

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)
Representação do IICA no Brasil

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil

VOLUME 14

Organizadores da Série
Carlos Miranda e Breno Tiburcio

Coordenação
Sérgio Leite e Nelson Delgado

Brasília - Agosto/2011

© Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). 2011

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no *Website* institucional <http://www.iica.int>

Coordenação editorial: Carlos Miranda

Copidesque: G3 Comunicação

Diagramação: Plano Mídia Comunicação

Layoute da capa: Plano Mídia Comunicação

Foto da capa: Mário Salimon / Arquivo IICA

Impressão: Cidade Gráfica e Editora LTDA.

Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil / Sérgio Pereira Leite ... [et. al] (autores); Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011.(Série desenvolvimento rural sustentável; v.14)

236 p., 15 x 23 cm

ISBN 13: 978-92-9248-350-0

1. Desenvolvimento rural 2. Participação social 3. Políticas 4. Brasil I. Pereira Leite, Sérgio II. IICA III. Título

AGRIS

DEWEY

E50

338.18981

APRESENTAÇÃO

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA apresenta o Volume 14 da Série Desenvolvimento Rural Sustentável. A obra integra também o conjunto de ações realizadas pelo Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável - Fórum DRS, promovido pelo Instituto.

O livro "Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil" tem origem no acordo de cooperação celebrado em junho de 2008 entre o IICA/Fórum-DRS e o OPPA - Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura do CPDA/UFRRJ, com o objetivo de elaborar proposições para apoiar o CONDRAF e o MDA/SDT na formulação de uma nova geração de políticas públicas de desenvolvimento territorial, particularmente em áreas rurais.

Nesse marco, foram realizados estudos relacionados ao tema, a partir de cinco eixos temáticos: (i) análise comparativa de políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e em outros países; (ii) modelos e gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural e suas relações com as novas institucionalidades de governança territorial; (iii) modelos de instrumentos de gestão social dos territórios; (iv) marco jurídico-normativo para o desenvolvimento territorial; e (v) sistemas de financiamento para projetos estratégicos territoriais de natureza multisectorial.

Cada uma dessas linhas de estudo gerou relatórios temáticos específicos, que procuram dar respostas ao seguinte desafio: os instrumentos de políticas públicas de desenvolvimento rural tradicionais são suficientes e apropriados aos requerimentos para promover a sustentabilidade das estratégias de territorialização?

Nessa perspectiva, o livro, em seus seis capítulos, correspondentes aos eixos temáticos antes mencionados, tem por propósito final fornecer subsídios técnicos e institucionais para a concepção de novos instrumentos de políticas de desenvolvimento rural que viabilizem:

- incorporação do conceito de território de identidade nas políticas públicas;
- articulação das políticas setoriais com participação social nos espaços territoriais; construção de um marco jurídico para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando, entre outras, questões como a descentralização, participação e o empoderamento dos atores sociais e a gestão compartilhada das políticas públicas;
- fortalecimento da capacidade de gestão social no âmbito dos territórios rurais;
- desenvolvimento de sistemas de financiamento para projetos estratégicos, fruto do processo de planejamento participativo e da gestão social dos territórios.

Carlos Miranda e Breno Tiburcio
Organizadores da Série DRS



PREFÁCIO

Durante muitos anos prevaleceu na América Latina uma visão dicotômica e linear da agricultura, onde o rural era quase sinônimo de atraso e pobreza, e as políticas públicas tinham um claro viés setorial de corte produtivista. O fracasso claro e rotundo dessas políticas, que se traduziu em mais exclusão social, foi potencializado pela necessidade de desenhar estratégias locais frente à realidade incontestável dos enfoques de globalização econômica.

Esse foi em boa medida o gérmen das políticas de Desenvolvimento Rural, com Enfoque Territorial, onde países como o Brasil assumiram uma clara liderança, destacando-se pelo caráter inovador das estratégias seguidas nos últimos dez anos, iniciativas que procuravam valorizar os territórios que passaram a ser foco das estratégias de desenvolvimento, e seus atores sociais, os novos protagonistas da elaboração e implementação das políticas públicas.

O IICA, como um todo e especialmente a Representação no Brasil (RIB), vêm acompanhado desse profundo processo de transformação, alimentando o debate e propondo ações para o melhoramento dessa nova institucionalidade em favor dos territórios rurais. Entre os mecanismos usados pela RIB, destaca-se o Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS), como uma instância de intercâmbio, articulação e difusão de conhecimentos e experiências em desenvolvimento rural, assim como de cooperação para propor novas soluções. O Fórum é, ao mesmo tempo, um instrumento de gestão do conhecimento e ponto de convergência de instituições públicas e privadas, ONGs e Universidades e Institutos de Pesquisa.

Para os propósitos desta nova publicação, foi fundamental a parceria desenvolvida entre o Fórum DRS, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial e o Observatório de Políticas Públicas para Agricultura, que contou com a participação ativa do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural de Rio de Janeiro.

A experiência seguida pelo Brasil na área de Desenvolvimento Territorial, com seus êxitos e desafios, merece ser sistematizada e analisada no sentido da construção de novos instrumentos de políticas públicas, que contribuam efetivamente para dar continuidade aos processos de transformação social, seguida até o momento pelos territórios rurais.

Manuel Rodolfo Otero
Representante do IICA no Brasil



RESUMO

O livro "Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil" é o 14 Volume da série Desenvolvimento Rural Sustentável, editada e publicada pelo IICA/Fórum DRS. A obra está organizada em seis capítulos, além de uma introdução. No primeiro são abordados os subsídios metodológicos que possibilitam uma aproximação ao tratamento do desenvolvimento territorial rural. O tema do segundo capítulo é a articulação de políticas brasileiras que tem enfoque territorial, analisadas com base em uma metodologia que considera as ideias, os interesses e instituições responsáveis por cada iniciativa. A gestão social das políticas públicas de desenvolvimento territorial e as novas institucionalidades criadas pelas políticas são temas do terceiro capítulo. O quarto e o quinto capítulos abordam o tema do financiamento, tanto das políticas públicas para o desenvolvimento territorial, como para os projetos estratégicos multisetoriais orientados para incidir nesses espaços. Por fim, o sexto capítulo expõe uma análise do marco legal vigente e suas relações com a política de desenvolvimento territorial.

Palavras chaves: políticas territoriais, atores sociais e institucionalidades.

RESUMEN

El libro "Políticas Públicas, Actores Sociales y Desarrollo Territorial en Brasil" es el 14º tomo de la serie Desarrollo Rural Sostenible, editada y publicada por el IICA/Foro DRS. La obra está organizada en seis capítulos además de una introducción. El primer capítulo aborda una metodología de apoyo que permitirá una aproximación para tratar el desarrollo territorial rural. El segundo capítulo se refiere a la articulación de políticas brasileñas con enfoque territorial, analizadas con base en una metodología que considera ideas, intereses e instituciones responsables por cada iniciativa. El tercer capítulo trata sobre la gestión social de políticas públicas de desarrollo territorial y las nuevas institucionalidades creadas por dichas políticas. El cuarto y quinto capítulo abordan el tema del financiamiento, tanto de las políticas públicas para el desarrollo territorial, como para los proyectos estratégicos multisectoriales orientados para incidir en estos espacios. Por último, el sexto capítulo expone un análisis del marco jurídico vigente y sus relaciones con la política de desarrollo territorial.

Palabras clave: políticas territoriales, actores sociales e institucionalidades.

ABSTRACT

"Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil" is the 14th title in a publication series on Sustainable Rural Development, compiled and released by IICA's SRD Forum. The book comprises six chapters and an introduction. Chapter one presents the methodology of rural territorial development. The second chapter reviews territorial policies in Brazil, from the point of view of the ideas, interests and institutions involved in each initiative. Chapter three addresses the social management of territorial development policies and the new institution framework brought about by them. The two following chapters deal with the issue of funding, both of territorial development policies and of strategic, multi-sector projects envisioned. Finally, chapter six features an analysis of the current legal framework and of how it relates to territorial development policies.

Keywords: territorial policies, social actors and institutional framework.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....

13

(Leonilde Servolo de Medeiros e Marcelo Miná Dias)

CAPÍTULO 1 - SUBSÍDIOS METODOLÓGICOS AO ESTUDO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

RURAL.....35

(Philippe Bonnal, Nelson Giordano Delgado e Ademir Antonio Cazella)

1.1 Utilizações do conceito de território para a ação pública.....36

1.2 Os desafios da sustentabilidade na abordagem do desenvolvimento territorial rural:
significado, alcances e

limitações.....41 1.3 Análise de políticas

públicas: conceitos e abordagens.....46

1.4 Dinâmica do desenvolvimento territorial rural: esferas sociais, institucionalidades e
protagonismo social

.....57

CAPÍTULO 2 - O PROCESSO CONTEMPORÂNEO DE TERRITORIALIZAÇÃO DE

POLÍTICAS E AÇÕES PÚBLICAS NO MEIO RURAL BRASILEIRO.....61

(Philippe Bonnal e Karina Kato)

2.1 O processo histórico de reforma das políticas públicas no meio rural brasileiro.....62

2.2 Marco metodológico: uma análise comparativa em políticas públicas

2.3 As políticas públicas
selecionadas.....68

2.4 Algumas questões transversais: a articulação de atores sociais e políticas públicas, a
gestão social, o marco jurídico e os mecanismos financiamento82

CAPÍTULO 3 - GESTÃO SOCIAL E NOVAS INSTITUCIONALIDADES NO ÂMBITO

DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

.....89

(Nelson Giordano Delgado e Sérgio Pereira Leite)

3.1 A experiência recente de desenvolvimento territorial rural no Brasil: breve resgate....90

3.2 Capacidade governativa, gestão social dos territórios e arranjos institucionais: entre
normas e práticas

sociais.....99

3.3 Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas
institucionalidades territoriais. Análise comparada dos Territórios da Cidadania
investigados.....1

07

3.3.1 As novas institucionalidades territoriais.....	108
3.3.2 Atores e protagonismo social nos territórios investigados	119

CAPÍTULO 4 - SISTEMAS TERRITORIAIS DE FINANCIAMENTO: CONCEPÇÃO DE PROJETOS INCLUSIVOS

.....131
(Ademir Antonio Cazella e Fábio Luiz Búrigo)

4.1 O perfil do Sistema Financeiro Nacional e sua relação com as micro-finâncias no meio rural.....	
---	--

132 4.2 Lições internacionais sobre o financiamento rural.....	139
132 4.3 Iniciativas financeiras de apoio às microfinâncias e ao desenvolvimento territorial.....	144
144 4.3.2 Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil.....	148
148 4.3.3 O cooperativismo de crédito solidário	153

CAPÍTULO 5 - O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DO PRONATE E DO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA.....

169

(Sérgio Pereira Leite e Valdemar João Wesz Junior)

5.1 O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.....	170
5.1.1 Linhas de ação do Pronat e a distribuição dos recursos.....	171
5.1.2 Execução financeiro-orçamentária do Pronat.....	173
5.2 O Programa Territórios da Cidadania	
.....178 5.2.1 Linhas de ação do PTC e a distribuição dos recursos.....	178
.....178 5.2.2 Execução financeiro-orçamentária do PTC	186

CAPÍTULO 6 - MARCO JURÍDICO-NORMATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL COM ENFOQUE TERRITORIAL.....

197

(Leonilde Servolo de Medeiros e Marcelo Miná Dias)

6.1 O lugar do marco jurídico e sua importância para uma política de desenvolvimento territorial	200
.....6.2 A normatização da política de desenvolvimento territorial	203
.....6.3 Participação social e desenvolvimento territorial	209
.....6.4 Desenvolvimento territorial e tradição municipalista.....	212
6.5 A concepção de "rural" e o lugar da "agricultura familiar": limites para a operacionalização da política.....	216
6.6 Desenvolvimento territorial e legislação agrária.....	220

ANEXO - ESTUDOS E RELATÓRIOS ELABORADOS PELO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA - OPPA/CPDA/UFRRJ, PARA O INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA -

IICA.....
231

SOBRE OS
AUTORES.....
234

INTRODUÇÃO

Leonilde Servolo de Medeiros
OPPA/CPDA/UFRRJ

Marcelo Miná Dias
OPPA/UFV

O tema do desenvolvimento rural conceituado a partir da perspectiva ou enfoque territorial é relativamente recente no debate acadêmico e aparece tendo como fundamento teórico a noção de "territorialização do desenvolvimento", que busca compreender o papel das especificidades locais frente às estratégias de globalização econômica (KLINK, 2001). Na Europa, a partir dos anos 1970, o enfoque territorial como abordagem para análise de políticas públicas ganhou força ao longo de sucessivas reformulações da Política Agrícola Comum (PAC), pelo interesse que esse processo despertou ao modificar a agenda política do desenvolvimento rural, introduzindo a necessidade de superar o "enfoque setorial" até então predominante.

A valorização dos territórios, ou da "localização do desenvolvimento", chama-nos a atenção para alguns aspectos teóricos relacionados a distintas perspectivas que renovam os fundamentos da promoção do desenvolvimento por meio de políticas públicas. Dentre estes, identificamos a revalorização da dimensão espacial da economia (VEIGA, 2003) e a afirmação da "governança territorial" como meio para tomar atores locais agentes dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas (DALLABRIDA & BECKER, 2003).

O enfoque territorial do desenvolvimento rural na Europa, como tem apontado a literatura, nasceu intimamente ligado à situação de regiões que necessitavam apoio especial do Estado, seja por sua situação geográfica específica (clima, solos ou topografia desfavoráveis) ou por representarem locais de elevado valor quanto ao patrimônio natural e cultural (PECQUEUR, 1996). Sintetizando os argumentos, pode-se afirmar que a concepção fundante das políticas europeias é a ideia de que a agricultura não é mais o motor responsável pelo desenvolvimento das áreas rurais e que é necessário reconhecer e estimular sua multifuncionalidade, apostando em alternativas produtivas, inclusive as relacionadas à valorização da paisagem e ao turismo rural (SARACENO, 1994). O fundamento conceitual deste enfoque é a de valorização de espaços onde as tradições (produtivas, inclusive) são dimensões a serem respeitadas, cultivadas e constituídas como elementos positivos, agregando-se à valorização da paisagem e da natureza. As intervenções políticas são elaboradas tendo como referência a construção de um tipo de "ruralidade" que se afirma positivamente e não se submete à tendência histórica e dominante de igualar desenvolvimento à urbanização (VEIGA, 2003).

De acordo com Saraceno (2007), na União Europeia, a partir dos anos 1990, começou a ser posta em prática uma política de desenvolvimento com enfoque territorial e setorial, submetidos, no entanto, a níveis distintos da administração pública. Mais recentemente, estas políticas tenderam a integrar-se e a incluir, de maneira mais significativa, uma dimensão ambiental. É o caso do programa Leader (Ligaçāo entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), criado nos anos 1990, que incorpora o enfoque local, descentralizado e integral de desenvolvimento, valorizando as ações da sociedade civil (FAVARETO, 2007). Suas intervenções se voltaram para áreas rurais menores e relativamente homogēneas, caracterizadas pela presença do conhecimento mútuo, tanto dos atores entre si, como das condições regionais e suas interações com as políticas públicas. Nelas foi estimulada a ação dos atores locais, numa perspectiva de construção de "baixo para cima", com abertura à ativa participação dos grupos de interesse local e com incentivos à parceria entre os diferentes níveis institucionais. Este processo de concertação estabelece regras e normas para aprovação de programas que passam a ser operacionalizados localmente, mediante a participação efetiva dos envolvidos pelas ações. Desde 2007, as orientações do programa Leader são parte integrante dos programas de desenvolvimento rural dos Estados membros da União Europeia.

Na América Latina, como apontam os estudos de Schejtman & Berdegué (2003) e Echeverri & Moscardi (2005), essa abordagem também tem sido adotada em diversos países, principalmente sob a ótica de políticas sociais vinculadas ao combate à pobreza. De acordo com esses autores, a abordagem territorial:

[...] avanza desde la visión de una focalización y definición que la ha asimilado al sector agropecuario y a grupos de población excluidos de alguna forma de las dinámicas dominantes del desarrollo, hacia la comprensión de una complejidad e integralidad mayores, que reconoce al territorio como escenario, sujeto y objeto de intervención por parte de la política pública. Las políticas de desarrollo rural tradicionalmente se han construido a partir de grupos sociales o de subsectores productivos; ahora se busca que el territorio se constituya en objeto de la política rural (ECHEVERRI & MOSCARDI, 2005: 20).

No Brasil, a incorporação da abordagem territorial como referência à formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural é bastante recente. Ela vem implicando uma ressignificação do papel dos espaços rurais nos processos de desenvolvimento econômico. Não se trata mais de pensar estes espaços apenas do ponto de vista da produção, do subsídio à atividade agrícola e da promoção da mudança técnica dos padrões produtivos. Estes espaços, sob a lógica das políticas sociais, passam a ser vistos como espaço de vida, dando relevo às dimensões sociais e culturais neles presentes (WANDERLEY, 2009). Sob essa perspectiva, abordagens territoriais do desenvolvimento implicam considerar variados aspectos que constituem os territórios que, por definição, são marcados pela singularidade, entendida não como isolamento ou abandono da relação local/global, mas sim

como afirmação das peculiaridades locais em face do caráter homogeneizante da globalização.

Analisando a literatura brasileira sobre o tema, percebemos que sua preocupação dominante tem sido, por um lado, a de afirmar a abordagem territorial como forma de superar, conceitual e politicamente, a abordagem setorial como orientadora da formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural. Por outro lado, há um conjunto de estudos e ensaios que aborda as institucionalidades envolvidas neste processo de inovação conceitual, buscando compreender seus impactos sobre a ação governamental e sobre as dinâmicas organizativas dos grupos sociais envolvidos. O resultado tem sido uma contribuição substancial ao debate, para o qual a presente publicação também pretende ser uma contribuição.

Parte significativa dos textos presentes no debate sobre desenvolvimento territorial tem um marcante caráter normativo. Escritos por alguns dos mais notáveis cientistas sociais brasileiros e apresentados em congressos científicos, publicados em importantes periódicos, derivam de uma reflexão que tem como ponto de partida a defesa da abordagem com base no território, embora sejam críticos em relação à forma como esta vem sendo implementada no país. Um número expressivo destes estudos é derivado de trabalhos de consultoria para o Governo Federal; ou resultam de pesquisas financiadas por entidades que têm feito do desenvolvimento territorial um tema central em suas discussões. São, portanto, reflexões provenientes de análises sobre processos de intervenção pública, geralmente ainda em curso, fato que é determinante para a afirmação de seu caráter normativo, que se expressa em termos de recomendações, identificação de "boas práticas" ou indicação dos problemas ou entraves à realização dos pressupostos conceituais da política. A busca de elementos que possibilitem a "correção ou adaptação de rumos" da política dá o tom deste conjunto de textos.

Outro grupo de estudos, no qual sobressaem ensaios, caracteriza-se pelas abordagens teóricas que destacam a emergência de uma nova "ruralidade", ligada à reconfiguração do rural no mundo contemporâneo e que impõe a aproximação com o conceito de território. No geral, eles se concentram em torno de determinados temas, centrais para a reflexão sobre essa nova abordagem, como a delimitação do que é o "rural" face às suas interações com os espaços urbanos; a participação política e os mecanismos de gestão social; as políticas públicas descentralizadas que problematizam o lugar dos municípios na atual reconfiguração do desenvolvimento rural. No âmbito dos processos de implementação da política, surge a questão da pulverização das ações territoriais, do financiamento das ações, dentre outros elementos relacionados ao que vem sendo considerado como um novo contexto das ações públicas de promoção do desenvolvimento.

Um dos aspectos sobre o qual se tem repetidamente chamado a atenção e que, na verdade, constitui um pressuposto das políticas de desenvolvimento territorial, é a necessidade de rever o conceito de rural com que se trabalha no Brasil. Um dos autores que mais tem se dedicado a produzir reflexões sobre o tema é José Eli da Veiga, partindo da crítica da definição vigente de cidade (VEIGA, 2002). Segundo ele, o Estado Novo (1937-1945) teria transformado todas as sedes municipais existentes em "cidades", independentemente de suas características estruturais e funcionais. Assim, "[...] da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais" (VEIGA, 2001, p. 1). Em 1991, o IBGE passou a fazer uma distinção entre "áreas urbanizadas", "não urbanizadas" e "áreas urbanas isoladas" (entendidas como as que estavam separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou outro limite legal) e também foram criados quatro tipos de aglomerados rurais (extensão urbana, povoado, núcleo e outros aglomerados), visando a estabelecer critérios de classificação mais apurados, que permitissem conhecer melhor as dimensões da ruralidade brasileira. No entanto, insiste o autor:

[...] em vez de amenizar, a nova classificação reforça a concepção de que as fronteiras entre as áreas rurais e urbanas são *inframunicipais*. Reforça a convenção de que são urbanas todas as sedes municipais (cidades), sedes distritais (vilas) e áreas isoladas assim definidas pelas Câmaras Municipais, independentemente de qualquer outro critério geográfico, de caráter estrutural ou funcional. (VEIGA, 2001: 3).

Este tipo de critério infla as taxas de urbanização, subestimando a real dimensão dos espaços rurais, com profundas influências sobre as concepções de promoção de "desenvolvimento" e sobre a representação social do lugar do rural na nossa sociedade. Este espaço passa a ser visto como residual, condenado a desaparecer (ou a se reduzir bastante, tanto em termos de população como de atividade econômica). Portanto, as políticas voltadas para sua dinamização econômica deixam de ser relevantes, principalmente quando se trata da agricultura de base familiar menos capitalizada. Quando muito, cabem políticas sociais, destinadas a amparar esta população rural empobrecida.

Na mesma linha de argumentação, mas buscando entender como foi possível esse movimento que leva à desqualificação do rural, Favareto afirma que:

[...] há uma associação nos quadros de referência de cientistas, da burocracia governamental, das elites, entre a ideia de que o desenvolvimento é um atributo do urbano e a decorrente associação do rural à pobreza. Numa espécie de versão da profecia que se cumpre por si mesma, esta visão influencia a formação de um campo de questões que se tornam legítimas ou ilegítimas. Esta dinâmica

não é, contudo, autônoma. A crítica às origens agrárias como uma das raízes dos males das ex-colônias, a ideologia do progresso, a rápida industrialização de países como os aqui tomados como exemplo, a constituição de portadores destes diagnósticos e dos processos sociais que consubstanciam as ofatores que se combinaram para criar uma illusio, no sentido dado por Bourdieu: uma adesão imediata à necessidade de um campo, no caso de vários campos, para os quais a idéia de urbanização crescente e irreversível é a doxa fundamental. Ela é, nas palavras do sociólogo francês, a condição indiscutida da discussão, é aquela que, a título de crença fundamental, é posta ao abrigo da própria discussão. Sempre segundo Bourdieu, a illusio não é da ordem dos princípios explícitos, de teses que se debatem e se defendem, mas sim da ação, da rotina, das coisas que se fazem (FAVARETO, 2006: 13).

Desta forma, um dos principais dilemas da ação do Estado nas suas tentativas de promover o desenvolvimento rural é esse lugar institucional da ideia de rural e de ruralidade, determinado pela concepção do destino urbano do progresso social (Veiga, 2003; Favareto, 2006). A percepção do rural como residual e sua associação automática à ideia de pobreza e de atraso restringem, desde logo, as possibilidades de investimentos científicos, políticos e econômicos, o que contribui para gerar um ciclo no qual esta posição marginal é sempre reforçada, seja simbolicamente, seja materialmente.

O *illusio*, apontado por Favareto, não afeta somente as possibilidades de formulação de políticas públicas. Ele se espalha pela sociedade e torna-se um critério importante de classificação social, que marca as concepções de mundo de todos os cidadãos. Para se contrapor a esta construção e afirmação política de concepções, alguns autores procuram enfatizar a dimensão histórica da constituição das categorias "rural" e "urbano", colocando em questão seus fundamentos. Este é o caso de Maria de Nazareth Wanderley. Buscando resgatar a historicidade da categoria a partir de um instigante exercício analítico da obra de historiadores e sociólogos, em especial franceses, Wanderley afirma que no mundo contemporâneo:

[...] o espaço local é, por excelência, o lugar da convergência entre o rural e o urbano, no qual as particularidades de cada um não são anuladas; ao contrário, são a fonte da integração e da cooperação, tanto quanto da afirmação dos interesses específicos dos diversos atores sociais em confronto. O que resulta desta aproximação é a configuração de uma rede de relações recíprocas, em múltiplos planos que, sob muitos aspectos, reitera e viabiliza as particularidades (WANDERLEY, 2000: 118).

Ainda segundo essa autora, está em curso a constituição de um novo visão rural, que envolve outra concepção das atividades produtivas, especialmente daquelas ligadas à agropecuária, e uma igualmente nova percepção do "rural".

como patrimônio a ser usufruído e preservado. Para tanto, novos temas que emergem assumem relevância como a crise ambiental. Fazendo suas as questões do sociólogo francês Marcel Jollivet, a autora chama atenção para o que considera a questão fundamental nos dias de hoje: quais atores poderão difundir ou ser porta-vozes dessas mudanças? Uma resposta possível a essa questão pode ser buscada nas políticas públicas e sua enorme capacidade de moldar realidades sociais.

Indícios de uma releitura do rural encontram-se na incorporação da abordagem territorial. No entanto, como pode ser depreendido da leitura de diferentes autores, estamos frente a um processo de inovação que enfrenta a resistência da solidez de visões de mundo profundamente arraigadas e que se cristalizaram inclusive no aparato estatal por meio de leis, medidas administrativas, instituições e práticas. A cada momento reproduzem uma noção de rural fortemente marcada pela oposição com o urbano e pela identificação com o atraso a ser eliminado a partir de políticas modernizadoras.

Podemos dizer que a concepção de rural - como também a de desenvolvimento rural - está em disputa por forças bastante diferenciadas, envolvendo atores com capacidade política (ou seja, com possibilidades de impor visões de mundo) também bastante diferenciada. No caso brasileiro, a opção de delimitar territórios com base na ênfase na presença de agricultores de base familiar é, antes de mais nada, delimitar espaços de disputa com a visão produtivista do rural e de sua funcionalidade aos processos econômicos. Neste caso, além da disputa com a visão de rural para a qual o que importa é o da expansão de monoculturas ou de atividades que atribuem ao espaço outros destinos que não aquele desejado pelas populações que o habitam, há que se considerar também a disputa com uma visão que vê no rural somente um espaço de produção (mesmo que de agricultores familiares), onde o que importa é o "setor agrícola", dando pouca atenção às dimensões sociais, culturais e ambientais dos espaços.

Outro aspecto recorrente no debate sobre desenvolvimento territorial refere-se à valorização da participação social no desenho, implementação e gestão das decisões referentes às políticas públicas. É um tema que emerge nos anos 1980, em função do impulso produzido pelas lutas pela democratização e pela força que diferentes movimentos sociais adquirem nesse processo. A Constituição de 1988 refletiu esse debate e a pressão renovadora trazida pelas lutas sociais. Hoje, como resultado, há uma proliferação de conselhos (saúde, educação, desenvolvimento etc.), cujo objetivo é conformar espaços de debate e concertação que ampliem a participação cidadã e as possibilidades de gestão democrática das políticas públicas.

Alguns autores têm apontado para a importância dos movimentos sociais para a institucionalização de algumas políticas. Um exemplo é a análise apresentada

em Abramovay et al. (2006a), que aponta, a partir de cinco estudos de caso na América Latina, o papel dos movimentos sociais na ampliação da esfera pública, argumentando que esta participação tem sido importante por provocar mudanças institucionais em ambientes marcados pela cultura política do clientelismo e patrimonialismo. Além disso, estas ações introduzem novos temas, contribuem para a democratização das tomadas de decisões e para a transformação da matriz das relações sociais ao converter reivindicações tópicas e localizadas em direitos.

Concluindo, os autores afirmam que:

Se puede decir que los movimientos sociales son elementos indispensables para que poblaciones hasta entonces excluidas se conviertan en protagonistas, actores de la vida social, lo que trae consecuencias políticas decisivas para la organización de los territorios y, por ende, para su proceso de desarrollo (ABRAMOVAY et al., 2006b: 7 - grifos dos autores).

Essas reflexões nos levam, no entanto, à necessidade de indagar sobre o que a retórica em torno do tema encobre em termos da possibilidade de participação. Segundo Bourdieu (1989), a participação na política exige capital político e tempo livre. Dessa perspectiva, os setores chamados a participar dos conselhos, pela sua própria natureza (segmentos que vivem de seu trabalho), apresentam limites intrínsecos à participação, não diretamente relacionados à dimensão estritamente legal, mas à condição econômica e social dos conselheiros. Quais as possibilidades objetivas dos atores, em termos de tempo disponível, para investir em processos participativos? De que incentivos dispõem? O que supõem que podem obter com esta participação? Estão preparados para a participação, no sentido de ter um acúmulo que lhes permita intervir eficazmente a seu favor nas regras da política? No cerne do debate sobre a participação coloca-se ainda o tema da representação: os conselhos são representativos dos diferentes segmentos da sociedade local? Quem os conselheiros efetivamente representam? Mesmo considerando que os conselhos possam ser um espaço para melhorar a capacidade de intervenção dos "subalternos", fica a questão de quais os mecanismos de garantia de participação de "segmentos invisíveis", cuja entrada nesses espaços pode implicar disputas por recursos (sempre escassos). Há ainda que pensar na relação entre demandas locais e demandas mais gerais, tendo em vista a forte tendência de que os grupos em situações de carência procuram trazer benefícios para seu local, para sua "base" de representação. A literatura aponta como as preocupações mais gerais muitas vezes estão distantes do cotidiano ou das necessidades imediatas dos agentes.

No que se refere ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e aos colegiados territoriais, por exemplo, que são conselhos fundamentais à política de desenvolvimento territorial, como apontam Schattan & Favareto (2007), há orientações explícitas no sentido de que se deve considerar a pluralidade e a diversidade de atores territoriais (jovens, mulheres, quilombolas, agriculto-

res familiares ligados a diferentes comunidades e/ou arranjos produtivos, pequenos empreendedores etc.), envolvendo a representação das categorias por meio das diferentes organizações existentes (associações, sindicatos, cooperativas etc.). Da mesma forma, devem estar presentes nesses conselhos as diferentes concepções de desenvolvimento rural existentes, uma vez que se trata de espaços de construção de possíveis consensos. Resta saber até onde essas diretrizes - e as intenções políticas que as fundamentam - se traduzem em efetiva participação e, mais uma vez, em quem pode efetivamente participar e com que capital político, social e cultural.

Em diversas avaliações disponíveis sobre a participação nas políticas de desenvolvimento rural fica evidente que entre a intenção da ampliação da participação e sua realidade há limites e impedimentos importantes. Diversos autores (ABRAMOVAY, 2003; SCHNEIDER *et al.*, 2004; FAVARETO & DEMARCO, 2004) chamam a atenção para o fato de que, mesmo com a obrigatoriedade de paridade entre órgãos de governo e representantes da sociedade civil na composição dos conselhos, o poder efetivo sobre a elaboração e a gestão dos projetos se concentrava, na maioria dos municípios, nas mãos dos prefeitos. Com base em uma ampla pesquisa sobre o tema, Abramovay *et al.* (2006b) destacam as diferenças de poder no interior dos colegiados que se expressam na maior capacidade de prefeitos ou de algumas lideranças em se apropriar dos projetos. Os autores constatam uma distribuição desigual das habilidades sociais e relacionais. Na pesquisa realizada, apontam que:

*Segundo relato de técnicos da [Secretaria de Desenvolvimento Territorial] SDT, os prefeitos conseguem cada vez mais "furar" os processos participativos dos colegiados para ter acesso aos recursos do Pronaf, Infraestrutura por meio de emendas parlamentares. Em 2005, metade do valor total dos projetos foi contratada mediante emendas, o que mostra bem o quanto a lógica supostamente participativa encobre a prática clientelista de transferência de recursos públicos. Prefeitos bem-relacionados com deputados federais não despendem tempo e recursos nas diversas reuniões de que as organizações sociais na sua grande maioria sem outros meios ou articulações precisam participar para poder interferir ou ter acesso aos recursos públicos federais (ABRAMOVAY *et al.*, 2006a: 15).*

Ainda segundo os autores citados, a criação de colegiados territoriais restringiu o poder das prefeituras, impondo sua divisão com organizações não governamentais e entidades representativas de interesses organizados, mas não resultou em novas estratégias. Segundo os autores, isso se deve ao que denominam "vícios de origem", à falta de uma proposta estratégica de desenvolvimento que reposicione o lugar do rural e que inclua os diferentes atores e não apenas os ligados à agricultura familiar. Ou seja, alguns dos limites estão ligados a fatores que remetem à cultura política bra-

¹ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, criado em 1996.

sileira, à forma como o rural tem sido pensado, à capacidade dos atores de organizar projetos políticos, no sentido em que nos fala Dagnino (2004).

O tema crucial parece ser o dos setores habilitados a participar dos conselhos e até onde esses podem ou devem ser inclusivos. Segundo Abramovay *et al.* (2006b), essa representatividade é limitada. Os colegiados territoriais estariam incorporando a diversidade de forças sociais ligadas ao que poderíamos grosso modo chamar de "classes subalternas", mas neles não estão presentes, por exemplo, os setores empresariais, cuja participação seria essencial aos processos de dinamização econômica que decorreriam dos projetos territoriais. Sob essa perspectiva, a paridade é a paridade existente entre os representantes dos agricultores familiares e o Estado. Segundo os autores citados, no caso da política de desenvolvimento territorial implementada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, há contradições advindas da forma como é concebida e como se dá a participação:

*[...] por um lado, muitos dos interesses dos agricultores familiares encontram-se aí representados por meio de suas organizações formais. Por outro, porém, esta representação não é nem de longe suficiente para estimular o surgimento de projetos voltados à valorização dos recursos específicos das regiões rurais. Ao contrário, a lógica de representação da política não estimula a aparição de organizações que se voltam para a inovação e a aprendizagem. Sua base setorial opõe-se objetivamente a sua ambição supostamente territorial e confina suas ações a um conjunto de pequenos projetos em que suas organizações representativas participam, mas cujo impacto é irrisório. Mais que isso: o desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo não está assentado numa opção estratégica capaz de agregar energias de amplos setores sociais e de um conjunto consistente de atores governamentais, privados, profissionais e associativos. Esta é a raiz de uma lógica de funcionamento por pequenos projetos cuja relevância é ínfima (ABRAMOVAY *et al.*, 2006b: 20).*

Segundo a leitura acima, caberia abrir possibilidades para agregar nos conselhos os mais diferentes segmentos, em especial os portadores de maior capacidade inovadora e maior capacidade econômica para potencializar as ações previstas nos projetos. No entanto, muitos se opõem a essa perspectiva, alertando para os riscos de que, justamente pela sua maior capitalização e tendo em vista as formas de relação historicamente dominantes na sociedade brasileira, estes segmentos acabariam controlando os conselhos, trazendo as políticas para o seu campo de interesses e produzindo novas formas de exclusão dos agricultores familiares. Como falar em desenvolvimento implica pensar sempre em qual seria sua direção e quais seriam seus beneficiários diretos, é fundamental ter em conta quem elabora os projetos de desenvolvimento e partir de que ponto de vista. Esta gênese dos projetos e a solução que ela aponta aos conflitos inerentes da promoção do desenvolvimento são elementos essenciais à compreensão do potencial de mudança das ações empreendidas.

Cazella (2007) aponta uma dimensão dos processos participativos fundamental para se pensar seus limites, próxima à apontada por Abramovay *et al.* (2006b), mas identificando que os atores ausentes do processo deliberativo são outros. O autor trabalha com a hipótese de que as instituições promotoras do desenvolvimento rural, as organizações não governamentais e os movimentos sociais e sindicais:

[...] concentram suas ações de forma prioritária nas categorias de agricultores familiares classificados como de maior renda e de renda média (...). As duas outras categorias (renda baixa e quase sem renda), que totalizam, respectivamente, quase 830 mil (17%) e dois milhões (39,5%) de agricultores familiares brasileiros, constituem o grupo social que Graziano da Silva (1999) denomina, apropriadamente, de 'sem sem': sem renda, terra, educação, saúde, ONG, sindicato, movimento social (CAZELLA, 2007: 226/227).

Ou seja, as operações formais de desenvolvimento rural e as políticas públicas que as sustentavam não estão incorporando uma parcela importante das populações que aparecem, em tese, como seu "público alvo", chamando a atenção para o fato de que a participação política demanda recursos, capacidade organizativa e legitimação social.

Sayago (2007) também aponta algumas fragilidades dos conselhos, dentre elas o fato de que eles foram criados muito mais para atender às exigências legais do repasse de verbas e definição de seu uso do que para se constituir em espaços de reflexão sobre as problemáticas e potencialidades locais. Segundo a autora, nos municípios rurais pobres e com baixa densidade populacional, pouco se conseguiu impulsionar transformações locais. Outro aspecto apontado por ela é que os conselhos mostram fragilidades na articulação com outras institucionalidades e com atores fundamentais para o desenvolvimento rural territorial, caracterizando o processo como não democrático, centralizador e, em alguns casos, como legitimador das relações de poder já existentes.

Há outras preocupações ainda que emanam da literatura a respeito da participação nos conselhos e dos conselhos no desenho das políticas de desenvolvimento. Beduschi e Abramovay, por exemplo, mostram que os conselhos têm uma "função setorial específica de elaboração de reivindicações e controle na execução de seu atendimento. São mediadores entre recursos federais voltados a uma finalidade pré-determinada e às populações beneficiadas" (BEDUSCHI & ABRAMOVAY, 2003: 17). Desse ponto de vista, pode-se dizer que eles funcionam como instâncias importantes de elaboração de demandas, embora, como assinalado acima, muitas vezes voltadas para aspectos pontuais e que não implicam necessariamente ações capazes de impulsionar processo de desenvolvimento.

Essas análises convergem na direção de apontar uma forte tensão no desenho da política, principalmente na arquitetura dos mecanismos pelos quais ocorreriam processos de governança. Alguns dos estudos analisados nos permitem afirmar que

a possibilidade de gestão social das políticas, prevista na definição dos conselhos, é prejudicada tanto pela sua focalização e setorialização (que restringem a noção de desenvolvimento e de rural), quanto pela falta de suporte à estruturação dos espaços para exercício de governança (principalmente os colegiados).

Outro tema recorrente no debate refere-se ao papel dos municípios, pois está em jogo pensar como ele se articula com uma abordagem territorial de promoção do desenvolvimento rural. Surgem temas como o significado da passagem de município a território, as institucionalidades criadas para permitir essa passagem, os limites políticos e culturais antepostos pelo fato de que, no Brasil, o município por uma longa tradição administrativa e política é, de fato, a unidade mínima de planejamento, aplicação de recursos etc. Na literatura sobre desenvolvimento territorial, o tema aparece de modo relevante.

Sabourin (2007) é um dos autores que toca no tema, afirmando que com a abordagem territorial do desenvolvimento:

[...] as escolhas em matéria de equipamentos coletivos dependem do Conselho Territorial e não mais dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), acusados de não terem poder de decisão ou de serem facilmente manipulados pelos prefeitos. Mas a perda de poder dos executivos municipais não significa, portanto, que os agricultores familiares vão obter mais poder no novo conselho intermunicipal, pois tudo depende da capacidade das suas organizações em se mobilizarem e se coordenarem, para terem peso nas decisões e para adquirirem as competências para construir projetos comuns (SABOURIN, 2007: 734).

O autor chama a atenção, no entanto, para o fato de que essas iniciativas prefiguram um novo campo de experimentação no Brasil, em termos de interação entre a ação coletiva das populações rurais e a ação pública do Estado nas suas diversas escalas.

Abramovay *et al.* (2006b) apresentam uma visão bem menos otimista dos conselhos territoriais. Para esses autores, há diversos problemas no desenho da política, advindos da ausência de uma estrutura institucional para os colegiados territoriais, o que "reduz o seu poder de coordenação das políticas, de definição sobre a alocação dos recursos e de monitoramento dos projetos". Segundo eles:

[...] os colegiados definem os projetos a serem implementados no território, mas a contratação, pelas amarras legais do repasse dos recursos públicos, é formalizada por prefeituras, que não são comprometidas a prestar contas dos projetos e nem mesmo a implementar os projetos, ou seja, ainda que o processo decisório agora se dê a partir de uma articulação intermunicipal, a execução dos projetos ocorre com recorte municipal e depende de uma correlação de forças que é específica dessa configuração social, diferente daquela presente nos colegiados (Abramovay *et al.* 2006b: 16).

O que se constata é que os territórios não conseguem exercer pressão ou construir acordos que tornem os seus projetos demandas públicas mais amplas. Os projetos são quase sempre reivindicações de segmentos específicos que estão presentes nos colegiados territoriais. Por isso, geralmente, eles nascem frágeis, os colegiados têm dificuldades para implementá-los e não estabelecem mecanismos de monitoramento e avaliação de sua operacionalização. Dessa forma, a responsabilização das prefeituras pelos impasses da política não pode mascarar problemas inerentes à própria estrutura dos colegiados territoriais que, além de carregarem consigo a dificuldade de tornar efetiva a participação dos segmentos envolvidos, também enfrentam o fato de terem que "inventar" a prática de uma nova forma de fazer política, cuja institucionalidade é nova para todos os atores envolvidos.

Sabourin toca mais diretamente num tema que nos parece crucial. O autor questiona os critérios para definição dos territórios rurais, indagando sobre a participação das populações locais nessa definição e na das políticas a eles convenientes, chamando a atenção para as dificuldades decorrentes da própria forma como as decisões são tomadas. Segundo ele:

[...] os contornos e a definição da maioria dos territórios apoiados foram propostos pelo MDA em Brasília, mas decididos pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural e pelos governos dos Estados e dos municípios em relação com alguns interlocutores locais, geralmente a partir de considerações políticas ou sindicais. A população interessada não foi consultada e, em muitos casos, ela ignora ainda até a existência do território ou do projeto de território após alguns anos. De fato, o processo de territorialização está sendo contrariado ao mesmo tempo pela concepção de pequenos projetos locais e pela natureza do sistema federal, em particular pelos canais de financiamento e de implementação das infraestruturas e equipamentos, que só podem passar pelos Estados ou municípios (SABOURIN, 2007: 730).

É preciso chamar ainda a atenção para o fato de que não há praticamente interlocução com a esfera estadual sobre a política territorial, o que implica dificuldades de articulação política sobre um projeto dessa natureza. Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), quando existem nos Estados, homologam territórios e projetos territoriais, mas, por exemplo, não têm assento nos colegiados territoriais. Originários do Pronaf, os CEDRS tendem a reproduzir um *habitus* institucional referido à lógica dos projetos, municipalizados, setoriais etc.

Para além das tensões existentes entre territórios e municípios, o tema do desenvolvimento territorial entrou na agenda governamental, mas não houve esforço para a articulação de ações. Os múltiplos territórios demarcados pelos diversos ministérios e órgãos governamentais acabam gerando tensões, uma vez que os territórios tendem a ser muito mais um espaço de implementação de políticas do que unidades demarcadas pela presença de uma identidade. No que se refere ao desenvolvimento rural, há diversas estruturas responsáveis por políticas públicas, o que faz com que

haja uma fragmentação de ações. Temos o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, da Integração Nacional, da Educação, da Saúde, do Meio Ambiente, cada um deles implementando ações que derivam ou se fundamentam em distintas compreensões sobre o desenvolvimento e sobre o lugar do rural nas ações que visam promovê-lo. Muitas vezes, trata-se de visões antagônicas, como evidenciam os conflitos entre as proposições do Ministério da Agricultura e as do Ministério do Meio Ambiente. Este quadro, que configura uma arena de disputas sobre o desenvolvimento, tem consequências para as ações territoriais, gerando políticas de direções opostas. Favareto (2006: 14) aponta que:

[...] os Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, aqueles mais diretamente reportados ao espaço rural, têm, como seus principais programas, iniciativas de caráter eminentemente setorial, respectivamente as políticas para o agronegócio e para a agricultura familiar. O Ministério do Desenvolvimento Agrário tem também sob sua responsabilidade um recém-criado Programa Territorial (Pronat), originário do desmembramento da linha infraestrutura e serviços do Pronaf, ao passo que a principal política territorial do Governo Federal se encontra na alçada do Ministério da Integração Nacional e seu programa voltado para as mesorregiões. (ABRAMOVAY et al., 2006b).

Vão além e afirmam que as ações dos mais importantes ministérios que se relacionam com o interior do país ignoram inteiramente a própria existência dos colegiados territoriais. Os autores concluem que, menos que um problema relacionado às dificuldades de relações entre agências de governo, há uma questão a respeito do lugar que se atribui às regiões rurais no desenvolvimento do país. O exemplo mais evidente dessa ausência de horizonte estratégico é, para os autores, "a separação entre o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a permanência das sedes dos pequenos municípios sob o âmbito do Ministério das Cidades". Segundo a interpretação que desenvolvem, a política territorial desenvolvida no âmbito do MDA se volta:

[...] muito mais à intenção de fortalecer a agricultura familiar do que ao desenvolvimento do meio rural. Reproduz assim o traço essencial da política da qual teve a intenção de distinguir-se - e que vigorou até 2003 - só que, agora, numa escala que vai além do município. E sua capacidade de promover o fortalecimento da agricultura familiar é muito limitada pela pulverização dos recursos com que trabalha. Sua capacidade de contribuir à criação do ambiente no qual as populações rurais possam ampliar suas oportunidades de reprodução social é nula, pois esta preocupação encontra-se fora de seu horizonte estratégico (ABRAMOVAY et al., 2006b: 12).

Rocha e Filippi (s/d) destacam ainda um tema relacionado à articulação vertical das políticas de desenvolvimento territorial. Segundo eles, na visão governamental

não há hierarquias estabelecidas entre os diversos níveis de colegiados de desenvolvimento rural. Dessa forma, as relações entre o Condraf, os colegiados estaduais, os conselhos municipais e os colegiados territoriais ocorrem principalmente por meio de articulações políticas.

Os aspectos apontados pela literatura nos remetem, mais uma vez, ao desenho das políticas públicas, que parecem não prever a articulação entre elas. A política de desenvolvimento territorial supõe essa articulação, mas não especifica a forma e os instrumentos para viabilizá-la. De alguma forma, ela parece ficar à mercê da "vontade política" dos atores, sem instrumentos efetivos para implementá-las. A criação dos "Territórios da Cidadania", como ação política que busca dar continuidade à política de desenvolvimento territorial, parece ser uma iniciativa que se propõe a essa articulação. Partindo dos territórios delineados pela SDT, supõe que eles sejam o *índice* de articulação de uma série de políticas públicas, pertencentes à alcada de vários ministérios.

Um terceiro e último tema, neste brevíssimo resgate do debate a respeito das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, diz respeito ao fato de os territórios de ação do MDA terem como um de seus critérios definidores a presença da agricultura familiar. A própria origem da política territorial relaciona-se a um diagnóstico sobre as insuficiências do antigo Pronaf Infraestrutura e à busca de mecanismos institucionais para superá-las. Para pensar o tema, é importante fazer algumas breves considerações sobre o protagonismo do que vem se chamando agricultura familiar; e que ganha corpo nos anos 1980/90, no bojo de uma discussão que envolve a agenda pública sobre projetos de desenvolvimento e o lugar dos agricultores familiares nestes projetos.

As lutas desses segmentos foram o móvel central para que saíssem da invisibilidade a que foram condenados ao longo da história do Brasil e ganhassem espaço político e reconhecimento. O ideal de um modelo de desenvolvimento com base na agricultura familiar emerge, já no final dos anos 1980, em especial das lutas sindicais, talvez fruto de uma emulação positiva com o crescimento das lutas por terra, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a capacidade desta organização de obter desapropriações, algumas políticas de apoio aos assentados (entre elas o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - Procera) e, já em meados dos anos 1990, políticas especiais de educação, como é o caso do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera. É da organização política do segmento e das lutas dos agricultores familiares, em especial das grandes mobilizações configuradas nos "Gritos da Terra", que emergem o Pronaf, em suas diferentes modalidades e, mais recentemente, a Lei da Agricultura Familiar, que reconhece formalmente a categoria, dando-lhe enquadramento profissional.

A política de desenvolvimento territorial tem por base a agricultura familiar realmente existente, seja ela na forma de agricultores proprietários, seja os que tiveram acesso à terra em razão das ações das políticas de assentamento do Governo.

no Federal, quilombolas, pescadores etc. A literatura trata exaustivamente desse aspecto, mas, ao que nos parece, sempre tendo por referência setores mais consolidados e dinâmicos, como muito bem acentuado por Cazella (2007). No entanto, nos textos há um silêncio em torno de dois temas que nos parecem centrais: os setores não organizados do meio rural e a questão fundiária. É necessário lembrar que uma política voltada estritamente para o segmento da agricultura familiar existente não pode desconhecer o fato de que, em muitos lugares, ela sobrevive à sombra e à margem dos grandes empreendimentos agropecuários. Evidente- mente a convivência entre eles até pode parecer relativamente harmoniosa, na medida em que podem não estar disputando terras, mão de obra etc., mas ela estará sempre condenada a um lugar secundário e a dificuldades de organização. Essas mesmas dificuldades estão presentes em áreas extremamente pauperizadas, onde a reprodução da família depende da constante migração de alguns de seus membros para trabalhar em outros locais, por vezes por um tempo bastante longo. É muito difícil imaginar que em condições de profunda desagregação social, acossada pela mobilidade constante de seus membros, as comunidades afetadas possam se organizar para reivindicar políticas e participar de associações, comissões, conselhos etc. Em situações como essa, possivelmente suas necessidades e anseios acabam não sendo ouvidos, mantendo faixas de invisibilidade importantes. Frente a esse quadro, coloca-se o desafio de pensar mudanças na agenda política e nos processos de formulação e elaboração de políticas públicas, de modo a afetar positivamente a inserção desses segmentos.

No Brasil, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) tem tido um papel importante no estímulo ao debate sobre o desenvolvimento territorial, por meio da realização de seminários, estudos e pesquisas e sistematização de experiências sobre o tema. Tem também apoiado o Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), no esforço de incentivar a adoção da abordagem territorial nas políticas públicas voltadas para o meio rural.

Em novembro de 2003, o IICA tomou a iniciativa de organizar um seminário intitulado "Território, desenvolvimento rural e democracia", palco de um importante debate sobre o tema do desenvolvimento territorial, que se repercutiu, inclusive, na configuração do contexto institucional de políticas públicas do Governo Federal, que se encontrava à época em processo de construção. Passados sete anos e com uma rica e complexa experiência de iniciativas, torna-se possível uma reflexão em torno desses processos em curso, apontando para algumas de suas dificuldades e potencialidades. Este é o objetivo deste livro, que reúne diversos estudos feitos sobre o tema pelos pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas (OPPA), criado em 2005 no âmbito das atividades do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRJ).

O OPPA, coordenado pelo professor Sérgio Pereira Leite, vem se dedicando à reflexão sobre políticas públicas voltadas para a área rural e reúne professores do CPDA/UFRRJ, da Universidade Federal de Santa Catarina e estudantes de mestrado e doutorado dessas instituições. Em 2008, firmou uma parceria com o IICA, visando à elaboração de estudos relacionados ao tema do desenvolvimento territorial, particularmente em áreas rurais, a partir de cinco eixos temáticos: i) análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e em outros países; ii) modelos de gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural e suas relações com as novas institucionalidades de governança territorial; iii) modelos e instrumentos de gestão social dos territórios, baseados em boas práticas no Brasil e em outros países; iv) marco jurídico-normativo para o desenvolvimento territorial; e v) sistemas de financiamento para projetos estratégicos territoriais de natureza multisectorial. Cada uma dessas linhas de estudo geraram relatórios de pesquisa específicos, listados no Anexo 1 deste livro.

As razões que determinaram a escolha destes eixos temáticos têm muito a ver com questões objetivas enfrentadas pelos técnicos governamentais e demais atores sociais que participam das experiências de implementação dos Programas Territórios Rurais de Identidade e Territórios de Cidadania, ambos do Governo Federal, nos diversos territórios criados por todo o país, a partir de 2003. Sensível às preocupações e dificuldades surgidas no contexto dessas experiências e buscando reunir subsídios para enfrentá-las, o IICA tratou, então, de identificar alguns temas centrais que mereciam uma atenção particular tendo em vista atender às principais demandas oriundas dos diversos atores sociais, governamentais e não governamentais, engajados na experiência territorial. Dessa consulta surgiu a ideia dos cinco eixos temáticos, acima referidos, usados na pesquisa do OPPA/CPDA.

Ademais, parece consensual que esses eixos são de fato relevantes quando se pensa a proposta de política territorial da perspectiva de sua governança e da construção de projetos estratégicos de desenvolvimento rural sustentável e/ou de combate à pobreza rural nos territórios. Os temas da gestão social, das políticas públicas no contexto das novas institucionalidades territoriais, do financiamento dos programas e dos projetos territoriais e do marco jurídico adequado à abordagem territorial da intervenção pública no meio rural mostraram-se na pesquisa realizada, por assim dizer, estruturais e estratégicos para o aperfeiçoamento e a consolidação da proposta territorial, já que representam áreas indispensáveis para avançar no entendimento e na prática da governança e do desenvolvimento rural nos territórios. A investigação adicional do desenho e das características de políticas públicas selecionadas que fazem parte da matriz de políticas governamentais no Brasil complementa a investigação da proposta territorial, na medida em que aprofunda a análise de diferentes ações e políticas públicas existentes no país, destacando a diversidade de formatos institucionais e de participação dos atores sociais, ademais das agências estatais, em sua formulação e execução. Ao considerar esses cinco eixos de investigação acreditamos ter coberto

um leque amplo e diversificado de temas que estão no centro da discussão acerca das possibilidades e dos obstáculos que potencializam e dificultam o avanço da abordagem e da política de desenvolvimento territorial rural no Brasil.

Os pesquisadores envolvidos neste trabalho realizaram um amplo levantamento bibliográfico e documental, em particular valendo-se da literatura dedicada ao caso brasileiro, sem comprometer, contudo, a utilização de referências internacionais quando necessário. A pesquisa bibliográfica foi complementada pela análise de material obtido por meio de entrevistas e depoimentos de representantes do poder público e organizações da sociedade civil. Este material originou-se de registros que compõem o acervo do OPPA, de entrevistas realizadas em Brasília com gestores públicos e da realização de três estudos de caso em Territórios da Cidadania: Noroeste Colonial (Rio Grande do Sul), Baixo Amazonas (Pará) e Borborema (Paraíba), onde foram entrevistados atores-chave para a política de desenvolvimento territorial, a partir de um roteiro semidiretivo, além do levantamento de informações primárias. A escolha destes Territórios para estudo obedeceu a uma série de critérios: i) sugestão da SDT/MDA, que neles identifica dinâmicas específicas que poderiam expressar a complexidade dos processos de implementação do Programa Territórios da Cidadania; ii) existência de estudos prévios sobre estes territórios, o que permitiria conferir maior profundidade às análises; iii) o fato de representarem regiões diferenciadas, marcadas por dinâmicas bastante distintas. Estes elementos buscam qualificar os estudos de caso pela representação da diversidade de situações em que a política de desenvolvimento territorial é operacionalizada. De maneira geral, todos os eixos da pesquisa se apropriaram, de forma direta ou indireta, das informações coletadas nos estudos de campo para compor suas análises.

- Ao longo do trabalho no período 2008/2010, a equipe esteve presente em alguns eventos relacionados ao tema. Entre eles destacam-se:
 - participação de pesquisadores como palestrantes nas Jornadas Temáticas e de Trabalho do IICA realizadas em Brasília, sobre os temas financiamentos territoriais e marco jurídico normativo dos territórios;
 - participação no Seminário Internacional "Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais: Desafios para a Ação Pública", em Campina Grande/PB, em setembro de 2009;
 - apoio na organização, participação (assistência, sistematização e exposição em mesa) e relatoria do II Fórum Internacional sobre Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais, realizado em Salvador, de 6 a 9 de novembro de 2007;
 - apoio na organização, participação (assistência, sistematização e exposição em mesa) e relatoria do III Fórum Internacional Modelos e Instrumentos para a Gestão Social dos Territórios, realizado em Fortaleza/CE, no período de 5 a 7 de novembro de 2008;

- apoio na organização, participação (assistência, sistematização e exposição em mesa) e relatoria do IV Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável, realizado em Aracaju/SE, em novembro de 2009;
- participação como entrevistadores e debatedores nos diálogos temáticos realizados ao longo do IV Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- participação no Encontro Nacional do Codeter (Colegiados Territoriais), realizado em Beberibe/CE, no período de 3 a 5 de novembro de 2008;
- participação, como observadores, da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, realizada em Olinda/PE, em junho de 2008;
- palestra no Salão dos Territórios, em Brasília, em março de 2010, sobre os sistemas internacionais de financiamentos territoriais;
- participação na reunião com os representantes de Ecaderts, no âmbito da missão internacional promovida por essa rede em visita à experiência brasileira;
- além dessas atividades foram realizados reuniões de pesquisa para troca de ideias entre os pesquisadores do OPPA bem como alguns workshops com gestores públicos.
- A equipe do OPPA encarregada de executar o trabalho foi composta pelo professor Sergio Pereira Leite, coordenador do Observatório, pelos professores Ademir Antonio Cazella e Fábio Luiz Búrigo, ambos da Universidade Federal de Santa Catarina, Leonilde Servolo de Medeiros (CPDA/UFRRJ), Marcelo Miná Dias (Universidade Federal de Viçosa), Nelson Giordano Delgado (CPDA/UFRRJ), Philippe Bonnal (Cirad e pesquisador visitante do CPDA/UFRRJ) e pelos estudantes Karina Kato, Silvia Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior, todos eles mestres pelo CPDA/UFRRJ e doutorandos pela mesma instituição. O trabalho foi secretariado por Diva Azevedo de Faria.

Este livro apresenta os resultados do trabalho realizado entre 2008 e 2010 pela equipe de pesquisadores do OPPA. Sua intenção é contribuir para o debate atual acerca das políticas públicas de desenvolvimento rural, particularmente as que adotam o enfoque territorial, e tem origem nas questões suscitadas pelas inovações conceituais e pelos desdobramentos do processo de implementação da política de desenvolvimento territorial conduzida pelo MDA.

Das análises elaboradas surgem novas questões que apontam tanto para novos estudos sobre a temática, quanto proposições para subsidiar processos de reformulação e implementação dessas políticas. É importante afirmar que não se trata de uma pesquisa de avaliação da política, mas de estudos sobre temas considerados relevantes, buscando elaborar análises críticas acerca dos fatores e elementos que

demonstraram ser potenciais limites à realização dos objetivos declarados da política de desenvolvimento territorial.

Sob esta perspectiva, é oportuno destacar o papel da academia na relação que estabelece com gestores públicos, com agentes que implementam as políticas e com as próprias políticas governamentais. A universidade é costumeiramente associada à formação profissional. O ensino é socialmente identificado como sua função natural e imediata. No entanto, o ensino depende tanto da sistematização e comunicação de conhecimentos quanto da interação, metódica e sistemática, com as realidades sociais para que possam produzir novos conhecimentos. É desta forma que os processos de pesquisa conduzem à construção de outras sínteses e conhecimentos que, por sua vez, fundamentam as novas leituras que alimentam o ensino e a formação profissional. Desta maneira, as relações estabelecidas com gestores públicos, mediadas por produtos científicos, podem contribuir para a reflexão e o questionamento das concepções e ideias que fundamentam a ação destes agentes e a elaboração das políticas públicas. Estas relações podem contribuir inclusive para o redesenho das políticas que orientam a ação destes agentes.

O conjunto de estudos apresentados neste livro foca cinco temas fundamentais para a compreensão do desenho e do desempenho das políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial, quais sejam: os processos de articulação entre políticas públicas; as novas institucionalidades que surgem e buscam se estabelecer sob a ótica da gestão social dos processos de implementação das políticas; os sistemas de financiamento, tanto aqueles referidos aos territórios e à sua capacidade de inovação a partir da execução de projetos de desenvolvimento, quanto o financiamento das próprias políticas de desenvolvimento territorial; e, por fim, o tema do marco jurídico com o qual as ações baseadas nas políticas de desenvolvimento territorial se relacionam, ora oferecendo-lhes lastro positivo para concretizá-las, ora expressando os limites das determinações normativas como impedimento às inovações propostas.

O livro está organizado em seis capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, são abordados os subsídios metodológicos que possibilitam uma aproximação ao tratamento do desenvolvimento territorial rural. O conceito de "território" é teoricamente delimitado para que o leitor comprehenda o modo como ele é utilizado para operacionalizar a ação pública. Assim, a "abordagem territorial" é apresentada como uma referência à análise do "desenvolvimento rural sustentável". Os conceitos e abordagens referentes à análise de políticas públicas são apresentados na sequência, como base para a análise da política de desenvolvimento territorial e das dinâmicas de desenvolvimento territorial analisadas nos estudos de caso. As institucionalidades, a articulação entre atores e entre as políticas públicas e a participação cidadã nos processos de gestão social são os elementos teóricos que fundamentam as análises.

O segundo capítulo tem como tema a articulação de políticas públicas brasileiras que possuem enfoque territorial, analisando, com base na metodologia comparativa que considera as ideias, os interesses e as instituições conformadas pelas políticas para classificá-las de acordo com a territorialização de ações que normatizam. As ações go-

vernamentais que visam à articulação e à coordenação das políticas públicas que incidem sobre o desenvolvimento rural são compreendidas como uma resposta do Estado à fragmentação das ações públicas. A análise do Programa Territórios da Cidadania é conduzida para ilustrar as alternativas e dificuldades da tentativa de articulação das ações engendradas pelas várias políticas que incidem sobre os territórios.

A gestão social das políticas de desenvolvimento territorial e as novas institucionalidades criadas pela política são temas do terceiro capítulo. Para analisá-las os autores focam no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais da SDT/MIDA e no Programa Territórios da Cidadania, implementado pela Casa Civil da Presidência da República, buscando compreender a dinâmica dos processos de gestão social e as institucionalidades territoriais que são forjadas a partir das ações desencadeadas pelos programas. Os autores baseiam suas análises em três estudos de caso conduzidos nos territórios da Borborema (Paraíba), Noroeste Colonial (Rio Grande do Sul) e Baixo Amazonas (Pará). Estes estudos possibilitam a elaboração de uma análise comparativa apresentada no capítulo.

No quarto capítulo, as políticas de financiamento para os projetos territoriais são o tema da análise apresentada. O estudo parte do pressuposto de que este tipo de financiamento deve ser possibilitado por organizações financeiras que, uma vez próximas à realidade dos atores que vivem e produzem nos territórios rurais, consigam oferecer financiamentos que atendam as especificidades dos projetos elaborados localmente e, principalmente, possibilitem a inclusão dos segmentos sociais mais empobrecidos. Os autores recorrem à análise de experiências brasileiras que incluem o tema das microfinanças em suas ações, compreendidas como iniciativas pioneiras, e em fase de consolidação, que representam interesse para a reflexão sobre a institucionalização de um sistema de financiamento para projetos inovadores nos territórios rurais.

O tema do financiamento continua a ser abordado no quinto capítulo, porém focando o desempenho da execução financeira do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e do Programa Territórios da Cidadania. A análise permite aos autores discutir a sustentabilidade dos programas, pelo exame de suas fontes de financiamento, e a caracterização da aplicação dos recursos públicos por meio da identificação e análise da participação das diversas linhas de ação dos programas nos valores contratados para execução de projetos.

Por fim, o sexto capítulo expõe uma análise do marco legal vigente e suas relações com a política de desenvolvimento territorial. A relação entre os territórios, a promoção do desenvolvimento rural e os processos de participação para a gestão social da política e de transferência de recursos públicos para execução dos projetos territoriais é analisada sob a perspectiva dos potenciais e dos entraves causados pelo marco legal que não reconhece os territórios rurais dotados de legitimidade formal. Os autores identificam e analisam temas que fundamentam dificuldades e impedimentos jurídico-normativos à abordagem territorial do desenvolvimento rural.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. et al. (2006a). Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial. Presentation de libro organizado por José Bengoa. In: http://www.econfea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2006/Movimientos_sociales_gobernanza_ambiental_desarrollo_territorial.pdf, acesso em 12 de dezembro de 2008.
- ABRAMOVAY, R. et al. (2006b). *O processo de constituição dos territórios rurais*. São Paulo: Fipe; Brasília: SDT/MDA.
- ABRAMOVAY, R. (2003). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. (2003). Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. Trabalho apresentado no *XLI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*.
- BOURDIEU, P. (1989). *O poder simbólico*. São Paulo: Difel/Bertrand Brasil.
- CAZELLA, A. A. (2007). Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil: uma análise prospectiva. Texto apresentado ao *XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*, Londrina.
- DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. (2003). Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, v.1, n.2, p. 73-97, jul./dez.
- ECHEVERRI, R. (Ed.) (2005). *Desarrollo rural en América Latina y Caribe: manejo sostenible, acceso a tierras y finanzas rurales*. Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; Washington: BID.
- ECHEVERRI, R.; MOSCARDI, E. (2005). *Construyendo el desarrollo rural sostenible en los territorios de México*. Ciudad de México: IICA, SAGARPA.
- FAVARETO, A. (2006). A abordagem territorial do desenvolvimento rural. Mudança institucional ou inovação por adição? Trabalho apresentado no *XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*.
- FAVARETO, A.; DEMARCO, D. (2004). Entre o capital social e o bloqueio institucional - uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. M. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- FAVARETO, A. (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Iglu.
- KLINK, J. J. (2001). *A cidade-região: regionalismo e a reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A.

- PECQUEUR, B. (Org.) (1996). *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Paris: L'Harmattan.
- PECQUEUR, B. (2005). O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. *Raízes*, v.24, n.1 e 2, p. 10-22, jan./dez.
- ROCHA, M. R. T.; FILIPPI, E. E. (s/d). Políticas para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/pgdr/arquivos/494.pdf>. Acesso em 2/2/2009.
- SABOURIN, E. (2007). Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set/dez.
- SARACENO, E. (2007). Políticas rurales de la Unión Europea y proyectos territoriales de identidad cultural. *Revista Opera*, n. 7, p. 167-189.
- SARACENO, E. (1994). Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local approach. *European Review of Agricultural Economics*, v.21, p. 451-474, 1994.
- SAYAGO, D. (2007). Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 3, n. 4 (número especial), novembro.
- SCHEJMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. In: ECHEVERIA, R. (Ed.). *Desarrollo rural en América Latina y Caribe: manejo sostenible, acceso a tierras y finanzas rurales*. Roma: Washington: BID; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2003.
- SCHATTAN, V.; FAVARETO, A. (2007). Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.
- VEIGA, J. E. (2001). Desenvolvimento territorial no Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico econômico. Trabalho apresentado no XXIX Encontro da Anpec, disponível em www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105079.pdf. Acesso em 14/12/2008.
- VEIGA, J. E. (2003). A face territorial do desenvolvimento. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v.3, n.5, p. 5-19, set. 2003.
- VEIGA, J. E. (2002). *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2002a.
- WANDERLEY, M. N. B. (2000). A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o "rural" como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n.15, p. 87-145, out.
- WANDERLEY, M. N. B. (2009). *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

CAPÍTULO 1

SUBSÍDIOS METODOLÓGICOS AO ESTUDO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Philippe Bonnal
OPPA/CIRAD
Ademir Cazella
OPPA/UFSC
Nelson Giordano Delgado
OPPA/CPDA/UFRJ

Inicialmente queremos esclarecer que a intenção deste capítulo não é apresentar o que se poderia eventualmente considerar como a metodologia que norteou a pesquisa sobre desenvolvimento territorial rural no Brasil, que antecedeu este livro. Isso seria muita pretensão tratando-se de uma investigação que foi, segundo indicado na Introdução, organizada em cinco eixos temáticos distintos, cujas análises mobilizaram práticas metodológicas diversas, desde a maneira de conceber o tratamento analítico de cada eixo até as informações e o material empírico utilizado na construção dos relatórios de pesquisa produzidos.

Não obstante, as reflexões, os conceitos e os temas que apresentaremos a seguir perpassam direta ou indiretamente as preocupações de todos os capítulos do livro. Os conceitos de território e suas aplicações na intervenção pública, as relações entre a abordagem territorial e as noções de desenvolvimento rural sustentável, o contexto contemporâneo das políticas públicas e a maior complexidade abrangida em sua abertura para a participação de outros atores sociais, que não apenas os estatais, e as questões envolvidas na análise da dinâmica da institucionalidade territorial são temas escolhidos em função de nossa prática comum de pesquisa e dos resultados dos exercícios de diálogo intelectual que foram possíveis, nem sempre com a frequência que todos almejávamos. Além disso, este capítulo também pretende oferecer uma contribuição inicial - na direção das preocupações manifestas por Abramovay (2006) - para o esforço de construção de uma abordagem do desenvolvimento territorial rural que, embora reconhecendo a importância dos aspectos normativos que estão sempre presentes em tratamentos do tema do desenvolvimento, busque preencher as consideráveis lacunas teóricas e analíticas que ainda a caracterizam.

O capítulo está, então, composto por quatro partes principais, iniciando pelas abordagens teóricas relativas ao conceito de território. Cabe salientar aqui que, em se tratando de um conceito que possui múltiplos significados, não se teve a ambição de elaborar o estado da arte na matéria, que desse conta das diversas disciplinas que trabalham com o assunto. O que norteou a escolha dos enfoques discutidos foi a possibilidade de auxiliarem na análise da multiplicidade de usos do conceito de território, em especial pelas políticas públicas. A segunda parte discute o tema, não menos polissêmico, da sustentabilidade nos processos de formulação e de implementação de

políticas públicas de desenvolvimento territorial rural. Neste tópico, a ênfase recai sobre os riscos práticos de que as políticas de desenvolvimento territorial em zonas rurais, embora inovadoras do ponto de vista conceitual, não consigam romper com os vieses setorial e economicista ainda predominantes na maioria das políticas públicas.

Já a terceira parte destaca a evolução recente do papel do Estado na orientação das atividades econômicas e das dinâmicas sociais, em geral, e dos processos de construção de políticas públicas, em particular. Aborda também o próprio significado do que se convencionou chamar de política pública para, então, precisar os principais recursos metodológicos adotados pelos autores deste livro ao tratarem das interfaces dos seus objetos específicos de pesquisa com as principais políticas a eles correlacionadas.

