isso as eleições nacionais não coincidem com as municipais, pois cada um ajuda o outro a cada dois anos. Caso coincidissem, se formaria um vácuo de alianças para apoio mútuo entre as eleições, o que poderia resultar em descontrole da base de eleitores controlada por cada nível da esfera política.

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.

## ***10 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 conhecimentos e se constituiria em um amplo processo de *aprendizagem política*. Isso parece ter se iniciado face aos resultados colhidos por ocasião do I Salão dos Territórios Rurais (2006) e a ambiciosa programação do segundo evento, previsto 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. Contudo, por

pretender uma cobertura nacional, pluralidade de atores e mudanças sociais duradouras, o PRONAT tem sido 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.

Pelo lado dos gestores públicos a estratégia territorial parece fazer mais sentido quando existe mais comprometimento com resultados duradouros do que com o atingimento 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 certo 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.

Como fonte de conhecimentos, o PRONAT necessita de sistematizar experiências e promover a elaboração de análises de base conceitual para que sejam encontrados indícios que confirmem, ou não, as hipóteses do programa. Tais hipóteses são os seus pressupostos básicos, publicados em 2005 e revistos em 2007.

## ***11 Os Territórios de Identidade***

Um programa de desenvolvimento “regional” que não conta com maciços recursos para investir é novidade no Brasil. Na escala prática de importância, pequenos orçamentos são vistos como ações de pouca importância do governo e não como uma decisão de poder. E o fato é que este programa originou outro da agenda social da Presidência da República que chegou a suscitar uma ação de inconstitucionalidade de um partido de oposição contra a sua criação, mas não pela sua eventual importância, mas por se tratar de uma ação do governo federal com repercussões em centenas de municípios em período que antecedia as eleições municipais.

Segundo P.C.A. (P.C.A., 2012), a criação do PRONAT tem antecedentes metodológicos nos trabalhos em que diversas organizações sociais participaram denominado Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), que era adotado pelo Programa Comunidade Solidária e, posteriormente, Comunidade Ativa, ambos atuando na escala municipal e em parceria com o PRONAF Infraestrutura e Serviços municipais. Aquelas organizações foram parceiras do PRONAF para constituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e, algumas delas, na elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, condicionantes para o acesso aos recursos do programa citado, conduzido primeiramente no Ministério da Agricultura e, posteriormente, no Ministério do Desenvolvimento Agrário. O DLIS tem raízes na discussão europeia sobre Desenvolvimento Econômico Local, com uma releitura das teorias de localização e influências dos estudos sobre capital social. P.C.A. atribui também à conjuntura política do governo Lula a viabilização da ideia do desenvolvimento territorial, pois ele estava convergindo com compromissos de campanha.

Na verdade, o PRONAT não foi instituído como uma política pública permanente, como as que são consideradas “de Estado” e não apenas “de Governo”. A diferença entre elas é que a primeira é criada por uma Lei ordinária, votada no Congresso, sancionada e regulamentada pelo Executivo, enquanto a outra é criada por um Ato (geralmente Decreto) do Executivo, sem intervenção do Legislativo. Não há nenhuma Lei que tenha autorizado a criação do PRONAT, mas ele possui os elementos que caracterizam uma política pública que podem ser interrompidos por um simples ato do Executivo ou, informalmente, se os recursos de que necessita forem retirados do orçamento. Mesmo no caso de políticas instituídas por Lei, o Executivo pode esvaziá-las, em um processo conhecido por “morte administrativa”, quando são destinados recursos apenas para manter uma minúscula equipe para responder a alguma demanda externa.

Talvez alguns atores envolvidos com o programa de desenvolvimento territorial tenham alimentado a pretensão de tornar-se uma política pública permanente, mas o grupo que participava da sua gestão intencionava que ele se tornasse uma metodologia de governança de outras políticas públicas. Estas políticas aceitam bem um estilo territorial de governança quando apresentam um perfil caracterizado por objetivos como o desenvolvimento sustentável, descentralização, desconcentração, participação e gestão social, como várias que foram propostas durante os últimos anos, algumas ainda em tramitação, como o Projeto de Lei 258/2010 (SENADO FEDERAL, 2010). Este Projeto de Lei é uma tentativa de converter em obrigação governamental apoiar as populações rurais com políticas que visem garantir-lhes equidade de tratamento diante dos habitantes das áreas urbanas, disponibilizando bens e serviços públicos de qualidade nas mesmas condições dos serviços ofertados no meio urbano, além de desenvolver ações públicas no sentido de facilitar-lhes o acesso às oportunidades do desenvolvimento nacional.

Na opinião de C.D.O. (C.D.O., 2012), a razão mais relevante para a formulação do PRONAT foi “o desgaste com o modelo de desenvolvimento da Agricultura Familiar focado nos municípios, o qual possibilitou o que alguns autores chamam de ‘prefeiturização’, ou seja, através de recursos do PRONAF Infraestrutura, o poder concentrava-se no âmbito das prefeituras, as quais decidiam sobre o processo de desenvolvimento rural em seus municípios, sem nenhuma, ou pouca participação social, bem como de forma isolada de seu entorno, ou seja, do território”.

O termo ‘prefeiturização’ foi utilizado por algumas entidades públicas de ATER quando, após a extinção da EMBRATER, vários estados reduziram drasticamente os recursos

para aqueles serviços, chegando mesmo a extinguir várias empresas. Em alguns estados, os governos procuraram compartilhar com os municípios os custos de manutenção de uma equipe local e entregou o comando das atividades dos escritórios de extensão aos Prefeitos, retirando dos superiores hierárquicos o poder que tinham sobre os técnicos extensionistas. Conta a lenda que foi a partir daí, que a política local passou a pautar a ação, antes considerada “despolitizada”, dos extensionistas rurais.

Mas a simples criação do PRONAT e da SDT já gerou tensões dentro do MDA. Durante mais de dois anos o PRONAT, a SDT e até mesmo o CONDRAF foram pouco notados pelo público interno do ministério<sup>137</sup> até que, em 2006, realizou o I Salão Nacional dos Territórios Rurais, um evento de intercâmbio entre colegiados territoriais que apresentaram alguns dos seus projetos, chamando a atenção de vários parceiros externos. Como dentre os convidados internos (secretarias, departamentos do gabinete do ministro, INCRA, NEAD) poucos compareceram e, menos ainda, participaram, as repercussões vieram com mais força de fora para dentro do ministério.

No I Salão Nacional dos Territórios Rurais foram apresentados resultados concretos de iniciativas, ações e experiências protagonizadas por agentes públicos, sociais e econômicos dos territórios. A apresentação destas experiências, denominadas Boas Práticas Territoriais, contribuiu para torna-las conhecidas, ao mesmo tempo em que possibilitou o debate, em oficinas, sobre seus acertos e limites. Foram apresentadas 90 (noventa) boas práticas relacionadas com o fortalecimento da gestão social dos territórios rurais, dinamização econômica dos territórios, articulação de políticas públicas nos territórios, fortalecimento de redes sociais de cooperação e ações direcionadas ao desenvolvimento sustentável nas áreas de reforma agrária, segurança alimentar, gestão de recursos naturais, gestão ambiental, comunicação, cultura e educação, assistência técnica e extensão rural.

Os debates realizados fortalecem a ideia de uma política pública abrangente, como a de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais, que se fortalece ao incentivar a sistematização das experiências e o aprendizado a partir dos êxitos e impasses enfrentados pelos atores que a implementam a partir de suas especificidades locais. As boas práticas trouxeram a público iniciativas de abrangência territorial que estão em andamento e que, de diversas formas, contribuem para o fortalecimento de mecanismos como o de gestão social, as várias formas de dinamização das economias dos territórios, os processos de articulação de políticas públicas e a formação e consolidação de redes sociais de cooperação. Essas experiências também têm em comum a relação que estabelecem com os Colegiados Territoriais, com os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável e com a estratégia de desenvolvimento dos territórios rurais (SDT, 2006).

Em 2007, novamente as atenções se voltaram para a proposta contida no PRONAT e os papéis jogados pela SDT e pelo CONDRAF quando o a Secretaria de Planejamento de Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encomendou um alentado estudo sobre a dimensão territorial do Plano Plurianual, que ela tem por missão coordenar a elaboração (MPOG/SPI, 2008).

---

<sup>137</sup> Ressalvada a Secretaria de Reordenamento Agrário entre 2003 e 2006.

Mas nada se compara à repercussão da criação, em 2008, através de um Decreto não numerado, do Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2008), que provocou admiração, espanto e até pânico em algumas áreas internas e externas ao MDA, chegando mesmo a ensejar a interposição de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (AGU, 2010) pelo partido “Democratas”, onde arguia-se a constitucionalidade do programa ao Supremo Tribunal Federal. Os pareceres foram contrários e o STF rejeitou o pedido do partido opositorista.

De fato, a ideia trazida pelo desenvolvimento territorial era muito envolvente e conjugava possibilidades de mudanças efetivas no equilíbrio político nos municípios onde os agricultores fossem maioria. Os velhos mecanismos de controle do voto poderiam estar em risco se houvesse uma tomada de consciência e de posição, elevando o nível das reivindicações e colocando em cheque as estratégias das práticas políticas tradicionais. Segundo Buchmann, “o Desenvolvimento Territorial, debatido na época, era o que tinha um formato que poderia promover a maior participação da população, antes do poder público e sociedade civil, tornando-se praticável a elaboração e execução de políticas públicas de inclusão com participação dos diversos atores” (E.B., 2012). A participação de atores soava como a criação de um poder paralelo aos já estabelecidos, inclusive o poder do mandato eletivo, relativamente fácil de manter e que concedia diversos privilégios aos que dele dispunham. Poderia se estar tentando formar um novo bloco de poder, sem um território demarcado pelas leis e sem submissão ao poder tradicional.

A identidade entre a população seria o que deveria delimitar o território, já que aí se incluíam necessidades comuns para políticas públicas definidas. O processo precisaria incluir a gestão social com todos seus atributos como: participação, organização, planejamento, monitoramento dentre outros. Também o MDA carecia de uma estrutura que fosse mais que “fomento” e “atendimento de demandas”, mas sim, que se criasse uma estrutura que formulasse participativamente, implantasse e executasse políticas públicas de inclusão social e econômica.

As ideias inovadoras do PRONAT não eram poucas, mas uma delas chamou a atenção da equipe precursora quando foi exposta a maneira de planejar o programa através de “resultados”. Ou seja, transformar um programa que geralmente têm objetivos, estratégias, ações, produtos, mas não se compromete com “resultados” parece ser arriscado demais para a maioria dos gestores públicos. Estabelecer “áreas de resultados” como instrumentos de gestão, focando recursos e esforço na obtenção de mudanças refletidas em indicadores continua sendo novidade na área da administração direta do governo. Na opinião de R.P.L., ex-diretor da SDT, “as quatro áreas de resultados: fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação, dinamização econômica e articulação de políticas públicas, permitiram mensurar e focar a políticas em resultados” (R.P.L., 2012).

O PRONAT não foi criado sem componentes de gestão. Logo após a sua implantação foram iniciados os trabalhos de elaboração do Sistema de Gestão Estratégica, do Sistema de Informações Territoriais e do Sistema de Informações Gerenciais. Estas quatro bases de dados podem ser processadas remotamente via rede de computadores prestando um enorme benefício à simplificação da gestão do programa. O primeiro sistema compatibiliza os demais e agrega as informações sobre a obtenção de resultados.

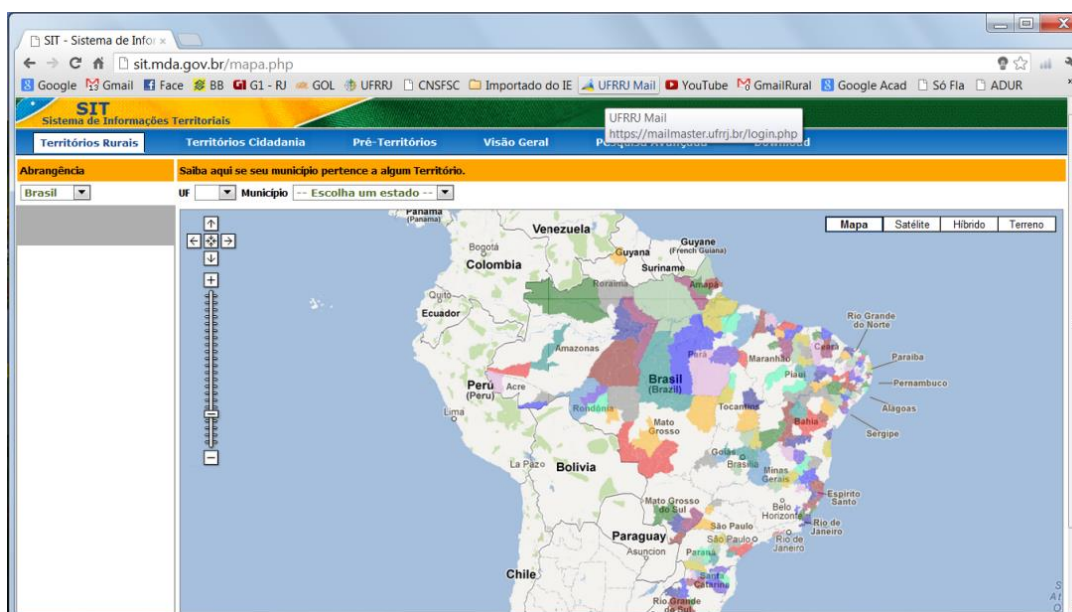
No SGE pode-se obter o acompanhamento em tempo real das metas do PRONAT e a sua relação com as metas previstas.

**Figura 01: Sistema de Gestão Estratégica – PRONAT – SDT/MDA.**



O Sistema de Informações Territoriais integra as principais informações disponíveis e oficiais sobre os territórios incorporados ao PRONAT. É um sistema que serve principalmente às atividades de elaboração de planos e projetos.

**Figura 02: Sistema de Informações Territoriais – PRONAT – SDT/MDA.**



O Sistema de Informações Gerenciais recebe as informações que controlam recursos e demais componentes da execução do programa.

Atualmente (2013) o PRONAT ainda não retomou o ritmo de atividades do final do governo anterior. Notícias da imprensa do Sul do país informam que recursos do orçamento do PRONAT estão sendo aplicados no fortalecimento das ações de governo e não em projetos aprovados pelos colegiados territoriais e em atividades de interesse dos territórios<sup>138</sup>. Em outros casos político que sempre apoiou o programa na luta por recursos estão clamando pelo fortalecimento do programa, o que pode significar que o governo federal está dando pouca atenção à execução do PRONAT.<sup>139</sup>

## *12 Os Territórios da Cidadania*

No seu segundo mandato o presidente Lula procurou dar um direcionamento diferente ao seu governo, pois estava certo que a sua agenda social estava bem encaminhada com os programas que lançara no primeiro mandato. Então lançou o Plano de Aceleração do Crescimento, PAC (MF, 2007), para avançar na infraestrutura econômica, já insuficiente e desgastada para suportar um crescimento continuado da economia. Este plano investia basicamente em energia, transporte e comunicações, trazendo à cena o investimento público como elemento dinamizador da economia. Isto somente foi possível depois de estabilizar a economia, reduzir as dívidas públicas e os juros e, principalmente, acreditar que existem alternativas à economia monetarista e neoliberal. Com a crise crescendo no exterior, o Brasil pode ampliar os investimentos próprios, sem empréstimos internacionais, em benefício do crescimento econômico.

Mas alguns ainda lembram de que foi justamente no período de investimentos maciços na economia, com recursos externos, que o “milagre brasileiro” produziu o maior crescimento da pobreza no país, com a mudança abrupta das relações de trabalho, sem geração de oportunidades de reposicionamento de legiões de trabalhadores, dentre eles 34% da população rural.

Diante disso, é fundamental que se entenda que a “rede de proteção social” é para ser usada em condições especiais, não de forma sistêmica para enfrentar o desemprego estrutural mantido pelo modelo de desenvolvimento que exclui o homem e a mulher trabalhadores. O

---

138 A Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca participará da entrega de veículos e equipamentos de informática e de escritório para o Programa de Inspeção Sanitária dos Municípios (Suasa), além da entrega de kits de turismo para a Região dos Lagos. Os recursos para compra dos equipamentos são originados do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O evento acontecerá hoje (10) às 14 horas, na sede da Associação dos Municípios da Região Serrana (Amures) e contará com a presença do secretário adjunto de Estado da Agricultura e da Pesca, Airton Spies. O projeto para compra dos equipamentos foi discutido e aprovado pelo Conselho Estadual do Pronaf/SC e o proponente foi o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico, Meio Ambiente, Atenção à Sanidade dos Produtos de Origem Agropecuária e Segurança Alimentar (Cisama). Cada um dos 18 municípios da Amures, integrantes do Consórcio, receberá um veículo e equipamentos para instalar o escritório responsável pela execução do Suasa. O valor investido pelo Pronat foi de cerca de R\$ 560 mil, com contrapartida de mais de R\$ 200 mil dos municípios. <http://www.clmais.com.br/informacao/40132/> (acesso em 07/09/2012)

139 Em discurso no Plenário realizado na última segunda-feira (18/06/2012), o senador Wellington Dias (PT-PI) cobrou o fortalecimento do Programa Nacional do Desenvolvimento Territorial (Pronat). <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/06/18/wellington-dias-cobra-fortalecimento-do-pronat> (acesso em 12/09/2012)



desenvolvimento necessita ser integral e integrador, não pode excluir classes sociais, regiões ou etnias, o que foi uma das motivações da concepção do desenvolvimento via territórios, tentando dar tratamento simplificado a problemas complexos, como o combate à pobreza e às desigualdades, aproximando regiões historicamente marginalizadas das oportunidades de desenvolvimento. Assim, o Programa Territórios da Cidadania buscou iniciar um novo ciclo de investimentos nas economias a interioranas, estagnadas desde que a agricultura modernizada se concentrou em regiões propícias à aplicação do seu sistema intensivo, sem restrições ou condicionamentos.

O Programa Territórios da Cidadania adotou critérios para selecionar as microrregiões com maior incidência de populações pobres e residentes nas áreas rurais, procurando facilitar o acesso a recursos orçamentários dos órgãos federais a municípios com reiteradas dificuldades de acessar esses recursos em razão das suas próprias deficiências para conseguir elaborar projetos qualificados, gerir recursos muito superiores aos seus diminutos orçamentos e prestar contas dos recursos e dos trabalhos realizados. Estes municípios, com frequência, têm receitas próprias reduzidíssimas e dependem das transferências constitucionais e voluntárias para poder administrar os poucos serviços que colocam à disposição dos cidadãos e cidadãs. Como têm uma história de inadimplência com o tesouro estadual e federal, dificilmente conseguem acessar os programas públicos que viabilizariam a constituição de serviços de educação, saúde, saneamento, moradia, assistência social, segurança com alguma qualidade, que são fundamentais para reter a população e despertar interesse dos investidores privados.

