

XIV ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE

Recife, 8-11 de setembro de 2009

Participação dos atores sociais e territorialização do desenvolvimento rural no Brasil

GT 15: Recomposições do rural: territórios e identidades

Autores: Laura Duarte (UnB-CDS, Brazil) lauraduarteunb@yahoo.com.br

Eric Sabourin (Cirad, France; UnB, Brazil) sabourin@cirad.fr

Mário Ávila (Doutorando CDS/UnB) iapemario@gmail.com

Ivaldo Moreira (Doutorando UTM Toulouse, CIRAD, ICV) moreiraival@gmail.com

Gilles Massardier (Université Lyon 2, Cepel) gilles.massardier@univ-lyon2.fr

Resumo: A complexificação e a diversificação das políticas públicas têm levado a analisá-las como construções sociais, como conjuntos complexos de acordos institucionalizados entre agentes econômicos com interesses mais ou menos divergentes. A noção de ação pública foi mobilizada para dar conta da renovação dos processos de gestão da decisão política: a fragmentação dos lugares do poder, a interdependência entre os atores a existência de enfrentamentos ou de conflitos de ação pública, cada vez mais canalizados no marco de espaços de negociação promovidos para acolher mecanismos de discussão. A comunicação examina um dos aspectos da interação entre movimentos sociais e políticas públicas territorializadas a partir da interação entre os atores sociais no marco do PSDTR (MDA-SDT, Brasil). A principal questão colocada é como os atores da sociedade civil apropriam-se ou reinterpretam os instrumentos de política pública no marco desses espaços de negociação para adaptá-los ao seu contexto? A nossa hipótese considera que a produção de conhecimentos sobre esses mecanismos pode ser enriquecida a partir da análise das configurações sociais dos atores (individuais e institucionais) envolvidos nesses processos de negociação (jogos de poder entre atores heterogêneos com forte assimetria de status). O texto examina dois casos: os territórios rurais de Águas Emendadas (DF, GO, MG região Cerrados) e do Portal da Amazônia (Mato Grosso, Amazônia). Os primeiros resultados mostram uma institucionalização progressiva do processo de desenvolvimento territorial com a emergência e a capacitação de novas lideranças rurais, a qualidade discutível dos projetos elaborados nessas arenas assim como seu impacto reduzido em termos territoriais.

Stakeholders participation and territory dynamics of rural development in Brazil

Abstract: The complexification and diversification of public policies have led to start to analyze them as social constructions and complex conjunctions of institutional agreements. Those agreements exist among economic and social agents who hold divergent interests. The notion of public action has been mobilized to take into account the renovation of the management processes of policy making: the fragmentation of power spaces, the actors' interdependence and the presence of confrontation and conflict in the public action arena, the last being more and more canalized into negotiation spaces created to host negotiation mechanisms. The paper analyses one aspect of the interaction between social movements and territorialized public policies through the different configurations among social actors in the negotiation arena of Brazilian federal Programme for Sustainable Development of Rural Territories (PSDRT). The main question is how do civil society actors appropriate, adapt and tailor public policy instruments in the negotiation arena in order to use them to their own contexts? Our hypothesis is that it is possible to enrich the production of knowledge on those mechanisms revealing dialogue, power interplay, status asymmetries among heterogeneous actors through the analysis of the actors' social configurations (individual and institutional) implied in those negotiation processes. The paper examines two cases in the territory of Águas Emendadas (DF region in the Cerrados area), the territory of Portal da Amazônia (State of Mato Grosso). First results have shown an institutionalisation process of territorial development framework with the emergence and empowerment of new rural

leaders, but a precarious quality of the local projects elaborated and negotiated in these arenas, as well as a small territorial impact.

Participação dos atores sociais e territorialização do desenvolvimento rural no Brasil

Laura Duarte (UnB-CDS, Brazil) lauraduarteunb@yahoo.com.br

Eric Sabourin (Cirad, France; UnB, Brazil) sabourin@cirad.fr

Mário Ávila (Doutorando CDS/UnB) iapemario@gmail.com

Ivaldo Moreira (Doutorando UTM Toulouse, CIRAD, ICV) moreiraival@gmail.com

Gilles Massardier (Université Lyon 2, Cepel) gilles.massardier@univ-lyon2.fr

Introdução

A complexificação e a diversificação das políticas públicas têm levado a analisá-las como construções sociais, como conjuntos complexos de acordos institucionalizados entre agentes econômicos com interesses mais ou menos divergentes (Callon et al, 2001). A noção de ação pública foi mobilizada para dar conta da renovação dos processos de gestão da decisão política (Massardier, 2003; Duran, 1999): a fragmentação dos lugares do poder, a interdependência entre os atores e a existência de enfrentamentos ou de conflitos de ação pública, cada vez mais canalizados no marco de espaços de negociação promovidos para acolher mecanismos de discussão (Lagroye *et al.*, 2002 :501;).

A comunicação examina interação entre movimentos sociais e políticas públicas territorializadas, a partir da evolução das relações entre os atores sociais no marco do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PDSTR, implementado desde 2003 pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário brasileiro (MDA-SDT, 2003; 2005 a e b). O programa promove a construção de territórios de projeto, ou a territorialização do desenvolvimento rural mediante a criação de Conselhos intermunicipais, associando representantes dos governos locais e da sociedade civil rural para elaborar projetos comuns em matéria de infra-estruturas e equipamentos (Sabourin, 2007 a e b).

A principal questão colocada refere-se a como os atores da sociedade civil apropriam-se ou reinterpretam os instrumentos de política pública no marco dos espaços de negociação para adaptá-los ao seu contexto? A nossa hipótese considera que a produção de conhecimentos sobre esses mecanismos pode ser enriquecida a partir da análise das configurações sociais dos atores (individuais e institucionais) envolvidos nesses processos de negociação (Bako-Arifari, N.; Le Meur, 2001; Massardier, 2003).

O texto examina as mudanças na configuração dos atores sociais em dois casos bem diferenciados: os territórios rurais de Águas Emendadas (DF, GO, MG região Cerrados) e o Portal da Amazônia (Mato Grosso, Amazônia). Utilizamos a noção de “configuração” de Elias (1965, 1970) para tratar das dinâmicas de interação entre representantes da sociedade civil, dos agricultores familiares e dos governos estaduais e municipais, no seio dos novos Conselhos dos Territórios Rurais que se aproximam do conceito de arenas de interdependência mútua entre indivíduos.