Por fim, a quarta parte analisa as institucionalidades e dinâmicas dos processos de desenvolvimento territorial, considerando as três esferas fundamentais da ordem social - Estado, mercado e sociedade civil - e a importância de construir combinações adequadas dessas esferas nos territórios. Uma hipótese central é que não existe uma combinação que possa ser "receitada" a priori como ideal e que o resultado obtido nos casos concretos será consequência da negociação política, das estruturas de poder e da capacidade de protagonismo social dos atores territoriais, sem qualquer garantia de que estará adequada às necessidades da sustentabilidade do desenvolvimento rural nestes territórios.

1.1 Utilizações do conceito de território para a ação pública

Atualmente, o "território" é uma noção amplamente utilizada pelos atores sociais e políticos engajados nos processos de desenvolvimento rural. De certo modo, o surgimento desta noção e sua progressiva incorporação nas agendas sociais e políticas referentes ao meio rural têm raízes, primeiro, no questionamento dos efeitos negativos da revolução verde nos anos 1970, apontando os impactos socioambientais negativos da modernização agrícola e, segundo, na década de 1980, destacando a fragilização dos agricultores familiares e suas consequências para a sociedade. A ideia de desenvolvimento local, especialmente quando associada às reflexões sobre agricultura alternativa, ganhou força, em contraposição à modernização agrícola, ao se opor à especialização produtiva, à concentração fundiária, à otimização da produtividade do trabalho e ao privilegiar os preceitos de desenvolvimento endógeno, de localidade, de sistemas agrários ou ainda de diversificação das atividades econômicas. Nos anos 1990, o interesse despertado pela escala local foi ampliado pelos processos de globalização da economia, liberalização comercial (agrícola) e reforma do Estado.

Essas novas orientações fortaleceram a legitimidade do território ao torná-lo um lugar (uma escala) considerado estratégico para enfrentar os desafios de (i) reequilíbrio

socioeconômico, (ii) gestão do meio ambiente, (iii) construção de uma nova capacidade concorrencial e (iv) reforma da governança. Esta trajetória marcada pela preocupação crescente em incorporar e articular as dinâmicas locais aos desafios e dinâmicas mais globais contribuiu para que a noção de território substituisse paulatinamente, no linguajar de atores sociais e políticos, a noção de local que, geralmente, sugere uma estratégia de ação coletiva mais autônoma com respeito aos desafios globais da sociedade e às ações do Estado.

Vale a pena lembrar aqui, brevemente, a diversidade existente tanto (1) nas definições de território usadas nas ciências sociais, quanto (2) nas formas concretas de sua utilização no Brasil.

(1) Nas disciplinas das ciências sociais, a noção de território corresponde a distintas acepções e definições.¹ Os geógrafos, de maneira geral, consideram um território como uma porção de espaço delimitado e qualificado por um caráter específico natural, cultural, político ou administrativo. Esta concepção destaca duas características estimadas fundamentais da noção de território: primeiro, a existência de um limite ou de uma fronteira e, segundo, a existência de uma especificidade notável, diferenciando o que está dentro da fronteira do que está fora. Mas, para além desta concepção geral consensual, observam-se diferenças de enfoques entre as correntes social, econômica e política.

Muitos geógrafos sociais e sociólogos definem o território pelas modalidades de uso do espaço. Milton Santos (1994; 2007) fala de "território usado" para diferenciar o enfoque sociológico do enfoque geográfico padrão. Este autor atribui uma importância destacada às representações dos atores sociais em torno do território, ou seja, à sua dimensão simbólica. Esta representação coletiva e simbólica é o elemento central da construção social do território. *In fine*, poderíamos considerar que um território é o que um grupo social reconhece como tal. Nesta lógica, Gumuschian (2002) considera que o território é uma "*realidade bifacial sendo o produto de uma ecogênese na qual são ativados em um sistema simbólico e informacional recursos materiais*". Além do aspecto simbólico, esta concepção aponta para o papel da informação na construção social. São as informações elaboradas sobre o território, juntamente com a simbologia a ele associada, que constituiriam os fatores da construção da representação coletiva.

No mesmo texto, Gumuschian define o território a partir de quatro características. A primeira é a natureza simbólica e material, mencionada anteriormente. A segunda corresponde às formas de colonização da natureza pelo homem. A terceira é constituída pelas configurações espaciais dos territórios (suas formas e extensão geográficas). Em último lugar figuram os processos autorreferenciais nos aspectos materiais e simbólicos usados. Esta acepção é retomada por Lévy e Lussault (2003) que

1 Retomamos neste parágrafo algumas das considerações apresentadas em Cazella, Bonnal e Maluf (2009).

concebem o território como sendo "a combinação de recursos materiais e simbólicos capaz de estruturar as condições práticas para a existência de um indivíduo ou um grupo social e fornecer feedback para esse indivíduo ou grupo sobre sua própria identidade". Esta definição introduz uma nova dimensão do território: ele não é apenas uma representação da realidade construída pelos atores que influencia a ação, mas é também uma representação que contribui para precisar ou até definir as suas próprias identidades. Deixa clara a importância accordada à retroalimentação (*feedback*) e precisa o caráter autorreferencial da construção simbólica em torno das características materiais do território. É esta construção de uma identidade coletiva que justificaria a diferença cultural do grupo em relação ao exterior.

Na geografia econômica, um território é definido essencialmente a partir das atividades produtivas. A principal particularidade deste enfoque é considerar que as relações de proximidade entre os atores econômicos podem induzir um efeito sínergético, criando uma vantagem comparativa em relação ao exterior. A reflexão em torno do desenvolvimento econômico territorial pode se desdobrar, então, em duas preocupações: a compreensão dos fenômenos de concentração territorial de empresas e seus efeitos econômicos e sociais, de um lado, e a construção de projetos econômicos territorializados, de outro.

No que diz respeito ao efeito da concentração de empresas, aprendeu-se muito com a experiência dos distritos italianos, descrita pelos economistas italianos a partir dos anos 1970. Como Alfred Marshall no século 19, no caso da Inglaterra, esses economistas mostraram que, na Itália, observam-se concentrações de empresas em torno de um mesmo produto, conformadas por um conjunto diversificado de pequenas unidades de produção de bens e serviços. A existência de relações de solidariedade, que fogem da lógica meramente mercantil e de um "clima" favorável ao desempenho da produção, faz com que essas concentrações territoriais tenham notável capacidade de inovação frente à evolução do mercado. Nesta situação, o território corresponde a uma concentração de atores econômicos capazes de coordenar suas atividades produtivas, mobilizando um patrimônio cognitivo criado através do tempo (PECQUEUR, 2000). Os *clusters* definidos por Michael Porter e os sistemas ou arranjos produtivos localizados inspiram-se nessa mesma concepção. Observa-se, contudo, que a reprodução deste tipo de dinâmica territorial é limitada pela dificuldade de se criar um capital cognitivo coletivo de forma exógena, voluntária e rápida.

A segunda preocupação, constituída pela definição de projetos econômicos territorializados, é baseada numa combinação das abordagens sociais e econômicas. O objetivo é construir um projeto coletivo, na escala territorial, para melhorar a situação social da coletividade ou, simplesmente, para servir os interesses de um grupo de atores. A natureza e a intensidade da relação entre o projeto e o território podem variar significativamente, indo de uma simples referência à localização dos atores em jogo até a construção de um projeto complexo de valorização de ativos específicos do

território - recursos naturais, capital cognitivo, localização frente aos mercados consumidores etc. -, passando pela certificação territorializada de qualidade dos produtos. Destacam-se aqui as estratégias para implementar *cestas de bens*, visando a criar ligações entre a produção de bens e serviços e os ativos específicos fixos do território, com a perspectiva de forçar o consumidor a se deslocar para dentro do território (MOLLARD, 2001)².

Na geografia política ou na sociologia política, o território é um lugar delimitado para o exercício do poder. Nesta abordagem, como nas anteriores, diferentes enfoques coexistem. Um primeiro está ligado ao poder público, tratando concretamente da forma como o Estado atua na escala local, o que remete, por sua vez, à problemática da territorialização das políticas públicas. Outro enfoque está voltado para a análise das dinâmicas sociais ligadas à estrutura do poder. Neste caso, a atenção é dirigida aos processos de negociação ou, ao contrário, de contestação do poder e às estratégias sociais de contorno (*stratégies de contournement*) adotadas para proteger-se. De um lado, as ações coletivas podem ser realizadas segundo uma preocupação de complementaridade com a ação pública, procurando articular-se com ela. Este processo é revelador de uma estratégia proativa ou ofensiva por parte dos atores da sociedade civil ou privados (do mercado) com o objetivo de aproveitar, e mesmo ampliar, as oportunidades ofertadas pelo Estado. De forma inversa, a ação coletiva pode ser construída em contraposição à ação do Estado, na perspectiva de estabelecer uma distância ou certo nível de autonomia com respeito ao Estado. Em oposição à precedente, poderíamos qualificar esta última estratégia de defensiva.

Enfim, a noção de território remete à organização espacial do Estado, ou seja, às divisões de subsidiariedade do exercício do poder público. Neste sentido, o território é uma unidade de governança pública, suscetível de ser definida por normas jurídicas que precisem seu status legal e sua função dentro da estrutura funcional do Estado.

(2) À pluralidade de definições da noção de território corresponde uma multiplicidade de práticas de construção e de uso do território pelos atores. Não é o caso de fazer aqui o inventário dessas práticas, mas apenas assinalar a existência de duas formas canônicas de construção e de uso de territórios - no Brasil, mas também de um modo mais amplo em qualquer contexto nacional - às quais nos parece possível associar uma diversidade de práticas e de formas de uso.

A modalidade mais intuitiva - mas talvez não a mais comum - de construção e de uso dos territórios está ligada à ação coletiva dos atores locais. São os atores socioeconômicos que, a partir de uma representação compartilhada sobre a realidade,

2 Uma cesta de bens pode ser constituída, por exemplo, por atividades de turismo rural, valorizando uma paisagem atrativa (ativo específico fixo), uma produção de alimentos de qualidade (certificada) e uma tradição culinária original.

identificam os limites do território, geralmente por agregação de unidades administrativas (municípios) ou sociais (sindicatos, assentamentos de agricultores, comunidades etc.) e constroem uma estratégia de ação. Trata-se aqui nitidamente de um processo de co-construção social direcionado, no sentido de que a finalidade da ação é construir um projeto coletivo para benefício dos atores do território. O objetivo do projeto pode variar (econômico, social, cultural, ambiental etc.), como também o tipo de atores envolvidos (determinados segmentos de agricultores familiares, pequenos empresários, ONGs, com ou sem a participação de instituições públicas etc.) e as atividades realizadas, sem que seja modificada a lógica de ação. Em todos os casos, trata-se de um processo ascendente, cujo centro de ação está ancorado no nível local. Esta inscrição de projeto coletivo no local é compatível com a mobilização de parcerias (financeiras, tecnológicas etc.) em níveis mais abrangentes (estadual, nacional, internacional). Nada impede, também, que os atores territoriais inscrevam suas ações dentro de uma problemática global (aquecimento global, combate à fome e à pobreza, desenvolvimento rural etc.); pelo contrário, isto pode fortalecer as possibilidades de ação coletiva dos atores locais.

A segunda modalidade está ligada à territorialização das políticas públicas. Neste particular, o centro estratégico de ação se encontra fora do território, em níveis mais abrangentes (estadual ou nacional). O território é concebido pelos atores públicos com o objetivo de facilitar a resolução de um problema da sociedade, coerente com a missão do Estado (ou com as promessas eleitorais dos representantes políticos). Nesta lógica, o território é identificado principalmente com referência ao zoneamento de determinado problema ou carência da sociedade. O desafio para o poder público é o de definir as modalidades de ação mais apropriadas para a resolução do problema ou carência, levando em conta as especificidades locais. Esse tipo de território pode dar lugar a uma formalização jurídica, visando a precisar sua função dentro da estrutura funcional do governo.

Mas na prática, no Brasil, como em outros países, observa-se a existência de um processo de justaposição das lógicas territoriais e de hibridação dos dois tipos de modelos de construção de territórios. No que diz respeito à coexistência de territórios criados a partir de diferentes lógicas - social, econômica e política -, destacam-se, no registro dos territórios com enfoque sociocultural, as comunidades indígenas, os quilombolas, os assentamentos de reforma agrária, os territórios rurais de identidade instituídos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) etc. Nesses territórios, segundo o contexto territorial, observam-se estratégias qualificadas anteriormente como ofensivas ou defensivas. Outros territórios respondem nitidamente a uma lógica econômica, como os Arranjos Produtivos Locais (APL) ou, ainda, alguns conglomerados especializados (agricultura de exportação, produção de vinho, de café etc.). No registro dos territórios criados numa perspectiva de ação política destaca-se o Programa Territórios da Cidadania,

objetivando reduzir substancialmente a pobreza no meio rural. A apresentação desse programa e do da SDT/MDA é feita nos capítulos 2 e 3, nos quais também são discutidos aspectos relativos à sua implementação.

Em relação à hibridação dos processos de construção e de uso dos territórios segundo uma lógica de co-construção pelos atores locais e segundo a delimitação de um espaço de governança pelo Estado, destaca-se a experiência dos territórios rurais de identidade da SDT/MDA que, apesar de ter sido estruturada na esfera federal, faz referência a elementos simbólicos da agricultura familiar e à ação coletiva local. O processo de hibridação é ampliado ainda mais pela criação do programa governamental Territórios da Cidadania e por sua operacionalização usando o recorte e a institucionalidade dos territórios rurais de identidade.

Consideramos, assim, que o processo de hibridação dos modelos de construção e de uso de territórios constitui uma forma de experimentação (institucional, social, política, econômica), ou seja, um processo de inovação complexa, definida e implementada em relação a um debate social (desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar) e localizada em um contexto político específico (Governos Lula). É este processo de hibridação que buscamos analisar e caracterizar neste livro.

1.2 Os desafios da sustentabilidade na abordagem do desenvolvimento territorial rural: significado, alcances e limitações

Este tópico procura refletir sobre a incorporação das dimensões da sustentabilidade -econômica, social e ambiental - na noção de desenvolvimento territorial contida nas principais políticas públicas colocadas em prática, nos últimos anos, nas zonas rurais brasileiras. A intensificação do debate acadêmico e político sobre a necessidade de integrar a *abordagem territorial* no planejamento de novas estratégias de desenvolvimento rural pode ser entendida como parte de um esforço de redução das contradições, das incertezas e dos riscos de um processo de globalização ao mesmo tempo ecologicamente predatório e socialmente excludente (VIEIRA et al., 2010)³. Apesar desse esforço, as abordagens sobre o desenvolvimento territorial em zonas rurais tendem a privilegiar os fatores econômicos, em detrimento de uma consideração consistente da dimensão socioambiental. Além disso, prevalece o enfoque eminentemente setorial, com claro direcionamento de políticas públicas para o setor primário

³ Boa parte das reflexões aqui apresentadas motivou a organização, em 2007, na cidade de Florianópolis, do I Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável. As principais contribuições discutidas nesse evento encontram-se sintetizadas na coletânea organizada por Vieira et al (2010) e serviram de referência para a elaboração deste tópico.

(agronegócio e agricultura familiar), sem se levar em consideração a visão intersetorial, tida aqui como necessária para se compreenderem as novas e complexas interconexões existentes entre os diferentes setores da economia e as diferentes categorias sociais presentes no mundo rural, bem como as suas articulações com os espaços urbanos.

Antes de prosseguir nessa análise convém, no entanto, esclarecer minimamente a compreensão que se está assumindo sobre a noção de desenvolvimento sustentável. Para tanto, recorremos ao artigo de Theys (2006:180) para quem "o caráter extremamente vago e ambíguo do conceito de desenvolvimento sustentável", que marcou uma primeira fase de debates, está sendo substituído por uma tendência progressiva de adoção dos preceitos desse estilo de desenvolvimento na definição de políticas territoriais. Essa articulação entre políticas territoriais e sustentabilidade implica a construção de normas operacionais, que permitam arbitrar minimamente as contradições que afloram quando se coloca por objetivo articular as três dimensões rivais do processo de desenvolvimento (econômica, social e ecológica).

"Temos que reconhecer que o ideal normativo do desenvolvimento sustentável fundamenta-se atualmente num conjunto muito limitado de "normas" teóricas. Encontramo-nos numa situação que pode ser muito esquematicamente caracterizada pela existência de práticas sem teoria e teorias sem prática - uma situação que desemboca, finalmente, num caleidoscópio de iniciativas cuja eficácia - e até mesmo, às vezes, cuja concretude são muito difíceis de serem avaliadas" (THEYS, 2006:183).

Nesse sentido, em vez da elaboração de um programa prescritivo, a opção por boas práticas de desenvolvimento sustentável, de cunho essencialmente pragmático, que tenha por base o contexto de descentralização, parece ser o caminho promissor da segunda fase do desenvolvimento sustentável que, segundo Theys, se encontra em curso. Na pesquisa que deu origem a este livro não tivemos a preocupação de adotar uma definição comum de desenvolvimento territorial sustentável, mas de analisar, sempre que possível, em que medida as três principais dimensões da sustentabilidade estão sendo incorporadas nas agendas e na seleção de projetos dos fóruns territoriais, seja por iniciativa dos atores sociais, seja por normas instituídas pelas políticas públicas, ou ainda, conforme apontado na primeira parte deste capítulo, pela hibridação dos dois tipos de modelos de construção de territórios mencionados.

Já em relação ao desenvolvimento territorial existe um consenso, referido anteriormente, sobre o papel pioneiro desempenhado por pesquisadores italianos no resgate das experiências de *industrialização difusa* na Itália, desde o final dos anos 1970. Os estudos sobre a chamada "Terceira Itália" estão na origem da elaboração do conceito de desenvolvimento territorial. Ao longo da década de 1980 multiplicaram-se as análises sobre os sistemas produtivos localizados, caracterizados por marcada circunscrição territorial e elevada autonomia em relação às demais esferas econômicas (BAGNASCO, 1998; BECATTINI, 1992; GAROFOLI, 1996).

Para Pecqueur (1987), essas primeiras reflexões evidenciaram que o espaço-território se diferencia do espaço-lugar pela sua "construção" a partir do dinamismo dos atores que nele habitam. A noção de território passou então a ser associada a processos de desenvolvimento tributários da sua criação coletiva e institucional. Assim, a análise da *densidade institucional* de um dado espaço auxilia na melhor compreensão das dinâmicas de construção territorial que mobilizam atores sociais predispostos à identificação e valorização dos chamados recursos territoriais específicos (GUMUCHIAN; PECQUEUR, 2007). Como destacam Vieira et al (2010:6),

"no rol desses processos estão incluídas, entre outras, a criação de novas formas de reciprocidade econômica, nutridas pela formação de um tecido social especialmente coesivo e cooperativo; a estruturação de sistemas produtivos locais em zonas rurais, integrados em redes de pequenas e médias empresas que transcendem a esfera das relações puramente mercantis e desvelam novos tipos de atividade nãoagricola no meio rural; e a pesquisa de novos arranjos institucionais autenticamente descentralizados, voltados para o exercício efetivo da governança territorial" (ênfase dos autores).

No contexto brasileiro, a recente adoção da noção de *territórios sustentáveis* em zonas rurais remete à análise da experiência recente de descentralização político-administrativa do Estado. A Constituição Federal de 1988 deflagrou um processo de descentralização, visando a ampliar a autonomia política e fiscal dos municípios. A chamada municipalização de diversas políticas públicas expandiu também a capacidade de intervenção de organizações locais da sociedade civil. Os municípios assumiram funções de planejamento e de gestão de políticas públicas, na maioria das vezes, associadas a programas coordenados por instituições governamentais das esferas federal e estadual.

Passados pouco mais de 20 anos desde a promulgação da nova carta constitucional, as limitações desse processo de municipalização das políticas públicas têm forçado, no entanto, a busca de novos arranjos institucionais para tornar mais efetivas as ações de mudança. Na maior parte dos casos, os planos municipais de desenvolvimento são elaborados apenas para responder, em termos formais, às exigências impostas por organismos financeiros, ou de controle, situados em níveis superiores de governo. Esses planos raramente conseguem inovar no que concerne à obtenção de sinergias entre os vários setores econômicos e o fortalecimento de parcerias entre municípios de uma mesma zona geográfica e com características socioculturais, econômicas e ambientais semelhantes.

Essa situação ganha mais nitidez e importância na maioria dos municípios brasileiros que apresentam características eminentemente rurais. Ao longo dos anos 1990 assistiu-se a uma verdadeira proliferação de conselhos municipais nesses municípios decorrentes de exigências impostas pela orientação de municipalização de políticas públicas. Apesar dos avanços obtidos nesse processo de gestão e implementação de políticas públicas, percebe-se as limitações dessa orientação, sobretudo nas regiões rurais. "Na maioria das vezes exigem que pequenos municípios 'se voltem para o próprio umbigo',

mediante criação de conselhos apenas municipais, quando igualmente importante seria induzir articulações intermunicipais" (VEIGA et al., 2001:57-58). A recente e ainda de forma desarticulada introdução da noção de *desenvolvimento territorial* nas agendas de vários ministérios e de alguns governos estaduais indica, portanto, que estamos às voltas com as dificuldades típicas de uma fase de transição posterior à decisão de fortalecer a dinâmica de descentralização de políticas públicas via municípios.

Paralelo a isso, a percepção de que o meio rural brasileiro cumpre um papel de destaque na dinâmica de desenvolvimento do país, embora pouco valorizado pelos formuladores das políticas macroeconômicas de desenvolvimento e, por consequência, pelo orçamento público, tem sido crescente nos últimos anos. Dentre outros aspectos, a relevância social e econômica da agricultura familiar, das ocupações rurais não agrícolas, da pluriatividade das unidades agrícolas familiares e do caráter multifuncional dessas unidades, além do expressivo grau de empreendedorismo de determinadas zonas rurais não só são temas cada vez mais recorrentes de pesquisas, como representam indícios de um lento processo de reconhecimento societário da importância dos territórios rurais para o desenvolvimento sustentável.

É nesse contexto sociopolítico que os temas da qualidade dos serviços territoriais e das novas ruralidades apresentam-se como centrais no debate contemporâneo sobre novas estratégias de desenvolvimento rural. A imbricação do setor de serviços com a promoção do desenvolvimento em zonas rurais é hoje um eixo norteador das políticas de desenvolvimento territorial nos países com tradição nesse domínio. Essa interligação tem a característica particular de ser coerente com os preceitos da sustentabilidade: melhor distribuição da população no território, preservação dos recursos naturais, da biodiversidade e das paisagens, baixo grau de poluição, melhor qualidade de vida etc. Mas como destaca Theys (2006:191), "o que está mais profundamente em jogo no que diz respeito à operacionalização dos princípios de desenvolvimento territorial sustentável é a nossa capacidade coletiva de modernização da ação coletiva".

As regiões rurais do mundo que alcançaram altos índices de desenvolvimento socioeconômico sem comprometer de forma preocupante a base de recursos ambientais construíram e qualificaram, ao longo do tempo, arranjos institucionais capazes de gerar projetos inovadores. O desenvolvimento territorial sustentável é, assim, tributário de um processo de formação, que procura requalificar o saber-fazer local, lançando mão de novas tecnologias socioeconômicas e ambientais. Isso pressupõe a inclusão nos processos de concepção desses projetos de sistemas versáteis de informação, formação e educação. Nessas situações, as instituições acadêmicas representam um elemento estrutural do processo de dinamização das economias rurais. Os suportes intelectuais asseguram a geração e difusão de tecnologias, além de cumprirem o papel de concepção de novas ideias e competências técnicas (LE ROY, 1997). O sucesso dos chamados distritos industriais italianos se explica, em grande parte, pela articulação de longa data entre o "saber fazer" histórico dos atores locais e o saber científico (RAUD, 1999).

Para a realidade brasileira, essa compreensão remete inevitavelmente à constatação de que a maioria dos nossos "territórios rurais" encontra-se desprovida de estruturas universitárias e científicas. A maior parte das unidades de ensino superior localizadas nas zonas interioranas tem pouca tradição de pesquisa sobre temas específicos e relacionados ao desenvolvimento da região onde atuam. Além disso, os esforços da iniciativa privada e de instituições públicas (agências estaduais e centros de pesquisa, bancos públicos...) não apresentam interfaces que apontem para embriões de sistemas de Ciência, Tecnologia e Inovação territoriais. Ou seja, de uma célula do território que tenha a incumbência de gestar estratégias e projetos inusitados de desenvolvimento sustentável. Dotada de uma estrutura operacional que assegure a articulação de atores e a elaboração de um plano de desenvolvimento territorial, essa célula cumpre o papel de disponibilizar informações de oportunidades, tendências e tecnologias. Além disso, coordena a ação de consultores e técnicos externos e busca fontes de financiamento tanto exógenas, quanto contrapartidas territoriais. Cabe a ela a identificação, por exemplo, dos recursos territoriais específicos indispensáveis à geração de uma "renda de qualidade territorial" (PECQUEUR, 2006).

A estratégia de desenvolvimento territorial sustentável exige, assim, um criterioso e detalhado inventário dos recursos locais. Um inventário realizado com imaginação, capaz de transformar aspectos negativos, como os resíduos de atividades agropastoris ou industriais, em novos projetos de desenvolvimento. Esse criterioso diagnóstico territorial permite que valores, por vezes simbólicos, acabem se transformando em recursos socioeconômicos indutores de novas ações de desenvolvimento (CARRIERE; CAZELLA, 2006).

Até o momento, as reflexões voltadas para a compreensão dos fatores que condicionam a defasagem da maioria dos territórios rurais brasileiros em matéria de internalização dos preceitos do desenvolvimento territorial sustentável são escassas e fragmentadas. Por um lado, a possibilidade de elaboração de um modelo de análise teórico-metodológico compartilhado, capaz de alimentar a criação de programas coordenados de experimentação interdisciplinar-comparativa em diferentes contextos territoriais encontra-se ainda muito distante. Por outro lado, os riscos de *desvio economicista* e *tecnocrático* no manejo do enfoque territorial são evidentes. Como destacam Vieira et al (2010:7),

"a força de inércia da ideologia economicista pode chegar a comprometer seriamente a consistência das iniciativas em curso - ainda muito embrionárias - de construção e consolidação institucional de territórios sustentáveis, na ausência de uma reflexão crítica que aponte no sentido da elaboração progressiva do conceito de desenvolvimento territorial sustentável" (ênfase dos autores).

A intensificação do intercâmbio entre pesquisadores, associações civis, empresas privadas, agentes financeiros e órgãos públicos torna-se um componente essencial desse processo. O desenvolvimento territorial sustentável pressupõe, dessa forma, a cooperação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar áreas de convergência em novos projetos, de tal maneira que uma "atmosfera" propícia à geração

de iniciativas criativas seja gerada. Esse tipo de cooperação não ocorre de forma espontânea, pois a tendência é que cada instituição não perceba as áreas de interesse comuns e as possibilidades de parcerias. É da interação entre atores diversos que podem emergir "vantagens diferenciadoras" menos elitistas e excludentes no interior de um território.

Em muitos territórios rurais brasileiros, a ação conjunta dos serviços públicos de extensão rural e de agentes financeiros via crédito rural desempenhou, tradicionalmente, o papel de difusão de novas tecnologias e informações, quase sempre restritas ao setor agropecuário. Na atualidade, esse tipo de articulação continua sendo relevante, mas suas funções agora demandam um caráter que extrapole o universo do setor primário. Além disso, alguns estudos sobre a implementação de políticas públicas de desenvolvimento territorial no meio rural revelam que essas iniciativas apresentam contornos de um modelo conservador, cujas ações são destinadas a segmentos sociais intermediários que já se encontram integrados nos mercados (FAVARETTO, 2009).

É sabido, e os dados do Censo Agropecuário de 2006 reforçam essa constatação, que uma parcela majoritária de agricultores familiares apresenta baixos rendimentos econômicos. A maioria desses agricultores, possivelmente, não participa de movimentos sociais e sindicais, além de não ter acesso às principais políticas públicas de desenvolvimento rural, em especial as de crédito e de extensão rural. Esse público somado aos assalariados agrícolas residentes nas periferias de pequenos municípios rurais e aos microempreendedores rurais não agrícolas configura uma parcela significativa da população rural que faz parte do que se poderia chamar de sociedade civil desorganizada, no sentido de não integrar ou não ser representado por nenhuma organização associativa, política ou sindical. Trata-se de uma população rural invisível que não compõe o público-alvo de políticas públicas, exceção feita ao programa bolsa família, e das intervenções, também de caráter público, empreendidas por organizações da sociedade civil.

Para os propósitos deste livro, as pesquisas de campo relativas aos diferentes eixos de estudo procuraram, com maior ou menor ênfase, analisar em que medida as políticas públicas de desenvolvimento territorial e seus respectivos fóruns e atores territoriais implicados dão conta ou mobilizam as dimensões da sustentabilidade. Trata-se menos de avaliar o quanto sustentáveis são essas políticas, mas de perceber as capacidades e potencialidades futuras de construção de espaços sociopolíticos territoriais que apontem para a adoção progressiva de princípios normativos coerentes com os preceitos do desenvolvimento sustentável.

1.3 Análise de políticas públicas: conceitos e abordagens

No Brasil, como em outros países, o processo de elaboração das políticas públicas entendidas, numa aproximação inicial, como sendo as intervenções públicas referentes

à economia, à sociedade e ao meio ambiente na escala nacional - evoluiu consideravelmente no transcurso das últimas décadas, acompanhando as mudanças no contexto político e na situação social e econômica do país. Para quem pesquisa o tema, esta evolução impõe a necessidade de adaptação de conceitos e de métodos de análise. Três pontos serão brevemente abordados neste item: primeiro, a evolução histórica no Brasil do papel do Estado e, consequentemente, do processo de elaboração de políticas públicas; segundo, a evolução do conceito de políticas públicas do ponto de vista acadêmico; e terceiro, as metodologias de análise das políticas públicas.

(1) Durante a história republicana do Brasil observa-se uma drástica mudança do papel do Estado no que diz respeito às suas formas de intervenção no espaço nacional. Ao longo de toda a extensa fase desenvolvimentista que se estende do governo Vargas ao final do período militar, o Estado teve uma importância central nos processos de orientação da economia, organização da sociedade e uso dos recursos naturais. Esta fase do Estado planejador e intervencionista foi encerrada pela crise da dívida, que cristalizou as fraturas sociais, políticas e econômicas que vinham se aprofundando desde os anos 1960, dando início à ruptura neoliberal. Na curta fase neoliberal, o Estado foi desqualificado em nome das vantagens do mercado, tratado como a principal força do desenvolvimento nacional, tendo seu papel limitado, teoricamente, apenas à sua missão reguladora básica (segurança, proteção da moeda, soberania, justiça). Durante a última década, diferentes crises (financiamento, alimentação) mostraram, nos níveis internacional e nacional, os limites do mercado e notadamente sua incapacidade de organizar uma distribuição equitativa da riqueza e de estabilizar eficientemente as flutuações econômicas. Este questionamento contemporâneo da capacidade regulatória do mercado estaria iniciando uma nova fase, que alguns autores (LEONARD et MAITRE D'HOTEL, 2008; GRAIG and PORTER, 2006) chamam de "neoliberal institucional", baseada na ação protagonista do Estado junto com a sociedade civil e o setor privado. No Brasil, para além dos aspectos econômicos, esta orientação é sustentada e legitimada nos preceitos da democracia, sistema político-social fortalecido pela Constituição de 1988 e que condiciona, desde então, de maneira crescente, os comportamentos individuais e coletivos. Os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva se enquadram nitidamente nesta nova fase da relação Estado-sociedade.

Na atualidade, o processo de construção das políticas públicas assume, em várias dimensões, maior complexidade do que durante as fases anteriores. Primeiro, os problemas da sociedade foram aguçados pelo aumento demográfico, a maior pressão sobre os recursos naturais e a interdependência multinível (desde o local até o internacional) de um mundo cada vez mais globalizado. Segundo, os governos atuais são compelidos a corrigir as externalidades negativas dos modelos de desenvolvimento anteriores, notadamente os problemas de pobreza, desigualdade social, marginalização socioterritorial, insegurança, carência de infraestruturas sociais e produtivas etc. Outros fatores referem-se aos constrangimentos impostos pelo marco democrático-liberal: a multiplicação dos atores organizados, o reconhecimento da diversidade das especificidades socioterritoriais.

riais, a multiplicação e a diversificação dos espaços de discussão de políticas públicas etc. Outros constrangimentos têm a ver com a estratégia de posicionamento político-econômico no palco internacional, tratando-se, de um lado, do aprofundamento da inserção competitiva no espaço mundial e, de outro, de legítima reivindicação de participação nas instâncias internacionais de regulação política e econômica.

A definição de políticas públicas diante de desafios tão diversificados e complexos mobiliza a participação tanto dos atores privados e associativos como dos atores públicos, conformando, consequentemente, uma nova arquitetura da ação pública. No meio rural, esta evolução foi particularmente significativa e se concretizou, entre outros aspectos, pela legitimação da agricultura familiar como ator sociopolítico organizado, ao lado da agricultura patronal e empresarial, e o reconhecimento das especificidades socioterritoriais. Observa-se que esta situação de diversificação e de fragmentação da ação pública aproxima a problemática da elaboração das políticas públicas no Brasil com as considerações teóricas elaboradas em outras democracias nacionais.

(2) Cabe esclarecer, portanto, o significado da noção de "política pública" neste contexto marcado pela reformatação do papel do Estado. De forma preliminar, é possível dizer que o debate atual sobre a definição de política pública está estruturado em torno do grau de centralidade do Estado no processo de construção da ação pública e da importância dada à racionalidade substantiva neste processo.

Na origem da noção de políticas públicas, Pierre Muller opõe as concepções norte-americanas e europeias. Segundo este autor, nos Estados Unidos, onde foi criada a noção nos anos 1950, a política pública se insere no conceito de *government*, tratando-se de determinar de forma pragmática como "a formação dos interesses pode conduzir à implementação de boas políticas, eficientes, correspondendo aos objetivos definidos sem desperdiçar o dinheiro dos cidadãos" (MULLER, 2004: 4). Esta concepção de políticas públicas focaliza-se na ação racional do governo (*policies*). Nesta lógica, nos Estados Unidos, uma política pública é entendida como "um programa projetado com metas, valores e práticas" para citar a definição formulada por Laswell e Kaplan (1970), citada por Heidemann (2009). Na Europa, ao contrário, prevalece, ainda segundo Pierre Muller, a tradição fundamentada nas concepções de Hegel e Weber, que consideram o Estado como uma instituição que transcende a sociedade e domina os atores da sociedade civil e do setor privado. Assim, Jean-Claude Thoenig (2004) define a noção de política pública como sendo as "intervenções de uma autoridade do poder público com legitimidade governamental sobre um aspecto específico da sociedade ou do território". Assim, em comparação com a definição anterior, observa-se que a formulação de J. C. Thoenig ressalta o caráter legal do poder do Estado (a violência legal).

Uma concepção um pouco diferente coloca o processo de elaboração das políticas públicas dentro do jogo político (*policies*) e de interação com os atores organizados da sociedade, além da confrontação com a realidade. Dessa forma, uma política pública é

uma trajetória de ação que visa a resolver um problema da sociedade. É a concepção do "Estado em ação" formulada por Jobert e Muller (1987).

Na literatura recente, a conceituação de políticas públicas destaca que se trata de uma ação complexa dentro de uma lógica de sociedade cada vez mais "ingovernável". A "ingovernabilidade da sociedade" faz referência à multiplicidade de atores organizados, à diversificação dos fóruns e lugares de interação Estado-Sociedade, ao peso crescente das interações multiníveis, incluindo evidentemente o nível internacional, na conformação dos problemas de sociedade. Nesta acepção, Gilles Massardier identifica uma política pública pela existência de diversos elementos: dispositivos e recursos de ação pública (orçamento, normas jurídicas e instituições especializadas); práticas de intervenção dentro de um setor da sociedade ou de um setor econômico, ou mesmo um projeto; dispositivos oriundos de uma construção social coletiva e complexa por atores diversificados (indivíduos, empresas, associações...) ou grupos de atores (movimentos sociais) ou ainda a pressão das organizações internacionais (MASSARDIER, 2003: 1). Esta acepção questiona a centralidade do Estado dentro do processo de elaboração das políticas, accordando-lhe apenas o estatuto de um ator como qualquer outro. Esta redução do papel do Estado, junto com a complexidade crescente do processo de elaboração das políticas, leva Lascoume e Le Galès (2007:6) a questionarem a própria denominação "políticas públicas" e proporem a sua substituição pela noção de "ação pública", que indicaria de maneira mais adequada a pluralidade de atores envolvidos.

A multiplicidade de abordagens e a complexidade crescente dos processos em jogo fazem emergir, por outro lado, a questão da compreensão dos processos de elaboração, implementação e avaliação dos resultados das políticas públicas. Ou seja, o campo da "análise das políticas públicas", que será objeto do próximo parágrafo.

(3) Não se trata aqui de discutir o que é a análise das políticas públicas e menos ainda de explicitar uma metodologia padrão de análise, mas apenas assinalar alguns pontos metodológicos que serviram de referência à realização da maioria dos estudos apresentados nos demais capítulos deste livro.

A primeira observação a ser feita é que nem sempre uma política pública é um objeto dado, definido e delimitado. Com frequência, sua identificação precisa de um trabalho de pesquisa, convertendo-se em um objeto construído. Mesmo tratando-se de política de Estado, questiona-se a influência dos atores da sociedade civil e do setor privado na construção e na adaptação dos instrumentos implementados. Acontece que esta interação pode explicitar impactos diferenciados de uma determinada política no nível local. Com o propósito de contribuir no processo de identificação das políticas públicas, Yves Meny e Jean-Claude Thoenig, citados por Muller (2002), definiram cinco critérios que caracterizam, segundo eles, a existência de uma política pública: (a) contempla um conjunto de medidas que constituem a substância concreta da política; (b) inclui decisões de caráter autoritário embora de intensidade variada; (c) insere-se num marco geral de ação

que nem sempre está explícito; (d) objetiva atingir um ou vários públicos-alvo a serem beneficiados ou, ao contrário, a serem penalizados e, por fim, (e) uma política pública é definida a partir de um objetivo a atingir que está associado a um problema existente na sociedade.

De certa forma, uma política pública corresponde a um procedimento sequencial de ação que conforma um ciclo de vida. No prolongamento das considerações de Jones (1970), que foi o primeiro pesquisador a formular esta concepção, identificam-se, frequentemente, diversas fases durante o ciclo de vida de uma determinada política pública: a emergência (percepção do problema e incorporação na agenda política), a formulação do programa (as soluções imaginadas), a implementação (realização das atividades e alocação dos recursos necessários), a avaliação (definição dos critérios e indicadores de análise) e a finalização (fechamento). Apesar das diversas críticas feitas à análise sequencial, decorrentes do caráter simplificador e até simplista do enfoque, o método continua sendo útil, desde que adotadas algumas precauções. Este método, combinado com o método dos três "I", foi utilizado notadamente na elaboração do capítulo 2, que trata da análise comparativa das políticas de desenvolvimento territorial.

Uma política pública não é atemporal, insere-se dentro de trajetórias de ação pública marcadas por diversas temporalidades, longas ou curtas. Conforme diferentes autores, notadamente North (1990), Mahoney (2001), Pierson & Skocpol (2002), no tempo longo as decisões e ações atuais são limitadas pelas "dependências do caminho" (*path dependencies*), conformadas pelas instituições permanentes que são criadas a partir de decisões tomadas no passado. A inclusão nesta concepção das instituições informais, ou seja, da consideração do conjunto formal e informal de regras, normas e valores que estruturam o comportamento individual ou coletivo, permite compreender melhor os impactos diferenciados das políticas públicas estudadas. No tempo curto, as políticas públicas são, de modo frequente, adaptadas de forma incremental, mediante a mudança marginal de alguns de seus componentes. Contudo, essas mudanças repetitivas podem transformar substancialmente o conteúdo e até o objetivo da política pública (Lindblom, 2009/1959 e 1979).

Outra referência importante no contexto atual de análise das políticas públicas, acima descrito, é a do enfoque cognitivo. O ponto comum dos autores que se inscrevem nessa corrente, embora bastante heterogênea, é o de atribuírem um papel destacado às ideias no processo de construção das políticas públicas. Essas ideias elaboradas em torno de valores, crenças e normas são organizadas, conformando matrizes cognitivas mobilizadas pelos diversos atores implicados no processo de elaboração da política pública para tomarem suas decisões. Esses atores definem suas estratégias de negociação para resolver problemas da sociedade tendo como base uma representação do seu entorno. Pierre Muller estima, nesta perspectiva, que "as políticas públicas devem ser analisadas como os processos mediante os quais são elaboradas as representações de uma sociedade para entender e agir sobre a realidade tal como é percebida" (MULLER, 2004: 59). Na mesma

lógica, o enfoque dos três "i", construído a partir de referenciais da economia institucionalista, propõe investigar os processos de negociação entre os atores como resultante da interação complexa entre diversidade de ideias relacionadas aos interesses em jogo e às instituições existentes ou em construção.

Para fechar essas breves considerações sobre os desafios ligados à construção e à análise das políticas públicas, vamos sublinhar dois elementos. O primeiro é o caráter contingente da construção das políticas públicas e de seus efeitos concretos, uma característica que deve nortear o processo de análise. O segundo elemento tem a ver com o importante papel desempenhado pelos atores (públicos, privados e associativos), o que inscreve a análise da elaboração das políticas públicas dentro do campo disciplinar da sociologia política.

1.4 Dinâmica do desenvolvimento territorial rural: esferas sociais, institucionalidades e protagonismo social

Ao considerar a temática do desenvolvimento territorial rural, sua institucionalidade e dinâmica, é importante partir da recomendação mais geral de que as propostas ou projetos de desenvolvimento, e as instituições que lhe são adequadas, sejam construídos de modo a levar em consideração três esferas fundamentais da ordem social contemporânea, o Estado, o mercado e a sociedade civil.⁴ Como Offe (2001: 129-130) insiste de forma convincente, qualquer desenho institucional monístico, que tenda a privilegiar a importância de uma dessas esferas e a ignorar ou a excluir a participação das demais pode ter resultados bastante distorcivos e, por vezes, catastróficos, como a experiência do socialismo real e, mais recentemente, a do neoliberalismo comprovaram. Como diz o autor, "(o) problema do desenho apropriado de instituições pode então ser formulado como o de manter a distância apropriada dos extremos das soluções "puras" e, ao mesmo tempo, evitar o uso "muito reduzido" de qualquer um daqueles fundamentos".

Neste sentido, construir uma institucionalidade adequada para o desenvolvimento territorial rural significa, parafraseando e citando Offe (2001: 130), engajar-se em um processo de desenho,

"reajustamento e sintonização fina de uma mistura rica e adequada na qual os três blocos da ordem social tenham papéis variáveis que se limitem entre si. A capacidade de inventar, implementar e tolerar essas 'bolhas de retalho' de ordem social impura"

4 Estamos nos inspirando aqui em Offe (2001), com uma modificação importante: a substituição da esfera da comunidade, utilizada pelo autor, pela da sociedade civil, o que parece mais relevante para nosso argumento, tendo claro que não estamos considerando, em absoluto, os dois conceitos como sinônimos. Usamos, no que segue, o conceito (operacional) de sociedade civil de Cohen & Arato (1992: ix), que a consideram como "uma esfera de interação social entre economia e Estado, composta basicamente pela esfera da intimidade (especialmente a família), a esfera de associações (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais, e formas de comunicação pública".

ideológica e substancialmente, é a marca da cidadade ou do 'comportamento cívico', isto é, a habilidade e a vontade dos cidadãos de utilizar deliberação aberta e pacífica, assim como métodos institucionais para enfrentar os conflitos sociais e políticos".

A combinação dessas três esferas não pode ser concebida teoricamente, nem é resultado de alguma fórmula técnica importada de um organismo internacional. Como diz Offe (2001: 131), em um sistema político não autoritário ela é o "resultado de uma deliberação democrática construída processualmente", de modo que a relação entre essas esferas e a demarcação da linha que separa umas das outras "é ela própria uma questão de política". Em consequência, "quase qualquer resposta à questão do papel adequado e do desejável tamanho relativo dos princípios macrossociais que organizam a economia política será controversa e essencialmente contestada"(p. 132).

Em uma situação de competição política, em que o processo de ação social e seus resultados são usualmente conflitivos e contestáveis, a interação das três esferas na construção da institucionalidade territorial vai depender da presença e das características dos agentes coletivos representativos de cada esfera no território e de sua força política para influenciar o ordenamento e a política territoriais. Ou seja, a institucionalidade e a dinâmica territoriais vão depender das estruturas de poder existentes no território e da força política e da capacidade de construir coalizações, dentro e foradeste, das agências estatais, das empresas e das organizações empresariais, e das organizações da sociedade civil aí existentes.

Poder-se-ia dizer com Abramovay (2006), a partir de outro enfoque conceitual, que a participação e a composição das três esferas na institucionalidade territorial vão depender do empreendedorismo dos grupos sociais existentes em cada esfera, ou seja, dos empreendedorismos respectivamente público, privado e associativo. Seguindo a formulação de Fligstein (2001), esses empreendedorismos estão associados, na abordagem de Abramovay (2001: 60), à habilidade social (*social skill*) desses grupos, definida como sua capacidade de induzir e de obter a cooperação de outros, de liderar coalizações políticas que vão refletir a sua força e competência na ação social.⁵

É claro, portanto, que a força política e a habilidade social dos atores pertencentes a cada esfera são determinantes das combinações possíveis dessas esferas em cada realidade empírica particular. Este é um aspecto que tem sido destacado pela literatura sobre o tema. Não obstante, queremos enfatizar também que, além de sua capacidade

5 Nesta perspectiva de Fligstein e Abramovay, a cooperação é entendida num sentido particular, muito mais próximo ao conceito weberiano de poder, como a capacidade de dispor de recursos (até mesmo simbólicos) que permitam influenciar, no interesse próprio, a vontade de outros. Abramovay (2001: 60-61), inclusive, aproxima explicitamente este conceito ao de capital social de Bourdieu. Note-se que é um conceito de cooperação radicalmente diverso do empregado no modelo de ação comunicativo, para o qual a cooperação representa a construção de uma vontade comum, um processo "no qual o entendimento mútuo é um fim em si para todos os participantes" (HABERMAS, 1980: 103), o que não tem nada a ver com uma interpretação do tipo "culturalista" do conceito de capital social.

de influenciar as coalizões locais, a relevância (política, econômica, cultural etc.) que estes atores sociais atribuem à sua participação ativa no território e seus interesses para agir dessa forma são fatores decisivos para sua disposição em influenciá-lo, por meio da intervenção tanto em sua estruturação como em seus resultados efetivos. Embora, de modo geral, em todos os territórios as esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil estejam presentes, os interesses e as expectativas dos diferentes atores que fazem parte dessas esferas acerca da importância de participar na institucionalidade territorial podem ser maiores ou menores, o que vai se refletir na forma particular de combinação dessas três esferas na institucionalidade existente.

A atenção sobre este aspecto ganha importância quando, como no caso do Brasil, a criação de territórios rurais é consequência de uma política governamental de desenvolvimento e de erradicação da pobreza no campo, como ocorre com os programas federais de Territórios Rurais de Identidade e, em especial, de Territórios da Cidadania. Neste contexto, a iniciativa governamental é a ação decisiva para a adoção da abordagem territorial e ela é concebida com objetivos próprios, que antecedem a escolha dessa abordagem, e que visam a atender a um público específico - composto, nesse caso, principalmente de agricultores familiares, assentados de reforma agrária e populações tradicionais - para o qual é dirigida a ação pública de eliminação da pobreza e de apoio ao desenvolvimento rural.

Evidentemente, esta situação influencia consideravelmente a combinação das três esferas que acaba prevalecendo empiricamente na institucionalidade territorial dos diversos territórios rurais criados pelos programas governamentais.⁶ Em primeiro lugar, porque a importância de cada uma das esferas é desigual nos diferentes territórios e, portanto, a presença e a habilidade social, na expressão empregada por Fligstein e Abramovay, dos atores existentes em cada esfera são muito diversas. Há situações concretas em que os atores da sociedade civil são especialmente influentes e tiveram, inclusive, uma participação histórica decisiva na implementação da ideia e da abordagem territoriais; há outras situações em que os mercados praticamente não existem ou são muito incompletos, de modo que a força política das organizações empresariais é reduzida; e há outras em que as agências estatais encontram-se muito divididas diante da proposta territorial e atuam de forma bastante fragmentada, algumas favorecendo a sua implementação, outras dificultando-a.

Em segundo lugar, como a implementação do ordenamento institucional territorial está associada à execução de programas governamentais com determinadas características, volume de recursos e peso político na estrutura da máquina governamental, esta circunstância afeta de modo significativo a decisão e o interesse dos atores sociais de cada uma das três esferas de participarem na política territorial. Se, por exemplo, o volu-

⁶ Esta temática vai reaparecer no capítulo 3 do livro, ao considerar o caso empírico de três Territórios da Cidadania existentes no país.

me de recursos é pouco expressivo, destinado a grupos sociais subalternos e oriundo de programas ou agências com reduzida influência na política governamental, é muito provável que os atores empresariais e suas organizações não terão motivos para envolver-se na institucionalidade territorial, dada sua irrelevância diante das expectativas e dos interesses econômicos e políticos que possuem. O mesmo pode acontecer inclusive com atores da sociedade civil, se avaliarem que o *mix* de políticas públicas destacado pelos programas territoriais é incapaz de atender as prioridades de sua agenda de reivindicações ou se interpretarem que o principal objetivo desses programas é a cooptação política dos grupos subalternos. As agências governamentais, por sua vez, podem ter interesses muito desiguais em relação aos programas, dependendo da parte que lhes cabe no total dos recursos disponíveis, do poder do programa na hierarquia administrativa governamental e do fato de que cada agência é um nicho de poder, com maior ou menor influência, o que repõe constantemente a perene dificuldade de coordenar e articular as ações governamentais.

Em terceiro lugar, a combinação das três esferas na institucionalidade territorial pode ser muito dificultada ou mesmo inviabilizada pela existência de agudos conflitos políticos no território, principalmente entre atores do mercado e da sociedade civil, em torno, por exemplo, da constituição de mercados, da apropriação da terra e de trajetórias antagônicas de desenvolvimento regional. Em casos como esses, a própria governança territorial é posta em cheque, e a combinação das três esferas na institucionalidade territorial pode ser inviabilizada, os resultados dependendo ou da capacidade dos atores do Estado de administrarem os conflitos ou de sua decisão de assumirem a posição e os interesses de um dos lados da disputa.

Neste ponto retomamos a análise de Offe (2001) relacionando-a com a dinâmica da institucionalidade territorial. Inicialmente, isto significa reconhecer que a dinâmica institucional - entendida como o processo de interação econômica e política de atores sociais existentes no território, portadores de ideias e de interesses acerca do desenvolvimento territorial e buscando influenciar e apropriar-se das políticas públicas, no contexto de uma dada institucionalidade (usualmente provisória e em evolução) - vai estar decisivamente influenciada pela particular combinação de Estado, mercado e sociedade civil possível de ser construída coletivamente no território.

Isto não quer dizer que possamos relegar a um segundo plano o fato de que a dinâmica territorial está colada à história originária do território, suas características econômicas, sociais e culturais, sua estrutura de poder e seu estoque de recursos latentes e de ativos territoriais (no sentido de Carrière e Cazella, 2006: 34). Pelo contrário. Mas sugere, primeiro, que a dinâmica territorial não é apenas uma questão econômica, é em grande medida uma questão política e, segundo, que a construção territorial, ou seja, o uso particular que vai ser feito das potencialidades e das carências territoriais - em suma, da história originária, das características, dos recursos e dos ativos territoriais - vai depender da combinação resultante das três esferas e dos "jogos de poder" e

dos "compromissos estáveis" entre os atores sociais que nelas predominam (Carrière e Cazella, 2006: 35).

Neste sentido, não há qualquer garantia a priori que a combinação possível de Estado, mercado e sociedade civil seja a mais adequada para viabilizar um projeto de desenvolvimento sustentável para o território, nem que seja factível evitar os desenhos institucionais monásticos ressaltados por Offe (2001). No caso brasileiro, por diferentes razões que não podem ser exploradas aqui, mas que aparecerão em outros capítulos do livro, em especial no capítulo 3, a incipiente experiência dos Programas de Territórios Rurais de Identidade e de Territórios da Cidadania tem sugerido a frequência de desenhos institucionais onde a presença dos atores do Estado e da sociedade civil é predominante, com escassa ou inexistente participação dos atores do mercado.

Este é, sem dúvida, um considerável e recorrente problema na institucionalidade dos territórios rurais existentes no país. No entanto, como afirma Offe (2001: 128 e 131), não há qualquer "linha correta" que possa ser "imposta" neste particular. A relação entre as três esferas será sempre precária, já que, ao mesmo tempo em que o funcionamento de cada uma depende do desempenho das demais, a predominância de uma pode distorcer o funcionamento das outras. Reconhecido isto e que estamos tratando hoje com um "mundo institucional essencialmente confuso", os resultados vão depender da disposição e da capacidade dos atores sociais representativos das três esferas de empenharem-se em julgamentos informados e em engajamento cívico para buscar, num processo de tentativa e erro, a construção de uma institucionalidade para o território que seja consequência "de uma deliberação democrática construída processualmente e bem informada".

Levando em conta as observações acima como um ponto de partida referenciaremos ressaltar, para finalizar este item, que o entendimento da dinâmica institucional de um território requer, como já enfatizado, um olhar atento sobre a interação entre os atores existentes neste, mas com destaque para a consideração de suas ideias e de seus interesses e a relevância que tenham para adquirir habilidades sociais, no sentido definido por Fligstein e Abramovay, numa perspectiva analítica, ou para que desenvolvam capacidade de construção de hegemonia na política territorial, em uma outra perspectiva, que não nos parece antagônica à primeira.

Sugerimos, então, uma aproximação ao tema da dinâmica institucional territorial por meio da análise do que foi chamado, em outro lugar, de protagonismo social territorial, observando sua existência ou não no território e as características que venha assumir (DELGADO & ZIMMERMANN, 2010, e DELGADO, 2009/2010). Três perguntas básicas podem servir de fio condutor dessa aproximação: existe protagonismo social no território?

7 O capítulo 3 faz uma aplicação desta ideia de protagonismo social territorial para o caso de três Territórios da Cidadania investigados.

Quais são os atores portadores deste protagonismo social? Com estes atores e neste território quais são as características que assume o protagonismo social? Deixando explícito que por protagonismo social territorial entendemos o processo mediante o qual determinados atores sociais existentes no território agem coletivamente como portadores da abordagem territorial e como impulsionadores principais da implementação tanto da institucionalidade como do desenvolvimento territorial.

Isto significa que esses atores possuem, de modo mais ou menos claro ou mesmo implícito, (1) interesses que justificam uma perspectiva de atuação territorial ou que consideram estratégica a ação no território para a sua preservação e realização; (2) capacidade de liderança razoavelmente legitimada na organização e na condução da institucionalidade territorial, o que nos reporta à investigação das razões dessa liderança e dos capitais que a viabilizam, referindo-nos novamente ao estudo das origens históricas do território, sua estrutura de poder e suas características econômicas, políticas e culturais; e (3) ideias e experimentos (técnicos, econômicos, sociais etc.) que lhes permitam formular algum tipo de proposta estratégica de desenvolvimento rural para o território, que será usada, explícita ou implicitamente, para tentar construir uma espécie de "bloco hegemônico" ou de coalizão estratégica, tendo em vista garantir a aprovação de projetos territoriais que, pelo menos em parte considerável, objetivem implementar esta estratégia de desenvolvimento rural no território.⁸.

Note-se, pelo proposto acima, que a abordagem do protagonismo social territorial sugere um tratamento metodológico da dinâmica institucional - a qual, no caso dos territórios rurais de identidade e dos Territórios da Cidadania, tem ainda muito a ver com a construção e a consolidação da institucionalidade territorial existente - que torna indispensável a análise das inter-relações entre as noções de ideias, interesses e instituições, tal como tem sido feito em parte da literatura atual sobre mudança institucional e sobre políticas públicas (BLYTH, 2002; PALIER & SUREL, 2005). O protagonismo social é impossível ser concebido sem ideias que expressem os interesses dos atores e que os adaptem à formulação de propostas mais gerais que fundamentem e viabilizem suas estratégias de formação de coalizões com outros atores. Sem a elaboração e a adoção de ideias agregadoras, que estabeleçam objetivos e linguagens comuns para diferentes atores, os processos de fragmentação de interesses e de *rent seeking* e os fenômenos de *free riding* dos atores sociais individuais são praticamente impossíveis de serem contornados, inviabilizando o surgimento de protagonismo social no território e comprometendo as possibilidades de aperfeiçoamento e de consolidação

⁸ É sabido que o conceito de "bloco hegemônico" está usualmente associado a Gramsci. No presente contexto, o conceito de hegemonia está, sem dúvida, relacionado à capacidade de direção e de construção de alianças, como em Gramsci (GRUPPI, 2000). No entanto, a expressão "construir um bloco hegemônico", no sentido dado acima, refere-se simplesmente à tentativa, a partir da iniciativa de determinados atores, de compor uma base social e política - pela articulação de atores e de políticas públicas - capaz de respaldar a existência e a implementação de uma proposta ou de um projeto de desenvolvimento rural para o território.

da institucionalidade territorial e de articulação de atores e de políticas públicas, indispensáveis para a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento rural.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. (2006). Para uma teoria dos estudos territoriais. In: M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (orgs.). *Desarrollo Rural - Organizaciones, Instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, p. 51-70.
- BADIE, B. & HERMET, G. (2001). *La politique comparée*. Paris Armand Colin.
- BAGNASCO, A. (1998). La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiência italiana. *Políticas Agrícolas*, n° spécial, p.13-38.
- BECATTINI, G. (1992). Le district marshallien; une notion socio-économique. In: G. Benko e A. Lipietz (orgs.). *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: PUF, p. 35-55.
- BLYTH, M. (2002). *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 284 p.
- CARRIÈRE, J-P.; CAZELLA, A.A. (2006). Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. *Eisforia*, Florianópolis, p.23-47.
- CAZELLA A., BONNAL P., MALUF R. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In A. Cazella, P. Bonnal e R. Maluf (Orgs.) *Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X. 2009. p.25-46.
- COHEN, J.L. & ARATO, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass. and London: MIT Press.
- DELGADO, N. G. & ZIMMERMANN, S. (2010). *Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades. Relatório 4: Território de Cidadania do Baixo Amazonas PA*. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRJ -IICA, mimeo, julho, 53 p.
- DELGADO, N. G. (2009/2010). Sociedade civil, Estado e protagonismo institucional no desenvolvimento territorial: avanços e obstáculos no caso do Território Rural da Borborema/PA. *Raízes. Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Dossie: Território, sustentabilidade e ação pública, organizado por Marc Piraux e Márcio Caniello, v. 28, ns. 1 e 2, janeiro-dezembro de 2009 e v. 29, n. 1, janeiro-junho de 2010, UFCG/CH/PPGCS, p. 41-51.

FAVARETO, A. (2009). Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial: dos conselhos municipais de desenvolvimento rural aos Territórios de Cidadania. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.10, p. 53-57.

FLIGSTEIN, N. (2001). *Social skill and the theory of fields*. Berkeley: University of California, Institute for Research on Labor and Employment, Center for Culture, Organizations and Politics, 46 p.

GAROFOLI, G. (1996). Industrialisation diffuse et systèmes productifs locaux: un modèle difficilement transférable aux pays en voie de développement. In: L. Abdelmalki e C. Courlet. (orgs.). *Les nouvelles logiques du développement*. Paris, L'Harmattan, p.367-381.

GRUPPI, L. (2000). *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 4^a ed., 143 p.

GUMUCHIAN, H.; PECQUEUR, B. (2007). *La ressource territoriale*. Paris: Economica e Anthropos.

GUMUSCHIAN, H. *Entre forme et sens: Le territoire comme objet géographique. Les entretiens du Pradel*. 2^{ème} édition. Académie de l'Agriculture de France, www.academie-agriculture.fr

HABERMAS, J. (1980). O conceito de poder de Hannah Arendt (ed. alemã: 1976). In: B. Freitag e S. P. Rouanet (orgs.). *Habermas: Sociologia*. São Paulo: Ática, p. 100-118.

HEIDEMANN, F.G. (2009). Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: F. G. Heidemann & J. F. Salm (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UnB.

JOBERT, B. & MULLER, P (1987). *L'Etat en action, corporatismes et politiques publiques*. Paris: PUF.

JONES, C.O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury Press.

LASCOUMES, P. & LE GALES, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.

LE ROY, A. (1997). *Les activités de service: une chance pour les économies rurales? Vers de nouvelles logiques de développement rural*. Paris: L'Harmattan.

LEVY J., LUSSAULT, M. (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Belin.

LINDBLOM, C. E. (2009). Mudding through 1 : a ciência da decisão incremental. In: F. G. Heidemann & J. F. Salm. *Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UnB. Tradução do artigo em inglês: *The science of Mudding Through* de 1957.

- LINDBLOM, C. E. (2009). Mudding through 2 : a ubiqüidade da decisão incremental. In: F. G. Heidemann & J. F. Salm. *Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UnB. Tradução do artigo em inglês: *Still Mudding, Not Yet Through* de 1979.
- MAHONEY, J. (2001). Path-dependent explanations of regime change: Central America and comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, nº 1, 111-141
- MALLON, F. E. (1994). Reflections on the ruins: Everday forms of State formation in nineteenth-century Mexico. In: G. M. Joseph & D. Nugent (eds), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of the Rule in Modern Mexico*, Durham & London, Duke University Press, 69-106.
- MASSARDIER, G. (2003). *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin.
- MENY, Y. & THOENIG, J.-C. (1989). *Politiques publiques*. Paris : PUF.
- MOLLARD, A. (2001). Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés. *Economie Rurale*. 261: 37-49.
- MULLER, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, Année 2000, Volume 50, Numéro 2 p. 189 - 208
- MULLER, P. (2004). *Les politiques publiques*. 5a Edição. Paris: PUF.
- NORTH, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- OFFE, C. (2001). A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: L.C. Bresser Pereira, J. Wilhelm e L. Sola (orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo e Brasília: Ed. UNESP e ENAP, p.119-145.
- PALIER, B. & SUREL, Y. (2005). Les trois I et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, nº 1, février, p. 7-22.
- PECQUEUR, B. (2006). A guinada territorial da economia global. *Eisforia*, Florianópolis, p.81-103.
- PECQUEUR, B. (2000). *Le développement local*. 2a edição. Paris : Ed. Syros La découverte.
- PECQUEUR, B. (1987). *De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire: essai sur le développement local*. Grenoble: Université de Grenoble, Tese de doutorado.
- PIERSON, P. & SKOCPOL, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In: I. Katzenbach & H. V. Milner (eds.), *Political science: State of the discipline*, New York: W.W. Norton, 693-721.

- PIERSON, P. (2000). Increasing returns, pathdependence and the study of politics. *American Political Science Review*, vol. 94, nº 2, 251-267.
- RAUD, C. (1999). *Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização a partir da análise da experiência catarinense*. Florianópolis e Blumenau: Ed. UFSC e FURB.
- SANTOS, M. O. et al. (1994). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec.
- SANTOS, M. O. (1996). *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec.
- SANTOS, M. O. (2007). *Território e sociedade*. Entrevista com Milton Santos. 3^a. edição. Ed. Fundação Perseu Abramo.
- THERET, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua nova*, 58: 225-255.
- THEYS, J. (2006). O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. *Eisforia*, Florianópolis, p.179-198.
- THOENIG, J.-C. (2004). Politique publique. In: L. Boussaguet, Jacquot, P. Ravinet. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les Presses de Sciences Po.
- VEIGA, J.E. et al. (2001). *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD.
- VIEIRA, P.F. et al. (2010). Introdução. In: P.F. Vieira et al. (orgs.). *Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento*. Florianópolis: Ed. APED e Secco, p.05-24.

CAPÍTULO 2

O PROCESSO CONTEMPORÂNEO DE TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS E AÇÕES PÚBLICAS NO MEIO RURAL BRASILEIRO

Philippe Bonnal
OPPA/CIRAD
Karina Kato
OPPA/CPDA/UFRRJ

Introdução

A Constituição de 1988 marcou uma ruptura nítida na relação entre o Estado e o território nacional, ou seja, alterou de forma significativa a forma de organização das políticas públicas no espaço nacional na perspectiva de suas dimensões físicas e humanas. A afirmação dos princípios de democracia e de descentralização no texto constitucional marcou o fim da lógica do Estado centralizador e a inauguração de um Estado moderador. De uma atuação de planejador que organiza a produção e a sociedade a partir de um escopo reduzido de normas estratégicas nacionais, passa-se para uma atuação de organização dos serviços públicos, de correção dos efeitos negativos das políticas passadas e de conformação de uma situação favorável para as iniciativas dos atores sociais e econômicos. Em termos de desenvolvimento rural, a substituição do paradigma do Estado-centralizador pelo paradigma do Estado-moderador, dentro de um regime político democrático-liberal, significou uma mudança considerável na forma de tratamento dos territórios. De um status de espaço indiferenciado e limitado a uma função econômico-produtiva conforma-se um status de espaço social e ambientalmente diferenciado e portador de funções diversificadas (produção, preservação ambiental, expressão cultural etc.).

Esta mudança de lógica implicou um processo de reforma da governança e resultou na implantação de políticas públicas diferenciadas com metas cada vez mais específicas à realidade local. Este processo de renovação das políticas públicas passou, numa primeira fase, pela municipalização de programas públicos. Seus resultados não foram significativos. Numa segunda fase, a escala territorial, e intermediária às escalas municipal e estadual, foi privilegiada. Neste novo processo de governança territorial, a definição dos próprios territórios e das modalidades de governança varia muito. Cada ente federativo organiza suas ações a partir de distintas concepções de territórios, o que de certa forma é próprio de um dispositivo de caráter experimental.

Este capítulo tem como principal objetivo aprofundar a compreensão deste processo experimental de políticas públicas. Ele se fundamenta na análise comparativa de um conjunto diferenciado de políticas públicas voltado para o desenvolvimento

territorial no Brasil. Combina em seus resultados, portanto, uma dimensão teórico-metodológica, fundamentada na análise comparativa de políticas públicas, e uma intenção operacional voltada para a aplicação prática de seus resultados.

O texto está estruturado da seguinte maneira: após a introdução, na segunda seção busca-se contextualizar a trajetória das políticas públicas para o meio rural no Brasil; na terceira se apresenta o quadro metodológico que orienta a pesquisa; na quarta apresentam-se as políticas selecionadas para o estudo; na seção seguinte é apresentada e discutida uma tipologia das políticas públicas resultante da pesquisa; na sexta seção apresentam-se algumas questões transversais. O capítulo é encerrado com algumas considerações finais.

2.1 O processo histórico de reforma das políticas públicas no meio rural brasileiro

As políticas públicas encadadas como objeto de análise desse trabalho são fruto de um processo histórico que culminou nos últimos tempos na diversificação das políticas públicas voltadas para o meio rural brasileiro e que enriqueceu o leque de instrumentos voltados ao desenvolvimento rural no Brasil. A visão que diferencia o meio rural da agricultura ou das atividades primárias e que reconhece a sua diversidade social e cultural é bastante recente no Brasil.

Até a década de 1990 não havia políticas diferenciadas e com abrangência nacional que levasse em conta uma perspectiva ampliada do meio rural e dos segmentos sociais que o integram. Tradicionalmente, as políticas para o meio rural eram coincidentes com objetivos setoriais, pautando-se em instrumentos de crédito agrícola indiferenciado ou em mecanismos para manutenção dos preços dos produtos agrícolas e, portanto, do setor agrário brasileiro.

Segundo a orientação política na época, fundamentada na lógica fordista, a agricultura tinha um papel importante no desenvolvimento econômico e na segurança nacional desempenhando funções como liberadora de mão de obra para a indústria, produtora de alimentos e de matérias-primas baratas, geradora de saldos positivos na balança comercial por meio do aumento das exportações e fonte geradora de renda para os setores urbanos - e modernos - da sociedade. As políticas públicas que visavam ao desenvolvimento do meio rural, neste contexto, voltavam-se à modernização do latifúndio e centravam-se nas metas de elevação dos índices de produtividade nas propriedades por meio de pacotes da Revolução Verde. O mesmo ocorria com relação aos pequenos produtores e com os segmentos que hoje em dia integram o universo diversificado da agricultura familiar. Neste contexto, esses segmentos eram fadados a competir por recursos públicos e por políticas públicas num mesmo bloco que grupos altamente capitalizados, o que restringia consideravelmente seu acesso.

Somente no final da década de 1980 é que esse quadro apresenta alterações. A redemocratização, a descentralização das funções públicas do nível federal para outras instâncias e a reorganização e legalização dos movimentos sociais do campo produziram mudanças consideráveis na forma de concepção, estruturação e operacionalização das políticas públicas. Ao mesmo tempo, e também responsáveis por essas transformações, multiplicavam-se no Brasil os estudos que diferenciavam o meio rural das atividades primárias, enfatizando o seu recorte espacial e sua definição como um espaço geográfico dotado de relações políticas, econômicas, sociais e culturais próprias e que não se limitavam a aspectos produtivos. Essas transformações na forma de se fazer e operacionalizar políticas públicas para o meio rural, de fato, possibilitaram a existência da maior parte das políticas públicas selecionadas para este estudo. Em primeiro lugar, contribuíram para o reconhecimento da contribuição e importância do meio rural no desenvolvimento econômico e social do país e de seu papel na manutenção de empregos e na consolidação de um padrão de desenvolvimento menos concentrador e excludente. Em segundo, demonstravam que no meio rural se desenrolavam atividades além da agricultura, chamando atenção para a diversidade das famílias rurais e para a multifuncionalidade da agricultura, bem como para a urgência de que as políticas públicas de desenvolvimento rural incorporassem essa diversidade. Os reflexos sobre as políticas públicas desses novos referenciais para se pensar o meio rural e o seu desenvolvimento foram muitos.

Alguns marcos institucionais pontuaram esse processo de diversificação das políticas de desenvolvimento rural. Uma importante mudança institucional foi a criação por Sarney do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), em 1985, responsável pela criação do primeiro Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA). Dez anos mais tarde, outra importante mudança foi a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), por Fernando Henrique Cardoso. A maior visibilidade da necessidade de reconhecimento das especificidades da agricultura familiar culminou em 1999 com a criação Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que vem a se constituir um dos mais importantes atores na formulação e implementação de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar e para povos e comunidades tradicionais. Em 2006, o Congresso Nacional aprova a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais que dá reconhecimento político à categoria produtiva da agricultura familiar e estabelece conceitos, princípios e instrumentos para a formulação de políticas públicas¹.