O ciclo vicioso se repete em mais da metade dos municípios brasileiros que, em algum momento ou sistematicamente, são negativados no cadastro de inadimplentes com a União, nas categorias pessoa física, jurídica, estados e municípios (CADIN - <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/>). Cada estado também mantém seus cadastros e, ao buscar informações nos motores de busca da internet, é impressionante a quantidade de notícias de municípios sujeitos à bloqueio de repasses e até intervenção em decorrência de atrasos nas prestações de contas de recursos repassados para a Educação, Saúde e outros. Isto deve ser considerado sempre que se falar de desigualdades, pobreza e políticas públicas no Brasil.

Cerca de 70% dos municípios brasileiros possuem até 20.000 habitantes e quase nenhum recurso de tributos próprios (IPTU, ISS). Na sua grande maioria são municípios pobres que vivem, sobretudo do fundo de participação de municípios, geralmente inadimplentes com a União, e nessa condição não acessam os recursos federais e assim continuam defasados em relação ao provimento de políticas públicas para a sua população, o que amplia as desigualdades frente a outros municípios maiores e mais estruturados, que acabam criando uma polarização negativa, por concentração de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos. Geralmente são municípios distantes, de difícil acesso e comunicação e com baixa representatividade política. Isto cria dificuldade para os gestores públicos, principalmente federais, que acabam destinando os recursos dos programas de transferências voluntárias a outros municípios que lhe assegurem melhores condições de execução orçamentária no exercício, que é o principal fator de avaliação do gestor público.

O setor rural moderno já tinha também o “seu” PAC, através do programa *Modernfrota - Programa de Modernização da Frota de Tratores e Colheitadeiras* (BACEN, 2000) com incentivos maciços para aquisição de máquinas e equipamentos para a agricultura vinculada ao complexo agroindustrial e financiamento do BNDES. Mas faltavam investimentos públicos no meio rural, nos pequenos municípios do interior, nas regiões de menor densidade

e de maior pobreza. O Presidente convocou os ministros da área social para colher sugestões de como ampliar a presença do governo no interior do país, e cada um tinha o que sugerir, sempre segundo a lógica setorial, acomodando as demandas municipais aos objetivos nacionais para vinculá-las ao orçamento federal. Estava sendo construído o que chegou a ser denominado pelo Planalto como “PAC rural”. O nome era muito ruim, pois o PAC visava crescimento e o que o rural precisava era de desenvolvimento, mesmo que as contradições encerradas no termo.

Os ministérios não tinham focalizações coincidentes, mesmo incluindo sempre os verbetes pobreza, desigualdade, inclusão e sustentabilidade em suas propostas. Os critérios que guiavam a agenda social eram esses, e os remédios também eram conhecidos: investimentos e serviços públicos, transferência de renda e outros projetos compensatórios. Se o PAC pretendia crescimento, ele iria procurar favorecer a economia regional, mas os pobres dependem de bem mais do que a economia crescente para alcançar “melhores condições de vida”. Desenvolvimento seria o mais correto e adequado para confrontar as palavras-chave da agenda social. Não é só uma questão de mais renda e geração de empregos, tem de haver incorporação concreta de acesso aos direitos civis e condições dignas de vida.

As políticas sociais tendem a ser “universalizadas”, para atenderem aos cidadãos que preencham os requisitos em qualquer região do país. Mas os mais pobres em regiões ermas nem sempre conhecem seus direitos, raramente acessam serviços públicos e têm muitas dificuldades de romper o ciclo da pobreza. Por isso a única saída passa ser deixar o campo, reduzindo a população rural e pressionando os equipamentos e serviços urbanos. Essa foi a solução encontrada até recentemente, mas a ideia que hoje se tem sobre o rural é outra. Pretende-se que o rural atue em múltiplas frentes, segundo condições locais que lhe confirmam características próprias. O agricultor deve poder optar por continuar sendo agricultor, assim como por mudar seu destino. Portanto, o desenvolvimento tem de estar próximo do cidadão. Não funciona desenvolver o país sem desenvolver o seu interior, garantindo condições dignas a todos os cidadãos.

Cada ministério da área social tinha o seu programa setorial, pois assim eles são constituídos, orçamentados e cobrados. O modelo de Planejamento em todos os níveis de governo é setorial e a abrangência é a base territorial de competência. Ao município, sua base territorial, e assim por diante. Não é frequente o cruzamento dos setores com a dimensão espacial, o que se tentava demonstrar com o PRONAT e tentou-se realizar, em maior escala, com o PTC. Na visão setorial parece faltar uma visão realista da diversidade espacializada e da presença da população alvo nestes espaços. Tratar de setores é bem diferente do que objetivar territórios.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário tinha o Programa Nacional da Reforma Agrária, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o programa de desenvolvimento de territórios rurais, que não podia ser citado como PRONAT, mas que chamaria a atenção por suas características distintas dos demais: propunha mudanças na forma de abordar o desenvolvimento, as políticas públicas e a relação entre governos e organizações sociais. Nova reunião foi marcada com o MDA para a apresentação de um esboço do que seria o programa Territórios da Cidadania, que até então era chamado de “PAC rural”, sob a coordenação da Casa Civil, assumindo assim um status diferenciado em relação aos demais programas coordenados por ministérios.

A decisão de criar o PTC tendo por base os territórios rurais surpreendeu a todo o ministério. Na SDT esperávamos que isso só acontecesse depois de alguns anos, mas os prazos foram abreviados diante do tempo da política. Trouxe também tensões adicionais à

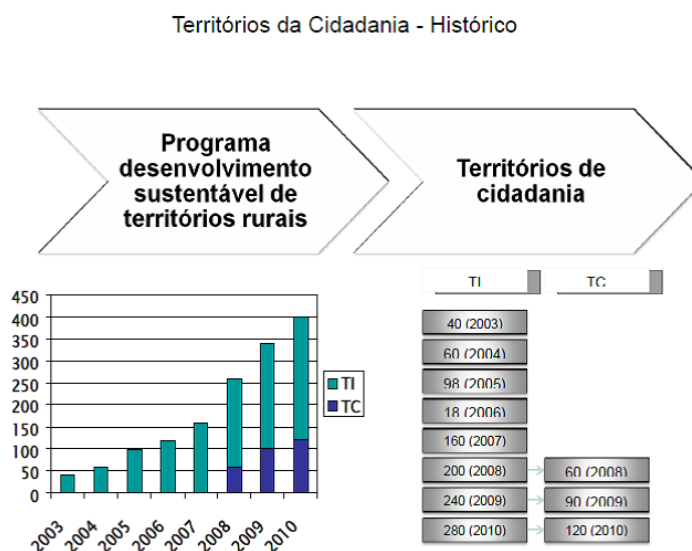
relação da secretaria com outras áreas do MDA, pois alguns pensaram que o PTC seria o PRONAT só que com muito mais recursos. Quando ficou claro que a proposta ascendente, participativa e emancipatória da abordagem territorial seria ultrapassada pelo tempo da política sob as justificativas habituais de prazos para a execução orçamentária, ainda se tinha a esperança que os territórios de identidade, os colegiados territoriais e os planos territoriais de desenvolvimento seriam peças chaves na execução do PTC. Assim procurou-se fazer na elaboração do programa, mas a execução foi feita como de hábito, correndo contra o relógio para elaborar projetos e empenhar recursos.

Os territórios da cidadania foram implantados nos territórios de identidade, com exceção de dois deles (Marajó e Raposa Serra do Sol) considerados fundamentais para responder a fortes reivindicações locais e intervenções de outras políticas federais. Foram aplicados critérios para priorizar os territórios, que atingiriam 120 em quatro anos, dentre os 280 territórios de identidade. De fato, esta meta não foi atingida, ficando em apenas 164 territórios de identidade e 120 territórios da cidadania.

Os territórios rurais de identidade foram escolhidos segundo critérios objetivos e acordos dentre os atores sociais de cada estado, com a participação dos respectivos conselhos estaduais. Do conjunto de 160 territórios que seriam incorporados ao programa até dezembro de 2007 foram ordenados os primeiros 120 a serem envolvidos no programa Territórios da Cidadania, segundo os critérios a seguir:

- a) Territórios com menor IDH;
- b) Territórios com maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- c) Concentração de agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária;
- d) Maior concentração de populações quilombolas e indígenas;
- e) Territórios com maior número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- f) Territórios com maior organização social (entidades e organizações civis que constituem os elementos precursores do capital social).

**Figura 03: Origens do programa Territórios da Cidadania**



O Programa Territórios da Cidadania foi uma proposta inovadora que tornou mais conhecido o PRONAT e ampliou o reconhecimento da metodologia territorial pelos participantes do programa em Brasília e nos estados federados. O objetivo de articulação de políticas públicas deu um grande passo adiante, pois foi preciso coordenar ações nos territórios para que, ao menos, agendas fossem convergentes, o que levou a uma compreensão até então inexistente do significado da articulação de políticas públicas para ordenar a intervenção de programas em espaços territoriais.

Contudo PTC é gerido desde Brasília e constituído por uma série de instâncias que procuram cumprimento de metas em termos de recursos alocados e empenhados, mas não se avança no monitoramento desses recursos e na avaliação de seus efeitos no desenvolvimento territorial. A Matriz do PTC constitui-se como uma lista de ações que não se integram territorialmente e, nem sempre, respondem às demandas dos territórios (M.E.V., 2012).

O Programa Territórios da Cidadania foi criado dentro da Agenda Social do Governo Federal e compreendeu um conjunto de iniciativas prioritárias, com ênfase:

- a) Nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares;
- b) No fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos;
- c) Na cultura e na segurança pública.
- d) Na parcela da sociedade mais vulnerável.

A Agenda Social para o período 2008-2011 promoverá as alternativas de emancipação para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família por meio da integração de políticas de acesso à educação, à energia, aos produtos bancários, ao trabalho e à renda, viabilizando a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade.

Será consolidada uma rede de proteção e promoção social, conjugando ações e programas voltados à garantia dos direitos de cidadania das famílias pobres. A meta é

beneficiar o conjunto dos Municípios, dentre eles os mais vulneráveis com a expansão da rede de integração das ações de assistência social, segurança alimentar e nutricional, e transferência de renda, que geram impactos sobre a pobreza, a extrema pobreza e a desigualdade, provocam a dinamização de economias locais e estabelecem a garantia de direitos de cidadania.

No contexto territorial, a Agenda Social destaca iniciativas para a área rural de forma a promover a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, no âmbito dos Territórios da Cidadania, formados até agosto de 2007 por um conjunto de 118 territórios rurais de identidade,<sup>140</sup> Nos territórios selecionados, foram priorizadas ações para a inclusão produtiva das populações pobres e muito pobres, para o acesso a direitos e à cidadania, bem como para a recuperação/qualificação de assentamentos.

Na sua criação, o PTC está organizado em três eixos: apoio a atividades produtivas; cidadania e direitos; infraestrutura. Destes eixos nasciam sete temas: Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias; Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e acesso à Água; Apoio à Gestão Territorial; e Infraestrutura. Desde esses temas foram elaboradas 136 ações orçamentárias, cada uma delas correspondendo a um tipo de investimento ou gasto, com os respectivos indicadores quantitativos.

As ações previstas por cada orçamento anual podem comportar desembolsos totais ainda no mesmo ano ou não, pois muitos gastos são infraestruturas que são liberadas à medida que avançam. Nos três exercícios do Programa Territórios da Cidadania mais de 64 bilhões foram destinados com prioridade para mais de 1.800 desses municípios localizados nos territórios selecionados. A execução foi acima de 75% em todos os 03 exercícios e beneficiaram cerca de 1/4 da população do país e metade da sua população rural (OLIVEIRA H., 2011).

Em 2008 foram programadas 175 ações em 60 territórios com a aplicação prevista de R\$ 12,8 bilhões, tendo sido confirmadas 162 ações orçamentárias no valor de R\$ 12,5 bilhões. No ano seguinte foram programadas 202 ações orçamentárias em 120 territórios e previstos gastos de R\$ 25 bilhões, tendo sido confirmada a execução de 189 ações no valor de R\$ 24,8 bilhões. Em 2010 os valores foram, respectivamente, 169 ações, 120 territórios, gastos de R\$ 27,4 bilhões com execução comunicada de 121 ações orçamentárias no valor de R\$ 126,6 bilhões. Os dados mais recentes são de 31/12/2010.<sup>141</sup>

O desembolso efetivo controlado pelo Programa Territórios da Cidadania foi de mais de R\$ 50,2 bilhões em três anos. Esta informação é impactante, pois se trata de um montante pouco comum para programas sociais, ainda mais descentralizados e interiorizados, alcançando o “rural profundo” com obras e serviços de grande valor para uma população historicamente marginalizada. Contudo, o controle que nos oferece estas informações é apenas sobre três variáveis:

---

140 160 territórios rurais de identidade até dezembro de 2007.

141 Estas informações se encontram no site do programa (11/09/12) cujo endereço é

[http://comunidades.mda.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/historico\\_do\\_programa?sdt\\_code=](http://comunidades.mda.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/historico_do_programa?sdt_code=)

- a) Ação realizada (total ou parcial),
- b) Recursos empenhados,
- c) Aplicação recursos comprovados.

Em se tratando de resultados, no aspecto dos investimentos nos territórios, chama a atenção o alto índice de execução orçamentária e financeira de algumas ações alcançado no PTC comparando-se com as mesmas ações realizadas fora do programa, a exemplo do Programa Luz para Todos, cuja execução nacional em 2009 foi de 18%, contra 70% no PTC ou no PRONAF Crédito, cuja execução nacional foi de 56% contra 99% nos territórios da cidadania. Esse resultado torna-se ainda mais importante por ser exatamente realizado em áreas rurais pobres do Brasil (OLIVEIRA H. , 2011).

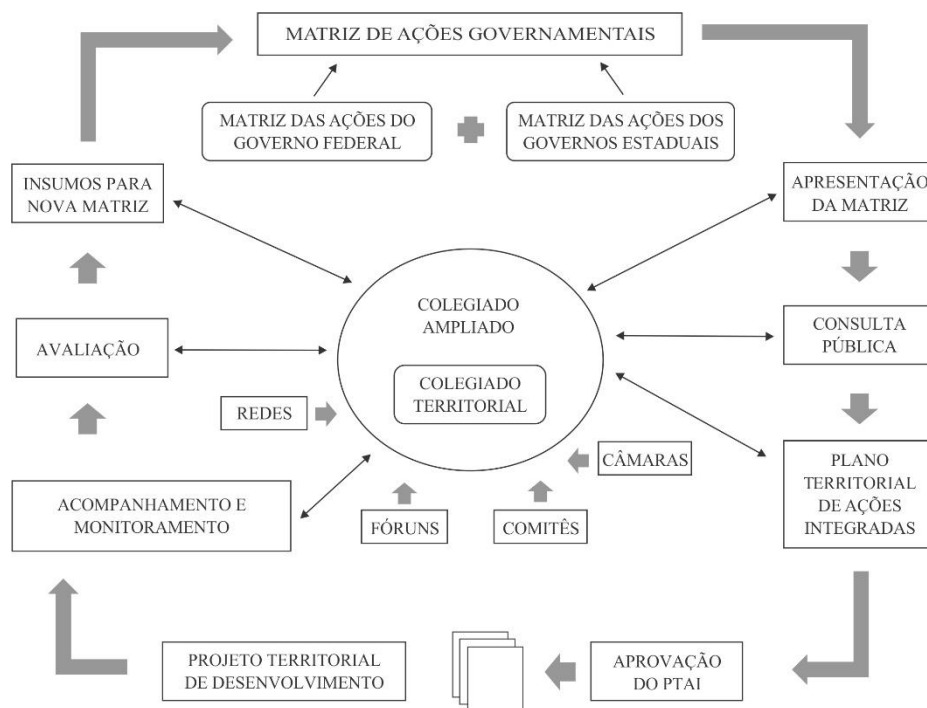
Assim foi que a maior parte do PRONAT, que estava presente em 160 territórios rurais de identidade, passou a integrar a iniciativa o PTC, que atuou em 120 territórios entre 2008 e 2010. Destes, somente dois foram criados em razão do PTC, o da Serra do Sol e o do Marajó. Os 118 outros foram todos selecionados dentre os mais antigos e estruturados territórios rurais incorporados pelo PRONAT, que já contavam com colegiado, plano de desenvolvimento e projetos em andamento.

Entretanto, o esquema de governança montado no PTC trazia uma importante contradição em relação ao PRONAT, pois ele mantinha as principais decisões no Comitê Gestor nacional, composto pelos Secretários Executivos das pastas envolvidas, com a coordenação da Casa Civil. Ainda no nível nacional foram criados grupos de interlocução com os secretários nacionais envolvidos para facilitar a articulação e a execução das ações orçamentárias.

Cada estado criou ainda um Comitê de Articulação composto por representantes dos mesmos ministérios no estado e de secretarias estaduais participantes, com alguns representantes das Prefeituras Municipais assistidas. Em cada território idealizou-se um processo de gestão que compatibilizaria a oferta federal acrescida da oferta estadual com as demandas territoriais, compondo um Plano Territorial de Ações Integradas:

Mesmo com os problemas de setorização e de redução de autonomia, a participação social ao menos no conhecimento da existência de recursos para financiar projetos importantes, especialmente para municípios estagnados e isolados, fez com que a sociedade civil se mobilizasse, pressionasse as autoridades e gestores municipais para dar andamento nos projetos e conseguiram recursos para atividades e investimentos nunca antes alcançados. Isso demonstra a importância da participação social na gestão pública, especialmente quando ela sai do controle das pessoas que detêm o poder de aceitar ou rechaçar reivindicações, tirando do marasmo velhas estruturas de governo que já não se interessavam por novidades que, ao final, significariam mais trabalho para eles. Estudos sobre os investimentos efetivados antes do PTC e durante a sua execução poderão demonstrar significativas mudanças no acesso a recursos de políticas públicas e o impacto que isto possa ter na dinâmica do desenvolvimento dessas regiões.

**Figura 04: Fluxo de Gestão do PTC.**



O esquema de governança e gestão do PTC não fugiu a regra contra a qual o PRONAT tentou lutar. Nem mesmo o fato de ser implementado em territórios diminuiu a vocação setorial, pois na maioria das vezes cada ministério através de seus próprios canais sem atentar para as mudanças na gestão proposta pela abordagem territorial.

O programa não foi descentralizado, participativo e emancipatório, como os valores que o PRONAT tentava transmitir e ganhar a confiança da sociedade civil. A gestão do programa foi feita por grupos de funcionários do governo em Brasília, nas capitais dos estados e nos territórios, o máximo que ocorria era o colegiado ser comunicado onde seriam feitos os investimentos. A partir daí a ministério celebrava um convênio com o estado ou com o município e contratava as obras ou realizava as atividades previstas.