Para Elias (1965) “dizer que os indivíduos entram em configurações equivale a dizer que o ponto de partida de qualquer pesquisa sociológica é uma pluralidade de indivíduos que, de uma ou outra forma, são interdependentes. Dizer que as configurações são irreduzíveis, equivale a dizer que não conseguiríamos explicá-las com termos que suponham que, de certa forma, elas existem de maneira independente em relação aos indivíduos. Tampouco conseguiríamos fazê-lo através de termos que envolvam a existência dos indivíduos fora destas configurações.” (tradução livre) (Elias, 1965: 253).

A nossa hipótese é que, além do voluntarismo, expresso pela projeção dessa nova política tanto na mídia como na agenda federal e dos movimentos sociais no campo, existem várias limitações ao duplo processo de participação popular e de territorialização do desenvolvimento rural. Estes freios podem ser explicados por mecanismos de dependência do caminho (*path dependency*), especialmente com relação às práticas clientelistas anteriores e ao sistema de subsidiariedade da administração federal brasileira.

A metodologia examina os avanços e os limites das dinâmicas de participação popular e de territorialização mediante a análise da elaboração negociada de projetos “territoriais” no seio dos Colegiados territoriais. Os primeiros resultados mostram uma institucionalização da participação dos movimentos sociais no processo de desenvolvimento territorial com a emergência de novas lideranças rurais, a qualidade discutível dos projetos elaborados e o seu impacto reduzido em termos territoriais.

A comunicação está dividida em três partes. A primeira apresenta o PDSTR e a sua implementação nos dois territórios estudados; a segunda descreve os avanços e limites no contexto da institucionalização da participação dos movimentos sociais; e a terceira analisa as consequências sobre o processo de territorialização do desenvolvimento rural e os primeiros ensinamentos.

1. A abordagem territorial do desenvolvimento rural

1. 1. Um procedimento atraente, mas exigente

O governo Lula retomou e amplificou a abordagem territorial e participativa (MDA, 2003) proposta durante o governo anterior (Sabourin, 2007 a). A negociação e a gestão de projetos territoriais sustentáveis têm por base a implantação de mecanismos de interação entre ação pública e ação coletiva dos atores rurais, por intermédio dos Conselhos de Desenvolvimento Sustentável. No papel, a justificação teórica e metodológica do programa é atraente. Ela procura construir bases mais humanas para o desenvolvimento econômico, fundamentadas em valores éticos de equidade, justiça, respeito à diversidade, co-responsabilidade e reconhecimento da multifuncionalidade dos espaços rurais (cf. quadro 1).

A partir desse referencial, a abordagem territorial deve permitir a constituição de espaços de diálogos entre organizações locais, sociedade civil, municipalidades e serviços do Estado, de forma a levar mais facilmente em conta as dinâmicas territoriais, as prioridades e especificidades das iniciativas dos atores locais. Segundo a proposta do MDA, o desenvolvimento territorial poderia ser a base espacial e rural de uma política de desenvolvimento sustentável que resulta da capacidade de coordenação dos múltiplos atores de um território, da definição conjunta de orientações e de projetos a realizar, bem como da implementação dos meios necessários para alcançá-los. Assim, o desenvolvimento territorial seria o resultado da interação entre dinâmicas locais produtivas, sociais, e dinâmicas institucionais. Assim, um dos principais desafios que se coloca consiste em fortalecer a capacidade dos atores da agricultura familiar de contribuir de forma ativa com a definição e implantação de projetos e instrumentos adaptados de políticas públicas.

A proposta do MDA, não esconde o paradoxo de uma abordagem territorial aplicada por um Ministério setorial (o desenvolvimento agrário), além de beneficiar unicamente um segmento de produtores: o da agricultura familiar. O objetivo do Ministério é, precisamente, o de reequilibrar o esforço produtivo a favor dos agricultores familiares, mas seguindo um enfoque tríplice: a participação da sociedade civil, a orientação por um plano territorial de desenvolvimento rural sustentável, e a integração coordenada com outros órgãos públicos intervindo no desenvolvimento rural.

Neste âmbito, o MDA identificou e homologou 140 territórios prioritários, propondo um apoio metodológico para a implementação de planos de desenvolvimento territorial que devem orientar decisões sobre os financiamentos de infra-estruturas e equipamentos intermunicipais destinados a apoiar o desenvolvimento rural e a agricultura familiar (figura 1).

Quadro 1: A visão de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2005a)

“ O MDA justifica a abordagem territorial do desenvolvimento rural por quatro motivos:

- o rural não se limita ao agrícola;
- a escala municipal é reduzida demais para o planejamento e a organização do desenvolvimento, e aquela do Estado é demasiado ampla para levar em conta a heterogeneidade das especificidades locais;
- é necessário descentralizar as políticas públicas, atribuindo competências aos espaços e atores locais;
- o território é a unidade que melhor permite tomar em consideração e mobilizar os laços de proximidade entre indivíduos, grupos sociais e instituições.