1 Segundo a lei, agricultor familiar e empreendedor familiar rural é aquele que pratica atividades no meio rural e que, ao mesmo tempo, não detém área maior do que quatro módulos fiscais, que use predominantemente mão de obra familiar, que tenha renda familiar prevalentemente originada de atividades econômicas vinculadas ao estabelecimento ou empreendimento e que dirija seu estabelecimento ou empreendimento juntamente com sua família. Estende-se a lei aos silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores.

2.2 Marco metodológico: uma análise comparativa em políticas públicas

A metodologia escolhida é a análise comparativa de políticas públicas, onde se opta pela combinação do método de análise sequencial com o de análise das ideias, interesses e instituições, conhecido como método dos 3 "I".

Cabe lembrar que a comparação constitui um setor particular das Ciências Políticas, com objetos e métodos específicos. Sua finalidade normalmente é investigar e explicar as semelhanças e divergências de séries de objetos de mesma natureza aplicadas em contextos diferentes (BADIÉ e HERMET, 2001; SEILER, 2004). Os primeiros trabalhos que usaram a análise comparada de políticas públicas detinham-se na análise das formas por meio das quais os distintos Estados governavam a sociedade. Por um bom tempo o uso deste método, contudo, ficou condicionado à análise dos regimes políticos a partir de uma perspectiva ocidental, o que conferiu a essas análises um forte olhar homogeneizador. Isso determinou o crescimento da crítica ao seu caráter universalista, levando este quadro metodológico a uma crise acentuada pela sua suposta restrita capacidade de expiação e pouca importância que daria à história, ao específico de cada situação (MAITRE D'HOTEL, 2008).

A partir de então se observam tentativas de reconstrução nas formas de análise comparativa, detendo-se mais nas ações sociais do que na estrutura social e entendendo o jogo político a partir de uma perspectiva interativa e enraizada culturalmente. Os estudos atuais passam a refletir a existência de um compromisso entre uma vontade demonstrativa generalizante e um respeito à historicidade e à singularidade cultural dos processos políticos.

Dessas tentativas consolidaram-se distintas correntes que enfatizam, cada uma a seu modo, um aspecto da realidade. A corrente racionalista, mais baseada no universalismo, coloca o acento sobre os interesses materiais dos indivíduos, que baseariam e informariam as escolhas em cálculos racionais dos benefícios e dos custos de cada opção que tem disponível. A corrente institucional dá um peso importante às instituições na determinação das políticas públicas, sejam elas formais ou informais. Essas estruturas influenciam o comportamento dos atores. São criticados por apresentar um grande obstáculo à análise das mudanças. E a corrente culturalista, inscrita no paradigma do relativismo cultural, que accorda grande importância às ideias, símbolos, valores das comunidades humanas (LICHBACH e ZUCKERMAN, 1997; DOGAN, 2004; SAFRAN, 2004; SEILER, 2004; DÉLOYE, 2005).

Nos tempos recentes, constata-se uma tentativa de aproximação e diálogo dessas três vertentes, reconhecendo, ao mesmo tempo, a existência de uma racionalidade limitada, a importância das instituições e a valorização dos elementos culturais no jogo político e, portanto, no processo das políticas públicas. Uma dessas tentativas é o

método dos 3 "i", o qual se insere nesse contexto procurando estabelecer uma posição intermediária entre essas três vertentes. O método destaca o papel das ideias, das instituições e dos interesses na construção das políticas públicas. Foca em como se dá a articulação entre os interesses dos grupos sociais envolvidos na produção das políticas, as instituições que participam do jogo político e sua influência na tomada de decisões e as ideias defendidas pelos distintos atores e gestores.

Desafia-se assim, neste trabalho, a aplicar o método dos 3 "i" às diferentes políticas públicas selecionadas para a análise. Entendemos que este método, elaborado inicialmente para comparar políticas públicas semelhantes que tomam corpo em diferentes contextos (países), mostra-se adequado para comparar, dentro de um mesmo espaço nacional diversificado - no caso, o Brasil - políticas de diferentes índoles e áreas que apresentam em comum a dimensão territorial.

As políticas públicas são entendidas como as ações ou propostas promovidas principalmente, mas não exclusivamente, pelos governos com o objetivo de arbitrar problemas e contradições constituintes da sociedade contemporânea. Neste trabalho, de forma geral, as políticas analisadas são em grande maioria operacionalizadas e implementadas com grande participação do Estado e normalmente encontram-se inseridas na estrutura burocrática governamental. Podem ser também definidas como o Estado em ação. Contudo, isso não é regra, posto que as políticas podem ser originadas e implementadas por atores não governamentais, havendo casos retratados neste estudo de políticas que, ainda que façam parte atualmente do *portfólio* do Estado, foram originadas e implementadas nos seus anos iniciais por atores e grupos da sociedade civil.

Outro instrumento metodológico usado na pesquisa é o método sequencial de Jones (1970). Este método propõe a análise das políticas públicas a partir de diferentes etapas sequenciais. Em cada uma dessas fases encontra-se presente um jogo de relações de cooperação e conflito e uma grande diversidade de atores que não se restringem à esfera governamental. A produção das políticas públicas partiria do reconhecimento de um problema e da construção de uma agenda. Em seguida passamos para a fase de formulação de soluções e tomada de decisões, que constitui uma fase crucial na produção das políticas. Passamos então para a fase de implantação e que corresponde ao momento em que as políticas públicas, fruto das decisões tomadas pelos atores, ajustam-se à realidade do campo em que são postas em ação. E, por fim, a avaliação, que pode ser seguida ou não de um processo de adaptação da política e correção de rumo, uma vez constatado algum desvio em seus objetivos. Ainda que bastante esquemático, esse modelo de análise pode nos oferecer uma importante ferramenta analítica para a comparação das diferentes políticas públicas proposta no estudo.

Em todos os momentos do processo de políticas públicas, é importante reconhecer que estas se encontram inseridas em contextos políticos e sociais específicos e

são disputadas por diferentes atores com interesses diversificados e distintos graus de poder de influência e cooptação. Estes influenciam diretamente o formato, as formas de operacionalização e os resultados das políticas públicas. Neste processo têm um papel importante as ideias e os interesses compartilhados pelos grupos sociais envolvidos no seu desenho, bem como as formas de relação e de transferência de informações e responsabilidades entre os diferentes atores relacionados com a política ao longo da cadeia de decisões.

Todos esses elementos ressaltados num ou outro método foram levados em consideração no momento de feitura da pesquisa e da análise propriamente dita das políticas públicas. Como metodologia foram desenvolvidas fichas sintéticas cujo objetivo era armazenar a sistematização das principais informações das políticas públicas.

A ficha sintética se reparte em cinco compartimentos ou blocos principais. Em cada um desses blocos procurou-se identificar como se relacionavam as ideias, as instituições e os interesses dos atores envolvidos na criação e implantação da política. O primeiro bloco refere-se à fase de definição da agenda e procura dar conta de todos os processos de negociação e embates travados no momento de elaboração ou concepção da política. Num primeiro momento procura-se elucidar o contexto econômico e político em que isso aconteceu e de onde surgiram, identificando os segmentos sociais responsáveis pela elaboração e reivindicação da política.

No segundo buscou-se compreender como se daria a sua implementação e a organização territorial, identificando que tipo de relação surgiria entre as distintas escalas no momento de implantação da política. A forma como se articulam as decisões ao longo das escalas de poder, desde a federal à local, guarda estreita relação com a eficiência da política, ou seja, com os maiores ou menores desvios entre o que foi planejado e o que foi efetivamente realizado. Especial atenção dá-se aqui às formas de repassados recursos ao longo do ciclo da política e aos instrumentos que são previstos pela política para alcançar seus objetivos.

Quadro 1. Fichas Sintéticas: critérios de descrição das políticas públicas

1 - Definição (construção da agenda, processo de negociação)

Contexto

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

Ideias - hipóteses que orientam o programa

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

Público-alvo prioritário

2 - Implementação e Organização Territorial

Repartição de responsabilidades (diferentes níveis)
Regras de mobilização dos recursos (origem)
Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

3 - Fiscalização

O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)
Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

4 - Modificação e Adaptação

Mudanças feitas

5 - Avaliação

Grau de realização com respeito aos objetivos
Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

O terceiro bloco refere-se à fiscalização, ou seja, às distintas formas de exercício do controle social da política, bem como à percepção se esta reservaria momentos ou arranjos específicos para o exercício desse controle.

No quarto bloco deu-se especial atenção às mudanças e possíveis adaptações sofridas pela política ao longo de seu ciclo de vida. Compreende-se aqui que as políticas públicas apresentam uma dimensão de aprendizado, em que constantemente seus resultados são avaliados e monitorados com vistas a adaptar melhor esses instrumentos à realidade em que a política é implementada.

E no quinto bloco deu-se maior ênfase aos processos de avaliação da política pública, tanto pela sociedade civil quanto pelas entidades governamentais. Cabe precisar que o principal interesse desta sequência é de ordem heurística - ao permitir organizar a observação - , uma vez que a vida real de uma política pública pode distar-se de maneira expressiva de uma sequência linear.

Uma vez elaboradas as fichas sintéticas, passou-se para a construção da tipologia. Num primeiro momento ela procura diferenciar as formas pelas quais o Estado articula-se em suas distintas esferas da administração. Foram percebidos dois grandes grupos, sendo o primeiro dotado de uma dinâmica mais descendente (*top-down*) e o segundo, de dinâmicas diferenciadas, combinando ora fluxos descendentes (*top-down*) ora fluxos ascendentes (*bottom-up*). Uma vez definidos esses dois grupos, passou-se para a análise das diferenças manifestadas no interior de cada um deles, tomando-se em conta principalmente dois elementos: o grau de autonomia

e os mecanismos de compartilhamento das responsabilidades entre os atores sociais e entre as esferas diferenciadas; e as formas como se originaram as políticas, se foi concebida no Estado ou na sociedade civil.

2.3 As políticas públicas selecionadas

A seleção de políticas levou em consideração quatro elementos principais. Em primeiro lugar, a amostra deveria evidenciar a grande diversidade encontrada nas políticas públicas em curso no meio rural - mas nem sempre restringidas ao campo. Essa diversidade é percebida nos referenciais acionados, no público-beneficiário eleito, nos instrumentos desenhados, nas ideias que informam sua operacionalização e desenho etc. Em segundo lugar, privilegiaram-se políticas que apresentavam uma boa repartição geográfica, ou seja, cuja cobertura englobasse boa parte das áreas rurais brasileiras nas diferentes macrorregiões. Em terceiro lugar, buscaram-se políticas que apresentassem entre si distintos e diversificados processos e instrumentos de territorialização. E, em último lugar, procurou-se privilegiar políticas com papel importante no contexto do meio rural brasileiro.

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia foi criado em 2003 e tem como objetivo ampliar a difusão de energia elétrica, usando-a como vetor de inclusão social. Foi fruto da pressão dos movimentos sociais engajados nas discussões sobre a redemocratização e teve um programa anterior semelhante denominado Luz no Campo, de 1999. A energia elétrica é interpretada como um direito, cabendo ao Estado a obrigação de sua oferta, sendo esse o núcleo duro do programa, cujas ideias periféricas são a ampliação de oportunidades de geração de renda às famílias, o desenvolvimento local e o combate à pobreza rural. Os interesses que giram em torno do programa voltam-se ao atendimento de comunidades e famílias que não possuem acesso ao serviço de energia elétrica, que em grande parte são empobrecidas e moradoras do meio rural. Apresenta uma dinâmica institucional centrada em três níveis: no federal centraliza-se no MME e na Eletrobras, que definem as regras e realizam a fiscalização; no plano estadual tem o Comitê Gestor Estadual (CGE), principal instância de articulação que combina as informações ascendentes com as descendentes; e no plano local ficam as concessionárias, as cooperativas de eletrificação rural, as operadoras regionais e locais e os agentes comunitários que identificam as demandas locais, as vocações do território e colocam em marcha uma demanda ascendente.

O Programa Luz para Todos é, logo, uma política pública que visa à organização no espaço da oferta de um serviço público que é ao mesmo tempo um direito para os beneficiários e um dever para o Estado. Prioriza neste sentido os segmentos mais isolados e empobrecidos da população. Alicerçado na preocupação de universalização de serviço público com eficiência, seu funcionamento se enquadra, sobretudo, numa

lógica de escolha racional, respeitando a organização administrativa em vigor. Chama a atenção o papel destacado da coordenação no nível estadual no funcionamento geral do programa.

O Sistema Único de Saúde (SUS) busca, por meio da descentralização, universalizar o acesso à saúde a todos os cidadãos, o que anteriormente ficava restrito aos empregados que contribuíam com a Previdência Social. O programa foi fruto de uma grande mobilização social e pressão popular, que tinha como bandeira "Saúde e Democracia". A ideia central do programa é a universalização dos serviços sociais, tendo como princípios éticos-políticos a universalidade, integralidade, a equidade e a participação popular. Sua estrutura institucional é marcada pela descentralização, sendo que cada esfera da administração pública possui bem-definidas responsabilidades e repasses de recursos. Os interesses não se encontram polarizados em torno de um determinado público-alvo, ainda que ao longo do tempo o programa tenha se esforçado para captar as particularidades e especificidades de segmentos sociais, aproximando-se dos territórios.

O Sistema Único de Saúde é um programa de prestação de serviço público, cujos fundamentos e racionalidade são semelhantes àqueles observados no "Luz para Todos". Sua dinâmica de territorialização obedece a uma lógica racional que busca universalizar o acesso ao serviço público com eficiência e otimização de recursos. Como o programa precedente, o SUS é coerente com o marco jurídico. Estrutura-se num dispositivo, por excelência, descentralizado, em que cada esfera da administração pública tem bem-definida a sua responsabilidade e, ao mesmo tempo, autonomia para atuar livremente naquilo que lhe diz respeito.

O Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um milhão de Cisternas Rurais (P1MC) se propõe a ampliar o acesso à água pelas famílias rurais no Semiárido, por meio de cisternas de placas e a construir uma nova relação homem-natureza baseada na convivência com o Semiárido. Almeja construir uma nova lógica de realização de políticas para a seca. Foge da dinâmica tradicional das políticas públicas, pois se origina na sociedade civil, numa articulação em rede de mais de 900 organizações e movimentos sociais e sindicais em torno da Articulação do Semiárido (ASA). Em 2003 é incorporado ao quadro de políticas públicas governamentais. O primeiro tema da política pública está relacionado à construção de formas alternativas de desenvolvimento por meio da criação de soluções alternativas a problemas sociais antigos. Os temas periféricos são o fortalecimento social e a gestão compartilhada. O público interessado abrange todas as organizações e movimentos sociais do semiárido reunidos na ASA, bem como as populações das áreas consideradas semiáridas, em particular os agricultores familiares. A institucionalidade busca articular de forma não hierárquica e descentralizada distintos grupos de atores, distribuídos em diferentes níveis local, estadual, regional e federal; contudo, o protagonismo ainda permanece na sociedade civil.

OP1MC ultrapassa os limites tradicionais do conceito de política pública, uma vez que é gestado, elaborado, implementado e controlado pela sociedade civil. Me- lhor se enquadraria, assim, na noção de ação pública, que implica a participação de atores diversificados e a multiplicação dos fóruns de articulação (LASCOUMES & LE GALES, 2007). Reconhecem-se estratégias de desenvolvimento endógeno e elementos de economia social ou solidária alicerçados por um corpo normativo estruturado a partir de uma representação coletiva de um novo modelo de desenvolvimento para o Semiárido. Os interesses em jogo são referentes aos agricultores familiares, e as instituições são criadas diretamente pelos movimentos sociais, com a participação periférica do Estado.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) pretende fortalecer os atores sociais do território em torno da construção participativa de um plano de desenvolvimento e da elaboração de projetos coletivos para o meio rural. A origem do programa está relacionada à criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, em 2004. Origina-se de uma linha de ação do Pronaf, chamada Infraestrutura e Serviços, e do amadurecimento de que as políticas públicas para o rural deviam ser planejadas num escala mais ampla que o município apenas, mas pensada para grupos de municípios. O principal tema da política está relacionado com a escolha de modelos alternativos de desenvolvimento para as áreas rurais, mais diversificados e heterogêneos. Sua dinâmica institucional é bastante diferenciada, obedecendo a uma lógica de seleção de territórios que serão foco da intervenção pública e estabelecendo em distintos níveis da administração pública conselhos compostos pelo Estado e sociedade civil, que se encarregam de estruturar e avançar com o programa. As áreas rurais concentradas de elevados graus de pobreza e locais de moradia de agricultores familiares, assentados e comunidades e populações tradicionais são o foco do programa, de forma que os interesses giram em torno desses atores.

O Pronat é um programa diferenciado e focado exclusivamente no setor da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, fomentando a definição de projetos coletivos territorializados criados pelos atores sociais de acordo com suas características socioculturais. Os mecanismos de atuação do Estado nesta política obedecem a uma lógica de seleção para a intervenção. Assim, as áreas rurais detentoras de graus mais elevados de pobreza rural são elencadas e identificadas a partir de critérios previamente selecionados pela esfera federal, com o objetivo de serem receptoras de esforços mais concentrados de superação da pobreza e dinamização econômica. Neste grupo a participação social na política pública é enfatizada e fomentada em determinadas fases, o que pode ser percebido claramente na composição dos colegiados territoriais.

O Territórios da Cidadania (TC) é um desdobramento do programa anterior e surge com a intenção de articular em torno de um mesmo território um amplio

leque de políticas públicas. A principal ideia por trás do programa é a necessidade de se pensar o desenvolvimento por meio da implementação de ações multisectoriais aplicadas de forma direcionada a áreas prioritárias, normalmente carentes. Seu objetivo é intervir nas causas estruturais para a pobreza rural. O modo de operação do TC é semelhante ao anterior, ainda que o TC reduza em parte o poder de decisão e o espaço da sociedade civil, apresentando uma dinâmica mais *top-down*. Conformanopolítica um dispositivo que visa à concentração e à articulação de políticas públicas setoriais em determinados recortes territoriais, preocupando-se com a governança das políticas públicas. Seus objetivos, interesses e instituições, portanto, diferenciam-se da lógica dos demais programas, posto que mais do que objetivos diretos nos territórios e nos atores sociais, a política busca reorganizar e rearranjar um amplo leque de políticas públicas com estes fins.

Observa-se que o programa Territórios da Cidadania é um dispositivo objetivando a concentração e articulação de políticas públicas setoriais sem determinados recortes territoriais o que pode ser analisado como uma preocupação de governança de políticas públicas. Sua preocupação e propósitos, portanto, são distintos daqueles observados nas outras políticas. Suas ações voltam-se para a geração de resultados diretamente sobre os mecanismos e formas que o Estado põe em marcha para realizar intervenções no espaço público.

Os Arranjos Produtivos Locais (APL) buscam desenvolver localidades a partir da identificação e negociação de uma atividade econômica específica e reconhecida como potencial local. Enfatiza de modo mais acentuado a dimensão econômica dos territórios. Sua ideia central é de que o desenvolvimento requer o fomento das atividades econômicas enraizadas nos territórios e o aproveitamento das sinergias de proximidade, como cooperação e complementaridade. Centra-se nos atores sociais ligados às micro e pequenas empresas de uma determinada cadeia produtiva e, quando direcionado a áreas rurais, foca majoritariamente estabelecimentos da agricultura familiar mais consolidados. A institucionalidade tem na esfera federal sua instância decisória mais forte, pois nela são estipuladas as regras, a metodologia e a avaliação dos projetos.

O APL é um programa de incentivo dos atores econômicos localizados, numa lógica de economia territorial de tipo distrito industrial ou de conglomerado de empresas (*clusters*). O público-alvo são os pequenos e médios empreendedores, rurais ou não, bem inseridos em cadeias produtivas. Espera-se do projeto a geração de um processo de encadeamentos positivos que transborde para os demais atores e setores do território.

O Programa Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação do programa Fome Zero, que alia o combate à pobreza e à insegurança alimentar a instrumentos de inclusão social e de facilitação da comercialização de alimentos provenientes de

agricultores familiares e suas organizações. A inclusão da fome na agenda governamental é um fenômeno recente no país, tendo mais destaque na década de 1990. A principal ideia por trás do PAA é a promoção do desenvolvimento com inclusão social por meio do desenho de políticas diferenciadas e dirigidas para segmentos da agricultura familiar. Seus públicos envolvidos no desenho do PAA normalmente são os segmentos com maior capacidade produtiva no território, mas o programa atende também mercados institucionais e grupos da sociedade em situação de insegurança. A dinâmica da política parte da esfera federal, onde se estabelecem as regras que são repassadas para as demais instâncias regionais, estaduais e municipais. Sua territorialização dá-se num a dinâmica descendente até as organizações que estão articuladas no território.

O PAA é um programa baseado numa perspectiva econômica social (ou solidária), visando a adaptar as condições do mercado para alcançar objetivos sociais. Como o Luz para Todos e o SUS, o território não é a entrada principal desse bloco de políticas, ainda que um dos resultados do PAA seja o fortalecimento dos mercados regionais.

O Programa de Desenvolvimento Socioambiental de Produção Familiar Rural (Proambiente) nasceu de uma experiência na sociedade civil em 2000 e objetiva promover o equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e a produção familiar rural. Atua por meio do incentivo e promoção de uma agricultura multifuncional. O programa foi objeto de intensa reivindicação de produtores da Amazônia desde 2000. Em 2004, é incorporado ao conjunto de políticas governamentais. A principal ideia sobre a qual o programa se centra é buscar novas formas de desenvolvimento que combinem a preservação ambiental com as dificuldades e potencialidades encontradas na Floresta Amazônica para a agricultura. A ideia central é o desenvolvimento sustentável, e as ideias periféricas são novas formas de produção e de execução de políticas públicas. A política foi desenhada e executada pelos movimentos sociais da Amazônia e volta-se para os distintos segmentos sociais que habitam esse ecossistema. Sua dinâmica institucional é diversificada e ainda não está completamente consolidada. De uma forma geral, passada a fase inicial do programa gestado na sociedade civil, suas regras e os recursos são repassados pelas esferas superiores às esferas locais onde se dão as decisões de implantação do programa.

Com respeito aos programas anteriores, o Proambiente é o que mais se identifica com o meio ambiente. Suas atividades se relacionam com a lógica de pagamento por serviços ambientais visando simultaneamente à proteção do meio ambiente e à melhoria da situação socioeconômica das famílias. Foi um programa, no entanto, que ao passar da sociedade civil para a esfera governamental, perdeu o protagonismo da sociedade civil que lhe era característico, sem que ao mesmo tempo ganhasse amplitude em seu escopo.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é, em termos de recursos públicos, o mais importante programa voltado para o público da agricultura familiar. Trata-se de um programa de crédito voltado exclusivamente para agricultores familiares, classificados de acordo com sua receita. Surgiu como a primeira política pública diferenciada para pequenos produtores e como resultado de muita pressão popular, com destaque para o papel da Contag e do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT. O objetivo do programa é fortalecer a capacidade produtiva dos produtores mediante a concessão de crédito a taxas diferenciadas. Suas ideias sustentam-se nas noções de eficiência e ganhos de produtividade, ainda que venha incorporando marginalmente a preocupação com o desenvolvimento sustentável, com as identidades e com a diversificação da produção. Os interesses giram em torno das representações da agricultura familiar, notadamente a Contag e a CUT. Sua institucionalidade se baseia nos órgãos ligados ao pacto federativo e tem uma ampla participação de instituições bancárias na sua implementação.

O Pronaf é um programa de crédito diferenciado, reservado ao setor da agricultura familiar, financiando essencialmente atividades agropecuárias. Ainda que o programa incorpore nos anos mais recentes o debate sobre o modelo de agricultura, suas linhas de crédito são bastante convencionais e objetivam, de um modo geral, a modernização da agricultura familiar. Sua relação com o território é semelhante àquela de programas como o Luz para Todos ou o SUS. Sendo o espaço municipal sua área de atuação privilegiada, o Pronaf é coerente com o dispositivo de governança atual.

O Programa Nacional da Reforma Agrária (PNRA) é uma política fundiária de dotação de terras e de fortalecimento de créditos a famílias sem terra. O segundo PNRA foi encerrado em 2007 e, atualmente, a gestão do programa encontra-se sob responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O primeiro PNRA foi lançado no contexto de redemocratização. Ainda que tal tema sempre constasse na agenda de reivindicações dos movimentos sociais brasileiros, somente na década de 1980 o assunto retorna à pauta do governo brasileiro, sob a estrutura do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. A ideia que orienta o programa é a equidade no acesso aos recursos produtivos, neste caso, a terra. As ideias periféricas giram em torno da inclusão social, a distribuição de oportunidades e a segurança alimentar. Tal política sempre foi pautada pelos movimentos sociais e, ao mesmo tempo, objeto de disputa pelos setores patronais e do empresariado rural, englobando em duas discussões distintas e polarizados interesses. Seu público interessado é integrado por trabalhadores rurais sem terra e outros segmentos do campo mais empobrecidos. Sua dinâmica é bastante descendente, uma vez que as regras e decisões da política são definidas na esfera federal e depois repassadas e implementadas pelas regionais do Incra.

Sendo uma política de redistribuição fundiária e de apoio às atividades produtivas, o PNRA é uma política evidentemente diferenciada, com um forte componente territorial, sendo que, ao contrário de outros programas, notadamente o Pronat, os territórios de ação acham-se localizados numa escala inframunicipal. Esta situação é compatível com as regras do pacto federativo.

O Programa Educação do Campo tem por finalidade o desenvolvimento e a articulação de ações de educação em zona rural, incorporando na política educacional as demandas específicas dos sujeitos do campo. Foi fruto de um longo processo histórico e político de construção e inserção da temática da educação do campo na agenda governamental a partir das organizações sociais e movimentos populares como o MST. A ideia principal é a ampliação dos serviços públicos de educação para todo o território nacional, com atenção maior para aqueles segmentos cujo acesso à educação é dificultado. Suas ideias periféricas são a inclusão social, o combate à pobreza e a revalorização de uma nova ruralidade. Os interesses da política giram em torno dos movimentos e organizações do campo e atendem com o público prioritário todas as pessoas residentes no meio rural em idade de frequentar a escola ou não, sejam agricultores ou povos e comunidades tradicionais. A política obedece aos princípios da política federal para a educação, com responsabilidades e recursos repartidos entre as três esferas do Executivo nacional (municipal, estadual e federal), com autonomia decisória na prestação dos serviços de educação.

O programa Educação do Campo é uma política de educação diferenciada, voltada para o meio rural e, mais precisamente, para o segmento da agricultura familiar. Seu objetivo final é adaptar o conteúdo do ensino às realidades dos territórios e facilitar o seu acesso para o público da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais. Faz parte dos objetivos do programa também a formação de professores oriundos da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais numa estratégia de incrementar a autonomização destes. Nesta perspectiva, este programa se diferencia de uma perspectiva simples de universalização de serviço público. Mais do que universalizar, ele busca diferenciar seus instrumentos, adaptando-os às especificidades do campo. O território é concebido como um lugar de formação de identidade coletiva e de conhecimentos.

O programa Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) é uma ação do Fome Zero, como o PAA, que busca fomentar cadeias de produção de alimentos por meio do fortalecimento de circuitos curtos de produção e consumo. Atualmente, esses espaços que antes se voltavam para discussões e participação, vivenciam um processo de formalização em OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e Consórcios Intermunicipais. O programa foi todo gestado e formatado nas esferas governamentais. O grande tema da política é

o desenvolvimento local, a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável. O programa engloba municípios que concentram baixo dinamismo econômico e elevados índices de pobreza, contudo, atende aos segmentos produtivos mais consolidados produtivamente. Sua estrutura institucional reflete a centralidade no plano federal no momento de elaborar e formatar o programa. Uma vez selecionados os territórios e formatada a política, esta era implantada no plano local por instituições como universidades e institutos. Os Consads revelam a ausência de um parceiro no nível estadual e a centralidade das prefeituras em todo o processo de gestão e encaminhamento dos projetos, principalmente, na aplicação e transferência dos recursos públicos. Tais elementos, no decorrer do tempo, revelaram a fragilidade do dispositivo territorial.

O Consad, que é um programa de estímulo às atividades agrícolas voltadas ao consumo local, fundamenta-se explicitamente num referencial de desenvolvimento local. Apresenta características intermediárias entre os APL e o Pronat, uma vez que usa a centralidade das atividades econômicas no processo de desenvolvimento territorial do primeiro e os instrumentos de elaboração de projetos coletivos do segundo. Nota-se a origem exógena das ideias com respeito aos atores locais, oriundas geralmente de atores localizados no nível federal.

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) também objetiva ampliação e contextualização dos serviços de educação para o meio rural; contudo, centra-se no público dos assentados da reforma agrária e é implementado pelo Incra. O Pronera surgiu no mesmo contexto do programa Educação do Campo por forte pressão dos movimentos sociais ligados ao campo brasileiro. Como no anterior, sua ideia central é a ampliação do acesso à educação como um direito. Seus públicos beneficiários e seus interesses giram em torno dos assentados e acampados da reforma agrária. A gestão nacional é exercida pela direção executiva e pela comissão pedagógica nacional que repassa os recursos e as atribuições aos Estados. A maior parte das ações dá-se diretamente entre o Incra e as universidades federais, ou outras instituições de ensino, sem que passe pela esfera intermediária ou estadual.

O Pronera poderia ser concebido como uma vertente do programa Educação do Campo para assentados e acampados da reforma agrária. Tem os mesmos objetivos de apoio diferenciado no que diz respeito à educação. Sua estratégia, no entanto, é ainda mais marcada pela autonomização, com respeito ao resto da sociedade, do conhecimento e da profissionalização, notadamente nas áreas agrárias, veterinárias e jurídicas. Estas ciências são consideradas como sendo mobilizadas pelas elites em meio rural na reprodução do processo de dominação e constituem, portanto, campos de disputa de poder.

Quadro 2 - Políticas Públicas

Política	Ministério	Implementador	Orcamento (aprox.)	Institucionalização	Criação	Território	Eixo de Articulação	Tipologia
Luz para Todos	MME	MME/Eletrobras	R\$ 22 bi	Decreto nº 4.873 de 11 de novembro de 2003	2003	Área de Atuação da Concessionária	Estado-CEP	Descentralizada
SUS	Min. Saúde	Min. Saúde	R\$ 90 bi	Constituição de 1988	1988	Regionalizados TEAS	Federal-Estado-Município	Descentralizada
Cisternas	MDS	Sociedade Civil ASA		Plano Pluriannual e Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional	entrou para a agenda do governo em 2004	Território Nômade	Regional e Associação	Concebidos no Território
Territórios da Cidadania	MDA	Nead	R\$ 13,5 mi	Decreto de 25/3/2008	2008			Articulação de Políticas
Territórios Rurais	MDA	SDT		PPA- Programa 134	2003	Área do Colégio de Cidadão	Estado-CEDRS	Projetos Coletivos Territoriais
APL	MDIC	MDIC/Núcleo Estadual		PPA 2004-2007 e PPA 2008 -2011	2004	Área do APL	Estado-Núcleo Estadual	Projetos Coletivos Territoriais
PAA	MDS/MDA	Conab		Artigo 19 da Lei nº 10.636, de 2 de julho de 2003	2003	Estado	Estado-Superintendência Regional/Conab e municípios	Projetos Coletivos Territoriais
Proambiente	MMA	Sociedade Civil		Plano Pluriannual de 2004 a 2007	entrou para a agenda do governo em 2004			Concebidos no Território
Pronaf	MDA	SAF		Decreto nº 1.946, de 28/6/96	1996	Município CMRS	Descentralizada	
Reforma Agrária	MDA	Incra		Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985	1985	Área da Superintendência Regional	Estado-Regional-Superintendências Regionais	Descentralizada
Educação do Campo	NEC	MEC		Artigos 208 e 210 da Constituição de 1988, Artigo 28 da Lei 9.394/96, Portaria nº 1.374, de 3 de junho de 2003 e Portaria nº 2.805, de 16 de setembro de 2004.	2003	Federal-Estado - Município		
Consad	MDS	MDS	R\$ 6 mi		2003	Área do Consad	Consad/Conselhos	Projetos Coletivos Territoriais
Pronera	MDA	Incra		Portaria nº 10. de 16/4/1998	1998	Território material	Estadual/Regionais	Descentralizada

2.4 Políticas públicas, territórios e atores sociais

A análise das políticas públicas acima apresentadas, em particular de 12 delas, possibilitou o desenho de uma tipologia que ressalta a sua dimensão territorial. Foram distinguidos quatro grupos de políticas de acordo com a sua relação com o território.

Desconcentradas são as políticas caracterizadas pela centralização na esfera federal governamental dos atores mais atuantes e com maior poder de decisão. Eles definem as regras e as normas que orientam a política, delegando totalmente ou parcialmente a aplicação destas no plano local, numa hierarquização das responsabilidades. Outra característica dessas políticas é a valorização da representação dos atores públicos com relação aos atores da sociedade civil. Nas políticas desconcentradas, a relação entre os interesses, as ideias e as instituições é estruturada pelo objetivo de satisfazer necessidades específicas da população vis-à-vis as dificuldades envolvidas na prestação de determinado serviço público de maneira generalizada pela administração pública. Isto condiciona (ou deveria condicionar) a organização da delegação das responsabilidades entre os diferentes atores localizados nas diversas esferas de atuação (federal, estadual, territorial, municipal etc.). De uma forma geral, neste tipo de política não há efetivamente uma repartição do poder decisório, e a incorporação dos atores da sociedade civil se realiza de forma periférica e consultiva. O programa Luz para Todos se encaixa particularmente bem neste grupo de políticas públicas, na medida em que se refere a uma política de fornecimento de um serviço indiferenciado (energia elétrica) por meio de um mecanismo de territorialização que congrega as esferas municipais e estaduais e permite certa flexibilidade em seus instrumentos no que concerne às principais diretrizes do programa. Inserem-se também neste grupo o Pronaf, o Pronera e o PNRA.

Descentralizadas são as políticas que se caracterizam por uma efetiva repartição do poder de decisão entre as três esferas do governo (federal, estadual e municipal) e o seu compartilhamento com atores privados e da sociedade civil em bases claras e com ampla repartição de responsabilidades. As distintas esferas têm a possibilidade de definir corpos específicos de normas e de elaborar instrumentos e dispositivos próprios de ação. A lógica da descentralização, baseada no compartilhamento do poder de decisão entre as unidades do Estado e entre atores públicos, privados e sociais localizados em diferentes níveis territoriais, implica a existência de princípios de ação precisos e rígidos, assim como mecanismos de fiscalização eficientes. A eficiência territorial das políticas descentralizadas depende amplamente da pertinência e do respeito desses princípios norteadores assim como da capacidade dos atores envolvidos em assumir as suas responsabilidades próprias. Neste grupo se encaixam o SUS e o Educação no Campo.

As políticas de fomento a projetos territoriais objetivam incentivar projetos territoriais e se caracterizam por uma localização da iniciativa no nível local, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional. A proposta inicial é formulada pelo Governo Federal, que define as regras que norteiam operacionalização do programa. É o Governo Federal que seleciona os critérios norteadores do recorte territorial e elege, a partir deles,

os territórios de ação em que a política se territorializará. Neste processo, os atores locais são convidados a estabelecer projetos de diferentes naturezas (social, econômica, cultural, ambiental etc.) que serão submetidos a instâncias públicas ou mistas, localizadas nas esferas estadual e nacional. Em todos os casos mencionados anteriormente, as políticas se realizam mediante um duplo processo descendente-ascendente. Em um primeiro tempo, o Estado central define as regras e escolhe os territórios-alvo. Num segundo tempo, as propostas dos territórios são avaliadas pelos atores estaduais e nacionais para liberalização dos recursos financeiros numa lógica ascendente. A eficiência da governança territorial é ligada à: (i) qualidade e o realismo das regras estabelecidas pela administração central, (ii) eficiência do processo de construção de projetos territorializados (legitimidade das lideranças e dos "portadores de projetos", pertinência social, econômica e territorial dos projetos, qualidade do processo consultivo e democrático, qualidade técnica dos projetos, capacidade de construção de um projeto hegemônico para o território etc.), (iii) eficiência dos processos de avaliação ex-ante dos projetos e de liberalização do financiamento público, (iv) a adequação dos processos de fiscalização, de acompanhamento e de avaliação ex-post dos projetos. Dentre esses aspectos, um dos desafios que vem se mostrando mais sério é o processo de liberalização dos recursos financeiros por parte da administração central. Inserem-se neste grupo o Pronat, o Consads, e o APLs.

As políticas concebidas no nível territorial visam ao fomento de projetos territoriais, mas diferencia-se do grupo anterior pela forma como estes projetos foram concebidos. Neste grupo específico, a ideia que deu origem à política e às suas formas de operacionalização é oriunda da sociedade civil. Neste grupo de políticas, o Estado tem uma participação mais restrita. Uma vez conformada a política pública no seio da sociedade civil (e implementada sem a participação do Estado), numa segunda etapa este instrumento é incorporado diretamente pelo Governo Federal que legaliza e incorpora as regras anteriormente elaboradas pelos atores territoriais na sua estrutura institucional e regras jurídicas. A principal contribuição do Estado neste caso é a ampliação do programa a outras áreas de abrangência, quer no âmbito social (inclusão de outras categorias de atores), quer no âmbito territorial (inclusão de novos recortes territoriais). O processo de elaboração dessas políticas apresenta uma lógica completamente invertida em relação às do grupo anterior: uma dinâmica ascendente. Sua gestação e formação acontecem na escala de menor abrangência, o território, e longe da influência do Governo Federal. Uma vez consolidado o instrumento de política pública, percebe-se maior interesse por parte das esferas mais ampliadas da administração pública, que culmina com a incorporação desse instrumento no arcabouço de políticas públicas governamentais e a consequente ampliação do escopo e da abrangência deste instrumento. Num segundo tempo, após ter transformado a experiência numa política de porte geral, um movimento descendente é implementado com o intuito de permitir a operacionalização da política em lugares onde não existia e/ou de ampliar o montante dos recursos públicos (financeiros e humanos) na região de origem. A eficiência depende estreitamente da (i) qualidade do projeto inicial, (ii) do realismo do processo de "instrumentalização" pelas entidades públicas, (iii) da eficiência da implantação em outros lugares, (iv) da adequação da política em ambientes estranhos ao lugar de origem e (v) da capacidade da política pública, ao ser

incorporada pelo Governo Federal, em manter uma dinâmica de participação autônoma da sociedade civil. Inserem-se neste grupo o P1MC e o Proambiente.

O Programa Territórios da Cidadania (TC) se diferencia dos demais programas apresentados anteriormente por estar em um plano programático-conceitual mais abrangente. Para o TC, não se trata tanto de programar ações diretas de desenvolvimento territorial, mas sim de articular políticas públicas setoriais com enfoque territorial já existente no território. Encaixa-se essencialmente numa perspectiva de governança de políticas públicas. Pode-se considerar que a estratégia de ação do programa baseia-se em dois mecanismos complementares: a concentração das ações setoriais e a articulação destas num mesmo espaço geográfico caracterizado pela pobreza rural e denominado território. A concentração consiste em incentivar os ministérios participantes do programa a adensar suas ações nos territórios escolhidos. A articulação de políticas públicas objetiva criar um processo sinérgico entre as políticas setoriais com o objetivo último de combater a pobreza rural, tido como um fenômeno multidimensional. No nível federal, ela é realizada mediante reuniões semanais com representantes dos ministérios integrantes do programa, sob coordenação da Casa Civil. Nos níveis estaduais e territoriais, a articulação compete respectivamente ao Comitê Articulador estadual e ao Colegiado Territorial e é realizada com agendas próprias.

A tipologia de políticas públicas apresentada permite a identificação de pelo menos três tipos de territórios ou espaços de ação pública: os territórios de prestação de serviços público, os territórios de projetos coletivos e os territórios-rede, criados por meio de um processo de articulação social. Estes serão esmiuçados a seguir.

As áreas de prestação de serviço público são definidas no quadro da organização de serviços públicos dirigidos a uma parte ou à totalidade da população morando num determinado recorte do território nacional. Podem representar um território de ação, estruturado a partir de um critério de eficiência institucional e técnica. O programa "Luz para Todos", o SUS e o programa Educação do Campo contribuem cada um a sua maneira para estruturar o meio socioeconômico local.

Os territórios de projetos coletivos incentivados pelo Estado resultam e são moldados a partir de um processo de construção social desencadeado e incentivado pelo Estado por meio de políticas públicas específicas. A criação e lançamento de determinada política pública funciona como incentivo para que os atores locais se organizem e deem corpo a um determinado território com o objetivo de acessarem distintos recursos - financeiros, políticos, culturais, simbólicos. Destaca-se a figura do "mediador", verdadeiro tradutor das normas federais (i.e., estaduais) no plano local ou territorial e que tem o papel central de acionar o conjunto de representações e normas locais com o objetivo de traduzir as diretrizes estabelecidas no plano federal num conjunto de dispositivos coerentes com a visão de mundo compartilhada no território. A construção social se fundamenta na existência de um interesse compartilhado pelos atores socioeconômicos locais. Este interesse coletivo pode assumir diferentes facetas, tendendo para aspectos

sociais, econômicos, culturais, ambientais, ou uma combinação deles, segundo diversos graus de importância e intensidade. Um elemento é fundamental: o interesse coletivo que será transformado em ações concretas por meio da política deve ser coerente com a representação coletiva (dos atores sociais) sobre a realidade local. Ou seja, deve manter uma coerência com o reconhecimento pelos atores locais sobre o que é importante e o que deve ser defendido, os problemas existentes e as estratégias disponíveis para aliviá-los ou resolvê-los. Sua eficiência dependerá de fatores como a qualidade e grau de realismo do diagnóstico da situação atual, da pertinência na definição de uma situação desejável, da clara identificação dos pontos fracos a solucionar, da definição coerente das ações possíveis de serem acionadas, da definição de uma estratégia para conseguir o apoio necessário a estes esforços e da capacidade de negociação com os possíveis provedores de recursos.

Os territórios-rede se diferenciam pela quase ausência do Estado. É a sociedade civil organizada quem elabora, de forma paralela à ação governamental, seu próprio quadro normativo, acionando-o com o objetivo de construir um projeto autônomo para o território. O compartilhamento das ideias pode se dar entre atores sociais que convivem num mesmo território ou entre atores localizados em recortes territoriais que não se sobrepõem, criando formas territoriais inéditas em redes ou em estrutura de arquipélagos.

Síntese das políticas públicas

Uma vez elucidados os distintos territórios e dinâmicas de operação das políticas públicas de recorte territorial, podemos sistematizar a tipologia das políticas, procurando fazer um cruzamento entre suas distintas lógicas de territorialização, os seus territórios conformados e os distintos públicos-alvo atendidos.

Quadro 3 - Síntese: políticas - atores - território

	Políticas desconcentradas	Políticas descentralizadas	Políticas de fomento a projetos	Políticas criadas nos territórios
Estrutura do poder	Concentração da responsabilidade no nível federal Delegação	Repartição da responsabilidade entre os três níveis nos níveis estatais e municipais onhecimento (federal, estadual)	Definição das regras Delegação controlada no nível federal Recociedadade civil e no nível federal entre os três níveis nos níveis estatais e municipais institucionalização	
de decisão	controlada nos níveis estatais e municipais	e municipal)	Construção de projetos no nível territorial	pelo poder público federal

	Políticas desconcentradas	Políticas descentralizadas	Políticas de fomento a projetos	Políticas criadas nos territórios
Parcerias	Setor público	Setor público Setor privado	(1) Setor público (2) Sociedade civil	(1) Sociedade civil (2) Setor público
Círculo de decisão	1 ^a fase: desoendente (delegação) 2 ^a fase: ascendente ^a (fiscalização)	Articulação multi- nível	1 _a fase: descendente: definição das regras 2 _a fase: local, construção dos projetos 3 _a fase: ascendente: avaliação dos projetos 4 _a fase: descendente: alocação dos recursos	1 ^a fase: territorial: elaboração das medidas pela sociedade civil 2 ^a fase: ascendente: institucionalização pelo Estado e a sociedade civil
Lógica de ação	Universalização de serviço público		Discriminação positiva Incentivo às atividades econômicas	Discriminação positiva Incentivo às atividades econômicas
Público-alvo-atores atuantes	Setores sociais fragilizados		Agricultores familiares organizados e diferenciados	Movimentos sociais
Territórios em jogo	Território de ação pública (serviços públicos)		Territórios de projetos coletivos incentivados pelo Estado	Território de ação coletiva induzido pela mobilização social

2.5 Algumas questões transversais: a articulação de atores sociais e políticas públicas, a gestão social, o marco jurídico e os mecanismo de financiamento

As formas de articulação

As políticas são alvo de diferentes processos de coordenação respondendo a objetivos variados. Podem-se diferenciar os processos de articulação vertical, por meio do qual se relacionam os atores de um mesmo programa localizados em escalas distintas (federal, estatal e territorial) e os processos horizontais, visando a criar vínculos, no nível territorial, entre variados atores sociais ou programas e ações públicas.

No que diz respeito aos processos de coordenação interna dos programas, observa-se, de forma geral, que a dificuldade é crescente entre as quatro categorias de políticas identificadas. No caso das políticas desconcentradas, os processos de coordenação - tanto vertical como horizontal - parecem relativamente simples, pois se limitam aos órgãos públicos específicos de um determinado setor de atividades (energia elétrica, no caso). No caso das políticas descentralizadas, a dificuldade é maior devido à existência de diferentes níveis de responsabilidade, bem como à diversificação dos atores sociais envolvidos em sua implementação. Os dois últimos grupos são aqueles que apresentam o mais elevado grau de complexidade e os maiores desafios. No caso das políticas de fomento a políticas territoriais, como o Pronat, as dificuldades relacionam-se com a capacidade de adaptação do corpo normativo federal à realidade local. Isso tem como peça-chave a figura do articulador territorial. Um desafio adicional provém da necessidade de se estabelecer uma coordenação efetiva entre os órgãos públicos e privados, considerando o não reconhecimento legal dos territórios rurais com respeito às regras do pacto federativo (cf. *infra*). Para as políticas criadas nos territórios a maior dificuldade está ligada ao número elevado de entidades da sociedade civil em jogo, o que dificulta o surgimento de uma representação coletiva, às dificuldades para a concepção de um plano de ação na ausência de atores públicos capacitados para orientar o planejamento territorial.

A segunda modalidade de articulação corresponde à coordenação entre programas distintos, seja porque se dirigem ao mesmo público-alvo (agricultores familiares, população indígena, quilombolas etc.), seja porque atuam num mesmo espaço geográfico (território). Neste processo, a coordenação de diferentes instrumentos de políticas públicas em torno de um espaço comum pode adquirir os contornos de uma integração parcial ou total, dependendo dos objetivos e das diretrizes que essa articulação apresenta.

O Territórios da Cidadania, única política que não foi incluída em nenhuma das quatro categorias consolidadas, coloca para a articulação um novo desafio em termos de coordenação considerando o número elevado de programas em jogo e a alta diversidade destes. A concentração de políticas públicas numa determinada área geográfica elencada parte de uma forte decisão política, tomada nos mais elevados escalões do governo central. Nos níveis estadual e territorial-municipal, esta articulação pode resultar da ação própria de cada programa ou política.

Sendo assim, os Territórios da Cidadania constituem um espaço de governança híbrido, agrupando programas de diferentes lógicas, desde a organização descentralizada de serviços públicos até programas voltados para o desenvolvimento local elaborados pela própria sociedade. No caso dos Territórios da Cidadania, esta hibridação parece acarretar algumas limitações operacionais. A partir das entrevistas com os gestores de programas, observa-se notadamente que a implicação dos órgãos ministeriais no programa é bastante diversificada. Ainda que a participação no Territórios da Cidadania seja considerada importante e justificada, os graus de adoção da lógica territorial dos Territórios da Cidadania pelos ministérios mostra-se bastante variável. Para alguns gestores, o TC constitui uma oportunidade considerável para se repensar a atuação da sua própria administração no meio rural. Para outros, estima-se que, embora o programa seja importante, não acrescentou muitas oportunidades de ação com respeito à situação anterior.

Isso nos leva a intuir que, no cenário atual, os Territórios da Cidadania não têm se constituído verdadeiro espaço de articulação de distintas políticas públicas. Isso permite o reconhecimento de que a questão da articulação das políticas é bem mais delicada do que a simples concentração de políticas sobre uma mesma base territorial. Ela implica tomada de decisão que ajuste os distintos dispositivos nos distintos níveis estadual e territorial, dotando-lhes de uma mesma direção e construindo, a partir de suas sinergias, um objetivo compartilhado. Esta observância nos remete à questão da governança e mais especificamente, aos dispositivos institucionais constituídos para o seu exercício.

A gestão social e o protagonismo dos atores

O papel dos atores sociais no leque das políticas públicas aqui estudadas varia significativamente. No caso das políticas de serviços públicos a participação social se limita às etapas de formulação das demandas sociais mediante os circuitos estabelecidos nas esferas ampliadas. No caso das políticas de fomento a projetos coletivos nos territórios, a gestão social é mais complexa, pois constitui o principal alicerce do programa, procurando direcionar os atores locais, aglutinados no colegiado territorial, para o exercício pleno do chamado protagonismo social.

Levanta-se aqui a questão da legitimidade do colegiado para representar e responder pelo conjunto da população territorial neste ampliado leque de políticas setoriais, no caso dos Territórios da Cidadania, bem como para definir a direção da ação pública, no caso dos Territórios de Identidade. Os membros desta instância são nomeados a partir de um processo participativo que não necessariamente inclui todos os segmentos sociais constituintes do território e não mediante um processo eletivo representativo e legitimado socialmente que envolva toda a população daquele território em questão.

Relativiza-se aqui a capacidade de critérios participativos serem suficientes para garantir um nível mínimo de representatividade nessas instâncias de decisão, de modo a permitir a representação dos interesses dos diversos segmentos da coletividade territorial. Adicionalmente, questiona-se aqui a capacidade técnica e legitimidade destes

atores sociais para selecionar os projetos tidos como de maior interesse coletivo para o conjunto ampliado da população.

O marco jurídico

Não existe, no Brasil, um marco jurídico específico em matéria de desenvolvimento territorial rural. A categoria "território rural" não existe nem mesmo na Constituição Federal de 1988². As políticas públicas com enfoque territorial caracterizam-se pela alta variabilidade dos seus marcos jurídicos. Esta diversidade jurídica introduz uma diferenciação dos programas em termos de estabilidade, continuidade, abrangência e, até, legitimidade.

Consecutivamente a esta lacuna jurídica do desenvolvimento territorial, observa-se um esforço contínuo por parte dos gestores públicos para adaptar suas normativas jurídicas com o intuito de melhorar o funcionamento de seu programa em relação a seus objetivos ou para fortalecê-lo nas disputas políticas. Destaca-se a experiência do Pronera, atualmente regulamentado por uma portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário, mas que reivindica ser objeto de uma lei específica. Com essa estratégia procura incrementar sua visibilidade e sua legitimidade dentro do quadro de correlação de forças instituído dentro do Estado. De maneira diferente, o Consad, programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pretende editar uma portaria para associar a sociedade civil na orientação do programa, mediante a criação de uma estrutura participativa dentro dos consórcios intermunicipais, disposição não contemplada pela lei que rege os consórcios.

Mas, a consequência mais constrangedora da falta de marco jurídico para as políticas de desenvolvimento territorial está relacionada à rigidez do pacto federativo. As políticas desconcentradas, ao contrário, por definição, não têm dificuldades com essas regras. As políticas descentralizadas também não são prejudicadas, uma vez que se baseiam no poder municipal. Mas esta dificuldade afeta particularmente as políticas de fomento a projetos territoriais, notadamente o pronat. Como são as únicas políticas a enfocar explicitamente a entidade do "território", que não está evidentemente contemplada nas regras do pacto federativo e não apresenta personalidade jurídica, esta política é uma das que mais sofre com interrupções e bloqueios nos fluxos de recursos.

Os entraves ao financiamento

O posicionamento de cada programa com respeito às regras do pacto federativo tem consequências diretas sobre as formas de financiamento a que recorrem cada um desses programas. As políticas de fomento a projetos territoriais conhecem as

² Contudo, a palavra "território" existe na Constituição, mas designa entidades federais, como os Estados.

maiores dificuldades. Alguns programas que objetivavam se distanciar das prefeituras municipais acabam se vendo na situação de dependência delas para acessar os recursos públicos disponibilizados pela política, pois sem a prefeitura o fluxo fica interrompido. Outra dificuldade é a impossibilidade de os municípios inadimplentes³ receberem recursos da União. Esta situação corresponde a uma contradição da política, uma vez que a criação dos territórios objetiva combater a pobreza e acaba dificultando o acesso pelos municípios mais pobres.

Outro problema relaciona-se com a demora da liberação dos recursos para financiar os projetos territoriais por causa do procedimento administrativo. A dificuldade na agilização dos recursos da União se expressa com maior intensidade nos projetos de infraestrutura, o que evidentemente não facilita o cumprimento dos objetivos dos projetos coletivos.

Considerações Finais

Há, hoje, uma notável determinação de enfrentamento de problemas estruturais ligados à formação histórica do Brasil. A redução das desigualdades sociais e espaciais passa cada vez mais a dividir a agenda governamental com a busca pelo crescimento econômico. Essa mudança de comportamento, que afeta diretamente a forma de se elaborarem políticas públicas, parte de uma constatação de que a desigualdade tem proporcionado a constituição de um processo estável e auto-reprodutível de discriminação social e de concentração de pobreza. E esses processos atingem de forma mais significativa o meio rural que coincide com aquelas áreas e segmentos sociais que nas décadas passadas encontraram-se à margem das políticas de desenvolvimento levadas a cabo pelo Estado. São as áreas rurais, em maior intensidade, que ao longo das últimas décadas, após políticas desenvolvimentistas e programas de cunho neoliberal, acabaram concentrando os segmentos mais empobrecidos e mais excluídos das políticas públicas e situando-se distantes dos principais centros e fluxos econômicos.

Assim, é conveniente considerar a pobreza e a desigualdade social em meio rural como sendo resultantes de um conjunto de problemas estruturais interligados: a concentração fundiária, a fraca organização dos serviços públicos, a falta de infraestruturas sociais, produtivas e comerciais, a degradação dos recursos naturais. Deste diagnóstico, emerge a constatação de que o tratamento da pobreza e da desigualdade no meio

³ Em março de 2010, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou um projeto de lei ao Congresso Nacional que permite que municípios com menos de 50 mil habitantes tenham direito a repasses obrigatórios do Governo Federal, mesmo que se encontrem em situação de inadimplência. Esses repasses eram proibidos até então pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O novo projeto de lei não altera a LRF, mas diferencia repasses voluntários, por meio de convênios, das transferências obrigatórias, incluindo nelas os repasses do programa Territórios da Cidadania. Estes últimos ficariam liberados e seriam normalmente repassados à prefeitura ainda que esta se encontrasse em situação de inadimplência com a União.

rural passaria pela renovação do modelo de crescimento no meio rural e do papel do Estado em sua promoção.

Todavia, a construção do chamado "protagonismo" sociopolítico destes atores no meio rural e, mais especificamente na agricultura familiar, é um processo ainda em andamento e muito heterogêneo, tanto do ponto de vista geográfico como social. Observa-se ainda uma diferenciação entre as regiões segundo a intensidade da mobilização social, assim como a fragmentação dos referenciais mobilizados pelos atores sociais (agroecologia, agricultura camponesa, agricultura orgânica, agricultura colonial, agricultura integrada na cadeia agroindustrial etc.) em suas reivindicações. Coexistem, portanto, movimentos sociais que estão fortemente organizados nos três níveis da estrutura federal e capazes de discutir de "igual para igual" com o poder executivo e setores não organizados, mal-informados e fracamente representados. As condições e possibilidades para o protagonismo social são diferenciadas posto que são fruto de processos sociais, econômicos e políticos desregulares e fragmentados que guardam relação com a própria trajetória de formação histórica socioeconômica de cada território. São, portanto, imprevisíveis e bastante específicos. Encontramos situações em que resultam de um processo voluntário de afastamento por parte de famílias rurais em situação de miséria, de um processo de competição e exclusão social orquestrado pelos próprios movimentos sociais na base da distância cultural e ideológica ou de uma combinação destes e outros fatores.

Adicionalmente, é importante destacarmos que a diversidade atual das práticas governamentais voltadas para a agricultura familiar e para os setores sociais mais fragilizados do meio rural e das experiências implementadas pelos atores locais, são importantes fontes de aprendizado e, portanto, precisam como tal ser valorizadas. Neste processo de aprendizagem, toda experiência torna-se útil e não apenas as "boas práticas", uma vez que todas elas podem ser analisadas do ponto da coerência da ação pública com respeito ao contexto local. Sendo assim, o conjunto das experiências constitui um verdadeiro bem público.

Observa-se também maior preocupação dos gestores com a articulação e coordenação das políticas públicas. A criação dos Territórios da Cidadania é uma resposta a isso. Neste contexto, a articulação das políticas públicas pode ser analisada como uma resposta à observação da trajetória recente das políticas públicas. Dois aspectos particulares se sobressaem. O primeiro diz respeito às justificativas da articulação de políticas públicas e o segundo, às condições que podem influenciar a eficiência dos dispositivos previstos pela política para alcançar seus objetivos.

Pode ser compreendida como uma necessidade de se reverter a segmentação e fragmentação das políticas públicas. Na segunda metade dos anos 1990, ganham maior peso os programas públicos de tipo *social safety nets* (redes de segurança social) dirigidos para limitar os efeitos negativos das políticas liberais sobre os setores sociais mais enfraquecidos. Na primeira metade dos anos 2000 esse quadro sofre mudanças, provocadas por um conjunto de transformações. De um lado, temos a retomada do crescimento econômico, a realização da apuração da dívida externa e o saneamento das contas públicas. De ou-

tro, o questionamento da política de controle das despesas públicas, as críticas ao baixo investimento público em áreas prioritárias como saúde e educação e a reivindicação da redistribuição dos benefícios do crescimento.

A articulação de políticas públicas busca utilizar as experiências anteriores para desenhar uma nova solução que não proporcione os problemas criados no passado pelas duas categorias de ação governamental: o efeito discriminante das políticas fragmentadas e a complexidade, a extrema homogeneidade ou padronização, bem como o alto custo das políticas integradas.

No segundo, pode-se reconhecer uma tentativa de criar condições que podem influenciar a eficiência dos dispositivos previstos pela política para alcançar seus objetivos. Busca assim criar alguns mecanismos de coordenações intersetoriais e multiatores dentro da estrutura administrativa nas diferentes esferas do Poder Executivo ou entre esses mesmos entes públicos e atores organizados da sociedade civil ou do setor privado. Diversas articulações bem-sucedidas, de acordo com esta acepção, podem ser percebidas nas políticas públicas rurais no Brasil. O programa Bolsa Família, por exemplo, ao condicionar o mecanismo de redistribuição de renda à prática educativa, contribuiu efetivamente para combinar a redução da insegurança alimentar, o incremento da participação escolar e a redução da pobreza. O Programa de Aquisição de Alimentos, por exemplo, ao associar as perspectivas alimentares e produtivas, contribui também simultaneamente para incrementar a renda familiar de produtores rurais e para melhorar o fornecimento de alimentos para os setores sociais mais carentes. Outras práticas articuladoras de políticas públicas têm um efeito menos marcante ou menos positivo. O alto nível de inadimplência do Pronaf destinado às famílias rurais de menor renda revela, por exemplo, a dificuldade de reduzir a pobreza rural mediante o crédito voltado para a aquisição de bens de produção. Ao contrário do PAA, o programa Consad passa por dificuldade para articular uma oferta local de produtos alimentares e atender a uma demanda potencial, dificuldades suficientemente sérias, capazes de comprometer a continuidade do próprio programa.

Nesta direção, pode ser útil a realização de um balanço preliminar dos Territórios da Cidadania. Ele por excelência se propõe articular as ações de diferentes ministérios e mostra uma grande variabilidade com relação aos seus resultados. Uma primeira colocação diz respeito ao grau de complexidade dos dispositivos de articulação. Evidencia-se que a dificuldade da coordenação cresce rapidamente com o número de políticas envolvidas, assim como com o grau de divergências dos interesses dos públicos-alvo envolvidos no leque de políticas que se pretende articular. Uma segunda constatação é de que um dos maiores entraves para a articulação efetiva de políticas públicas é a falta de legislação para desenvolvimento territorial. Esta falta de mecanismo de democracia representativa territorial e a dependência excessiva dos poderes municipais na gestão dos recursos repassados pela União fragilizam a legitimidade das instituições territoriais e limitam seu poder de ação. A terceira é que não há articulação efetiva das políticas públicas que não seja realizada nos diferentes níveis da estrutura federativa. A decisão federal pela articulação, como nos Territórios da Cidadania, não significa que ela será aplicada nas demais esferas.

E, por fim, não há articulação de políticas públicas se não houver a efetiva descentralização de responsabilidades e, em contrapartida, de recursos. Isso requer a clara definição do papel do Estado e da sociedade civil no desenvolvimento territorial e uma nova repartição dos recursos. A política territorial e a articulação de políticas públicas se propõem promover o fortalecimento e a maior concertação dos atores, governamentais e não governamentais, que estão no território, e não a simples transferência das atribuições do Estado para a sociedade civil. A política territorial está condicionada a que cada ator, de forma geral, tenha a atribuição de realizar iniciativas relacionadas com a área para a qual tem competência e legitimização. Não é eficaz atribuir responsabilidade a atores que não têm a legitimidade e competência para assumi-la. O reconhecimento deste critério evitaria a duplicação de esforços e, ao mesmo tempo, o desgaste dos atores que estão no território, sejam governamentais ou não, tocando na ponta a política territorial.

Referências Bibliográficas

- BADIÉ, B.; HERMET, G. (2001). *La politique comparée*. Paris, Armand Colin.
- BONNAL, P.; KATO, K. (2010). *Análise Comparativa de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial*. Relatório Final. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRJ-IICA, mimeo, 173p.
- DELOYE, Y. (2005). Le goût de la comparaison: rapides réflexions à propos d'un état des savoirs comparés. In: Nadal, E. et al. (orgs.). *Faire de la politique comparée: les terrains du comparatisme*. Paris: Karthala: 21-28.
- DOGAN, M. (2004). Y a-t-il des paradigmes en science sociale comparative? In: Nadal, E. et al. (orgs.). *Faire de la politique comparée: les terrains du comparatisme*. Paris: Karthala: 19-32.
- JONES, C. (1970). *An Introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury Press.
- LASCOUMES, P.; LE GALES, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin. 126p.
- LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. (1997). Research traditions and theory in comparative politics: an introduction. In: LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. (orgs.). *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge, Cambridge University Press: 3-16.
- MAÎTRE D'HÔTEL, E. (2008). Le comparatisme appliqué à l'analyse des politiques publiques In: Propocid. *Les repères méthodologiques du projet PROPOCID*. Montpellier : Cirad. p. 36-57.
- SAFRAN, W. (2004). Paradigms in comparative politics: a critical review. In: Thiriot, M. et al. (orgs.) *Penser la politique comparée: un état des savoirs théoriques et méthodologiques*. Paris: Karthala.
- SEILER, D. (2004). *La méthode comparative en science politique*. Paris: Armand Colin.

CAPÍTULO 3

GESTÃO SOCIAL E NOVAS INSTITUCIONALIDADES NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Nelson Giordano Delgado
OPPA/CPDA/UFRRJ

Sérgio Pereira Leite
OPPA/CPDA/UFRRJ

Introdução

Desde o início do século, o desenvolvimento territorial rural no Brasil tem sido objeto de uma atenção política crescente, dando lugar a um ativo processo de definição de programas inovadores de distintas procedências. Nesses casos observa-se que as arenas decisórias e os espaços públicos institucionais existentes devem ser considerados não apenas como *lócus* de representação e participação dos atores no processo da política propriamente dita, mas também como fóruns de articulação das políticas existentes.

Dessa forma, no caso brasileiro o debate atual sobre o desenvolvimento rural, e recentemente sobre o desenvolvimento territorial, fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadrada na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade. De certa maneira, o conceito de território (concebido como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas) insere-se nesse contexto, refletindo as disputas existentes entre estratégias tão distintas, como aquela que acentua o processo de crescimento econômico com forte vocação exportadora na área agrícola ou, ainda, outra que valorize os processos de desenvolvimento sustentável aliado à ideia de justiça e/ou equidade social.

Assim, a análise dos obstáculos existentes para a articulação de políticas, instituições e a construção de estratégias de desenvolvimento, bem como das soluções encontradas para superá-los, pode ser explorada levando em conta três componentes: (a) os programas governamentais de distintas procedências; (b) as arenas decisórias e os espaços públicos existentes no território; e (c) o empoderamento dos diversos atores e agências institucionais presentes nesses espaços e seus efeitos sobre as possibilidades de articulação das políticas e instituições, e seus reflexos no desenho de projetos estratégicos definidos numa escala que ultrapassa a dinâmica exclusivamente local.

Este capítulo busca analisar a recente experiência brasileira de implementação de políticas de desenvolvimento territorial no meio rural, examinando os arranjos insti-

tucionais (as novas *institucionalidades*) construídos para viabilizar o desempenho de ações públicas dessa natureza. Para tanto, são destacadas as dimensões relativas aos processos de gestão social e governança dessas estruturas, bem como ao caráter estratégico dos atores sociais e o protagonismo social que estes exercem, ou não, na implementação das ações nesses espaços públicos diferenciados.

Para tanto, o presente texto está estruturado em três partes, seguidas de algumas considerações ao final. Na primeira delas são apresentados os programas e seus respectivos desenhos e ossatura que servem de objeto para os nossos propósitos. Na sequência enfatizamos a análise dos processos de gestão social dos territórios à luz da noção de capacidade governativa para, enfim, tratarmos dos alcances e limites dessas novas institucionalidades e da articulação estabelecida entre os atores sociais e desses com as políticas públicas, tomando como referência três estudos de caso desenvolvidos pela pesquisa que deu origem ao presente capítulo.

3.1 A experiência recente de desenvolvimento territorial rural o Brasil: breve resgate

A política brasileira de desenvolvimento territorial aplicada ao setor rural, a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), acumulou um significativo conjunto de casos (mais de 160 territórios), possibilitando um tratamento mais acurado dos limites e ligan-cões dessa experiência de intervenção pública. Com efeito, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), também conhecido como Territórios Rurais de Identidade, está no cerne da formação da própria SDT, ocorrida em 2003, durante o início do primeiro governo Lula. Este programa passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria nº 5, de 18/7/2005. Esta portaria, emitida pela SDT, reconhece a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais e garante suporte legal para o Territórios da Cidadania (TC), programa adicional que começou a ser efetivamente executado em 2008.

O conceito de território adotado oficialmente diz respeito a

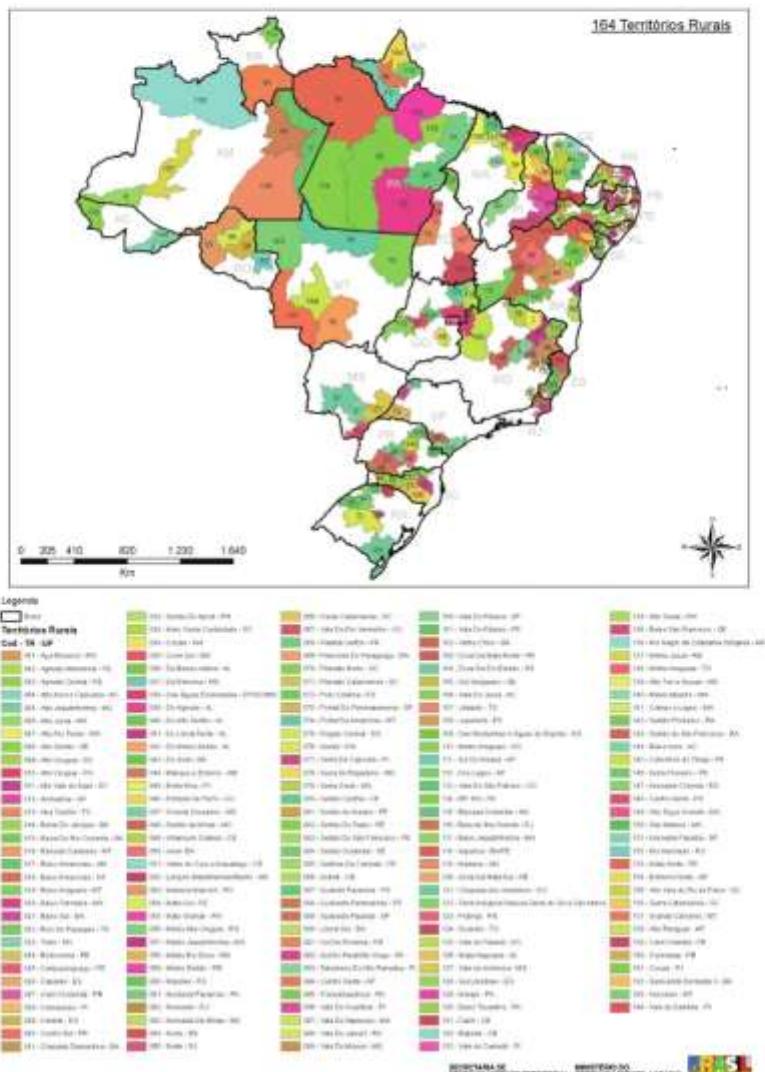
"um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais - tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições - e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que 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" (BRASIL, MDA/SDT, 2005).

Segundo a SDT a abordagem territorial se justifica por vários aspectos, entre os quais: a) o rural não se resume ao agrícola; b) 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; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona as ligações de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

A intenção dos programas é garantir que os processos de desenvolvimento envolvam múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o conjunto do território em diferentes áreas, como a econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.

Na abordagem dos Territórios Rurais de Identidade, não é incomum referir-se também à dimensão "cultural". Isto é, os Territórios Rurais se fundamentariam na existência de um corpo de normas (simbólicas ou não) específicas da sociedade local, ou seja, aproximando-se da ideia uma "identidade territorial" (ECHEVERRI, 2009). No entanto, a construção dessa "identidade" é atributo de alguns territórios, mas não de todos. Entre os critérios usados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional.