E.B., um dos entrevistados e experiente extensionista, foi gerente de associativismo do PRONAT por razoável período, ao ser questionado sobre a importância do PTC para o PRONAT não concorda que tenha havido algum benefício importante, apenas que obrigou a integração de políticas setoriais dos ministérios, mas não durou o suficiente para apresentar os resultados e deficiências que poderiam gerar um esforço de correção de rumos em um novo governo.

Na verdade, o PTC, [...] *deixou a desejar quando sofreu solução de continuidade, não tendo sequência com o atual governo* (E.B., 2012).

Não se tem evidências sobre a quem caberia a culpa desta suposta subversão dos propósitos do PRONAT, mas este procedimento deitou por terra a maior parte do que havia

sido criado pelos atores sociais até então. Todos os recursos eram executados por alguma instância de governo e pouca coisa era tratada no colegiado, mesmo tendo sido ampliado para abrigar atores de áreas que antes nunca haviam sido convidados ou que não se achavam como partes do desenvolvimento rural. Isso até hoje está muito mal compreendido e o rural continua sendo tratado como sempre foi, apesar das evidências, especialmente pelos gestores de políticas públicas tidas como “urbanas”.

Alguns categorizados operadores nacionais e estaduais do PTC tem reservas quanto à contribuição do programa para o atingimento dos objetivos do PRONAT. Ao ser questionado se houve alguma contribuição substantiva W.J.V.D., coordenador do programa na Bahia disse categoricamente:

*Não contribuiu. O programa foi abortado no nascedouro. O desinteresse do MDA em levar o Programa adiante o fez sucumbir do segundo para o terceiro ano, quando seria um momento importante de revisões metodológicas, ajustes de concepção e de operação. Temas como os projetos estratégicos, a gestão da matriz de ofertas, o Comitê Gestor Estadual, o monitoramento, entre tantos, ficou sem tratamento. Os agentes dos ministérios participantes, quando começaram a entender o Programa, na sua plenitude para além do aporte de recursos isolados, o Programa sumiu sem dar satisfação até para eles (W.J.V.D., 2012).*

Os desvios metodológicos aconteceram, mas alguns resultados podem ser mencionados como resultados diretos da existência do PTC, dentre eles a ampliação da assistência técnica e extensão rural para comunidades quilombolas que por fugir às comunidades rurais tradicionais, sempre escapou dos programas de apoio produtivo. O levantamento do público potencial com mediação do planejamento participativo elevou de 18 para 810 comunidades quilombolas assistidas em 2009 nos 120 Territórios da Cidadania. Também programas de assistência social puderam ser interiorizados com a mudança de critérios arbitrados que excluía os pequenos municípios do programa “Farmácia Popular”, que passou a ser operado nos Territórios da Cidadania através de 650 farmácias. O programa de habitação popular Minha Casa, Minha Vida, também foi alterado critério para contemplar municípios do Programa Territórios da Cidadania com população igual ou inferior a 50 mil habitantes atendendo assim diversos contemplados no PTC (OLIVEIRA H. , 2011).

Para o acompanhamento qualitativo dos recursos aplicados foi montado um sistema de monitoramento e avaliação do desenvolvimento dos territórios rurais. Este sistema, como quase tudo que se fez neste campo, é inédito, tendo sido elaborado e executado com a inestimável colaboração de diversas equipes de cientistas e pesquisadores que deram consistência teórica às necessidades gerenciais, bem como transformaram as perguntas pertinentes em ações de pesquisa que, na medida do possível, responderam a essas indagações. Evidentemente que este sistema foi montado através de critérios que o tornasse representativo do total de territórios atendidos no programa, o que pode ser considerado um desafio dos mais complexos, pois várias universidades públicas foram mobilizadas, via Conselho Nacional de Pesquisas, para cuidar das células de acompanhamento e informação por 36 meses, realizando em cerca de 30 territórios diversos estudos que trouxessem benefícios mútuos para o programa, para a universidade e, principalmente, para os territórios.



## CONCLUSÕES

Após cerca de duas décadas de consolidação democrática e relativa estabilidade macroeconômica, o Brasil conseguiu ultrapassar algumas crises e superar adversidades nacionais e internacionais tanto no campo político quanto econômico e social. Os movimentos sociais aparentemente reduziram seu ímpeto reivindicatório, pois suas ações têm tido pouca ou nenhuma repercussão. As organizações sociais passaram a se comprometer bem mais com as atividades descentralizadas e terceirizadas do governo, sendo evidente que, atualmente, muitos das ações de governo são negociadas para serem executadas por entidades administradas pelos movimentos e organizações sociais. E isso agrada aos diversos setores, pois eles conseguem manter o controle, mesmo que indireto, das políticas de seu interesse. Os investimentos em infraestrutura do PAC, os recursos gastos na produção de petróleo e aos grandes eventos nacionais estão fazendo o papel de manter aquecido o setor da construção civil e equipamentos rodoviários e marítimos.

Também algo tem mudado na economia e a relativa estabilidade macroeconômica tem propiciado indicadores que, se estão longe de agradar a todos, também não trazem problemas para o governo. Recentemente o aumento de diversos preços de mercadorias e serviços vem trazendo certo desassossego ao governo e à população em geral, pois a inflação ainda permanece insepulta na memória da grande maioria dos brasileiros adultos.

Entretanto, a popularidade da presidente e de seu governo continua em alta.<sup>142</sup> A queda da pobreza e da desigualdade (NERI, 2011) vem mantendo aquecido o setor de consumo popular, o que gera benefícios não só para o caixa do governo, mas também para o imenso setor ligado ao consumo de produtos e serviços para a classe média. A garantia da retomada do crescimento da China é sinal de que o setor de produtos primários continuará aquecido e exportando minérios e commodities com facilidade. A distribuição pontual de isenções fiscais e tributárias garante o apoio das classes empresariais ao governo que caminha para um espaço de risco à medida que passa a acreditar que “tudo vai bem” e abandona uma visão estratégica em benefício de objetivos meramente oportunistas. Há riscos no horizonte.

No setor agrário não há muito a se esperar, pois a reforma agrária foi paralisada, os movimentos sociais retraídos, o desenvolvimento rural encapsulado pelo combate à miséria e os investimentos em infraestrutura restritos ao PAC II, mostrando que o crescimento econômico depende da superação da crise europeia e da direção tomada pela economia chinesa. Os recursos repassados às prefeituras nos territórios da cidadania passaram a atender a doação de tratores e retroescavadeiras descontinuando centenas de projetos estruturantes que se vinham implantando juntamente com organizações sociais dos agricultores familiares.

---

142 A popularidade da presidente Dilma Rousseff bateu novo recorde e atingiu 79% no mês de março de 2013, conforme mostra a pesquisa CNI/Ibope divulgada na terça-feira (19) pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Em dezembro de 2012, a popularidade a presidente era de 78%. Fonte: iG São Paulo - 19/03/2013. <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2013-03-19/popularidade-de-dilma-bate-novo-recorde-e-sobe-para-79-diz-ibope.html> (acesso em 11/05/2013)

Novamente a faca e o queijo na mão dos mandatários para garantir apoio político aos aliados do governo. Os modestos indicadores econômicos no Brasil começam a mostrar problemas em diversas frentes, como a redução das atividades econômicas e a queda no emprego.

Algumas questões foram formuladas na introdução deste trabalho como orientadoras para as pesquisas realizadas. A primeira refere-se à suposta dúvida sobre se vale a pena seguir destacando o desenvolvimento rural em face de sua suposta irrelevância política diante da avassaladora predominância da cena urbana na agenda nacional. Seria razoável pensar em um renascimento da ruralidade (KAYSER, 1990) ou a sua sucumbência diante do desenvolvimento inespecífico e amplificado da indústria e da urbanização? [ (FRIEDLAND, 2002) *apud.* (VEIGA J. E., 2004)] Ou mesmo que não existirão mais diferenças marcantes entre o urbano e o rural e eles se complementarão harmonicamente, ou urbano e rural deixarão de ser categorias analíticas relevantes? Afinal, o desenvolvimento rural importa em um plano de desenvolvimento nacional que mobilize governo e sociedade em torno de questões estratégicas?

Não se trata de uma questão simples, pois além do controverso sentido do “desenvolvimento”, ainda enfrenta as dificuldades de conceber um conceito mais amplo para “rural”. O entendimento atual é que isso é muito difícil e existem duas possibilidades de solução: uma através da criação de políticas setoriais que atendam amplas parcelas de produtores rurais, em uma visão de que as atividades agropecuárias e florestais ainda seriam os principais motores da “ruralidade” ou que seria necessário conceituar o desenvolvimento rural, sendo que isso somente seria possível a partir das experiências práticas analisadas pelos especialistas. Segundo autores europeus não existe um conceito amplo para “desenvolvimento rural” e ele deve ser formado através de análises sobre experiências práticas em que resultados possam ser relacionados a processos espontâneos ou induzidos de mudanças sociais em uma base territorial.

A realidade que buscou captar com este trabalho indica-nos que existe ao menos mais uma possibilidade, apropriada para um país com as dimensões, a diversidade e as desigualdades do Brasil. Nela o Estado assume um papel de ordenação e indução durante um período relativamente longo, atuando gradualmente em todo o território nacional e priorizando questões que, em cada região, surgem como desafios ao desenvolvimento sustentável.

A proposta de “desenvolvimento” sem especificidades que parece brotar das análises sobre a suposta “urbanização do rural” parece ser precipitada, conforme argumenta Wanderley (WANDERLEY, 2000), ao analisar a nova ruralidade onde enfatiza o rural como espaço singular e ator coletivo. As questões pendentes no espaço rural são absurdamente importantes para que suas especificidades sejam esquecidas e transformadas em pontos de pauta em disputa com metrópoles e empresas transnacionais.

Como defende Markusen (2005), de certa maneira e de uma perspectiva bem geral, é possível compreender o próprio território como um ator coletivo que interage com as diferentes esferas do poder público, cujas políticas incidam sobre as áreas inscritas nessa divisão espacial. No entanto tal perspectiva, ainda que apresente ganhos ao trabalhar com a lógica da ação coletiva, tendo como referência identidades comuns a um determinado território, deve ser tomada com cautela [*apud.* (DELGADO, BONNAL, & LEITE, 2007, p. 25)].

Vejam, por exemplo, a questão do desenvolvimento rural em bases atuais, onde se combinam aspectos relevantes da pequena produção, ou da agricultura familiar, com a preservação de recursos e paisagens naturais, especialmente nas regiões próximas às cidades,

cujas facilidades logísticas possibilitam combinar a pluriatividade com o pagamento por serviços ambientais e o turismo cultural e ecológico. Para que estes elementos se combinem na proporção adequada é necessário flexibilidade e inteligência nos arranjos interinstitucionais, que serão importantes na consolidação de economias locais assentadas na combinação de recursos endógenos e exógenos.

Há quem afirme que a tendência é que a questão “rural” cada vez mais deixe de importar e que se devem centrar esforços em ressaltar a suposta existência de uma continuidade entre o urbano e o rural de tal forma que ao se tratar de um se tratasse também do outro. Também se defende o ponto de vista de que o rural não pode se reduzir ao agrícola e que o desenvolvimento rural ainda depende de medidas específicas que possibilitem a sua articulação com um projeto nacional de forma a evitar as danosas consequências já colhidas no passado.

A compreensão do rural implica em se definir um eixo para as mudanças que estão em curso ou que venham a ser incrementadas. Sem dúvida o rural não pode ser tratado apenas como um setor da nação, do governo e da população. O contínuo rural – urbano não é genérico, pois as diferenças são tão marcantes que outros paradigmas devem ser levados em consideração. O rural é, evidentemente, um espaço diferenciado do urbano, mesmo que, em certas condições, eles apresentem zonas de transição que se expandem ou se retraem segundo oportunidades de toda natureza, inclusive econômicas.

É claro que a diversidade do rural implica em estratégias adaptadas a cada unidade territorial, partindo-se do pressuposto que a ocupação do espaço se deve dar segundo uma perspectiva multidimensional, onde todo o conhecimento científico deve se pôr à disposição da análise das possibilidades de produção no espaço ocupado, em um processo de “ordenamento territorial” que obedeça a alguns princípios gerais aplicáveis às diversas realidades encontradas no mundo real. Isso implica em estabelecer limites e estímulos, sendo fundamental que eles sejam estabelecidos por regulações politicamente fortes e alocações mandatárias, o que já ocorre quando à posse e uso da terra e dos recursos naturais desmembrados em diversos institutos legais. Esses elementos precisam ser reunidos e compatibilizados em um código consolidado que oriente as regulações e ações territoriais que deverão pautar o uso do espaço nacional.

Talvez o embrião de uma política de ordenamento e desenvolvimento territorial possa surgir do processo legislativo atualmente em curso que focaliza o desenvolvimento rural e a agricultura familiar.<sup>143</sup> Também as experiências aprendidas durante uma década de exercício do programa de desenvolvimento territorial apontam para a importância da abordagem espacial e territorial do ordenamento e do desenvolvimento. Esta estratégia de governança aponta para a descentralização das políticas, para a aproximação entre a gestão e a ação, qualifica e ratifica pela intensa participação social, favorecendo tanto os objetivos preservacionistas quanto os desenvolvimentistas, garantindo legitimidade ao uso sustentável dos recursos naturais e ao fornecimento de produtos e serviços decorrentes deste uso, para que se estimule a introdução de novos conhecimentos, diversificação e inovação em processos

---

143 PLS - PROJETO DE LEI DO SENADO, Nº 258 de 2010

organizativos e produtivos, destravando iniciativas que careçam de recursos e de incentivos públicos para o seu crescimento.

Certamente os estudos efetuados e os que seguirão deverão construir uma crítica positiva sobre o esquema de governança baseado em territórios, ampliando a capacidade de compreensão a respeito de processos e dinâmicas territoriais e dos resultados que lhes possam ser atribuídos, elevando a capacidade nacional de enfrentar questões que reduzem a capacidade de promoção do desenvolvimento sustentável.

A segunda questão colocada foi a que argui se o conceito de “abordagem territorial” responde aos requisitos de equidade, participação social e sustentabilidade para que seja recomendável adotá-lo também como esquema de governança em outras políticas públicas de características semelhantes e propósitos análogos?

Considerando que a equidade social é uma peça chave do desenvolvimento sustentável, temos de submeter qualquer paradigma, conceito ou objetivo a esta dimensão. Equidade social não se resume à promoção do crescimento econômico. A insuficiência do indicador é especialmente verdadeira em se tratando da população rural. Há que adicionar às avaliações baseadas na renda privada outros indicadores sociais para se ter um quadro completo do nível de bem-estar e das oportunidades abertas à população (MALUF R. S., 2000).

É necessário, portanto, que se estabeleçam critérios de mensuração do bem-estar social para se avaliar o desenvolvimento sustentável, sendo um deles, simples, o proposto por Amartya Sen e citado por Neri (NERI, 2011). Essa função multiplica a renda média pela medida de equidade, dada por um menos o índice de Gini ( $RM \times (1 - iG)$ ). Logo, a desigualdade funciona como um fator redutor de bem-estar em relação ao nível da renda média. Outros indicadores, como o IDH, deverão ser considerados, inclusive um que reflita as condições ambientais do território, sua dinâmica social, associativa e funcionamento das instituições políticas.

No tocante à participação social, já é opinião corrente que o sistema político eleitoral participativo não é suficiente para representar a diversidade da população. Uma reforma política pode aperfeiçoar o sistema partidário e representativo, mas é necessário que o controle social se faça mais diretamente pelas organizações sociais e que as instâncias de governo se submetam ao acompanhamento de suas decisões por conselhos de base territorial, pois o sistema de câmaras setoriais dificulta a avaliação da efetividade das ações governamentais e facilita a adoção de medidas de natureza clientelista para cooptar frações da sociedade e obter apoios políticos e culturais.

Basicamente os conselhos territoriais devem debater questões de interesse público que afetam o desenvolvimento sustentável e promover a articulação e cooperação entre as demandas sociais e as políticas públicas. O fato de se transformarem em arenas de disputas pelo poder não desmerece a sua tarefa maior de promover as ações colaborativas, pois, evitando o agravamento de conflitos, poderá ter uma ação menos comprometida com as forças políticas que disputam o poder. E isso não é ruim para a coletividade.

Isto envolve o desenvolvimento de uma base jurídica que permita uma convivência democrática entre as instâncias político-partidárias e as instâncias territoriais de formato conciliar, estabelecendo-se campos de atuação e instrumentos de ação na defesa de uns e de outros interessados. Neste aspecto as experiências proporcionadas pelo programa de desenvolvimento territorial demonstram que muito há ainda que se fortalecer o sistema de redes sociais, a ação dos atores sociais, as interfaces do território com os setores para

melhorar a interlocução entre partes que competem por recursos e delas com as instâncias de governo. Especialmente no interior, as redes sociais ainda não alcançaram a dimensão necessária para estabelecer condições de comunicação e cooperação que possam resultar no empoderamento da sociedade e a sua maior participação nas decisões políticas e institucionais.

A participação social possibilita a redução dos níveis de antagonismos e tensões nas relações entre segmentos e atores sociais, entre o Estado e a sociedade, ampliando as possibilidades de apresentação de questões e de proposições mais plurais e alternativas por segmentos sociais que precisam de alianças para serem considerados no espectro da representatividade política, geralmente pouco ativos e sub-representados nos espaços em que estão em jogo os interesses partidários. As experiências colhidas no desenvolvimento territorial indicam que esta capilaridade dos conselhos, além de proporcionar à sociedade uma agenda que ela mesma pode controlar, pode representar uma inovação de poder capaz de mudar certas decisões governamentais desde que o setor público acredite, invista e respeite a participação social como elemento construtor de uma nova cidadania. Caso trabalhe contra dificilmente não conseguira corromper e destruir algo que ainda não está consolidado e que, com certa facilidade, cede ao instinto centralizador e clientelista dos governos.

O conceito de sustentabilidade é conhecido, mas também não é suficientemente aceito para não gerar controvérsias. Assim como o “desenvolvimento”, a “sustentabilidade” precisa ter um referencial normativo, pois será através dele que se construirão as definições, os indicadores, os sistemas de acompanhamento e, por que não, também o comportamento da população em relação a um futuro comum. Sustentabilidade combina com desenvolvimento, pois enquanto este indica dinâmica de mudanças, aquele indica um compromisso com o futuro, com a recriação das condições de mudança, de desenvolvimento. Assim aponta para um destino sempre possível, mediato, que deverá ser buscado por todos em todos os sentidos.

Esta tarefa cabe aos formuladores profissionais e aos atores sociais, com base nos paradigmas gerais da sociedade, da nação, do território, através da análise das experiências práticas que tenham demonstrado capacidade de enfrentar os desafios e vencê-los, como acontece com o desenvolvimento territorial que vem se experimentando no Brasil.

Sua aplicação a outros campos pode ser experimentada, desde que a construção social do espaço<sup>144</sup> seja uma dimensão fundamental para fortalecer a coesão e as ações que dependem de atitudes coletivas e poder compartilhado. Nitidamente algumas áreas já são descentralizadas e afeitas a uma abordagem territorial: a segurança pública, os serviços públicos e os recursos naturais são, visivelmente, aptos a serem gerenciados através de esquemas de governança territorial nos quais o poder do Estado encontra o poder da sociedade e juntos estabelecem procedimentos que sustentem a coesão social e territorial.