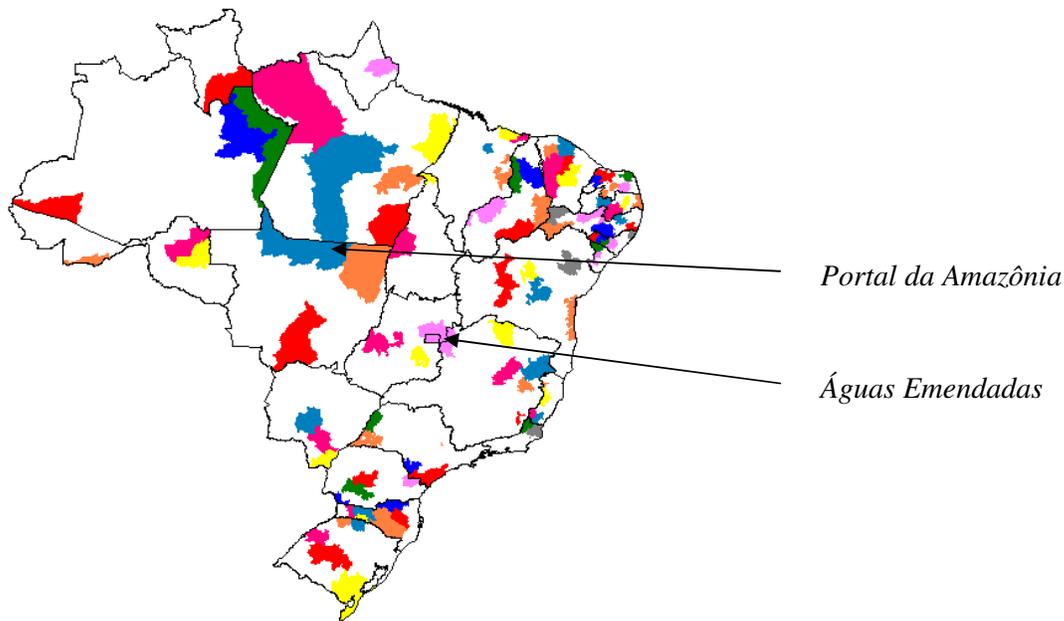
A abordagem territorial deve criar as condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de seu futuro, de um diagnóstico de suas potencialidade e limitações e dos meios para perseguir seu próprio projeto de desenvolvimento sustentável. Ela deve considerar a interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ecológicos, a integração produtiva e a valorização competitiva dos recursos que permitem a cooperação e a co-responsabilidade dos atores sociais; trata-se de mobilizar os valores de equidade, de respeito da diversidade, da solidariedade, da justiça e da inclusão social.

Esses valores dependem do reconhecimento da multifuncionalidade das dimensões que contribuem ao futuro de um território:

- dimensão econômica: capacidade de inovação, de diversificação, de articulação dos recursos locais, de integração das redes de pequenas empresas;
- dimensão sociocultural: equidade social por meio da participação cidadã às estruturas de poder a partir do respeito dos valores e da cultura do território e a procura do melhoramento da qualidade de vida das populações;
- dimensões político-institucionais: institucionalidades renovadas, governabilidade democrática e promoção do exercício da cidadania;
- dimensão ambiental: os recursos naturais são considerados como ativos do desenvolvimento e base de sustentabilidade para as gerações futuras.”

Figura 1: **Territórios do MDA/SDT (2005)** www.mda.gov.br/sdt/

Os 2 territórios mencionados neste trabalho



1. 2. CIAT ou Colegiado - Uma nova arena de negociação

Cada território é dotado de uma comissão provisória de implantação dos projetos (CIAT), mais ou menos colegial, onde os representantes dos agricultores familiares devem, por norma, ser majoritários. A coordenação da CIAT é assegurada por um núcleo diretivo e um núcleo técnico que, por sua vez, são apoiados por um articulador local contratado pelo MDA. Esse colegiado de conselheiros territoriais (CIAT) constitui um novo espaço de discussão e de decisão para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural. Portanto, é bastante reivindicado, enfatizado e objeto de muita atenção tanto pelos três níveis de governo, como pelos movimentos sociais, comparado com o volume de recursos financeiros que está em jogo. Neste sentido, a CIAT configura uma nova arena sócio-política (no sentido de Olivier de Sardan, 1995), precisamente porque vem cristalizando jogos de poder e desafios que perpassam apenas os interesses econômicos da agricultura familiar e da reforma agrária (Sabourin, 2007b). Assim, encarnados pela CIAT, os territórios institucionalizados e desenhados pelas autoridades públicas passaram a se tornar novos atores coletivos do mundo rural (Abramovay, 2002 e 2005). Porém, cabe perguntar qual é a legitimidade desses colegiados, já que não foram eleitos e que, muitas vezes, foram designados ou cooptados num quadro relativamente reduzido de convidados.

Por outra parte qual é o poder e a capacidade dos agricultores familiares de investir nesses novos espaços para tirar proveito desse instrumento de política de desenvolvimento rural, numa escala intermunicipal, muitas vezes nova para eles. Ao contrário, os representantes dos governos municipais e os serviços técnicos estaduais, geralmente, têm uma experiência de planejamento regional ou, pelo menos, uma relação profissional ou institucional mais estreita com os seus pares na região. O exame da composição dos colegiados já permite explicar parte do seu funcionamento e do tipo de projetos selecionados. Ora, a análise das interações e da interdependência entre os membros das CIATs, revela uma configuração social estruturada, embora em evolução permanente, precisamente sob os efeitos de jogos de poder e de alianças ligadas aos interesses coletivos dos grupos sociais envolvidos.

1.3. Funcionamento do processo e novas medidas dos Territórios da Cidadania

O princípio do funcionamento do sistema de apoio aos territórios rurais por parte do MDA foi de subsidiar a elaboração negociada e a realização de projetos de dimensão intermunicipal, quando não territorial. Para garantir este processo o MDA financia a formação dos colegiados, a capacitação dos seus membros, a realização de diagnósticos, e a elaboração de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que deve servir de marco diretor para os novos projetos.

Cada ano, tem um processo de seleção de projetos intermunicipais de infra-estruturas ou equipamentos coletivos a partir das propostas dos conselhos municipais. Os projetos selecionados pelo colegiado do território devem ser aprovados pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural, pelo MDA antes de serem financiados via a Caixa Federal, mediante o Estado federado ou um dos municípios onde a obra é implantada.