Figura 1: Mapa dos Territórios Rurais no Brasil -2009

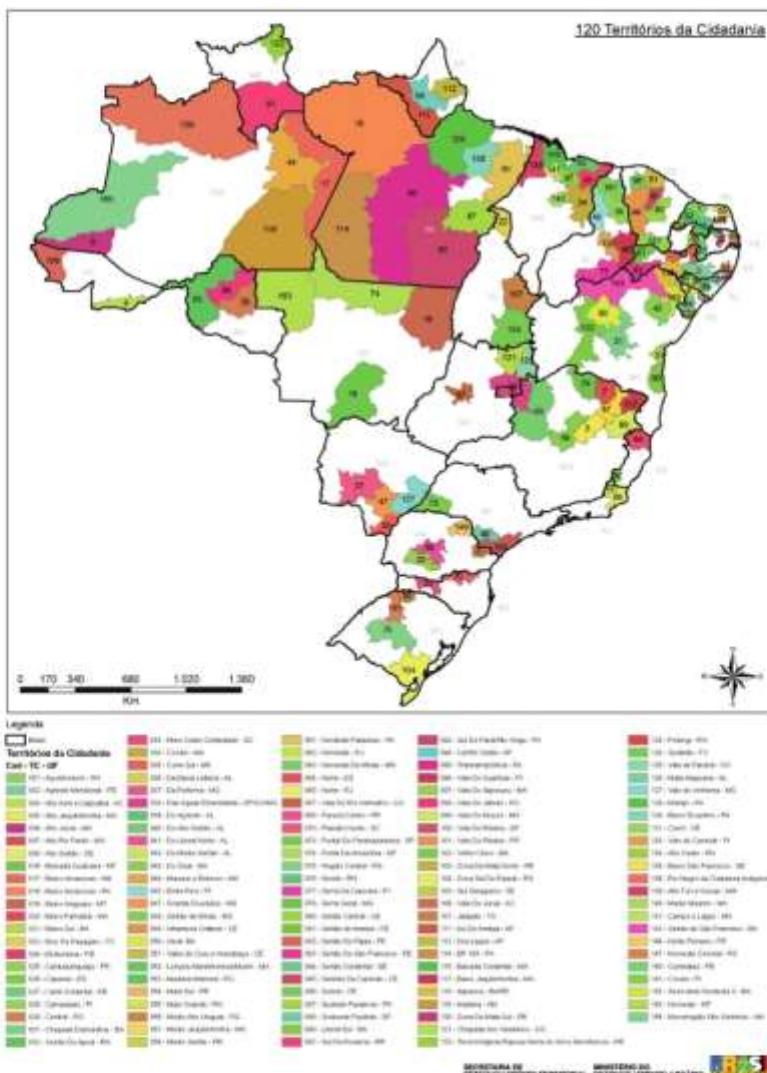


Fonte: SDT/MDA, 2009.

Até o presente foram identificados 164 Territórios Rurais (ver Figura 1), que são vinculados ao MDA por meio da SDT. Propostas de novos territórios ou modificação de territórios já estabelecidos podem surgir em instâncias locais, devendo ser remetidas aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para fins de análise e manifestação, que posteriormente as encaminha à SDT. Também nesse sentido, os projetos de desenvolvimento para os territórios rurais surgem

nos fóruns locais - os Conselhos de Desenvolvimento Territorial (CODETERs), e são apoiados pela SDT, por intermédio do Condrad (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável).

Figura 2: Mapa dos Territórios da Cidadania - Brasil - 2009



Fonte: Territórios da Cidadania, 2009

Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, o governo entendeu que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. A partir dessa percepção surge o Programa Territórios da Cidadania, lançado em

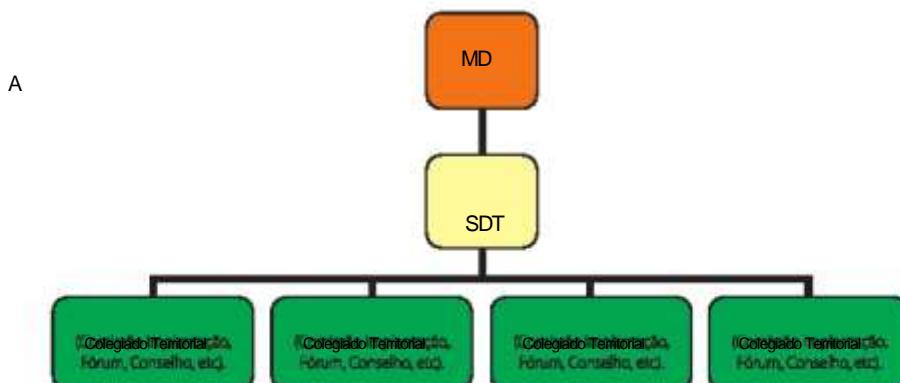
2008, que tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais sendo amparado também pela mesma portaria, mas com uma gestão bem mais complexa. Resumidamente, foi do conjunto de Territórios Rurais que o governo, em geral, selecionou os Territórios da Cidadania. A prioridade era atender territórios que apresentassem baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo.

O Programa Territórios da Cidadania é uma das ações destinadas a reduzir as desigualdades propostas pela Agenda Social do Governo Federal. Seu objetivo é a "superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável". Especificamente, o programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, mediante o planejamento e integração de políticas públicas. Também se propõe ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. O programa abrangia, até o final de 2008, 60 territórios, mas foi ampliado para 120 Territórios da Cidadania em 2009 (ver Figura 2). Segundo a *Mensagem ao Congresso Nacional 2009*, este programa constitui-se "na principal estratégia do governo para redução das desigualdades no meio rural, por meio de integração de políticas públicas".

Os critérios utilizados na seleção dos Territórios da Cidadania foram: i) menor IDH (Índice do Desenvolvimento Humano); ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; iv) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; vi) maior organização social; vii) pelo menos um território por Estado da Federação.

No âmbito do Pronat, a gestão institucional do programa é dada, resumidamente, pelo seguinte organograma (Figura 3):

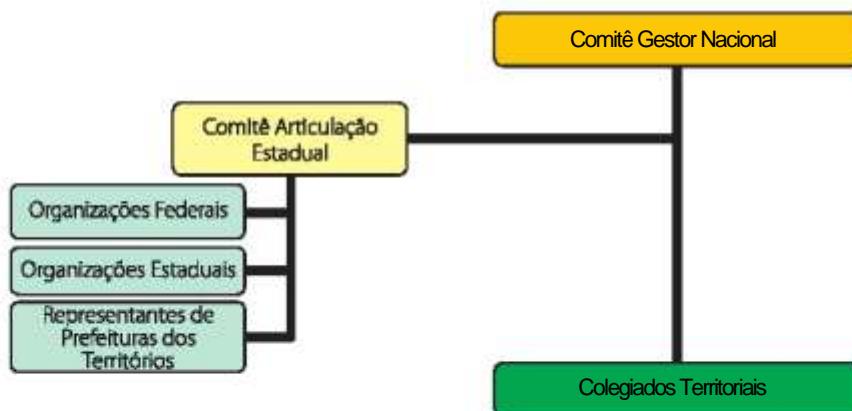
Figura 3: Organograma da Gestão do Pronat



Fonte: SDT

Já para o processo de gestão do programa Territórios da Cidadania (Figura 4) foi estabelecido um tripé: Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Estaduais. O Comitê Gestor Nacional é formado por representantes de 19 (atualmente 22) ministérios, sendo a Coordenação-Geral executada pelo MDA. Este comitê tem por atribuição aprovar diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliá-lo e definir novos territórios. A coordenação é do MDA, mas a articulação é feita pela Casa Civil, e o monitoramento do programa realizado pelo Nead (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural).

Figura 4: Organograma da Gestão do Programa Territórios da Cidadania



Fonte: Territórios da Cidadania

Os Comitês de Articulação Estadual são consultivos e propositivos. Procuram articular órgãos federais, estaduais e representações das prefeituras dos municípios envolvidos nos territórios. Visam a apoiar a organização e mobilização dos Colegiados, fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios, acompanhar a execução do programa, auxiliar na sua divulgação e apresentar sugestões de novos territórios e ações.

Os Colegiados Territoriais são compostos por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território. Em comparação com a composição dos Territórios Rurais, amplia-se no Programa Territórios da Cidadania a estrutura desses Colegiados. Eles possuem uma coordenação executiva de composição paritária, diferentemente da composição dos CODETERs do Pronat, na qual prevalece a participação de representantes da sociedade civil (em geral com 2/3 dos componentes dessas arenas).

Entre as atribuições dos Colegiados Territoriais destacam-se: i) divulgar as ações do programa; ii) identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão preestabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes; iv) promover a interação entre gestores públicos

e conselhos setoriais; iv) contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; v) sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; vi) exercer o controle social do programa.

No caso do programa Territórios da Cidadania, a Figura 5 apresenta uma síntese do processo de gestão e planejamento operado nos diferentes territórios escolhidos. Ela indica que as ações oriundas dos Colegiados alimentam a matriz de debate territorial que, por sua vez, informa o Plano de Execução das atividades nesse âmbito, o que subsidia o acompanhamento e o monitoramento destas, servindo de insufo à Matriz de Ações Governamentais que, novamente, ampara a construção de esforços locais-regionais.

Figura 5: Planejamento e Gestão nos Territórios da Cidadania



Fonte: Territórios da Cidadania

Do ponto de vista da gestão financeira do programa, os diferentes espaços de coordenação têm realizado diversos exercícios de gestão na busca de resultados expressivos na execução financeiro-orçamentária das ações do PTC. Assim, segundo a normatividade estabelecida pelo programa: o *Comitê Gestor Nacional* analisaria os resultados macro, pressionando os ministérios para que ocorra maior execução nas linhas com baixo empenho ou pagamento. Além disso, procuraria evitar cortes orçamentários nas ações correspondentes ao PTC. Os *Comitês de Articulação Estadual* averiguariam a execução nos territórios, levantando com os Colegiados Territoriais os problemas que impossibilitam maior liquidação dos recursos, ao mesmo tempo em que retornariam ao Comitê Gestor Nacional com as sugestões aos ministérios responsáveis pelas ações. Os *Colegiados Territoriais*, assim como os Comitês de Articulação Estadual, acompanhariam, analisariam e controlariam a execução orçamentária nos seus respectivos territórios, repassando ao Comitê Gestor Nacional as dificuldades na implementação das ações.

Apesar de excessivamente normativa, a apresentação acima é importante para compreendermos a mudança operada na formatação das políticas orientadas aos territórios rurais e na maneira de pensar o processo de gestão social destes. Essa reformulação no arranjo institucional da política (reforçando sua dimensão *polity*) tem reflexos diretos na forma que os diferentes atores se envolvem no programa (rebatendo nos processos de participação social, na constituição de arenas consultivas e decisórias, no acompanhamento, monitoramento e controle público das ações implementadas etc.). No caso dos Territórios da Cidadania, diferentemente dos Rurais, o desafio torna-se maior, pois envolve diferentes ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício de articulação se dará efetivamente na escala territorial, tornando complexo o processo de gestão social. Muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização e governança de políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais - agora não necessariamente agrários-com aquelas *top-down*, também não necessariamente setoriais.

Antes de avançarmos nessas questões, repassemos os marcos que têm balizado o processo de intervenção pública na área, tomando como referência a institucionalidade operada no âmbito do Pronat.¹

Na perspectiva da normatização da política ganham destaque dois processos: a descentralização das políticas públicas e o empoderamento dos atores locais. Ambos os atributos são identificados como centrais à lógica da ação pública, na medida em que se supõe que sua efetiva implantação fortalecerá os processos de participação social (aliados aos mecanismos de governança democrática e transparéncia e/ou *accountability* da política territorial). Nesse sentido a participação social garantiria a vigência dos princípios que marcariam a diferença entre a "ve-Ilha" experiência de planejamento do desenvolvimento rural (muito em voga nas décadas de 1970 e 1980, incentivada pelos programas financiados por agências multilaterais) e a recente iniciativa de planejamento e desenvolvimento territorial. Para tanto, o documento governamental propõe, como mostramos anteriormente com referência ao PTC, a realização de um ciclo de gestão social, em boa medida lastreado na *policy analysis* dedicadas ao exame dos *policy cycles* (FLEXOR e LEITE, 2007; FREY, 2000).

Para o que nos interessa neste capítulo, a implantação da política previa a constituição de arenas específicas para o alcance dos objetivos propostos pelo Pronat.

1 Como é sabido, o Pronat não é a única experiência de territorialização de políticas públicas no contexto brasileiro recente. Os trabalhos de SENRA (2007) e ARAÚJO (2007) abordam de forma bastante apropriada esse tema.

É bom lembrar que a própria construção de espaços públicos para o exercício do diálogo e a tomada de decisões, como é o caso dos Colegiados Territoriais, consiste, ela própria, numa diretriz de intervenção governamental que autores como FREY (2000) irão nomear de *políticas constitutivas* (ao lado das políticas *distributivas*, *regulatórias* e *redistributivas*), redesenhando a ossatura público-governamental para a prática dos instrumentos de política (*policies*) derivados dessa nova institucionalidade política (*polity*) que, por sua vez, resulta das negociações políticas (*politics*) que dão sustentação ao novo arcabouço sobre o qual o programa é operado.

Assim, a implantação desses espaços no nível territorial consiste numa peça estratégica para a prática da política de gestão social e de governança territorial. Com efeito, as Resoluções 48 e 52 do Condrad já informavam a "efetivação e democratização" dos conselhos como mecanismo para assegurar o processo de participação social e propor uma efetiva política de desenvolvimento, "*eliminando interferências político-partidárias e das oligarquias locais no processo decisório*" (Res. Condrad 48, alínea 'd' das considerações iniciais). Dessa forma, estes espaços públicos deveriam contemplar a *representatividade, a diversidade e a pluralidade* dos atores envolvidos (idem, ibidem, art. 1º.),² atentando para duas entre as diversas recomendações existentes no âmbito da resolução: a) buscar a normatização dos conselhos (especialmente na forma de leis - municipais, estaduais e/ou federais), assegurando a continuidade das suas ações; e b) garantir que, no mínimo, 50% das vagas dos conselhos sejam ocupadas por representantes da sociedade civil organizada ligada à agricultura familiar (os de mais 50%, ou menos, dos postos seriam dirigidos para representantes do setor público, de organizações paragovernamentais e outros setores da sociedade civil não relacionados à agricultura familiar).

Na proposição normativa do documento da SDT, essas arenas territoriais comportam três espaços diferenciados, sendo que sua efetiva denominação e funcionamento seria objeto da especificidade de cada um dos territórios criados: plenário (com a participação de todos os representantes do colegiado), núcleo dirigente ou diretivo, de caráter paritário e responsável pela implementação das ações da plenária e do plano territorial, e o núcleo técnico, com a missão de subsidiar o funcionamento das instâncias colegiadas aportando conhecimento e expertise sobre temas e áreas indicados para tanto.

Outro instrumento correlato ao tema aqui discutido é aquele relativo ao controle social dos processos e políticas de desenvolvimento territorial, rebatendo diretamen-

² Segundo o primeiro parágrafo da referida Resolução: "*I - por representatividade entende-se que a base das organizações sociais esteja representada por essas entidades; II - a diversidade é a representação dos diferentes atores sociais que atuam no processo de desenvolvimento rural sustentável, sejam jovens, mulheres, quilombolas, agricultores familiares ligados a diferentes comunidades e/ou arranjos produtivos, pequenos empreendedores, etc.; III - a pluralidade pressupõe que as diferentes organizações (associações, sindicatos, cooperativas, etc.) de uma mesma categoria estejam representadas, assim como todas as concepções de desenvolvimento rural sustentável*".

te na capacidade de governança das políticas públicas. Na definição oficial, o controle social é entendido como o

"elemento do processo da gestão social do desenvolvimento que possibilita ao conjunto dos atores sociais o acesso às informações sobre as ações e o projeto, sem implementação no território a tempo de analisarem se as ações estão acontecendo como foi planejado e pactuado, se as ações estão de fato contribuindo e gerando os resultados desejados e, se não estiverem, decidirem que medidas devem ser tomadas para retomar ao rumo desejado" (idem, ibidem: 7).

Nessa perspectiva o monitoramento e a avaliação, em especial dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), seriam os dois instrumentos previstos pelo mecanismo de controle social. Particularmente, merece destaque no texto oficial a ideia de que o controle, operado como instrumento de gestão e governança territorial, teria principalmente o objetivo de garantir a maior eficiência no uso dos recursos públicos, visando a atingir os indicadores de desenvolvimento programados.

Deve-se destacar que os instrumentos de monitoramento e de avaliação (seja na escala do desenvolvimento territorial propriamente dita, seja na escala de programas e projetos específicos) passem a operar a partir de processos participativos, abastecidos por informações pertinentes e pautados por indicadores que reflitam as aspirações e expectativas depositadas na perspectiva do desenvolvimento do território.

Apesar do sofisticado desenho técnico-instrumental que informa o contexto no qual se produz e implementa o processo de gestão social dos territórios, é interessante ressaltar, para voltarmos ao documento original da SDT, que todos esses mecanismos de política só teriam sentido com sua plena utilização pelos atores objeto da política, o que nos leva a aprofundar o exame dessa experiência à luz das questões alinhavadas nos próximos tópicos.

3.2 Capacidade governativa, gestões sociais dos territórios e arranjos institucionais: entre normas e práticas associativas

Comemos lembra SACHS (2009), as experiências territoriais e os arranjos institucionais desenhados são diferentes entre si e é preciso ter cuidado ao se exacerbar as boas práticas, identificando mecanismos que possibilitem ampliar e replicar em outros territórios processos que tenham tido resultados positivos num determinado território sem que isso determine, entretanto, a homogeneização e a perda da riqueza do caráter específico ou da "marca" de cada um dos territórios. A busca

por soluções e saídas capazes de serem generalizadas e universalizadas torna-se tentadora, em particular no âmbito da administração pública e das agências internacionais. Contudo, ao se acompanhar os diferentes processos que são postos em marcha pela política territorial nas suas áreas de atuação, é importante reconhecer que certos traços destes territórios lhes são específicos, resultantes de sua trajetória de construção. Em muitos casos, serão essas particularidades as responsáveis pelo uso e abuso ou uma fundação da política territorial (condicionalidades), devendo-as sim ser reforçadas ou corrigidas pela política.

Isso, no entanto, não impede a construção de articulações entre as experiências de diferentes territórios. Assim, por exemplo, a bagagem institucional adquirida pelos atores sociais (via polo sindical, associação de assentados etc.) no processo de construção do Território da Cidadania da Borborema, na Paraíba, como veremos adiante, certamente constitui um dos elementos determinantes do caráter sólido que o colegiado territorial adquire naquela localidade. Mesmo que não identifiquemos tal trajetória em outros casos, essa experiência pode sugerir que um dos caminhos para o fortalecimento da política nos territórios na qual essa ossatura institucional não está presente seria a implementação de ações específicas voltadas para o fomento e o fortalecimento dos atores sociais aí existentes (LEITE et al., 2009).

Recorrendo a HIRSCHMAN (1984), acreditamos que os mecanismos de gestão social e capacidade governativa³ desses espaços podem assumir configurações distintas, tempos e movimentos específicos e processos de desenvolvimento que não obedecem as mesmas sequências, diferenciando-se entre si, o que o autor denominou de *processo das sequências invertidas*. Aqui, este tipo de afirmação implica problematizar a linearidade do ciclo de gestão social dos territórios na medida em que, em função das suas particularidades, a ordem e a velocidade das etapas podem não obedecer a um mesmo sequenciamento. Isso não invalida a tentativa da administração pública de normatizar a política de intervenção e gestão territorial, homogeneizando procedimentos. No entanto, entre a normatização e a prática é necessário manter certa flexibilidade, adequando

3 Segundo documento da SDT, a gestão social é entendida como "certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Para que ela ocorra de maneira eficaz, deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede. Em desenvolvimento territorial isso requer a construção de pactos de concertação social [...], o detalhamento do pacto em um plano de desenvolvimento negociado, a construção de institucionalidades que representem espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades e, finalmente, mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano" (BRASIL, MDA/SDT, 2005b: 11).

4 Preferimos usar a ideia de governança não como uma maneira de fazer um *bom governo* a partir da criação de um ambiente social e economicamente apropriado para tanto, como foi amplamente divulgado por agências multilaterais, mas sim nos aproximando da noção de capacidade governativa, defendida por Santos (1997: 4), onde, em vez de ficar restrito a questões específicas associadas aos aspectos gerenciais administrativos do Estado, busca-se compreender o jogo de relações entre os diferentes atores operando num determinado contexto e os arranjos político-institucionais daí derivados.

tais parâmetros ao contexto histórico, social, econômico, político e cultural no qual se firmam as diferentes experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil. Isso ficará mais evidente quando discutirmos adiante, por exemplo, a institucionalidade vigente no Território Noroeste Colonial, no Rio Grande do Sul.

Como aponta ABRAMOVAY (2007: 21-2), um dos problemas das análises sobre o desenvolvimento territorial rural é o seu caráter fortemente normativo, obstruindo, por vezes, uma apreensão mais concreta das efetivas dinâmicas territoriais:

"o primeiro deles [dos problemas dos estudos da área] é o caráter normativo que, com grande frequência, se reveste. Um dos métodos de abordagens mais frequentes dos estudos sobre desenvolvimento territorial consiste em comparar regiões cuja dotação objetiva de fatores é semelhante e que, no entanto, diferem muito quanto a seu dinamismo econômico e seus resultados sociais e ambientais: são trabalhos que procuram em fatores intangíveis (entre os quais se destaca o "capital social") os elementos explicativos das diferenças entre certas regiões. Destas comparações surge um conjunto de atributos característicos das situações virtuosas que se transformam em recomendações às organizações públicas e privadas. A descrição dos elementos que supostamente explicam o melhor desempenho de algumas áreas acaba sendo tomada por aquilo que não é: uma explicação de suas causas. Uma vez que, nessa descrição, ganham destaque elementos de natureza subjetiva e organizacional, não é difícil chegar a conclusões gerais como, por exemplo, a de que regiões bem-sucedidas são as que possuem organizações mais dinâmicas, mais abertura a horizontes sociais diferentes daqueles em que estão imersas, maior enraizamento de suas tradições culturais, enfim, um conjunto de atributos certamente nobres e desejáveis, mas que, muito dificilmente, conseguem explicar as situações a que se referem. De certa forma, a crítica aqui exposta aplica-se também aos estudos que encontram no capital social a raiz do melhor desempenho de certas regiões".

Assim, as expectativas dos resultados a serem alcançados com relação ao tema aqui tratado - gestão social territorial - presentes nos documentos oficiais devem ser interpretadas numa perspectiva relativa, para a qual concorrerão afirmativa e/ou contraditoriamente os diferentes móveis dos tabuleiros territoriais. No plano oficial, particularmente em relação ao pronat, espera-se que a implementação da política atravesse as seguintes etapas, naquilo que foi denominado "*macroprocesso da gestão social*": i) sensibilização e mobilização; ii) visão de futuro; iii) diagnóstico; iv) planejamento; v) arranjos institucionais; vi) organização para a execução de planos; vii) direção para a execução dos planos; viii) monitoramento e avaliação.

Tais etapas, ainda segundo o documento visariam, no final, os seguintes resultados: aprimoramento dos acordos de integração ao processo por parte dos prefeitos e instituições locais definidos; ampliação dos compromissos de apoio logístico e de participação formalizados; organizações da sociedade civil mobilizadas a participar do processo; co-responsabilização da população na definição de diretrizes, atores locais comprometidos com o processo de desenvolvimento;

interesses coletivos devidamente expressos com os respectivos grupos e segmentos devidamente representados e comprometidos; dados coletados e analisados sobre o território consolidado, potencialidades e dificuldades identificadas; visão de futuro e eixos aglutinadores estabelecidos; planos, programas e projetos de ação definidos e estruturados; políticas públicas mais bem articuladas e planos de desenvolvimento territorial construídos de forma participativa; arranjos institucionais desenhados, parcerias estabelecidas e atuantes; fluxos de informação em pleno funcionamento; estratégias de monitoramento e avaliação definidas com indicadores construídos coletivamente; ciclo monitorado e retroalimentado (BRASIL, MDA/SDT, 2005b: 24 e segs.).

Da mesma forma, o trabalho apresentado por ECHEVERRI (2009: 86-7) oferece adicionalmente alguns parâmetros que poderíamos agregar ao entendimento daquilo que estamos denominando dimensão normativa da gestão social dos territórios. Segundo o autor, esta última seria norteada pela observação de quatro objetivos da política de desenvolvimento territorial, quais sejam: a) o fortalecimento das organizações territoriais e o reconhecimento de interlocutores habilitados a operar as demandas surgidas nessa instância; b) o desenvolvimento de capacidades políticas e técnicas para a gestão; c) o estabelecimento de processos de articulação de políticas públicas; e d) a dinamização econômica do território. O atendimento a tais objetivos seriam facultados pela atuação estratégica da SDT na realização do ciclo da gestão social do território, além dos processos de fortalecimento institucional e aplicação de investimentos.

Um exame mais acurado sobre a práxis da gestão social territorial requer a observação de alguns aspectos mais críticos que, à luz da experiência do Pronat, serão tratados a seguir. Documento elaborado a pedido do Condrat, tendo como referência uma sistematização de diversos estudos sobre institucionalidade, gestão nas políticas e instâncias relacionadas ao desenvolvimento rural no país (BRASIL, MDA/CONDRAF, 2005), apresenta tópico relativo às "bases territoriais e institucionais das diferentes esferas de gestão social", subdividido em quatro aspectos.

No primeiro ("abrangência e interação das ações"), constata-se que os estudos examinados convergiram para o fato de que: a) a interação entre os diversos atores sociais nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) ainda era bastante baixa; b) a definição das linhas de atuação (centradas em atividades agrícolas) e a gestão dos planos de trabalho ficava a cargo da equipe técnica dos órgãos públicos envolvidos; c) a interação observada entre os municípios de uma determinada região dava-se mais pela competição do que pelo estabelecimento de parcerias, como também eram precárias as articulações entre os entes públicos das esferas municipal, estadual e federal de governo. No segundo aspecto ("amplitude e enfoque dos debates"), as convergências sistematizadas apontavam para o fato de que os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs) possuíam mais uma "lista de compras" do que propriamente um projeto de desenvolvimento, além de que a

atuação dos conselhos estava primordialmente direcionada à resolução de problemas pontuais, perdendo visão estratégica de médio e longo prazos e impedindo diagnóstico mais profundo sobre os impactos da política nas economias locais. No terceiro aspecto ("continuidade e descontinuidade das ações"), os documentos analisados concordavam que as ações dos CMDRs limitavam-se ao uso dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criando uma dependência da atuação dos conselhos frente a dada política pública, que oscila de governo para governo. Finalmente, o quarto aspecto sublinhado ("mecanismos de apoio ao funcionamento da institucionalidade") observava a falta de infraestrutura e apoio para o funcionamento dos conselhos e, por conta disso, sua dependência em relação às instalações e meios oferecidos pelas prefeituras municipais.

Outros estudos ressaltam que a herança da cultura política manifestada na centralização dos processos de tomada de decisão e no clientelismo das relações constitui-se num obstáculo central para a conformação de um ambiente institucional capaz de planejar o desenvolvimento territorial, coordenando e integrando uma diversidade de atores sociais, ações estratégicas e projetos específicos. Dessa forma, privilegiam-se os segmentos mais favorecidos e/ou empoderados, criando-se distorções nos objetivos da política, descontinuidade de ações e a centralização das decisões em poucos agentes. Muitas dessas antigas práticas não foram eliminadas e são transpostas para os territórios, segregando municípios e grupos sociais que não têm força representativa (COUTO e ROCHA, 2006: 9). Esse ponto já foi objeto do alerta apresentado por FAVARETO (2008:11), ao contrapor os processos de gestão e controle social àquele do (des)equilíbrio nas relações de força presentes entre os atores territoriais:

[...] o grande desafio deste final de década é passar de um modelo que deu maior empoderamento aos movimentos sociais dos agricultores no controle social dos investimentos públicos, para um modelo capaz de levar à coordenação das forças sociais em direção a um estilo de desenvolvimento territorial que seja includente, sustentável e sustentado [...].

Em parte considerável dos processos de ampliação da participação em políticas públicas, o conflito é subestimado ou "evitado" como forma de se preservar a "harmonia" entre os diferentes grupos que compõem a arena decisória e, portanto, a sua estabilidade política. No entanto, o embate de opiniões e de posições e a resolução (nem sempre possível) dos conflitos é uma etapa constituinte e intransferível do processo participativo, e reforça a importância de que sejam previstos e garantidos mecanismos de incentivo à participação, que assegurem a representatividade dos grupos sociais e a transparência dos processos decisórios.

No território da Serra do Brigadeiro/MG, com o objetivo de minimizar os conflitos, sob pena de desanistar as lideranças constituintes do fórum, foram definidos critérios de priorização dos projetos e de definição das entidades executoras. A es-

tratégia de utilizar a partilha de recursos como forma de resolução de conflitos teve por consequência o bloqueio de constituição de um processo de aplicação dos recursos a partir de uma visão estratégica do planejamento territorial (FAVARETO e SCHRÖDER, 2006). O território Estrada de Ferro (GO), com a presença de representantes de agricultores familiares e grandes produtores de grãos e leite da região, normalmente detentores de interesses diferenciados, apresenta arranjo institucional de baixa conflitualidade. Os esforços conjuntos são em prol de temas pragmáticos, porém menos inovadores, focando a produção agrícola, embora exista um consenso sobre o fortalecimento da agricultura familiar a partir da diversificação produtiva, da ampliação da qualidade e de abertura de novos canais de comercialização (BRASIL. MDA/SDT, 2007).

O reconhecimento e o enfrentamento dos conflitos, mesmo aqueles existentes no interior dos grupos alinhados com os interesses da agricultura familiar, constituem elemento fundamental para a dimensão governativa territorial (HIRSCHMAN, 1984). A eliminação do conflito, muitas vezes, bloqueia o surgimento de novas dinâmicas e compromete a ampliação dos canais democráticos de participação, na medida em que tende a privilegiar os grupos sociais que possuem posição opri-vilegiada na estrutura de poder local. É relevante considerar que a diferença no grau de representatividade dos variados atores (segundo sua capacidade de articulação política e o conhecimento do funcionamento dos processos burocráticos de acesso a recursos públicos) pode vir a gerar formas distintas de participação e de intervenção desses grupos sociais no processo de gestão, produzindo configurações específicas no momento da aplicação dos recursos disponibilizados em nível territorial (COUTO e ROCHA, 2006: 11).

Contudo, não se pode deixar de reconhecer o êxito que a política da SDT trouxe na ampliação da visibilidade de certos grupos sociais (particularmente os que já estavam organizados em entidades de representação) que até então não eram considerados (ou apenas marginalmente) nos processos de desenvolvimento rural e territorial. Os investimentos realizados em capacitação de lideranças e nas atividades de mobilização contribuíram para a ampliação dos canais de acesso à informação. Adicionalmente, a política territorial conferiu o efetivo reconhecimento dessas populações como público estratégico para o desenvolvimento territorial, dando-lhes mais visibilidade e elevando seu capital político, uma vez que se tornam mais capazes de influenciar a condução das políticas de desenvolvimento.

A experiência do Território da Borborema (PB) pareceu-nos ilustrativa da mudança operada pela gestão da política territorial na aplicação dos recursos existentes: de uma situação inicial na qual estes se concentravam no grupo de atores articulados pelo polo sindical para outra, mais distribuída, onde foi contemplado adicionalmente o fórum de assentados e os atores mais próximos à região do semiárido (BONNAL e PIRAX, 2007; DELGADO e ZIMMERMANN, 2008b).

FAVARETO (2008), entre outros autores, tem defendido uma mudança substancial no arco de atores que devem ser incorporados à dinâmica territorial evitando o risco que o empoderamento de atores mais organizados signifique uma apropriação desproporcional dos recursos financeiros. O autor afirma, ainda, que a consolidação de um projeto efetivamente territorial não pode se restringir a um projeto eminentemente agrícola. Essas questões talvez fiquem mais evidentes no caso da experiência dos Territórios da Cidadania do que nos Territórios Rurais de Identidade. A ampliação de atores, segundo o autor, inclui aqueles mais desorganizados e próximos à base do público preferencial de políticas do MDA, como também os segmentos não rurais e o empresariado local. Aqui é preciso ter um pouco de cautela, visto que os processos políticos implicam certa construção de campos hegemônicos, como evidenciaremos no tópico seguinte, e é quase impossível pensarmos na emergência de propostas territoriais consensuais com arco tão diferenciado de interesses. Nesse sentido, se a necessidade de reconfigurar os campos de poder se faz presente, é preciso avaliar bem os instrumentos disponíveis para tanto (como o fortalecimento das organizações locais) e o perfil de atores estratégicos com os quais se irá desenvolver o processo de gestão. Dar visibilidade a atores mais vulneráveis para os quais se espera um acesso ao conjunto de políticas (e recursos) é bem diferente de atribuir espaços mais significativos a um grupo de atores historicamente caracterizados por posturas conservadoras quanto às esferas de governança democrática e cuja atuação tenha se dado primordialmente na base de concentração de ativos (políticos, econômicos, fundiários).

Por outro lado, nunca é demais relembrar que a vigência dos processos e políticas de gestão territorial deve comportar uma recuperação da bagagem histórica sobre os quais estes se assentam, o caráter ativo da participação dos atores e, em particular, da própria intervenção do Estado. BRANDÃO (2007: 49-50) ajuda-nos a avançar sobre esse ponto:

"a necessidade da 'territorialização' das intervenções públicas é tomada como panaceia para todos os problemas do desenvolvimento. Assevera-se, de forma velada ou explícita, que todos os atores sociais, econômicos e políticos estão cada vez mais plasmados, 'diluídos' (subsumidos), em um determinado recorte territorial. Na verdade, parece existir uma opção por substituir o Estado ('que se foi'), por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstrata) que passa a ser chamada de território. Muitas vezes estão ausentes ou 'mal abstraídas' questões estruturais. Propugnam-se receitas genéricas, descurando, por exemplo, das especificidades de um contexto de país subdesenvolvido, continental, periférico e com uma formação histórica da escala local bastante peculiar. Lança-se mão de repertórios de boas práticas bem catalogadas, fruto de um esforço de pesquisa de criação de inventários de experiências de desenvolvimento territorial. O território passa a ser visto como o grande elemento repositório, condensador e, ao mesmo

tempo, regulador autônomo de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. [...] À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consenso duradouros. É bom lembrar que tal consenso surge como pressuposto e não como propósito a ser construído. Negligencia-se, claramente, o papel, por exemplo, do Estado na provisão de infraestrutura, tanto hard, quanto soft, que penso, ainda são importantes fatores de estruturação de dinâmicas. [...] O território que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformado em sujeito coletivo".

Reforçando a crítica à "neutralidade das escalas" e resgatando o sentido da experiência das políticas territoriais, completa o autor:

"é necessário construir um locus analítico de mediação das relações, de filtro interpretativo das relações determinadoras do território de análise com as diferentes escalas espaciais. [...] Porém, a complexidade das análises que não tomam o território como uma entidade passiva [...] é enorme: um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder, etc. Neste sentido, defendo que pensar políticas públicas territorializadas passa por articular devidamente escalas, arenas, níveis e instâncias que se encontram tramados" (BRANDÃO, 2007: 57).

Ou seja, é preciso pensar a dinâmica territorial de forma não autárquica, mesmo que se valorizem os procedimentos de desenvolvimento endógeno dessas experiências. Isso implica uma gestão e governança mais complexa intra e inter territórios, bem como entre os diferentes níveis por onde circulam os atores.

Assim, o processo de governança e gestão social carrega dois aspectos que devem ser mais bem examinados quanto aos limites e alcances que tal perspectiva assume no desenvolvimento territorial: a) é preciso pensar sob qual arranjo institucional a experiência de gestão se desenvolve. Se a perspectiva ofertada é aquela que enfatiza a política territorial como uma política de combate à pobreza, os instrumentos e as práticas relativas à gestão social assumirão certamente uma performance muito diferente quando a ênfase estiver centrada na construção de cadeias produtivas dispostas em "arranjos" locacionais determinados; b) o outro ponto crucial para definir o funcionamento da gestão territorial refere-se à forma pela qual foram mobilizados os atores e escolhidos os segmentos sociais participantes. Isso implica, necessariamente, tratar o tema da gestão sob a emergência das novas institucionalidades das políticas públicas, em especial as evidenciadas pelo Programa Territórios da Cidadania, tarefa à qual nos dedicaremos a seguir.

3.3 Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades territoriais. Análise com parada dos Territórios da Cidadania investigados.

A pesquisa de campo do eixo sobre gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades foi realizada em três Territórios da Cidadania: Baixo Amazonas no Pará, Borborema na Paraíba e Noroeste Colonial no Rio Grande do Sul. De modo geral, em cada um desses territórios buscou-se compreender (1) a caracterização socioeconômica do meio rural e da estrutura de poder prevalecente; (2) as experiências políticas, sociais e institucionais locais que precederam a criação do território e que influenciaram a sua conformação institucional; (3) as características assumidas pela institucionalidade territorial, suas potencialidades e limites; (4) os atores sociais participantes na institucionalidade e na gestão da política pública territorial, com destaque para a consideração dos projetos territoriais apresentados e aprovados pelo Colegiado Territorial; e (5) a existência ou não de protagonismo social no território e as características assumidas pela dinâmica institucional neste.⁵

Para a elaboração dos relatórios foram usados documentos, livros, ensaios, artigos, teses e dissertações acadêmicas relativos aos territórios e aos temas tratados, além de informações estatísticas disponíveis sobre estes. O levantamento bibliográfico e estatístico completou as informações originais obtidas por meio de entrevistas com atores sociais relevantes realizadas pela equipe do OPPA/CPDA em pesquisa de campo. Foi possível concretizar, ao todo, entrevistas com cerca de 72 participantes da institucionalidade e da política territorial nos três territórios, incluindo articuladores (e ex-articuladores) territoriais, representantes de movimentos sociais (sindicais, de mulheres, sem-terra, quilombolas, pescadores, indígenas etc.), de ONGs, de sindicatos rurais patronais, do poder público municipal (prefeitos, secretários e técnicos), do poder público estadual (secretários e técnicos), de agências do governo federal, de agências e de bancos governamentais, de membros do Colegiado Territorial (e suas comissões) e de outros Colegiados existentes, de comissões municipais de desenvolvimento rural, de representantes de associações de produtores rurais e de associações comerciais municipais, de dirigentes de cooperativas agrícolas, de empresas multinacionais e de dirigentes e pesquisadores de universidades regionais.

⁵ Foram produzidos quatro relatórios na pesquisa sobre este eixo, DELGADO e ZIMMERMANN (2008a, 2008b, 2009 e 2010), organizados de forma a tratar dos cinco temas enumerados acima. Estes relatórios representam a base sobre a qual foi elaborado este item do capítulo.

3.3.1 As novas institucionalidades territoriais

Comecemos com um esclarecimento conceitual. Por novas institucionalidades estamos entendendo o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas existentes - explícitas e implícitas - e organizações colegiadas) criadas pelos programas federais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos projetos estratégicos da política territorial, com a participação de representantes do Estado e da sociedade civil.⁶ Esta nova institucionalidade territorial é, então, uma aproximação ao que foi chamado, na literatura recente, de espaços públicos de participação, nos quais as decisões sobre a abrangência do conceito de público e sobre as políticas públicas - em geral setoriais, mas não apenas - não se restringem exclusivamente ao âmbito dos atores ou agentes estatais, mas são efetivadas mediante sua inter-relação com atores da sociedade civil representados nesses espaços.⁷

Note-se que esta perspectiva tem como objetivo democratizar a gestão e o controle da política pública - não sendo coincidência que ganhou importância política no Brasil com a redemocratização do país a partir da metade da década de 1980 - na medida em que não circunscreve o público simplesmente ao estatal e, com isto, reconhece que decisões sobre ação e políticas públicas podem ser tomadas conjuntamente em espaços públicos, precipuamente criados para tal e com regras de funcionamento estabelecidas, no qual participam representantes do Estado e da sociedade civil.⁸ Visa também melhorar a qualidade da ação e da política do Estado, na expectativa de que a criação de espaços e de mecanismos públicos que permitam maior interação dos gestores estatais com os usuários da ação e da política estatais, na perspectiva tanto de sua implementação como de seu controle, tenderá a estimular a obtenção de resultados mais qualificados.

Os territórios da Borborema/PB e do Baixo Amazonas/PA foram criados originalmente no Programa Territórios Rurais de Identidade e foram posteriormente incluídos no Programa Territórios da Cidadania. O território do Noroeste Colonial/RS já nasceu como Território da Cidadania sem ter existido previamente como território

6 Isto não significa que a participação dos representantes do mercado está, em princípio, vedada nos espaços públicos de participação. As empresas privadas de modo geral não participam diretamente nesses espaços. Tendem a ser representadas por associações de empresários ou por outros tipos de associações que, como associações, fazem parte da esfera da sociedade civil. A questão da combinação da participação dos atores do Estado, do mercado e da sociedade civil na institucionalidade dos territórios pesquisados é um tema polêmico, sobre o qual voltaremos mais à frente.

7 Ver a respeito DAGNINO (2002), DAGNINO et al. (2006) e AVRITZER (2002).

8 Certamente é possível dizer que o lugar que os atores da sociedade civil - que surgem e se consolidam no país de maneira autônoma a partir da década de 1970 - desempenharam na democratização brasileira deu-lhes a capacidade de reivindicar a criação e a participação nos espaços públicos mencionados acima e consagrados pela Constituição de 1988. Por outro lado, a importância central dos atores do mercado no projeto de modernização implementado pelo Estado autoritário acirrou a desconfiança e a oposição à sua participação nesses espaços.

rural de identidade, o que trouxe, em nossa opinião, algumas consequências para o protagonismo social neste território, como veremos mais adiante.

No Pronat, oficializado em 2005, duas grandes esferas sociais estão privilegiadas: a esfera da sociedade civil e a esfera do Estado. De modo geral, as organizações pertencentes a essas esferas e que estão envolvidas na composição dos Colegiados são aquelas reconhecidas como tendo influência no território, como prefeituras, movimentos sociais, sindicatos, ONGs, agências governamentais estaduais e federais, conselhos, entre outros. A percentagem de membros da sociedade civil e do Estado varia conforme os Colegiados, mas a maior parte das experiências existentes é ou de paridade entre ambos ou de composição 2/3 sociedade civil e 1/3 poder público.

É importante lembrar, como assinalamos anteriormente, que a abordagem territorial para as políticas de desenvolvimento rural foi adotada, a partir de 2003, pela recém-criada SDT/MDA do primeiro governo Lula, em substituição à política dos governos anteriores que tinha o município como seu marco de referência principal. Esta mudança foi particularmente impactante pela extinção do Pronaf Infraestrutura e Serviços, programa que canalizava recursos a fundo perdido para municípios selecionados e que era implementado pelas prefeituras com a supervisão e o controle feitos pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (aos quais se acrescentava o adjetivo Sustentável em alguns municípios), os conhecidos CMDRs, criados para tal fim.⁹

A extinção do Pronaf Infraestrutura e Serviços, e a canalização dos recursos que dispunha para a política territorial, reduziram o montante de financiamentos recebido pelos municípios anteriormente contemplados pelo programa, fazendo com que prefeituras e CMDRs perdessem poder com a mudança de política, o que induziu muitos prefeitos municipais a resistirem e se oporem à nova política territorial e deixou os CMDRs deslocados e fora de lugar em decorrência da transição para a nova institucionalidade territorial.

No caso do Programa Territórios da Cidadania, oficializado em 2007, a institucionalidade territorial está fundamentalmente composta, como nos Territórios Rurais de Identidade, por representantes do Estado e da sociedade civil, com uma composição de participação que se assemelha a deste último. No entanto, como informamos no primeiro tópico deste capítulo, há uma diferença importante. Nos Territórios da Cidadania, a distribuição entre os participantes do Estado e da sociedade civil deve ser, em princípio, paritária, de modo que sua orientação exige uma composição am-

⁹ Note-se que a demanda por esta substituição ganhou ampla legitimidade pública, em função das diferentes avaliações realizadas, por pesquisadores, técnicos e organizações sociais, das limitações da escala municipal para a realização de experiências sustentáveis de desenvolvimento rural. Outra discussão, menos consensual, diz respeito à forma e ao ritmo com que foi feita.

pliada em relação ao que são os Colegiados formados nos territórios rurais de identidade. Ou seja, nos Territórios da Cidadania a recomendação é de que a presença do Estado seja, em princípio, maior do que nos territórios rurais de identidade, e que se expresse por meio da participação mais intensa de representantes das três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Esta orientação é coerente com os objetivos gerais do programa, que pretende a superação da pobreza rural e a conquista da cidadania em territórios selecionados, mediante a mobilização de diferentes ministérios setoriais e agências governamentais no sentido de planejarem suas ações para que as políticas públicas incidentes nesses territórios sejam implementadas de forma articulada e integrada.

Em termos concretos nos Territórios da Cidadania que investigamos, não obstante as dificuldades existentes para a sua execução, a importância e o volume de recursos anunciados pelo programa provocaram uma nova mobilização em torno da política territorial, especialmente pelas prefeituras municipais que passaram a demonstrar maior interesse em participar da institucionalidade territorial. Em contraposição, a exigência de paridade de participação com os membros do Estado assustou inicialmente os representantes da sociedade civil, em função da rejeição anterior e do novo "oportunismo" demonstrado por muitos prefeitos, além do risco de que a institucionalidade territorial pudesse assumir um contorno eminentemente governamental. No entanto, foi possível perceber na pesquisa de campo que, apesar de continuarem a existir, esses temores reduziram-se com o passar do tempo frente a um problema central da dinâmica institucional que é o reconhecimento de que sem a participação, a compreensão e o envolvimento dos atores governamentais a política territorial não tem condições de avançar, de modo que sua presença no colegiado e nas demais instâncias da institucionalidade territorial significa um desafio e um aprendizado indispensáveis para a melhoria da qualidade e da efetividade da política territorial.

O Território da Cidadania da Borborema/PB surgiu como território rural em 2003, participando do Programa Territórios Rurais de Identidade da SDT/MDA. Em 2008, transformou-se em Território da Cidadania. A institucionalidade territorial na Borborema fundou-se inicialmente na existência do Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema, denominação assumida neste território pelo Colegiado Territorial, sua instância mais importante de deliberação acerca da política territorial, em particular graças à aprovação de projetos de desenvolvimento territorial a serem financiados com recursos da SDT/MDA¹⁰.

10 A apresentação de algumas características da atuação de atores sociais da Borborema no período anterior à criação do território, e que consideramos indispensáveis para entender a atual dinâmica territorial, será feita no próximo item que trata do protagonismo social nos três territórios.

Ao longo da evolução do Pronat, o Fórum foi estruturado em um Núcleo de Coordenação, com o objetivo de articular atores e organizações no processo de desenvolvimento territorial, na elaboração e na implementação do PTDRS, um Núcleo Técnico, estruturado em grupos temáticos, que apoia tecnicamente o Fórum e o Núcleo de Coordenação, e uma Plenária Geral, de que participam todos os membros do Fórum e que é seu órgão máximo de decisão. Por fim, existe o cargo de articulador(a) territorial, criado e financiado pela SDT/MDA para fortalecer a articulação territorial e assumido por uma das organizações locais que fazem parte do Fórum. De modo geral, os atores territoriais (nos três territórios estudados) consideram o apoio administrativo, técnico e financeiro dado a esta figura muito insuficiente para dar conta de todas as tarefas envolvidas no processo de articulação territorial¹¹.

No Fórum de Desenvolvimento Territorial da Borborema estão fundamentalmente representadas as esferas sociais do Estado e da sociedade civil, não existindo na representação da sociedade civil organizações ou associações que expressem os interesses dos atores do mercado. Isto ocorre tanto no período em que predominava o Programa Territórios Rurais de Identidade, quanto após a criação do Programa Territórios da Cidadania. Na verdade, os membros do Fórum podem ser agrupados em três grandes grupos: (1) a representação do Estado, por intermédio das prefeituras municipais e de outras agências governamentais (como Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, universidades, Banco do Nordeste etc.); (2) a representação da sociedade civil, na qual se destacam os sindicatos de trabalhadores rurais (principalmente ligados ao Polo Sindical da Borborema); outros movimentos sociais e organizações de agricultores (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA, Fórum dos Assentados, movimentos agroecológicos e de agricultores experimentadores etc.); e organizações não governamentais, como a Assessoria e Serviços em Projetos de Tecnologia Alternativa - AS-PTA, associações etc.; e (3) a representação de espaços públicos municipais de participação, os CMDRs de vários municípios, que como tal não fazem parte nem do Estado, nem da sociedade civil estrito senso. A grande diferença do Fórum nos dois períodos é que no Território da Cidadania a representação do Estado foi ampliada, especialmente por meio de uma "bancada" mais numerosa de prefeitos.

O Território da Cidadania do Noroeste Colonial/RS, como já destacamos, foi criado em 2008 para fazer parte do Programa Territórios da Cidadania. Surgiu, portanto, como um Território da Cidadania sem ter passado pela experiência prévia de território rural de identidade, o que atesta sua breve existência e a pouca experiência dos atores locais com o manejo e as exigências da política territorial. Uma

11 Para mais detalhes sobre a institucionalidade territorial da Borborema, consultar DELGADO e ZIMMERMANN (2008b).

singularidade importante deste território, em relação aos demais territórios existentes no país, é que foi instituído em um contexto no qual já existia, desde o início da década de 1990, uma institucionalidade regional concebida pelo governo estadual, com base na divisão do Estado do Rio Grande do Sul em Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os Coredes.¹² Na região que estamos considerando foi criado originalmente o Corede Noroeste Colonial, incluindo 32 municípios pertencentes a duas sub-regiões com características socioeconômicas distintas, problemas específicos e diversidade de atores sociais, as chamadas "região de Ijuí" e "região Celeiro". Como consequência de antigas reivindicações, em especial dos representantes da região Celeiro, em janeiro de 2008 o Corede original foi desmembrado em dois: o atual Corede Noroeste Colonial (na "região de Ijuí", com 11 municípios) e o novo Corede Celeiro (na "região Celeiro", com 21 municípios).

Apesar disso, a configuração que o Território da Cidadania Noroeste Colonial assumiu (com 34 municípios) ao final do ano de 2008, quando foi escolhido para fazer parte do Programa Territórios da Cidadania do Governo Federal, representou um novo reagrupamento dos dois Coredes "sub-regionais" e certa "volta ao passado" com a retomada da composição do Corede Noroeste Colonial vigente até o início de 2008, acrescida de dois municípios, Cruz Alta e Boa Vista do Cadeado, situados em outro Corede. Dentre as razões aparentes para isso, a mais importante parece ser que este foi o arranjo político considerado indispensável para garantir a criação de um Território da Cidadania na região noroeste colonial - onde não existia previamente um território rural de identidade - viabilizando sua participação no Programa Territórios da Cidadania do Governo Federal.

Dado o número reduzido de Territórios da Cidadania criados no Rio Grande do Sul, a necessidade de formular rapidamente uma proposta politicamente forte para apresentar ao Conselho Estadual do Programa parece ter sido condicionante importante para a configuração assumida pelo Território da Cidadania do Noroeste Colonial. Além disso, provavelmente teria sido impossível obter um Território da Cidadania para a "região de Ijuí" e outro para a "região Celeiro". Ao juntar as duas sub-regiões, a proposta de território perdeu em "identidade social", mas ganhou em poder de barganha político, pois conseguiu, desta forma, incluir vários segmentos do público prioritário do MDA, como agricultores familiares, indígenas, ribeirinhos e pescadores artesanais e assentados de reforma agrária, que se localizam em uma ou outra das regiões (em alguns casos em ambas).

No caso deste território, a institucionalidade criada segue o modelo padrão adotado, que consta de um órgão máximo, o Codeter, assessorado por um Núcleo Técnico.

12 Existe uma razoável literatura sobre a experiência dos Coredes. Chamamos atenção aqui para BANDEIRA (2007) e VEIGA (2006). Remetemos também ao relatório de DELGADO e ZIMMERMANN (2009) sobre o Território da Cidadania do Noroeste Colonial/RS, inclusive para detalhamento das questões referentes a este território tratadas no presente capítulo.

co e por Grupos Setoriais ou Temáticos, com o objetivo de apoiar as reflexões sobre a elaboração e a avaliação de projetos territoriais, especialmente em uma circunstância na qual há excesso de demanda por projetos diante da oferta disponível de recursos para financiá-los. A estrutura institucional é complementada pelo cargo de Articulador Territorial ligado a uma das organizações que fazem parte do Codeter.

Assim como no Território da Borborema, no Território do Noroeste Colonial a composição do Codeter está dividida entre as esferas do Estado e da sociedade civil, que predominam completamente. Na representação do Estado estão presentes agências federais, estatais e municipais (Incra, Emater, bancos públicos, Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, Fundação Nacional do Índio - Funai etc.); associações municipais das regiões Ijuí e Celeiros (Amuplan e Amuceleiro), que congregam prefeitos das duas regiões; universidades e outras organizações ligadas ao setor público. Entre os membros da sociedade civil incluem-se movimentos sociais (sindicais, de sem-terra, dos pequenos produtores da agricultura, de povos indígenas, de mulheres etc.), além de cooperativas e associações de pequenos produtores, entre outros.

Existem ainda, como membros do Codeter, o que chamamos de instituições híbridas, compostas por representantes do Estado e da sociedade civil, e que no Noroeste Colonial são, principalmente, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseas) municipais.

Quando contrastamos a composição do Codeter e do Corede original (de 2003), as principais diferenças estão ligadas ao fato de que no Corede observa-se: 1) a maior importância da participação de instituições de ensino, em especial da Unijuí; 2) a existência de membros nativos no Conselho; 3) a não obrigatoriedade da paridade entre poder público e sociedade civil; e 4) a relevância que as duas associações de municípios da região, a Amuceleiro e a Amuplan, fundamentalmente dominadas pelos prefeitos, têm na composição dos membros do Corede. Note-se, ademais, que, à diferença do que ocorre no Codeter, há também no Corede presença de representantes de deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região e dos partidos políticos com peso regional e uma expressiva participação de instituições híbridas, principalmente de conselhos municipais setoriais, que congregam tanto membros do poder público como da sociedade civil.

A pesquisa de campo realizada no território deixou clara uma cisão, por assim dizer, na avaliação que diferentes atores fazem da atuação e das expectativas em relação ao Corede e ao Codeter. Algumas entrevistas realizadas com representantes do poder público e de instituições privadas (aí incluída, por simplicidade, a Unijuí), embora reafirmem as limitações do Corede original para liderar estratégias regionais e formular projetos estratégicos para a região e ser controlado por interesses ligados principalmente à região de Ijuí, tendem a destacar sua contribuição na busca de um institucionalismo intermediário (aos governos estaduais e municipais) capaz de sobrepor-se aos meros interesses municipais fragmentados. Ademais, segundo

eles, o Corede abriga um público mais amplo de grupos econômicos, sociais e políticos e trata também de modo mais abrangente as temáticas regionais (daí o papel de destaque desempenhado pelas universidades dentro dele). Esses atores conhecem muito pouco o Território da Cidadania recém-criado e destacam que, enquanto o Corede se enquadra nos moldes da democracia representativa, o Codeter faria parte de um processo de democracia participativa, com sua ênfase num público muito específico e na participação de pessoas e de movimentos sociais em detrimento das instituições oficiais.

Por outro lado, apesar das disputas existentes, é igualmente claro que o Território da Cidadania é visto pelos representantes da sociedade civil como uma conquista sua. As principais lideranças do Codeter não fazem parte do Corede, são outras pessoas, representantes de movimentos sociais, de pequenas cooperativas de agricultores familiares e de algumas agências estatais (como a Emater), por meio de técnicos com capacidade de diálogo com os movimentos sociais. Em geral fazem parte de um público com mais contato com as políticas do MDA - assentados, agricultores familiares, indígenas, ribeirinhos - e que não se sentia representado no Corede. Talvez seja possível dizer, mesmo correndo o risco de sermos mal-interpretados por ambos, que houve, por um lado, uma tentativa das organizações mais ativas da sociedade civil de neutralizar a participação de prefeitos e de universidades na construção do Codeter e, por outro, prefeitos e universidades também não se interessaram pela criação do Território da Cidadania, pouco participando nas discussões para a construção da proposta.

Além disso, a relação do Território da Cidadania com os Coredes é muito fraca, as informações obtidas sugerem a existência de uma oposição inicial à sua criação pelo Corede Noroeste Colonial (região de Ijuí) e uma posição mais favorável por parte do Corede Celeiro. Tudo indica que as organizações da sociedade civil que lideraram a criação do território e do Codeter não tiveram interesse em fazer com que o Corede e suas principais lideranças tomassem parte neste processo.

Numa breve síntese da estrutura do Codeter Noroeste Colonial, especialmente quando comparada com a estrutura do Corede preexistente, cabe sublinhar as seguintes características, em particular: 1) a criação de um Território da Cidadania numa região onde não existia previamente território rural de identidade; 2) a rapidez com que a proposta de território teve de ser concebida, de modo que, entre outros aspectos, a criação do Codeter foi acompanhada pela quase simultânea definição e aprovação de projetos territoriais, tendo em vista viabilizar seu financiamento mediante recursos inicialmente disponibilizados pelo programa federal; 3) o envolvimento das organizações da sociedade civil na criação e na implementação do Colegiado; e 4) a composição paritária do Codeter em relação às representações do Estado e da sociedade civil, o que é uma exigência do Programa Territórios da Cidadania do Governo Federal.

Sem desmerecer o experimento representado pelo Corede, suas características são diversas das do Codeter, além de se tratar de uma institucionalidade criada pelo governo estadual, condicionada pela dinâmica política dos governos estaduais, e que não se enquadra rigorosamente na atual abordagem territorial. Os atores do Território Noroeste Colonial têm de lidar com políticas federais - do MDA e do Programa Territórios da Cidadania - sem uma experiência prévia com essas políticas no âmbito territorial. Ademais, como os atores principais que puxam a dinâmica do Codeter não têm uma participação relevante nos Coredes, pouco lhes serviu essa experiência como aprendizagem para uma convivência que, apesar de competitiva e conflitiva, tem de ser capaz de viabilizar comportamentos e decisões que tendam a servir a interesses comuns e não simplesmente a objetivos particulares.

A experiência dos territórios rurais de identidade, iniciada em 2003, tem propiciado, apesar de suas inúmeras dificuldades, uma vivência indispensável para os atores territoriais, obrigando-os a refletir sobre estratégias territoriais, a conviver com as diferenças existentes tanto no interior da sociedade civil quanto na relação com o Estado e a esforçar-se para transformar os Colegiados Territoriais em instituições relevantes para a tomada de decisões estratégicas acerca do futuro do território e não apenas para atender os interesses fragmentados dos diferentes atores que deles fazem parte, como é muito comum.

No caso do Noroeste Colonial, a falta desse aprendizado prévio acirrou os conflitos e as desconfianças já existentes entre os movimentos da sociedade civil e estimulou cada um a buscar atender seus interesses específicos e a dar continuidade ao trabalho que já vinha realizando anteriormente, a fazer alianças com esses objetivos, sem grande preocupação com a formulação de projetos estratégicos e de caráter efetivamente territorial. Na ausência desse aprendizado, a característica de programa governamental mais tradicional, de "cima para baixo", que o Programa Territórios da Cidadania ainda não conseguiu superar, aguçou uma "caça" por recursos governamentais a serem apropriados pelas diferentes organizações e movimentos, cada uma tentando garantir seu quinhão empregando seu poder de barganha político para tal.

O Território da Cidadania do Baixo Amazonas/PA está situado na região do Baixo Amazonas/PA que tem tradição como unidade político-administrativa de planejamento e de intervenção dos governos estadual e federal, em diferentes contextos políticos. Mais recentemente foi escolhida como território rural de identidade no programa de mesmo nome da SDT/MDA e posteriormente foi transformada em Território da Cidadania.

No Baixo Amazonas (BAM) a mobilização social é antiga. Foi iniciada nos anos 1970 por meio da organização sindical associada à Fetag (Federação dos Trabalhadores

dores da Agricultura) do Pará, com apoio dos movimentos eclesiais de base. Nos anos 1980 ganhou fôlego com a criação de projetos para a região que visavam a fortalecer a agricultura familiar local. Na época foram discutidos temas como agro-ecologia, sistemas agroflorestais, processamento e comercialização direta de alimentos, sendo que grande parte dessas discussões foi desenvolvida com apoio de organizações não governamentais que atuavam no entorno, muitas delas de natureza ambientalista. O novo contexto dos anos 1990, em que passaram a coexistir antagonicamente um projeto neoliberal para a economia e a sociedade brasileira e um projeto democratizante voltado ao alargamento do conceito de público e à democratização dos espaços públicos, obrigou governo e sociedade civil a debaterem prioridades para a região, o que contribuiu para que os movimentos sociais existentes se fortalecessem e novos movimentos e organizações fossem criados.

De maneira sintética e usando as observações contidas no relatório do Projeto Diálogos (CIRAD/IPAM, 2009: 12-14), é indispensável destacar que uma das características distintivas da região do Baixo Amazonas/PA é a coexistência (conflituosa) de diferentes projetos de desenvolvimento, que são defendidos por atores econômicos, sociais e políticos distintos e que representam os grupos formados por: a) empresas mineradoras, madeireiros e grandes produtores de grãos (os sojeiros); b) ribeirinhos, pescadores e outras comunidades tradicionais e suas organizações, como indígenas e quilombolas; c) pequenos produtores rurais e agricultores familiares; e d) setores ambientalistas e conservacionistas.

Um dos projetos de desenvolvimento é o das empresas de mineração, de madeireiros e de sojeiros que objetivam explorar os recursos naturais para exportação direta ou por beneficiamento industrial. Sua relação principal é com as empresas internacionais e nacionais do agronegócio, com as agências governamentais e com os políticos regionais e nacionais. Defendem uma concepção de desenvolvimento que privilegia a criação de infraestrutura, principalmente de redes de comunicação (estradas, ferrovias) e portos. De forma simplificada, o desenvolvimento ocorre, segundo eles, graças a uma sequência de encadeamentos que se inicia com a apropriação privada das terras e sua exploração comercial, e que gera uma correspondente necessidade de um leque amplo e variado de serviços, cuja oferta, por sua vez, gera empregos, principalmente nas cidades.

Outro projeto é o das comunidades ribeirinhas, dos indígenas, quilombolas e dos pescadores da várzea, cuja relação com os recursos naturais é muito particular, na medida em que seu modo de vida depende categoricamente desta relação, o que torna a preservação do meio ambiente uma variável crucial em sua equação de reprodução social. Em contextos em que os processos de modernização são intensos, como os que a região do BAM/PA está vivenciando, os projetos destes grupos de garantir a sustentabilidade de seus sistemas de produção e de preser-

var seus modos de vida tradicionais, mesmo que reelaborados pelas novas gerações, confrontam-se com as necessidades criadas pelo acesso à modernização, tanto em termos de serviços, como de aumento de renda monetária, o que tende a pressionar o uso dos recursos naturais.

Outro projeto de desenvolvimento é o dos agricultores familiares que procuram, premidos pela inserção nos mercados, pela necessidade de redução de custos monetários e pela grilagem de terras, uma forma de associar a produção agrícola e pecuária ao uso sustentável dos recursos que, simultaneamente, permita sua reprodução social ao longo do tempo e proporcione melhorias nas condições de vida de suas famílias. Também no caso deste projeto, a relação com o agronegócio e com o Estado é definidora de sua possibilidade de constituir-se como proposta viável e alternativa ao modelo de modernização predominante defendido pelo agronegócio e amparado pelas principais agências governamentais.

O quarto projeto de desenvolvimento é o dos setores ambientalistas e conservacionistas que propõem ações voltadas para a conservação e o manejo sustentável dos recursos naturais, do ambiente e das paisagens e para a preservação dos povos e das culturas tradicionais locais. De acordo com este projeto, se o processo de conservação e de preservação de recursos, de tradições e de modos de vida for razoavelmente bem-sucedido, abrem-se condições naturais favoráveis ao desenvolvimento do ecoturismo e do turismo rural, como atividades geradoras de emprego e renda para as populações e mesmo para os empreendimentos comerciais locais.

Como é fácil perceber, os quatro projetos comportam conflitos mais ou menos intensos entre os atores do território, pois as propostas que defendem afetam desigualmente as condições do meio ambiente e os grupos sociais existentes, tanto em termos de quem arca com os custos, como de quem se apropria dos benefícios de sua implementação.

Além disso, os projetos também estão associados a uma dimensão de futuro para a região do BAM/PA e mesmo para toda a região amazônica. A disputa pela implementação dos diferentes projetos é intensa, embora nenhum deles possa ser ainda considerado "vencedor" e portador do futuro da região. Entretanto, é indiscutível a ocorrência de alguns processos - como construção de grandes obras de infraestrutura, expansão da pecuarização e da lavoura de exportação etc. - que podem restringir ou comprometer as possibilidades futuras de alguns desses projetos, principalmente em relação à conservação e/ou exploração da Floresta Amazônica. Note-se, em contraposição, que são perceptíveis as possibilidades de convergência entre os três últimos projetos, de modo que é provável que possam ser construídas alianças políticas entre seus principais protagonistas em torno de um projeto comum, mais robusto politicamente e com maior capacidade de disputa em relação às proposições provenientes das empresas nacionais e internacionais de mineração e do agronegócio, dos pecuaristas e dos sojeiros.

A institucionalidade criada para o Território do Baixo Amazonas/PA não é distinta da dos dois outros territórios que estamos tratando. O órgão máximo desta institucionalidade é o Codeter, concebido como uma instituição de articulação, cooperação e deliberação, por parte dos diferentes atores que o compõem, de ações territoriais que garantam o desenvolvimento sustentável do Baixo Amazonas/PA. É composto de uma Plenária, de um Núcleo Diretivo e de um Núcleo Técnico, além da função de Articulação Territorial.¹³

Como acontece nos outros dois territórios, os membros do Codeter são oriundos do Estado e da sociedade civil. Nesta última sobressai a atuação da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Pará (Fetagri), dos sindicatos de trabalhadores rurais a ela ligados, do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Sintraf) de Santarém vinculado à Fetrar (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar) Brasil, do Ceft-BAM (Centro de Estudos, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas/PA), onde está localizada a função de articulação territorial, e do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), além de outros movimentos sociais (pescadores, quilombolas, indígenas e mulheres), associações e cooperativas e ONGs. Entre os membros do Estado destacam-se a Unidade Regional do BAM da Secretaria de Agricultura do Governo Estadual (Sagri) e a Emater, além de outras agências e bancos do governo federal (Embrapa, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente - Ibama, Inbra, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco da Amazônia etc.), universidades, prefeituras, câmaras e secretarias de agricultura municipais. Embora tenham acento no Colegiado, nem todas as prefeituras participam ativamente dele. Repete-se aqui a tendência de resistência à participação na institucionalidade territorial por parte da maioria dos prefeitos, como ocorre, aliás, nos outros territórios investigados.

Aparentemente, o Codeter do BAM/PA possui uma especificidade em relação aos demais pelo fato de que entre seus membros existe uma organização representativa do setor empresarial regional que é o Sindicato Rural de Santarém (Sirsan), organização dos grandes produtores rurais e criadores de gado do município. Sua presença efetiva tem sido praticamente nula até agora, mas, segundo o articulador territorial, há indícios do interesse em fazer parte do Codeter oriundos não apenas da associação comercial e de organizações coletivas de pecuaristas, mas também de empresas privadas, como mineradoras (de bauxita, por exemplo) e a própria Cargill, que possui um terminal no porto de Santarém. Esta é uma situação bastante controversa, mas, se for concretizada, o Codeter/BAM vai passar a contar com membros não apenas representantes do governo e da sociedade civil, como é a prática nos territórios existentes no país, mas também do mercado, o que pode significar uma experiência única no campo dos Territórios da Cidadania no país. Caso se concretize, este será um notável desafio para o Colegiado, que refletirá, também, um aparente reconhe-

13 Para mais detalhes sobre estes e outros aspectos relativos ao Território da Cidadania do BAM PA, sugerimos a leitura do relatório de DELGADO e ZIMMERMANN (2010).

cimento da importância do Programa Territórios da Cidadania pelo setor privado regional, bem como a disposição de, pelo menos, segmentos da sociedade civil local de "sentar" com representantes do setor privado no Codeter, numa tentativa de legitimar e fortalecer este, buscando relativizar a prática generalizada das grandes empresas e associações do setor empresarial de "falar direta e exclusivamente com o governo e com os políticos".

3.3.2 Atores e protagonismo social nos territórios investigados

Quando consideramos a dinâmica territorial da perspectiva da participação dos atores e do protagonismo social, as experiências dos três territórios investigados mostram trajetórias muito diversas, cuja comparação é bastante interessante e rica tanto do ponto de vista metodológico, quanto da complexidade histórica, política, econômica, social e cultural da realidade dos territórios criados no Brasil graças a programas do Governo Federal.¹⁴

No caso do Território da Cidadania da Borborema/PB, as particularidades da dinâmica e do protagonismo social territorial estão profundamente relacionadas com as experiências sociais e institucionais ocorridas na região da Borborema, a partir da década de 1990, por três razões principais.

Primeiro, porque a renovação do sindicalismo dos trabalhadores rurais, que começou a se consolidar na região por volta do início dos anos 1990, a partir dos municípios de Lagoa Seca, Remígio e Solânea, e que levou à criação do Polo Sindical da Borborema em 1998, consolidou progressivamente a perspectiva política de atuar coletivamente, em rede, numa escala regional - superando o isolamento representado pela ação restrita ao âmbito municipal - articulando sindicatos de diversos municípios das regiões da Borborema e do Cariri, com diferentes ambientes agroecológicos. Essa estratégia de atuar coletivamente, em rede, numa escala regional representou acúmulo de aprendizado e de experiência para o movimento sindical e para as representações dos agricultores familiares participantes do Polo Sindical que os colocou numa posição diferenciada para participar e influenciar na dinâmica institucional, uma vez deslanchada a política territorial da SDT.