---

144 “A bifurcação moderna na construção social do espaço atingiu, ao final do século XX, sua melhor expressão na dicotomia artificial/natural, que muitas vezes provocou a emergência de proposições languageiras para redimensionar a distância rural/urbano”. In: *Reconstrução social do espaço rural no contexto de transição para a sustentabilidade*, José Marcos Froehlich (UFESM) & Rosa Cristina Monteiro (UFRRJ).

A terceira questão indaga se as diretrizes adotadas pelo programa de desenvolvimento territorial e utilizadas pelo programa territórios da cidadania podem ser considerados testados e aprovados para sua aplicação em outras ações governamentais?

Existem quatro diretrizes principais a serem consideradas: o território construído socialmente (ator na história), o planejamento ascendente, a participação e gestão social e a articulação de demandas sociais com políticas públicas. A possibilidade de o território ser considerado “ator” do processo de desenvolvimento é importante porque atribui ao espaço uma importância histórica e não apenas a de ser uma base de recursos. As formas de apropriação do espaço são os vetores de conformação do território. O território como “ator” torna possível uma abordagem do desenvolvimento através de uma nova apropriação do espaço e de uma reconstrução das relações sociais em torno de objetivos inclusivos e sustentáveis. Como ator, o território é parte do processo de criação da identidade social, abrigando tensões, conflitos, interesses, mas também projetos de vidas e diversas possibilidades de superação de desafios, configurando uma base para a formulação de uma visão de futuro, do “território que queremos”.

É interessante considerar o território como ator quando se pretende que uma política seja moldada sobre as demandas da sociedade e as ofertas do Estado. Não apenas e necessariamente uma “política de desenvolvimento”, mas todas as políticas que dependam de serem apropriadas pelas diversas frações sociais para que encontrem ressonância em seus objetivos. Políticas de educação, de segurança, de saúde, de meio ambiente, políticas culturais, assistenciais e de promoção de segmentos sociais são francamente beneficiados caso orientem-se por um sistema baseado em territórios de identidade.

Esses aspectos são ressaltados na etapa inicial de mobilização e capacitação dos grupos de atores que se envolvem na constituição do território. A discussão sobre a identidade implica no resgate da história social e da deliberação sobre a sua denominação, que reflete a identidade predominante. Este aspecto foi testado em todos os processos de revelação dos territórios,<sup>145</sup> sendo evidente que cada um tem seu ritmo e percurso até o consenso sobre a denominação. É importante lembrarmos que o território se define a partir de três elementos-chaves: da sua denominação, que revela sua identidade, da sua delimitação, que revela sua institucionalidade e da sua visão de futuro, que revela seu plano de desenvolvimento.

O “planejamento ascendente” é concebido na abordagem territorial utilizada, como um ciclo de atividades que articula governos, sociedade, colaboradores e os territórios. O processo de planejamento é, simultaneamente, um exercício de informação, mobilização e de capacitação, desenvolvido em várias etapas em um lapso de tempo de até um ano. Neste ciclo são desenvolvidas as atividades participativas e grupais para um diagnóstico multidimensional do território, um prognóstico tentativo e uma visão de futuro sobre o conjunto e sobre cada dimensão. Este processo pode ser aplicado a praticamente todos os momentos de elaboração do planejamento, sendo importante notar que ele trabalha problematizando, construindo novos conhecimentos e buscando consensos sobre soluções. Este método apresentou bons resultados

---

145 Um dos pressupostos com que trabalha a abordagem territorial é de que o território já existe, restando apenas ser revelado pelos seus elementos constituintes.

desde que não se busque um produto final a cada ciclo, cuja qualidade a ser observada seja pautada na técnica-formal do domínio do planejamento público, mas sim um padrão ascendente de realismo e articulação. A aprendizagem política dos atores é um dos objetivos mais relevantes e, caso necessário, eventuais falhas podem ser corrigidas através de eventos de requalificação.

Este processo não termina no primeiro documento que surge, pois ele apenas indica problemas e eventuais soluções, que são tratadas em projetos específicos que, por sua vez, darão conta dos objetivos primários cuja convergência será o principal vetor do plano. Na sequência, os projetos e o plano são apresentados e negociados com os colaboradores do território, para ajustes e acordos. Por fim, o plano é apresentado em várias reuniões com a população que toma conhecimento e tece considerações sobre o mesmo. O sistema de gestão envolve o seguimento dos projetos e uma análise anual mais completa, quando os ajustes necessários são discutidos e incorporados.

Segundo se obteve da execução do programa de desenvolvimento territorial, mais de um objetivo foi alcançado com este método, especialmente a formação do núcleo diretivo<sup>146</sup> para as tarefas de administrar e coordenar a execução do plano. A autenticidade dos planos não foi questionada e os atores sociais o valorizaram, pois se consideram responsáveis diretos pela sua elaboração. Entretanto, este processo demorado e cuidadoso custa tempo e dinheiro, agravado pelo fato de não existirem facilitadores habilitados disponíveis para atuarem, simultaneamente, em cerca de 60 CIATs entre 2003 e 2004. Alguns territórios precisaram de mais do que os 12 meses inicialmente previstos para qualificar e requalificar seus planos, sempre contando com a assistência de consultores custeados pelo programa.

Quanto à participação e à gestão social, as expectativas da sociedade civil foram que o poder poderia vir a ser dividido com o governo a partir de espaços públicos deliberativos. Esta foi a esperança que brotou dos movimentos sociais dos anos 80 e 90, mas isso não se confirmou plenamente. Apesar de o princípio ter sido incluído na Constituição, o foi de maneira muito pontual e restrita, referindo-se apenas às políticas sociais e previdenciárias. A reforma do Estado e da administração social trouxe a figura dos conselhos de políticas como espaço de participação da sociedade na gestão das políticas. Mas não foi suficiente para garantir o acesso da sociedade civil às políticas públicas, inclusive aquelas descentralizadas.

Quando da implementação, diversos conselhos nacionais foram criados ou recriados, principalmente após 2003, atingindo 34 conselhos nacionais em 2010 (BRASIL, 2010). No âmbito do programa de desenvolvimento territorial, além do conselho nacional (CONDRAF), o sistema anteriormente fundado pelo PRONAF continuou agindo no âmbito estadual, mas os mais de mil conselhos municipais perderam funções e poder. Em lugar do âmbito municipal, o programa de desenvolvimento territorial apoiou a organização de 164 colegiados territoriais, praticamente todos escolhidos livremente pelas entidades e organizações atuantes no campo

---

<sup>146</sup> “Núcleo diretivo”, ou ND, do colegiado de desenvolvimento territorial é ocupado, por livre escolha, por um número variável de representantes de entidades/organizações que participam do próprio colegiado, a quem se atribuem funções específicas, compondo o grupo executivo do plano territorial de desenvolvimento.

do desenvolvimento rural, da reforma agrária, agricultura familiar, meio ambiente e minorias étnicas.

No PRONAF os conselhos municipais de desenvolvimento rural estavam distribuídos em mais de 1.000 municípios, padecendo de representações qualificadas na maioria deles, pois, as organizações sociais no Nordeste, Norte e Centro-Oeste geralmente cobrem um “polo”, uma microrregião, pois ali podem concentrar recursos humanos e materiais que não existem nos municípios mais carentes. Assim, ao se optar por uma escala microrregional, a abordagem territorial conseguiu organizar melhor os recursos, inclusive institucionais, obtendo, em consequência, uma melhor qualidade na representação de segmentos sociais e entidades públicas.

A questão da qualidade da representação sempre foi um ponto frágil da estratégia participativa, que exige capacidade propositiva, habilidades de negociação e sintonia com a base social representada. Isso não é pouco. A tendência é de que as organizações dotadas de menos recursos se associem a outras melhor dotadas, o que foi a regra geral no caso dos territórios, comprometendo a diversidade e a representatividade ao começo, mas alcançando melhor qualificação de suas intervenções.

O objetivo de inclusão social, que tem na participação social um dos seus instrumentos, enfrenta frequentemente a questão de qualificação de suas representações, sendo comum que algumas organizações informais que participam como convidadas não façam nenhuma intervenção relevante, sendo necessário que outras organizações sociais as apoiem. Em um ambiente de concorrência por recursos, somente a solidariedade e a disposição em cooperar pode fazer com que organizações mais consolidadas apoiem aquelas mais frágeis. Este fato foi repetidamente registrado em diversos colegiados territoriais registrando-se a ampliação das suas plenárias à medida que as reuniões aconteciam, tendo vários núcleos técnicos de colegiados trabalhados diuturnamente para apoiar a inclusão de novos representantes.

A gestão social foi o elo menos desenvolvido da corrente, pois o pressuposto da aprendizagem pela ação ficou prejudicado pelo encurtamento do programa, que requeria um mínimo de 15 anos ou mais de atuação em cada território, possibilitando a consolidação das institucionalidades criadas, o amadurecimento dos atores na prática e a formação de um conjunto de gestores sociais no campo do governo. As decisões dos colegiados sobre o próprio futuro ficaram comprometidas com a avalanche de decisões externas tomadas no âmbito do programa territórios da cidadania e, mais recentemente, com a sua virtual desativação. O entendimento é que a gestão social ocorreria a partir dos próprios colegiados que deveriam avaliar suas vantagens em assumir responsabilidades crescentes.

Como parte do mecanismo de empoderamento da sociedade, o programa não adotava o critério de estimular os colegiados se tornarem pessoas jurídicas, pois isso implicaria em assumir funções para as quais ainda não estavam preparados, bem como suportar custos decorrentes, além de passarem a ter uma cadeia rígida de comando e controle, o que não favoreceria a rotatividade na sua condução. Idealmente os colegiados seriam guiados por lideranças que afluíssem das decisões consensuais e não das disputas fratricidas pelo poder, o que ocorre quando os interesses políticos partidários se sobrepõem aos interesses públicos, alvo do colegiado. As decisões deveriam conduzir aos objetivos que conseguissem almejar, buscando a cada ronda uma liderança renovada e mais apta a assumir a condução do plano.

De maneira geral, a manutenção dos colegiados como instâncias e não como entidades, contribuía para uma melhor distribuição de poder e de responsabilidades, pois as entidades e organizações que assumiam o núcleo diretivo agiam de forma mais autônoma em relação aos



agentes públicos. Mas, no que tange ao funcionamento dos colegiados, eles foram estimulados a discutir e a adotar alguma forma de regulação de suas atividades, para que houvesse uma referência de critérios para a condução dos trabalhos.

Cada colegiado recebia, através de uma das organizações sociais que o compunha, recursos para manter e operar uma articulação no território, contratando um especialista para fazer parte do núcleo técnico, responsável pelas atividades mais constantes do colegiado. Mas a gestão social era bem mais ambiciosa do que isso, pois dela faziam parte o acompanhamento dos projetos, a prestação de contas às entidades parceiras e à população, a representação em outras instâncias participativas e a condução do processo de articulação, que demanda habilidades políticas que devem ser desenvolvidas através de ações de capacitação.

Este processo foi interrompido pelo advento do Programa Territórios da Cidadania a partir de 2008-2009, cuja “gestão social” consistia em ampliar e diversificar as entidades e organizações participantes dos colegiados, reunindo-as e informando-as do que seria “investido” em cada território, independentemente do que houvesse sido decidido anteriormente e constasse do plano territorial de desenvolvimento rural sustentável. O melhor a que se conseguiu chegar foi recolher sugestões dos participantes sobre a localização mais adequada de cada equipamento público, como uma escola, posto de saúde, centro comunitário.

É opinião generalizada dentre os gestores do programa que o trabalho anterior foi desconstruído pelo açodamento do tempo político que exige celeridade na execução orçamentária, o que significa empenhar e descentralizar os recursos para as entidades executoras. Não necessariamente aplica-los, o que pode se arrastar por dois ou até por três anos. Isso para mais de uma dezena de ações orçamentárias em cada território a cada ano cujos principais parceiros seriam as combalidas prefeituras municipais.

A quarta questão diz respeito à aprendizagem promovida pelo programa: o que aprendemos com o programa de desenvolvimento territorial e como esta aprendizagem pode servir de experiência para outros desafios?

A aprendizagem foi um dos mais relevantes objetivos do programa. No princípio ela se deu no sentido Europa – Brasil, através de intercâmbios com o governo da Espanha e com instituições de pesquisa da França. Posteriormente foram incluídos países latino-americanos como o México,<sup>147</sup> Costa Rica e Colômbia. Aprendemos com o programa LEADER europeu e com outras iniciativas latino-americanas.

Dezenas de eventos de capacitação foram promovidos pelo programa com o apoio de organizações nacionais e internacionais, a mais ativa delas foi o IICA que, através de um acordo de cooperação, promoveu a troca de informações e trânsito de pessoas entre diversos países da América Latina, expertos de seus e de outros quadros profissionais, universidades e organizações não governamentais.

As universidades brasileiras tiveram papel fundamental. A UFRRJ talvez tenha sido a maior parceira da Secretaria de Desenvolvimento Rural e do IICA na estruturação da memória

---

147 O MDA restringiu o intercâmbio técnico com o México. Atividades realizadas foram extraoficiais, sem participação do MDA.

técnico-científica do programa. Mas também a UFSC, UFRGS, a USP e a UNICAMP colaboraram de diversas formas com a sistematização das experiências nacionais em desenvolvimento rural. Com o apoio do CNPq a SDT celebrou acordos de apoio a projetos de pesquisa e extensão com cerca de duas dezenas de universidades que atuaram em um grupo de 34 territórios rurais, executando diversas atividades junto aos colegiados, prefeituras e organizações sociais. Um notável acervo de publicações está disponível no sítio do Fórum DRS, gerenciado pelo IICA Brasil e uma rede latino-americana foi criada por diversos governos para promover o intercâmbio em gestão territorial (PROTERRITÓRIOS).

Dentre os aspectos aprendidos pode-se destacar a importância da participação das organizações sociais nas etapas de construção e de operação das políticas públicas. Organizações verdadeiramente enraizadas nos territórios e junto ao público sujeito do programa têm um capital de relações e de credibilidade que aciona mecanismos interacionais muito importantes para a legitimação do programa. A SDT conseguiu mobilizar mais de uma centena de organizações não governamentais que auxiliaram em diversos aspectos a implantação do programa, o funcionamento de colegiados e os aportes técnicos necessários à gestão. Para o governo colocar-se em uma empreitada deste porte é necessário que conte com a adesão de algumas organizações sociais que lidere redes sociais de apoio ou de representação e possa mobilizá-las. No caso quem cumpriu esta função foi a CONTAG e outras organizações representadas no CONDRAF.

Aprendemos também que precisamos da racionalidade acadêmica junto dos agentes do governo, pois eles possuem expertise, autonomia e o dever de serem críticos e contribuir com conhecimentos para o aperfeiçoamento da política. Aprendemos que as redes sociais de políticas são os melhores instrumentos para ampliar a abrangência e o alcance dos processos trazidos pela política, principalmente em um programa onde a aprendizagem política era fundamental para as mudanças pretendidas.

Fica também a lição da heterogeneidade dos governos, mesmo quando assumem com um imenso capital político e mantêm alto nível de aprovação, os governos são verdadeiros mosaicos de ideias que se abrigam em determinados nichos de poder e podem facilitar ou dificultar o avanço das iniciativas do próprio governo, segundo tendências partidárias envolvidas, repercussões em bases eleitorais, alianças fora do governo e apoio de lideranças da sociedade civil. Portanto, as ideias que orientam os eixos de uma política devem estar em sintonia com a direção geral do governo, mas o seu êxito dependerá de outras alianças que se consigam em níveis intermediários do poder, como entre secretários de estado e diretores de entidades públicas. Isso esteve presente podendo-se citar o então presidente da CONTAG, Manoel José dos Santos, como fiador do programa de desenvolvimento territorial, o que possibilitou boas alianças principalmente no Nordeste.

Aprendemos que ao menos metade de um programa, seus recursos e incentivos, devem ser direcionados pelo colegiado territorial, pois sem recursos financeiros não há poder para agir e sem ação é frágil o empoderamento. A participação interessada é a regra e o poder do colegiado em apoiar propostas é um dos mais importantes fatores de estímulo à participação. É um tanto ingênuo esperar neutralidade na gestão de políticas públicas, mas os gestores têm de contemplar também a demanda daqueles que possam se unir ao movimento pelo desenvolvimento, mesmo que não estejam sempre ao lado dos que buscamos apoiar.

Também aprendemos que o “desenvolvimento” é de interesse geral, que somente quando este é tratado fora das muralhas criadas para proteger feudos ele pode ser um elemento de aglutinação, e só assim pode ser chamado de “desenvolvimento”. Os projetos devem apoiar concretamente as parcerias para fora do nicho da agricultura familiar, dos

municípios de menor capacidade institucional, dos territórios essencialmente agrícolas, trazendo benefícios para as populações com recursos que estão em outros campos, outros setores públicos e privados. O problema da pobreza interessa também aos que não podem ser considerados pobres, por várias razões, inclusive de natureza econômica, desde que existam mediadores capazes e confiáveis para que essa aproximação se dê em bases mais equitativas.

Outro fato marcante foi a excepcional posição alcançada pelo tema “desenvolvimento territorial” como objeto de estudos em universidades nacionais. Uma consulta ao Google Acadêmico nos retorna cerca de 257.000 “patentes” (que contém direitos de autor, não incluindo citações) acadêmicas somente em Português. Vários eventos científicos têm incluído o território como referência de grupos de estudos e pesquisas. Atualmente o Google Acadêmico nos retorna 15.000 títulos relevantes publicados entre 2003 e 2012 com combinações das palavras “Desenvolvimento + territórios + rurais”.

Para os dez anos anteriores o Google retorna 3.000 títulos e os dez anteriores a estes retornam apenas 883 títulos. Certamente isso se deve também à ampliação dos meios de difusão de documentos virtuais (hipertextos) na última década, mas a consulta aos programas e resumos dos encontros 27º (2003) e 36º (2012) da ANPOCS, mostra que enquanto em 2003 não existia uma só menção ao termo “território”, em 2012 foram assinaladas 57 entradas deste mesmo termo, mostrando que o “território” se tornou muito frequente nos estudos da principal rede científica das ciências sociais brasileiras.<sup>III</sup>

As ideias que nortearam a elaboração e implantação do programa de desenvolvimento territorial no Brasil apontavam para um novo conjunto de paradigmas para as políticas públicas de desenvolvimento cujas características tinham no espaço rural e no tempo histórico as suas referências primordiais. O espaço como “território”, o espaço de poder e de disputas; o tempo como processo histórico de construção de sociedades permeadas por lutas por reconhecimento, direitos e participação. Essas seriam as ideias centrais dos movimentos sociais que chegavam ao poder com os vencedores das eleições presidenciais de 2002, cientes do longo caminho que teriam pela frente para a construção de uma sociedade mais justa, mais fraterna e solidária.