Em fevereiro de 2008, num ano de eleições municipais, o Governo federal, por meio da Casa civil, lançou com muita propaganda o programa dos Territórios da Cidadania. O princípio, era integrar as ações dos diversos outros ministérios setoriais atuando no meio rural (saúde, educação, transportes, meio ambiente, energia, etc.), no âmbito de alguns territórios selecionados (30 em 2008, 60 em 2009, etc). Apesar da pertinência de integrar diversos setores para ter realmente uma abordagem territorial, esse programa falhou na sua operacionalização. Ela foi no mínimo descendente e não negociável, quando não imposta por órgãos federais cumprindo uma autoritária agenda eleitoral em detrimento de processos participativos tão divulgados pelo MDS/SDT, mais que um processo de negociação e integração entre setores. O fato de confiar a coordenação desse programa ao MDA, um ministério sem orçamento e recursos humanos a altura da ambição, terminou sendo um presente envenenado para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial. O processo dos TC atrapalhou o planejamento nos dois territórios. A imposição das exigências do governo federal, impostas pela SDT depois de uma infeliz apresentação do programa TC pelo Presidente e pelo superintendente regional do INCRA quase acabou com o Território de Aguas Emendadas. Foi triste para os conselheiros de Aguas Emendadas ouvir do presidente do INCRA “que esse território não existia, que era uma piada” quando a efetiva aberração dos limites desse território se deve a uma iniciativa do INCRA. O território Aguas Emendadas corresponde, mais ou menos, aos contornos da SR 28, a do entorno do Distrito federal. A piada era de mau gosto vindo do INCRA, pois apesar da regularização fundiária ser uma prioridade desse território, o INCRA nunca respondeu as solicitações do colegiado e, pior, tem boicotado sistematicamente as reuniões, apesar de dispor de uma cadeira no conselho (CIAT). No caso do Portal, acabou mudando a matriz de elaboração do plano territorial e abortou o processo final da oficina territorial que ia validar o PTDRS. Felizmente, o Colegiado tem conseguido, pela sua distancia de Brasília resistir sem mudar a sua composição até 2009, sem onerar os novos recursos.

2. Configuração dos atores em dois territórios contrastados

Apesar da grande diferença de contexto, história, conformação territorial e situação da agricultura familiar entre os territórios de Águas Emendadas (Cerrados do Centro-oeste) e Portal da Amazônia (Mato Grosso), a configuração dos atores envolvidos oferece bastante semelhança. Isto se deve primeiro ao caráter unificador da aplicação da mesma política pública mediante o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), mas também alguns elementos recorrentes, seja na construção da sociedade rural no Brasil, seja em áreas de colonização recente. A principal questão a ser vista é se a dominação dos agricultores familiares e camponeses pela oligarquia fundiária ou pelos

agentes econômicos e políticos locais pode ser modificada mediante a ação de instrumentos públicos descentralizados e mais participativos.

2.1. O caso do território Águas Emendadas (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais)

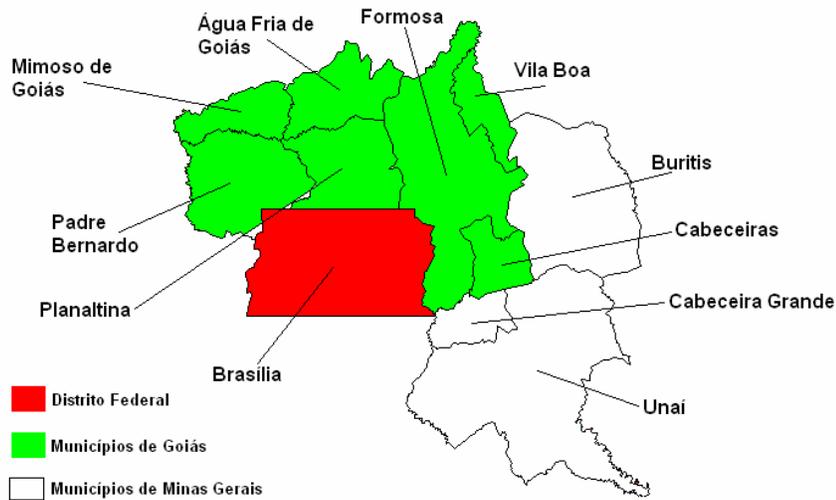
O território rural de Águas Emendadas que corresponde à região econômica do Distrito Federal (DF) de Brasília e sua periferia, é o resultado de uma decisão política entre o MDA e as autoridades do DF. Ele é o único a cobrir três unidades federativas diferentes - o Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais, com toda a complexidade de gestão que isto representa. Portanto, não se trata de um território de identidade rural e sim de um território de projeto econômico, associado à expansão do DF e a sua demanda por recursos humanos, mão-de-obra, alimentos e espaço. Conforme pode ser visto no mapa a seguir, Águas Emendadas reúne as 10 regiões administrativas do DF, 3 municípios do Estado de Minas Gerais e 7 municípios do Estado de Goiás. No seu regulamento, a Comissão de Implantação das Ações Territoriais - CIAT conta 42 membros, dentre os quais 30 representantes dos agricultores familiares dos vários municípios e regiões administrativas do DF.

Tabela 1: Aspectos gerais do Território Águas Emendadas (2007)

Aspectos Populacionais e Demográficos	
Área Geográfica	37.721,70
Número de Municípios	11
Municípios Rurais	7
População Total	2.338.693
População Rural	140.119
População Rural (%)	5,99
População Urbana	2.198.574
População Urbana (%)	94,01
Densidade Demográfica	62,00
Variação Populacional (2000-2007)	18,42
População dos Municípios Rurais	72.387
Demanda Social	
Agricultores Familiares	5.356
Famílias Assentadas	4.057
Pescadores	262
Projetos de Assentamento	69
Famílias Assentadas INCRA	3.550
Projetos de Assentamento INCRA	63
Famílias Assentadas Gov. Estadual	251
Projetos de Assentamento Gov. Estadual	6
Comunidades Quilombolas	0
Terras Indígenas	0
Aspectos Sociais	
IDH Territorial	0,83
Bolsa Família	63.264
Municípios de Baixo Dinamismo (%)	0,00

Fonte: Sistema de Informações Territoriais - SIT (MDA-SDT, 2008)

Figura 2: O Território Águas Emendadas



2.2. O caso do território do Portal da Amazônia – Mato Grosso

A implantação do território do Portal da Amazônia, que agrupa 16 municípios da frente pioneira amazônica do Estado de Mato Grosso, na fronteira com o Estado do Pará (figura 3), começou bem: mobilização de prefeitos, de cooperativas de agricultores familiares e de ONG locais em torno de uma dinâmica dupla de diversificação e qualificação das produções agrícolas locais e de preservação dos recursos naturais, em particular a floresta e os pastos ameaçados de degradação.

Figura 2. Mapa de localização do território Portal da Amazônia



Privilegiando a escala intermunicipal e dando prioridade à agricultura familiar, o MDA/SDT tenta favorecer o surgimento de contra-poderes em relação a uma situação tradicional de prefeitos onipotentes e ligados à agricultura patronal. Mas a realidade continua mais complexa

do que uma oposição política binária entre situação e oposição. Assim, o poder das ONGs encarregadas pelo MDA de realizar os estudos ou nas quais são recrutados os consultores e animadores locais e regionais, pode se tornar preponderante em relação às capacidades de expressão das organizações de agricultores e dos políticos locais; isto, sem nenhum tipo de legitimidade democrática representativa (eleição) ou técnica (seleção).