Segundo, porque a experiência do agreste paraibano representou a oportunidade de articulação do movimento sindical com organizações não governamentais,

14 Lembramos que no Capítulo 1 o protagonismo social territorial é definido como "o processo pelo qual determinados atores sociais existentes no território agem coletivamente como portadores da abordagem territorial e como impulsionadores principais da implementação tanto da institucionalidade como do desenvolvimento territorial".

especialmente a AS-PTA, voltadas para a construção de propostas metodológicas, de formação e de intervenção na realidade local tendo em vista a busca de modelos alternativos de desenvolvimento rural, baseados no reconhecimento da força e da diversidade produtiva e cultural da agricultura familiar, na valorização do conhecimento e da capacidade de inovação desses agricultores, e na sustentabilidade ambiental, econômica, cultural e social da atividade agrícola e do desenvolvimento rural.

Essa articulação/partneria iniciou em 1993 nos municípios de Lagoa Seca, Remígio e Solânea e foi progressivamente amadurecendo o intento de ampliar a escala dos processos sociais e das redes de inovação para toda a região do agreste da Paraíba. Para tanto, mostrou-se indispensável a existência de um ator regional com capacidade para coordenar política e metodologicamente o processo de ampliação, garantindo, ao mesmo tempo, que fosse assumido como um projeto dos agricultores familiares regionais. Esse ator passou a ser o Polo Sindical da Borborema e seu objetivo é a construção de um projeto comum de desenvolvimento local baseado na agroecologia.

A realização do I Seminário da Agricultura Familiar do Compartimento da Borborema, em 2001, lançou as bases desse projeto, que passou a ser conhecido também como projeto de transição agroecológica ou de agricultura familiar agroecológica. O ponto que merece destaque adicional neste contexto é que a capacidade de manter, amadurecer e consolidar essa articulação entre movimento sindical e organizações não governamentais do tipo da AS-PTA, demonstrada pela experiência do agreste paraibano, além de permitir a construção de uma identidade agroecológica comum entre importantes segmentos da agricultura familiar, tornou o Polo Sindical da Borborema portador privilegiado de um projeto de desenvolvimento rural local sustentável bastante legitimado em diversos segmentos da sociedade e da economia locais, o que reforçou a sua importância estratégica na institucionalidade e na dinâmica econômica e social do novo Território da Borborema.

Terceiro, porque a determinação do movimento sindical de atuar regionalmente e de formular e implementar um projeto concreto de desenvolvimento rural alternativo e sustentável para a região da Borborema e do Cariri esteve desde o início inseparavelmente associada à decisão de influenciar de modo mais permanente as políticas públicas, existentes ou a serem criadas, para a agricultura familiar do semiárido paraibano, ou seja, de não abrir mão do reconhecimento da importância decisiva da parceria com o Estado, e de que essa parceria deveria se efetivar mediante o desenho e a execução de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar regional.

Na concepção do movimento sindical não bastava atuar regionalmente, nem era suficiente esboçar um projeto de desenvolvimento rural sustentável para o se-

miárido estadual. Era fundamental, além disso, articular-se com as políticas públicas existentes e influenciar e participar na formulação e na execução de novas políticas públicas, sem o que seria impossível amadurecer e legitimar a proposta política do Polo Sindical e avançar com experiências concretas e abrangentes de projetos estratégicos que viabilizassem a implementação progressiva do projeto de transição agroecológica. Uma ideia central era: "não se pode abrir mão da presença do Estado".

Em nossa avaliação, os três elementos acima assinalados dão uma qualidade diferenciada aos movimentos sociais da região e atribuem-lhes capacidade de iniciativa e de protagonismo indispensável para a implementação da abordagem territorial, tanto do ponto de vista da democratização da governança territorial, quanto da formulação de projetos estratégicos de desenvolvimento rural sustentável.

Como consequência, no Território da Cidadania da Borborema o protagonismo social territorial foi conduzido por organizações da sociedade civil, especialmente pelo movimento sindical, associado à proposta ou projeto de transição agroecológica ou de agricultura familiar agroecológica, entendido como referência norteadora das ações e concepções relativas ao desenvolvimento rural no território, inclusive, e muito significativamente, para orientar o Codeter na escolha dos projetos territoriais a serem financiados com recursos da SDT/MDA e considerados como projetos estratégicos para o desenvolvimento rural.

Por outro lado, no caso da Borborema, a abordagem territorial tem enfrentado oposição nos governos municipais e estadual, dificultando sobremaneira a concretização dos projetos estratégicos aprovados pelo Codeter, dada a inexistência de um marco jurídico para o território. Esta situação impõe desafios para o desenvolvimento territorial que dificilmente serão enfrentados sem a participação mais ativa do Governo Federal e do MDA. Nesta perspectiva, é interessante considerar o Programa Territórios da Cidadania de outra ótica: como este pode contribuir para fortalecer o protagonismo social territorial, corrigir os equívocos e omissões resultantes deste processo, especialmente relacionados com os atores estatais, e enfrentar os obstáculos concretos existentes para a consolidação da abordagem e da institucionalidade territoriais? Poder responder de alguma forma a essas questões, ou a parte delas, pressupõe a necessidade urgente de avançar no enraizamento do programa nos atores e na institucionalidade territoriais.

O Território da Cidadania Noroeste Colonial/RS foi criado, como vimos, em uma região onde preexistia uma institucionalidade de governança regional ligada ao governo estadual que é a dos Coredes. Na verdade, a criação do território foi uma iniciativa de organizações da sociedade civil que se sentiam marginalizadas pelo Corede e que juntaram forças para tentar participar do Programa Territórios da Cidadania no Rio Grande do Sul. De modo a conseguir sua incorporação foi necessário atender aos requisitos do programa, entre os quais está a presença significativa do público prioritário

atendido pelas políticas do MDA (agricultores familiares, indígenas, ribeirinhos, quilombolas etc.). Para tanto, o Território da Cidadania Noroeste Colonial praticamente recriou o antigo Corede Noroeste Colonial (acrescido do município de Cruz Alta), que havia sido desmembrado posteriormente (em Corede Noroeste Colonial e Corede Celeiro) porque não conseguia dar conta das importantes diferenças socioeconômicas que existem entre as duas sub-regiões norte (Celeiro) e sul (Noroeste Colonial) artificialmente incluídas no Corede Noroeste Colonial original e no novo Território da Cidadania.

Com este problema de origem, que unificou dois territórios com características socioeconômicas diversas e com presença diferenciada de atores sociais, e sem qualquer experiência prévia de aprendizado da abordagem territorial - ao contrário de outros Territórios da Cidadania que foram previamente territórios rurais de identidade -nossa pesquisa verificou o que podemos chamar de ausência de protagonismo social no território, pela inexistência de atores que liderem hegemonicamente a implantação da institucionalidade territorial e que estejam aptos a construir uma proposta de desenvolvimento rural para a região, capaz de atrair a composição de uma base social e política significativa de apoio a esta proposta.

O que observamos foi uma enorme fragmentação das organizações da sociedade civil local, com visões e propostas muito diversas sobre o diagnóstico, os problemas e as soluções para o território (ou para os dois territórios diferentes que existem na região), e com enorme desconfiança umas das outras. Algo muito distante do que podemos chamar de uma coalizão de atores com capacidade de liderar a implementação da institucionalidade e da política territoriais. Como consequência, apesar da dedicação e da boa vontade de muitas pessoas envolvidas no processo, a ação coletiva das organizações e movimentos sociais assemelha-se muito ao modelo de "caça às rendas" (*rent seeking*), no qual cada uma das sub-regiões e cada uma das organizações ou movimentos tenta garantir a sua parte nos recursos financeiros à disposição do Codeter, na justificativa de que o projeto que apresenta é "estratégico" porque reflete o seu diagnóstico sobre a realidade territorial, que é o único "correto". O resultado é o acirramento dos conflitos e divergências existentes entre essas organizações, enfraquecendo a possibilidade de construção tanto da legitimidade política do novo arranjo institucional do território como de uma estratégia conjunta que viabilize enfrentar, a partir dos diferentes recursos disponibilizados pelo programa, os desafios do combate à pobreza e às desigualdades regionais e da melhoria das condições econômicas e sociais dos agricultores familiares e das populações tradicionais aí residentes.

Esta situação de inexistência de protagonismo social no território agrava-se ainda mais porque o governo estadual existente em 2009 era hostil à abordagem territorial, e os governos municipais, de modo geral, ou são contrários ou indiferentes ou cautelosos em relação à questão territorial, especialmente em um ambiente de fragmentação e de conflito entre as organizações e movimentos da sociedade civil. Além de que os prefeitos locais expressam uma sensação de perplexidade e de fragilidade frente à "de-

cadência"ambiental e econômica do meio rural, especialmente na região Celeiro. Neste contexto, é preciso reavaliar a atuação do Governo Federal e do MDA, que não pode fugir à necessidade de formular uma política proativa frente a esta questão crucial da construção de protagonismo social nos territórios, discutindo e definindo que papel pode e deve ocupar neste processo. A mesma observação se aplica, e talvez com ainda maior veemência, ao Programa Territórios da Cidadania.

No Território da Cidadania do Baixo Amazonas/PA foi possível verificar que os movimentos sociais, em especial o movimento sindical, tiveram historicamente um papel muito importante na difusão da ideia de território. Da mesma forma que na Borborema, também aqui o movimento sindical "não deu as costas para o Estado", pelo menos a partir de certo momento, em seu reconhecimento da relevância das agências estatais e das políticas públicas, como atesta, por exemplo, a reconhecida importância que teve a Fetagri para impedir a extinção da Emater/PA no auge dos tempos neoliberais.

Com a eleição de uma governadora do Partido dos Trabalhadores (PT), muitos militantes de movimentos e organizações sociais foram chamados a participar do governo estadual. Este foi o caso da unidade regional da Sagri. A observação do Codeter e as entrevistas com diferentes atores sociais locais deixaram claro que a unidade regional da Sagri é o ator que lidera o protagonismo social no território do BAM/PA. Este protagonismo é possível porque a Sagri assumiu a abordagem territorial como um instrumento fundamental de sua ação política e ganhou legitimidade frente ao Codeter e aos atores que o compõem, pois (1) desempenha um papel central para a garantia de viabilização dos projetos territoriais, por sua condição de ente federativo, que lhe permite contornar o obstáculo da ausência de um marco jurídico territorial e (2) é portadora de uma proposta de desenvolvimento rural para o território, voltada para os agricultores familiares e para as populações tradicionais, baseada na abordagem dos arranjos produtivos locais (APLs), que se transformou na linguagem comum usada por todos os atores sociais (governamentais e da sociedade civil) do Codeter e que tem viabilizado a comunicação, o diálogo e a articulação desses diferentes atores em torno da proposta de desenvolvimento rural baseada nos APLs. Ademais, essa proposta tem sido progressivamente empregada para orientar, pelo menos em parte, a escolha de projetos (estratégicos) pelo Codeter, a partir dos recursos federais disponíveis.

Como nos outros dois territórios analisados, também no caso do BAM/PA o poder público municipal não é muito simpático à política territorial, embora o envolvimento dos prefeitos tenha, de modo geral, aumentado nos territórios com a criação do Programa Territórios da Cidadania. No entanto, também neste aspecto o protagonismo da Sagri tem se manifestado pela tentativa de formulação de uma estratégia - que já está sendo experimentada - segundo a qual os municípios são incorporados à política territorial não apenas pela participação das prefeituras, mas também pela reativação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, que passam a ser peças-chave e interconectadas da institucionalidade territorial, não simplesmente

porque seus representantes têm assento no Codeter, mas porque os projetos municipais para serem enviados ao Codeter devem ser aprovados primeiro pelos conselhos municipais¹⁵.

Um desafio adicional que o protagonismo social territorial vai ter de enfrentar no caso do Território da Cidadania do BAMPA é o de como fazer frente à existência, mencionada anteriormente, de outros projetos de desenvolvimento para a região ligados às grandes empresas multinacionais e do agronegócio, que se chocam frontalmente com a proposta de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar e nas populações tradicionais (ancorada na abordagem dos APLs), e de como posicionar-se diante de outras medidas de política do Governo Federal como, por exemplo, a construção de grandes obras de infraestrutura (barragens hidrelétricas) que vão impactar significativamente o meio ambiente e a socioeconomia da região do BAM e afetar as possibilidades e os rumos da proposta do Codeter. Em nossas entrevistas ouvimos muito pouco acerca dessas iniciativas por parte dos atores do Codeter, o que é preocupante se significar o seu desconhecimento e refletir certo isolamento do Colegiado em relação a movimentos econômicos e políticos mais amplos.

Considerações Finais

A política de desenvolvimento territorial no meio rural representou um avanço considerável, isto é, uma *inovação institucional*, ao implementar um formato institucional mais adequado à ampliação da capacidade de participação social dos atores no processo de diálogo, negociação, desenho e planejamento de políticas públicas, incrementando aquilo que poderíamos denominar como um dos atributos da capacidade governativa e da gestão social dos processos de desenvolvimento. É certo que esse acúmulo apresentou-se de forma completamente desigual nas diversas experiências existentes, tanto no que tange ao seu grau de cobertura (a capacidade de inclusão dos mais diferentes atores locais), como no que se refere ao seu grau organizacional (a forma pela qual se deu a constituição efetiva dos espaços e procedimentos usados nas diferentes etapas do ciclo da gestão social) e ao seu grau de efetividade social (a representatividade e o alcance dos resultados alcançados com as ações operadas pela política - tanto em relação aos instrumentos adotados como em relação à forma como estes foram empregados).

Pareceu-nos que a diversidade das situações e das soluções encontradas em cada caso, malgrado a existência de procedimentos normativos padronizados, revelou-se

15 Apesar de sua engenhosidade como proposta para integrar mais organicamente os municípios à política territorial, esta estratégia tem o risco de fazer os projetos que chegam ao Codeter ainda mais "municipalizados" do que o usual, o que vai tornar um pouco mais complexa a ação do Codeter no sentido de viabilizar mecanismos que incentivem a "territorialização" destes projetos.

instrumento rico de canalização da energia social acumulada, construída e/ou reconvertida, em prol de projetos que, de uma forma ou de outra, obtiveram algum *estatuto territorial*, buscando ultrapassar os limites dos interesses circunscritos a grupos específicos e/ou a determinados municípios. Essa autonomia relativa dos atores presentes no território permitiu a emergência de proposições as mais diversas, moldando e readaptando a normatividade excessiva das ferramentas administrativas desenhadas para o programa.

A criação dos territórios colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente não "se falavam". Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os distintos atores que constituem o território fossem mais bem-explicitados e "trabalhados", estimulando-os a implementarem ações conjuntas, em diálogo ou não com o Estado, orientadas para o desenvolvimento. Essa experiência permitiu, em diferentes circunstâncias, construir e legitimar nova institucionalidade operacional que intenta viabilizar a discussão, comparação e seleção de projetos concretos e coletivos de desenvolvimento local, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunistas de algumas prefeituras.

Contudo, são diversos os desafios que a política de desenvolvimento territorial enfrenta no Brasil. Ainda que algumas experiências do Pronat tenham sido bem-sucedidas, e outras do Programa Territórios da Cidadania estejam em curso, são numerosos os casos em que os resultados têm sido modestos e reduzidos: em vários territórios os fóruns ou Colegiados não se fazem representativos de todos os segmentos sociais da agricultura familiar local ou, ainda, os Colegiados, em lugar de representarem espaços propícios à participação ampliada, figuram muito mais como estruturas impostas por determinadas políticas públicas para que os atores locais acessem recursos federais. Dessa forma, esses espaços não raro acabam excluindo de sua dinâmica os segmentos menos articulados e mais carentes, reproduzindo a mesma estrutura preeexistente de poder local e privilegiando alguns segmentos em detrimento de outros. Ainda são recorrentes os casos em que a abordagem de "desenvolvimento" sugerida limita-se, em sua maioria, a projetos setoriais e produtivos, excluindo de sua formulação a articulação da agricultura familiar com outros importantes segmentos sociais.

Há, contudo, uma clara necessidade de melhorar a forma como o Estado atua nas instâncias territoriais, fortalecendo o processo de 'profissionalização' da atividade de gerenciamento territorial, corroborando para uma burocracia mais robusta nessas instâncias. É preciso não confundir aumento de participação e controle social dos atores com desresponsabilização das funções que deveriam ser típicas de Estado (em particular, mobilizar os atores mais frágeis, dotar a escala territorial de infraestrutura e recursos necessários para seu funcionamento, dispor de funcionários com disponibilidade de tempo para o encaminhamento e execução das ações e dos projetos territoriais etc.). Isso fica evidente, por exemplo, no papel estratégico delegado aos articuladores territoriais. Por outro lado,

um aumento da burocracia qualificada não exclui - e não deveria excluir - a efetiva participação dos atores no processo de tomada de decisão das ações territoriais.

Em quase todos os territórios existentes, a institucionalidade territorial não contempla a presença de atores representativos da esfera social do mercado. Em cada caso aparecem razões particulares para explicar essa situação, mas, de modo geral, os atores da sociedade civil têm dificuldade em aceitar a participação dos representantes do mercado, os quais, por sua vez, também não demonstram interesse em participar. Esta situação configura um enorme e importante desafio para a política territorial, o qual não se enfrenta simplesmente reafirmando a obviedade abstrata de que os atores do mercado têm de estar presentes nestas institucionalidades, sem examinar as situações concretas de cada território, sua história, a força política e os projetos de desenvolvimento de que são portadores seus diferentes atores sociais e as possibilidades de cooperação entre eles. Partimos da ideia, esboçada no Capítulo 1, de que a sustentabilidade do desenvolvimento territorial depende de uma adequada combinação das esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado na institucionalidade e na dinâmica territoriais. Mas, seguindo OFFE (2001), também acreditamos que as combinações possíveis de serem obtidas em cada caso concreto dependem de deliberações democráticas construídas processualmente, que são, como tais, questões de política e, portanto, passíveis de controvérsia e de contestação.

A instância primordial de articulação das políticas e do exercício da gestão social é o Colegiado. Porém, como fortalecer o Codeter? Primeiramente, pelo reconhecimento, por parte do governo, destas arenas como espaços de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas. Segundo, garantindo o permanente funcionamento e capacitação dessas estruturas, o que confere maior legitimidade/qualidade aos Codeters e às ações dos seus membros. Terceiro, estimulando a base social local a atuar nesses espaços. Na medida em que são arenas (razoavelmente) abertas, não se constituem num *lócus* de disputa dos diferentes segmentos e de projetos estratégicos que estão acostumados a operar em circuitos mais restritos e controlados. O desafio é tomar esses fóruns visíveis e legítimos diante dos projetos e ações que perpassam as esferas locais e regionais (DELGADO et al, 2008). E quarto, criando condições para que seus membros fortaleçam sua capacidade propositiva e de interação frente aos atores do mercado, reconhecendo que o território é também um mercado e que há implicações inevitáveis que derivam dessa constatação.

Neste capítulo destacamos ainda a importância e as características particulares que assume o protagonismo social nos territórios, dependendo da história, da identidade social, das especificidades dos atores existentes nestes, entre outros elementos empíricos relevantes para cada caso considerado. Não obstante, em nossa análise observamos que para a existência de protagonismo social é indispensável: (1) a presença de atores com capacidade (com 'habilidade social', díriam Fligstein/Abramovay) de construção de coalizões ou de hegemonia que, embora defendendo interesses próprios, consigam

a cooperação (ou a aliança) de outros atores, de modo a liderar a difusão coletiva da abordagem territorial e a implantação de sua institucionalidade; e (2) que esses atores sejam portadores de "ideias" e de propostas de desenvolvimento rural para o território que possam tanto "unificar", por assim dizer, a linguagem comum dos atores territoriais, facilitando a capacidade de comunicação e de cooperação entre eles, como orientar, progressivamente, a formulação e a aprovação de projetos estratégicos coerentes com essas propostas de desenvolvimento. Como não há garantia de que um território possua atores com capacidade de viabilizar os requisitos necessários ao protagonismo social, esta é uma dimensão à qual os programas governamentais, em especial o Territórios da Cidadania, deveriam dedicar mais atenção, o que requer maior interação do programa com os atores e a institucionalidade territoriais.

Em suma, uma experiência com o calibre da política territorial existente no contexto brasileiro recente apresenta janelas de oportunidade para inovações institucionais e mecanismos de governança e gestão participativa que não devem ser desprezadas. O acúmulo observado até o momento confere à escala supramunicipal um espaço importante no desenho e implementação de políticas que, se por um lado não eliminam as iniciativas municipais, por outro revelam a capacidade que determinados projetos possuem em atingir uma esfera mais ampla, garantindo sua continuidade à medida que legitima suas ações no lastro de atores sociais envolvidos, dispondo de certa autonomia em relação aos humores da política local.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. (2007). Para uma teoria dos estudos territoriais. In: Ortega, A.C.; Almeida Fo., N. (orgs.). *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea.
- ARAÚJO, T.B. (2007). *Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais*. Apresentação no II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Salvador.
- AVRITZER, L. (2002) *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 202 p.
- BANDEIRA, P. S. (2007). Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. Acesso em <http://www.cidts.ufsc.br/articles/ArtigoBandeira.pdf>

BONNAL, P.; PIRAUT, M. (2007). *Dinâmicas territoriais, projetos coletivos e multifuncionalidade da agricultura familiar na região do Entorno de Campina Grande (Paraíba)*. Rio de Janeiro. (Relatório 3.4 - Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil).

BRANDÃO, C. (2007). Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: Ortega, A.C.; Almeida Fo., N. (orgs.). *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea.

BRASIL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. (2004). *Resolução no. 48 de 16 de setembro de 2004*. Diário Oficial da União, 23/09/2004.

BRASIL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. (2005). *Resolução no. 52 de 16 de fevereiro de 2005*. Diário Oficial da União, 17/02/2005.

BRASIL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. (2005a). *Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: MDA/CONDRAF. (Série Documento do CONDRAF, 1).

BRASIL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. (2007). *Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA.

BRASIL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. (2006b). *Referências para a gestão social dos territórios rurais - Guia para a organização social*. Brasília: SDT. (Documentos de Apoio, 3).

BRASIL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. (2006c). *Referências para a gestão social dos territórios rurais - Guia para o controle social*. Brasília: SDT. (Documentos de Apoio, 4).

BRASIL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. (2005a). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento*. Brasília: SDT/MDA. (Documentos de Apoio 2).

BRASIL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. (2005b). *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Brasília: SDT/MDA. (Documentos Institucionais 3).

BRASIL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. (2005c). *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: SDT/MDA. (Documentos Institucionais 2).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. (2005d) *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília: SDT/MDA. (Documentos Institucionais 1).

CIRAD/IPAM (2009). Espaços e instrumentos de desenvolvimento territorial no Território Baixo Amazonas - PA. Relatório de missão - 8 a 21 de fevereiro (Documento Interno).

COUTO, V.; ROCHA, A. S. (2006). Reveses à questão territorial na região de Irecê, Bahia. XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Anais... Fortaleza, 23 a 27 de Julho de 2006.

DAGNINO, E. (2002). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: E. Dagnino (orga.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301.

DAGNINO, E., OLVERA, A.J. e PANFICHI, A. (orgs.) (2006). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo e Campinas: Paz e Terra e UNICAMP, 501 p.

DELGADO, N., BONNAL, P., LEITE, S., KATO, K. (2008). *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais*. OPPA/CPDA/UFRRJ-HICA/Fórum DRS. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. (Relatório de Pesquisa).

DELGADO, N.G. e ZIMMERMANN, S. (2008a). *Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades. Relatório 1: Os Programas Territórios da Cidadania e Territórios Rurais de Identidade. Reflexões Metodológicas sobre Institucionalidades Territoriais e Gestão de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ-HICA, mimeo, novembro, 20 p.

DELGADO, N.G. e ZIMMERMANN, S. (2008b). *Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades. Relatório 2: Território da Cidadania da Borborema PB*. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ-HICA, mimeo, dezembro, 38 p.

DELGADO, N. G. e ZIMMERMANN, S. (2009). *Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades. Relatório 3: Território da Cidadania Nordeste Colonial RS*. Rio de Janeiro: IICA-OPPA/CPDA/UFRRJ, mimeo, setembro, 45 p.

DELGADO, N.G. e ZIMMERMANN, S. (2010). *Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades. Relatório 4: Território da Cidadania do Baixo Amazonas PA*. Rio de Janeiro: IICA-OPPA/CPDA/UFRRJ, mimeo, julho, 53 p.

ECHEVERRI, R. (2009). *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA.

FAVARETO, A. (2008). *Três instantâneos sobre a gestão social do desenvolvimento territorial nos anos 2000 - notas para um balanço*. Trabalho apresentado no III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, Fortaleza.

FLEXOR, G., LEITE, S. (2007). Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: Fátima, E.N. et al. (orgs.) *Mundo rural IV: configuração rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad.

FREY, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, n. 21, jun.

HIRSCHMAN, A.O. (1984). *Getting ahead collectively*. Nova Iorque: IAF, 1984.

LEITE, S.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. (2009). *Gestão social dos territórios*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ-OPPA-IICA. (Relatório Final).

OFFE, C. (2001). A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: L.C. Bresser Pereira, J. Wilheim e L. Sola (orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo e Brasília: Ed. UNESP e ENAP, p.119-145.

SACHS, I. (2009). *Conferência Magna. III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial*. Fortaleza, IICA-Fórum DRS/BNB. (mimeo).

SANTOS, M.H.C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados*, v. 40, n. 3.

SENRA, K.V. (2007). *Desenvolvimento e território. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial - DET. O Caso do Brasil*. Santiago, Chile: CEPAL-ILPES/GTZ, Versão Preliminar.

VEIGA, J. E. da (2006). Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural. *Cadernos do CEAM*, ano V - nº 23, janeiro, p. 221-278.

CAPÍTULO 4

SISTEMAS TERRITORIAIS DE FINANCIAMENTO: CONCEPÇÃO DE PROJETOS INCLUSIVOS

Ademir Antonio Cazella
OPPA/UFSC
Fábio Luiz Búrigo
OPPA/UFSC

Apresentação

O propósito central deste capítulo é discutir a estruturação de sistemas de financiamento do desenvolvimento territorial sustentável (DTS) no Brasil. A análise parte da premissa que, originalmente, as formulações teóricas nesse campo têm como referencial empírico realidades socioeconômicas que apresentam indicadores de desenvolvimento elevados. Para as condições brasileiras, em especial no que diz respeito às zonas rurais, não se pode ignorar a falta de satisfação das necessidades essenciais de parcela significativa da população. Essa situação deficitária aplica-se às demandas financeiras de populações rurais de baixa renda, em especial das que habitam em zonas menos dinâmicas em termos socioeconômicos.

Dessa forma, este estudo adotou como referencial empírico experiências brasileiras que incluem o tema das microfinanças, tenham uma abrangência geográfica e temporal significativa e apresentem resultados positivos. Ou seja, experiências que já romperam os limites dos chamados projetos-piloto, representando possíveis embriões de sistemas de financiamento do DTS. O programa Crediamigo, do Banco do Nordeste, o cooperativismo de crédito solidário e, mais recentemente, a estratégia negocial empreendida pelo Banco do Brasil, denominada de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), são exemplos de ações que atendem ao desafio destacado por Sachs (2009) de se ampliar a escala dos projetos estratégicos de desenvolvimento territorial. Perseguindo objetivos específicos e atuando em ambientes institucionais diferentes, essas experiências proporcionam ensinamentos e reforçam convicções de que o Brasil pode superar aquilo que Sachs denomina de "arquipélagos desarticulados" das ações de desenvolvimento, mesmo considerando a enorme diversidade socioeconômica e geográfica do país. Assim, este estudo aborda estratégias e aponta caminhos considerados fundamentais na constituição de sistemas de financiamento do desenvolvimento territorial sustentável, e que sejam capazes de dotar os territórios rurais de infraestrutura e capacitação imprescindíveis nessa área.

Para tanto, inicia-se com uma análise sobre o perfil elitista do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e de sua baixa capacidade de operar com microfinanças e

projetos de desenvolvimento territorial. A partir de dados do último censo agropecuário realizado em 2006, discute-se, também, o quanto os serviços financeiros de caráter público precisam aprimorar sua intervenção no meio rural para inserir parcela significativa de atores rurais desprovidos de serviços financeiros apropriados às suas necessidades.

O tópico seguinte procura reunir de forma sintética algumas orientações a partir de experiências internacionais de sistemas financeiros rurais. A primeira parte do tópico destaca quão importante foram as iniciativas de cooperativismo de crédito rural em diversos países e como elas lograram êxito do ponto de vista financeiro sem, no entanto, assegurar dinâmicas de desenvolvimento rural menos excludentes. Acredita-se que essas trajetórias aportam aspectos que precisam ser evitados se o propósito for incluir o maior número possível de habitantes de zonas rurais nos circuitos financeiros de caráter público. A segunda parte analisa como diversas experiências de microfinanças rurais empreendidas na América Latina a partir dos anos 1980 podem ajudar a melhorar o desempenho desse setor no Brasil. Na sequência, apresenta-se uma reflexão a partir de experiências brasileiras na área do financiamento do desenvolvimento rural empreendidas pelo Banco do Nordeste (Crediamigo e Agroamigo), Banco do Brasil (Desenvolvimento Regional Sustentável) e cooperativismo de crédito rural solidário (Sistemas Cresol e Ascoob). Além de esses casos aportarem ensinamentos valiosos na concepção e montagem de sistemas territoriais de financiamento inovadores e inclusivos, podem representar embriões desses sistemas. Por fim, efetua-se um esforço de síntese visando a apontar algumas orientações, ainda que de caráter genérico, tanto para aqueles que desejarem aprofundar essa reflexão com novas pesquisas, quanto para atores sociais implicados com políticas públicas de desenvolvimento territorial.

4.1 O perfil do Sistema Financeiro Nacional e sua relação com as micro-finanças no meio rural

Um breve retrospecto da evolução dos debates sobre o papel das finanças no desenvolvimento permite constatar uma preocupação crescente a respeito da qualidade das relações existentes entre os grupos sociais demandantes de crédito e os agentes financeiros. Nos anos 1960 e 1970, havia pouca preocupação com a capacidade de autogestão e com o grau de eficácia das políticas de crédito, visto o grande volume de recursos disponíveis e o baixo nível de controle social. Nas três décadas seguintes, a onda do microcrédito trouxe novos ingredientes ao debate sobre os dilemas da pobreza, modificando profundamente a estrutura dos pro-

gramas de financiamentos destinados aos países menos desenvolvidos.¹ Em várias partes do planeta, a percepção das necessidades financeiras dos pobres colocou as microfinanças no centro das discussões internacionais sobre o desenvolvimento.² As políticas de financiamento associadas ao desenvolvimento rural entram na década de 2010 com a convicção de que é importante se dispor de sistemas financeiros territoriais e inclusivos, que facilitem o acesso dos mais pobres a seus produtos e serviços.

Embora esteja entre os mais sofisticados do mundo, o SFN apresenta dificuldades para ampliar sua base social e seus padrões de atendimento. Uma explicação para o déficit social do SFN reside no seu alto nível de concentração. Em meados de 2009, um levantamento efetuado pelo Banco Central, que considerou os cem principais bancos comerciais e múltiplos em operação no país, revelou que os 10 maiores bancos detinham 88,9% do total dos ativos financeiros existentes no Sistema. Essa concentração é ainda maior quando se considera que apenas cinco bancos abarcam 77,4% dos ativos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009). A particularidade desse processo concentrador é de que entre os cinco primeiros bancos se encontra o Banco do Brasil, que ocupa o primeiro lugar do ranking, seguido pela recente fusão do Itaú e Unibanco. Como destacam Dias e Lenzi (2009), a participação estratégica desses dois bancos públicos no mercado financeiro nacional imprimiu características específicas ao processo de reorganização e de abertura do SFN às instituições estrangeiras efetuado nas duas últimas décadas.

A globalização financeira iniciada nos anos 1980 colaborou para o caráter seletivo do SFN, na medida em que modificou o padrão mundial de atendimento dos bancos, cada vez mais atento às tendências e oscilações do mercado internacional. A exclusão bancária atinge atualmente um contingente expressivo de pessoas dado o processo cada vez mais seletivo dos bancos comerciais, que preferem atuar nos centros urbanos maiores e com clientes de grande e médio porte econômico. O quadro indica que o esforço do governo federal para aproximar clientes

1 Muitos programas de microcrédito tiveram também como desafio superar os entraves e concepções elitistas presentes na maior parte das linhas de crédito rural. Ressalte-se que, a partir dos anos 1960, o crédito foi um dos responsáveis pela modernização da agricultura em diversas partes do Terceiro Mundo. De regra, esses financiamentos embutiam uma forte concentração de recursos em públicos e atividades agrícolas consideradas prioritárias em termos mercantis, demonstrando graves insuficiências em relação aos aspectos sociais e ambientais. O enfoque exacerbado no produtivismo acabou reforçando as desigualdades regionais, em termos de crescimento econômico, qualidade do atendimento financeiro e capacidade de propor inovações na ótica do desenvolvimento.

2 Por microfinanças compreendem-se os serviços financeiros (crédito, poupança, seguros etc.) em que estão envolvidos pequenos valores e formas especializadas de aplicação. Já o microcrédito representa o produto mais oferecido pelas organizações que atuam na área de microfinanças.

de baixa renda junto à rede bancária tem gerado resultados pouco animadores. Pesquisa de opinião realizada em 2009 indica que 51% da população brasileira possuem conta-corrente ou conta-poupança, mas dentre os entrevistados que recebem de um a dois salários mínimos somente 39% têm vínculos com instituições financeiras. Esse percentual cai para 24% entre os que recebem até um salário (Ibope, 2009). Dados oficiais revelam que em maio de 2010 existiam 10,1 milhões de contas simplificadas no Brasil - contas especiais de valores baixos, pouca movimentação e custos de manutenção reduzidos -, porém somente a metade delas estava ativa (5,3 milhões). No caso da poupança simplificada a diferença era a inda maior: de 130 mil contas apenas 14,3 mil estavam sendo movimentadas pelos pequenos poupadore. Chama a atenção também que nos últimos anos o número de contas simplificadas tem se estabilizado e o de poupanças observado uma forte redução (BANCO CENTRAL, 2010).

A recente crise financeira internacional incrementou ainda mais o perfil concentraçãoista do SFN, especialmente na área creditícia. De um lado, os bancos estatais acabaram aumentando, numa escala sem precedentes, suas posições no mercado, tornando-se responsável por 40% da oferta de crédito bancário no país. De outro, aproveitando-se do clima de crise, diversos bancos privados aceleraram seus programas de fusões e de incorporações, restringindo a concorrência e reforçando as preocupações do governo e dos setores industriais em relação à redução das fontes de crédito e à manutenção das altas taxas de juros (GRÜN, 2010). Parte das dificuldades para se aumentar o acesso e a qualidade de atendimento do SFN está na falta de expressão das organizações que atuam com as microfinanças. Para Dias e Seltzer (2009:247) "há pouca discussão aprofundada sobre como as microfinanças, um ramo de negócios dos serviços financeiros, poderia de fato contribuir para diminuir a exclusão financeira no Brasil".

Embora muitos serviços financeiros estejam ainda distantes de milhões de brasileiros, desde a década de 1970 existem tentativas de construção de iniciativas financeiras voltadas ao atendimento de pessoas de baixa renda. Até meados dos anos 1990, a maioria desses projetos era conduzida com recursos e orientações de organizações de cooperação internacional. A prioridade dos agentes era o alcance social das iniciativas, havendo pouca preocupação com a eficiência gerencial e sustentabilidade dos projetos e das organizações executantes. Durante o governo do presidente Fernando H. Cardoso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio do Programa Comunidade Solidária, passou a assumir o papel normativo e a delinear estratégias para a difusão do crédito popular. Nesse tempo, disponibilizaram-se os primeiros fundos públicos para que as organizações microfinanceiras pudessem estruturar suas carteiras de microempréstimos e implantar projetos de desenvolvimento institucional (FELTRIM, VEN-TURA e DODI, 2009).

Segundo esses autores, cerca de 35 milhões de pessoas físicas e mais de dez milhões de pequenos empreendimentos podem ser enquadrados como potenciais clientes das microfinanças no Brasil. A análise de Coelho; Prandini (2009) indicam, no entanto, que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)³ contava, no final de 2008, com pouco mais de seiscentos mil beneficiários ativos e cerca de R\$ 710 milhões em carteira. Até junho de 2009 havia 290 organizações habilitadas para acessar seus recursos.

Se, de um lado, é possível registrar exemplos positivos recentes de popularização do SFN, como o uso de cartões eletrônicos (especialmente de débito), do crédito consignado e a utilização de correspondentes bancários - agências lotéricas e outros estabelecimentos comerciais -, por outro, pouco se avançou em relação à melhoria da qualidade do atendimento bancário colocados à disposição da população. Os correspondentes bancários, uma inovação brasileira que vem chamando a atenção de analistas de diversas partes do mundo pela capacidade de ampliação dos pontos de atendimento, não estabelece uma relação de proximidade entre o agente financeiro e os atores sociais. Ou seja, não fortalece vínculos nem cria compromissos mútuos entre as pessoas físicas e jurídicas e os sistemas financeiros de uma região⁴. Quando se pensa na complexidade das demandas financeiras relacionadas ao desenvolvimento - especialmente com os produtos e serviços ligados à poupança, seguros e ao crédito - percebe-se como a atuação dos correspondentes é restritiva, pois suas atividades limitam-se ao pagamento de contas (títulos), saque de pequenas somas de dinheiro e recebimento de depósitos de baixo valor.

Isso indica que as iniciativas governamentais das organizações privadas ligadas às microfinanças, embora significativas em determinados aspectos, não alcançaram o sucesso esperado: "não obstante o crescimento mais acelerado nos últimos anos, no geral tem sido decepcionante, considerando o tamanho do mercado brasileiro e, particularmente, o elevado número de pessoas de baixa renda, além dos micro e pequenos empreendedores que demandam serviços financeiros" (DIAS e SELTZER, 2009: 246).

3 O PNMPO foi instituído pelo Governo Federal em 2004 com o objetivo de prover recursos às organizações que operam com o microcrédito. As verbas são oriundas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dos depósitos compulsórios (exigibilidade bancária). Os recursos do PNMPO são disponibilizados apenas para organizações que se comprometem a adotar uma metodologia de atuação apropriada junto aos beneficiários prevista nas normas do programa.

4 O conceito das finanças de proximidade parte da tese de que as relações entre as organizações financeiras e o seu público devem apresentar um elevado grau de aproximação, que não é somente geográfico, mas administrativo, cultural e político (SERVET e VALLAT, 2001).

A posição tímida do Brasil no setor das microfinanças é confirmada por um estudo elaborado em 2008 pelo *Economist Intelligence Unit Limited*. A pesquisa apresenta um panorama do grau de difusão desse tipo de operação financeira em vinte países da América Latina e do Caribe. Nesse estudo, o Brasil aparece na 14^a posição, sendo superado por países, cujos desempenhos econômicos são bem menores, como Peru, Bolívia e Equador, respectivamente, os três mais bem-classificados no ranking das microfinanças. A exemplo do Brasil, a Argentina, o Chile e o México também apresentam desempenhos inferiores, indicando a existência de uma dissociação entre a riqueza e a qualidade dos serviços microfinanceiros de um país. Sobre o caso específico do Brasil, esse estudo aponta o pouco conhecimento e deficiência do quadro de pessoal do SFN para atuar nesse campo específico de financiamento. A exceção registrada é o caso do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste, que será objeto de análise específica neste capítulo.

Para as zonas rurais brasileiras, o financiamento público é, tradicionalmente, decisivo para contrabalançar, mesmo que parcialmente, as deficiências do SFN. É expressivo o número de municípios rurais onde a economia local depende sobremaneira das transferências públicas: fundo de participação dos municípios, recursos das aposentadorias rurais, programa Bolsa-Família e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Em relação ao crédito agrícola, os resultados do último Censo Agropecuário indicam que muito ainda precisa ser feito em termos de parcerias para que o financiamento rural torne-se menos concentrado e consiga atender demandas reprimidas da parte significativa de agricultores familiares empobrecidos.

Segundo estudo realizado por Galvão de França et al. (2010), os dados do Censo Agropecuário revelam a existência de cerca de dois milhões e seiscentas mil famílias de agricultores brasileiros que se enquadravam na linha B do Pronaf. Essa linha de microcrédito foi criada para atender as famílias de agricultores de baixa renda, que apresentavam renda bruta anual familiar inferior a R\$ 3 mil em 2006. O contingente potencial do Pronaf B representa, portanto, 64% do universo de agricultores familiares identificados pelo Censo (Tabela 1). Naquele ano, o Pronaf completou uma década de existência e atingiu o número recorde de pouco mais de 1,9 milhão de contratos, sendo que desse total quase 600 mil correspondem à linha B. Ou seja, pouco mais de dois milhões de agricultores familiares pobres nunca tiveram acesso à principal política pública de desenvolvimento rural do país. A partir de 2006, os contratos do Pronaf caíram sistematicamente e os relativos ao Pronaf B seguiram essa mesma tendência, atingindo pouco mais de 311 mil contratos em 2009.

Tabela 1- Número de estabelecimentos agrícolas no Brasil segundo os grupos do Pronaf(2006)⁵.

Grupos do Pronaf	Estabelecimentos (nº)	%
A	406.718	9,7
B	2.653.973	63,4
C	729.917	17,5
D	260.635	6,232
E	134.857	100
Total	4.186.100	

Fonte: Galvão de França et al. (2010) - IBGE/CA 2006.

Ressalte-se que esse baixo desempenho da linha B não significa que o Pronaf tenha sido inócuo para superar os clássicos problemas de concentração e exclusão das políticas públicas de crédito rural. Além do ineditismo em termos institucionais, o Pronaf colocou à disposição dos agricultores familiares de diversas regiões recursos que até então eram disponibilizados somente aos produtores inseridos nas principais cadeias produtivas agropecuárias. Contudo, análises a respeito de sua evolução permitem concluir que o programa já vivenciou três fases em termos de desempenho. O Gráfico 1, a seguir, demonstra que na primeira fase, ocorrida entre 1995⁶ e 2002, o Pronaf cresceu num ritmo relativamente lento, chegando a operar a mais de 200 mil contratos e um volume de aplicações de pouco mais de dois bilhões de reais por ano. Na segunda, de 2003 a 2006, o programa observou um forte incremento em termos financeiros e melhorias no tocante à distribuição regional. Até então muito concentradas no Sul e Sudeste, suas ações começaram a se estender para as regiões Centro-Oeste, Norte e, especialmente, Nordeste. No final desse segundo período, os valores aplicados anualmente já ultrapassavam a casa dos sete bilhões de reais. Por sua vez, o número máximo dos contratos ocorreu em 2006, com a efetivação de 1,91 milhão de operações. A terceira fase, iniciada em 2006 e ainda em curso, indica que o Pronaf continuou

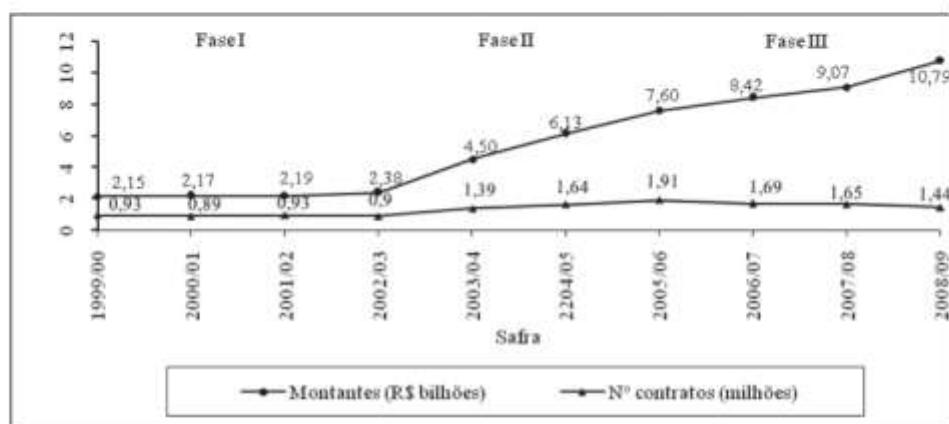
5 Esses grupos do Pronaf vigoraram até 2008 e classificavam os agricultores familiares segundo categorias de renda bruta da produção agropecuária (B até E). A exceção é o grupo A que corresponde aos agricultores assentados por programas de reforma agrária, cujo enquadramento independe da renda. Cada grupo tinha taxas de juros e condições de pagamentos específicas. A partir desse ano foram extintos os grupos C, D e E. O Grupo B permaneceu em vigor porque incorpora condições especiais de microcrédito.

6 Os dados disponíveis iniciam somente a partir de 1999.

crescendo em termos de valores aplicados, ao mesmo tempo em que manteve uma queda constante no número de contratos. Nessa fase, as aplicações chegaram a R\$ 10,8 bilhões em 2009, mas o número total de contratos nesse mesmo ano caiu para 1,4 milhão (MDA, 2010). Tais dados sugerem que o programa está enfrentando dificuldades para manter sua expansão regional e o lastro de agricultores familiares beneficiados.⁷

Uma leitura otimista a partir do cruzamento dos dados do Censo e do Pronaf, tomando por pressuposto que cada família assine somente um contrato, revela que aproximadamente 43% dos agricultores familiares brasileiros se beneficiaram dos créditos do programa no ano em que se firmou o maior número de contratos. Para efetuar esse cálculo considerou-se como referência o ano de 2006, período em que o Censo indicou a existência de aproximadamente 4,4 milhões de unidades agrícolas familiares e o Pronaf registrou o pico de 1,91 milhão de contratos assinados. Sabe-se, no entanto, que muitos estabelecimentos familiares são contemplados por mais de um contrato de financiamento: crédito de custeio e investimento, linhas do Pronaf associadas às modalidades de Pronaf Jovem, Mulher, Agroecologia, Agrofloresta etc.

Gráfico 1 - Evolução do Pronaf-Crédito (1999-2010)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A incidência de maior número de políticas públicas num mesmo estabelecimento agrícola não pode ser interpretada como negativa, devendo ser, inclusive,

7 Gestores nacionais do Pronaf apontam as seguintes razões para a redução do número de contratos: diminuição dos financiamentos dos agricultores assentados; inadimplência de contratações anteriores; fim dos "rebates" (descontos para o pagamento em dia); capacidade de pagamento de novos projetos afetada pela negociação das dívidas; e dificuldades para efetuar a regularização ambiental dos estabelecimentos agrícolas.

aprofundada. Convém relembrar, todavia, a tendência histórica de duplo caráter de seletividade do sistema de crédito rural brasileiro, em que se financia de forma prioritária cadeias agrícolas convencionais e agricultores com melhores índices de produtividade e maior capacidade de inserção nos mercados. Assim, a expressão "mais do mesmo", cunhada por Schejtman e Berdegué (2004) para sintetizar a ideia de que as políticas públicas para as zonas rurais têm dificuldades de romper com a tradição agrícola e, no interior desse setor, com as cadeias produtivas tradicionais, pode ser complementada com a noção de mais com os mesmos.

Além disso, deve-se considerar que o Pronaf não representa mais uma experiência em implantação, o que sugere que a sua gestão não está sendo capaz de introduzir formas mais abrangentes de atendimento financeiro que contemplam a maioria das unidades agrícolas familiares. Verifica-se que essas falhas ocorrem especialmente com o Grupo B, que corresponde a mais de dois terços do público potencial do programa. As debilidades ocorrem tanto em função da localização preferencial das agências bancárias nos centros urbanos mais importantes do ponto de vista populacional e financeiro, quanto pela pouca familiaridade, competência e tradição do seu quadro profissional para lidar com os negócios desenvolvidos pela maioria dos micros e pequenos empreendedores rurais. A prestação de serviços de proximidade, considerados imprescindíveis para uma ampla difusão do crédito rural, é ainda uma prática pouco difundida pelos organismos bancários do país.

Assim, os dados do Censo reforçam a percepção de que o SFN é deficitário no que tange à sua capacidade de incluir nas operações de crédito parcela significativa de agricultores familiares, a maioria vivendo em condições de pobreza. Essa deficiência ocorre seja pela simples exclusão dos serviços prestados, seja pela inadequação desses serviços. As lacunas no atendimento e os elevados índices de inadimplência registrados na linha do Pronaf destinada aos agricultores pobres (Pronaf B) comprovam essa afirmação. Tudo leva a crer que essa debilidade atinge também os assalariados rurais e agrícolas, além de boa parte de outras categorias de microempreendedores rurais, demonstrando que iniciativas de fortalecimento do crédito rural não agrícola estão ausentes das agendas das principais organizações brasileiras - financeiras ou não - que se ocupam do desenvolvimento rural. Com o propósito de buscar subsídios para a construção de alternativas capazes de se contrapor a esse processo concentrador e excludente do SFN apresenta-se, na sequência, uma análise a partir de algumas experiências internacionais.

4.2 Lições internacionais sobre o financiamento rural

O estudo realizado por Neveu (2001) efetua um panorama bastante completo das trajetórias de distintos países no que se refere à oferta de serviços financeiros

para o meio rural e, em particular, para a agricultura. A análise de diversas experiências presentes em 34 países de distintos continentes revela que o cooperativismo de crédito ocupa um papel estratégico, especialmente naquelas nações que lograram estruturar serviços financeiros diferenciados para promover o desenvolvimento rural. Acredita-se que uma síntese dos principais sistemas estrangeiros de financiamento rural estudados por Neveu contribui para a análise de novos arranjos institucionais e a constituição de sistemas voltados ao financiamento do desenvolvimento territorial sustentável em zonas rurais brasileiras. A experiência que, segundo esse autor, figura entre as mais complexas e bem-estruturadas é a do Japão:

(...) o crédito agrícola japonês está completamente integrado a um sistema cooperativo multifuncional, bem-organizado e muito forte. Trata-se de uma situação muito particular, que pode ser encontrada igualmente na Coreia do Sul. Certo, em vários países como a Alemanha ou a Bélgica, existem elos entre o banco cooperativo e o resto do sistema cooperativo. Mas esses elos são muitos menos estreitos que no Japão, onde permitem, ao mesmo tempo, dispor de importantes somas de recursos financeiros compartilhados, de constituir um grupo forte e de conduzir uma política única em prol da agricultura. Esta organização possibilita articular e amplificar a ação dos poderes públicos que, da sua parte, constituíram um dispositivo custoso, mas eficaz de apoio a este setor (NEVEU, 2001:116-17, tradução nossa).

Nos Estados Unidos, o Banco Cooperativo *Farm Credit System* foi criado em 1916 por uma iniciativa do governo federal. Nos anos 1980, esse banco passou por uma profunda crise, obrigando o governo a fornecer suporte financeiro para garantir sua existência. Nessa oportunidade, algumas fragilidades do sistema foram identificadas, como: a completa especialização em crédito agrícola gerava, por consequência, maior vulnerabilidade face às crises periódicas do setor; ii) a baixa capacidade de captação da poupança local obrigava o banco a recorrer continuamente ao mercado de capitais; e iii) os procedimentos administrativos eram pouco adaptados às reais necessidades do setor. Isso levou a perda progressiva da sua participação no mercado de crédito agrícola que, por sua vez, encontrava-se cada vez mais aberto aos bancos privados. Diante da concentração dos estabelecimentos agrícolas e do aumento do volume dos empréstimos individuais, muitos bancos privados têm dado maior prioridade aos negócios agropecuários.

Já na Europa Ocidental, a maioria dos países com forte tradição agrícola também apresenta relevante estrutura de cooperativismo de crédito rural, com destaque para a Alemanha, França e Espanha - a Inglaterra figura como exceção, uma vez que seu sistema de financiamento agrícola sempre passou pelo sistema bancário tradicional. À semelhança da maioria dos países onde processos intensivos de modernização da agricultura foram implementados no Pós-Guerra, o crédito agrícola foi o carro-chefe dentre os instrumentos mobilizados. Para tanto, o cooperativismo de crédito foi fortemente incentivado pelo Estado.

Com o passar dos anos, vários bancos cooperativos expandiram-se de tal modo que ocuparam um papel de destaque no mercado financeiro de seus países. Alguns se transformaram, inclusive, em grandes corporações internacionais. Mesmo assim, a maioria preservou nos seus países de origem compromissos com o financiamento agrícola e rural. Esse é o caso do banco francês *Crédit Agricole*, que de caixas locais de crédito agrícola mútuo, em 1894, transformou-se no principal banco do país, com expressiva atuação no mercado financeiro internacional. Nesse processo, dois aspectos chamam atenção. Em primeiro lugar, apesar de seus negócios estarem atualmente distribuídos nos diversos setores da economia, o banco mantém relações privilegiadas com a agricultura. E, em segundo, a participação do Estado foi notória na fase de estruturação de uma malha de serviços financeiros de proximidade e que estão presentes até hoje em praticamente todos os cantões rurais franceses. Em muitas situações, esses postos de atendimento representam o único serviço bancário disponível para a população rural.

Mesmo com a abertura do sistema oficial de crédito agrícola para a intervenção de outros bancos comerciais, o *Crédit Agricole* permanece sendo o de maior tradição nessa área, por ser a organização financeira em que os procedimentos são mais ágeis e menos burocráticos para a aprovação de um projeto de financiamento agrícola. As medidas visando à quebra de monopólio do *Crédit Agricole* em relação aos financiamentos agrícolas subsidiados pelo Estado, adotadas a partir dos anos 1990, resultaram numa ação mais incisiva de duas outras organizações financeiras francesas cujos estatutos sociais também estão vinculados ao cooperativismo. Na atualidade, o *Crédit Agricole* concentra 72% do mercado de crédito agrícola, seguido pelo *Crédit Mutuel* com 11% e o *Banque Populaire* com 7%. Os 10% restantes ficam por conta de bancos comerciais diversos.

Não obstante essa relevante presença dos sistemas cooperativos na prestação de serviços financeiros nas zonas rurais e, em especial, para a agricultura, a conclusão de Neveu (2001) é um convite para se pensar em modelos de sistemas de financiamento do desenvolvimento territorial em zonas rurais que sejam diversificados, articulados e complementares. Em resumo, esse autor constata que, apesar da sua relevância, as diferentes experiências de cooperativismo de crédito estudadas se tornaram, a exemplo da maioria dos bancos, profundamente conservadoras e excludentes nas suas operações financeiras para o meio rural em geral e, em particular, para os pequenos agricultores. Nenhum sistema bancário, seja público, cooperativo ou privado, foi capaz de assegurar um desenvolvimento equilibrado e sem desordem do conjunto dos estabelecimentos agrícolas de um dado país.

Em relação à América Latina, o estudo de Trivillelli e Alvarado (2004) analisa a capacidade dos sistemas financeiros existentes para atender as demandas do mundo rural, em particular das enquadradas no campo das microfinanças. A partir da sistematização de outros estudos que avaliam o desempenho de 16 organizações de microfinanças latino-americanas, as autoras apontam algumas características essenciais para a difusão

desse tipo de experiência na região. Embora nenhum caso brasileiro tenha sido incluído nessa análise, a síntese das principais lições identificadas pelas autoras permite estabelecer algumas correlações com a realidade do país.

- a) *Construção de sistemas que aportem diversos serviços financeiros (poupança, seguros etc.) e não somente o crédito:* para aumentar a viabilidade econômica e suprir as demandas das populações em termos de desenvolvimento, as organizações financeiras precisam oferecer um leque de produtos e serviços bancários. A vida financeira das pessoas pobres é tão complexa quanto a dos demais extratos sociais. Os sistemas financeiros precisam estar preparados para dar conta dessas necessidades. Todavia, além da capacidade operacional, as possibilidades de diversificação do atendimento estão mediadas pela legislação vigente em cada país.
- b) *Utilização das linhas de crédito como mecanismo de atração dos potenciais beneficiários para outras iniciativas de desenvolvimento e envolvimento em redes de apoio financeiro:* o crédito atrai as pessoas para o sistema financeiro, mas ele não é suficiente para resolver os problemas de uma região em termos de desenvolvimento. Ou seja, qualificar o acesso ao sistema financeiro pressupõe também dotar os grupos sociais de capacidade de formular projetos e formas de articulação para resolver seus problemas e melhorar sua condição de vida.
- c) *Busca de escala para dar viabilidade às organizações financeiras e gerar impacto em termos econômicos e sociais:* em função do tempo de maturação e da constante ampliação das demandas, apenas organizações financeiras que consigam atuar no curto, médio e longo prazo podem ter influência decisiva no desenvolvimento regional. Experiências muito pequenas em termos de número de beneficiários não geram escala operacional e impacto social necessário para mudar a condição de um território. Entre outros aspectos, o insucesso de experiências menores deve-se à falta de habilidade técnica dos operadores, baixo nível de garantia jurídica para administrar as carteiras e à insuficiência das verbas obtidas junto à cooperação internacional para compor os fundos em relação à demanda de crédito existente.
- d) *Emprego da ótica da proximidade na condução das transações e no acompanhamento dos clientes:* a relação de proximidade entre agente financeiro e cliente é condição essencial para o estabelecimento da confiança, para diminuir a assimetria de informação e para se aprofundar o nível de entendimento a respeito das necessidades da população e dos empreendimentos coletivos em termos financeiros.

- e) *Sustentabilidade das organizações que prestam serviços financeiros no meio rural:* a presença duradoura de organizações financeiras preocupadas com o desenvolvimento rural é elemento chave para se conceber projetos de financiamento capazes de gerar impacto social e econômico. Além de arranjos institucionais favoráveis para constituir esses sistemas é preciso treinar pessoal, desenvolver sistemas de governança eficientes e combater o risco moral (cultura do não pagamento).⁸
- f) *Destinação de subsídios de forma sustentável:* verbas oriundas de políticas públicas e os recursos próprios das organizações financeiras devem ser utilizados de forma estratégica. É preciso encarar os subsídios como mecanismo de inclusão e educação financeira das populações pobres e não como forma de clientelismo ou favorecimento setorial. Os subsídios não podem mascarar ineficiências na gestão das carteiras ou falta de boas práticas na governança.
- g) *Adoção da demanda, e não da oferta, como diretriz de atuação organizacional:* saber captar as demandas e necessidades da população em termos financeiros é pré-condição para se construir sistemas financeiros inclusivos. Assim como em outras atividades ligadas ao desenvolvimento rural, essa lógica pressupõe profundo conhecimento do território. Para se formular serviços e produtos financeiros é importante desenvolver ou adaptar metodologias de trabalho de modo a compatibilizar aspirações dos beneficiários com possibilidades dos programas e das organizações.
- h) *Adaptação das organizações financeiras às peculiaridades locais, ao mesmo tempo em que estabelece modelos de governança passíveis de serem replicados em vários ambientes:* esse procedimento precisa ocorrer de forma integrada com experiências similares existentes em outras regiões. As periódicas crises financeiras e o processo de globalização das finanças não impedem a criação de redes e experiências regionais de crédito, mas pressupõe a adoção de padrões mínimos de governança e capacidade operacional.
- i) *Busca pela integração vertical para dar perenidade e articulação institucional às experiências, com destaque para a capacitação e formação*

8 O risco moral "está relacionado com as reais intenções dos clientes a respeito de suas obrigações contratuais. Quando os tomadores convivem em ambientes institucionais em que imperam regras sociais e jurídicas insuficientes ou pouco claras, alguns deles optam por quebrar, de modo oportunístico, os contratos. A literatura registra que este tipo de dificuldade é frequente em programas de financiamento governamentais, criados de "cima para baixo" ou sem suficiente legitimidade social" (BÚRIGO, 2010:156-157).

de recursos humanos: o crescimento da base social deve ocorrer ao mesmo tempo em que se estruturam formas de acompanhamento, supervisão e representação dos sistemas financeiros. Essa dupla e estratégia aumenta a segurança das organizações e os ganhos em termos institucionais e cognitivos, elementos fundamentais para a integração dessas experiências no mercado financeiro e criação de políticas públicas mais equitativas.

Além desses aspectos, é necessário superar entendimentos equivocados a respeito da real destinação do crédito rural e, em especial, do microcrédito entre as famílias pobres. Por vezes, essa falta de compreensão está relacionada ao desconhecimento ou à pouca importância que se dá ao fenômeno da fungibilidade do crédito, pelo qual recursos de um financiamento podem gerar múltiplos e inesperados efeitos, tanto nos negócios, quanto na vida pessoal dos tomadores. Ou seja, é muito difícil avaliar precisamente os impactos que um microfinanciamento exerce num empreendimento ou nas atividades familiares. Além disso, nesse tipo de público é comum que os recursos creditícios não sejam empregados no objetivo declarado (FELTRIM, VENTURA e DODI, 2009). Pesquisas junto aos mutuários do Grameen Bank indicam, por exemplo, que "os empréstimos não iam para os micro-negócios, para um investimento único e específico. Em vez disso, eles faziam parte de portfólios financeiros complexos das famílias de baixa renda" (HULME, 2008:7).

Tendo em conta os elementos anteriormente apontados a respeito da importância do cooperativismo de crédito e das microfinanças, o tópico a seguir efetua uma análise de experiências brasileiras que podem representar contrapontos à lógica de exclusão e à falta de compromisso dos programas de crédito público com a pobreza e com as necessidades de valorização socioeconômica de regiões rurais menos dinâmicas. Em outras palavras, acredita-se que esses casos ajudam a aprofundar a discussão sobre a construção de novos mecanismos de acesso ao crédito e aos demais serviços financeiros em zonas rurais, tendo como referência os desafios colocados pela agenda do DTS e a necessidade de se democratizarem os serviços financeiros no Brasil.

4.3 Iniciativas financeiras de apoio às microfinanças e ao desenvolvimento territorial

4.3.1 O Crediamigo do Banco do Nordeste

A atuação do Banco do Nordeste (BN) se dá, fundamentalmente, na área de abrangência da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) -

nove Estados nordestinos, norte de Minas Gerais e nordeste do Espírito Santo -, mais o Distrito Federal. A origem do Programa Crediamigo está associada ao processo de estabilização da economia deflagrada com o Plano Real em meados dos anos 1990 e à consequente necessidade dos bancos em criar novos produtos e serviços. Dentre as experiências que serviram de inspiração para a concepção, em 1998, do Programa de Microcrédito Crediamigo, encontra-se a do Grameen Bank.⁹

Os mecanismos operacionais e de gestão do programa estão associados, fundamentalmente, à figura dos "agentes de crédito", adoção de sistemas de aval solidário, implantação de serviços de orientação aos empreendedores de baixa renda, animação de fóruns de discussão municipais denominado de "Farol do Desenvolvimento", criação do Crediamigo Comunidade (*Village Bank*) e à parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (Inec). Esse conjunto coordenado de mecanismos explica o fato de o Crediamigo ser hoje o segundo maior programa de microcrédito existente na América Latina e Caribe. As lições positivas obtidas na gestão dessa modalidade de crédito, inicialmente circunscritas no meio urbano, estão sendo, aos poucos, transferidas para o meio rural. São os casos do Agroamigo, que se volta para a aplicação Pronaf B, e do Crediamigo Comunidade. Além disso, diversos microempreendedores de pequenos municípios do interior nordestino são atendidos pelo programa e representam uma categoria de atores que diversificam e enriquecem as teias socioeconómicas dos territórios rurais.

A iniciativa recente do BN de estender sua experiência de microcrédito para o setor agrícola por meio do lançamento do Programa Agroamigo tem por objetivo principal aprimorar o processo de gestão da modalidade do Pronaf B, que apresenta em muitos municípios nordestinos índices alarmantes de inadimplência. A análise realizada por Abramovay (2008:18) demonstra que essa situação não é decorrente de calamidades naturais, a exemplo de estiagens recorrentes na região, mas da difusão "por parte de organizações locais, da mensagem de que os créditos serão renegociados e que, portanto, não vale a pena honrar os compromissos assumidos". A figura do agente de crédito explica em grande parte a baixa inadimplência do Crediamigo, graças à relação personalizada que se estabelece entre agentes e beneficiários.

Outra ferramenta do Crediamigo que começa a ser difundida nas zonas rurais, após ter sido testado no meio urbano, é o Crediamigo Comunidade, inspirado na ideia do Village Bank, ou banco da comunidade. Como explica Abramovay (2008), essa modalidade do Crediamigo agrupa entre quinze a trinta pessoas de uma comunidade, que participam de uma mesma conta poupança gerida por três membros do grupo,

9 O sucesso dessa experiência e o seu reconhecimento internacional justificam a atribuição do Prêmio Nobel da Paz de 2006 a Muhammad Yunus, seu principal idealizador. O Banco do Nordeste se espelhou, também, nas iniciativas de microcrédito do Banco Rakyat (Indonésia), Banestado e *Banco de Desarollo* (Chile), Finasol (Colômbia) e BancoSol e *Caja de los Andes* (Bolívia).

além de disporem de contas bancárias simplificadas. Nessa iniciativa é permitida a participação de pessoas com pendências junto aos serviços de proteção ao crédito, decorrentes de pequenas dívidas não bancárias, além da possibilidade de atender empreendedores que possuam menos de um ano de experiência no ramo que se deseja financiar. Os demais financiamentos do Crediamigo se voltam para pessoas sem problemas de cadastro, que atuam há mais de um ano no seu ramo de negócio, não contemplando, portanto, aqueles que pretendem iniciar uma nova atividade.

O Crediamigo conta atualmente com uma estrutura própria de gestão, resultado de um convênio estabelecido, no final de 2003, entre o BN e o Inec, uma Oscip criada pelos funcionários do banco em 1993. O objetivo principal dessa parceria consiste em diminuir os custos operacionais do programa, em especial com a folha de pagamento do quadro de profissionais, além de aprimorar as condições de gestão do programa por meio da disponibilidade de colaboradores especializados em operações de microcrédito.

O foco no público de baixa renda condiz com os valores dos empréstimos realizados. Dados relativos ao ano 2009 dão conta que os microemprestimos do Crediamigo variavam de cem a dez mil reais, seja como capital de giro, seja como investimento fixo. O endividamento máximo permitido é do teto para capital de giro e de cinco mil reais para investimento. As taxas de juros mensais também dependem do tipo de operação. Para capital de giro com valores inferiores a mil reais incide 1,19% ao mês (a.m.) e para as operações superiores a essa soma os custos se elevam para 2% a 3% a.m. Já para os contratos de investimento fixo, a taxa de juros é de 2,95% a.m. Nos empréstimos para capital de giro, os prazos para reembolso variam de um a seis meses e, nos contratos de investimento fixo, chegam a 36 meses, sem carência.

A inexistência de período de carência para iniciar o pagamento explica, em parte, o fato de as operações financiadas só considerarem os microempreendimentos (formais e informais) que já estejam em atividade há pelo menos um ano. Mas é nos custos dos empréstimos que reside um aspecto importante do Crediamigo: não existe nenhum tipo de subsídio aportado pelo banco. Embora no início tenha recebido ajuda do Banco Mundial, atualmente o programa não recebe nenhum aporte financeiro direto para se manter em funcionamento. Mesmo levando-se em conta a presença de apoios indiretos do BN, especialmente em termos de *expertises* e de conformação do arranjo institucional - a marca do BN representa indiretamente uma condição de segurança e de atratividade aos clientes -, é possível afirmar que os bons resultados do Crediamigo estão atrelados, portanto, à adoção de sistemas de governança inéditos no SFN e numa adaptação bem-sucedida de técnicas de gestão de carteiras de microcrédito já testadas em outras experiências consagradas nessa área.

Até agosto de 2010, o Crediamigo tinha 648,5 mil clientes, tendo por meta atingir um milhão até 2011. As estimativas feitas por Neri (2008) sobre o mercado potencial

de microcrédito no Nordeste são de 4,6 milhões de trabalhadores por conta própria e empregadores, excetuando os empreendimentos agropecuários. Percebe-se, assim, que o Crediamigo contemplou quase 15% da clientela potencial de microcrédito existente na região. Entre o final de 2003 e meados de 2010, a carteira ativa do Crediamigo, que considera os valores dos contratos em vigência normal ou em atraso de até 90 dias, subiu de R\$ 85 milhões para R\$ 606,1 milhões. O valor total desembolsado aos clientes passou de R\$ 368 milhões, em 2003, para R\$ 1.500,00 milhões, em 2009. Embora o valor médio das operações tenha aumentado no período, passando de R\$ 847,00 para R\$ 1.246,00, percebe-se que os créditos continuam destinados ao público de baixa renda.

Nas normas do Crediamigo considera-se como inadimplente o tomador de crédito que atrasar o pagamento a partir de um dia. A inadimplência caiu de 2,09% em 2002 para menos de 1% a partir de 2004, subindo para 1,16% em 2009. A excelente taxa de retorno dos valores emprestados está diretamente associada ao sistema de gestão. Sua estrutura operacional não se encontra assentada de forma exclusiva, nem nas agências e postos do BN, nem no quadro de pessoal do banco. Nos seus pontos de atendimentos diversos, a exemplo de sedes de prefeituras, sindicatos, Emater e Correios, a figura do "assessor de crédito" representa o pilar da tecnologia de microcrédito. A proximidade e o conhecimento interpessoal entre o tomador de crédito e o assessor explicam, em grande parte, os resultados positivos.

Como aponta Abramovay (2008, p.25), "é claro que a proximidade pode abrir caminho igualmente a empréstimos realizados de maneira inadequada e pouco criteriosa, por razões familiares ou de amizades". No entanto, o rigor gerencial do programa permite identificar e punir aqueles assessores que não adotam as orientações que lhes são repassadas nas ações de capacitação. Além disso, a vinculação de parte da remuneração desses agentes aos resultados de adimplência e do tamanho da sua carteira de crédito reforça o compromisso mútuo e os laços de solidariedade entre assessor e beneficiado.

Outro elemento que tem um peso explicativo importante para os elevados índices de adimplência é a intenção deliberada de privilegiar a mulher nas tomadas de empréstimos. Nada menos que 65% das operações de microcrédito são efetuadas por mulheres. A maior assiduidade nos pagamentos efetuados pelo público feminino é uma das características que chama atenção nos programas de microcrédito em todo o mundo. Em Bangladesh, por exemplo, as mulheres eram responsáveis por menos de 1% dos empréstimos concedidos pelos bancos. Na fase experimental do Grameen Bank foi fixada a cota de 50% de empréstimos para mulheres, sendo que na atualidade esse índice chega a 94% (YUNUS, JOLIS, 2003 e NERI, 2008).