Estes valores foram incorporados à proposta de abordagem territorial para que ela tivesse a oportunidade de contaminar todas as ações governamentais, de importância fundamental nos processos de mudança social onde os interesses alcançam mais além do que o aumento da renda. As esperanças pareciam estar contempladas quando a agenda do desenvolvimento nacional passou a incluir a inclusão e o desenvolvimento social, o reconhecimento da diversidade que caracteriza o rural e a necessidade de se promover a geração de oportunidades de acesso a recursos que viabilizassem projetos econômicos de alto impacto social.

O programa territórios da cidadania apontava para a possibilidade de inaugurar um longo ciclo de mudanças, onde a ruralidade pudesse ser compreendida em toda a sua complexidade e suas possibilidades de modificar as expectativas de futuro da maioria da população do Brasil rural. Aquele programa acenava com recursos para diversos setores de grande interesse da população rural, em seu sentido mais amplo, cobrindo gradualmente as regiões mais pobres, espalhando possibilidades de acesso à cidadania e aos serviços públicos de qualidade que poderão, um dia, mudar o nível de vida nas regiões até aqui esquecidas.

Mais que por um programa de transferência de renda, a maioria da população rural luta por oportunidades de estudar, de participar das redes solidárias e de formar parcerias para poder inovar, diversificar e competir por um lugar relevante na sociedade brasileira, oportunidades que historicamente lhes foram negadas, subtraídas, sob o argumento de que

aquelas populações “não eram viáveis” diante dos modelos de desenvolvimento com baixa ou nenhuma capacidade de compreender e de incluir os diversos segmentos sociais. O programa partia de ideias que desafiavam o senso comum, as teorias tradicionais e vários pressupostos do sistema hegemônico, acreditando que conseguiria mostrar aos incrédulos que é possível orientar a energia social para iniciativas que lhes devolva a credibilidade, a autoestima e a capacidade de criar soluções para os problemas que entravam a realização dos seus próprios sonhos.

Assim é que vemos esses anos em que participamos diretamente da ação para construir e testar uma nova proposta de condução das ações de desenvolvimento rural, restando-nos esperar que essa enorme experiência possa gerar a base empírica para, ao final, podermos formular uma teoria do desenvolvimento rural capaz de dar conta das nossas grandes expectativas.

## BIBLIOGRAFIA

- ABÉLÈS, M. (1990). *Anthropologie de l'État*. Paris: Armand Colin.
- ABERS, R. N. (2000). Overcoming the dilemmas of participatory democracy: the participatory budget policy in Porto Alegre, Brazil. *XXII International Congress of the Latin American Studies Association*. Miami.
- ABERS, R. N. (2001). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*.
- ABRAMOVAY, R. (1992). *Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão*. Campinas: Hucitec/Ed. UNICAMP.
- ABRAMOVAY, R. (1998). Bases para a formulação da política brasileira de desenvolvimento rural: agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *IPEA*.
- ABRAMOVAY, R. (Janeiro de 1999). Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, Vol. 28 nºs 1,2 3.
- ABRAMOVAY, R. (2000). Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. *IPEA - TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 702*.
- ABRAMOVAY, R. (2001 A). Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: G. ARBIX, M. ZILBOVICIUS, & R. ABRAMOVAY, *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: UNESP/EDUSP.
- ABRAMOVAY, R. (2001). Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados 15 (43)*, v 15( nº 43), 121- 140.
- ABRAMOVAY, R. (2001B). Ruralidade e desenvolvimento territorial. *Gazeta Mercantil – p. A 3*. São Paulo, SP, Brasil: Gazeta Mercantil.
- ABRAMOVAY, R. (2002). Subsídios e multifuncionalidade na política agrícola europeia, vol. 40, nº 2. *Economia Rural*, 235-264.
- ABRAMOVAY, R. (2003). *Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte*. Fortaleza: IICA-SDT. Fortaleza, 2003.
- ABRAMOVAY, R. (2003A). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- ABRAMOVAY, R., & alii. (mai./ago de 2010). Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias, Porto Alegre, ano 12, no 24*, pp. 268-306.
- ABRAMOVAY, R., & MAGALHÃES, R. (2006). *O processo de constituição de territórios rurais. 1ª versão*. São Paulo: FIPE (não editado).
- ABRAMOVAY, R., & VEIGA, J. (1997). Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do PRONAF. *IPEA: TEXTO PARA DISCUSSÃO*, pp. 01-22.
- AgCI CHILE. (2011). <http://www.agci.gob.cl/>. Acesso em 2011, disponível em Agencia de Cooperação Internacional de Chile: <http://www.agci.gob.cl/que-es-agci/programa-de-mejoramiento-de-la-gestion/gestion-territorial/que-es-gestion-territorial/>
- AGU. (2010). *ADI 4032*. Acesso em 11 de setembro de 2012, disponível em Advocacia Geral da União: [http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_constitucional/adi-que-questiona-programa-territorios-da-cidadania-e-improcedente-diz-pgr](http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/adi-que-questiona-programa-territorios-da-cidadania-e-improcedente-diz-pgr)
- ALAMO, F. d. (21 de septiembre de 2009). *Justus von Liebig*. Acesso em 09 de abril de 2012, disponível em Histórias de la Ciencia: <http://www.historiasdelaciencia.com/?p=467>
- ANDRADE, D., & ROMEIRO, A. (2009). Capital Natural, Serviços Ecossistêmicos e Sistema Econômico: rumo a uma “Economia dos Ecossistemas”. *Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 159*, pp. 1-24.

- ANDRADE, M. (1995). *A questão do território no Brasil*. São Paulo; Recife: Hucitec; IPESPE.
- ANJOS, F. S. (jan./abril de 2003). Pluriatividade e desenvolvimento rural no Brasil. *Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília*, v. 20, n. 1, pp. 11-44.
- ANÔNIMO. (27 de novembro de 2007). *O Capitalismo selvagem*. Acesso em 28 de agosto de 2012, disponível em O Capitalista: <http://www.ocapitalista.com/2007/11/capitalismo-selvagem.html>
- AQUINO, J. d., & SCHNEIDER, S. (2010). (Des) Caminhos da Política de Crédito do PRONAF na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil Rural. *I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade*. Natal: MDSCF.
- ARAÚJO, T. B. (2001). Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Seminário Internacional: Alternativas de Desenvolvimento e a Questão Regional*. Rio de Janeiro: DIEESE/CESIT/CNPq.
- ARAÚJO, T. B. (2003). *As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios*. Texto retirado de: Santos Junior, Orlando Alves dos...[et al.]. (organizadores). *Políticas Públicas e Gerestão*. Acesso em 14 de 05 de 2011, disponível em FASE: [http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/10\\_Tania%20Bacelar\\_04.doc](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/10_Tania%20Bacelar_04.doc)
- ARENDT, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- ARROWS, K. (1970). *Social choice and individual values*. New Haven: Yale University Press.
- ASSIS, R. L., & FEIDEN, A. (2006). Transição Agroecológica. . *FERTIBIO 2006: Reunião Brasileira de Fertilidade do Solo e Nutrição de Plantas*. Bonito: SBCS/SBM - CD-ROM.
- ASSOCENE. (2000). Projeto Umbuzeiro. . *Critérios para seleção de municípios*. Recife, PE: Arquivo pessoal.
- AVILA, M. L., SABOURIN, E. P., & DUARTE, L. M. (2009). Governança e ação pública territorializada de desenvolvimento rural: o caso do território das águas emendadas. *XLVII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL*. Porto Alegre: UFRGS.
- AVILA, M., & al., e. (2010). Redes e poder na política de desenvolvimento territorial brasileira: a paradoxal contribuição da assistência técnica. *VIII Congresso Latinoamericano de Sociología Rural*. Porto de Galinhas - PE: ALASRU.
- AVRITZER, L. (2003). Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil. *Agenda pós-neoliberal - Fórum Social Brasileiro*. Belo Horizonte: IBASE.
- 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)
- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública PINIÃO PÚBLICA, Campinas*, vol. 14, nº 1, 43-64.
- AVRITZER, L., & alii. (2003). *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- AVRITZER, L., & alii. (2004). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS. Vol.47 N° 4. IUPERJ.*, pp. 703-728.
- B. MUNDIAL. (1999). *What is Social Capital?* Fonte: PovertyNet: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20185164~menuPK:418217~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>

- B. MUNDIAL. (2001). *Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada (Vol. I - resumo)*. Brasília - Washington: BM - Departamento do Brasil.
- BACEN. (13 de março de 2000). *Resolução N° 002699*. Acesso em 11 de setembro de 2012, disponível em Banco Central do Brasil: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=100042957&method=detalharNormativo>
- BACEN. (2006). *CPR – Cédula de Produto Rural*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BAHIA, L. H. (2003). *O poder do clientelismo. Raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar.
- BAILEY, F. (1971). *Gifts and poison. The politics of reputation*. . Oxford: Basil Blackwell.
- BALAZINA, A., & VIALLI, A. (27 de abril de 2010). Brasil é o líder em desmatamento mundial, aponta levantamento. *Jornal O Estado de São Paulo*, pp. <http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,brasil-e-o-lider-em-desmatamento-mundial-aponta-levantamento,543636,0.htm>.
- BARBOSA, M. (2005). A ideologia da solidariedade no Programa Comunidade Solidária. *XII Congresso Brasileiro de Sociologia*. Belo Horizonte: SBS.
- BARNETT, M., & FINNEMORE, M. (1999). The politics and pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53. n. 4, 699-732.
- BARRAGÁN, J. (1993). *Ordenacion, planificacion y gestion del espacio litoral*. Barcelona: Tau.
- BAUMGARTEN, M. (1998). Habermas e a emancipação: rumo à democracia discursiva? *Cadernos de Sociologia n. 10. PPGS*, 137-178.
- BEBBINGTON, A. (1999). Capitals and Capabilities. A Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty in the Andes. In: A. BEBBINGTON, *Policies that Work for Sustainable Agriculture and Regenerating Rural Economies*. London: IIED-DFID.
- BEDUSCHI F°, L., & ABRAMOVAY, R. (2003). Desafios para a gestão territorial. *XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER)*. Juiz de Fora - MG: SOBER.
- BELIK, W. (2000). Pronaf: avaliação da operacionalização do programa. In: C. Campanhola, & J. G. (Org.), *O Novo Rural Brasileiro Políticas Públicas*. (pp. 93-115). Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente.
- BEZERRA, M. O. (1999). *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. . Rio de Janeiro: Releume Dumará.
- BODART, C. (05 de março de 2010). *Conceito de Território*. Acesso em 30 de agosto de 2012, disponível em Café com Sociologia: <http://www.cafecomsociologia.com/2009/08/conceito-de-territorio.html>
- BONNAL, P., & MALUF, R. S. (2007). Do uso das noções de multifuncionalidade e território. In: E. LIMA, & N. e. DELGADO, *Mundo Rural IV, Configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. (pp. 217-235). Rio de Janeiro: Mauad.
- BORDO, A., & alii., e. (2009). *As diferentes abordagens do conceito de território*. Acesso em 12 de julho de 2011, disponível em Faculdade de Ciências Contábeis e de Administração do Vale do Juruena: <http://www.ajes.edu.br/arquivos/20090417110045.pdf>
- BOURDIEU, P. (1983). Forms of capital. In: J. C. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- BRAGA, R. (agosto de 1995). Plano diretor municipal: três questões para discussão. *Caderno de Planejamento do Departamento. UNESP. Presidente Prudente.*, pp. 15-20.
- BRASIL. (1964). *Estatuto da Terra de 30 de novembro de 1964. Lei n° 4.504*. Brasília: Congresso Nacional.

- BRASIL. (1966). *Código Tributário Nacional*. Brasília: Governo Federal.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Acesso em 13 de maio de 2011, disponível em Palácio do Planalto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)
- BRASIL. (1988a). *Constituição da República Federativa do Brasil* (Vols. Cap. VII, Seção I, Art. 194, VII. Mod. PEC nº 20 (1998)). Brasília: Governo do Brasil.
- BRASIL. (1988e). *Constituição da República Federativa do Brasil. (Título I. Artº 3. II, III)*. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. (28 de junho de 1996). *DECRETO Nº 1.946 de 28 de junho de 1996. Criação do PRONAF*. Acesso em 17 de maio de 2011, disponível em Secretaria da Agricultura Familiar - SAF: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/institucional/decretopronaf>
- BRASIL. (06 de outubro de 1999). *DECRETO Nº 3.200, DE 6 DE OUTUBRO DE 1999*. Acesso em 16 de maio de 2011, disponível em Palácio do Planalto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3200.htm)
- BRASIL. (14 de junho de 2000). *DECRETO Nº 3.508, de 14 DE JUNHO DE 2000*. Acesso em 2011 de maio de 16, disponível em Palácio do Planalto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3508.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3508.htm)
- BRASIL. (08 de OUTUBRO de 2003). *DECRETO 4.854 DE 08 DE OUTUBRO DE 2003*. Acesso em 16 de maio de 2011, disponível em Palácio do Planalto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4854.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4854.htm)
- BRASIL. (25 de fevereiro de 2008). *DECRETO não numerado de 25 de fevereiro de 2008*. Acesso em 19 de maio de 2011, disponível em Palácio do Planalto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm)
- BRASIL. (2010). *Conselhos Nacionais: Dados Básicos . Organização . Gestão Atual . Finalidade . Composição . Competências*. Brasília: SG/PR - Secretaria Nacional de Articulação Social.
- BRIQUET, J. (1995). Les pratiques politiques officieuses. Clientélisme et dualisme politique em Corse en en Italie do Sud. . *Genèses, n°20*.
- BRUNO, M., RAVAILLON, M., & SQUIRE, L. (1996). *Equity and growth in developing countries: old and new perspectives on the policy issues*. Washington: World Bank.
- BUARQUE, S. (1999). *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável (2ª Ed.)*. Recife: IICA-Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.
- BÚRIGO, F. (2010). Sistema Nacional de Crédito Rural: uma trajetória de privilégios, crises e oportunidades. In: C. B.–C. Solidária, *Ensaio sobre Cooperativismo Solidário* (pp. 426-458). Francisco Beltrão: INFOCOS - Instituto de Formação do Cooperativismo Solidário.
- BURSZTYN, M., & alii. (1993). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. Brasília - São Paulo: ENAP - Brasiliense.
- C.D.O. (31 de maio de 2012). Entrevista sobre o PRONAT/PRC. (M. Duncan, Entrevistador)
- CAMPANHOLA, C., & SILVA, J. (2004). *O Novo Rural Brasileiro - Novas Atividades Rurais*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica.
- CAMPOS, M. A., GOMES, H., & MOTTA, D. (julho de 2004). *Elaboração de Tesouro Documentário. Tutorial*. Acesso em 16 de junho de 2012, disponível em Biblioteconomia, Informação & Tecnologia da Informação: <http://www.conexaorio.com/bit/tesouro/conceito.htm>
- CANCELA D'ABREU, M., & ESPENICA, A. (2001). *Sistema Nacional de Gestão Territorial - Instrumento de Planejamento*. Acesso em 22 de setembro de 2011, disponível em Associação dos Municípios do Distrito de Évora: <http://www.amde.pt/document/447750/450928.pdf>



- CARNEIRO, M. J. (outubro de 1998 A). Ruralidade: novas identidades em construção. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 11, pp. 53-75.
- CARNEIRO, M. J. (1998). *Camponeses, agricultores e pluriatividade*. Rio de Janeiro: Contra-capa.
- CARNEIRO, M. J. (1999). Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. *Política de Desenvolvimento e o 'Novo Mundo Rural'*. Campinas: Instituto de Economia UNICAMP.
- CARRARA, K. (1996). Psicologia e a construção da cidadania. *Psicologia, Ciência e Profissão*. N° 16, pp. 12-17.
- CARVALHO JR., P. H. (dezembro de 2006). *IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais*. Brasília: IPEA. Textos para discussão 1251.
- CARVALHO, J. M. (1987). *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*. (Vol. 3ª edição). Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- CARVALHO, M. C. (2002). *Participação Social no Brasil Hoje*. Acesso em 20 de 11 de 2010, disponível em [http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/participacao\\_polis.htm](http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/participacao_polis.htm)
- CASTRO, I. E., & alii. (1995). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasi.
- CASTRO, L. C. (2011). *As relações entre o Banco Mundial e os Estados Unidos: o enfoque no alívio da pobreza e a expansão do modo de produção capitalista (Tese DR)*. Campinas - SP: UNICAMP/IFCH.
- CAWSON, A. (1986). *Corporatism and political theory*. New York: Basil Blackwell.
- CAZELLA, A. A., BONNAL, P., & MALUF, R. S. (2009). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- CEPAL. (2000). *Panorama Social da América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- CEPAL. (2002). *Panorama Social da América Latina 2001-2002*. Santiago do Chile: ONU-CEPAL.
- CHAMPETIER, Y. (2003). L'Europe et le développement rural. *Ceras - revue Projet n°274*, <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=1537>.
- CICONELLO, A. (2008). A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: O. International., *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*. Londres: OXFAM INTERNATIONAL.
- CLARCK, J. R., & alii. (1997). Conceptualising the evolution of the European Union's agri-environment policy: a discourse approach. *Environment and Planning, A* 29, 1869–1885.
- CNDRS. (2002). *Plano para o Desenvolvimento Sustentável Do Brasil Rural (1ª versão-brochura)*. Brasília: N/publicado.
- CNDRS. (2002). *Plano para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural (3ª versão-brochura)*. Brasília: N/publicado: CNDRS.
- COELHO, V. S. (2004). Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: V. S. COELHO, & M. NOBRE, *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- COELHO, V. S., & FAVARETO, A. (2008). Dilemas da Participação e Desenvolvimento Territorial. In: E. DAGNINO, & L. TATAGIBA, *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. (Vol. Ano X N° 18). Chapecó: ARGOS.
- COELHO, V. S., & VERISSIMO, J. (15 de agosto de 2007). *Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São*