Ainda é bem cedo para avaliar a capacidade da Comissão Executiva do Portal da Amazônia de co-construir projetos comuns e novos instrumentos de gestão. Mas, de antemão, a abordagem MDA/SDT revela uma fraqueza tecnocrática associada a uma grande tensão entre gestão administrativa e gestão política. Em seu formato atual, o processo de territorialização pode, quando muito, contribuir para a gestão do desenvolvimento, mas dificilmente para a gestão das escolhas políticas; pois a representação setorial continua pouco colegial, não sendo garantida por nenhuma forma de representatividade ou legitimidade política.

Tabela 2: **Aspectos gerais do Território Portal da Amazônia (2007)**

Aspectos Populacionais e Demográficos	
Área Geográfica	111.167,50
Número de Municípios	16
Municípios Rurais	16
População Total	233.977
População Rural	88.067
População Rural (%)	37,64
População Urbana	145.910
População Urbana (%)	62,36
Densidade Demográfica	2,10
Variação Populacional (2000-2007)	12,21
População dos Municípios Rurais	262.537
Demanda Social	
Agricultores Familiares	15.967
Famílias Assentadas	16.980
Pescadores	140
Projetos de Assentamento	85
Famílias Assentadas INCRA	15.018
Projetos de Assentamento INCRA	76
Famílias Assentadas Gov. Estadual	1.962
Projetos de Assentamento Gov. Estadual	9
Comunidades Quilombolas	0
Terras Indígenas	6
Aspectos Sociais	
IDH Territorial	0,74
Bolsa Família	14.786
Municípios de Baixo Dinamismo (%)	0,00

Fonte: Sistema de Informações Territoriais - SIT (MDA-SDT, 2008)

No Território da Cidadania Portal da Amazônia, a instância ou colegiado que congregam os diversos e diferentes atores (sociais e gestores públicos federal, estadual e municipal), se dá através do Conselho Executivo de Ações da Agricultura Familiar (CEAAF). É composto de três instâncias: A Assembléia Plenária do território que reúne 85 instituições; o Núcleo Dirigente assegura o apoio político e a coordenação das ações definidas pela Plenária e o Núcleo Técnico, O Núcleo Técnico assume o apoio técnico (transformação das decisões em projetos específicos). A Plenária de 85 instituições é responsável pelas decisões e a definição de ações. O Núcleo Dirigente assegura o apoio político e a coordenação das ações definidas pela Plenária. Esta estrutura conta com apoio de um técnico contratado pela SDT/MDA para assumir a função de « *articulador territorial* ».

A Plenária de 59 instituições anteriormente e 85 desde a criação do Território da Cidadania é responsável pelas decisões e pela definição de ações. O Núcleo Dirigente assegura o apoio político e a coordenação das ações definidas pela Plenária.

O principal instrumento do CEAAF para articular ações territoriais e mobilizar recursos, além dos fundos do Proinf (MDA), é a elaboração de um Plano Territorial. A opção do Núcleo Técnico do CEAAF tem sido usar uma abordagem extremamente participativa, mobilizando a definição do Plano mais como um processo que como um produto, a partir de duas oficinas de trabalho em cada município e de oficinas por microrregião (4 para o total do Território).

A principal referência metodológica local é a realização de oficinas municipais no marco da Agenda 21. Porém, o tamanho do território e as distâncias limitaram a multiplicação de oficinas locais ou municipais. O processo foi realizado a partir de uma oficina em cada município, quatro oficinas micro-regionais e uma reunião final para o conjunto do território.

As instituições participantes mencionam vários pontos positivos do CEAAF. No início existia uma ânsia das prefeituras, tanto quanto das organizações, de trazer projetos e recursos. Hoje existe também um interesse em desenvolver infra-estruturas coletivas e uma necessidade de mudança. Apareceram idéias dinâmicas e mais eficientes para resolver os conflitos, a partir de um caldo institucional favorável e da qualidade das instituições e dos debates.

Para alguns representantes, os mecanismos de apoio e a ferramenta do SDT foram bem articulados, mesmo se a inserção com as bases pode e deve melhorar.

O território Portal da Amazônia, mas do que uma entidade assumida pelo conjunto da população da região, ainda se configura como um território projetado por poucos atores. Porém está sendo objeto de reconhecimento público e de apoio por parte de vários ministérios e órgãos públicos (MDA-SDT, MMA e Gestar, SEBRAE, zona de planejamento pelo Zoneamento Ecológico Econômico da SEPLAN Mato Grosso, MT regional e SEDER) como por organizações da sociedade civil: ONG's (ICV, IOV, etc.), movimentos sociais e prefeituras, participando do CEAAF. Os projetos elaborados a partir das articulações entre essas entidades públicas, privadas e coletivas podem determinar boa parte das evoluções da agricultura e da economia da região, mas esses não podem se restringir aos financiamentos limitados do PROINF do MDA.

Ao se constituir como “nova fase” do desenvolvimento territorial no Brasil, o Território da Cidadania torna-se imperativo a ampliação do colegiado, que no caso do território Portal da Amazônia se configura através da ampliação do CEAAF. Esta exigência resulta-se diretamente do fato da ampliação da abrangência desta política, que passa a incorporar outras dimensões (por exemplo, ambiental e cultural) antes não “priorizadas” no território rural,

abrindo novas possibilidades para a implementação de projetos com viés territorial. No processo de construção da política territorial, a paridade se configura como um dos componentes essenciais. A paridade foi objetivo de varias observações e discussões na plenária de ampliação do colegiado. Constatou-se que, no caso do território Portal da Amazônia, há desigualdade em termos de paridade, pois a sociedade civil possui 58 % das 84 entidades membros do CEAAF, enquanto entidades ligadas aos governos chegam a ocupar apenas 42 %. Notou-se que há carência de informação e dificuldades no entendimento do sentido político e social da gestão territorial, traduz-se na confusão do que possa ser participativo por parte dos diferentes de diversos atores do colegiado. Para o Consultor do MDA no Estado de Mato Grosso, é importante construir consensos nos momentos das tomadas de decisões, votação é “imaturidade”. Realçou argumentando que “paridade não é número, nem correlação de forças”. Para ele “todo colegiado deve ser regulado por acordos”.