A avaliação efetuada por Neri (2008:303) sobre os benefícios econômicos que o programa Crediamigo propiciou nos negócios dos clientes revela que a maioria

melhorou de forma considerável sua renda. "A probabilidade de um cliente ultrapassar as linhas de pobreza especificadas aumenta consideravelmente a cada seis meses, quando ele se mantém como cliente ativo. Aqueles indivíduos com mais de cinco anos no programa têm uma probabilidade maior de deixar essa situação (...)" . No entanto, esse autor constatou que Crediamigo não contempla entre a sua clientela a porção mais pobre dentre os pobres, residindo aí um aspecto limitante a ser superado. Ademais, não obstante a introdução do Agroamigo e do Crediami- go Comunidade, o programa não tem nenhuma orientação no sentido de aprofundar sua atuação no meio rural e menos ainda de buscar uma inserção territorial explícita, por meio de parcerias com os fóruns territoriais existentes. Esse aspecto figura como um elemento diferenciador da experiência do DRS do Banco do Brasil, tema que será discutido na sequência.

4.3.2 Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil

É verdade que, em se tratando de processos de desenvolvimento territorial, não se pode atribuir a responsabilidade de inclusão financeira exclusivamente aos agentes financeiros. No caso do DRS, a forma como o Banco do Brasil (BB) interage com as organizações regionais e como os seus dirigentes se relacionam com as principais políticas públicas de desenvolvimento territorial em zonas rurais representa, pelo menos na sua formulação teórica, um elemento inovador. Neste estudo procurou-se avaliar, em primeiro lugar, se o foco dado à noção de cadeia de valor, conceito baseado no DRS, tem sido capaz de alavancar tecidos socioeconômicos das regiões apoiadas. Além disso, buscou-se compreender se as demandas financeiras específicas, que não integram as cadeias de valor e, na maioria das vezes, encontram-se desarticuladas e fragmentadas, são consideradas como possíveis projetos inovadores ou essenciais para determinadas zonas rurais.

Idealizado em 2003 e lançado oficialmente em 2005, o DRS se configura numa experiência nova dentro da estrutura operacional do Banco do Brasil. O DRS foi criado com o objetivo de fortalecer os processos de desenvolvimento regional, aproveitando a capilaridade, a força institucional e a capacidade financeira que o BB dispõe em todo o país. No quadro de operacionalização do Programa Fome Zero pelo Governo Federal, em 2003, coube ao Banco do Brasil tomar uma série de providências para contribuir com esse programa. Entre as demandas colocadas pelo governo ao banco estava a adoção de mecanismos de democratização do acesso ao crédito, assim como de inclusão social, geração de trabalho e renda.

A criação do DRS representa, também, uma reação às críticas que o BB vinha recebendo desde o final da década de 1980, referentes à sua prioridade econômica e comercial em detrimento da sua função social. Nesse sentido, a origem do DRS está associada ao desafio de aumentar as oportunidades econômicas para o público de menor renda e gerar estímulos para sanar problemas socioambientais.

O DRS não foi considerado um novo programa de intervenção do banco, mas uma "estratégia negocial"¹⁰. Essa formulação prevê que o banco não se limite ao papel tradicional de uma instituição de crédito e atue na mobilização dos agentes socioeconômicos de uma dada região, auxiliando na identificação das suas vocações e potencialidades, na capacitação dos beneficiários e na promoção do empreendedorismo, associativismo e cooperativismo.

O conceito de "cadeia de valor" representa o principal elemento do arcabouço teórico sobre o qual o DRS foi concebido. Ele compreende três níveis de complexidade, a saber: Aglomerados, Arranjos Produtivos Locais (APL) e Cadeias ou Sistemas Produtivos. Cada uma dessas noções se reporta aos tipos de agrupamentos que agentes econômicos, políticos e sociais estabelecem num dado espaço geográfico, tendo em conta as diferentes fases do processo produtivo presentes numa atividade econômica. O que diferencia cada nível de complexidade são as intensidades dos vínculos de interação, cooperação, aprendizagem e sinergia que existem entre os agentes, além das abrangências de suas bases geográficas de atuação (BANCO DO BRASIL, 2010).

Em 2006, o BB contava com 2.550 agências habilitadas a operar projetos de DRS em 70 atividades econômicas. Nos processos internos de avaliação dos resultados alcançados e de expansão do DRS, dois aspectos foram identificados como elementos comprometedores do seu desempenho: a alta rotatividade dos funcionários operadores e a informalidade com que algumas superintendências estaduais conduziam essa nova estratégia negocial. Isso afetava procedimentos metodológicos considerados chaves, como a elaboração, coordenação e acompanhamento dos planos de negócios. Para sanar esses entraves decidiu-se reforçar as ações de formação, além de criar equipes de gestão nas estruturas das superintendências estaduais.

Ao longo dos anos seguintes, o DRS continuou se expandindo com o propósito de alcançar uma abrangência nacional. Em 2008, chegou "a 4.757 municípios e, com a atuação conjunta de 3.875 agências, milhares de parceiros externos e representantes dos agentes que atuam nas cadeias de valor das 100 atividades produtivas apoiadas foram construídos 4.189 Planos de Negócios para atender questões econômicas, sociais, ambientais e culturais, visando ao desenvolvimento sustentável" (BANCO DO BRASIL, 2009).

A partir de fevereiro de 2009 foi instituída a linha de microcrédito urbano no quadro organizacional do DRS. Essa iniciativa decorre do fato de o Pronaf ser considerado pelo banco o programa de microcrédito para as zonas rurais. Embora re-

10 Apesar dessa distinção, neste capítulo empregam-se as denominações estratégia, 'iniciativa' e 'programa' como sinônimos para se referir ao DRS.

cente, essa modalidade de financiamento revelou aos gestores nacionais do DRS que não basta dispor de recursos de microcrédito para que os planos de negócios com microempreendedores urbanos ganhem mais consistência. Existe uma clara necessidade de se compreender melhor as relações econômicas presentes nesse meio, qualificar os projetos e orientar adequadamente essa clientela para se alcançar eficácia nos empréstimos.

Nesse mesmo ano, o Banco do Brasil ganhou o prêmio de "Reconhecimento das boas práticas nas instituições financeiras de desenvolvimento" promovido pela Associação Latino-americana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento. Além da metodologia considerada inovadora, contaram para isso os resultados no tocante a número de famílias envolvidas (1,2 milhão), volume de crédito (R\$ 8 bilhões) e parcerias na alocação desses recursos do DRS, sendo 75% proveniente do BB e 25% de parceiros (BANCO DO BRASIL, 2009). O DRS compõe, na atualidade, o relatório de Responsabilidade Socioambiental do Banco do Brasil.

A análise desse breve percurso histórico permite afirmar que o peso institucional do DRS aumentou a partir do momento em que as superintendências foram orientadas a designar funcionários especialmente para empreender a estratégia em cada agência bancária. Essa orientação foi seguida, também, pela sua inclusão como um dos elementos que integram a tabela de aferição de desempenho das agências. Dessa forma, existe hoje uma meta de que cada agência tenha pelo menos um plano de negócios de DRS implantado ou em fase de implantação. Como se verá adiante, a inclusão do DRS nas metas de desempenho de cada agência bancária apresenta resultados positivos, já que imprimiu maior rapidez de difusão e expansão, não sem se defrontar com o risco de "maquiagem" de resultados, com o propósito de cumprir metas quantitativas em detrimento da qualidade dos planos e dos demais procedimentos previstos na metodologia de implantação.

Além disso, a proposta que prevaleceu na concepção e nas sucessivas reestruturações do DRS foi a de aliar a recuperação da função social que o BB deveria desempenhar nos processos regionais de desenvolvimento com a manutenção do foco no campo comercial. Ampliar o papel social do banco e, ao mesmo tempo, ocupar uma fatia de mercado situada em segmentos e públicos tradicionalmente não atendidos pela rede bancária são, portanto, pressupostos orientadores do DRS. De acordo com essa diretriz, a nova estratégia negocial procura apoiar o desenvolvimento regional e o combate à pobreza, sem contudo dispor de um fundo próprio para dinamizar essas ações. Os projetos ligados ao DRS devem ser submetidos às linhas de crédito já existentes no portfólio do banco e a contrapartidas de instituições parceiras. Somente em casos muito especiais os gestores do DRS podem acionar recursos não reembolsáveis da Fundação Banco do Brasil (FBB) para complementar o apoio às iniciativas.

No meio rural, a existência do Pronaf e a sua inclusão no plano de metas do DRS justificam, em grande parte, o forte vínculo dessa estratégia de negócio com a agricultura familiar. Segundo os gestores nacionais, o uso da metodologia do DRS na elaboração dos projetos de apoio à agricultura familiar permite tratar de forma diferente atividades já consolidadas, além de fortalecer cadeias produtivas ainda incipientes ou emergentes, como os sistemas agroflorestais, produtos destinados à produção de biocombustível e a agricultura orgânica e agroecológica. Além disso, os níveis de inadimplência do Pronaf teriam reduzido na ordem de 40% em função do vínculo das operações com essa estratégia de negócio. Recentemente, foi dada uma orientação às agências para que agricultores familiares ainda não beneficiados pelo Pronaf sejam priorizados nas próximas contratações.

A análise dos tipos de atividades que recebem incentivos do DRS permite afirmar, no entanto, que na maioria das regiões, até o momento, continua muita arraigada a agricultura institucional de aversão ao risco e seleção adversa¹¹. Ouseja, quase sempre, os gestores do DRS voltam suas atenções para as cadeias produtivas já estabelecidas e consideradas como relevantes pelos atores econômicos. Contribuiu para essa situação o estabelecimento da meta de se efetivar pelo menos uma ação de DRS por agência do banco. Para dar conta dessa exigência, muitos gerentes optam por organizar o DRS em torno de atividades produtivas cuja importância econômica é indiscutível, mas que pouco representa no tocante à inovação e diversificação dos sistemas produtivos regionais. Em muitos Estados, os empréstimos do Pronaf representam mais de 80% das operações de DRS, beneficiando atividades agropecuárias com maior eficiência produtiva e integração aos mercados. Outro aspecto que influencia o desempenho do DRS refere-se às diferenças de compreensão e ao tratamento dado pela estrutura interna do banco. Um exemplo são os planos de negócios do DRS submetidos aos Centros de Suporte Operacional (CSO). Geridos por uma diretoria autônoma, muitas vezes os técnicos do CSO avaliam os projetos a partir de uma visão convencional, com ênfase nos riscos e na viabilidade econômica dos empreendimentos, o que não corresponde inteiramente com os preceitos da nova estratégia negocial. Isso gera conflitos internos que revelam a adesão fragmentada dos princípios do DRS no seio da organização.

Além da deficitária integração de segmentos sociais empobrecidos, nota-se, também, que praticamente não há apoio do DRS para iniciativas fragmentadas e isoladas no meio rural. Em geral, acabam sendo excluídos os que não participam

11 A seleção adversa acontece quando "as organizações financeiras acabam eliminando, de maneira equivocada, uma parte potencial de sua clientela. Isso ocorre em função da falta de conhecimento pleno, seja da idoneidade do tomador do crédito, seja da viabilidade do projeto" (BÚRIGO, 2010a:156). Para uma discussão sobre aversão ao risco nas operações microfinanceiras ver Cazella e Búrigo (2009).

diretamente das principais cadeias produtivas, a exemplo das prestações de serviços diversos, que desempenham importantes funções na manutenção ou mesmo expansão de círculos socioeconômicos da qualidade de vida e da determinação da zona rural. Os estabelecimentos que oferecem serviços essenciais para a população rural, como farmácias, mecânicas, comércios varejistas, bares, restaurantes, hotéis, postos de combustíveis, artesãos da construção civil, assalariados rurais e agrícolas dificilmente também integram projetos apoiados pelo DRS, em que pese seus impactos diretos no desenvolvimento territorial.

Quanto à participação dos gestores do DRS nos espaços de discussão sobre o desenvolvimento territorial, em algumas situações, os agentes do banco se colocam na posição de membros ativos de colegiados ou de outras instâncias de discussão do desenvolvimento da região, tendo uma postura educadora e construtiva. Porém, esses casos figuram como exceção, seja porque inexiste uma política de desenvolvimento territorial na região, seja porque esses espaços não são percebidos como estratégicos para a execução do DRS pelo agente local do banco. Embora o tema do espaço regional seja o elemento central no marco teórico do DRS, as ações iniciais foram executadas em escala municipal. Na medida em que a complexidade do trabalho aumentou, constatou-se que muitas iniciativas municipais apresentam fortes semelhanças no âmbito regional, o que levou à formulação de planos de negócios integrados e ao fortalecimento da visão intermunicipal como estratégia de articulação. Apesar disso, não se tem uma clara orientação no sentido de buscar sinergias com as políticas de desenvolvimento territorial.

Segundo opinião de um gestor do DRS de Santa Catarina, nas regiões Sul e Sudeste, a estratégia negocial do DRS se inseriu em torno de cadeias produtivas relativamente bem-estruturadas, o que significou maior autonomia dos agentes econômicos e dos administradores do DRS em relação às políticas de desenvolvimento territorial. Segundo ele, até o momento, a maioria dos colegiados territoriais ainda não se constitui em espaços de promoção do desenvolvimento regional e nem de construção de projetos consistentes e inovadores. Em outras regiões, como o Norte e Nordeste, a maior fragilidade em termos de resultados sociais e econômicos fez com que seus gestores tivessem que desempenhar papéis mais preponderantes na concepção, formulação e organização dos empreendimentos apoiados. Nesse sentido, suas participações nos Colegiados de políticas públicas territoriais, sobretudo dos Territórios de Identidade empreendidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, parecem ser mais recorrentes.¹²

Por fim, os gestores do DRS contam com um limitado suporte operacional e grau de conhecimento a respeito de metodologias de desenvolvimento segundo

12 Situação semelhante foi constatada por Rochman (2008) num estudo comparativo da política de desenvolvimento territorial do MDA realizado nos Estados da Paraíba e de Santa Catarina.

os preceitos territoriais. Para alguns administradores do DRS entrevistados, o que se pretende é que atores da sociedade civil - pessoas físicas e entidades - assumam o papel prospectivo e de formulação de projetos inovadores, de modo que o banco e o DRS recebam das organizações envolvidas propostas consistentes e diferentes do padrão tradicional. Essa expectativa, contudo, esbarra na baixa capacidade das organizações da sociedade civil, sobretudo daquelas localizadas em zonas deprimidas economicamente, em desempenhar essa função. Em muitas regiões rurais tem-se uma enorme debilidade de recursos humanos capacitados na arte de conceber e elaborar projetos inovadores. Além disso, não se pode negligenciar que relações de patronagem estão presentes nas zonas rurais, mesmo em regiões tidas como as mais desenvolvidas do país (CARNEIRO e ROCHA, 2009). Tem-se aqui outro impasse que merece uma reflexão mais aprofundada da parte dos gestores e parceiros do DRS. É necessário buscar alternativas para que essa falta de capacidade de se criar soluções mais abrangentes nos processos de financiamento do desenvolvimento rural seja superada.

4.3.3 O cooperativismo de crédito solidário

Vários autores sugerem que o cooperativismo de crédito seja a referência mais promissora para se popularizar as finanças no meio rural brasileiro (CAZELLA, 2002; ABRAMOVAY, 2003; BITTENCOURT, 2003; BÚRIGO, 2010a; 2010b). Essa modalidade de cooperativas é a única organização legalmente autorizada (além dos bancos) pelo Banco Central a captar depósitos (poupança) - um dos instrumentos chaves para se dinamizar a economia local. A existência dessas cooperativas facilita a organização dos financiamentos "quentes", assim denominados por serem realizados com recursos da própria comunidade. Ao contrário dos recursos "frios", obtidos via fontes externas, os primeiros tornam os membros da comunidade mais vigilantes e preocupados com a sua aplicação, pois seu mau uso trará consequências diretas para os associados depositantes (BÉDARD, 1986). As regras que orientam o funcionamento das cooperativas de crédito favorecem a organização financeira de proximidade. Por vezes, fatores de natureza extra-econômica permitem que essas organizações cobrem taxas competitivas nos seus serviços de crédito, tendo por base o papel regulatório do mercado financeiro local.

Em junho de 2009, havia em torno de 1,4 mil cooperativas de crédito em atividade no Brasil. Juntamente com seus Postos de Atendimento Cooperativo (PAC), essas cooperativas disponibilizavam 4,2 mil pontos de atendimento, centenas deles localizados em comunidades que não contam com outro tipo de organização financeira, além dos correspondentes bancários. Segundo estimativa do Banco Central, o quadro de cooperados é de cerca de 4,5 milhões de pessoas físicas e jurídicas. Embora a presença do cooperativismo de crédito venha aumentando nas últimas décadas, seu peso econômico ainda é pouco significativo dentro do mercado financeiro na-

cional. Em 2007, as cooperativas de crédito foram responsáveis por 1,3% dos depósitos e 2,1% das operações de crédito do segmento bancário¹³. Esses indicadores estão bem aquém do que se observa na grande maioria das regiões do mundo - a taxa de crescimento do setor dentro do mercado bancário nacional é superior apenas ao encontrado em países da Oceania e Ásia Central. Existe também uma profunda desigualdade no interior do país em relação à incidência do cooperativismo de crédito. As cooperativas de crédito da região Sul foram responsáveis por 5,6% dos depósitos e 5,3% das operações de crédito realizados no âmbito do Sistema Financeiro Nacional em 2007, enquanto no Nordeste essa participação foi, respectivamente, de 1,2% e 0,7% (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008). Em diversos países desenvolvidos, a participação do cooperativismo de crédito no mercado financeiro chega a 10%, sendo que em algumas nações ultrapassa os 15%, como é o caso da Alemanha.

A existência de vários sistemas cooperativistas de crédito no Brasil revela distintas inspirações e diferenças em termos de concepção ideológica, arranjos institucionais e modelos de governança. Dos quatro maiores sistemas, três são baseados em estruturas cooperativas próximas de uma cultura bancária, pois norteiam sua atuação numa lógica de profissionalização gerencial e concentração de recursos, visando a ganhos de escala. Assim como em grande parte do cooperativismo de crédito mundial, esses sistemas são controlados e se voltam para camadas da classe média da população, tendo pouca inserção nos extratos de menor renda. Dois deles, o Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicob) e o Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi), atuam com um público urbano e rural diversificado, enquanto o terceiro, o Sistema Unicred Brasil (Unicred), está ligado principalmente aos profissionais que atuam na área da saúde.

Paralelo a esses três grandes sistemas, ganhou força nos últimos anos o cooperativismo de crédito de economia familiar e solidária. Essa organização representa a consolidação de um novo modo de funcionamento de cooperativas, que emergiu a partir dos anos 1990. Segundo Pinho (2004), a concepção denominada "vertente solidária" não se preocupa apenas em obter benefícios econômicos e expandir seu capital em benefício de um agrupamento social específico, mas procura estender a sua ação ao máximo de pessoas que integram sua base de ação, como também fortalecer seus afiliados em outras dimensões (social, cultural, ambiental e política). As cooperativas de caráter solidário buscam, portanto, uma forte integração na realidade local para alcançar e manter sua legitimidade e dar cumprimento a sua missão estratégica dentro dos princípios universais do cooperativismo (BÚRIGO, 2010a).

Atualmente, a organização integrante de maior destaque, que está servindo de modelo para a estruturação de outras redes de cooperativas de crédito solidárias no

13 O Banco Central contempla na "área bancária" os bancos múltiplos, comerciais, Banco do Brasil, Caixa Econômica Estadual e Federal, os bancos de desenvolvimento e as cooperativas de crédito.

Brasil, é o Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol). Com quinze anos de funcionamento, o Sistema Cresol ocupa a quarta posição dentro do cenário do cooperativismo de crédito nacional, estando já presente em 650 municípios dos três Estados do Sul.¹⁴ Grande parte das localidades atendidas pela Cresol encontra-se em zonas tipicamente rurais. Ou seja, municípios que possuem menos de vinte mil habitantes contam com forte presença de atividades agrícolas e reúnem uma população rural superior à média da região Sul.

Ao contrário do que se vê em muitos sistemas cooperativistas que alcançaram bons resultados financeiros, na Cresol existe uma preocupação constante para que o sucesso econômico não ocasione um distanciamento da cúpula de gestores em relação à sua base social. Para manter essa capacidade de preservar os vínculos sociais e prestar atendimento a seu público prioritário, além de permanente remodelação dos arranjos institucionais, foi necessária a introdução de uma série de inovações nos mecanismos de governança. Ressalte-se que para os técnicos do Banco Central, o sistema de governança figura entre os elementos mais importantes para as organizações financeiras ampliarem a confiança do público e trazer novos investimentos e recursos (VENTURA et al, 2010).

Na Cresol, as bases regionais de serviço representam o principal exemplo de inovação no modelo de governança, que têm exercido influência direta na sua eficiência administrativa. Embora não sejam reconhecidas juridicamente pelo BC -pois funcionam como cooperativas centrais de serviços e não de crédito -, tais estruturas reúnem cooperativas de crédito de uma mesma área geográfica. Essas bases descentralizadas fornecem coesão e agilidade administrativa, diminuindo seus custos operacionais, aproximando suas diferentes instâncias e fortalecendo a representação das cooperativas singulares nos órgãos superiores do sistema.

Em relação à participação social, já no segundo ano de atuação, a Cresol tomou a decisão de transferir o gerenciamento das cooperativas aos agricultores que fossem eleitos dirigentes, dispensando a tradicional figura do gerente. A opção fez com que se empreendesse um esforço inusitado no campo da capacitação, visto que a grande maioria de seus associados (agricultores familiares) tinha apenas o ensino fundamental. Por outro lado, a medida se revelou essencial em termos de autonomia e de controle de custos administrativos, pois permitiu que centenas de lideranças, em geral jovens agricultores, assumissem cargos administrativos e o controle direto de suas próprias organizações. Com isso, pretende-se adotar uma posição mais equilibrada em relação à situação constatada por Rutheford (2002), ao estudar o sistema cooperativista mundial, de que os segmentos pobres podem

14 Em 2010, o Sistema aprovou a expansão de sua área de atuação. A medida deve estimular a criação e adesão de cooperativas já existentes em outras regiões do país.

até ser sócios de cooperativas, mas em geral essas organizações são administradas por pessoas com maior nível de escolaridade e de renda.

Desde 2004, as organizações que compõem o sistema Cresol estão agrupadas em duas centrais de crédito. A primeira (Cresol Baser) tem como sede o município de Francisco Beltrão/PR e atua nos Estados do Paraná e de Santa Catarina. A segunda (Cresol Central) foi constituída a partir do desmembramento da Baser, sua sede encontra-se em Chapecó/SC e abrange as cooperativas localizadas no sul do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Em dezembro de 2009, a Cresol Baser possuía 76 singulares filiadas e 82 PACs. Tendo mais de 76 mil associados, conta ainda com o apoio de milhares de dirigentes, centenas de agentes comunitários e quase 400 funcionários. Sua estrutura operacional integra seis bases regionais paranaenses e duas catarinenses, responsáveis por uma área de abrangência constituída por 350 municípios. Seu patrimônio líquido somava mais de R\$ 115 milhões, representando um incremento de 40% em relação ao ano anterior. Apesar de seu crescimento, a Cresol Baser mantinha um valor baixo na conta de depósitos por associado (R\$ 2,7 mil), indicando o perfil de seu quadro social. A partir de 2009, a contrapartida (soma dos recursos depositados pelos associados próprios) ultrapassou o valor dos repasses (créditos) obtidos por meio de convênios e parcerias (Pronaf e outros), indicando que o sistema está avançando na busca de sua auto-suficiência financeira (CRESOL BASER, 2010).

Por sua vez, a Cresol Central possuía 57 singulares, 86 PACs, 85 mil filiados até meados de 2010, sendo que suas unidades abrangiam uma área de quase 300 municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. A estrutura do Sistema Cresol Central conta com 1.250 agentes comunitários voluntários e mais de 600 colaboradores e dirigentes liberados. Atualmente, possui cinco bases regionais, três em Santa Catarina e duas no Rio Grande do Sul. Em setembro de 2010, a Cresol Central modificou seu estatuto para incorporar duas cooperativas de crédito mútuo, geridas por funcionários das prefeituras de Chapecó/SC e de Torres/RS (CRESOL CENTRAL, 2010). Acredita-se que essa abertura representa um marco para a expansão do cooperativismo de crédito solidário junto ao público urbano.

A Cresol Baser recebeu, recentemente, destaque no relatório anual do *The Mix Market*, organização que reúne dados sobre instituições de microfinanças de todos os continentes. O relatório, baseado em informações do ano de 2007, coloca a Cresol Baser na 21ª posição no ranking das maiores instituições de microfinanças da América Latina e do Caribe. O crescimento da Cresol foi considerado o mais expressivo entre as 30 primeiras no ranking das maiores instituições de microfinanças - no ano anterior a Cresol aparecia na 28ª posição. Além disso, ela ocupa o 6º lugar no quesito de eficiência em operações de crédito com valores abaixo de U\$500 (CRESOLBASER, 2008).

Para acessar recursos de políticas públicas, os Sistemas Cresol Baser e Central mantêm acordos de cooperação com os principais bancos estatais. A partir de 2006, as duas centrais conseguiram ser enquadradas como agentes financeiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), depois de cinco anos de tratativas. Além de permitir o acesso a todas as linhas de crédito e microcrédito do BNDES – como o PNMPO –, a medida facilita a aplicação dos recursos do Pronaf por meio das cooperativas. Como o BNDES se caracteriza por ser um agente financeiro de segundo piso, que não opera no mercado financeiro varejista, a liberação de recursos de Pronaf para as unidades da Cresol se torna menos burocrática do ponto de vista operacional e político. Esse repasse de Pronaf reduz, também, os problemas observados anualmente entre cooperativas singulares dos Sistemas Cresol e as agências do Banco do Brasil, principal instituição oficial de gestão e operacionalização do Pronaf. Em determinadas regiões, o acirramento da concorrência no mercado financeiro local acaba criando dificuldades para a liberação pelo BB dos financiamentos de Pronaf por intermédio das cooperativas.

Nos últimos anos, as parcerias dos sistemas Cresol se fortaleceram também junto à rede bancária privada, principalmente por intermédio de acordos para operar recursos do Pronaf oriundos da exigibilidade bancária¹⁵. Os primeiros acordos nesse sentido foram com os bancos Safra e Bradesco. Desde 2004, os sistemas Cresol cooperaram, também, com a Caixa Econômica Federal (Caixa) e com o Ministério das Cidades, para operar projetos de crédito habitacional ligados ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH). Desde então, 8,6 mil moradias rurais já foram construídas ou reformadas com a ajuda de financiamentos públicos intermediados pelas cooperativas (CRESOL BASE, 2010; CRESOL CENTRAL, 2010).

Desde que começou a operar em 1996, as aplicações de Pronaf não pararam de crescer no âmbito dos sistemas Cresol. A mobilização política das organizações da agricultura familiar, a lógica do mutualismo e as experiências de algumas lideranças com a gestão de fundos rotativos foram elementos decisivos para que esse programa se tornasse um caso de sucesso no interior dos sistemas. Em 2007, o total de Pronaf disponibilizado pelas duas centrais foi de, aproximadamente, R\$ 273,8 milhões distribuídos em 49 mil contratos. As previsões é que nas safras 2010/11 sejam aplicados mais de R\$ 500 milhões. Tais números colocam o Pronaf como o principal produto disponibilizado pelos sistemas Cresol, embora nos últimos

15 Percentual dos recursos oriundos dos depósitos à vista que os bancos são obrigados a aplicar no crédito rural. Para atender essa determinação, muitos bancos efetuam acordos repassando seus recursos para agentes financeiros que possuem carteiras de crédito rural. Outros não direcionam verbas para essa área, preferindo pagar as multas impostas pela legislação.

anossuapresençavenhadiminuindoemtermosrelativos.Seem2003osrepas-sesdoprogramarepresentavamemtornode75%doscréditosconcedidos,emjulhode2007elestcompunham69,8%dacarteiratotaldoCresolBase(PLANETRATING,2004:2008).

A capacidade que os sistemas Cresol vêm demonstrando em gerar novas soluções no campo institucional-financeiro e educacional em benefício da agricultura familiar não encontra correspondência, porém, no campo técnico-productivo. Apesar de os dirigentes afirmarem que suas cooperativas jamais deixaram de apoiar projetos consistentes e inovadores em termos ambientais, os recursos damo-dadade de Pronaf Custo e Custo continuam sendo destinados para a viabilização de sistemas produtivos considerados convencionais.

A contradição entre o discurso dos dirigentes e o que se observa nos financiamentos das cooperativas de crédito solidárias demonstra que as mudanças técnico-productivas possuem condicionantes complexos e envolvem aspectos que estão, muitas vezes, acima da capacidade de intervenção dessas organizações. Estudando a experiência do Cresol, Junqueira (2003:99-100) assinala que "a estrutura de incentivos que possibilita mudanças institucionais necessárias à adoção de novas práticas produtivas deve-se incorporar os métodos e decisões dos formuladores de políticas e agentes econômicos. Deste ponto de vista foge-se, em parte, da governabilidade do sistema".

Além dos sistemas Cresol, merece destaque dentro do cooperativismo de crédito solidário brasileiro a experiência da Associação das Cooperativas de Apoio à Economia Familiar (Ascoob), principalmente por se tratar de um exemplo elucidativo de como se pode viabilizar cooperativas de crédito em regiões desfavorecidas pelo dinamismo econômico e elevado índice de pobreza rural. A Ascoob foi criada em 1999 por cinco cooperativas de crédito rurais que atuam em regiões desfavorecidas do litoral da Bahia. A origem dessas organizações está ligada ao trabalho pioneiro efetuado pelas Comunidades Eclesiais de Base, a partir dos anos 1970 e, posteriormente, pelas ações de diversos movimentos sociais e ONG, com destaque para o Movimento de Organização Comunitária (MOC), as Associações de Produtores Agrícolas do Estado da Bahia (Apaeb), grupos de cooperação agrícola ligados à Igreja Católica e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais.

Atualmente, a Ascoob conta com nove cooperativas filiadas e 19 PACs. A área de atuação da Ascoob abrange 34 municípios de oito territórios baianos. Seu quadro social é composto por mais de 40 mil cooperados. Os recursos administrados pelas cooperativas Ascoobs são da ordem de R\$ 58 milhões em ativos e R\$ 38,2 milhões em depósitos (ASCOOB, 2009). A importância dessas organizações na economia local já é considerável: enquanto a média nacional dos depósitos

das operações de crédito está ao redor de 2%, nas praças onde atuam, as filiadas da Ascoob respondem por cerca de 9% dos depósitos e por 14% das operações de crédito (ASCOOB, 2008).

Nas suas fases iniciais, as cooperativas da rede Ascoob aderiram à Cooperativa Central de Crédito da Bahia (Sicoob Bahia) e ao Bancoob¹⁶. As relações entre as cooperativas da Ascoob e o Sicoob Bahia sempre foram permeadas por divergências geradas, principalmente, pelas distintas estratégias de governança e pela baixa prioridade que o Sicoob Bahia dava ao Pronaf e aos outros programas de financiamento rural. Depois de um longo processo de avaliação e da elaboração de diversos estudos técnicos sobre a viabilidade da proposta, em abril de 2008, cinco filiadas da Ascoob se desligaram do Sistema Sicoob para constituir a Cooperativa Central de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária da Bahia - Ascoob Central. A associação continua prestando serviços na área de formação, assistência técnica e outras ações de interesse de suas filiadas, e a nova central atua no sistema gerencial, contábil, supervisão, auditoria, negociação com agentes financeiros, além de assumir uma série de responsabilidades e atribuições determinadas pelo Banco Central. Em maio de 2009, os dirigentes da Associação da Central Ascoob decidiram em comum acordo modificar suas áreas de atuação. A Associação passou a prestar assessorias para o cooperativismo de crédito solidário de todo o Nordeste, enquanto a Central atende aos Estados de Alagoas, Bahia e Sergipe. A opção por uma zona de atuação menor para a Central se deveu em função de dificuldades de atender, em termos operacionais e institucionais, cooperativas que estão muito distantes da sede dessa organização¹⁷.

A maioria dos municípios atendidos pelas cooperativas ligadas à Ascoob tem forte tradição agrícola. A limitada rentabilidade das atividades primárias da região exigiu que as cooperativas de crédito filiadas diversificassem suas fontes de receita. Além da movimentação das economias dos agricultores familiares e do pagamento de benefícios sociais a seus aposentados da menor rural-grupo social que representam a maioria dos associados - foi preciso se aproximar dos setores industriais e de comércio e serviços existentes nos municípios onde as cooperativas

16 O Sicoob é o maior sistema de cooperativas de crédito do Brasil, estando presente em quase todos os Estados da União. O Bancoob é um banco múltiplo criado pelas centrais e singulares do Sistema Sicoob para melhorar o atendimento financeiro e realizar operações de natureza bancária que não são permitidas às cooperativas de crédito.

17 Os dirigentes da Central avaliam que as cooperativas de crédito solidárias dos demais Estados nordestinos devem aderir à Cooperativa Central de Crédito e Economia Solidária (Ecosol), cuja origem está associada ao movimento sindical urbano e, em especial, à Central Única dos Trabalhadores. Essa possibilidade se tornou mais concreta no início de 2009, depois que o Conselho Administrativo da Central Ecosol sofreu profundas alterações e sua direção passou a ser coordenada pelas cooperativas nordestinas, sendo sua sede transferida da cidade de São Paulo para Recife.

vas atuam. Ou seja, as cooperativas passaram a atender, também, os pequenos comerciantes e microempresários, sobretudo os que têm vínculos rurais. E essa orientação de buscar articulações e recrutar associados só é viável quando há maior rural quanto de centros urbanos. Foi fundamental para viabilizar as cooperativas de crédito em regiões rurais de menor dinamismo econômico, quando comparadas, por exemplo, às regiões de atuação dos sistemas Cresol. Além de esse aspecto ser um elemento diferenciador das duas experiências (Ascoob e Cresol), a atuação interestadual corresponde a um dos preceitos básicos dos processos de desenvolvimento territorial sustentável.

Considerações Finais

O SFN apresenta uma especificidade que não pode ser negligenciada quando se discute a construção de sistemas territoriais de financiamento em zonas rurais: a existência de dois bancos nacionais de caráter público (Banco do Brasil e Caixa) entre as cinco principais instituições financeiras que atuam no país e um banco regional (Banco do Nordeste) à frente de uma iniciativa visionária de microfinanças. O perfil excluente dos sistemas financeiros em geral e, em particular do SFN, que afeta em especial as áreas rurais menos desenvolvidas e mais distantes dos principais polos econômicos, pode ser minorado com as possibilidades que se abrem com parcerias entre esses bancos e organizações da sociedade civil - fóruns territoriais, ONG, sindicatos, movimentos sociais e, principalmente, cooperativas de crédito -, comprometidas com a promoção do desenvolvimento rural.

Mesmo com os avanços que o Pronaf introduziu no Sistema Nacional de Crédito Rural há fortes indícios de que a política de financiamento rural, além de ser pouco inovadora na concepção de projetos técnicos (mais do mesmo), não tem conseguido ampliar o atendimento a um grupo maior de unidades agrícolas familiares (mais com os mesmos). Além disso, parcela importante de atores rurais não agrícolas permanece sem ter acesso à maior parte dos produtos e serviços oferecidos pelo SFN. Se ao longo do tempo o Pronaf tornou-se uma política abrangente, ganhando densidade em várias regiões e adesão de diversas categorias ligadas à agricultura familiar, o mesmo não se pode dizer em relação ao Pronaf B. Nessa linha, os entraves observados não deixam dúvida quanto à fragilidade desenhada institucionalmente adotado até o momento. A alta inadimplência e a queda do público atendido por essa modalidade de Pronaf verificada nos últimos anos tornam imperativa a formulação de novas estratégias ligadas ao microcrédito rural. A formação de um arranjo institucional para esse tipo de crédito passa pela adoção de modelos de governança com características diferentes do sistema atual. Um possível caminho consiste em articular essa modalidade mais diretamente às políticas de DTS.

Essa reestruturação reforçaria, por um lado, o compromisso social, em particular, dos atores sociais ligados aos colegiados de políticas públicas de desenvolvimento territorial, por meio da elaboração e acompanhamento de projetos de microcréditos. Por outro, aproximaríam os agentes financeiros, especialmente os bancos públicos e os sistemas cooperativos, desses atores e fóruns territoriais, garantindo a gestão de carteiras de (micro)finanças direcionadas à população mais pobre do campo. Em outras palavras, o quadro atual ainda insatisfatório, especialmente em termos de equidade social e de estímulo aos sistemas de produção sustentáveis, tem nas iniciativas de desenvolvimento territorial a possibilidade de adotar um padrão de inclusão social. Essa situação reafirma a necessidade de se construírem arranjos de sistemas financeiros que deem conta, de forma simultânea, das operações de microfinanças e dos demais projetos territoriais, que demandam montantes de crédito maiores e não exigem uma metodologia especial de gestão.

Trata-se de gestar redes e sistemas financeiros inclusivos, que contemplem tanto a captação externa de recursos financeiros, quanto o emprego da poupança rural, como meio de compor contrapartidas a projetos de financiamentos. As análises sobre a construção de sistemas financeiros inclusivos destacam, também, a necessidade da presença de um Estado regulador e coparticipante, visando à construção i) de um marco legal transparente do SFN, que incorpore as microfinanças e seja flexível às inovações e peculiaridades regionais e ii) de programas públicos de fomento às iniciativas financeiras territoriais calcados no fortalecimento da capacidade cognitiva e de articulação interinstitucional e na lógica do desenvolvimento territorial. O caminho para dirimir as resistências às mudanças das principais instituições financeiras que atuam no meio rural certamente passa pelo aprofundamento de parcerias.

As experiências empíricas aqui analisadas permitem afirmar que, apesar da fraça articulação entre elas, cada uma apresenta "lições" para a construção de serviços financeiros coerentes com a ótica do desenvolvimento territorial sustentável. No caso do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste tem-se a constatação daquilo que Theys (2006) destaca como imprescindível para o aprofundamento normativo dos preceitos da sustentabilidade: a "opção por boas práticas" no sentido de adotar e adaptar diversas técnicas consagradas e bem-sucedidas de experiências internacionais, neste caso de gestão de operações de microfinanças. A adoção da figura dos agentes de crédito e a modalidade Crediamigo Comunidade tornam-se especialmente importantes para a constituição de organizações financeiras de base cooperada e ampliar a "proximidade" entre os sistemas financeiros e as comunidades.

No que se refere ao cooperativismo de crédito solidário percebeu-se a capacidade latente da rede de atores que interagem no sentido de implantar, expandir e superar o quadro de exclusão bancária em zonas rurais. Embora sua principal

incidência geográfica coincide com as regiões de maior tradição no campo do cooperativismo (Sul), a experiência da Ascoob na Bahia (Nordeste) serve de traponto, sugerindo que esse modelo pode ser adaptado e difundido para populações sem tradição nesse domínio e em zonas deprimidas economicamente. Já a estratégia negocial do DRS do Banco do Brasil pode ser apontada como o que setem demais avançado do ponto de vista da concepção de um serviço bancário público que contribua para a geração e financiamento de projetos inovadores de desenvolvimento. O DRS reúne elementos considerados chave para a construção de polos regionais de Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I dotados de capital humano especializado para promover parcerias, elaborar bons projetos técnicos e identificar fontes inéditas de financiamento para a implementação desses projetos. Apesar dessa potencialidade, a análise do DRS é ilustrativa do grau de dificuldades que os agentes financeiros de grande porte enfrentam para adotar uma governança mais identificada com demandas e aspirações sociais.

Sobre esse tema convém retomar as principais lições oferecidas por experiências internacionais e, em particular, pelo Programa Crediamigo do Banco do Nordeste. Dentre os ensinamentos proporcionados por essas iniciativas encontra-se o papel de educador e de gestor de carteira exercido pelo agente de crédito. Esse profissional é responsável pela diminuição dos níveis de inadimplência dos projetos, o aumento da segurança e do conhecimento gerencial dos tomadores de microcrédito e, não menos importante, a articulação entre os microempreendedores ligados a uma mesma cadeia de valor. Curiosamente, a adoção de um dos principais pilares da metodologia de outorga de microcrédito, que prevê a presença de agentes de crédito junto aos tomadores, não representa uma prioridade para os gestores do DRS, por ter um custo considerado muito elevado¹⁸. Sabe-se, no entanto, que o BB tem pouca experiência e tradição com as técnicas operacionais de microcrédito, o que explica, em grande parte, o recente revés do Banco Popular¹⁹, cujo funcionamento dependia da estrutura operacional do Banco do Brasil.

Dada a relevância da cooperação interinstitucional para o sucesso de sistemas de financiamento territoriais inclusivos consideramos pertinente reforçar alguns argumentos que demonstram o papel central do cooperativismo de crédito solidário nesse processo. As pesquisas de campo demonstraram que onde existe

18 Em relação aos custos operacionais representados pelos agentes de crédito, a solução adotada pelo Banco do Nordeste foi a de efetuar a contratação desses profissionais por intermédio da sua Fundação, com remunerações desvinculadas, portanto, do plano de cargos e salários do banco e proporcionais aos resultados de adimplência da carteira gerida por agente.

19 A experiência do Banco Popular foi empreendida a partir de 2003 com a tutela do Banco do Brasil. Com uma inadimplência que chegou a 30% e um prejuízo de R\$144 milhões, o Banco Popular foi absorvido pelo Banco do Brasil em maio de 2008 (HAYASHI DA CRUZ, 2008).

uma cooperativa de crédito solidária a otimização das políticas de financiamento rural tornam-se muito mais concretas e evidentes. Vários problemas relacionados à falta de garantias contratuais, baixa pulverização dos recursos e inadimplências são atenuados por meio de acordos de cooperação entre os bancos públicos e as redes de cooperativas. Em algumas regiões, a integração do cooperativismo de crédito solidário com organizações bancárias de caráter público -Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste - demonstra inegáveis avanços no sentido de qualificar a gestão dos financiamentos oficiais. Elas contribuem para que o crédito propicie "soluções" de problemas e não acabe virando um "problema" para a promoção do desenvolvimento rural. Tem-se aqui, certamente, uma lição de gestão social a ser apreendida e difundida tanto pelos fóruns de desenvolvimento territorial quanto pelos coordenadores do DRS e de programas correlatos da Caixa. É muito comum, no entanto, que gerentes de agências bancárias não percebam as cooperativas de crédito como parceiras, mas sim como concorrentes.

Quando se imagina que o cooperativismo de crédito pode ajudar a aproximar o SFN das demandas territoriais é preciso igualmente ponderar seus limites operacionais e desafios institucionais. Embora seja possível na atualidade a constituição de cooperativas segundo o princípio da "livre admissão", independente da atuação profissional do associado, essa abertura é ainda vista com reticências por alguns dirigentes e consultores da rede de cooperativismo solidário. A mudança na legislação que permitiu que indistintas categorias socioprofissionais integrem uma mesma cooperativa de crédito não partiu de reivindicações das organizações dessa rede, mas de setores tradicionais do cooperativismo que atuam de forma prioritária junto a segmentos sociais urbanos. Ao contrário, persiste no interior dos sistemas Cresol uma resistência em ampliar sua atuação para além do universo da agricultura familiar, dificultando que outras categorias sociais existentes no meio rural participem de suas bases. Essa visão tende a sofrer mudanças, como comprovam o caso da Ascoob visto anteriormente e a recente incorporação de duas cooperativas de base urbana à Cresol Central, mas muitos dirigentes defendem que a adoção do princípio da "livre admissão" desvia o foco da organização e altera substancialmente a sua governança, o que, no limite, pode levar à perda de controle político exercido atualmente por agricultores familiares. Os que defendem essa postura afirmam que a legislação permite a filiação de parentes de agricultores associados e de pessoas jurídicas que usam os serviços financeiros da cooperativa, a exemplo de cartões de crédito e de débito. Entendem que essas aberturas legais possibilitam a integração de grande parte da população dos pequenos municípios rurais, mesmo de indivíduos que residam nos aglomerados considerados urbanos desses municípios. Essa situação justificaria a não adoção da "livre admissão".

Contudo, na ótica do desenvolvimento territorial sustentável, o corporativismo de categorias socioprofissionais precisa ser suplantado pela cooperação e articulação

lação intersetorial. Trata-se de passar de uma postura de controle social de determinadas políticas públicas por grupos de atores específicos para um estágio mais avançado de coordenação de forças sociais (FAVARETTO, 2009). Além disso, a postura corporativista, invariavelmente, induz à elitização das ações de desenvolvimento, já que dentre os agricultores familiares que participam das cooperativas de crédito somente uma pequena parcela encontra-se em situação de precariedade social. A franja de agricultores familiares que logrou sucesso socioeconômico, graças a suas instituições de representação ou de assessoria, tem a possibilidade concreta de contribuir para o êxito do processo de integração à dinâmica de desenvolvimento territorial dos seus "primos pobres" representados, principalmente, por assalariados agrícolas temporários e permanentes e por agricultores que são forçados a recorrer temporariamente àquilo que Guanziroli et al (2001) denominam de "empregos refúgios" no meio rural. Além desses, uma gama de assalariados não agrícolas e de pequenos empreendedores externos ao setor agropecuário de municípios rurais compõem o universo da sociedade civil não organizada excluída, dentre outros aspectos, do sistema bancário tradicional.

Os dirigentes de agências financeiras localizadas em pequenos municípios rurais sabem que os comerciantes-agricultores e os agricultores bem-integrados aos mercados são imprescindíveis para o sucesso dessas instituições e não hesitam em recrutá-los seja como clientes, seja como associados. Pouco ou nenhum esforço, contudo, é feito no sentido de incluir os segmentos sociais mais pobres desses municípios. Justamente em regiões tipicamente rurais, a mudança dos estatutos para a incorporação de outros públicos abre caminho formal para que as bases sociais do cooperativismo de crédito solidário sejam estendidas para além dos círculos da agricultura familiar inserida nos mercados. Somente com a inclusão desses propósitos o cooperativismo de crédito solidário pode confirmar sua pretensão de se constituir na experiência mais promissora no sentido de democratizar o SFN em diversas regiões do interior do país.

Por fim, é pertinente sublinhar que a delimitação entre rural e urbano adotada pelos bancos públicos para a implementação das suas políticas é aquela que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística emprega para realizar o censo demográfico. Isso representa uma dificuldade maior para os beneficiários potenciais de operações de microcrédito localizados em zonas rurais e que não são agricultores. Como não podem acessar o Pronaf, suas demandas são enquadradas como sendo de natureza urbana. Dessa forma, as taxas de juros e condições de pagamento são as mesmas que se aplicam, por exemplo, para os microempreendedores de aglomerações metropolitanas. Sabe-se, no entanto, que as possibilidades de sucesso de prestação de serviços, a exemplo de salões de beleza, produções artesanais diversas, pequenos comércios, vendas ambulantes, mecânicas, borracharias etc., em zonas metropolitanas e centros urbanos de concentração populacional significa-

tiva são bem maiores quando comparadas às ofertadas nos pequenos municípios rurais, onde a clientela e o poder aquisitivo, em geral, são menores. Esse assunto representa um tema ainda não inserido na agenda dos fóruns de desenvolvimento territorial de zonas rurais e nos esforços interinstitucionais que visam a ampliar o acesso às microfinanças no país.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. (2008). *Alcance e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência: o caso do agroamigo*. São Paulo: Fipe, Texto para discussão nº10.
- _____. (2003). Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro. In: _____. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p.101-123.
- ASCOOB (2009). *Filiadas*. Disponível em: <<http://www.ascoob.org.br>>. Acesso em: 25 out. 2009.
- ASCOOB (2008). Disponível em: <<http://www.ascoob.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2008
- BANCO CENTRAL (2010). *Estatísticas de microfinanças*. Disponível em: <<http://bcb.gov.br/?microfin>>. Acesso em: 15 out. 2010.
- BANCO DO BRASIL (2009). *Estratégia DRS do Banco do Brasil ganha prêmio internacional*. Sala de imprensa, 01/06/2009, Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2010.
- BANCO DO BRASIL (2010). *Desenvolvimento regional sustentável*. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portalbb/page3,8305,8369,0,0,1,6.bb?codigoNoticia=4570&codigoRet=3867&codigoMenu=14235>>. Acesso em: 15 out. 2010.
- BÉDARD, G. (1986). Argent chaud et argent froid. La mobilization de l'épargne locale par des institutions coopératives et son impact sur le développement local. Synthèse de sept études de cas africains. Paris: *Cahiers de l'Université Cooperative Internationale*, n.7, 35p.
- BITTENCOURT, G. (2003). *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Campinas, 213 f., Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente).
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (2010). *Pronaf*. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>. Acesso em: 25 mar. 2010.

BÚRIGO, F. L. (2010a). *Finanças e Solidariedade: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil*. Chapecó: Argos.

_____. (2010b). *Estudos das redes de empreendimentos e articulação das cadeias produtivas do território Sul Catarinense*. Brasília, Relatório: Produto 04 da consultoria técnica prestada ao Ministério da Pesca / Instituto de Assessoramento para o Desenvolvimento Humano.

CARNEIRO, M.J.; ROCHA, B.N. (2009). Limites e possibilidades da construção de "territórios de desenvolvimento" na Região Serrana do Rio de Janeiro. Florianópolis: *Política & Sociedade*, p.251-275.

CAZELLA, A.A.; BÚRIGO, F.L. (2009). *Sistemas de financiamento para projetos territoriais estratégicos de natureza multisectorial*. Rio de Janeiro: OPPA/IICA, Relatório: Produto 3 da consultoria técnica prestada ao Instituto Internacional de Cooperação para a Agricultura (IICA) / Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

CAZELLA, A. A. (2002) Cooperativismo de crédito rural: lições de uma experiência. In: Montoya, M.A. (Org.). *Aspectos regionais do crédito rural: governo, cooperativas e informalidade*. Passo Fundo: UPF, p. 25-46.

COELHO, J.B.; PRANDINI, E.R. (2009). Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado: conquistas e desafios. In: Feltrim, L. et al. (eds.). *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil visão dos diferentes atores*. Brasília: Banco Central do Brasil.

CRESOL BASER (2010). *Relatório de atividades e balanço social 2009*. Francisco Beltrão: Cresol Baser. Disponível em: <<http://www.cresol.com.br/site>>. Acesso em: 15 out. 2010.

CRESOL CENTRAL (2010). Disponível em: <<http://www.cresolcentral.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2010.

DIAS, D.; SELTZER, Y. (2009). Incluindo milhões hoje e amanhã: políticas e ações viáveis para um sistema financeiro inclusivo no Brasil. In: Feltrim, L. et al. (eds.). *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão dos diferentes atores*. Brasília: Banco Central do Brasil, 241-254.

DIAS, L.C.; LENZI, M.H. (2009). Reorganização espacial de redes bancárias no Brasil: processos adaptativos e inovadores. Salvador: *Caderno CRH*, v. 22, n°55, 12p.

FAVARETO, A. (2009) Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial: dos conselhos municipais de desenvolvimento rural aos

territórios da cidadania. Brasília: IICA, Série *Desenvolvimento Rural Sustentável*, v.10, p. 53-57.

FELTRIM, L.; VENTURA, E.C. F; DODI, A.B.(eds.) (2009). *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão dos diferentes atores*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO (2009). Disponível em: <<http://www.folhaonline.com.br>>. Acesso em: 25 set. 2009.

GALVÃO DE FRANÇA, C. et al (2010). *A agricultura familiar faz bem ao Brasil*. Brasília, 15p.

GRÜN, R. (2010). For a brazilian sociology of finance. *Economic Sociology: the european electronic newsletter*. v. 11, n. 2, p.10-1. Disponível em: http://econsoc.mpifg.de/archive/econ_soc_11-2.pdf. Acesso em: 27 mar. 2010.

GUANZIROLI, C. et al. (2001). *Agricultura familiar e reforma agrária no Século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond.

HAYASHI DA CRUZ, N. (2008). BB vai absorver Banco Popular, após R\$ 144 milhões em prejuízos. São Paulo: Folha de São Paulo, 16/05/2008.

HULME, D. (2008). *The story of de Grameen Bank: from subsidised microcredit to market-based microfinance - BWPI*. Working Paper 60. Manchester (Inglaterra): The University of Manchester - Books World Poverty Institute.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISAS E ESTATÍSTICAS - IBOPE (2009). 51% da população brasileira possui conta em bancos. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br>> Acesso em: 12 out. 2010.

JUNQUEIRA, R. G. P. (2003). *Finanças solidárias e agricultura familiar: o sistema Cresol de cooperativas de crédito rural*. São Paulo. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - PROCAM, Universidade de São Paulo.

LE ROY, A. (1997). *Les activités de service : une chance pour les économies rurales ? Vers de nouvelles logiques de développement rural*. Paris : L'Harmattan.

NERI, M. C. (Org.) (2008). Microcrédito, o mistério nordestino e o Grammem brasileiro. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/CPS. Mimeo.

NEVEU, A. (2001). *Quels systèmes bancaires pour quelles agricultures?* Paris: Éditions Charles Léopold Mayer.

PINHO, D.B. (2004). *O cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária*. São Paulo: Saraiva.

PLANET RATING. (2008). *Sistema Cresol*. Disponível em: < //http://www.planetrating.com/ratings/CRESOL_PlanetRating_040108_ES.pdf>. Acesso em: 12 set. 2008.

ROCHMAN, J. (2008). *Analyse critique de l'application des principes du développement territorial durable dans les zones rurales marginalisées: réflexions à partir des cas du Cariri de la Paraíba et du Plateau Catarinense au Brésil*. Tours : Universidade François Rabelais de Tours, Tese (Doutorado).

RUTHERFORD, S. (2002). *Los pobres y su dinero*. Tequisquiapan, México: La Colmena Milenaria; México, DF: Universidad Iberoamericana.

SACHS, I. (2009). *Gestão social para desenvolvimento sustentável e democrático dos territórios*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.10, p. 13-23.

SERVET, J.; VALLAT, D. (Orgs.) (2001). *Exclusion et liens financiers*. Rapport du Centre Walras - 2001. Paris: Economica.

SOARES, M.M.; MELO SOBRINHO, A.D. (2008). *Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2^a ed. Disponível em: < http://www.bcb.gov.br >

THEYS, J. (2006). O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. *Eisforia*, Florianópolis, p.179-198.

TRIVELLI, C.; ALVARADO, G. (2004). *Lecciones para el desarrollo de las finanzas rurales a partir de 16 experiencias sistematizadas por Fidamerica*. Santiago: Rimisp. Disponível em: < http://www.ruralfinance.org/index.jsp >. Acesso em: 25 set. 2009.

VENTURA, E. et al. (2009). *Governança cooperativa: Diretrizes para o fortalecimento da governança em cooperativa de crédito*. Brasília: Banco Central.

YUNUS, M.; JOLIS, A. (2003). *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ed. Ática, 6^a ed.

CAPÍTULO 5

O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DO PRONAT E DO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA

Sérgio Pereira Leite
OPPA/CPDA/UFRRJ
Valdemar João Wenz Junior
OPPA/CPDA/UFRRJ

Introdução

Um dos temas relativamente pouco explorados na crescente literatura sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil é aquele relativo ao processo de financiamento da política propriamente dita. Com exceção dos trabalhos desenvolvidos por José Garcia Gasques, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea),¹, e das notas técnicas produzidas por Edélcio Vigna, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), o tratamento das condições financeiro-orçamentárias para a implementação de políticas agrárias (com exceção do crédito rural) e/ou de desenvolvimento rural é relativamente escasso, reduzindo-se à apresentação de valores empenhados e pagos dentro de um determinado período de execução fiscal. Na área territorial, isso é ainda menos evidente. Ou seja, apesar do foco no desempenho das políticas na área, pouco se diz das condições de financiamento da política de financiamento das atividades territoriais.

Assim, o objetivo deste capítulo é apresentar a performance da execução orçamentária do financiamento da política territorial tomando como base o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), ambos com uma atuação num período relativamente recente. Para o exame dos programas em apreço foram sistematizados os dados relativos ao desempenho da política ao longo dos anos de sua implementação, analisada a composição dos recursos que viabilizam esta, bem como as questões que facultam ou obstaculizam o fluxo de recursos necessários ao financiamento de despesas de custeio e investimento nas diferentes subfunções que compõem os programas. No entanto, em alguns casos e/ou rubricas, não foi possível ter acesso detalhado aos dados do sistema, o que, todavia, não impediu a análise aqui proposta.

1 Ver, por exemplo, GASQUES e BASTOS (2009).

5.1 O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

Deve-se mencionar, antes de tudo, que a implementação das políticas territoriais na área rural herdou os erros e acertos de um programa anterior - o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), na linha "Infraestrutura e Serviços" - vigente no país da segunda metade dos anos 1990 até 2002. Como salientado por alguns estudos no assunto (cf. HESPAÑHOL, 2006), esse programa destacou-se pela atuação em municípios relativamente precários na área agrícola, por meio de um repasse médio de R\$ 150 mil anuais, durante quatro anos, direcionados a uma pauta de ações definidas pelos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs), discutidos no âmbito dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), cuja existência (e certa paridade entre atores governamentais e entidades representativas dos agricultores familiares) era obrigatória para o recebimento dos recursos. Dessa forma, portanto, a articulação e o financiamento das atividades previstas pelo programa davam-se entre as esferas nacional e estaduais e aquela fundada no município. A emergência de uma instância supramunicipal de atuação das ações de desenvolvimento rural constituiu-se de imediato numa inovação institucional, secundarizando o papel das prefeituras na implementação das políticas dessa natureza.

5.1.1 Linhas de ação do Pronat e a distribuição dos recursos

Criado em 2003, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) foi construído a partir da inclusão em seu portfólio de duas modalidades do Pronaf: "Infraestrutura e Serviços Municipais" e "Capacitação dos Agricultores Familiares". Essas duas linhas deixaram de fazer parte do Pronaf (que ficou restrito ao crédito rural) e passaram a compor o Pronat por meio das funções "Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf)" e "Capacitação de Agentes de Desenvolvimento". Paralelamente foram agregadas duas outras ações na política pública em análise, ainda que não estivessem acopladas na sua matriz orçamentária: "Assistência Financeira Mediante Ermendas Parlamentares" e "Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) - Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste".

Contudo, ao pensar no desenvolvimento de territórios rurais essas ações acabaram mostrando-se insuficientes, tornando evidente a necessidade de ampliar as opções de intervenção no Pronat. Nesse sentido, foi criada em 2004 a linha "Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)" e "Gestão Administrativa do Programa". Em 2006, foi instaurado o "Apoio à Gestão

de PTDRS", buscando qualificar o processo de planejamento dos territórios rurais apoiados pela política. Em 2007, instituiu-se a ação "Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária". Por fim, em 2008, criou-se uma linha que procura fortalecer iniciativas territoriais de conservação e manejo sustentável da agrobiodiversidade ("Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade")².

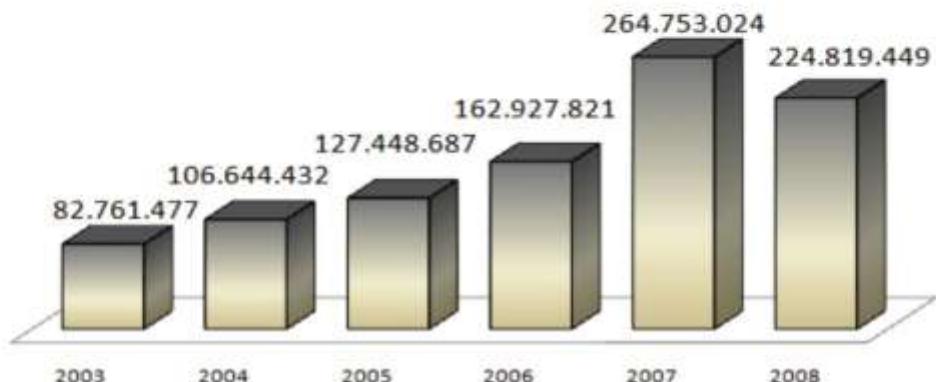
A fonte básica dos recursos que compõem as funções do programa é totalmente lastreada pelo Orçamento Geral da União (OGU), incluindo os recursos aportados pelas emendas dos congressistas. Portanto, são recursos formados pelo Orçamento Fiscal, da Seguridade e pelo Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais, recolhidos sob a forma de impostos, taxas e contribuições.

Os recursos previstos em cada uma dessas linhas para a execução das atividades previstas nos territórios são intermediados pela Caixa Econômica Federal (CEF), que é a única instituição bancária envolvida no repasse dos recursos do Pronat. Ela cobra 2,5% sobre os projetos para a sua operacionalização, sendo 0,5% quando o projeto é emitido, 0,5% quando é contratado e 1,5% na prestação de contas. Entretanto, em 2004 foi feito um convênio com o Banco do Nordeste (BNB) e criada uma unidade gestora para esse tipo de operação, perspectivada que essa entidade pudesse atuar nessa região. Durante os quatro anos de convênio nenhum projeto foi operacionalizado porque o BNB não possuiu estrutura para absorvê-los. Com o Banco do Brasil (BB) também ocorreram algumas tentativas, mas a taxa sobre os projetos intermediados era demasiadamente custosa se comparado com a CEF. Já o Banco da Amazônia (Basa) tinha interesse, mas não possuía, assim como o BNB, estrutura suficiente para o seu funcionamento. Deste modo, a CEF mantém-se na condição de único agente financeiro responsável pelo repasse de recursos do Pronat.

De 2003 até 2007, houve um significativo aumento do volume dos recursos contratados pelo Pronat (Figura 1), que passaram de R\$ 82,7 milhões para R\$ 264,7 milhões (um crescimento de 272%). De 2007 a 2008, ocorreu uma queda no valor contratado de aproximadamente R\$ 40 milhões, que está vinculada à diminuição dos recursos oriundos das emendas parlamentares. Enquanto todas as demais linhas ampliaram o seu orçamento para 2008, as emendas territoriais apresentaram uma baixa de 50% se comparado com o mesmo período do ano anterior.

2 Para maior detalhamento das linhas de ação do Pronat ver LEITE e WESZ Jr (2010).

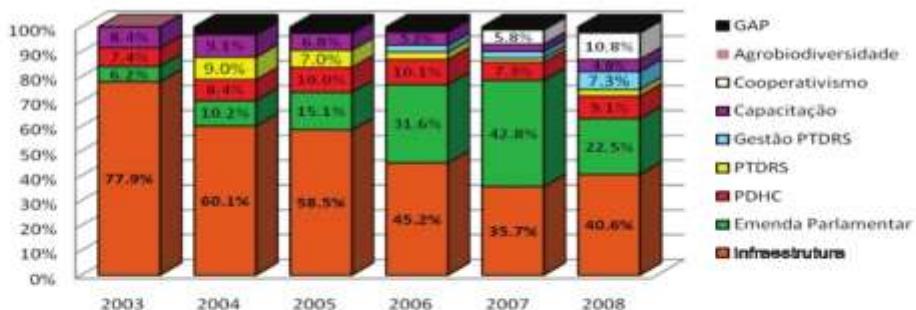
Figura 1 - Valor contratado no Pronat por ano (2003 a 2008) - Valores correntes (em R\$)



Fonte: Brasil/MDA/SDT (2009).

Ainda que as diferentes linhas do Pronat tenham suas distintas funções e papéis dentro da perspectiva do programa, as ações voltadas prioritariamente ao investimento (Proinf e emendas parlamentares) são as modalidades que absorvem mais de 80% dos recursos contratados de 2003 a 2008. Entretanto, conforme a Figura 2, a seguir, houve em 2008 uma modificação nessa condição, pois é o primeiro ano em que as linhas de custeio alcançaram mais de 25% do valor total do Pronat. Essa ampliação não se observa na mesma intensidade em termos absolutos, pois não ocorreu aumento do montante de recursos dessas modalidades, mas sim a queda das emendas parlamentares, que despencaram de 2007 para 2008, como foi comentado anteriormente. Se por um lado as emendas contribuem ao agregar um maior montante de recursos ao Pronat, por outro, esta modalidade imprime uma elevada vulnerabilidade orçamentária ao programa, ficando dependente dos interesses dos parlamentares.

Figura 2 - Participação no valor contratado por linhas de ação do Pronat por ano (2003 a 2008)



Fonte: Brasil/MDA/SDT (2009).

Tanto os recursos para capacitação como para construção do PTDRS e Gestão e Administração do Programa (GAP) apresentaram uma redução significativa nos valores contratados até 2007. Esse decréscimo tem ocorrido porque são modalidades direcionadas essencialmente para os primeiros anos de um território, perdendo importância posteriormente. É por isso que houve um aumento significativo dos valores em 2008, tanto em termos relativos como absolutos, pois foram criados 45 Territórios Rurais em 2007, reabrindo a demanda nestas linhas.

Mesmo com essa redução das emendas em 2008, a Figura 2 torna evidente a importância das ações que complementam a matriz orçamentária do Pronat ("Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares" e "Projeto Dom Helder Câmara - PDHC"), pois ambas as modalidades representam 34% dos valores contratados pelo programa entre 2003 a 2008. Em alguns períodos, como em 2007, essas rubricas chegaram a representar mais de 50% de todos os recursos contratados pelo Pronat. Deste modo, não se pode dizer que essas ações são meramente complementares, pois desempenham um papel central e de suma importância para a ampliação do potencial financeiro do programa.

A distribuição regional do Pronat aponta que em 2007 havia uma concentração de quase 50% dos recursos contratados na região Nordeste, que acabou sendo reduzida para 40% em 2008. Esse decréscimo no Nordeste foi acompanhado pelo aumento do Norte, que passou de 13,5% em 2007 para 21% em 2008. As demais regiões controlam em torno de 40%, sendo o Sul responsável por 19,3%, o Sudeste 10,3% e o Centro-Oeste 9,4%.

5.1.2 Execução financeiro-orçamentária do Pronat

Antes de entrarmos nos valores da execução financeiro-orçamentária referente ao Pronat, cabe fazer uma rápida retomada sobre as diferentes fases e procedimentos que envolvem esse processo. Inicialmente tem-se o valor previsto, que é definido e programado a partir dos recursos totais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) na Lei Orçamentária Anual (LOA). Em seguida, define-se o valor disponibilizado que se refere à LOA, isto é, o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, acrescido ou subtraído por eventuais créditos adicionais e/ou remanejamentos/contingenciamentos (limitação de empenho e movimentação financeira).

A transição do orçamento disponibilizado ao empenhado (valor empenhado) acontece quando os projetos já foram aprovados pela SDT e são encaminhados à CEF para a sua emissão no orçamento. A partir daí a CEF entra em contato com o proponente para a contratação dos projetos (valor contratado), solicitando os

comprovantes de adimplência da entidade e a documentação técnica do projeto - na falta de alguns destes documentos, assina-se o contrato com cláusulas suspensivas, informando que as pendências serão resolvidas até um período predefinido. Com a execução física do projeto e o cumprimento das cláusulas suspensivas, os valores passam a ser pagos aos proponentes (valor pago), finalizando a execução orçamentária do programa.

Em 2003, por ser o primeiro ano do governo Lula e por ter um processo de transição do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais para o Pronat, ocorreu uma redução de mais de 40% entre o orçamento previsto e o disponibilizado no programa (Tabelas 1 e 2). Como houve nesse período um contingenciamento de recursos no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as políticas que estavam em processo de estruturação acabaram tendo uma limitação maior nos seus recursos. Paralelamente, um fator central para essa conjuntura se deve às emendas parlamentares, que ficaram somente com 10% do seu orçamento previsto devido ao elevado contingenciamento.

Entre 2004 e 2007, o Pronat foi comprimindo as diferenças entre o orçamento previsto e o disponibilizado (Tabelas 1 e 2), estabilizando-as a um valor médio de 10,3%. Deve-se atentar que essa perda continua atrelada aos recursos para investimento, que são responsáveis pelas maiores reduções (97% dos casos). A modalidade que obteve o maior decréscimo de contingenciamento no Pronat foi a emenda parlamentar, pois sozinha responde por 65% dos valores não disponibilizados entre 2003 e 2008. Cumpre destacar que essa situação "foge à governabilidade da SDT/MDA e, apesar de a Assessoria Parlamentar desse Ministério gestionar junto à Casa Civil, nem sempre se consegue descontingenciamento total desta parte do orçamento" (BRASIL/BGU, 2007: 15).

As demais linhas do programa, centradas especificamente no custeio, não tiveram cortes significativos ao passar da primeira para a segunda etapa da execução financeiro-orçamentária (3%). Algumas exceções pontuais ocorreram com a linha de capacitação em 2003, quando ainda estava vinculada ao Pronaf, com o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) em 2005 e na Gestão e Administração do Programa (GAP) em 2006.

A transição do orçamento disponibilizado ao empenhado apresenta as menores baixas do processo de execução financeiro-orçamentária (em média 2,2%). A estratégia usada pela SDT para que não ocorram perdas expressivas nessa etapa consiste na solicitação junto aos territórios de um número maior de projetos do que o necessário, o que possibilita a substituição das propostas reprovadas por aquelas que atestem a viabilidade necessária. Como o recurso a ser empenhado já está disponível ao Pronat, se o mesmo não for utilizado retorna ao Tesouro Nacional e não pode mais ser incorporado ao programa.

Tabela 1 - Execução financeiro-orçamentária do Pronat por ano 2003/2008
 Valores correntes em R\$

Ano	Previsto	Disponibilizado	Empenhado	Contratado	Pago	Pago/ Previsto
2003	168.582.306	96.426.553	88.843.740	82.761.477	58.632.213	34,8%
2004	132.101.666	126.922.680	122.380.335	106.644.432	106.456.351	80,6%
2005	150.241.090	135.049.077	134.370.012	127.448.687	111.213.745	74,0%
2006	213.774.918	175.804.654	169.809.027	162.927.821	146.924.336	68,7%
2007	312.328.314	280.522.082	276.313.238	264.753.024	184.766.156	59,2%
2008	297.384.630	268.645.331	259.673.210	224.819.449	-	-

Fonte: Brasil/MDA/SDT (2009).

Tabela 2 - Valor retido nas diferentes fases da execução financeiro-orçamentária do Pronat por ano 2003-2008 (orçamento previsto = 100%)

Ano	Previsto	Disponibilizado	Empenhado	Contratado	Pago
2003	100,0%	57,2%	52,7%	49,1%	34,8%
2004	100,0%	96,1%	92,6%	80,7%	80,6%
2005	100,0%	89,9%	89,4%	84,8%	74,0%
2006	100,0%	82,2%	79,4%	76,2%	68,7%
2007	100,0%	89,8%	88,5%	84,8%	59,2%
2008	100,0%	90,3%	87,3%	75,6%	-

Fonte: Brasil/MDA/SDT (2009).