- Paulo. Acesso em 25 de maio de 2011, disponível em DFID: <http://www.dfid.gov.uk/r4d/SearchResearchDatabase.asp?OutputID=186593>
- COLEMAN, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- COLEMAN, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Harvard: Harvard University Press.
- COLISTETE, R. P. (2001). O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *ESTUDOS AVANÇADOS* 15 (41), 21-34.
- COM. BRUNDTLAND. (1991). *Nosso futuro comum. Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas.
- CONDRAF. (29 de agosto de 2001). *Ata da VI Reunião Ordinária*. Acesso em 26 de maio de 2012, disponível em MDA - CONDRAF: <http://www.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/atas-reuni-es-ordinarias/06.pdf>
- CONDRAF. (2003). *NEAD - Documentos para discussão nº 4*. Acesso em 20 de junho de 2012, disponível em Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.: [http://www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/view/publicacoes-nead/publicacoes/arquivo\\_253.pdf](http://www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/view/publicacoes-nead/publicacoes/arquivo_253.pdf)
- CONDRAF. (16 de 02 de 2004A). *Resolução do CONDRAF Nº 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>
- CONDRAF. (16 de 09 de 2004B). *Resolução do CONDRAF Nº 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>
- CONDRAF. (2005). *Resolução do CONDRAF Nº 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>
- CONDRAF. (2008). I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. *Documento Final*. Brasília: CONDRAF.
- CONDRAF. (2010). *Política de Desenvolvimento do Brasil Rural*. Brasília: CONDRAF.
- CONSTANZA, R., & DALY, H. E. (1992). Natural capital and sustainable development. . *Conservation Biology*, v. 6, n.1, , pp. 37-46.
- COPPEDGE, M. (1996). *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES-PNUD.
- CORAL, E., STROBEL, J., & SELIG, P. (2004). A competitividade empresarial no contexto dos indicadores de sustentabilidade corporativa. *XXIV Encontro Nac. de Eng. de Produção*, 5122-5129.
- CORNWALL, A. (2002). Marketing spaces, changing places: situating participation in development. *IDS Work Paper 170*.
- COUNTRYSIDE.COUNCIL. (1997). *Ten points for the future. Advice on the policy agenda for the rural area in the twenty-first century*. Amersfoort: RLG Publication 97/2a.
- CRESPO, A., & GUROVITZ, E. (2002). A pobreza como um fenômeno multidimensional. . *RAE-eletrônica - FGV/SP*.
- D.O.A. (09 de julho de 2001). Projeto Umbuzeiro. (W. Galindo, Entrevistador)
- DAGNINO, E. (1994). Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: E. D. (org.), *Anos 90. Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- DAGNINO, E. (2004 A). *Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania, qual participação?* Acesso em 14 de maio de 2011, disponível em IBASE: [www.ibase.org.br/userimages/evelina\\_dagnino\\_port.pdf](http://www.ibase.org.br/userimages/evelina_dagnino_port.pdf)
- DAGNINO, E. (2004 B). 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. (2004). Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: A. GRIMSON, *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso.
- DAGNINO, E. (2005). Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. *Revista Rio de Janeiro, n.º. 15. Dossiê Nacional.*, 45-65.
- DAGNINO, E., & alii. (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo - Campinas.: Paz e Terra - UNICAMP.
- DAHL, R. (1964). *Who governs?* New Heaven: Yale Press University.
- DALLABRIDA, V. R. (2007). A gestão territorial através do diálogo e da participação. *IX Coloquio Internacional de Geocrítica*. Porto Alegre.: UFRGS.
- DANIEL, C. (17 de abril de 2001). *O papel dos conselhos de políticas públicas. Entrevista a Ana Claudia C. Teixeira e Maria do Carmo A. A. Carvalho (Instituto Pólis)*. Acesso em 25 de maio de 2011, disponível em Partido dos Trabalhadores: [www.pt-pr.org.br](http://www.pt-pr.org.br)
- DAVIS, J. (1983). *Antropologia de las sociedades mediterráneas*. . Barcelona: Editorial Anagrama.
- DELGADO, G. C. (2001). Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. *ESTUDOS AVANÇADOS 15 (43)*, 157-172.
- DELGADO, G. C. (2005). A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: L. J. (org.), *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília.: IPEA.
- DELGADO, N. G. (fevereiro de 2009). *Papel e lugar do desenvolvimento rural no desenvolvimento nacional*. Acesso em 17 de maio de 2011, disponível em Portal MDA/CONDRAF: [sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2036220256.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2036220256.pdf)
- DELGADO, N. G., BONNAL, P., & LEITE, S. P. (2007). *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Rio de Janeiro: CPDA-OPPA.
- DIAS, M. M., & FAVARETO, A. (2006). *Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas institucionalidades para o desenvolvimento rural?* Brasília: MDA/SDT.
- DIEGUES, A. C. (1992). Desenvolvimento Sustentável ou Sociedades Sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. *São Paulo em Perspectiva, 6(1-2)*. Fundação SEADE., 22-29.
- DINIZ, E. (1982). *Voto e máquina política. Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. . Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DREZE, J., & SEN, A. (1991). *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press. <http://ideas.repec.org/b/oxp/obooks/9780198283652.html>.
- DUNCAN, M. (24 de janeiro de 2005). Capital Social: um ativo para o empoderamento? . *Documentos de Trabalho SDT (MIMEO)*. Brasília, DF, Brasil: SDT/MDA.
- DUNCAN, M. (2007). *Território de Identidade, SDT, 2007*. . SDT - Brasília: MIMEO.
- DURSTON, J. (2001). *Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile: CEPAL - MSU - Conferencia “En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe”.
- DYE, T. (1984-2002). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- E.B. (21 de junho de 2012). Entrevista sobre o PRONAT/PTC. (M. Duncan, Entrevistador)
- ECHEVERRI, R. (2002). *Nueva Ruralidad: visión del territorio en America Latina y Caribe*. San Jose: IICA.
- ECHEVERRI, R. (2009). *Identidade e território no Brasil*. Brasília: MDA/SDT/IICA.
- EHLERS, E. (1996). *Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma*. São Paulo: Livros da Terra.
- EISENSTADT, S., & RONINGER, L. (1980.). Patron-Client Relations as a model of structuring social exchange. *Comparative Studies in Society and History, vol.22, n.º1*.
- ELIAS, N. (1987). *A sociedade de corte*. Lisboa: Editorial Estampa.

- ESCOBAR, A. (1998). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- ESTEVA, G. (1996). Desenvolvimento. En W. SACHS, *Diccionario del desarrollo: una guía del conocimiento como poder*. Cuzco: PRATEC Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas.
- European Commission. (1999). *Ex-Post Evaluation of the Leader I Community Initiative 1989-1993 - Executive Summary*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2003). *Ex-Post Evaluation of the Community Initiative LEADER II - Final Report Volume 1: Main Report*. Vienna: EC - DG Agriculture - ÖIR – Managementdienste GmbH.
- European Union. (04 de maio de 2004). *Síntese da Legislação da UE*. Acesso em 18 de maio de 2012, disponível em Europa: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/g24208\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24208_pt.htm)
- FAO/INCRA. (1994). *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção*. Brasília: FAO projeto UTF/BRA/036.
- FAO/INCRA. (2000). *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil redescoberto*. Brasília: FAO.
- FARRELL, G., & THIRION, S. (2001). A competitividade dos territórios rurais à escala global — Conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência Leader. In: O. E. LEADER, *Inovação em meio rural — Caderno n° 6 – Fascículo n° 5*. LEADER.
- FELÍCIO, M. J. (2006). Os camponeses, os agricultores familiares: paradigmas em questão. *Geografia - v. 15, n. 1*, 205-219.
- FIGGE, F., & SCHALTEGGER, S. (2000). *What is Stakeholder Value: Developing a catchphrase into a benchmarking tool*. Washington: United Nations Environment Programme.
- FILIPPI, E. E. (2005). *Reforma agrária: Experiências internacionais de reordenamento agrário e a evolução da questão da terra no Brasil*. Acesso em 26 de agosto de 2012, disponível em UFRGS / PGDR: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/504.pdf>
- FLEXOR, G., & LEITE, S. P. (2007). Análise de Políticas Públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: E. N. LIMA, N. G. DELGADO, & R. J. MOREIRA., *Mundo Rural IV. Configurações rurais-urbanas: poderes e políticas*. (pp. 199-216). Rio de Janeiro: EDUR/UFRRJ - MAUAD.
- FLORES, M. (2006). *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento – uma visão do estado da arte*. Acesso em 18 de agosto de 2011, disponível em RIMISP: <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=3736>
- FOLHA ONLINE . (21 de junho de 2003). *Entenda o caso da extinção da Sudene e da Sudam*. Acesso em 2012 de junho de 05, disponível em Grupo Folha - Folha.com (São Paulo): <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u50377.shtml>
- FOX, J. (1997, janeiro 01). How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. In P. Evans, *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development. Series: Research series no. 94. International and Area Studies*. Berkeley: University of California, Berkeley.
- FREIRE, P. (1987). *A Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FREY, K. (junho de 2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas N° 21*, 211-259.

- FREY, K. (2003). Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. *Revista de Sociologia Política, Curitiba, 21*, 165-185.
- FREY, K. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política e Sociedade, n. 5*, 119-138.
- FREY, K., & PROCOPIUK, M. (2009). Redes de Políticas Públicas e de Governança e sua Análise a partir Websphere Analysis. *Sociologia Política, v. 17, n. 34.*, 63-83.
- FRIEDLAND, W. (2002). Agriculture and rurality: beginning the ‘final separation’? *Rural Sociology 67(3), 2002.*, 350-371.
- FUNG, A., & WRIGHT, E. O. (2003). Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance. In E. O. (ed.), *The Real Utopias Project IV*. London: Verso.
- FURTADO, C. (1961). Desarrollo y subdesarrollo. *Colección Cuadernos 196, Editorial Universitaria de Buenos Aires*.
- GALA, P. (abril-junho de 2003). A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2*, pp. 89-105.
- GALVÃO, A. C., & alii. (agosto de 1999). Política Regional à Escala Sub-Regional: uma Tipologia Territorial como Base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional. *IPEA. Texto para discussão nº 665*.
- GIRARDI, E. P. (2008). *Atlas da Questão Agrária no Brasil*. Presidente Prudente, SP: UNESP/NERA.
- GOMES, G. M. (Maio de 1997). Desenvolvimento e Política Regional na União Européia. *TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 483*.
- GROTE, J., & GBIKPI, B. (. (2002). *Participatory governance. Political and societal implications*. Leske + Budrich: Opladen:.
- GUIMARÃES, F. S. (2012). *Os burocratas das organizações financeiras internacionais - um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI*. Rio de Janeiro: FGV.
- HAAS, P. (1992). Epistemic Communities and International Policy Co-ordination. *International Organization, vol.49, nº1.*, 1-35.
- HABERMAS, J. (1975). Conhecimento e Interesse. In: Diversos, *Escola de Frankfurt. Os Pensadores, XLVIII*. São Paulo: Abril Cultural.
- HAESBAERT, R. (1997). *Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no nordeste*. Niterói: EdUFF.
- HAESBAERT, R. (Junho de 2002). A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda. *Terra Livre. São Paulo, v. 1, n. 18.*, pp. 37- 46.
- HAESBAERT, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- HALFACREE, K. (1993). Locality and Social Representation: space, discourse and alternative definition of the rural. *Journal of Rural Studies, 9*, pp. 23- 27.
- HALL, P. A. (1989). *The political power of economic ideas*. Princeton: Princeton University Press.
- HALL, P. A. (1993). Policy paradigm, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics, 25 (3)*, 275-296.
- HALL, P. A. (1997). The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of industrialized nations. In M. & LICHBACK, *Comparative politics: rationality, culture and structure* (pp. 174-207). Nova York: Cambridge University Press.
- HALL, P. A., & TAYLOR, R. (2003). *As três versões do neointitucionalismo. 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>

- HANIFAN, L. J. (1916). The rural school community center. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67, 130-138.
- HARRISON, B. (1994). *Lean and mean: the changing landscape of corporate power in the age of flexibility*. New York: Basic Books.
- HASSENTEUFEL, P. (1995). Do policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de l'État en interaction. In P. e. LE GALÉS, *Le Réseaux de politique publique. Deabout autor des policy networks*. (pp. 91-108). Paris: L'Harmattan.
- HEALY, T., & CÔTÉ, S. (2001). Le capital social: indispensable mais insaisissable. *Problèmes économiques*, n° 2.717, 23-29.
- HECLO, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- HIRSCHMAN, A. (1958-1960). *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. (Trad. Laura Schlaepfer). Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- HIRST, P. (2000). Democracy and governance. In J. (. PIERRE, *Debating governance: authority, steering and democracy*. (pp. 13-35). New York: Oxford University Press.
- HOBSBAWM, E. J. (2002). *Nações e nacionalismos desde 1870*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HOFFMANN, R. (1995). Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados* 9 (24), 158-172.
- HOFFMANN, R. (2006). Queda da Desigualdade da Distribuição de Renda no Brasil, de 1995 a 2005, e Delimitação dos Relativamente Ricos em 2005. In: O. R. Barros, M. N. Foguel, & G. Ulysea., *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. (pp. 93-106). Brasília: Ipea, 2006.: Ipea.
- IBASE/MTE - SES. (1999). *Avaliação do Proger, Proger Rural e Pronaf do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT* (Vols. Tomo I, Volume 1). Rio de Janeiro: Revista IBASE: Democracia Viva.
- IBGE. (1996). *Censo Agropecuário Brasil 1995-1996*. Acesso em 20 de junho de 2012, disponível em IBGE: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Agropecuario\\_1995\\_96/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_1995_96/)
- IBGE. (2000). *Censo Demográfico 2000: Características da População e dos Domicílios: Resultados do universo*. Acesso em 20 de junho de 2012, disponível em IBGE: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>
- IBGE. (2002). *Divisão Territorial Brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. (s.d.). *Censo 2010 - Primeiros dados*. Acesso em 22 de agosto de 2012, disponível em IBGE: [http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros\\_dados\\_divulgados/index.php](http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php)
- IMMERGUT, E. (1996). As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3., 139-165.
- INSEE & INRA. (1998). *Les campagnes et leurs villes – contours et caractères*. Paris: Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Econômicos/Instituto Nacional de Pesquisa Agrônômica.
- IPEA. (2007). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA.
- IPEA. (2009). Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In: B. FERREIRA, F. ALVES, & J. J. FILHO, *Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal*. Brasília: IPEA.
- IVO, A. B. (2001). *Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: CLACSO.
- JACOBS, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random.
- JOBERT, B., & MULLER, P. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.

- JONES, W. E. (1970). *The role of government in the development of agriculture: thirteenth Heath memorial lecture*. London: Heath memorial lecture. V 13.
- JÚNIA, R. (16 de 05 de 2012). *Agricultores familiares não querem ser “agronegócio”*. Acesso em 20 de 04 de 2013, disponível em Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio: <http://www.epsvjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Num=653>
- KAUCHAKJE, S., & al., e. (2006). Redes socio-técnicas y participación ciudadana: propuestas conceptuales y analíticas para el uso de las TICs. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*.
- KAYSER, B. (1990). *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin.
- KENIS, P., & SCHNEIDER, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In B. MARIN, & R. MAYNTZ, *Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 25-59). Frankfurt am Main: Campus.
- KISSLER, L., & HEIDEMANN, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Rev. Adm. Pública [online]*, vol.40, n.3., 479-499.
- KITSCHOLT, H. (1986). Four theories of public policy-making and fast breeder reactor development. *Internacional Organization*, v. 40, n.1, , 65-104.
- KOOIMAN, J. (2004). Governar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, n. 16, 171-194.
- KOPITZKE, A. L., & alii. (06 de outubro de 2009). *Segurança e participação social: uma agenda por fazer. Breves notas sobre democracia e participação social*. Acesso em 17 de maio de 2011, disponível em Ministério da Justiça (Brasil): [www.justica.gov.br/portal/conseg/.../ARTIGO\\_seg\\_participacao\\_social.pdf](http://www.justica.gov.br/portal/conseg/.../ARTIGO_seg_participacao_social.pdf)
- LABRA, M. E. (1999). Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. . *Physis: Rev. Saúde Coletiva, Fund Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro*, v. 9, n. 2., 131 - 166 .
- LANDÉ, C. (1977). Introduction: the dyadic basis of clientelism. In S. e. SCHMIDT, *Friends, followers and factions*. Berkeley: University of California Press.
- LANDÉ, C. (1983). Political clientelism in political studies. Retrospect and prospects. *International political Science Review*, vol 4, n° 4.
- LANDIM, J. R., & MONTEIRO, M. (1986). O pequeno agricultor em uma agricultura capitalista. . *Perspectivas, São Paulo*, 9/10, 37-49.
- LASWELL, H. D. (1958). *Politics: Who gets what, when, how*. Cleveland.: Meridian Books.
- LAYRARGUES, P. P. (1997). Do Ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito? *Proposta*. N. 25, 5-10.
- LEFEBVRE, H. (1970-1999). *A revolução urbana*. (tradução de Sergio Martins). Belo Horizonte: UFMG.
- LEFEBVRE, H. (1974-1995). *The production of space*. Oxford: Blackwell.
- LEGUIZAMÓN, S. A. (2007). A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social Latino-americano. In: A. D. Cimadamore, & A. D. Ssó., *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso.
- LEITE, S. (novembro de 2007). Políticas públicas e atores sociais na perspectiva do desenvolvimento territorial. *Boletim do OPPA/UFRRJ*.
- LEITE, S. P., & alii. (2009). *Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural brasileiro*. Rio de Janeiro: OPPA - UFRRJ/CPDA.
- LIMA, D. d. (2011). *Avaliação de impacto do programa Crédito Fundiário na Região Sul do Brasil*. Piracicaba: USP/ESALQ.

- LIMA, L. G. (2010). *Despindo o Estratagema das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Alto Sertão Sergipano: O (Des)Mascaramento da Territorialização do Capital por meio da Sociabilidade Reificante*. Aracajú-SE: UFS.
- LINDBLOM, C. (1977). *Politics and markets*. . New York: Basic Books.
- LOBO, T. (2002). Comunidade solidária: estratégia para desenvolvimento social. VII *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal: CLAD.
- LULA da SILVA, L. I. (23 de julho de 2002 A). *Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro*. Acesso em 16 de outubro de 2012, disponível em Fundação Perseu Abramo: <http://www.fpabramo.org.br/uploads/compromissocomasoberania.pdf>
- LULA da SILVA, L. I. (22 de junho de 2002). *Carta ao Povo Brasileiro*. Acesso em 22 de junho de 2012, disponível em Fundação Perseu Abramo: <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>
- LYNN, L. E., & GOULD, S. G. (1980). *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica: Goodyear Pub. Co.
- M.E.V. (17 de junho de 2012). Entrevista sobre o PRONAT/PTC. (M. Duncan, Entrevistador)
- M.M.C. (6 de julho de 2012). Entrevista sobre o PRONAT/PTC. (M. Duncan, Entrevistador)
- M.V.C.F. (23 de maio de 2012). Entrevista sobre o PRONAT/PTC. (M. Duncan, Entrevistador)
- M.V.F. (23 de maio de 2012). Entrevista sobre o PRONAT/PTC. (M. Duncan, Entrevistador)
- MACIEL, E. C. (24 de setembro de 2003). *Democracia Representativa e Consulta Popular*. Acesso em 19 de maio de 2011, disponível em Senado Federal: [www.senado.gov.br/senado/conleg/.../DemocraciaRepresentativa.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/.../DemocraciaRepresentativa.pdf)
- MALUF, R. S. (outubro de 2000). Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 15, pp. 53-86.
- MALUF, R. S. (junho de 2007). Conferência aponta diretrizes para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Artigos Mensais OPPA - nº3*.
- MARE. (1998). Organizações Sociais. *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - Cadernos MARE de Reforma do Estado. Caderno 2. 5ª edição.*, pp. pp 01-75.
- MARKUSEN, A. (2005). Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: C. e. Diniz, *Economia e território*. Belo Horizonte: UFMG.
- MARQUES, E. (1997). Notas críticas a literatura sobre o Estado, políticas estatais, e atores políticos. *BIB - Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 43.
- MARQUES, E. C. (1999). Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. . *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41., 43-67 .
- MARQUES, P. E., & FLEXOR, G. (2008). Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural: questões em torno do debate sobre os papéis sociais e ambientais da agricultura. *Revista eletrônica Sociedade e Desenvolvimento Rural - INAGRO*, 45-66.
- MARSDEN, T. (1993). Constructing the countryside. *Westview Press, Boulder (USA)*, 193-210.
- MARSHALL, A. (1891). *Principles of economics*. 2. ed. London: McMillan.
- MARTINS NETO, J. (22 de março de 2010). *Conceitos: espaço, lugar e território*. Acesso em 22 de setembro de 2011, disponível em WEB Artigos: <http://www.webartigos.com/articles/34813/1/Conceitos-Espaco-Lugar-e-Territorio/pagina1.html#ixzz1UeetKB8w>
- MARX, K. (1977). As lutas de classes na França de 1848 a 1850. In: K. MARX, & F. ENGELS, *Textos Vol. III* (pp. 93-198.). São Paulo: Edições Sociais.