A maioria dos representantes levanta também aspectos menos positivos. Por conta da diversidade de instituições e interesses, alguns falam do CEAAF como um “balaio de gatos” com reuniões que decorreram num ambiente difícil e de conflitos.

A emergência dos conflitos em si não é ruim, ao contrário. O problema maior reside na grande dificuldade de tomar decisões no seio do colegiado porque, depois da inclusão dos CMDRS e das ONG, além das prefeituras, os verdadeiros representantes dos agricultores familiares terminaram sendo minoria. Por outra parte, na maioria dos casos, os executivos municipais participam, sobretudo para captar fundos do Proinf, quando esses fundos deveriam servir de base para articular projetos estruturante de maior envergadura..

Entre os elementos a superar ou melhorar são citados as dificuldades de gestão (monitoramento, avaliação, continuidade, etc), ciúmes, receio, desconfiança, falta de transparência, assim como a necessidade de construir uma visão e uma identidade de território e de interesse coletivo, tanto no STR e nas prefeituras como nas ONG’s.

2.3. Análise da configuração e da sua evolução

Nos dois casos, a configuração social do colegiado do território reúne três grandes categorias de atores: os representantes dos serviços técnicos e administrativos dos governos estaduais ou municipais, os representantes dos agricultores familiares, os outros representantes da sociedade civil organizada, em particular as ONG’s de desenvolvimento rural e assistência técnica. Nos dois colegiados aparecem elementos isolados representando o setor patronal ou empresarial, geralmente aliados aos governos municipais e estaduais. Os dois Territórios também foram eleitos para o novo programa federal “Territórios da Cidadania”.

A configuração dos atores sociais dos colegiados pode ser declinada mediante três categorias de relações: os jogos de poder, as alianças e o efeito rede, as tensões e conflitos. Finalmente, a natureza dos projetos acaba sendo uma consequência ou um indicador do tipo de configuração e da sua tendência de evolução.

Jogos de poder e confrontação de forças

Os agricultores são perfeitamente conscientes do interesse desse espaço para mobilizar recursos e do fato de que, tecnicamente e em termos de poder de barganha, eles se encontram em situação desfavorável. Quando a composição inicial dos colegiados era fundada na paridade (entre governos e sociedade civil), os agricultores eram minoria, pois várias cadeiras da sociedade civil eram assumidas por ONG’s ou até por associações de servidores de órgãos públicos (especialmente da Emater-DF). Os agricultores tentaram, então, ganhar forças, exigindo uma cadeira para um representante de cada CMDR, o que aconteceu nos dois

colegiados. Supostamente, este representante deveria ser um agricultor familiar, exercendo essa atividade a tempo completo e tirando dele a maioria da sua renda, mas muitas vezes foi um técnico da prefeitura ou um agricultor aposentado.

No entanto, neste jogo de forças, certos territórios rurais associados a lugares históricos dos movimentos sociais da agricultura familiar, conseguiram impor a sua visão e a sua capacidade de elaboração de projetos. Foi o caso do Território da Borborema no Estado da Paraíba (Sabourin, 2007b) ou dos territórios dos Estados do Sul do Brasil onde a agricultura familiar conta com uma organização forte e articulada. Nos dois casos acompanhados, os movimentos sociais, mesmo em situação de maioria de membros, não conseguem dominar as decisões.

De fato, as prefeituras municipais continuam tentando manter seu poder por meio da cooptação dos representantes dos agricultores familiares. Isto acontece com a promoção de agricultores favoráveis ao prefeito (ou empregados da prefeitura) ou pela designação indireta dos agricultores que representam os diversos CMDR. Este poder passa também pelas alianças políticas com o governo estadual e pelo fato do financiamento das obras nos municípios passarem obrigatoriamente pela prefeitura municipal. No caso do Portal da Amazônia, o colegiado está na mão das prefeituras e dos secretários municipais de agricultura.

Os técnicos das ONG locais geralmente tiveram apoio do MDA-SDT, não raramente conseguindo fazer contratar um deles como articulador do território, além de conseguirem contratos financiados pelo MDA para realizar estudos de diagnósticos ou estudos de mercado. Diante do protesto dos agricultores ou dos órgãos de ATER pública, o MDA foi obrigado a restringir esses contratos a uma rede nacional de entidades parceiras. Neste caso, as pequenas ONG locais tiveram que enfrentar grandes fundações ou ONG regionais que se habilitaram, em particular para realizar os Estudos Propositivos e os Planos territoriais.

Alianças e redes

Os técnicos das Empresas Estaduais de Extensão Rural conseguem se articular entre eles e com colegas agrônomos de outras instituições e, assim, mobilizar recursos e equipamentos para suas equipes e instituições (carros, computadores, sistemas de monitoramento do mercado, ações de capacitação) em nome do apoio a agricultura familiar. No caso de Águas Emendadas, uma das entidades representante da sociedade civil é precisamente a Associação de Servidores da Emater do DF.

O poder dos técnicos, na sua maioria agrônomos (presentes desde o MDA, os serviços do INCRA, as EMATER, as Secretarias Estaduais e municipais de Agricultura, até as ONGs locais, etc.) encontra-se reforçado pela natureza do Programa que trabalha essencialmente a partir de objetos técnicos (planos, projetos, equipamentos, máquinas,...). Por um lado, a elaboração, instrução e execução dos projetos, as oficinas de capacitação e as relações interinstitucionais dependem em grande parte desses agrônomos. Naturalmente, eles passam a constituir uma rede sociotécnica bastante forte e institucionalmente presente para constituir um sistema de regulação do sistema no seu conjunto. Por outro lado, as circunstâncias coincidem para esta regulação sociotécnica. Por conta das exigências técnicas e burocráticas (elaboração, seleção, acompanhamento, financiamento e execução dos projetos) somadas a um calendário muito curto (projetos anuais), a maior parte das reuniões e dos debates, mas também das capacitações, se dedica a estes objetos técnicos intermediários (diagnóstico, plano, projeto,...). Portanto, acabam se transformando nos fins ao invés dos meios. Muitas vezes, para os técnicos dos Conselhos e da SDT ter conseguido fazer aprovar e financiar um projeto mais ou menos dentro dos prazos já representa uma vitória. De fato, para os técnicos, o projeto realizado se torna facilmente um fim, ao passo que nunca deixa de ser um meio para a população.