A partir dos recursos empenhados, a CEF procede à contratação dos projetos. Esse processo - entre o valor empenhado e o contratado - apresentou no Pronat uma perda média anual de 6,5%, entre 2003 e 2008, sendo superior no Proinf (10,4%). Três razões são centrais para entender esse resultado. A primeira é a inadimplência dos proponentes, que atinge principalmente as linhas de investimento, visto que estas precisam passar por algum ente federado (prefeitura ou Estado), enquanto que o custeio permite a presença de Organizações Não Gabinetais (ONGs). Em segundo lugar vem a falta da documentação exigida, que se refere principalmente à legislação ambiental e à posse da terra onde será executado o projeto. Esses problemas atingem principalmente o Norte e o Nordeste brasileiro, em especial os Estados do Pará e Maranhão, onde a diferença entre o valor do empenhado e do contratado ficou em torno dos 20% em 2007.

Por fim, outra situação que reduz significativamente o valor contratado é a desistência do proponente, especialmente na linha de Infraestrutura. Isso tem ocorrido em nível municipal no período das eleições para prefeito, quando o governo

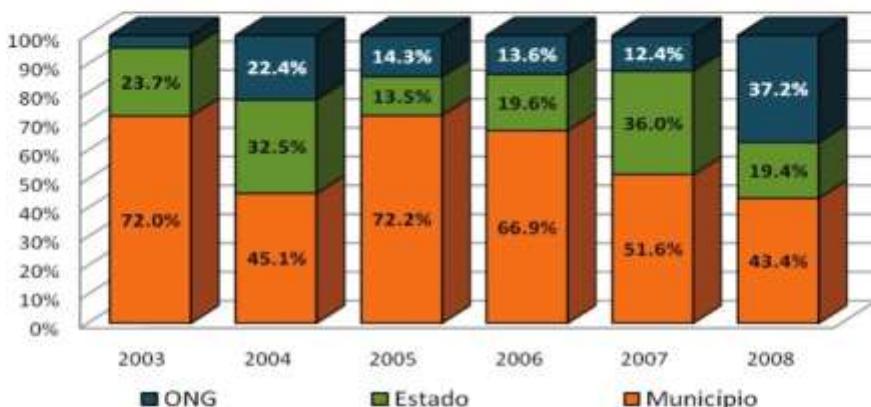
vigente, mesmo com o projeto aprovado, opta por não seguir os encaminhamentos necessários, dado o temor de favorecer os adversários políticos, pois o investimento seria aplicado num momento posterior ao mandato vigente. Os dados das Tabelas 1 e 2 demonstram essa conjuntura, pois em ano de eleições municipais a perda média entre o valor empenhado e contratado no Pronat é de 12% (no Proinf esse valor chega aos 19%) e nos demais anos fica em 4% (6% no Proinf). Essa situação apresenta uma variação significativa entre os Estados, pois no Amazonas, Maranhão, Pernambuco e Rio de Janeiro a diferença entre o percentual empenhado e o contratado de 2007 e 2008 (ano com eleições municipais) foi superior a 30%.

No Pronat, entre 2003 e 2007, os valores contratados em relação aos pagos apresentaram um decréscimo de 11,7%, sendo mais expressivo nas linhas de Infraestrutura e emendas parlamentares. O motivo principal que ocasiona o não pagamento de parte dos contratos, principalmente nas linhas de investimento, não é a falta de recursos financeiros, mas as cláusulas suspensivas não sanadas pelos proponentes (prefeituras em especial), o que impede a emissão de ordens bancárias (BRASIL/BGU, 2006). Nas demais modalidades de custeio essas perdas são inexpressivas.

Todo processo de definição do orçamento disponível (discussão das propostas pelo Colegiado territorial, construção dos projetos pelos proponentes nos moldes sugeridos, envio ao Conselho Estadual e avaliação da SDT) acaba avançando até o quarto bimestre do ano (principalmente em ano eleitoral). Deste modo, mais de 90% dessas operações de contratação ocorrem em dezembro, pois não se conseguiu desvincular a apresentação dos projetos do ano orçamentário correspondente. Para que esse valor não retorne ao Tesouro Nacional, procedimento muito comum tem sido o uso da opção "restos a pagar" (RAP), quando o valor fica assegurado para o projeto, mas será liberado somente no ano seguinte. Isso permite que em 2009 ainda estejam sendo pagos projetos contratados em 2007.

Como já havíamos comentado anteriormente, os proponentes dos projetos do Pronat são os municípios (por meio das prefeituras), os Estados e as ONGs. Os municípios, desde o início, foram majoritários nos valores contratados, principalmente por controlar os recursos vinculados às emendas parlamentares e à Infraestrutura (os 75% que são direcionados ao investimento). Em termos relativos, as prefeituras têm reduzido de forma crescente a sua participação a partir de 2005, pois houve uma diversificação das linhas de custeio, as quais passaram a ser absorvidas pelas ONGs. Os Estados, por sua vez, atuam nas mesmas modalidades que os municípios, mas apresentam percentuais menos expressivos, ainda que em 2003 e 2007 superassem os 30% (cf. Figura 3).

Figura 3 - Valor contratado no Pronat por entidade proponente e por ano (%)



Fonte: Brasil/MDA/SDT (2009).

As ONGs são as entidades que cobrem a grande maioria dos projetos de custeio, em especial as modalidades de Capacitação, PTDRS, Gestão de PTDRS, Cooperativismo e PDHC. Nos últimos anos a sua participação vem crescendo significativamente, atingindo em 2008 mais de 35% dos valores contratados. Esse resultado está vinculado principalmente à cobertura das ONGs nas modalidades de Cooperativismo e Gestão de PTDRS. Não se pode desconsiderar também que a queda nos valores das emendas parlamentares em 2008 auxiliou sua expansão em termos relativos, pois as prefeituras e os Estados viram uma das suas principais linhas apresentar uma perda de 50% no valor contratado de 2007 para 2008.

A partir desta análise, pode-se dizer que o Pronat, ao longo dos seus anos, tem avançado na criação de linhas de ação, no aumento dos recursos disponibilizados e na redução das perdas ao longo das fases do processo de execução orçamentária. Contudo, o programa continua tendo decréscimos entre os valores disponibilizados e os valores pagos, principalmente no Proinf, que demanda mais tempo durante a construção das suas propostas e apresenta um trâmite administrativo mais carregado no momento de sua contratação. Caso semelhante tem ocorrido com as emendas parlamentares, com seu funcionamento fora do alcance da SDT, e registram uma perda de 50% dos seus recursos desde o momento da disponibilização até o pagamento. Em ambas as linhas ainda são presentes os problemas com a inadimplência dos proponentes, baixa qualidade técnica dos projetos, falta de documentação e interesse político, o que dificulta o pleno funcionamento das modalidades. Já as linhas de custeio, por apresentarem maior flexibilidade administrativa e terem como proponente entes não federados, detêm melhor aproveitamento na execução orçamentária.

5.2 O Programa Territórios da Cidadania

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi lançado no início de 2008 e manteve a concepção de território e de abordagem territorial empregada no Pronat. O que se distingue é a ênfase no combate à pobreza e na conquista de cidadania como objetivos primordiais da intervenção governamental, assim como a mobilização de 22 ministérios no sentido de planejarem suas ações de modo a implementarem as políticas públicas correspondentes de forma integrada. Isso significa que já na esfera federal e não apenas nos territórios as políticas governamentais deverão ser coordenadas para agirem articuladamente.

No caso dos Territórios de Cidadania, diferentemente do Pronat, o desafio torna-se maior, pois envolve várias ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício de articulação se dará efetivamente na escala territorial, tornando complexo o processo de gestão social e, para ficarmos no tema deste estudo, de gestão financeiro-orçamentária. Muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização de políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais - agora não necessariamente agrários - com aquelas *top-down*, também não necessariamente setoriais.

5.2.1 Linhas de ação do PTC e a distribuição dos recursos

Dentro do PTC foram definidos três eixos de atuação (Apoyo a Atividades Produtivas; Cidadania e Direito; Infraestrutura), que se desdobram em sete temas (Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias; Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e Acesso á Água; Apoyo a Gestão Territorial; Infraestrutura). No interior desses sete temas estão todas as ações do PTC (que em 2008 eram 180, em 2009 subiram para 203 e em 2010 reduziram-se para 178). Apesar dos eixos e dos temas apontarem para as prioridades do programa, são as ações os instrumentos diretos de intervenção, uma vez que os territórios passam a acessar os recursos por meio delas.

A partir da definição dos eixos e temas do PTC, é feita anualmente uma consulta junto aos ministérios visando a sua adesão ao programa pela oferta de ações (as quais compõem a Matriz Federal). Nesse caso, não se trata da criação, pelos órgãos federais, de novas políticas públicas para ingressarem no PTC, mas de destinar um volume de recursos dos programas já existentes aos Territórios da Cidadania. Deste modo, no momento em que um ministério passa a integrar o PTC não haverá maior dotação orçamentária para essa instituição, somente uma redistribuição dos valores visando a

aumentar os recursos empregados nas regiões mais empobrecidas, menos dinâmicas etc., buscando melhorar a eficiência da sua aplicação no campo. Em outras palavras, não se ampliam os recursos dos ministérios para que estes apliquem maiores valores no meio rural; o que ocorre é que cada política setorial passa a direcionar uma parcela do seu montante de recursos para esse espaço pelo PTC. Portanto, não ocorre um "aumento do bolo", somente uma nova redistribuição das suas fatias. Em alguns territórios - principalmente os mais isolados - isso pode representar um acréscimo de recursos, enquanto que para outras localidades os valores sofrem poucas alterações, pois traduzem-se na mesma rubrica que já chegava aos municípios antes da sua constituição em Território da Cidadania.

É importante destacar que o PTC não influencia os processos decisórios de alocação de recurso dentro do ciclo de aprovação do orçamento de uma determinada política e/ou ação territorializada. Ou seja, cada ministério é responsável por definir e obter a aprovação junto ao Congresso Nacional dos seus valores totais a serem gastos a cada ano, de acordo com o *funding* ("carimbado" ou não) de que dispõem. A partir desse montante é que cada órgão definirá quanto irá repassar ao PTC. Do mesmo modo, as fontes são de responsabilidade das entidades responsáveis pelas ações, que congrega tanto recursos do Tesouro Nacional (OGU) como recursos não fiscais (que não passam pelo Tesouro Nacional) advindas de organismos internacionais, de arrecadação própria, da exigibilidade dos bancos etc. Isso demonstra que o PTC procurou usar ao máximo as estruturas existentes, como consta no Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o programa.

As despesas decorrentes da execução dos projetos advirão das dotações orçamentárias próprias consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidas no Programa Territórios da Cidadania, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual (BRASIL/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008: 3).

O que a coordenação do PTC tem feito é o acompanhamento dos valores dos ministérios que aderiram ao programa para que não ocorra uma redução no montante de recursos mediante o contingenciamento. Caso esse decréscimo seja inevitável, a Casa Civil e o Ministério do Planejamento pressionam os órgãos responsáveis pelas ações para que não subtraiam os recursos que são destinados ao PTC, procurando evitar que a não execução se justificasse por problema de redução dos valores previstos. Deste modo, o fato de estar em um Território da Cidadania acabava agregando uma estabilidade maior na manutenção dos recursos, enquanto os municípios que não participam do programa estão mais suscetíveis aos cortes orçamentários.

O fato de o PTC ser uma agregação de ações de diferentes ministérios faz com que ele não possua um orçamento próprio (não existe na LOA nenhuma rubrica

destinada ao Programa Territórios da Cidadania). Assim, o seu orçamento é resultado da soma de orçamentos específicos. Isso torna, em grande medida, esta política pública refém da adesão dos órgãos federais e, automaticamente, dos seus recursos, o que deixa extremamente fragilizada sua estrutura orçamentária.

Em 2008, o valor previsto para os 60 Territórios da Cidadania chegou a R\$ 12,8 bilhões, que foi praticamente dobrado em 2009 com a entrada de mais 60 territórios. Em 2010, o montante de recursos ampliou-se em comparação com 2009 (alcançando R\$ 26,8 bilhões), o que significa um crescimento expressivo de 109,8% de 2008 para 2010. As linhas com maior incremento foram "Organização Sustentável da Produção" e "Saúde, Saneamento e Acesso à Água", que aumentaram o valor previsto em 187,5% e 147,7%, respectivamente. O tema com menor crescimento nesses três anos foi o de "Ações Fundiárias"(27%), que apresentou inclusive redução de 20% nos valores absolutos de 2009 para 2010 (Tabela 3).

Tabela 3 - Recursos previstos pelo PTC por tema (2008 a 2010)

Valores correntes (em R\$)

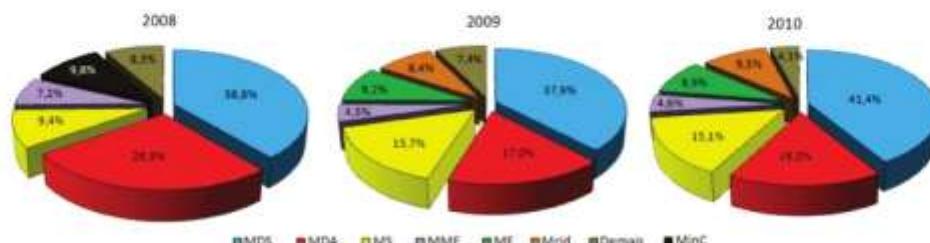
Tema	Valor previsto 2008 (R\$)	Valor previsto 2009 (R\$)	Valor previsto 2010 (R\$)	Cresc. 2008-2010 (%)
Ações Fundiárias	322.319.943,45	516.803.123,47	409.199.000,00	27,0%
Apoio à Gestão Territorial	19.918.679,77	23.348.610,09	34.183.086,50	71,6%
Direitos e Desenvolvimento Social	4.830.370.807,62	9.098.521.324,58	10.807.542.917,75	123,7%
Educação e Cultura	563.423.573,34	1.342.877.879,36	889.437.224,10	57,9%
Infraestrutura	3.150.886.020,39	3.702.870.999,99	4.454.268.091,77	41,4%
Organização Sustentável da Produção	2.452.374.482,58	5.943.557.001,43	6.075.085.520,91	147,7%
Saúde, Saneamento e Acesso à Água	1.438.889.061,33	4.297.359.313,41	4.137.185.725,60	187,5%
Total	12.778.182.568,48	24.925.338.252,33	26.806.901.566,63	109,8%

Fonte: Brasil/Portal da Cidadania (2010).

Existe uma concentração de recursos em três linhas gerais do programa (Direitos e Desenvolvimento Social; Infraestrutura; Organização Sustentável da Produção), pois aproximadamente 80% do montante fica retido nesses estratos (mais de 40% na área de "Direitos e Desenvolvimento Social" em 2010). No oposto estão as ações vinculadas a "Educação e Cultura", "Ações Fundiárias" e "Apoio à Gestão Territorial", ação que detém somente 7% em 2008, caindo para 5% em 2010. O tema da Gestão Territorial merece destaque especial porque, apesar de ser uma das inovações do PTC e apresentar um grande desafio na sua aplicação, responde por somente 0,1% dos recursos previstos no programa (R\$ 34 milhões em 2010).

Apesar de ocorrer aumento quase generalizado nos valores do PTC por ministério, esses órgãos detêm uma participação desigual no montante de recursos disponibilizados para as ações nos Territórios da Cidadania - característica que se mantém entre 2008 e 2010. Como mostra a Figura 4, apenas três ministérios (dos 22 participantes) concentram mais de 70% dos valores do programa (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, MDA e Ministério da Saúde - MS). Quando tomamos os seis ministérios mais representativos em recursos disponibilizados, vemos que em 2010 eles expressam praticamente 96% de toda a dotação orçamentária focalizada no PTC - restando aos outros 16 ministérios apenas 4,1%.

Figura 4 - Recursos previstos pelo PTC por ministério (2008 a 2010)



Fonte: Brasil/Portal da Cidadania (2010).

A Figura 4 ainda permite visualizar as alterações expressivas nos percentuais referentes à distribuição dos recursos entre os ministérios, ocorrida entre 2008 e 2009. Uma das modificações diz respeito à perda de expressividade do MDA no PTC (caindo de 26,5% para 17%) e o consequente aumento do MS (subindo de 9,4% para 15,7%). Já de 2009 para 2010 não ocorreram mudanças substanciais, com exceção do MDS, que teve uma concentração ainda maior em relação aos demais ministérios (saindo de 37,9% para 41,4%), o que ampliou o controle do programa em apenas seis ministérios.

Essa concentração em determinados ministérios é reflexo do grande peso que algumas ações possuem no PTC. Isso fica evidente quando se analisam os seis instrumentos que mobilizam maiores recursos (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada

à Pessoa Idosa, Benefício de Prestação Continuada ao Deficiente, Pronaf, Luz para Todos e Cresce Nordeste), pois eles representam 60% dos valores previstos ao programa, restando um pouco mais de um terço às outras ações. Não é por acaso que três das seis principais ações são oriundas do MDS. Portanto, existe uma concentração em alguns eixos gerais do programa, que estão vinculados a determinados ministérios e, sobretudo, a algumas ações em especial.

Importante inovação implementada pelo PTC na gestão de programas governamentais foi a territorialização das ações, uma forma de garantir que o volume de recurso previsto inicialmente na Matriz de Ação Federal chegue a determinado espaço de modo impreverível. Essa estrutura, que identifica o local que será beneficiado pela política pública, não tem sido uma tática adotada pelo sistema corporativo nacional (Orçamento Geral da União, Lei de Diretrizes Orçamentárias etc.), que em vez de uma perspectiva gerencial territorial acaba trabalhando com valores macros que não designam o espaço de atuação dos instrumentos de intervenção.

Esta estratégia de territorialização das ações é objeto da atuação e difusão pelo Comitê Gestor Nacional, pois garante que os territórios empobrecidos e com baixo dinamismo econômico tenham acesso seguro sobre algumas linhas. Além disso, esse mecanismo tem evitado a concentração de recursos nos Territórios da Cidadania mais desenvolvidos e organizados, embora não consiga evitar aplicação maior de recursos em determinados municípios no interior desses territórios.

Entretanto, no momento em que o valor passa a ser territorializado, torna-se difícil que ele seja investido em outro local. Assim, se o recurso foi direcionado a um local no momento da construção do orçamento e este não tiver sido executado, acaba restituído à fonte, geralmente sem ser implementado, pois, uma vez definido o seu destino, a aplicação daquela rubrica em outro espaço fica comprometida. Isso tem feito com que algumas ações não sejam territorializadas, principalmente as efetivadas por meio da demanda (projetos).

No momento em que os valores são carimbados, isto é, apresentam um destino de execução, e não há interesse naquele território para o qual foi direcionado o recurso ou há algum problema na sua contratação, esse valor dificilmente será encaminhado para outro lugar, mesmo havendo lá uma demanda deste instrumento. Nesse sentido, os ministérios territorializavam algumas ações tendo por base uma demanda potencial existente, mas como esta não se transformava em demanda real acabava-se perdendo aquele recurso. Essa situação tem desestimulado a territorialização de alguns programas. Entretanto, isso pode acabar favorecendo justamente os territórios mais estruturados em detrimento daqueles com maior dificuldade em efetivar suas demandas, mesmo estes últimos apresentando uma necessidade mais elevada de recursos.

Outra condicionalidade que reduziu a territorialização do orçamento foi a baixa capacidade de alguns órgãos em conseguir direcionar as suas ações para os territórios de

forma prévia. Esse tem sido um problema presente no PTC devido à falta de clareza de determinados ministérios em definir os lugares que apresentam as maiores carências. Nesse caso, a possibilidade de concentrar os recursos nos territórios mais estruturados aumenta de forma abrupta, pois é ignorado qualquer mecanismo que direcione o orçamento para os lugares com maior demanda potencial. É o caso, por exemplo, do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE): 100% do orçamento não foi territorializado em 2009 e em 2010. Próximos desta situação se encontram o Ministério da Integração Nacional (MIN) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa): ambos possuem apenas 13% dos seus recursos investidos no PTC direcionados previamente a determinados Territórios da Cidadania.

Os recursos territorializados em 2009 e 2010 aproximaram-se de 93% do total, mostrando um grande esforço em "carimbar" os valores do PTC. Esse elevado percentual está atrelado aos principais ministérios do programa -em volume de recursos empregados - que territorializaram previamente 100% do seu orçamento para os Territórios da Cidadania. Isso tem ocorrido com o MDS, o MS, o Ministério das Cidades (Mcid), o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério da Fazenda (MF), tanto em 2009 como em 2010. Em alguns casos a territorialização por parte destes ministérios não apresentou dificuldade, pois suas ações se constituem em transferências diretas para os municípios.

Em alguns temas específicos houve uma mudança substancial de 2009 para 2010, como foi o caso das "Ações Fundiárias" e "Educação e Cultura". Nas "Ações Fundiárias" as metas não territorializadas subiram de 48,5% para 88,8%. Uma das motivações para esse processo foi que a identificação dos territórios onde haveria a compra de terra para a reforma agrária acabou gerando em alguns casos a elevação do preço das áreas, encarecendo a sua aquisição pelo governo. Paralelamente, o fato de identificar os locais destas áreas acabava orientando a agenda de mobilizações dos movimentos sociais, que se organizavam a partir dos dados territorializados.

Já no tema "Educação e Cultura", os recursos territorializados caíram em 2009 de 88% para 32,6% em 2010, queda para a qual concorreu o fato de que várias ações de 2009 foram direcionadas para alguns territórios que detinham uma demanda potencial, mas que acabou não sendo efetivada, seja por desinteresse dos proponentes ou por dificuldades de contratação, o que impediu o repasse dos recursos para aqueles locais que apresentavam projetos na área. Esta situação acabou trazendo a estas ações uma baixa execução orçamentária (somente 50% dos valores previstos foram pagos) por não poderem aplicar os recursos territorializados em outras localidades que apresentavam demanda. Para tanto, em 2010 as ações restritas a esse tema acabaram não sendo territorializadas para que os ministérios responsáveis pelos instrumentos tenham uma flexibilidade maior no momento de empenhar os recursos.

Em suma, ao mesmo tempo em que a territorialização do orçamento se apresenta como uma importante inovação trazida pelo Programa Territórios da Cidadania, na me-

dida em que "carimba" mais de 90% dos recursos previstos, essa característica se coloca como um desafio central na gestão de políticas públicas, pois passa a exigir dos gestores conhecimento das demandas locais e dos principais entroncamentos (operativos e operacionais) que impede a sua efetivação.

Diferentemente do que acontece com o Pronat - o Colegiado Territorial tem uma função deliberativa sobre todas as ações -, no PTC este conselho tem quatro diferentes atribuições: controle social, mobilização e articulação, ações consultivas e ações deliberativas.³

Embora seja diversificado o papel do Colegiado no PTC, existe uma distribuição desigual. Isso porque as funções de controle social e mobilização e articulação representam a grande maioria das ações (mais de dois-terços) e do volume de recursos previstos (93%). Deste modo, os instrumentos que demandam papel mais ativo e decisivo dos Colegiados Territoriais (consultivos e deliberativos) acabam tendo uma pequena parcela das ações e dos recursos (que no caso das ações deliberativas não chega a 1% do montante do PTC).

É importante perceber que mesmo sendo reduzida a função do Colegiado, entre 2009 e 2010 ela acabou diminuindo ainda mais, pois as ações de controle social (nas quais o conselho territorial tem um poder de decisão baixíssimo, para não dizer zero) ampliaram-se de 74,5% para 80% (a Figura 5 permite visualizar essa alteração a partir do valor previsto). Paralelamente, os instrumentos consultivos e deliberativos acabaram reduzindo-se ainda mais, tanto no número de ações como no montante de recursos.⁴

³ *Controle Social*: ação oriunda do ministério proponente de forma definida, sendo que o órgão apenas informa ao Colegiado a sua implementação no Território. Exemplos: Bolsa Família, Luz para Todos, Crédito do Pronaf, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e Aquisição de Terras. *Mobilização e articulação*: ação cuja definição da execução não depende só do Ministério/Órgão Gestor, mas também de outros atores (municípios, Estados, conselhos setoriais etc.). Neste caso, os Colegiados devem se articular com os demais atores responsáveis pela deliberação final, procurando contribuir com a implementação da ação no Território. Exemplos: Programa de Aquisição de Alimentos (MDS), Programa de Cistemas, Arranjos Produtivos Locais e Construção de Escolas. *Consultivo*: o gestor disponibiliza as ações e pede ao Colegiado sugestões de aplicação dentro do Território da Cidadania, sendo que essa proposição pode ser acatada ou não (muitas vezes a inadimplência das prefeituras e dos Estados impede que a indicação do conselho seja incorporada na orientação da ação). Exemplos: Assistência Técnica e Extensão Rural, Biodiesel, Fomento a Atividades Pesqueiras e Aquícolas, Programa Nacional de Crédito Fundiário e Programa de Aquisição de Alimentos (MDA). *Deliberativo*: não é o ministério quem define onde as ações serão aplicadas no território, mas sim o Colegiado. Exemplos: Pronat, Programa Arca das Letras, Implantação das Casas Digitais Rurais e Elaboração de Estudos de Potencialidade Econômica - ambos restritos ao MDA.

⁴ Uma das explicações referentes à redução do número de ações deliberativas se dá pelo fato de que muitas delas se reportavam à elaboração de estudos e à criação de planos, operados somente no primeiro ano de constituição do Território da Cidadania. Como não foram implementados novos territórios, essas ações acabaram sendo excluídas da Matriz federal.

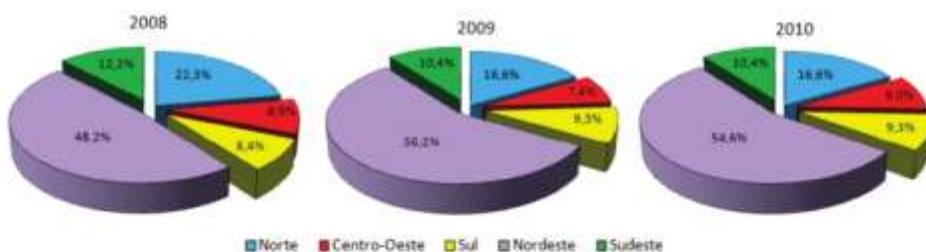
Figura 5 - O papel do Colegiado nas ações do PTC (% sobre o valor previsto)



Fonte: Brasil/Portal da Cidadania (2010).

A distribuição dos recursos previstos pelo PTC entre as regiões brasileiras de 2008 a 2010 apresentou algumas alterações, incluindo nos dois últimos anos o aumento relativo do Nordeste (saindo de 48,2% para 56,2%) e a redução do Norte (de 22,3% para 16,6%). Apesar da nova configuração no número de Territórios da Cidadania de 2008 para 2009 (de 60 para 120), as demais regiões mantiveram o percentual sobre os recursos previstos de forma semelhante: o Sudeste reduziu de 12% para 10%, o Sul permaneceu próximo dos 9% e o Centro-Oeste teve uma oscilação de 7% a 9% (cf. Figura 6).

Figura 6 - Participação dos recursos previstos pelo PTC por região brasileira (2008 a 2010)



Fonte: Brasil/Portal da Cidadania (2010).

Outro dado importante é que, apesar de o Nordeste concentrar 46,7% dos Territórios da Cidadania e 50,7% dos municípios localizados dentro do PTC, esta região detém 54,6% dos recursos previstos em 2010 (cf. Figura 6), apontando que existe um direcionamento ligeiramente maior dos valores aplicados no programa

para esta região. Tal situação pode ser resultado do processo de gestão territorial, por meio da territorialização dos recursos, na qual os gestores federais passam a direcionar os valores a partir das especificidades locais e das possíveis demandas existentes. Embora este processo seja vantajoso ao Nordeste, tem se apresentado desproporcional com o Norte, que detém 22,5% dos Territórios da Cidadania e somente 16,6% dos recursos previstos.

5.2.2 Execução financeiro-orçamentária do PTC

Diferentemente do Pronat, que dispõe de dados sobre o valor previsto, disponibilizado, empenhado, contratado e pago, as informações no Programa Territórios da Cidadania restringem-se ao valor previsto (2008, 2009 e 2010) e pago (2008 e 2009). Apesar disso, é possível calcular, embora com menor detalhamento, a execução financeiro-orçamentária do PTC graças ao valor pago sobre a dotação prevista no início de cada período.

No ano de 2008, a execução orçamentária do PTC alcançou 72% apesar de o programa ser lançado somente em fevereiro, o que implicou que a matriz de ações nos territórios ficasse definida em abril. Além disso, como a grande maioria das ações foi efetuada mediante convênios, o fato de ser um ano eleitoral dificultou o empenho dos recursos, visto que as contratações foram suspensas a partir de julho e retomadas somente em outubro. Nesse sentido, o pagamento de 72% dos valores previstos representa um saldo expressivo, sendo superior ao Pronat na maioria dos anos. Como algumas ações foram contratadas como "restos a pagar", devido inclusive aos problemas apresentados acima, em 2009 ainda estava sendo feito esse acompanhamento. Para tanto, se considerarmos o que foi pago em 2008 e 2009 referentes aos valores previstos em 2008, a execução chegou a 77,8% (cf. Tabela 4)⁵.

Tabela 4 - Valor previsto e valor pago no PTC por grupo de ações (2008) -
 Valores correntes em R\$

Tem a	Ações	Valor Previsto (R\$)	Valor Pago (R\$)	Pago/ Previsto
Ações Fundárias	8	322.319.943,45	178.661.691,84	55,4%
Apoio à Gestão Territorial	12	19.918.679,77	18.192.005,54	91,3%

5 Os dados da execução financeiro-orçamentária de 2008 apresentados neste capítulo referem-se a até 31 de dezembro de 2009. Nesse caso, estão incluídos os valores pagos em 2008 e às rubricas que ficaram incluídas em "restos a pagar" e que foram quitadas em 2009.

Tema	Ações	Valor Previsto (R\$)	Valor Pago (R\$)	Pago/ Previsto
Direitos e Desenvolvimento Social	12	4.830.370.807,62	4.974.753.114,88	103,0%
Educação e Cultura	18	563.423.573,34	498.152.416,36	88,4%
Infraestrutura	27	3.150.886.020,39	1.092.254.507,06	34,7%
Organização Sustentável da Produção	85	2.452.374.482,58	1.654.152.673,67	67,5%
Saúde, Saneamento e Acesso à Água	18	1.438.889.061,33	1.525.132.503,97	106,0%
Total	180	12.778.182.568,48	9.941.298.913,32	77,8%

Fonte: Brasil/Portal da Cidadania (2010).

A partir da Tabela 4 é possível visualizar o pagamento dos recursos de 2008 sobre o orçamento previsto por Temas do Programa. As linhas voltadas a "Direito e Desenvolvimento Social" e "Saúde, Saneamento e Acesso á Água" apresentaram uma execução superior à planejada (103% e 106%, respectivamente). Esse resultado se deve, além da inclusão de novos beneficiários, à forma de efetivar o pagamento, pois se trata geralmente de uma despesa corrente com fluxo contínuo, isto é, mensalmente os recursos são pagos sem necessariamente a apresentação de novos projetos (ex.: Bolsa Família). Nesse sentido, são ações que não sofreram alterações significativas com a entrada no PTC, pois mantiveram a sua estrutura de intervenção. Isso favoreceu a sua execução orçamentária, visto que o desembolso foi feito de forma ininterrupta de janeiro a dezembro - mesmo em um ano eleitoral e com o início efetivo do programa em abril.

Por outro lado, as ações de infraestrutura em 2008 apresentaram um reduzido pagamento (abaixo de 35%), apesar de incluir as rubricas quitadas até dezembro de 2009. Essa situação é próxima da discutida anteriormente com o Proinf (vinculado ao Pronat), pois depende fundamentalmente da contratação com entes federados (prefeituras municipais e Estados) e da sua negociação com agências bancárias, o que gera um trâmite administrativo mais lento, atrasando o pagamento. Os instrumentos vinculados às "Ações Fundiárias" e "Organização Sustentável da Produção" também tiveram uma execução orçamentária abaixo da média, alcançando 55,4% e 67,5%, respectivamente.

Em 2009, o PTC apresentou uma execução orçamentária maior que em 2008, alcançando 77,8% (valores referentes a até dezembro de 2009). É importante destacar que 85% dos recursos previstos foram empenhados, o que significa que acabaram

incluídos nos "restos a pagar" e que, por isso, podem ser quitados até os próximos cinco anos. Assim como em 2008, as ações de "Direito e Desenvolvimento Social" se destacam pela elevada execução (105%) e as de "Infraestrutura" apontaram para um reduzido pagamento (38,9%), embora esse percentual tenha se elevado em relação a 2008, dada a experiência do programa e ao fato de não se tratar de ano eleitoral (cf. Tabela 5).

Tabela 5 - Valor previsto, empenhado e pago no PTC por grupo de ações (2009) -
 Valores correntes em R\$

Tema	Ações	Valor Previsto (R\$)	Valor Pago (R\$)	Pago/ Previsto
Ações Fundiárias	13	516.803.123,47	277.593.202,26	53,7%
Apoio à Gestão Territorial	13	23.348.610,09	886.371,09	3,8%
Direitos e Desenvolvimento Social	15	9.098.521.324,58	9.568.632.675,28	105,2%
Educação e Cultura	46	1.342.877.879,36	673.019.718,55	50,1%
Infraestrutura	13	3.702.870.999,99	1.440.884.389,29	38,9%
Organização Sustentável da Produção	74	5.943.557.001,43	5.071.334.664,53	85,3%
Saúde, Saneamento e Acesso à Água	29	4.297.359.313,41	2.347.637.140,66	54,6%
Total	203	24.925.338.252,33	19.379.988.161,66	77,8%

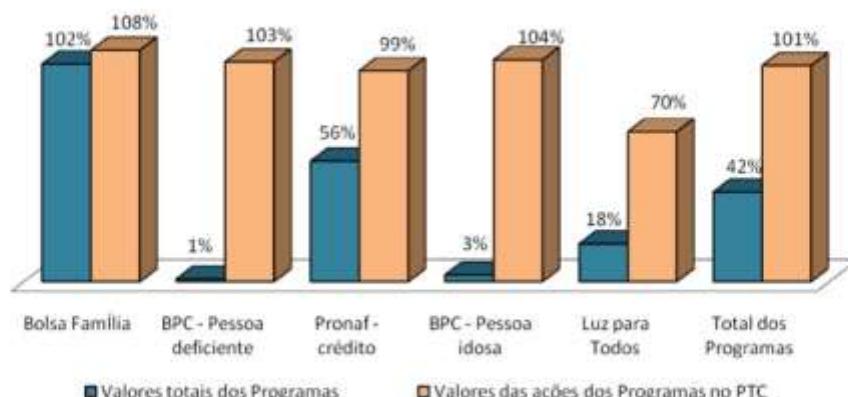
Fonte: Brasil/Portal da Cidadania (2010).

Apesar de o tema "Infraestrutura" ter uma execução orçamentária abaixo de 50%, o que chamou atenção em 2009 foram os instrumentos relacionadas ao "Apoio à Gestão Territorial", no qual o valor pago sobre o previsto não chegou a 5% (cf. Tabela 5). Esse resultado ínfimo ocorreu porque as ações que representam 86% do volume de recursos deste eixo ("Elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS", "Formação de Agentes de Desenvolvimento" e "Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios") não foram implementadas. Isso ocorreu devido à indefinição da renovação do convênio entre a Caixa Econômica Federal e o MDA, o que impossibilitava fossem efetuados os contratos de repasse de recursos junto às entidades parceiras. Como esse problema foi resolvido apenas em novembro, ficou inviável o repasse dos recursos de 2009 em tempo hábil.

Uma forma interessante para apontar a eficácia do PTC no que tange à execução financeiro-orçamentária das suas ações é por meio da sua comparação com os resultados das mesmas políticas em nível nacional. Isso significa confrontar o volume de recursos pagos em relação ao valor previsto, usando os dados gerais dos programas e as informações específicas da sua ação no PTC.

Se destacarmos as ações que representam 52,3% do total de recursos previstos em 2009 no PTC (Bolsa Família, Luz para Todos, Pronaf e Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa e ao Deficiente), é possível perceber que a execução financeira dentro da política integrada é bem superior aos valores executados pelos programas isoladamente - apesar de serem ações onde o Colegiado não tem função deliberativa. Isso pode ser visto na Figura 7, na qual os programas em nível nacional apresentaram uma execução abaixo da encontrada no PTC.

Figura 7 - Execução financeiro-orçamentária (valor pago/valor previsto) nos programas nacionais e nas suas ações no PTC (2009) - em %



Fonte: Siga Brasil/Senado Federal - LOA 2009 (2010); Brasil/Portal da Cidadania (2010). *
 BPC - Benefício de Prestação Continuada.

A partir dos resultados nacionais das políticas públicas analisadas na Figura 7, é possível visualizar que somente o Programa Bolsa Família teve uma ótima execução. Isso se deve ao fato de ser uma despesa corrente com fluxo contínuo e com desembolsos mensais. No caso dos outros instrumentos de intervenção os valores ficaram abaixo dos 60%, pois o trâmite administrativo (que comumente envolve a abertura de edital, licitação, empenho, contrato e pagamento) dificulta a execução em apenas um ano. Concomitantemente, as ações do PTC apresentaram valores acima de 70%, alcançando em três dos cinco instrumentos um pagamento superior ao que foi previsto.

Portanto, é possível afirmar, a partir dos programas apresentados na Figura 7, que existe, de fato, uma execução financeiro-orçamentária mais alta e eficaz dentro do PTC

em comparação com a implementação isolada da política - mesmo sabendo que os Territórios da Cidadania são espaços mais fragilizados e empobrecidos, o que geralmente reduz as possibilidades de uma ampla efetivação dos recursos. Deste modo, a aproximação dos programas setoriais com a matriz territorial tem potencializado maior desembolso e comparado como instrumentos que permanecem avulsos. Apesar de o PTC se encontrar em uma situação embrionária (dado o pouco tempo de funcionamento), é possível afirmar que existe um processo inicial de sensibilização do político setorial com a questão territorial, ocorrendo nesse trajeto uma preocupação em cobrir as principais prioridades de domínio rural.

Apresentar resultados mais expressivos na execução orçamentária dos instrumentos integrados ao PTC está relacionada a uma série de fatores e condições. Uma das engrenagens desse processo se refere à gestão do programa, na qual cada Comitê procura atuar no acompanhamento das ações e sena obtenção de resultados expressivos.

Oferta de haver nos territórios conhecimento das ações que são implementadas nesses espaços acaba estimulando alguns Colegiados Territoriais e Conselhos Setoriais assumirem de fato a função de "controle social". Isso se reflete positivamente na gestão do programa, pois oferece aos *policy-makers* federais um feedback das ações, e em alguns casos, pode gerar uma orientação do político a partir da sua adequação às especificidades destes espaços. Concomitantemente, alguns prefeitos passaram a usar o fato de estarem em Territórios da Cidadania para exigir a aplicação dos recursos programados quanto aos órgãos responsáveis pelas ações.

Nesta mesma direção, a territorialização das ações, que obriga a aplicação dos recursos nos espaços previamente definidos, tem alertado os atores locais sobre a disponibilidade de valores específicos para determinado território. Isso faz com que o Colegiado pressione a sua execução, já que fica evidente a disponibilidade dos recursos para aquele local/aquela região.

Emparalelo às iniciativas presentes nas escala local, alguns ministérios, por intermédio dos seus gestores, passaram a privilegiar a execução dos recursos nos Territórios da Cidadania, dada as características e especificidades dessas localidades (elevados níveis de pobreza, baixa dinâmica econômica etc.). Isso auxiliou a adaptação ou a criação de novos instrumentos político-administrativos que visavam as superar as principais garantias presentes nas ações e a derida do PTC, visto que as regiões integrantes deste programa são justamente as que apresentam graves problemas de execução financeiro-orçamentária. A partir desse contexto foi possível visualizar algumas iniciativas de determinadas secretarias, que passaram a orientar as suas políticas pelas particularidades dos Territórios da Cidadania.

Um exemplo que pode ser citado se refere à linha de infraestrutura do Pronat (Proinf), na qual a SDT/MDA acrescentou um diferencial de valores para os projetos localizados no Norte e no Sul do País, demonstrando o reconhecimento das particularidades daquela região. Outro caso ocorreu junto ao Ministério da Saúde, na ação que prevê a constituição de farmácias populares, onde os critérios de participação dos municípios foram flexibilizados a partir da sua integração ao PTC. Apesar de haver algumas experiências, como estas que acabamos de citar, nas quais a base territorial tem servido na condição de espaço de reorientação da política, é preciso reconhecer que essas estratégias ainda são incipientes. Todavia, no momento em que as especificidades locais passam a ser consideradas e reconhecidas na implementação das políticas, isso tem auxiliado positivamente a execução financeiro-orçamentária.

Outra estratégia observada não é dos ministérios, por pressão da Casa Civil e do Ministério do Planejamento, é uma preocupação em manter os recursos direcionados ao PTC, contingenciando políticas que não estão programadas para os Territórios da Cidadania. Isso permite maior execução nas áreas territoriais, na medida em que a presença de cortes orçamentários fica reduzida nesses espaços, enquanto os municípios que não estão integrados ao programa acabam ficando mais vulneráveis e sujeitos a restrições.

Apesar de alguns exercícios nacionais de otimização da execução das ações do PTC, as desigualdades regionais e estaduais permanecem nos percentuais de pagamento dos recursos previstos. No Sul do Brasil a média ficou acima de 90% tanto em 2008 como 2009, sendo que em Santa Catarina esse dado foi maior que 100% nos dois anos. Nada oposto estão as regiões Norte e Centro-Oeste, onde mais de um terço e um quarto dos valores previstos, respectivamente, não foram pagos em 2008 e 2009 - Roraima e Mato Grosso foram os Estados que tiveram execução orçamentária inferior a 40% em 2008. Entretanto, em 2009 nenhum Estado apresentou valor inferior a 58%, apontando para um significativo avanço.

Os dados encontrados nas regiões Norte e Centro-Oeste refletem a própria situação estrutural dos territórios presentes nesses espaços, já que muitas vezes estas áreas encontram-se isoladas, com reduzido quadro técnico especializado e com vários problemas administrativos. Outra situação que tem provocado uma baixa execução, em especial na região Norte, diz respeito à incompatibilidade do período orçamentário com as condicionalidades edafoclimáticas daquela área. Com efeito, o processo inicial do programa (construção da matriz de ações, definição dos recursos para o território, abertura de edital, seleção de projetos etc.) avança até meados de outubro, restando às demais etapas (empenho, contrato e pagamento) somente os meses de novembro e dezembro, que compreende justamente o período das chuvas na Amazônia (entre novembro e março). Essa característica impõe dificuldade que as ações sejam implementadas nesse mesmo ano.

que foram previstas (especialmente as obras de infraestrutura), pois a temporada de cheia dos rios dificulta o tráfego entre determinadas áreas e isola muitas comunidades. Deste modo, os projetos acabam sendo contratados no mesmo ano, o que assegura os recursos previstos, mas não pagos, somente no ano seguinte, pois no período das chuvas o custo de implementação é maior e a qualidade dos serviços, dificilmente adequada.

Em relação à execução orçamentária no PTC segundo os ministérios, é possível afirmar que alguns órgãos apresentam uma participação ativa, mantendo elevadas taxas de pagamento e/ou buscando melhorias (MDS, Mapa, MDA e MME). Por outro lado, existem ministérios que, apesar de integrarem o programa, não obtiveram saldo satisfatório, como é o caso do Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que em 2009 apresentaram uma execução de 12% dos recursos. Deste modo, fica evidente uma grande disparidade entre a atuação dos diferentes ministérios, apontando graus distintos de comprometimento com a gestão territorial de políticas públicas para o meio rural.

Esta análise do PTC clareia os avanços da política territorial em relação ao Pronat, pois inovou ao mobilizar diferentes ministérios e fontes de recursos, além de territorializar mais de 90% das suas ações e de envolver os diferentes espaços de gestão do programa na busca por resultados expressivos na execução financeiro-orçamentária. Por outro lado, alguns elementos já presentes no Pronat não ganharam o mesmo peso no PTC, apesar da sua importância no desenvolvimento das políticas de natureza. Isso ocorreu com a gestão territorial, que tem um montante de recursos ínfimos, e com o papel dos Colegiados, que foi fortemente minimizado.

Outro desafio do PTC é reduzir a concentração de recursos em determinados ministérios e ações, procurando tornar a participação dos diferentes órgãos mais equitativa e equilibrada. Na mesma direção, torna-se necessária a articulação, ao nível do Comitê Gestor Nacional, dos técnicos e funcionários responsáveis pelos orçamentos de cada um dos 22 ministérios envolvidos, no sentido de homogeneizar linguagens, temporalidades e definir prioridades na aplicação dos recursos financeiros. Isso tem evoluído positivamente no período recente, mas ainda há um grande esforço de articulação técnico-financeira a ser alcançado.

Considerações finais

Os resultados apresentados neste estudo mostraram a complexidade, ao mesmo tempo, as inovações que o arranjo institucional na operação de políticas e mescal territorial trouxe para a cena orçamentária, sejam que a elevada n-

tamento e lastreamento de fontes dos recursos alocados, seja no que se refere à forma de aplicação desses recursos segundo áreas geográficas e linhas programáticas⁶.

Também, pode-se constatar que as experiências aqui analisadas (Pronat PTC) relataram alcances e limites no que se trata de prática de financiamento das ações territorializadas que movimentaram o movimento das ações desse diferencial para a ressocialização envolvidos, incluindo os diversos órgãos públicos inscritos nos programas mencionados.

A longo tempo foram destacados resultados encontrados nesses processos de execução das políticas. Em particular deve-se destacar o caráter inovador dos programas, a direcionar os recursos atinentes a desenvolvimento das áreas sob ação de governo, dos municípios para uma escala logo acima, mesmo que esta última tenha, ainda, consolidado amparo legal. Isso tem impedido, por vezes, que os recursos destinados aos projetos de investimento (inscritos nas linhas programáticas com menor capacidade de execução orçamentária) apresentem um desempenho mais satisfatório, pois dependiam impreterivelmente de envolvimento das prefeituras ou dos órgãos governos estaduais, o que nem sempre é possível (seja por motivos políticos, seja em função da não implementação dessas unidades).

Observadas as performances de ambos os programas, é evidente que o PTC apresenta desafios maiores, do ponto de vista orçamentário, em função de sua maior institucionalidade e complexidade. Assim, melhor capacidade de planejamento do programa parece ser necessária, visto ser o programa um magrelo onde ações e despesas anualmente pelos ministérios, impossibilitando a vez a elaboração de uma estratégia demedioprazo fragilizando a sua estrutura orçamentária.

Viu-se ainda que, apesar do progressivo aumento na capacidade de gasto, a vinculação da apresentação dos projetos territoriais ao orçamento fiscal implica que o apartamento dos recursos necessários é empenhada, e propostas contrata das somente nos meses de novembro e dezembro, transferindo a variável mente o efeito voga-gamento para os anos seguintes, comprometendo desde o momento dos projetos territoriais estratégicos.

6 No relatório original da pesquisa pode ser encontrado, ainda, um conjunto detalhado de recomendações e proposições sobre a performance dos programas, embora algumas dessas sugestões estejam incorporadas nas considerações finais deste capítulo. Para tanto, consultar LEITE e WESZ Jr (2010).

7 A aplicação do Projeto de Lei assinado pelo Presidente da República no dia 24 de março de 2010, que dispõe sobre a não exigência das prefeituras de documentos que comprovem a adimplência com a União no momento de contratar os projetos, facilitará o acesso aos recursos federais do Pronat e PTC e, provavelmente, a implementação das ações dos projetos territoriais.

O espaço representado pelo Colegiado, como uma instância de participação, discussão e decisão, é ponto alto na saturação institucional do programa. No entanto, na questão financeiro-orçamentária, a participação dos atores territoriais responsáveis pela implementação dos projetos nas reuniões desse fórum deve ser estimulada, pois em alguns casos os recursos deixam de ser aplicados se acabam retornando ao Tesouro porque as entidades proponentes não procedem de forma correta a execução das ações. Da mesma forma, a possibilidade de contar com representantes da CEF nessas reuniões poderia facilitar o fluxo de recursos destinados aos territórios, permitindo uma avaliação mais precisa de cada caso. De qualquer forma, espera-se que o maior envolvimento dos atores territoriais aumente também o número de ações deliberativas a cargo do Colegiado e que estas - no caso do PTC - não se restrinjam aos instrumentos sob a responsabilidade do MDA.

Ao longo do capítulo constatou-se que as emendas parlamentares passaram a ser determinantes considerando o *funding* dos programas. Se por um lado elas são apontadas para o carreamento de recursos a partir de uma "nova" fonte, aumentando o volume de dinheiro aplicado nos programas, por outro lado englobam a possibilidade de impor aos territórios projetos que sejam de interesse de determinados parlamentares ou de grupos de apoio local, sem que estes sejam discutidos nas instâncias pré-vistas pelos programas. Assim, seria desejável articular, na medida do possível, os recursos oriundos das emendas parlamentares com os projetos definidos de modo crítico e coletivamente nos fóruns territoriais, evitando que sejam financiados justamente os projetos não aprovados ou discutidos nas esferas representativas.

Em suma, embora os recursos destinados aos programas ainda possam ser obtidos de um aumento substancial, melhorando a qualidade das intervenções, sua aplicação possa igualmente ser mais ágil e interativa (atores/Colegiados/ministérios), é evidente que o exercício que os diferentes participantes desse processo se propuser a manter - isto é, a buscar de projetos estruturados que superem a escala e o tratamento local - explicitou, por um lado, a complexidade para não dizer raras, das ferramentas orçamentárias, por outro, abriu a possibilidade de melhorar a substância e a *accountability* da política, além de apontar para maior efetividade das ações quando as entidades num abase mais abrangente do ponto de vista espacial e setorial. Isso ficou claro quando comparado com a mesma motivação de ação e sua aplicação no plano setorial e territorial, a nível nacional, no plano definido territorialmente no âmbito do PTC.

Finalmente, é possível pensar, adicionalmente, que os recursos a fundo perdido que financiam os projetos territoriais objetivam a política, mesmo com valores relativamente reduzidos, podem tornar fator potencializado no dinâmica territorial, estimulando a busca por programas de financiamento complementares, como visto no capítulo anterior.

Referências Bibliográficas

- BONNAL, P. (2008). Territórios da Cidadania: evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural brasileiro? *Boletins do OPPA*, 2008. Disponível em: < <http://www.ufrrj.br/cpda/oppa/> > Acesso em: set. de 2009.
- BRASIL (2006). Controladoria-Geral da União (CGU). *Balanço Geral da União de 2006*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/>. Acesso em: set. de 2009.
- BRASIL (2007). Controladoria-Geral da União (CGU). *Balanço Geral da União de 2007*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/>. Acesso em: set. de 2009.
- BRASIL (2010). Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional. *Execução Orçamentária por Programa (2009)*. Brasília.
- BRASIL (2009). Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Execução Financeiro-Orçamentária (2003 a 2008)*. Brasília: SDT.
- BRASIL (2004). Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Infra-Estrutura*. Brasília: SDT.
- BRASIL (2010a). Portal da Cidadania. *Relatórios e informações do Programa*. Disponível em: < <http://www.territoriosdacid�nia.gov.br/> >. Acesso em: mar. de 2010.
- BRASIL (2009a). Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional 2009*. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República.
- BRASIL (2008). Presidência da República. *Decreto de 25 de fevereiro de 2008*. Brasília: Presidência da República, Casa Civil.
- CAZELLA, A., BURIGO, F. (2009). *Cenário atual e proposições para se fortalecer sistemas de financiamento territorial no Brasil*. Florianópolis: OPPA/UFSC/IICA. Relatório de Pesquisa.
- DELGADO, N.; ZIMMERMANN, S. (2008). *Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades - Relatório 2*. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ/IICA.
- GASQUES, J.G., BASTOS, E.T. (2009). Gastos públicos na agricultura brasileira. *Política Agrícola*, v. XVIII, n.2, abr./jun., p. 18-29.

HESPAÑHOL, R. A. de M. (2006). Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais e Associações de Produtores Rurais em Municípios selecionados da região de Presidente Prudente, Estado de São Paulo. *Informações Econômicas*, SP, v.36, n.5, p. 15-24.

LEITE, S.; DELGADO, N.; BONNAL, P.; KATO, K. (2007). *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais*. OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA/Fórum DRS. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. (Relatório de Pesquisa).

LEITE, S.P.; WESZ Jr., V.J. (2010). *Financiamento da política de desenvolvimento territorial*. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ/IICA. Relatório de Pesquisa.

SIGA BRASIL - SENADO FEDERAL (2010). *Execução orçamentária anual por programa*. Disponível em: ww9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA. Acesso em: set. de 2010.

CAPÍTULO 6

MARCO JURÍDICO-NORMATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL COM ENFOQUE TERRITORIAL

Leonilde Servolo de Medeiros

OPPA/CPDA/UFRRJ

Marcelo Miná Dias

OPPA/UFV

Introdução

O tema do desenvolvimento territorial tem sido objeto de uma vasta produção acadêmica que se alimenta das reflexões sobre experiências que vêm ocorrendo em diversos países da Europa e da América Latina. A bibliografia disponível indica que, cada vez mais, vem se consolidando um olhar que ressalta a insuficiência das abordagens teóricas de cunho setorial para dar conta dos complexos fenômenos pelos quais passam nossas sociedades, em especial as transformações contemporâneas do rural (ABRAMOVAY, 2003; FAVARETO, 2007 e 2010; WANDERLEY, 2009). Na tentativa de superar tais limites analíticos, vários estudos vêm demonstrando a importância da utilização de uma abordagem territorial, capaz de valorizar as inter-relações sociais, econômicas e políticas produzidas em determinados espaços (ABRAMOVAY, 2006). Ao mesmo tempo, essa perspectiva vem se firmando como referência importante para a definição da agenda e formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural, gerando processos de inovação tanto nas políticas *strictu senso*, como nas suas formas de gestão (SCHNEIDER, 2010).

Algumas experiências europeias (Espanha, França, Inglaterra) apontam para uma discussão do rural a partir da ideia de valorização de espaços nos quais as tradições (inclusive as produtivas, mas não só elas) são dimensões consideradas, respeitadas e constituídas em elementos positivos a serem atualizados (MEDEIROS e DIAS, 2008). Nelas aparece uma perspectiva de valorização da paisagem e da natureza, possibilitando, dessa forma, a reconstrução ou "invenção" (no sentido que HOBBSAWN, 1984, dá à palavra) de uma ruralidade, que passa a ser positivada e estimulada pelas políticas públicas.

No Brasil, a incorporação da abordagem territorial como referência para a formulação de políticas públicas é bastante recente: data do início do século 21 e vem ganhando institucionalidade a partir da criação de uma secretaria específica, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). Tal opção vem implicando em uma redefinição do que é o rural e uma re-significação dos fenômenos que ocorrem nos espaços tidos como rurais. Trata-se de um exemplo interessante de uma situação em que, mesmo sem ter um

marco legal definido para a implantação de um mapa político territorial, experimenta-se a articulação de políticas públicas sem tornar essa proposta, por meio de "territórios de identidade", implementados pela SDT/MDA, e, mais recentemente, por meio de ações mais ambiciosas, no planejamento da articulação política, como é o caso dos Territórios da Cidadania, que envolvem ações conjuntas de diversos ministérios, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

Os recortes de territórios como óculos privilegiados de políticas públicas usuais caminham contam um conjunto de elementos que fazem com que o espaço desenhado seja dotado de algumas características peculiares que se quer pre-servar e/ou desenvolver. No entanto, a própria existência de políticas públicas que operam a partir de marcos territoriais, de alguma forma, contribui para que essas áreas de intervenção, muitas vezes não percebidas pelo setor social, nas localizações comodotadas de alguma homogeneidade, passem a ser vistas a partir de determinadas características. O uso, as políticas não só interferem sobre as realidades preexistentes como também ajudam a constituir-las.

Do ponto de vista das intenções expressas pelas políticas públicas, o desenvolvimento territorial vem sendo concebido como uma ação que visa a possibilidade de determinados segmentos da população - os agricultores familiares - tenham não só acesso aos resultados econômicos do que produzem, mas também a serviços de saúde, educação, comunicação e informação e possam contar com capacidades para valorizar e preservar e atualizar costumes, tradições e modos de vida. Enfim, um amplo conjunto de direitos dos quais têm sido, na maior parte dos casos, excluídos. É neste sentido que as políticas de desenvolvimento territorial representam uma inovação em relação à tradição daquelas direcionadas à população considerada como rural. Para serem eficazes, as políticas voltadas para o território têm que contemplar e valorizar as especificidades, as formas peculiares de organização, os modos de sociabilidade e as culturas que encontram guarda nesses espaços. Assim, se a política territorial é feita de modo a produzir mudanças, ela não pode ignorar, em nome de uma proposta abstrata de desenvolvimento, o que os grupos sociais construíram e pretendem construir nos espaços onde vivem e suas próprias concepções do que é ou do que pode ser "desenvolvimento". Não se trata mais exclusivamente de fomento ao "desenvolvimento agrícola", como tem sido a tradição das intervenções estatais.

A constituição de territórios como objeto de ação pública depende de relações estabelecidas com um marco jurídico que legitime a intervenção, a medida que em tempo em que haja possibilidade de bases legais para operacionalizar e executar ações. Buscamos, no presente artigo, elaborar algumas reflexões sobre o marco jurídico existente e sobre as mudanças que vêm sendo experimentadas para regular, no caso brasileiro, ações sobre esses espaços, de forma a produzir iniciativas que levem a desenvolvimento, entendido como o conjunto

demudanças que buscam alterar condições de vida e de trabalho das populações que o habitam.

Esta concepção sobre desenvolvimento que fundamenta o enfoque territorial tem consequências práticas e imediatas para as políticas públicas, que passam a se inter-relacionar, em seus processos de implementação e execução, com um marco jurídico que não responde automaticamente às inovações introduzidas. Desta inter-relação surgem tensões que colocam em pauta a necessidade de instituir mudanças neste marco vigente. Configuram-se processos sociais em que novas categorias ou releituras de antigas categorias passam a requerer e a criar novas instituições, a se inscrever nos ambientes de operacionalização das políticas e também na própria ossatura do Estado, implicando estruturação de novas concepções e práticas. Trata-se de processos que demandam ter, em sua constituição, referentes mais amplos que lhes confiram possibilidades de legitimação, de penetração no tecido social, gerando capacidade de incorporação pelas práticas não só das políticas públicas, mas principalmente da diversidade de formas de organização da sociedade.

Sob essa perspectiva, o marco jurídico-normativo para o desenvolvimento territorial rural constitui um tema de discussão fundamental, num momento em que, dado o estágio atual de discussão sobre os territórios, colocam-se questões em torno do grau de institucionalidade dessa política, bem como a conveniência de criação de novo marco jurídico que lhe confira maior legitimidade, capacidade de execução das ações previstas e possibilidade de continuidade das mudanças introduzidas.

O ponto de partida de nossa reflexão é o reconhecimento da relevância dos aparelhos legais que compõem o marco jurídico que fundamenta a ação do Estado. Eles não são meras formalidades que regulam determinadas atividades. Ao contrário, permitem a existência, a execução e mesmo o aprofundamento de determinadas ações políticas (tanto estatais como dos atores envolvidos no território delimitado), possibilitando a criação de institucionalidades que legalizam e legitimam as intervenções. Os aparelhos legais, resultantes de processos sociais marcados pelo embate por direitos, possibilitam que determinados temas adquiram visibilidade pública, adentrem a agenda decisória dos governos e estimulem a mobilização em torno deles. Finalmente, mas não menos importante, o marco jurídico pode até mesmo criar novas realidades, na medida em que as normatizações tendem a gerar novos enquadramentos sociais e políticos e, assim, criar possibilidades de construção de novas relações (PALMEIRA, 1985).

1 Estamos entendendo, como "marco jurídico", diversas esferas legais: desde a Constituição Brasileira e legislação infraconstitucional, até regulamentos, normas, portarias que normatizam, no plano micro, as ações governamentais.

Neste texto, interessa-nos analisar principalmente o conjunto de leis, algumas delas bastante antigas, com as quais as políticas territoriais se relacionam, ora de forma tensa, causando limitações ou impedimentos aos processos de implementação, ora de forma estimuladora, potencializando ações previstas pelas políticas. Nossa objetivo é o de mapear tensões existentes, buscar proximidades e potencialidades, de forma a compreender como, no caso brasileiro, a política territorial de desenvolvimento rural, que apenas começa a ser implantada, encontra obstáculos ou facilidades no marco jurídico existente, considerando que ele imprime suas marcas nas práticas cotidianas dos atores (aquilo que, grosso modo, poderíamos chamar de "cultura institucional/legal").

Considerando que as leis expressam determinadas relações de poder, cristalizam situações e, de alguma forma, têm poder de produzir realidades, buscamos entender a forma e os contextos em que determinadas relações sociais, determinados anseios de mudança assumiram um formato legal e, considerando os contextos das tradições de seus países, decifrar como esses anseios foram equacionados no marco jurídico. A análise das experiências internacionais (MEDEIROS e DIAS, 2008; ECHEVERRI, 2010) nos alerta para a importância de buscar a historicidade de nossas regulamentações, de nossa cultura institucional, jurídica e política, de forma a perceber com quais determinações trabalhamos e como contorná-las (ou potencializá-las) a partir das questões que nos estão sendo propostas por nossas especificidades.

Vamos, na sequência, apresentar algumas reflexões sobre possibilidades e limites do atual marco jurídico no que se refere à implementação de determinadas propostas de desenvolvimento, levando em conta trajetórias, demandas e projetos dos grupos sociais que habitam os territórios tal como definidos pelas políticas públicas. Nosso interesse é discutir o tema partindo não de um dever ser da institucionalidade territorial, mas da análise do marco jurídico existente com o qual se defrontam as propostas elaboradas ao longo dos últimos anos pela SDT/MDA.

6.1 O lugar do marco jurídico e sua importância para uma política de desenvolvimento territorial

Tanto na perspectiva de Weber (1998) como na de Luhmann (1983), as leis, na modernidade, não são consideradas sagradas nem dadas e podem ser modificadas, reformuladas e até mesmo substituídas. No entanto, como o Direito representa uma forma de coação e é tanto poder como autoridade, qualquer mudança nas normas implica reconstrução da legitimidade necessária para sua operação.

A progressiva complexificação da sociedade moderna e do Direito tem consequências importantes, na medida em que passam a existir limitações à possibili-

de de conhecimento das normas pelo indivíduo. Pierucci (1998), retomando algumas dimensões da sociologia jurídica de Weber, afirma que mais do que concepções difusas, o Direito se transformou em um modo de regulação próprio, com uma progressiva especialização de seus profissionais. A esse processo corresponde o treinamento no modo teórico-dedutivo de pensar, recebido em escolas superiores voltadas para o ensino do Direito, contribuindo para incrementar e sofisticar as qualidades lógico-formais do Direito moderno.

Como mostra Bourdieu (1989), é próprio ao campo jurídico transformar conflitos irreconciliáveis em permutas reguladas, de forma a gerar soluções socialmente reconhecidas como "imparciais". Este autor chama a atenção para a dimensão simbólica do Direito: a legitimidade esconde a arbitrariedade que é própria do campo jurídico. As leis, codificando relações sociais, de alguma forma têm um papel importante na sua consolidação, afirmação e mesmo criação, na medida em que definem critérios e regras de inclusão e exclusão e também marcos por meio dos quais as relações sociais devem operar. Na perspectiva desse autor, o Direito é a forma por excelência do poder simbólico de nomeação, capaz de criar as coisas nomeadas, em particular grupos (BOURDIEU, 1989: 249). Ao mesmo tempo em que o faz, naturaliza, cria uma *doxa*, mas também expressa o reconhecimento de grupos sociais e de demandas que, em determinados contextos, passam a ser incontestáveis. Seu questionamento pode estar até vigente no campo das relações sociais, mas, de alguma forma, cai no terreno do socialmente indizível. Um exemplo, retirado do cotidiano dos conflitos por terra que marcam nosso país, pode ser encontrado na determinação da função social da propriedade que, embora negado no cotidiano (inclusive no plano dos julgamentos legais), não é mais passível de negação como princípio geral de justiça. Ou seja, a disputa é transferida para um "caso a caso", onde se procura afirmar indicadores de que a função social é cumprida, mas não negar que a função social deve ser base para um critério de apropriação.

Alguns estudos apontam as múltiplas dimensões dessa legitimidade e mostram que existe a possibilidade de apropriação diferencial das normas legais por determinados grupos sociais, que são capazes de produzir uma leitura das leis existentes para fundamentar suas demandas. Assim, se existe a lei, há também possibilidades de leituras diferenciadas da lei, constituindo-a num campo permanente de conflito que se desenrola nas diversas instâncias estatais destinadas a produzir interpretações jurídicas (THOMPSON, 1987). Estudando um momento em que a lei geral começa a sobrepor às leis locais, na Inglaterra do final do século 18, Thompson alerta para o fato de que:

(...) as relações de classe eram expressas, não de qualquer maneira que se quisesse, mas através das *formas da lei*; e a lei, como outras instituições que, de tempos em tempos, podem ser vistas como mediação (e mascaramento) das relações de classe existentes (como a Igreja ou os meios de comunicação), tem suas características próprias, sua própria história e lógica de desenvolvimento independentes (THOMPSON, 1987: 353, grifos no original).

O autor argumenta ainda que:

(...) as formas e a retórica da lei adquirem uma identidade distinta que, às vezes, inibem o poder e oferecem alguma proteção aos destituídos de poder [...] a lei não foi apenas imposta de cima sobre os homens: tem sido um meio onde outros conflitos sociais têm se travado (THOMPSON, 1987: 358).

Nossa reflexão se centra na concepção de que o marco jurídico é uma criação histórica, portanto datado, e produto, ao mesmo tempo em que produtor, de disputas políticas. Carrega em seu corpo textual as marcas que cercam sua origem. Sob essa perspectiva, para conseguir entender as implicações de um marco legal, mais do que buscar a letra das leis e tomá-las de forma positiva, é preciso perceber as disputas que as geraram e as que se desencadeiam a partir dela. Isso porque, uma vez criadas, as próprias leis se tornam objeto de interpretação diferenciada, podendo tanto não ter eficácia (quando não há forças sociais interessadas em dar-lhes vida e legitimá-las), quanto criar realidades novas e tornar-se referência para ações, a partir da interpretação criativa e potencializadora dos atores sociais.

Essas ideias nos parecem particularmente férteis para pensarmos os conflitos existentes entre o conjunto de aparatos legais existentes, uma normatividade que se esboça e os diferentes grupos sociais que, de alguma forma afetados por políticas públicas, produzem leituras da lei ou demandam criação de normas jurídicas que tornem viáveis, legítimas e legais suas aspirações.

Considerar teorias sobre o Direito e a institucionalização e funcionamento das regras jurídicas é importante para compreender como a perspectiva de um "desenvolvimento territorial" supõe determinadas concepções do que seja território, por conseguinte, determinadas possibilidades de delimitação desses espaços e de demarcação dos modos de ação e interação entre o público e o privado. Está em jogo o poder de criar uma realidade territorial, fundada num determinado arcabouço legal, mas não por elas totalmente determinado. Da mesma forma, a possibilidade da institucionalização legal de uma abordagem territorial implica a enunciação de uma nova realidade, novas regras sociais que, para existir, precisam garantir para si uma legitimação e produção de identificações. Mas também supõe o acionar de uma série de instrumentos legais já existentes para intervir sobre o território de forma a torná-lo um espaço de mudanças em direção a determinados objetivos delineados como desejáveis.

Na sequência, faremos algumas indicações sobre a forma como, do ponto de vista da sua normatização, opera a política territorial. Abordaremos alguns temas que, a nosso ver, tensionam as intenções da política de desenvolvimentos territoriais: as condições de participação das populações envolvidas nesse processo; a lógica municipalista e federativa que marca nossa história e que é desafiada pelo desenho de

uma política territorial; a forma como se conceituam rural e urbano, levando a que se considere que tudo que não está no interior do marco restrito da agricultura não é considerado como rural, mesmo que se articule e estabeleça relações profundas e subsidiárias com ele.²

6.2 A normatização da política de desenvolvimento territorial

O marco normativo criado a partir da instituição da política de desenvolvimento territorial pelo MDA e operacionalizada pela SDT é bastante significativo. Todos os processos e procedimentos que envolvem a criação, a constituição e o funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial Rural (Codeter) e a operacionalização dos Projetos Terroriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) são minuciosamente normatizados. Os próprios Codeter, em muitos casos, pela regularidade de funcionamento, alcançaram elevado grau de institucionalização de suas ações, criando regulamentos próprios em diálogo com as orientações normativas que emanam das resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e do MDA. No entanto, se eles têm alguma autonomia para fomentar e regular a institucionalização de suas práticas e atribuições, estas práticas são submetidas às normas estabelecidas pelo marco jurídico com o qual a política de desenvolvimento territorial se inter-relaciona.

Na política de desenvolvimento territorial há dois conjuntos principais de marcos normativos. O primeiro é originário das resoluções do Condraf e estabelece atribuições e limitações à ação dos colegiados territoriais. O segundo é referido ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), que concentra, ao mesmo tempo em que coordena, as Ações Estratégicas definidas para o Plano Plurianual (PPA), que possibilitam, por meio da dotação orçamentária que lhe corresponde, a execução da política, o funcionamento dos colegiados e, principalmente, a realização dos projetos territoriais por meio do Programa Nacional de Apoio à Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (Proinf).

Com relação às resoluções do Condraf, observamos que sua capacidade normativa é coerente com as atribuições e competências legais do próprio conselho, que foi instituído como uma instância consultiva, de caráter propositivo, mas sem poder deliberativo acerca das políticas públicas de desenvolvimento rural, cabendo esta função ao MDA. Contando com representações de vários segmentos do público amplo da

2 Há um enorme debate em torno desses critérios e demandas. São sempre invocados os critérios que a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu para definição do rural na Europa e que tem sido a base de elaboração de um marco normativo e de políticas de desenvolvimento territorial em alguns países europeus, como é o caso, por exemplo, da França e Espanha.

agricultura familiar e das instâncias governamentais relacionadas à temática do desenvolvimento rural, o conselho é considerado um foro em que são elaboradas leituras da realidade e são instituídas regras, derivadas dessas leituras e das intenções políticas que as fundamentam e que delas se desdobram. A análise de suas resoluções revela tanto a elaboração de um diagnóstico sobre o desenvolvimento rural brasileiro quanto a construção de uma síntese normativa que inclui um conjunto de recomendações sobre projetos políticos de mudança. Nos textos das resoluções evidencia-se um discurso que, a partir do diagnóstico elaborado, procura afirmar uma nova concepção de "rural", valorizando o enfoque territorial.