- MASSARDIER, G. (2003). *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin.
- MATOS, D. F. (2007). *Os conselhos municipais de políticas setoriais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da "Pesquisa de Informações Básicas Municipais"*. (Vol. Tese Mestrado). Rio de Janeiro: ENSE.
- MATTEI, L. F. (2008). Memória e reflexões sobre a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. *Sociedade e Desenvolvimento Rural - INAGRO - vol 2 num. 2*, s/pg.
- MATTEI, L. F. (2010). *Intitucionalidade e Protagonismo Político: os 10 anos do CONDRAF*. Brasília: CONDRAF.
- MATTEI, L. F. (janeiro de 2012). *Pobreza rural: um fenômeno histórico estrutural relacionado à estrutura agrária do país*. Acesso em 22 de agosto de 2012, disponível em Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura - UFRRJ/CPDA/OPPA: [http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo\\_OPPO\\_pt\\_041-01\\_2012-lauro\\_mattei.PDF](http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPO_pt_041-01_2012-lauro_mattei.PDF)
- MAUSS, M. (1974). *Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. Sociologia e antropologia, vol II*. São Paulo: EPU/EDUSP.
- McNUTT, P. A. (1996 - 2002). *The economics of public choice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- MDA/PRONAF. (2002). *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Citado em VAZ DE MOURA, J. T. (2007) Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS): Esfera Pública de Debate entre Agricultores Familiares e o*. BRASÍLIA: MDA/SAF.
- MEAD, L. M. (1995). Public Policy: Vision, Potential, Limits. . *Policy Currents*, 1-4.
- MEADOWS, D. H., & alii., e. (1972). *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- MEADOWS, D. H., & CUNHA, J. C. (1978). *Os limites do crescimento*. Dom Quixote.
- MELO, C. O., & PARRÉ, J. L. (2007). Índice de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses: determinantes e hierarquização. *RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02,* 329-365.
- MELO, M. A. (2001). Escolha instucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. *DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol 47, nº 1*, 169-206.
- MERCER, K. (1990). Welcome to the jungle. In: J. (. Rutherford, *Identity*. Londres: Lawrence and Wishart.
- METIS GmbH & AEIDL & CEU. (2010). *Ex-post evaluation of LEADER +*. Vienna: Metis GmbH.
- MF. (Dezembro de 2000). *Orçamento Social da União*. Acesso em 27 de janeiro de 2013, disponível em Ministério da Fazenda - Secretaria de Política Econômica: <http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/estudoseconomicos/Or%C3%A7amento%20Social%20da%20Uni%C3%A3o.pdf>
- MF. (13 de março de 2007). *Ministério da Fazenda*. Acesso em 11 de setembro de 2012, disponível em Apresentação do PAC 2007-2010: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r130307.pdf>
- MILANI, C., & SOLINÍS, G. (2002). Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: C. MILANI, C. ARTURI, & G. SOLINÍS, *Democracia e Governança Mundial – Que Regulações para o Século XXI?* (pp. 266-291). Porto Alegre: Universidade/UFRGS/UNESCO.
- MIRANDA, C. L., & ADIB, A. R. (2007). Multifuncionalidade e desenvolvimento rural sustentável. *Revista Marco Social.*, 08-11.
- MONTEIRO, C. A. (2003). A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. *Estudos Avançados 17 (48)*, 7-20.

- MORAES, A. C. (2005). Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: M. d. Nacional, *Para pensar uma política de ordenamento territorial*. (pp. 43-48). Brasília: IICA.
- MOREIRA, R. J. (1998). Agricultura familiar e assentamentos rurais: competitividade, tecnologia e integração social. In: A. D. FERREIRA, & A. (. BRANDENBURG, *Para pensar outra agricultura*. Curitiba: UFPR.
- MOREIRA, R. J. (outubro de 2000). Críticas ambientalistas à Revolução Verde. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 15, pp. 39-52.
- MOREIRA, R. J. (2003). Cultura, política e o mundo rural na contemporaneidade. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 20, 113-143.
- MORMONT, M. (1990). Who is rural? or, How to be rural? Towards a Sociology of the Rural. In T. L. MARSDEN, *Rural Restructuring: global process and their responses*. London: David Fulton Publishers.
- MORONI, J. A., & CICONELLO, A. (2005). A participação social no Governo Lula: avançamos? In: Abong, *A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social*. Brasília: Abong.
- MOURA, J. T. (2007). Os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? *Organizações Rurais e Agroindustriais*, vol 9, nº 2, UFLA, Lavras., pp. 241-255.
- MOURA, J. T., & FERREIRA, D. A. (2012). Representação política e agricultura familiar no Colegiado Territorial Mato Grande/RN. *V Encontro da Rede de Estudos Rurais*. Belém - PA: Rede de Estudos Rurais.
- MOURA, J., & SILVA, M. (2008). Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Rev. Sociologia e Política*, Curitiba, v.16. , 43-54.
- MOYER, H. W., & JOSLING, T. (1990). *Agricultural policy reform: politics and process in the EC and the USA*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- MPOG/SPI. (novembro de 2008). *A dimensão territorial do PPA (Estudo)*. Acesso em 25 de maio de 2011, disponível em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=181&sec=10>
- MÜLLER, A. L. (2006). *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil : o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Porto Alegre: UFRGS.
- MULLER, P. (1985). Un schema d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique* nº 2.
- MULLER, P., & SUREL, Y. (2004). *A análise de políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT.
- MUSSO, P. (2004). A filosofia da rede. . In: A. (. Parente, *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. . Porto Alegre: Sulina.
- NAVARRO, Z. (2001). Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *ESTUDOS AVANÇADOS* 15 (43), 83-100.
- NEAD. (14 de fevereiro de 2003). Termos de Referência. *Estudos sobre iniciativas em desenvolvimento sustentável de territórios rurais no Brasil*. Brasília, DF, Brasil: Não publicado (arquivo M. Duncan).
- NERI, M. (2011). *Nova Classe Média I. Pobreza e Nova Classe Média no Brasil Rural*. Rio de Janeiro: FGV/CPS.
- NÓBREGA, M. L. (26 de fevereiro de 2011). *Mitos econômicos da esquerda*. Acesso em 22 de abril de 2013, disponível em Instituto Millenium.: <http://www.imil.org.br/artigos/ptmitos-econmicos-da-esquerda/>
- NOOIJ, A. (1997). Modern and endogenous development: civilization and empowerment. In H.de Haan and N. Long eds, *Images and realities of rural life*. Assen: Van Gorcum.

- NORTH, D. (1990-1994). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press - Cambridge.
- NORTH, D. (1998). Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. In: S. e. SAIEGH, *La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*. (pp. 97-112). Buenos Aires: Eudeba.
- NOVAES, R. C. (2004). Redes de Políticas Públicas e Gestão de Recursos Hídricos; perspectivas e contribuições teórico-metodológicas da abordagem de “policy networks”. ANPPAS.
- NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- NUNES, S. P. (2007). *O campo político da agricultura familiar e a ideia de "projeto alternativo de desenvolvimento"*. Curitiba: UFPR.
- OAKLEY, P., & CLAYTON, A. (2003). *Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”)*. Tradução de Z. Arashiro e R. Sameshima. São Paulo: Instituto Pólis.
- OCDE. (1996). *Territorial indicators of employment: Focusing on rural development*. Paris: OCDE.
- OFFE, C. (1985). New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. *Social Change*, vol. 52, n.º4, 832.
- OLIVEIRA, H. (2002). *Equipe de transição governamental. Relatório analítico*. MDA. Brasília.: N/ed.
- OLIVEIRA, H. (2002A). *MDA: Relatório de Situação. Sumário Executivo*. Brasília: Não editado.
- OLIVEIRA, H. (2006). *Notas sobre a identidade*. SDT - Brasília: MIMÉO.
- OLIVEIRA, H. (2011). *Programa Territórios da Cidadania: multiplicar a ideia, focar as ações*. Simão Dias, SE.: Brochura.
- OLIVEIRA, I. T. (2008). Imaginação geográfica, território e identidade nacional no Brasil. *Revista Urutágua*. Nº 15.
- OLIVEIRA, M. M. (1999). As circunstâncias de criação da extensão rural no Brasil. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v.16, nº 2, 97-134.
- OLIVEIRA, V. L. (2006). Liberdade e Poder em AMARTYA SEN: uma leitura crítica. *Não publicado - CPDA*.
- OLIVEIRA, V. P., BORGES Fº, E. L., & BRANCO, G. (2012). *Analisando o processo de gestão do Colegiado territorial do Agreste Meridional de Pernambuco*. Recife-PE: UFRP.
- OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- ONU. (26 de junho de 1945). *Carta das Nações Unidas*. Acesso em 13 de fevereiro de 2012, disponível em [www.oas.org](http://www.oas.org): <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/cartonu.htm>
- ONU-RIO+20. (2012). [http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui). Acesso em 06 de abril de 2012, disponível em Rio+20. Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.: [http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui)
- P.C.A. (19 de julho de 2012). Entrevista sobre o PRONAT/PTC. (M. Duncan, Entrevistador)
- PAIM, G. (1957). *Industrialização e economia natural*. Rio de Janeiro: ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros.
- PAPUDO, R. M. (2007). *Indicadores de ordenamento do território. Uma proposta metodológica para o caso português*. . Lisboa: UNIVERSIDADE DE LISBOA. FACULDADE DE LETRAS. Tese de Mestrado em Geografia.
- PARROCHIA, D. (1993). *Philosophie des réseaux*. Paris: PUF.

- PAULA, A. P. (2005). Administração Pública Brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE*, VOL. 45, Nº1, 36-49.
- PAULILLO, L. F. (2001). Rede de relações e Poder de negociação: uma análise do caso citrícola Brasileiro. *Revista gestão e produção*, v.8, n.3., 250-270.
- PEARCE, D. W., & TURNER, R. K. (1990). *Economics of natural resources and the environment*. London: Harvester Wheatsheaf.
- PEET, R. (1975). Desigualdade e pobreza: uma teoria marxista - geográfica. Tradução de Nara Cuman Motta. *Annals of the Association of American Geographers*, 65 (4), 564-575.
- PEREIRA, L. C. (18 de março de 2007). *O modelo estrutural de governança pública* (V. 18/03/2007). Acesso em 11 de novembro de 2012, disponível em Desenvolvementistas: <http://www.desenvolvementistas.com.br/desempregozero/wp-content/uploads/2007/12/modeloestruturalgovernancapublica.pdf>
- PETERS, B. G. (1986). *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- PIORE, M. J., & SABEL, C. F. (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.
- PIRES, M. J., & RAMOS, P. (2009). O Termo Modernização Conservadora: Sua Origem e Utilização no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste* Volume 40, Nº 03, 411-424.
- PLOEG, J. D. (1999). *De virtuele boer*. Assen: Van Gorcum.
- PLOEG, J. D., & alii, e. (2000). Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, Vol 40, Number 4, 391-408.
- POCHMANN, M. (2004). *A Exclusão Social no Brasil e no Mundo*. Acesso em 15 de abril de 2012, disponível em Rede social de justiça e direitos humanos: <http://www.social.org.br/relatorio2004/relatorio016.htm>
- PORTER, M. E. (1989). *A Vantagem Competitiva das nações*. Rio Janeiro: Campus.
- PORTES, A. (2000). Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 33, 133-158.
- PREBISCH, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PREBISCH, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, Vol. 26, No. 103., 479-502.
- PUTNAM, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- R.P.L. (4 de junho de 2012). Entrevista sobre o PRONAT/PTC. (M. Duncan, Entrevistador)
- RAFFESTIN, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Trad. de Maria Cecília França. São Paulo: Ática.
- RANGEL, I. (1961). *Questão agrária brasileira*. Brasília: Conselho de Desenvolvimento - Presidência da República.
- RATTNER, H. (1999). Sustentabilidade – uma visão humanista. *Ambiente & Sociedade - Ano II - Nº 5*, 233-240.
- RAUMBAUD, P. (1969). *Société rurale et urbanisation*. Paris: Seuil.
- REDE TERRA. (2006). *A Armadilha do Crédito Fundiário do Banco Mundial*. Acesso em 2011 de maio de 15, disponível em Rede Social de Justiça e Direitos Humanos: [www.social.org.br/cartilhas/Cartilha%20Rede%20Social.pdf](http://www.social.org.br/cartilhas/Cartilha%20Rede%20Social.pdf)
- RESTREPO, G. (2011). *Aproximación cultural al concepto de Territorio*. Acesso em 18 de agosto de 2011, disponível em Biblioteca virtual del Banco de la República.: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/geografia/aprox.htm>
- RHODES, R. A., & MARSH, D. (1992). Policy networks in British policies: a critique of existing approaches. In D. MARSH, & R. (. RHODES, *Policy Networks in Britsch Government*. Oxford: Clarendon Press.

- RICCI, R. (2009). *A trajetória dos movimentos sociais no campo: história, teoria social e práticas de governos*. Acesso em 4 de maio de 2011, disponível em Espaço Acadêmico: [www.espacoacademico.com.br/arquivo/ricci.htm](http://www.espacoacademico.com.br/arquivo/ricci.htm)
- RIMISP. (2011). *Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2011*. . Santiago do Chile: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- ROMANO, J. O. (1999). Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: F. C. SILVA, R. SANTOS, & L. .. COSTA, *Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro: Campus.
- ROMANO, J. O. (2003). Empoderamento e poder no enfrentamento da pobreza. In: J. O. (orgs.), *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. (pp. 09-20). Rio de Janeiro:: ActionAid.
- ROMANO, J. O. (2009). *Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro-Seropédica: Mauad-EDUR.
- ROMANO, J. O., & alii. (2007). *Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local*. São Paulo: Expressão Popular.
- ROMANO, J. O., & DELGADO, N. G. (2002). Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais. In: R. MOREIRA, & L. COSTA., *Mundo rural e cultura*. Rio de Janeiro: Mauad.
- ROUSSEAU, J. J. (1989). *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Brasília / São Paulo: Editora Universidade de Brasília / Editora Ática.
- ROVER, O. J. (2011). Obstáculos e exigências para a governança regional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 7, n. 1, 130-152.
- SACHS, I. (2000). Sociedade, Cultura e Meio Ambiente (Transcrição de Palestra). *Mundo & Vida vol. 2 (1)*, 7-13.
- SACHS, I. (jul./dez. de 2004). Desenvolvimento sustentável – desafio do século XXI (Resenha do livro de José Eli da Veiga Rio de Janeiro, Garamond, 2005, 200p.). *Ambiente & Sociedade – Vol. VII n.º 2*.
- SACHS, I., & LAGES, V. (2001). Capital social e desenvolvimento: novidade para quem? *CONFERENCIA REGIONAL SOBRE CAPITAL SOCIAL Y POBREZA*. Santiago de Chile: CEPAL y Universidad del Estado de Michigan.
- SACHS, W. (1999). The archaeology of the development idea. In: W. Sachs, *Planet dialectics: explorations in environment & development*. London: Zed Book.
- SACK, R. D. (1996). *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SADER, E. (1988). Quando novos personagens entram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SÁNCHEZ, F. L. (01 de 08 de 2004). Desafios da participação cidadã nos processos de inovação democrática. (Trad. Ana van Eersel). *Democracia Viva n.º 23.*, pp. 28-37.
- SANTOS, B. S. (1997). Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, no.39 São Paulo, pp. 105-201.
- SANTOS, B. S. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, 26, 4, 461-510.
- SANTOS, M. (1985). *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel.
- SANTOS, M. (1996). *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo: HUCITEC.
- SANTOS, M. (2000). *Por uma outra globalização - do pensamento único à consciência universal*. São Pauto: Record.
- SANTOS, M. (2002). *A Natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: EDUSP.
- SANTOS, M. (2007). *Economia espacial: críticas e alternativas*. Coleção Milton Santos, v. 3.: Editora da USP.

- SANTOS, M. J. (2001). Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável. *ESTUDOS AVANÇADOS* 15 (43), 225-238.
- SANTOS, M., & alii, e. (2003). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record.
- SANTOS-GAREIS, M. G. (2004). Homens livres pobres e discriminação social no Nordeste. *Espaço Acadêmico*. N 32.
- SAQUET, M. A. (2007). *Abordagens e Concepções de Território*. São Paulo: Expressão Popular.
- SARACENO, E. (1999). Criar empregos em meio rural - O caminho Leader para o emprego. *Leader News*.
- SARACENO, E. (2000). Why the European Union needs a rural development policy. *Taller sobre Experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparativo*. Madrid: Leader Europe.
- SAYAGO, D. (2002). Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. *Cadernos IPPU/UFRJ*. Ano XVI, No. 1.
- SCHERER-WARREN, I. (2008). Redes de movimentos sociais na América Latina: Caminhos para uma política emancipatória? *Caderno CRH (UFBA) N° 21, Nro. 54*, p. <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=591&locale=es>.
- SCHLAGER, E., & SABATIER, P. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 209-233.
- SCHNEIDER, S. (1994). O Desenvolvimento Agrícola e as Transformações da Estrutura Agrária nos Países Desenvolvidos: a pluriatividade. *REVISTA REFORMA AGRARIA, ABRA, Campinas*, v. 24, n. 03, 106-132.
- SCHNEIDER, S. (2008). A Economia política dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil. *XLVI Congresso da SOBER*. Rio Branco. AC: SOBER.
- SCHNEIDER, S. (2009). Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: F. VELÁSQUEZ LOZANO, & J. G. MEDINA, *Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI*. 1 ed. v. 1 (pp. 67-108). Bogotá/Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- SCHNEIDER, S. (2010). Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, vol 30, n° 3 (119), 511-531.
- SCHNEIDER, V. (2002). Regulatory Governance and the Modern Organizational State: The Place of Regulation in Contemporary State Theory. *The Politics of Regulation*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- SCHNEIDER, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. (Trad. Hermílio Santos). *Civitas Porto Alegre* v. 5 n. 1, 29-58.
- SCHNEIDER, V., & BAUER, J. M. (14 de abril de 2007). Governance: Prospects of Complexity Theory in Revisiting System Theory. *Quello Center Working Paper. Political Science Association Panel*.
- SDT. (2005 b). *Documento Institucional n° 2 - Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília: MDA/SDT.
- SDT. (2005 c). *Documento Institucional n° 3 - Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais*. Brasília: MDA SDT.
- SDT. (2005). Orientações gerais para constituição e gestão das institucionalidades territoriais. Brasília: SDT/Gerência de Órgãos Colegiados (MIMEO).
- SDT. (2005a). *Documento Institucional n° 1 - Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília: SDT.
- SDT. (maio de 2006). *Documento de Apoio n° 3: Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais - Guia para o controle social*. Brasília: SDT.