Este tropismo sociotécnico é fortalecido pela natureza dos investimentos e das ações financiadas: em 90% dos casos, são infra-estruturas e equipamentos técnicos, apesar de que as prioridades indicadas pelos diagnósticos, pelos planos ou pelos agricultores se referem, sobretudo à regularização fundiária, à comercialização dos produtos, ao acesso a financiamento, à assistência técnica e à formação.

A CIAT do Território Águas Emendadas é bem dominada pela rede social dos técnicos.

Esta rede de técnicos é marcada por fortes dependências da esfera política (cargos de confiança ou recrutamento direto) ou por alianças com os políticos com os quais compartilham, muitas vezes, certo autoritarismo e um sentimento de competência técnica perante os agricultores. Por vezes, existe uma tensão, ou até mesmo uma oposição marcada entre os técnicos dos serviços públicos (EMATER, Secretarias de Agricultura dos Estados e Municípios, INCRA, EMBRAPA,...) e os técnicos das ONG, algo que costuma ser fonte de conflitos que, por sua vez, prejudicam a qualidade dos projetos. Em muitos casos, esta tensão é alimentada pela própria implementação do apoio financeiro e técnico-metodológico oferecido pela SDT. De fato, esta habilitou uma série de ONG ou de fundações regionais que, na prática, se beneficiam com a quase exclusividade das consultorias e dos estudos técnicos associados aos territórios rurais, contrariando, por vezes, iniciativas ou propostas locais. As tensões vêm, também, do fato que essa habilitação foi realizada sobre bases muitas vezes tão ideológicas quanto técnicas, e a despeito de qualquer processo de concurso ou de licitação.

Por um lado existem alianças e rivalidades entre ONG's apoiadas pelo MDA-SDT e determinados movimentos sociais e Serviços de Ater públicos, geralmente apoiados pelo governo estadual e pelas prefeituras municipais. Por outro, aparece uma grande capacidade de negociação, regulação e compartilhamento dos recursos (ou das pequenas vantagens) entre os técnicos, em particular entre os agrônomos.

Tensões, rivalidades e conflitos

Uma das reações dos governos estaduais ao programa dos territórios do MDA, foi promover uma política semelhante e concorrente. Os Municípios e Estados federados tentaram contornar a política de territorialização federal, criando os Consórcios de Municípios, às vezes no próprio âmbito dos territórios rurais apoiados pelo MDA e em bases políticas concorrentes, como por exemplo, acontece no Estado do Mato Grosso. A vantagem destes consórcios, comparados aos territórios rurais, consiste em dispor de uma pessoa jurídica oficial e poder administrar financiamentos públicos. A população rural envolvida não foi consultada e, em muitos casos, desconhece a existência do território ou do projeto de território, após vários anos.

O governo federal reagiu a diversas críticas contra o caráter segmentado e pouco territorial do apoio do PDSTR ao único setor da agricultura familiar, promovendo o programa dos Territórios da Cidadania. Em 2008, 30 dos territórios rurais apoiados pelo PDSTR foram escolhidos para serem "Territórios da Cidadania" e se beneficiar de uma intervenção coordenada dos outros 18 ministérios que tem atuação no desenvolvimento rural. Além de inchar artificialmente o orçamento federal destinado a esses territórios (juntando todas as ações programadas pelo governo federal), o anúncio de tanta verba provocou uma confusão entre os representantes dos agricultores. Em realidade, a maioria dessas verbas já tem destinos amarrados e poucas podem ter a sua aplicação negociada no âmbito da CIAT. Porém as CIATs devem ser recompostas incorporando, dessa vez, representantes dos novos setores (saúde, educação, transporte, turismo, etc), o que tende a reduzir e enfraquecer a representação da sociedade civil em geral e dos agricultores familiares em particular.

Natureza dos projetos e configuração dominante

Finalmente, neste tipo de configuração, o principal resultado pode ser verificado na natureza dos projetos que confirma qual é o tipo dominante da configuração.

No caso do Território Águas Emendadas, além do poder da rede dos técnicos que determina projetos no seu favor (estudos, planos, consultorias, serviços de capacitação e equipamentos para ATER como computadores e veículos), o que pesa também é a divisão entre três unidades federativas. Essa peculiaridade acarretou a divisão do orçamento entre os três Estados (para facilitar o exame dos projetos por um só Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural) e portanto, a fragmentação das ações apoiadas em micro-projetos a escala de um ou dois municípios. Por exemplo, o Município de Unai tendo sido beneficiado por um centro de treinamento junto a Escola Técnica Agrícola Estadual (que beneficia a todos os municípios do Território), os dois municípios vizinhos de Buriti e Cabeceira Grande também receberam um salão para treinamento. Um abatedouro de aves foi financiado, também em Unai para os três municípios de Minas Gerais de maneira a respeitar as normas sanitárias e facilitar a comercialização dos frangos dos agricultores familiares. Porém, o orçamento reduzido não permite construir um edifício respeitando as normas do SIF (Sistema de Inspeção Federal), mas apenas as do SIM (Sistema de Inspeção Municipal), o que invalida a venda das aves fora do Estado de Minas Gerais (para o DF, por exemplo). Por outra parte, mesmo os equipamentos solicitados pelos agricultores (tratores, câmaras frias, patrulhas mecanizadas) terminam sendo administrados diretamente pelas prefeituras. Os veículos, são também desviados do uso previsto (apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar, assistência técnica) para serem utilizados pelas prefeituras para fins administrativos atividades urbanas ou outros.

Portanto, a CIAT Águas Emendadas é dividida entre uma configuração de tipo sócio-técnica e de tipo poder público estadual e municipal.

No caso do Portal da Amazônia, apesar dos representantes da sociedade civil ter a maioria das cadeiras, por conta da sua divisão, os projetos elaborados em última instância são decididos pelas prefeituras, em coordenação com o governo estadual mais articulado que os movimentos sociais e o governo federal. A configuração do CEAAF está nitidamente marcada pelo domínio do poder estadual e municipal.