O diagnóstico sobre o desenvolvimento rural fundamenta a elaboração das resoluções, que buscam estabelecer novas institucionalidades para viabilizar as recomendações de mudança que derivam da leitura feita. O corpo normativo criado pelas resoluções torna-se referência para as práticas instituídas pela política e, obviamente, evidencia-ainda que as referências não sejam explícitas -as interações que são estabelecidas com o marco jurídico ao qual a política se refere. A análise dos textos das resoluções do Condrat não nos permite compreender os passos de seu processo de elaboração. Parte importante deste processo é a definição do marco jurídico de referência, considerando-se as possibilidades e impedimentos que podem ser gerados a partir da criação da nova regra que a resolução estabelece (SARAVIA, 2006). A análise deste procedimento poderia revelar as características do tipo de tematização ou problematização que teria informado o processo decisório acerca da resolução criada, permitindo identificar as relações estabelecidas com o marco jurídico relacionado às ações normatizadas. Na ausência destas informações, buscamos analisar o conteúdo das resoluções para identificar os temas a que se referem e os arranjos institucionais recomendados a partir do que estabelece, em termos de conceitos e princípios, a política de desenvolvimento territorial.

Esta abordagem nos possibilitou compreender as resoluções do conselho como um dos instrumentos normativos por meio do qual o MDA estabelece as "regras do jogo", instituídas para a política de desenvolvimento territorial. Além das resoluções, as portarias do MDA e suas instruções normativas compõem o conjunto de instrumentos que regulam, em sua jurisdição, os procedimentos relacionados à execução da política.

Nas resoluções analisadas chama a atenção o fato de que estão ausentes alusões diretas ao marco jurídico com o qual a norma instituída se relaciona. Não encontramos referências, por exemplo, aos dois principais campos normativos de interação da política: (a) os mecanismos de participação cidadã na gestão e controle das políticas públicas; e (b) os mecanismos de descentralização administrativa, que envolvem os processos de transferência de recursos públicos e terceirização dos processos de operacionalização das políticas públicas. Este fato nos permite inferir a falta de problematização em torno do marco legal, que é o lastro sobre o qual se erige a política.

As resoluções do Condraf, antes de publicadas no Diário Oficial da União, são submetidas à apreciação e aprovação das autoridades jurídicas do ministério. Aparentemente não há contradições entre as normas instituídas no âmbito da operacionalização da política e o marco jurídico vigente. No entanto, sabemos que parte importante das dificuldades de operacionalização tem origem nas inter-relações que passam a ser estabelecidas no processo de operacionalização, principalmente os repasses de recursos públicos às prefeituras municipais e às entidades privadas que executam os projetos territoriais. Com referência aos processos de participação cidadã possibilitados pelos conselhos temáticos de políticas públicas, vários impasses estão relacionados ao caráter não deliberativo dos colegiados territoriais e aos limites institucionais para qualificação da representação política dos atores territoriais. Estes elementos nos permitem afirmar que as resoluções do Condraf, particularmente aquelas referidas à execução da política de desenvolvimento territorial, podem ser compreendidas como elementos geradores de tensões entre a formulação da política - que determina as suas ações de implementação - e as instituições existentes e referidas ao marco jurídico vigente. Dada a dinâmica do Conselho e sua representatividade, o seu papel também tem sido o de possibilitar ajustes e incrementos às normas vigentes, funcionando como um tipo de mecanismo de *feedback*, possibilitando, em certa medida, corrigir rumos a partir do processo de implementação.

Com relação ao marco normativo referente à operacionalização do Pronat e dos projetos territoriais que se realizam por meio do Proinf, a análise revela sua extensão e complexidade. Ele é composto por um conjunto de leis, decretos, portarias e manuais que buscam regular as relações estabelecidas entre a SDT/MDA, os colegiados territoriais, os governos municipais, as entidades privadas e os agentes financeiros envolvidos na operacionalização dos objetivos do programa. Originários de instâncias e jurisdições diversas, parte importante deste marco legal é direcionada aos processos que têm incidência restrita a procedimentos do programa, estabelecendo um tipo de institucionalização que orienta as práticas dos atores que buscam, pelos Codeter, elaborar e submeter à avaliação projetos para os territórios. Outra parte das normas criadas é relativa às interfaces que são estabelecidas com o marco jurídico que normatiza as relações do Estado com entes federativos e entidades privadas, nos contextos de transferência e execução de recursos da União por meio de contratos de repasse e convênios. Neste caso, a normatização instituída a partir do Pronat diz respeito à regulação de processos de descentralização de responsabilidades e atribuições do Estado para governos municipais e para entidades privadas na execução de ações que implicam benefícios coletivos ou públicos. É sob o marco jurídico que regula a transferência de recursos públicos a entes federativos e a organizações privadas que a SDT/MDA delega aos Codeter, por meio do Pronat, atribuições, funções e responsabilidades na gestão dos projetos territoriais de desenvolvimento. Como não possuem atribuições e competências legais para tanto, para os colegiados o processo de gestão dos projetos limita-se ao acompanhamento dos procedimentos executados pelos governos municipais e por entidades privadas (no que se refere a recursos de custeio). A política

de desenvolvimento territorial, substanciada no Pronat, estabelece, por meio de suas normas, os procedimentos de um processo de descentralização administrativa, que se torna limitado dadas as dificuldades para operacionalização dos termos contratuais dos convênios ou contratos de repasse para execução dos recursos públicos. Diante destas dificuldades criadas, o Condrad carece de atribuições legais para interferir nos processos de execução de recursos oriundos de transferências da União.

O mesmo tipo de funcionalidade é observada nas atribuições da SDT/MDA, cuja ação, de acordo com o corpo normativo criado, se espalha por diversos campos de interação e embates para implementar e executar os objetivos do Pronat. O MDA - e, por derivação a SDT - tem competência legal, como "unidades jurisdicionadas", para estabelecer normas, regulamentos e instruções que estabelecem princípios e critérios para regular o funcionamento de sua própria ação e a operacionalização da política de desenvolvimento territorial, desde que este ordenamento criado subordine-se às normas legais que lhes são superiores, ou seja, ao marco jurídico vigente. Neste sentido, o campo de ação da SDT/MDA, embora seja bastante amplo nos termos de sua formulação, é marcadamente limitado quanto às competências que lhes são atribuídas por lei. A maior parte destas atribuições diz respeito a relações que podem e devem ser estabelecidas pela secretaria com outros órgãos ou instâncias públicas, organizações de movimentos sociais, entidades parceiras executoras de projetos, entes federativos (governos estaduais e municipais), órgãos colegiados etc. Ou seja, à secretaria é atribuído, pelo marco legal do desenvolvimento territorial, o papel de gestão do processo de operacionalização da política e articulação política (exercido de forma indireta) para operacionalizá-la.

A análise deste marco normativo permite-nos perceber que cabe à SDT/MDA, principalmente, a tarefa de executar programas que, para sua viabilização e, portanto, para a realização dos objetivos da política, dependem, essencialmente, do estabelecimento de relações, parcerias, acordos e articulações. São atividades de geração e gerenciamento de informações, coordenação de processos para regulação e controle dos procedimentos e articulação institucional, que têm início com a definição e criação dos territórios e as necessárias negociações com governos estaduais e municipais para implementar as ações.³ As atividades de execução direta restringem-se, portanto, à administração da própria secretaria e à secretaria do Condrad. Como resultado, o Estado passa a ter uma ação indireta nas ações concretas que ocorrem nos territórios, cabendo aos atores locais a operacionalização das ações previstas, relacionando-se com as normas instituídas, conferindo-lhes graus variados de institucionalização de procedimentos e práticas.

3 Nos primeiros anos de implantação da política, devido à mudança de regras para o acesso aos recursos do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, as prefeituras disputavam participação nos territórios para garantir acesso a recursos. As mudanças constantes na composição dos territórios levaram a SDT/MDA a estabelecer normas específicas por meio de uma portaria.

Esse quadro demonstra que a política de desenvolvimento territorial, de acordo com sua concepção e baseada no corpo normativo existente, é um tipo de ação gerencial que estrutura o apoio estatal à organização dos atores que vivem nos territórios, para que estes possam - a partir do repasse de recursos públicos e de sua ação coletiva para direcionar a aplicação destes recursos (geralmente restrita à fase de definição e elaboração dos projetos territoriais) - desencadear e manter processos que favoreçam a "dinamização econômica" e a ação social coletiva voltada ao desenvolvimento rural. Ou seja, a política depende essencialmente da existência ou criação de uma capacidade social de coordenação e articulação política e administrativa para gerir ações, que se dispersam em diversos órgãos governamentais, programas e políticas públicas, entidades privadas, agentes financeiros etc.

Nesses processos, os governos estaduais tornam-se agentes importantes para a execução da estratégia de desenvolvimento territorial, visto que os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) são os responsáveis legais pela aprovação da criação de territórios e deliberam, por exemplo, sobre a inclusão ou exclusão de municípios nos territórios já existentes. É também nos CEDRS que tramitam os projetos vinculados ao Pronat⁴, aqueles que buscam apoiar ações voltadas à dinamização das economias territoriais, ao fortalecimento das redes sociais de cooperação e ao fortalecimento dos mecanismos de gestão social. Estes conselhos também são espaços para negociar com entidades públicas estaduais e organizações da sociedade civil, buscando decisões consensuais acerca da operacionalização da política. Muitas dessas entidades e organizações têm representação nos colegiados territoriais e suas ações, em muitos casos, interagem com os projetos e ações que têm origem nos territórios.

O trabalho de articulação política necessário à efetivação das ações também envolve a celebração de acordos formais e convênios, que envolvem a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia, em alguns casos. Estes acordos são necessários às transferências de recursos públicos do Orçamento Geral da União a entidades públicas ou privadas para execução das ações territoriais previstas nos projetos financiados pelo Pronat.

Embora homologados pelos CEDRS, os contratos/convênios são, no entanto, formalizados com os governos municipais, preferencialmente com aqueles municípios que compõem os territórios. O projeto territorial, ao considerar que determinado município, mesmo ausente da composição territorial, é estratégico para o desenvolvimento do projeto, pode incluí-lo como executor. Também podem ser viabilizados convênios com os governos estaduais para implementar ações nos municípios de determinado território. As ações de custeio preveem contratos/convênios com

4 Somente os projetos territoriais oriundos de emendas parlamentares, cuja destinação é indicada pelo parlamentar, não são objeto de discussão dos colegiados e de homologação pelos CEDRS.

organizações não governamentais. Além dos colegiados territoriais e dos CEDRS, as delegacias estaduais do MDA têm atribuições específicas estabelecidas por portarias ministeriais. Estas atribuições incluem a análise dos projetos elaborados e o acompanhamento dos trâmites necessários à sua aprovação. A análise técnica dos projetos inclui a constatação da obediência à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece os critérios para contrapartidas e para transferências voluntárias.

Este campo normativo tem na Caixa Econômica Federal seu principal agente operador. Suas responsabilidades legais incluem a celebração de contratos de repasse, a execução financeira dos recursos e a análise e aprovação de contas. A relação entre a Caixa e a SDT/MDA é legalmente fundamentada por meio de um Acordo de Cooperação, um Contrato de Prestação de Serviços e por uma série de Diretrizes Operacionais do próprio MDA. Esta relação, ao envolver governos estaduais, municipais e organizações sociais, tem por base legal a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei de Responsabilidade Fiscal, as Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional e as Resoluções do Condrat e do MDA.

No que se refere à operacionalização dos projetos, tanto os municípios quanto as entidades privadas, quando da execução de recursos públicos por meio do Pronat, têm que se submeter à legislação vigente acerca dos processos de repasse de recursos públicos por meio de contratos e convênios. Esta legislação é complexa e minuciosa quanto aos critérios, condições e procedimentos à formalização da relação entre a União e entes federativos e privados. Em ambos os casos, os requisitos de enquadramento e qualificação representam custos operacionais que dificultam o fluxo contínuo e no tempo apropriado dos recursos públicos à promoção do desenvolvimento territorial. Estes custos envolvem a necessidade de qualificação técnica dos projetos técnicos, a disponibilidade de tempo para qualificar os procedimentos e instrumentos e, por fim, aqueles custos referidos ao atendimento dos requisitos legais. Estas dificuldades se refletem em atrasos e falta de habilitação de municípios e entidades para contratar recursos do Pronat. Os intrincados processos de prestação de contas têm sido frequentemente referidos como dificuldade para operacionalizar as ações da política.

O tipo de ação pública concretizada pelo desenho da política de desenvolvimento territorial é, portanto, referida, principalmente, à capacidade de articulação política e construção de consensos e legitimidade entre a diversidade de atores e de outros projetos sociais que existem e que disputam espaço nos territórios. Na prática, verifica-se que os Codeter têm limitadas possibilidades de construir estas capacidades. São muitas as evidências que apontam as fragilidades e os limites destas instâncias para se afirmarem como espaço público para a discussão e deliberação acerca dos temas mais relevantes para o desenvolvimento dos territórios. O marco jurídico vigente pode ser elencado como um dos fatores que contribuem à limitação da sua ação.

6.3 Participação social e desenvolvimento territorial

Um dos temas recorrentes nas análises sobre desenvolvimento territorial tem sido o da participação social. Há uma espécie de consenso sobre a necessidade de participação ampla e democrática dos atores presentes no que se delimita como sendo um território, bem como a busca de caminhos para articulações entre esses atores e entre territórios/regiões/nação. No entanto, o tema das condições de participação política dos agentes é bastante controverso, em especial quando se consideram as realidades de desigualdade social tão intensa quanto à existente no Brasil. Em situações como essas, as possibilidades reais de viabilização da participação e representação na política e em espaços de concertação de políticas públicas, como os conselhos, por exemplo, são bastante limitadas.

Bourdieu (1989) alerta para o fato de que a participação política demanda tempo livre e capital cultural, dois elementos que são distribuídos ou apropriados de maneira bastante desigual na sociedade brasileira. Além disso, por vezes, as condições concretamente oferecidas para a participação política trazem limitações para a afirmação da diversidade e pluralidade de representação nos órgãos colegiados que se constituem como principais instrumentos para a realização de processos de gestão social, afetando profundamente a lógica de desenvolvimento territorial com base no protagonismo dos atores que neles vivem. Trata-se de um vasto contingente de atores, que, todavia, nem sempre conseguem se organizar para serem politicamente reconhecidos, tornar públicas suas demandas, intervir na forma como elas são traduzidas na linguagem do "desenvolvimento" e que, por isso, ficam alheios aos processos de participação institucionalizados.

No Brasil, há mecanismos legais que preveem a participação cidadã nos processos decisórios que envolvem a ação do Estado por meio de suas políticas públicas.⁵ Esse marco jurídico possibilita o exercício da representação de interesses sociais, normatiza canais e espaços públicos, mas silencia quanto ao apoio efetivo à formação e à oferta de condições objetivas ou materiais para viabilizar e qualificar a participação e representação de interesses, em especial entre populações desprovidas de meios para sua efetiva representação.

A questão que se coloca, pois, é a de refletir como os instrumentos legais e de gestão podem contribuir para que um processo participativo amplo passe a ocorrer de modo que os territórios se tornem espaços para a ampliação de práticas democráticas. Como aponta Flores (2007), o Estado pode ter um papel relevante no estímulo

5 O marco jurídico da participação cidadã - quando referida aos mecanismos administrativos (controle e gestão) é estabelecido principalmente na Constituição Federal (Art. 198/206/216, § 1º, 224, 230, 204, II, 194, VII, 187), nas Constituições Estaduais (principalmente na regulação da participação cidadã que se dá por meio dos Conselhos) e nas Leis Orgânicas Municipais (TEIXEIRA, 2001).

à mobilização e no provimento dos recursos necessários para apoiar as condições de participação mais efetiva, contribuindo para a superação dos bloqueios para que ela ocorra. No entanto, essa possibilidade sempre é carregada de riscos de que o apoio à participação vire moeda de troca, abrindo novas brechas para reprodução de conhecidas práticas clientelísticas. Ainda nessa linha de argumento, seguindo as sugestões de Fonte e Ranaboldo (2007), há sempre a possibilidade de reprodução de mecanismos que produzam exclusão, como, por exemplo, o não reconhecimento quer do caráter diverso das populações que vivem nos territórios, quer da necessidade de trabalhar com uma concepção de desenvolvimento que conte em efetivamente a diversidade, aceitando-a como tal e não buscando tomá-la como ponto de partida para uma redução posterior.

Trata-se de aspectos que vão além do marco jurídico, no sentido estrito, mas que com ele se relacionam a partir da perspectiva de que os marcos normativos são continuamente interpretados e atualizados pelos agentes sociais. Um exemplo interessante de como a dinâmica social pode se aproveitar dos marcos normativos para pressioná-los é o caso da I Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável (BRASIL, 2008), na qual uma enorme diversidade de atores teve oportunidade política para afirmar suas particularidades identitárias (*faxinalenses, quebradeiras de coco, geraizeiros, fundos de pasto, ribeirinhos* etc.) e, a partir delas, não só se fazer reconhecer pelas políticas, como abrir espaços para delas participar não como cidadãos genéricos, mas sim a partir de suas singularidades. Ao mesmo tempo, estes mesmos atores estão presentes nos espaços de debate sobre a agricultura familiar e, em diversas circunstâncias, se inscrevem como parte dela, mas sempre afirmando suas particularidades.

Na política de desenvolvimento territorial, o principal mecanismo de gestão social é a participação dos cidadãos e entidades envolvidos diretamente pelas ações da política nos territórios por meio de representantes, que atuam em um canal institucionalizado que assume o formato de um conselho gestor de caráter paritário (entre representantes estatais e das organizações da sociedade civil) e Colegiado, criado pela SDT/MDA. Como já apontado, o marco normativo vigente não determina formalidade jurídica e competência ou atribuição legal para que estas instâncias deliberem acerca das políticas de desenvolvimento rural nos territórios em que atuam. Esta constitui uma séria limitação institucional à ação dos conselhos territoriais.

O marco institucional ou o corpo normativo criado pela política de desenvolvimento territorial não resolve a contradição principal gerada: a atribuição de função gestora do processo a uma instância (o Colegiado Territorial) que não tem atribuição legal para ordenar, coordenar, deliberar e gerir as relações que, forçosamente e por determinação da normatização instituída, estabelece com entes federativos, municipalidades, entidades privadas e agentes financeiros. Esta atribuição legal - com os limites já descritos - é da SDT/MDA. Os colegiados estão, portanto, em uma espécie de limbo legal e institucional, fato que tende a fragilizar sua atuação. O atual mar-

co jurídico lhes possibilita, por um lado, um papel fundamental na mobilização dos atores sociais, no diagnóstico e na canalização de suas demandas; na possibilidade, estímulo e apoio à participação política; na construção de acordos acerca do planejamento da ação e na elaboração dos projetos. Com isso, aponta para um amplo rol de possibilidades que contribui para o fortalecimento das capacidades locais para influir na agenda das políticas públicas e de aproximar processos às demandas locais. No entanto, este mesmo marco jurídico tende a limitar as potencialidades em relação à capacidade de gerar e tornar sustentáveis os mecanismos de gestão social previstos por essas políticas.

O caráter consultivo é um fator limitante à ação dos Codeter, desmotivando a participação política dos atores que se mobilizam em torno da política de desenvolvimento territorial. Para garantir sua legitimidade formal, os conselhos territoriais dependem de sua homologação - assim como os territórios dos quais derivam - pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, estes sim criados e amparados por leis estaduais. Esta existência à margem da formalidade jurídica tem representado se não um impasse ao menos um constrangimento às ações dos Codeter, devido à sua alegada incapacidade para deliberar sobre os rumos da própria política de desenvolvimento territorial.

Uma vertente do debate em curso é a que defende que a legitimidade dos Codeter e sua capacidade de dar suporte à política de desenvolvimento territorial passam pela sua formalização jurídica, o que lhes atribuiria capacidade de ter mais poder decisório e, consequentemente, influenciar, de fato, os processos de desenvolvimento dos territórios, tal como concebido pela SDT. Outra vertente questiona a relação direta que é estabelecida entre formalização jurídica e legitimidade de ação do colegiado, alegando que esta legitimidade deve antes ser construída pela capacidade do Codeter se estruturar, em seu espaço público, pela representação da pluralidade e diversidade dos atores e interesses sociais presentes nos territórios acerca das possibilidades de realização do seu desenvolvimento. A formalização jurídica sem a construção de sua institucionalização pelas práticas participativas dos atores envolvidos e legitimidade social conduziria apenas à existência de mais uma organização em defesa de interesses particulares ou específicos.

Ambas as vertentes do debate parecem ter argumentos consistentes, havendo uma confluência em direção a um fator determinante: a inexistência atual de atribuições jurídicas aos territórios rurais. Esta situação coloca os colegiados em uma situação de instabilidade institucional e de dependência de instâncias que têm atributos legais para avaliar suas decisões, que afetam temas ou questões que impactam, principalmente, investimentos públicos nos territórios. Os que são favoráveis à formalização jurídica dos colegiados têm um argumento forte a seu favor: caso permaneçam como estão, os colegiados territoriais - e a própria política de desenvolvimento territorial - dependerão da existência de contextos políticos favoráveis à sua existência.

Como não são previstos em lei, nem representam instâncias legalmente formalizadas, sua existência depende do interesse político do governo em garantir a presença do desenvolvimento territorial na sua agenda decisória, direcionando recursos à política e aos programas que a operacionalizam. Este cenário também deve contar com a mobilização dos atores sociais que compõe o território e identificam na política um potencial para a qualificação de sua ação coletiva.

Um marco jurídico para o desenvolvimento rural, que considere a importância do enfoque territorial a partir de uma perspectiva de participação cidadã para a gestão da política pública, deve, necessariamente, aportar alternativas à situação atual. Uma legislação sobre o desenvolvimento rural, que reconheça a importância da diversidade de atores sociais e de suas demandas, pode se tornar importante instrumento mobilizador, buscando, pela ação dos conselhos, fazer cumprir leis, em alguns casos; tensioná-las em outros, com isso legitimando a própria existência do mecanismo de gestão social.

6.4 Desenvolvimento territorial e tradição municipalista

Na política de desenvolvimento territorial estabelece-se uma tensão inevitável entre a noção de território e os limites impostos pela jurisdição das administrações públicas municipais. Os territórios, tal como delimitados pela SDT/MDA, não podem apenas ser pensados como um agregado de municípios, pois envolvem, como afirmado anteriormente, elementos de cultura e identidade, que remetem a princípios distintos daqueles relacionados a divisões administrativas.

Para a implementação da política, parte-se de uma suposta unidade territorial e, ao mesmo tempo, busca-se produzi-la, dar-lhe densidade social e política. Frente a isso, consideramos importante tecer algumas considerações sobre os municípios brasileiros, definidos como unidade mínima administrativa e de poder, cuja constituição, com referência à lei, passa ao largo de qualquer distinção identitária.

O tema foi amplamente discutido, entre outros, por Vitor Nunes Leal no seu clássico *Coronelismo, enxada e voto*, escrito em 1949 (LEAL, 1997). Neste livro, o autor chamava a atenção para a necessidade de se compreender o municipalismo brasileiro, fundado numa superposição entre o alargamento do regime representativo, resultante da extensão do direito de voto, e o que ele considerava como sendo uma "inadequada estrutura econômica e social". Segundo o autor:

(...) havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida aos condutores daquele rebanho eleitoral. Eis aí a debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o remanescente poder privado dos donos de terra no peculiar compromisso do 'coronelismo' (LEAL, 1975: 253).

De acordo com Leal, o poder dos proprietários de terra era fundado na fragilidade de um sistema rural decadente, "baseado na pobreza ignorante do trabalhador da roça e sujeito aos azares do mercado internacional de matérias-primas e gêneros alimentícios que não podemos controlar" (LEAL, 1975: 57). O seu estudo mostra como o poder dos senhores de terra estava intimamente vinculado ao apoio que recebiam do governo estadual, criando o complexo sistema coronelista que marcou a história brasileira.

A análise de Leal revela alguns impasses próprios da época em que foi escrita. A industrialização do país e a modernização da agricultura, em especial desde os anos 1960/1970 e a consequente aceleração do processo de expropriação dos trabalhadores, tirando-os do interior das fazendas, provocaram a intensificação da urbanização, no sentido de que se multiplicaram os povoados e periferias urbanas, inicialmente das grandes, mas depois também das pequenas e médias cidades. No entanto, como mostra Veiga (2001), nem por isso boa parte dos municípios deixou de ser rural, uma vez que essas populações expulsas do campo continuaram a se reproduzir, em muitos lugares, com base nas atividades agrícolas, embora morando nas "cidades". Também não se alteraram completamente as práticas políticas e só de forma muito mais lenta reduziu-se o poder das autoridades locais. Criou-se uma imagem de urbanização e civilidade que, na verdade, ainda parece longe de existir. Grande parte dos municípios empobrecidos do interior, com reduzido contingente populacional, mantém-se dependente das articulações políticas com os poderes públicos para obter recursos, reproduzindo relações de dependência.

Do ponto de vista da organização administrativa e política, os anos 1980/90 presenciaram um intenso debate - de abrangência internacional - sobre descentralização de poderes. No caso do Brasil, esse debate foi marcante. Como aponta Abrucio (2006), a Constituição de 1988 abriu a possibilidade de um novo federalismo, que:

(...) redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas, conformando um fenômeno sem paralelo em nossa história federativa. Daí surgiram novos atores como os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder (Abrucio, 2006: 97).

Esse mesmo autor aponta para o significado político da persistência das desigualdades regionais, que se traduzem no fato de que um contingente enorme de municípios pequenos não tem capacidade de sobreviver com recursos próprios.⁶ Outro aspecto apontado, como decorrência da situação dos municípios, é a tendência à "prefeiturização", tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental. Segundo ele, "cada qual defende seu município como uma unidade legítima e

⁶ Com base em Arretche (2000), o autor afirma que "a média por região é de 75% dos municípios com até 50 mil habitantes, ao passo que, no universo total, 91% dos poderes locais têm esse contingente populacional." (ABRUCIO, 2006: 97).

separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns micro e macro regionais" (ABRUCIO, 2006: 98). O autor constata ainda a falta de estímulos para consórcios, configurada na inexistência de qualquer figura jurídica de direito público que dê segurança aos governos locais para buscar mecanismos de cooperação. Na perspectiva do autor:

(...) em vez da visão cooperativa, predomina um jogo no qual os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis do governo. Lutam predatoriamente por investimentos privados e ainda, muitas vezes, repassam custos a outros entes, como é o caso de muitos governos municipais que compram ambulâncias para que os moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita qualquer cotização para pagar as despesas (ABRUCIO, 2006: 98).

A constatação destes fatos leva Abrucio a apontar a sobrevivência do que ele chama de "resquícios culturais e políticos anti-republicanos no plano local, assinalando que muitos municípios ainda são governados sob o registro oligárquico" (ABRUCIO, 2006: 99).

Há ainda que acrescentar as dimensões econômicas da situação dos municípios. De acordo com Souza (2002: 432), quase 75% dos municípios brasileiros arrecadam menos de 10% da sua receita total via impostos e cerca de 90% dos municípios com menos de 10.000 habitantes dependem quase que em 100% das transferências de FPM (Fundo de Participação dos Municípios), e de ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação).⁷ Frente a essa situação, a autora comenta que:

(...) os governos locais no Brasil variam consideravelmente na sua capacidade de tirar vantagens da descentralização e de investir em programas sociais. No entanto, a literatura sobre descentralização e muitos trabalhos sobre os governos locais no Brasil tendem a tratá-los como uniformes e como tendo a mesma capacidade de jogar um papel expandido nas tarefas que lhes foram transferidas. A literatura brasileira sobre o tema, com poucas exceções, ainda resiste em considerar as enormes heterogeneidades do país e a ignorar o fato de que políticas descentralizadas para as esferas locais podem produzir resultados altamente diferenciados (SOUZA, 2002: 438-9).

7 O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional, estabelecida pelo art. 159, da Constituição Federal, representando 22,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes. Anualmente, o IBGE divulga a estatística populacional dos municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, determina os coeficientes dos municípios.

8 A Constituição atribuiu competência à União para criar uma lei geral sobre o ICMS, através de Lei Complementar (Lei Complementar 87/1996, chamada lei Kandir). A partir dessa lei geral, cada Estado institui o tributo por lei ordinária, o chamado "regulamento do ICMS".

Dessas observações, pode-se deduzir que uma política de desenvolvimento rural com enfoque territorial enfrenta temas enraizados na lógica e na cultura de nossas instituições políticas, relacionados tanto à fragilidade dos municípios frente a recursos, quanto à necessidade de barganha de que os municípios são prisioneiros, bem como do grau de competição que se estabelece entre eles. Neste cenário, as raízes históricas concorrem para afirmar o caráter limitado das políticas de descentralização. Os novos arranjos criados por essas políticas têm forçosamente que lidar com inexistência de institucionalidades capazes de reverter padrões de sociabilidade política que ainda estão assentados no clientelismo e nas diversas formas de manifestação do patrimonialismo, que encontram nos poderes localmente instituídos solo fértil para sua reprodução (SORJ, 2007).

Além desses aspectos, deve se ressaltar que também é comum a divisão de municípios sem que haja estrutura para que tal divisão seja um estímulo à autonomia financeira. Esse fato tem efeitos importantes sobre a precariedade de recursos, fazendo com que vários municípios criem obstáculos à participação efetiva dos atores territoriais organizados, dificultando arranjos territoriais que, para se efetivarem, implicam um forte incentivo aos processos de concertação.

Finalmente, não há como deixar de assinalar que, apesar dos enormes avanços nos últimos anos, o controle da política municipal ainda está, em grande medida, nas mãos das elites locais, que tendem a reproduzir concepções que colocam o território em segundo plano. Chama a atenção o fato de que, mesmo com a renovação, embora relativa, pela qual a política local passou a partir das experiências dos conselhos e da ascensão de lideranças locais provenientes de organizações que surgiram a partir das lutas sociais, há uma lógica que impõe uma determinada relação entre governos municipais, governos estaduais e governo federal, gerando as ambiguidades apontadas por Abrucio (2006). Parece haver uma tensão inerente à relação entre o território e o município, devido ao fato de que os recursos financeiros para os territórios são executados pelos municípios, com uma limitada capacidade de gestão social destes valores pelos territórios.

Num quadro como esse, um marco que confira personalidade jurídica aos territórios e que preveja efetivas formas de participação dos setores ligados à agricultura de base familiar pode ser um instrumento importante para contrabalançar relações de poder configuradas. No entanto, voltamos a insistir, não são as leis que, por si só, terão o poder de criar essas realidades. Ao contrário, é a dinâmica social que vai permitir a apropriação positiva dos instrumentos legais existentes ou a serem criados.

Cabe questionar se a condição para superar o que é apresentado como "problema" seria uma mudança na base legal que conferisse poder a territórios para, por exemplo, receber transferências e contratar diretamente recursos públicos para executar projetos com autonomia em relação aos municípios. A questão é saber até que

ponto esta alternativa não estaria desconsiderando as raízes históricas que afirmam uma cultura política que tenderia a influenciar a ocorrência de alguns dos problemas pré-existentes relacionados à utilização dos recursos públicos. O desenho da política aponta, de modo evidente, para a habilidade essencial projetada para os colegiados (e, portanto, para os territórios): articular projetos e interesses distintos e promover concertação e gestão social. Os procedimentos de gestão social estão intrinsecamente vinculados à possibilidade de interferência e controle - por meio da participação cidadã - da administração pública, processos naturalmente carregados de dificuldades.

Qualquer investimento em legislação que promova o reconhecimento do território como uma nova unidade administrativa teria fortes efeitos sobre a estrutura federativa do país e exigiria acurados estudos e negociações, até porque a política territorial, tal como desenhada hoje, não tem pretensões universais, mas se volta apenas para determinados tipos de territórios, portadores de características peculiares e que são eleitos como áreas prioritárias de intervenção ou foco da política.

6.5 A concepção de "rural" e o lugar da "agricultura familiar": limites para a operacionalização da política

Parte importante da legitimidade da tradição municipalista apresentada anteriormente está assentada em um aspecto sobre o qual se tem repetidamente chamado a atenção - que se constitui, de fato, em um pressuposto da política de desenvolvimento territorial -, qual seja, a necessidade de rever a definição de "rural" que, no Brasil, subsidia e orienta os processos de formulação de políticas públicas.

Veiga (2001) ressalta o fato de que a vigente definição de "cidade" funda-se em legislação criada ainda do Estado Novo (Decreto-lei nº 311, de 1938), que levou a que essa categoria recobrisse:

(...) todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais [...] da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais (Veiga, 2001: 1).

Essa legislação igualou (na forma) os municípios como unidades políticas e administrativas, ao mesmo tempo em que produziu uma disputa, no interior deles, entre o que poderia ou deveria ser considerado rural ou não, tendo em vista as possibilidades de arrecadação de impostos, ampliação da malha urbana, especulação imobiliária etc. A partir dessa delimitação, consagrou-se a visão do espaço rural como "residual", como aquele que está além dos limites da cidade (espaço ur-

banizado) que concentra as funções estatísticas com os sociais ligadas à *urbe*.⁹ Quando muito, o espaço rural era pensado como o local da produção agrícola, de pecuária, ao qual se deveria se destinar políticas setoriais, de estímulo à produção e/ou políticas sociais, voltadas a amparar a população empobrecida. Essas políticas seriam oferecidas sempre a partir dos centros urbanos, espaços de decisão.

Ao longo dos anos, essa dicotomização se enraizou fortemente em nosso modo de pensar o mundo, ligando o rural a características tais como atraso, precariedade, ritmos lentos de vida, enfim, tudo que deveria ser "superado" pelo progresso. Este estaria configurado na indústria, na tecnologia cada vez mais complexa, no ritmo acelerado e instrumentalmente racionalizada da vida cotidiana, nas transformações contínuas.

A Constituição de 1988 conservou alguns aspectos dessa dicotomização. De acordo com ela, é possível a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios por lei estadual, garantindo-se a preservação da continuidade e a unidade histórica e cultural do ambiente urbano. Essa visão aparece também no artigo 21, inciso XX, quando se estabelece como atribuição da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Nesse capítulo, não há a recíproca para o rural. O mais próximo ao tema está no art. 23, incisos VI, VII e VIII (proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar), ou seja, o meio rural aparece como espaço de produção e de preservação da natureza, mas não é prevista para ele uma política específica de desenvolvimento, que induza a considerá-lo como espaço de vida, sociabilidade, cultura. Essa abordagem é reiterada no artigo 30: referindo-se às funções dos municípios, a Constituição estabelece, entre outras, "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Há um silêncio sobre o ordenamento do solo rural. Como, de acordo com o artigo 21, inciso X, é privilégio da União "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social". Pode-se supor que aí estejam envolvidas as áreas rurais, mas não é explicitado.

No título VII, referente à ordem econômica e social, mais uma vez encontramos o tema da política urbana (cap. II) que é seguida pelo capítulo intitulado "Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária". Interessante notar que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, enquanto que o capítulo seguinte aborda somente a dimensão fundiária e

9 Na Roma antiga, *urbe* significava o lugar das decisões políticas, do governo.

produtiva do espaço não urbano. Mais uma vez pouco ou nada se fala em "desenvolvimento rural" tendo em conta as populações que vivem nesse espaço.

A concepção do rural como espaço residual passou a ser colocada em questão nas duas últimas décadas, tanto nos debates acadêmicos, como pela força das lutas sociais que, pouco a pouco, sem muita sistematicidade, foram introduzindo novas concepções sobre o rural: espaço de vida social, usufruto de direitos, preservação e não apenas como espaço de produção. No entanto, entre essa progressiva mudança de percepção e a alteração dos instrumentos legais há um hiato com significativas consequências.

Uma das mais importantes refere-se à produção de informações essenciais para a elaboração e implementação de políticas públicas, como é o caso dos censos produzidos pelo IBGE. A definição em pauta vem mostrando um Brasil muito mais urbano do que realmente é, como tem sido sobejamente discutido por José Eli da Veiga. Como os dados estatísticos acabam por ter a força de realidade, tende-se a não discutir os fundamentos da construção desses dados. Evidentemente, no caso em pauta, eles reproduzem e dão força à ideia de um rural residual, dificultando a percepção dos significados de uma política de desenvolvimento territorial, que se faça para além dos limites entre rural e urbano, tal como atualmente instituídos.

A concepção de rural (como também a de "desenvolvimento rural") está em disputa por forças bastante diferenciadas, envolvendo atores com capacidade política (ou seja, com possibilidades de impor visões de mundo) também bastante diversas. Delimitar territórios, com ênfase na presença de agricultores de base familiar é, antes de mais nada, delimitar espaços de disputa com uma visão produtivista do campo, fundada na apologia às grandes unidades produtivas, monocultoras, de caráter empresarial.

Paradoxalmente, é esta última a visão que preside as políticas públicas voltadas para a agricultura. No Brasil, elas têm estimulado o desenvolvimento de uma agricultura empresarial, que tende a reproduzir um modelo de desenvolvimento cujas raízes se fincam no padrão agroexportador que nos marca desde o período colonial. Nesta abordagem, o que importa é a expansão de monoculturas, grandes projetos de irrigação e de transformação do espaço, por meio de construção de hidrelétricas, mudança nos cursos d'água etc., atividades que atribuem ao espaço, sempre em nome da promoção do desenvolvimento, outros destinos que quase nunca é aquele desejado pelas populações que o habitam. Há que se considerar também a disputa com uma visão que trata o rural somente como um espaço de produção (mesmo que de agricultores familiares), onde o que importa é o quanto se produz, o quanto se vende, conferindo pouca atenção às dimensões ambientais, culturais, étnicas etc. Mais uma vez, trata-se de um conflito que, apesar da capacidade da lei de criar novas

realidades, não se dá apenas no domínio da lei, mas se espalha pela sociedade. Esta disputa é um vetor importante das políticas de desenvolvimento e transcende o tema do marco jurídico, embora tenha nas leis existentes uma de suas bases, como o demonstra, por exemplo, o debate em torno das possibilidades de ampliar a política de assentamentos rurais.

Nos últimos anos, ocorreram significativas mudanças, representadas pelo reconhecimento da importância social e econômica de uma agricultura de base familiar. Sob essa ótica, a política de desenvolvimento territorial que se procura implantar conta com uma base legal importante: o reconhecimento jurídico da agricultura familiar como categoria socioprofissional. Resultado de lutas levadas a cabo pelo segmento desde o final dos anos 1970, a criação do Pronaf em 1995 representou uma mudança significativa na situação dos agricultores de base familiar. O passo seguinte foi a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. O reconhecimento da categoria "agricultor familiar", dando-lhe uma base jurídica, permite a legitimação de políticas voltadas para o segmento. Evidentemente, a definição de agricultor familiar que consta da lei é extremamente abrangente e envolve segmentos bastante diferenciados, desde agricultores extremamente empobrecidos até pequenos empresários fortemente articulados a mercados e ao agronegócio. Por mais que se possa discutir essa abrangência, não se pode desconhecer a importância política da agricultura familiar ter-se tornado uma categoria legal.

Relacionado a esse aspecto e de grande relevância para uma política de desenvolvimento territorial é o fato de que a diversidade de situações existentes no meio rural brasileiro (fato demonstrado pela I Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário) torna o enquadramento das diferentes identidades como "agricultor familiar" bastante tenso, na medida em que esses segmentos demandam seu reconhecimento em suas especificidades. E isso requer uma flexibilização da categoria agricultor familiar, de forma que não se reduza o seu sentido proposto pela categorização e ela possa abranger formas de uso coletivo do solo (faxinais, fundos e fechos de pasto), formas itinerantes de uso (como no caso dos ribeirinhos, por exemplo), exploração extrativista de áreas (como é o caso das quebradeiras de coco de babaçu) etc. Ou seja, há um longo caminho na direção do reconhecimento político e jurídico de formas de usos do solo cuja lógica não corresponde ao modelo dominante da agricultura familiar, elaborado principalmente a partir de um ideário baseado no campesinato parcelar, presente na Europa, e dominante em algumas regiões do Brasil, especialmente naquelas dotadas de uma forte dinâmica econômica e política que tem sido responsável pela pressão social pelo reconhecimento da categoria.

As definições dominantes de "rural" e "agricultura familiar" fundamentam e estão ancoradas em um marco jurídico que apresenta limites conceituais que, por sua vez, se desdobram em limites concretos à operacionalização da política de desenvolvimento territorial. Considerando que ambas as definições apresentam simplificações ou sínteses, que comprometem a identificação e a expressão das complexidades reais e presentes, podemos inferir que este processo de delimitação de categorias pode contribuir - criando realidades e orientando práticas - para a afirmação e cristalização de concepções reducionistas acerca dos processos de desenvolvimento a serem estimulados (e implementados) pelas políticas públicas. Se o rural é definido como "resíduo do urbano" e "espaço da produção", o marco jurídico, ao assumir explícita e implicitamente tais pressupostos e definições, contribui para a negação do rural como espaço de vida e de produção da cultura, afirmando e normatizando a necessidade de políticas públicas setoriais e de estímulo à produção. Nesta mesma direção, caso os agricultores familiares tenham por base jurídica sua definição a partir de um tipo de enquadramento genérico, as particularidades regionais e culturais, muitas vezes vinculadas a pertencimentos às localidades, terão pouco poder ou capacidade de influência para o estabelecimento de uma nova agenda de políticas públicas, elaboradas com base na consideração da diversidade como valor da produção e reprodução socioeconômica de modos de vida.

6.6 Desenvolvimento territorial e legislação agrária

Uma das mais importantes dificuldades para a implementação de projetos de desenvolvimento rural sustentável em nosso país é a profunda desigualdade existente no meio rural brasileiro, derivada, como a literatura tem fartamente mostrado, de um padrão bastante concentrador de riqueza, entre elas, a terra. A disputa por acesso à terra, seja sob a forma de resistência em terras já de há muito ocupadas, seja sob a forma de busca de terras para os que não têm acesso a esse bem, marca toda a história brasileira. Impossível retomar, no espaço deste capítulo, todos os episódios relacionados a essa disputa, mas é importante mencionar o esforço das populações indígenas para manter seus territórios desde os empreendimentos de ocupação pelos colonizadores portugueses até a crescente empresarialização da agricultura nos dias atuais; as fugas de negros escravos das fazendas para lugares ermos, constituindo os quilombos; o avanço de populações pobres sobre áreas não ocupadas pelas *plantations* ou fazendas de gado, constituindo posses, das quais muitas delas foram sendo expulsas ao longo do tempo, pelo avanço da agricultura comercial ou da pecuária; a constituição de áreas de uso coletivo (faxinais, fundos e fechos de pasto ou outras formas de uso comum) etc. Estas áreas foram sendo progressivamente ameaçadas pela transformação da terra em mercadoria (MARTINS, 1978) e, mais recentemente, pela aceleração da especulação fundiária e/ou modernização das atividades produtivas,

com a ocupação de espaços antes considerados pouco interessantes (como é o caso dos cerrados, por exemplo) e reocupação de outros. A intensificação da produção de grãos, cana, algodão e outras *commodities*, a partir de uma integração com grandes empresas produtoras de insumos agrícolas e/ou voltadas para processamento e distribuição, nacional e internacional, redefiniu os espaços, gerou territórios de claro domínio das grandes empresas, mas em cujas fímbrias sobrevive uma população formada por agricultores de base familiar, até há pouco tempo invisíveis para as políticas públicas.

Considerando o marco jurídico que foi sendo instituído ao longo de nossa história, esse processo de territorialização de um modelo de desenvolvimento agrícola foi sendo regulado por leis específicas desde o Império. Um dos marcos é a Lei de Terras de 1850, que estabelecia limites entre terras públicas e privadas, criava a categoria de "terras devolutas" (sobras de terras reais, terras vagas e abandonadas), previa a legitimação de posses onde houvesse moradia e cultivo do pretendente e estabelecia a obrigatoriedade de seu registro nas freguesias. Determinava ainda que o acesso à terra ocorreria apenas por compra. Como aponta Martins (1978), a Lei de Terras demarcou a transformação da terra em mercadoria.

A Constituição de 1891 e o Código Civil de 1917 instituíram a ideia do pleno direito de propriedade, que só seria alterado pela Constituição de 1946 que, em seu artigo 147, previa que o uso da propriedade estaria condicionado ao bem-estar social. Para fazer valer esse condicionamento, seria possível a desapropriação por interesse social, mediante pagamento das terras de forma prévia, à vista e em dinheiro. Com essas exigências, o volume de recursos necessários para proceder a desapropriações em número significativo transformou essa cláusula constitucional em letra morta. Frente à importância política que as disputas em torno da posse da terra adquiriram nos anos 1950 e início da década de 1960, o tema da reforma agrária veio à ordem do dia com força inédita em nosso país. Diversos projetos de lei sobre o tema foram apresentados ao Congresso Nacional e colocou-se em debate uma emenda constitucional que redefiniria as condições em que a terra poderia ser desapropriada.¹⁰

O golpe militar de 1964 teve por efeito imediato a desmobilização, em razão da repressão, das lutas sociais tanto no campo como na cidade. No entanto, a questão agrária era entendida então como um nó górdio para as diferentes correntes de pensamento e urgia uma intervenção sobre ela. O resultado foi a Emenda Constitucional 10 e o Estatuto da Terra. Por esses instrumentos legais criavam-se condições mais ágeis para desapropriação de terras e para eliminar o que era considerado como um dos principais entraves para o desenvolvimento brasileiro: a presença de latifúndios e de minifúndios.

10 Sobre esse debate, consultar, entre outros, Camargo (1986), Medeiros (1983).

A Emenda Constitucional 10 deu nova redação ao artigo 147 da Constituição de 1946, permitindo que as desapropriações por interesse social pudessem ser feitas mediante pagamento da indenização ("prévia" e "justa") em títulos da dívida pública, com cláusula de correção monetária, segundo os índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis em, no máximo, 20 anos, em parcelas anuais sucessivas, e aceitas, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas. De acordo com esse instrumento legal, a desapropriação se tornou competência exclusiva da União (anteriormente ela poderia ser realizada pelas unidades federativas) e limitava-se às áreas definidas como "prioritárias". O documento também transferia o Imposto Territorial Rural para a União; atribuía aos estados a responsabilidade de assegurar aos posseiros de terras devolutas, que nelas tivessem "morada habitual", a preferência para aquisição de até 100 hectares; garantia a posse aos que ocupassem terras por dez anos consecutivos tornando-a produtiva com seu trabalho e de sua família e estabelecia a impossibilidade de cessão ou alienação de terras públicas com área superior a três mil hectares, sem autorização do Senado Federal, exceto quando se tratasse de execução de planos de colonização aprovados pelo governo federal.

O Estatuto da Terra foi a primeira lei de reforma agrária do país e também a primeira que menciona o desenvolvimento rural e anuncia instrumentos para estimulá-lo. O documento legal é dividido em três partes distintas: uma que apresenta as disposições preliminares, outra que fala da reforma agrária e uma terceira que trata da política de desenvolvimento rural. Na mensagem que acompanhou a lei ao Congresso, falava-se na prioridade à reforma agrária como forma de cumprir o imperativo constitucional (referindo-se à Constituição de 1946, então vigente) de "promover a justa distribuição de propriedade, com igual oportunidade para todos". De acordo com o documento legal, tanto o Plano Nacional de Reforma Agrária (que daria as diretrizes para implementação da reforma agrária), como os planos regionais deveriam incluir, obrigatoriamente, providências de valorização relativas à eletrificação rural e outras obras de melhoria de infraestrutura, tais como reflorestamento, regularização dos deflúvios dos cursos d'água, açudagem, barragens submersas, drenagem, irrigação, abertura de poços, saneamento, obras de conservação de solo, além do sistema viário indispensável à realização do projeto (art. 89).

No capítulo III, referente ao desenvolvimento rural, são previstas uma série de medidas de proteção à economia rural, tais como assistência técnica, produção e distribuição de sementes e mudas, criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial, mecanização agrícola, cooperativismo, assistência financeira e creditícia, assistência à comercialização, industrialização e beneficiamento dos produtos, educação por meio de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional, garantia de preços mínimos à produção. Previa-se ainda a atuação da Companhia Nacional de Seguro Agrícola nas áreas de reforma agrária (art. 91).

Como se vê, a concepção de desenvolvimento rural presente nesse documento legal abrange fundamentalmente as condições de produção, ou seja, trata-se de uma visão econômica, portanto limitada de desenvolvimento, embora coerente com o debate dominante na época. Alei estabelecia também os princípios do imposto territorial progressivo, entendido como instrumento capaz de provocar a desconcentração fundiária e a plena utilização da terra, e regulamentava a colonização tanto particular como pública.

O Estatuto da Terra previa que o Plano Nacional de Reforma Agrária, a ser elaborado pelo governo federal, deveria consignar a delimitação de "áreas prioritárias" que seriam privilegiadas na ação fundiária governamental. Previa ainda zoneamentos com base em dados de cadastro a ser produzido para esse fim, de forma a delimitar que áreas seriam mais passíveis de intervenção. Na perspectiva do documento legal, as "áreas prioritárias" se constituiriam em territórios privilegiados de intervenção. Segundo o Estatuto da Terra, artigo 20, seriam aquelas de predomínio de minifúndios e latifúndios; as já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto; aquelas cujos proprietários desenvolvessem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais; as destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tivessem logrado atingir seus objetivos; as áreas que apresentavam elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros; as terras cujo uso comprovasse não ser o adequado à sua vocação de uso econômico.

O Decreto-Lei nº 582, de 15/05/1969, determinou a intensificação da reforma agrária e novamente insistia na prioridade às áreas de "manifesta tensão social". Como se sabe, essas diretrizes nunca entraram em vigor. Durante o regime militar foram poucas as desapropriações ocorridas. Pode-se afirmar que, paralelamente à discussão da questão fundiária, desenvolveu-se uma política de estímulo à modernização das atividades agropecuárias, estimulando a empresarialização do setor, como previa o Estatuto da Terra, mas sem alterações significativas na estrutura da propriedade da terra. A concepção de desenvolvimento rural cada vez mais foi se resumindo à ideia de modernização tecnológica.

Não por acaso, quando, por ocasião da Nova República, a Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária, que levava ao limite a possibilidade desapropriatória do Estatuto da Terra, foi anunciada, ela sofreu forte oposição dos setores ligados aos segmentos empresariais rurais. No entanto, essa proposta era totalmente dimensionada pelos limites da legislação então existente. A tentativa do presidente do Incra de delimitar uma "área prioritária", no município de Londrina, no Paraná, gerou uma crise política de tal monta que acabou desestabilizando-o. Daí em diante, embora tenham ocorrido desapropriações, a tendência foi a de que elas se fizessem caso a caso, pontualmente, em função das pressões emanadas das lutas por terra e

não na direção de criar "territórios" reformados ou, na linguagem utilizada no corpo da lei, áreas prioritárias de intervenção¹¹.

A questão fundiária foi um dos temas centrais também na Constituinte de 1987/1988. A Constituição Federal de 1988 incorporou demandas fundiárias de vários setores populares, reconhecendo maior autonomia às populações indígenas e direitos aos remanescentes de quilombos de permanecer nas terras ocupadas. O marco jurídico dos processos de intervenção pública para o desenvolvimento rural nela aparece de dois modos: pela política agrícola e pela intervenção fundiária, ou seja, mantém um olhar sobre o campo fundamentalmente como lugar de produção. No entanto, o tema do respeito aos direitos dos trabalhadores bem como a preocupação com a preservação ambiental aparecem de forma importante na definição da "função social da propriedade". No cap. III, artigo 184, são estabelecidas as condições de desapropriação por interesse social do imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social¹². O artigo 186 define o que é "função social"¹³ e o artigo anterior, 185, determina que a pequena e média propriedade rural são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, desde que seu proprietário não possua outra. A Constituição também estabelece que a propriedade produtiva não pode ser desapropriada. É importante ressaltar que "ser produtivo" pode ser contraditório com o exercício da função social, criando obstáculos à intervenção do Estado no reordenamento fundiário das áreas rurais. Desapareceu do texto constitucional um elemento importante que constava do Estatuto da Terra, que era o poder de decretar áreas prioritárias de reforma agrária, estabelecendo, pois, a possibilidade efetiva do Estado intervir sobre territórios. A Constituição atribui ainda à União a proteção de "espaços territoriais" (art. 225, III).

No que se refere ao tema que nos ocupa, a Constituição de 1988 foi regulamentada pela chamada Lei Agrária (lei nº 8629/93). Essa lei define "imóvel rural" como o "prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal

11 No entanto, como apontam LEITE *et al.* (2004), a própria pressão dos trabalhadores acabou em algumas regiões do país a criar algo próximo a isso, em virtude da proximidade física das áreas desapropriadas. Segundo os autores, a existência de uma desapropriação e assentamento de trabalhadores estimulava outros a fazer pressão, resultando no que os autores consideram como sendo áreas reformadas a partir da ação dos demandantes de terra.

12 Esse poder é competência exclusiva da União. No caso de imóvel urbano, o poder público municipal pode promover a desapropriação por utilidade pública.

13 De acordo com o artigo 186 da Constituição Federal, "a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

ou agroindustrial". Afirma-se, portanto, a identificação do rural com a "exploração agrícola" em suas diversas manifestações. Nada diz sobre o rural como lugar de moradia e vida em sociedade, corroborando para sua definição restrita. A lei define também o que é a "pequena" e a "média" propriedade (de um a quatro módulos fiscais e de quatro a 15, respectivamente), reiterando-as como insuscetíveis de desapropriação, desde que o proprietário não possua outro imóvel. Também é definida "propriedade produtiva": aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados, de tempos em tempos, pelo órgão federal competente. A lei estabelece ainda que não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que tenha sido elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado; esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos; preveja que, no mínimo, 80% da área total aproveitável do imóvel esteja efetivamente utilizada em, no máximo, três anos para as culturas anuais e cinco anos para as culturas permanentes; e haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de vistoria.¹⁴ Há também uma definição dos quesitos referentes à função social da propriedade bem como o que é "indenização justa" (valor que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social). Do mesmo modo que a Constituição de 1988, a Lei Agrária não retoma a ideia de área prioritária e impõe que as desapropriações sejam tratadas caso a caso, impedindo a constituição de áreas reformadas, que seriam centrais na definição de uma política territorial, por iniciativa governamental.

As lutas por terra, por meio de acampamentos e ocupações, forçaram, com base em legislação há muito existente, mas que pouco (ou nada) fora ativada ao longo do regime militar, a criação de assentamentos rurais em terras desapropriadas ou compradas pelo Estado. No entanto, a dinâmica conflitiva que gerou os assentamentos está longe de ameaçar, de fato, o processo de concentração fundiária e, muito menos, a lógica dominante de estimular a expansão das grandes unidades. Sob essa perspectiva, deve ser assinalado que a possibilidade de estimular o desenvolvimento territorial rural se enfrenta de forma recorrente com a dinâmica territorial imposta pelas grandes empresas agropecuárias. Essa situação contrasta com os casos europeus.¹⁵ Neles parece prevalecer a ideia de preservação de paisagens como patrimônios culturais, valorizando a agricultura de base familiar, não apenas como um modelo produtivo, mas como um repositório de

14 Este item foi alterado, em 1999, passando-se a exigir registro prévio do projeto.

15 Para mais detalhes, ver MEDEIROS e DIAS (2008), ECHEVERRI (2010).

tradições a serem valorizadas e legalmente amparadas. Sem dúvida, para isso foi relevante o fato de que em alguns desses países os agricultores de base familiar tomaram-se atores políticos relevantes, introduzindo questões na agenda governamental (como também ocorreu no caso brasileiro). No entanto, não havia lá uma tradição de grandes unidades produtivas de caráter empresarial, como a que há em nosso país, caracterizadas por um enorme poder político de intervenção sobre o desenho de políticas agrícolas e ambientais e de desenvolvimento no seu sentido amplo.

Em síntese, a pretensão de fazer da agricultura familiar a base do desenvolvimento territorial esbarra na dimensão fundiária que, em nosso país, é fundada na concepção civilista de propriedade. Isso remete a dificuldades tanto para a imposição de limites à propriedade fundiária (quer seja quanto a tamanho, quer seja quanto a formas de uso), quanto para o reconhecimento do estatuto jurídico de formas de uso comum. A Constituição de 1988 abriu possibilidades para o reconhecimento das terras de quilombolas e garantiu o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas pelas populações indígenas. No entanto, essas formas não esgotam a riqueza e a diversidade de situações que podem ser caracterizadas como de "terras tradicionalmente ocupadas". Nas trilhas de Thompson (1987), a lei torna-se instrumento de leituras diversas e de disputas. Hoje, no Brasil, as lutas das populações tradicionais por seu reconhecimento cada vez mais fazem parte da complexa discussão envolvida na elaboração de um Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

Há uma limitada capacidade do Estado brasileiro em utilizar os instrumentos legais disponíveis para ampliação da agricultura de base familiar (e não apenas para fortalecimento das unidades existentes), por meio de ações de desconcentração fundiária, utilizando os mecanismos disponíveis de desapropriação e regularização de terras. Embora, do ponto de vista legal, esses instrumentos sejam limitados, não se pode desconsiderar que, mesmo assim, eles permitiram a criação, nos últimos 25 anos de cerca de um milhão de novas unidades familiares, por meio do assentamento de famílias sem terra. Ou seja, a legislação existente abre brechas importantes para mudanças que levem ao desenvolvimento territorial.¹⁶ Como já reiterado anteriormente, no entanto, a existência de leis não garante por si mesmo sua aplicação. Como temos recorrentemente enfatizado, as leis são instrumentos de disputas políticas e de interpretações várias. Como resultado, nos últimos anos, parece estar arrefecendo a possibilidade de ampliar o ritmo de expansão de uma agricultura familiar (nas suas diferentes formas), a partir do assentamento de novas famílias, o que, claramente, coloca limites ao desenvolvimento territorial idealizado.

16 As relações entre reforma agrária e desenvolvimento são tratadas, entre outros, em LEITE et al. (2004).

Considerações finais

Os argumentos apresentados ao longo deste texto permitem afirmar que as relações entre a política de desenvolvimento territorial e o marco jurídico no qual se fundamenta sua implementação e operacionalização são complexas e tensas. O caráter complexo do relacionamento é em parte devido à diversidade das interfaces entre a política e os diversos campos de normatização pelos quais se espalham as ações que visam sua operacionalização. Dentre eles destacamos o da participação cidadã em mecanismos de controle e gestão social de políticas públicas e o que regula a transferência de recursos públicos em processos de descentralização administrativa, incluindo ações que podem ser caracterizadas como terceirização da ação do Estado, adentrando o marco jurídico que regula as relações do Estado com o chamado "terceiro setor".

Parte da tensão existente decorre do fato de o marco jurídico referido ao desenvolvimento rural ter sido forjado, ao longo do tempo, em referência a contextos, concepções e institucionalidades que nem sempre correspondem às inovações (também conceituais e institucionais) propostas pela política de desenvolvimento territorial. Tampouco parece responder às demandas dos novos atores que se organizam em torno de um discurso de desenvolvimento rural mais abrangente e complexo do que o que informou a elaboração deste marco. É neste sentido que o marco jurídico pode ser interpretado, por um lado, como um elemento potencializador das mudanças e ações inovadoras propostas pela política e, por outro, como um limitante a estas mudanças e ações.

A análise apresentada neste texto permitiu perceber que há um conjunto de leis e regulamentos que incide positivamente sobre as ações decorrentes do desenho e das recomendações da política. Neste sentido, o arcabouço jurídico existente, ao mesmo tempo em que oferece limites à ação pública para implementar a política, possibilita a participação de entidades e organizações da sociedade civil na execução de recursos públicos, resolvendo, em parte, os limites infraestrutura da intervenção estatal. A terceirização pode representar oportunidades para organizações da sociedade civil em termos de aprendizados e obtenção de recursos, fortalecendo capacidades locais para gerir projetos de desenvolvimento, como também pode implicar em descontinuidades em aplicação de obstáculos à gestão. Os processos de participação, embora seletivos, permitem um tipo de aprendizado às organizações da sociedade civil pela socialização política que ocorre na vivência dos processos, ao mesmo tempo em que potencialmente permitem a expressão de demandas de grupos que se organizam para representar interesses e reivindicar demandas.

No entanto, ao mesmo tempo em que abrem brechas à viabilização de um projeto político de desenvolvimento que se fundamenta em demandas históricas de setores organizados da agricultura de base familiar, continua a limitar transformações estruturais mais amplas, favorecendo (e por vezes incentivando) a permanência de desigualdades sociais que emperram as iniciativas em prol de mudanças.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. (2003). *O Futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- _____ (2006). Para una teoría de los estudios territoriales. In Manzanal, M. et al. (Orgs.). *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus.
- ABRUCIO, F. (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Fleury, S. (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- ARRETCHE, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan.
- BOURDIEU, P. (1989). *O poder simbólico*. São Paulo: Difel/Bertrand Brasil.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (2009). *1 Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário*. Relatório Final. Disponível em <http://www.mda.gov.br/condraf/arquivos/1853718314.pdf>. Acesso em 12/6/2009.
- CAMARGO, A. (1986). A questão agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964). In: Fausto, B. (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 3º vol. São Paulo: Difel.
- ECHEVERRI, R. (2010). *Experiencias Legislativas en Desarrollo de los Territorios Rurales y Lecciones para Brasil Caso de Colombia, España, México y Guatemala*. IICA (Relatório de Pesquisa).
- FAVARETO, A. (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Fapesp/Iglu.
- _____ (2010). A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou inovação por adição? *Estudos Avançados*, v. 24, p. 299-319.
- FLORES, M. 2007. La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible. *Revista Opera*, n. 7, p. 35-54.

- FONTE, M.; RANABOLDO, C. (2007). Desarrollo rural, territorios e identidades culturales. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea. In *Revista Opera*, n. 7, p. 9-31.
- HOBBSAWN, E. (1984). Introdução: a invenção das tradições. In: HOBBSAWN, E.; RANGER, T. *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LEAL, V.N. (1997). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil*. 3^a ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- LEITE, S. et al. (2004). *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: Editora da Unesp.
- LUHMAN, N. (1983). *Sociologia do Direito*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2 volumes.
- MARTINS, J.S. (1978). *O cativeiro da terra*. São Paulo: Ciências Humanas.
- MEDEIROS, L.S. (1983). *A questão da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: FFCL/USP (dissertação de mestrado).
- MEDEIROS, L.S.; DIAS, M.M. (2008). *Marco jurídico normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial: levantamento, revisão e sistematização bibliográfica da literatura internacional sobre marcos jurídicos do enfoque territorial*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: OPPA/IICA.
- PALMEIRA, M. (1985). A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. In: Paiva, V. (Org.). *Igreja e questão agrária*. São Paulo: Loyola.
- PIERUCCI, A.F. (1998). Secularização em Max Weber: da contemporânea serventia de voltarmos a acessar aquele velho sentido. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.13, n.37. Jun.
- SARAVIA, E. (2006). Introdução à teoria da política pública. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap.
- SCHNEIDER, S. (2010). Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v.30, n.3, p. 511-531, jul./set.
- SORJ, B. (2006). *A nova sociedade brasileira*. 3^a ed. revista. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- SOUZA, C. (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.7, n.3.
- TEIXEIRA, E. (2001). *O local e o global: limites e desafios à participação cidadã*. 2^a ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA.

THOMPSON, E.P. 1987. *Senhores e Caçadores*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

VEIGA, J.E. (2001). Desenvolvimento territorial no Brasil. Do entulho varguista ao zonamento ecológico econômico. Trabalho apresentado no XXIX Encontro da Anpec, disponível em www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105079.pdf. Acesso em 14/12/2008.

WANDERLEY, M.N.B. (2009). *O mundo rural como um espaço de vida*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

WEBER, M.. (1998) *Economía y Sociedad*. 2^a ed. Mexico: Fondo de Cultura.

ANEXO

**ESTUDOS E RELATÓRIOS ELABORADOS PELO
OBSERVATÓRIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA -OPPA/
CPDA/UFRJ, PARA O INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA -IICA**

Pesquisa OPPA/IICA 2008 - Relatórios Intermediários

- Sistemas de Financiamento para Projetos Territoriais Estratégicos de Natureza Multisetorial.
- Ademir Antonio Cazella e Fábio Luiz Búrigo - Out/2008.

- Marco Jurídico-Normativo para o Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial - Levantamento, revisão e sistematização bibliográfica da literatura nacional.
- Leonilde Servolo de Medeiros e Marcelo Miná Dias - Dez/2008.

- Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades - Território de Cidadania da Borborema PB.
- Nelson Giordano Delgado e Silvia Aparecida Zimmermann - Dez/2008.

- Análise Comparativa das Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial.
- Philippe Bonnal - Karina Yoshie Martins Kato - Out/2008

- Gestão Social de Territórios.
- Sérgio Pereira Leite, Karina Yoshie Martins Kato e Silvia Aparecida Zimmermann - Out. 2008.

Pesquisa OPPA/IICA 2008 - Relatórios Finais

- Sistemas de Financiamento para Projetos Territoriais Estratégicos de Natureza Multisetorial.
- Ademir Antonio Cazella e Fábio Luiz Búrigo - Dez/2008.

- Marco Jurídico-Normativo para o Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial
 - Levantamento, revisão e sistematização bibliográfica da literatura nacional. • Leonilde Servolo de Medeiros e Marcelo Miná Dias - Dez/2008.
 - Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades - Território de Cidadania da Borborema PB.
 - Nelson Giordano Delgado e Silvia Aparecida Zimmermann - Dez/2008
-
- Análise Comparativa das Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial.
 - Philippe Bonnal - Karina Yoshie Martins Kato - Out/08.
-
- Gestão Social de Territórios.
 - Sérgio Pereira Leite, Karina Yoshie Martins Kato e Silvia Aparecida Zimmermann - dez. 2008.

Pesquisa OPPA/IICA 2009 - Relatórios Intermediários

- Sistemas de Financiamento para Projetos Territoriais Estratégicos de Natureza Multisetorial - Dimensão: Instrumentos, Programas e agentes do Financiamento Territorial.
 - Ademir Antonio Cazella e Fábio Luiz Búrigo - Nov/2009.
-
- Marco Jurídico-Normativo para o Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial.
 - Leonilde Servolo de Medeiros e Marcelo Miná Dias - Dez/2009.
-
- Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades.Território de Cidadania do Noroeste Colonial RS.
 - Nelson Giordano Delgado, Silvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior - Set/2009.
-
- Análise Comparativa das Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial.
 - Philippe Bonnal - Karina Yoshie Martins Kato - Set/2009.
-
- Sistemas de Financiamento para Projetos Territoriais Estratégicos de Natureza Multisetorial - Dimensão: Financiamento da Política de Financiamento Territorial
 - Sérgio Pereira Leite e Valdemar João Wesz Junior - Nov/2009.

Pesquisa OPPA/IICA 2009 - Relatórios Finais

- Sistemas de Financiamento para Projetos Territoriais Estratégicos de Natureza Multisetorial - Dimensão: Instrumentos, Programas e Agentes do Financiamento Territorial - Cenário Atual e Proposições para se Fortalecer Sistemas de Financiamento Territorial no Brasil.
• Ademir Antonio Cazella e Fábio Luiz Búrigo - Abr/2010.

- Marco Jurídico-Normativo para o Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial.
• Leonilde Servolo de Medeiros e Marcelo Miná Dias- Dez/2009.

- Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades - Baixo Amazonas (PA).
• Nelson Giordano Delgado e Silvia Aparecida Zimmermann - Out/2009.

- Análise Comparativa das Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial.
• Philippe Bonnal e Karina Yoshiie Martins Kato - Dez/2009.

- Sistemas de Financiamento para Projetos Territoriais Estratégicos de Natureza Multisetorial. Dimensão: Financiamento da Política de Financiamento Territorial.
• Sérgio Pereira Leite e Valdemar João Wesz Junior - Nov/2009.

- Marco Jurídico-Normativo para o Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial.
• Leonilde Servolo de Medeiros e Marcelo Miná Dias- Abr/2010.

- Marco Jurídico-Normativo para o Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial.
• Leonilde Servolo de Medeiros e Marcelo Miná Dias- Abr/2010.

SOBRE OS AUTORES

ADEMIR ANTONIO CAZELLA

Professor do Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Coordena o Laboratório de Estudos da Multi-funcionalidade Agrícola e do Território. Pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

FÁBIO LUIZ BÚRIGO

Professor do Departamento de Zootecnia e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduado em Agronomia, mestre em Agroecossistemas e doutor em Sociologia Política (2006), colabora com diversos ministérios, institutos internacionais de cooperação, sistemas cooperativos e organizações não-governamentais.

KARINA KATO

Bacharel em Ciências Econômicas pelo IE/UFRJ, mestre e doutorando do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), bolsista do CNPq e assistente de pesquisa do Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA).

LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS

Bacharel e licenciada em Ciências Sociais, mestre em Ciência Política e doutora em Ciências Sociais. Professora Associada do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Pesquisadora do CNPq e do Programa Cientistas do Nosso Estado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro.

MARCELO MINÁ DIAS

Professor do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Engenheiro Agrônomo (UFPB), Mestre em Extensão Rural (UFSM) e doutor em Ciências Sociais pelo CPDA/UFRRJ.

NELSON GIORDANO DELGADO

Economista, mestre em economia pela New York University e doutor em ciências sociais pelo CPDA/UFRRJ. Professor Associado III do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

PHILIPPE BONNAL

Economista, pesquisador do Centro de Cooperação Internacional de Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD, Montpellier, França) e pesquisador convidado do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

SÉRGIO PEREIRA LEITE

Professor do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Coordenador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) e pesquisador-bolsista do CNPq.

VALDEMAR JOÃO WESZ JUNIOR

Graduado em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial (UERGS), mestre e doutorando do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), bolsista do CNPq e assistente de pesquisa do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).



Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA
Representação do IICA no Brasil
SHIS QI 3, Lote "A", Bloco "F" - Centro Empresarial Terracotta
CEP: 71.605-450 - Brasília-DF
Fone: 55 61 2106 5477
Fax: 55 61 2106 5459 E-
mail: iica.br@iica.int
Homepage: www.iica.org.br