- SDT. (2006). *I Salão dos Territórios Rurais (Documento síntese)*. Autores Lauro Mattei e Marcelo Miná Dias. Brasília: MDA/SDT.
- SDT. (2007). *Relatório do II Encontro Nacional dos Colegiados Territoriais*. Salvador - BA: SDT.
- SEN, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SENADO FEDERAL. (2010). *PL 258/2010*. Acesso em 11 de setembro de 2012, disponível em Senado Federal: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=98193](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98193)
- SEPÚLVEDA, S. (2001). *Desarrollo Sostenible Microregional: metodos para planificación local*. San José: IICA - UNA - CDT.
- SEPÚLVEDA, S., & al., e. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San Jose, Costa Rica: IICA.
- SEPÚLVEDA, S., & DUNCAN, M. (2008). *Gestión de Territorios Rurales en Brasil*. San Jose, Costa Rica: IICA.
- SEPÚLVEDA, S., & PLAZA, O. (1993). *Desarrollo microrregional: Una alternativa hacia la equidad*. San José: IICA.
- SHIKI, S. (SHIKI, Shigeo. Goiânia: de 2003.). Desenvolvimento rural sustentável no domínio dos cerrados. *Candeia*. Ano 4, n.5, 07-17.
- SILVA, J. (1993). A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira. *São Paulo em Perspectiva* 7-3, 2-10.
- SILVA, J. G. (1981). *A modernização dolorosa. Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- SILVA, J. G. (1997). O Novo Rural Brasileiro. *Nova economia* 7(1), 43-81.
- SILVA, J. G. (2002). Velhos e novos mitos do rural brasileiro: implicações para as políticas públicas. In: A. C. CASTRO, *Desenvolvimento em Debate: painéis do desenvolvimento brasileiro II* (pp. 411-435). Rio de Janeiro: Mauad.
- SIMON, H. A. (1973). The Organization of Complex Systems. In: H. H. (ed.), *Hierarchy Theory. The Challenge of Complex Systems*. (pp. 3-27.). New York: George Bruzillet.
- SKOCPOL, T. (1979). *States and Social Revolutions*. New York:: Cambridge University Press.
- SKOCPOL, T. (1985). Bringing the State Back in: strategies of anylisis in current research. In: P. EVANS, & D. e. RUESSCHMEYER, *Bringing the State Back* (pp. 3-43.). Cambridge: Harvard University Press.
- SOUZA, C. (1998). Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. *DADOS - IUPERJ - vol. 41 n. 3*.
- SOUZA, C. (2003). Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. *Cadernos CRH*, 11-24.
- SOUZA, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas públicas universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 27-41.
- SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista "Sociologias"*. Porto Alegre, ano 8, n° 16, 20-45.
- SOUZA, M. J. (2001). O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In: I. E. CASTRO, P. C. GOMES, & R. L. CORRÊA, *Geografia: conceitos e temas*. (pp. p.77-116). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- SOUZA, P. M., & LIMA, J. E. (out./dez. de 2003). Intensidade e Dinâmica da Modernização Agrícola no Brasil e nas Unidades da Federação. *Revista Brasileira de Economia*, pp. 795-824.
- STROM, K., & MÜLLER, W. (1999). Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies. *Workshop 13 'Designing Institutions'*. Mannheim: ECPR.

- SUBIRATS, J., & GOMÀ, R. (1998). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. In: R. e. GOMÀ, *Políticas públicas en Espana – contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. (pp. 21-36). Barcelona: Editorial Ariel.
- TAPIA, J. R., & GOMES, E. R. (2008). Aprendizagem Organizacional - Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 20, n. 1, 239-264.
- TAVARES, M. (21 de setembro de 2001). *O Subdesenvolvimento da Periferia Latino-Americana: o caso do Brasil no começo do Sec. XXI*. Acesso em 16 de outubro de 2012, disponível em Colégio Ômega: [http://www.colegiomega.com.br/leitura/arquivos/rodrigo/periferia\\_latino.pdf](http://www.colegiomega.com.br/leitura/arquivos/rodrigo/periferia_latino.pdf)
- TEIXEIRA, T. R. (2010). O conceito de território como categoria de análise. *XVI Encontro Nacional dos Geógrafos*. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros.
- THOREAU, H. D. (1848). *A Desobediência civil*. Acesso em 26 de maio de 2011, disponível em Domínio Público: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=2249](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2249)
- TIZON, P. (1995). Le territoire au quotidien. In: G. DI MEO, *Les territoires du quotidien*. (pp. 17-34). Paris: L'harmattan.
- TOURAINÉ, A. (1984). *Le Retour de Vacteur*. Paris: Fayard.
- TUAN, Y.-F. (1983). *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. Trad. de Livia de Oliveira (1930). São Paulo: Difel.
- UFRGS. (2007). *Elaboração da proposta do Índice de condições de vida para aplicação nos territórios rurais (ICV-TERRITÓRIOS RURAIS)*. Porto Alegre: N/Publ.
- UNCED. (1972). *Our Common Future*. Estocolmo: UNITED NATIONS.
- VAN BROEKHUIZEN, R. (1997). *Renewing the countryside: an atlas with two hundred examples from dutch rural society*. Doetinchem: Misset.
- VEIGA, J. E. (1993). A insustentável utopia do desenvolvimento. In: L. Lavinas, & e. alii, *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*. São Paulo: Hucitec & ANPUR.
- VEIGA, J. E. (1997). Perspectivas nacionais do desenvolvimento rural. In: S. Shiki, J. G. Silva, & A. C. Ortega, *Agricultura, Meio Ambiente e Sustentabilidade do Cerrado Brasileiro* (pp. 101-118). Uberlândia: UFU/CNPq/FAPEMIG.
- VEIGA, J. E. (1998). Desenvolvimento rural: o Brasil precisa de um projeto. *Anais do 36º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. (pp. 153-186). Poços de Caldas, MG: SOBER.
- VEIGA, J. E. (1998). O Brasil rural precisa de um projeto. *Anais do 36º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Vol. 1*. (pp. 153-186). Poços de Caldas, MG: SOBER.
- VEIGA, J. E. (1999). A Face Territorial do Desenvolvimento. *Anais do 27o. Encontro Nacional de Economia*. (pp. 1301-1318). Belém: ANPEC.
- VEIGA, J. E. (2000). Pobreza Rural, Distribuição da Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira. In: E. TEOFILO, *Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico*. (pp. 173-200). Brasília: MDA - CNDRS - NEAD.
- VEIGA, J. E. (2001 A). Desenvolvimento territorial no Brasil: do entulho varguista ao zoneamento econômico-ecológico. *ANPEC*.
- VEIGA, J. E. (2001). A encruzilhada estratégica do Brasil rural. In: E. P. Correa, & J. M. Sumpsi., *Políticas, Instrumentos y Experiencias de Desarrollo Rural em América Latina y Europa*. Madrid: Ministério de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- VEIGA, J. E. (2001 B). *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: MDA-NEAD.



- VEIGA, J. E. (2002 A). Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural. In: A. C. CASTRO, *Desenvolvimento em Debate: painéis do desenvolvimento brasileiro II* (pp. 383-410). Rio de Janeiro: BNDES.
- VEIGA, J. E. (2002). *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas - SP: Autores Associados.
- VEIGA, J. E. (2002). Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural. In: A. C. CASTRO, *Desenvolvimento em Debate: painéis do desenvolvimento brasileiro II* (pp. 383-410). Rio de Janeiro: BNDES.
- VEIGA, J. E. (2004 A). A dimensão rural do Brasil. *FEA - USP. Seminários Acadêmicos*.
- VEIGA, J. E. (2004). A atualidade da contradição urbano-rural. In: SEI/BAHIA, *Análise Territorial da Bahia Rural. Série Estudos e Pesquisas nº 71*. Salvador. Bahia: SEP.
- VEIGA, J. E. (maio de 2004). Destinos da ruralidade no processo de globalização. *Estudos Avançados*, pp. 51-67.
- VEIGA, J. E. (2006 A). Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. *São Paulo em Perspectiva, Fundação Seade*, v. 20, n. 3, 83-94.
- VEIGA, J. E. (2006). Nascimento de outra ruralidade. *Estudos Avançados* 20 (57), 333-353.
- VIEIRA, L. (2008). *Cidadania e Sociedade Civil no Espaço Público Democrático*. Acesso em 16 de maio de 2011, disponível em Empreende: <http://empreende.org.br/artigo.html>
- VILAÇA, H. (1993). Território e identidades na problemática dos movimentos sociais: algumas propostas de pesquisa. *Dinâmicas culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local. Encontro da Associação Portuguesa de Sociologia*. Vila do Conde - Portugal: APS.
- VISÚ, G. C. (2010). Políticas públicas como estímulo ao desenvolvimento: uma análise do Programa Territórios da Cidadania. <http://www.webartigos.com/>.
- W.J.V.D. (1 de maio de 2012). Entrevista sobre PRONAT/PTC. (M. Duncan, Entrevistador)
- WALL, S. (1992-2006). *A identidade cultural na pós-modernidade. Trad.: Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro*. Rio de Janeiro: DP&A Editora.
- WAMPLER, B. (2006). *Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações de resultados*. Acesso em 10 de 05 de 2011, disponível em Biblioteca orçamento participativo.: [www.democraciaparticipativa.org/pg\\_biblioteca.html](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_biblioteca.html)
- WANDERLEY, M. N. (2000). A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 15, 87-145.
- WANDERLEY, M. N. (2009). O mundo rural no Brasil: acesso a bens e serviços e processos de integração. *XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA*. Rio de Janeiro: SBS.
- WATERBURY, J. (1977). An attempt to put patrons and clients in their place. In E. e. GELLNER, *Patrons and clients in mediterranean societies*. London: Duckworth.
- WEIGAND JR, R., & al., e. (2003). *Experiências brasileiras de desenvolvimento territorial rural sustentável*. Brasília: MDA - CONDRAF - IICA.
- WEINGROD, A. (1977). Patrons, patronage and parties. In S. SCHMIDT, & e. a. (eds.), *Friends, followers and factions*. Berkeley: University of California Press.
- ZUMBANO, C. W. (28 de agosto de 2008). *Conselhos Gestores e Desempenho da Gestão nos Municípios: Potencialidades e Limites*. Acesso em 24 de maio de 2011, disponível em Fundação Joaquim Nabuco: [www.fundaj.gov.br/tpd/149.html](http://www.fundaj.gov.br/tpd/149.html)

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Entrevistados durante a pesquisa que originou esta tese.

Dados resumidos: (Iniciais, data da entrevista, formação e atuação profissional).

Todos atuaram no MDA/SDT em algum período entre 2003 e 2009 em funções técnicas e/ou diretivas no PRONAT e/ou Programa Territórios da Cidadania.

C.D.O – 31/05/2012: Engenheiro Agrônomo, M.Sc., atuante em ONG na região Norte.

M.E.V – 17/06/12: Médico Veterinário, Dr., atuante em organismo internacional na região Centro-Oeste.

E.B – 21/06/2012: Engenheiro Agrônomo, B.Sc., atuante na extensão rural na região Sul.

R.P.L – 04/04/2012: Engenheiro Agrônomo, M.Sc., atuante na extensão rural na região Centro-Oeste.

M.M.C – 06/06/2012: Engenheiro Agrônomo, M.Sc., atuante na extensão rural na região Sudeste.

M.V.C.F e M.V.C. – 23/05/2012: Engenheiro Agrônomo, B.Sc., atuante em ONG na região Nordeste.

W.J.V.D – 01/05/2012: Engenheiro Agrônomo, B.Sc., atuante em ONG na região Nordeste.

P.C.A. – 19/07/2012: Engenheiro Agrônomo, Dr., atuante em ONG nas regiões Nordeste e Sul.

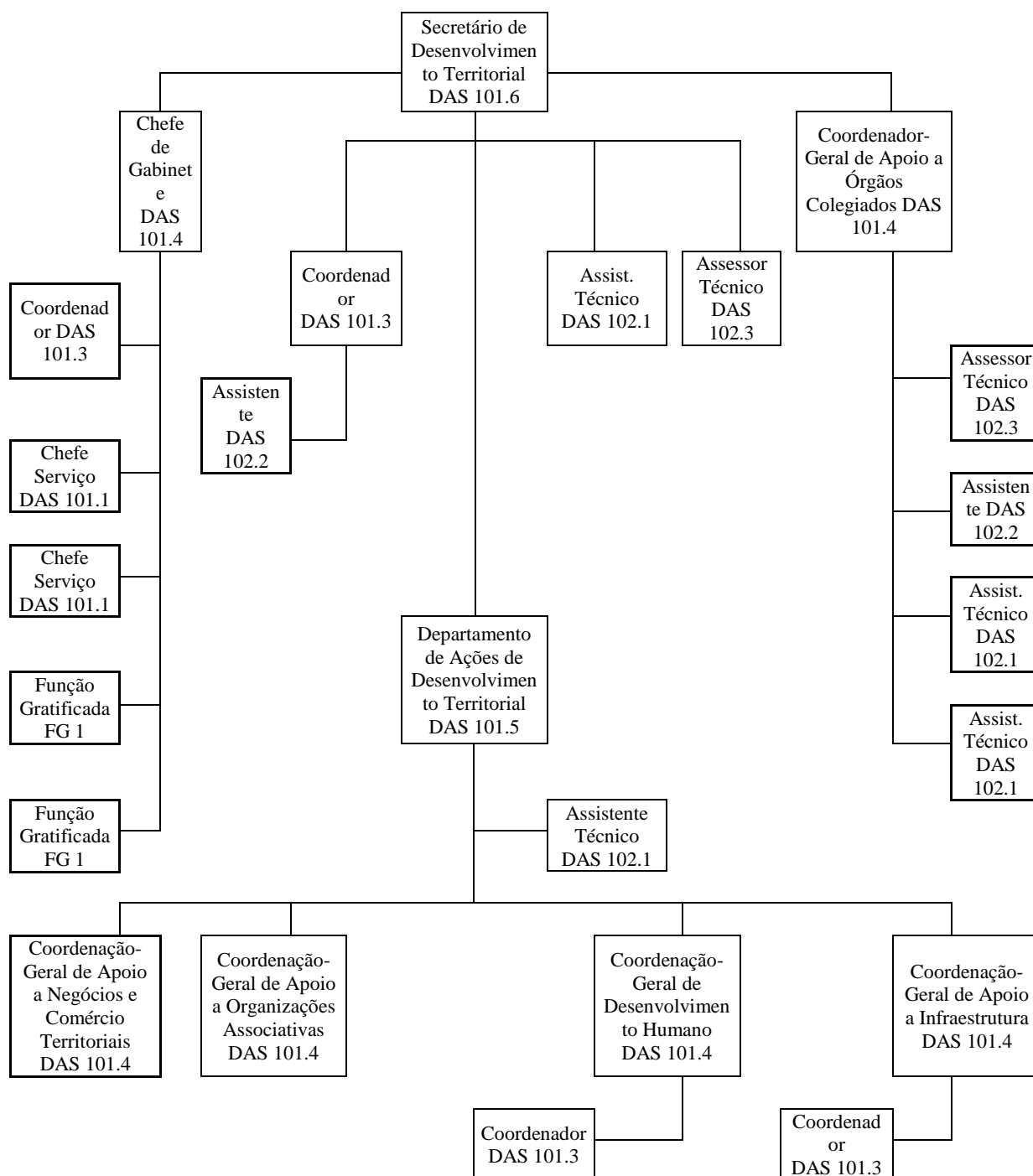
D.O.A. – 01/05/2001: Técnico NM, atuante em ONG na região Nordeste.

V.H.G. – 06/07/2012: Engenheiro Agrônomo, B.Sc. atuante em organismo internacional nas regiões Norte e Centro-Oeste.

K.F.A. – 02/06/2012: Analista de Sistemas, atuante em organismo internacional na região Centro-Oeste.

J.H.O. – 26 e 30/06/2012: Bacharel em Cooperativismo, atuante em ONG na região Nordeste.

## II Primeiro Organograma da SDT (2003-2004)



III Cópia de tela da pesquisa “desenvolvimento territórios rurais” no Google Acadêmico (acesso 17/02/2013)

The screenshot shows a Google Scholar search interface. The search bar contains the text "desenvolvimento territórios rurais". Below the search bar, it indicates "Acadêmico" and "Aproximadamente 15.200 resultados (0,03 s)". On the right, there is a button for "Minhas citações" with a red notification badge showing the number "33".

On the left side, there are several filter options:
 

- A qualquer momento**: Includes filters for "Desde 2013", "Desde 2012", and "Desde 2009".
- Período específico...**: A range from "2003" to "2012" is shown.
- Classificar por relevância**: A button labeled "Pesquisar" is present.
- Classificar por data**: A filter option.
- Pesquisar na Web**: Includes "Pesquisar páginas em Português".
- At the bottom, there are checkboxes for "Incluir patentes" and "Incluir citações".

The search results are listed on the right:
 

- Result 1:** "A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas" by S Schneider, published in Sociologias, 2004. It is available as a PDF on sciELO.br. The abstract mentions fundamental elements of rural development and family agriculture diversification. It has 101 citations.
- Result 2:** "Avaliação de desenvolvimento territorial em quatro territórios rurais no Brasil" by PD Waquil, S Schneider, EE Filippi, MA Conterato, published in Revista online.unisc.br, 2010. It is available as a PDF on unisc.br. The abstract describes a multidisciplinary project on territorial development. It has 14 citations.
- Result 3:** "Entrando nos territórios do Território" by BM Fernandes, published in Edmison, Campesinato e territórios em disputa, São Paulo, 2008. It is available as a PDF on unesp.br. The abstract mentions the Atlas dos Territórios Rurais. It has 54 citations.
- Result 4:** "A pluriatividade eo desenvolvimento rural brasileiro" by S Schneider, published in Cadernos do CEAM, Brasília, 2005. It is available as a PDF on ihmc.us.