3. Conseqüências sobre a construção de territórios e ensinamentos

O exame do funcionamento dos colegiados e da instrução dos projetos nos dois territórios revela três tipos de conseqüências em termos da dinâmica de territorialização do desenvolvimento rural: 1) esforços e avanços em termos de institucionalização do processo; 2) permanência de freios ligados ao sistema administrativo; e 3) dificuldades operacionais associadas ao caráter pioneiro da experiência frente às velhas práticas do poder público no Brasil.

3.1. Uma participação difícil, mas uma institucionalização progressiva

A estratégia do MDA-SDT esta baseada na hipótese da legitimidade social dos movimentos sociais da agricultura familiar. De fato, a configuração do colegiado depende muito da existência, da força, da capacidade de negociação e de elaboração de projetos autônomos do tecido associativo dos movimentos rurais. Cabe também, em certos casos, questionar a legitimidade desses colegiados, já que não foram eleitos e que, muitas vezes, foram designados ou cooptados num quadro relativamente reduzido de convidados. De fato, existe um risco de sur-representação das organizações formais: cooperativas, sindicatos de

trabalhadores rurais e de fortalecimento de uma elite da agricultura familiar, em vez de promover a institucionalização das redes alternativas (Mato Grosso) ou dos Conselhos Municipais ou Regionais (DF) de Desenvolvimento Rural.

Por outra parte qual é o poder, a capacidade dos agricultores familiares de investir esses novos espaços para tirar proveito desse instrumento de política de desenvolvimento rural, numa escala intermunicipal, muitas vezes nova para eles. Ao contrário os representantes dos governos municipais e os serviços técnicos estaduais, geralmente, têm uma experiência de planejamento regional ou pelo menos uma relação profissional ou institucional com os seus pares na região.

Apesar dessas dificuldades, o PDSTR acaba fortalecendo um processo de institucionalização da participação da população rural, por meio da sociedade civil organizada e da representação dos agricultores familiares, que já está em andamento. Pode-se destacar, a favor do PDSTR, o surgimento de uma nova geração de líderes, técnicos nos serviços públicos e nas ONG e de dirigentes das comunidades e organizações de agricultores familiares e camponesas. Este resultado se deve ao esforço de capacitação e informação dos Colegiados, em alguns casos ao processo participativo de elaboração de planos e projetos, e, de uma maneira geral, à re-dinamização dos CMDR, proporcionada tanto pelo PDSTR do MDA, como pelas prefeituras municipais, mesmo que seja por puro oportunismo. Aliás, se o processo de elaboração, discussão e avaliação colegial de projetos intermunicipais pode funcionar, é justamente a partir destes novos líderes que ainda não foram engolidos ou corrompidos pelo sistema clientelista tradicional.

Todavia, segundo a opinião dos próprios responsáveis do MDA/SDT, estes territórios, cujos contornos foram desenhados por decisões dos Municípios e dos Estados federados têm, às vezes, pouca identidade própria e pouco reconhecimento por parte dos agricultores, dos atores econômicos e até dos políticos locais. O caso do território Aguas Emendadas com três unidades federadas diferentes é típico dessa lógica, que corresponde a exigência de um território rural (e de repasses federais) pelo governo do DF.

3.2. A permanência de freios ao processo de territorialização

Além do mais, o processo de territorialização é contrariado tanto pela concepção de pequenos projetos locais, quanto pela pregnância do sistema federal. Ora, o financiamento das infra-estruturas e equipamentos decididos pelas comissões ou pelos conselhos territoriais só pode ser canalizado e implementado por intermédio do Estado federado ou dos Municípios. Assim, a capacidade dos poderes políticos locais e regionais de frear ou de desviar estes projetos é muito forte e, às vezes, empregada de forma sistemática (Delgado *et al.*, 2007).

O primeiro freio à territorialização dos projetos apoiados pelo PDSTR advém do tamanho dos territórios (10 a 20 municípios) e da necessidade de mudança de escala em relação à administração municipal. A nova escala é estranha às práticas e às representações dos atores políticos e econômicos; sobretudo, é pouco adaptada ao apoio às dinâmicas produtivas locais da agricultura familiar.

Assim, subsiste um forte tropismo, verdadeira dependência do caminho (no sentido da *path dependency*, Mahoney, 2001; Pierson, 2000) das estruturas dos Municípios e dos Estados federados. Além do mais, o sistema de administração, de financiamento e de monitoramento no âmbito do MDA é organizado por Estado e não por território. Por exemplo, os projetos são arquivados por Estado no âmbito da SDT, já que um Estado pode contar vários territórios; todavia, um território pode se sobrepor à fronteira de vários Estados.

Durante os primeiros anos de implantação do PDSTR, os valores dos financiamentos destinados à formação e à elaboração de diagnósticos e de planos eram equivalentes ou até

superiores aos investimentos atribuídos a cada território. Estes fatos chocaram muitas vezes os dirigentes camponeses, quanto mais que, em certas ocasiões, a qualidade dos estudos era questionável. Os agricultores, coordenadores do Território Águas Emendadas, consideram que esses estudos foram alimentados por dados estatísticos ou secundários dos quais eles já dispunham e por vieses tecnocráticos, muito mais do que por consultas às populações envolvidas, como defendia o método indicado pela SDT.

Até agora, o programa não dispõe de mecanismos de controle, de monitoramento e avaliação dos projetos. As primeiras propostas de implantação de um sistema de monitoramento informatizado confiam sua avaliação aos agricultores beneficiários e aos técnicos que deram origem à elaboração dos projetos, o que pode levar a conflitos de competências e de interesses. Por fim, como este tipo de mecanismo de avaliação confunde participação e fortalecimento das capacidades dos atores locais com a lógica de construção de territórios, há riscos de se favorecer também o surgimento de projetos inadaptados. Sem sombra de dúvidas, um dos pontos fracos do dispositivo PDSTR reside na associação sistemática entre fortalecimento da participação popular e territorialização; ao passo que são dois processos distintos que não adotam a mesma lógica, embora possam, porventura, ser complementares.

Por outra parte, surgem outras dificuldades mais conjunturais, especialmente no que se refere à implantação do procedimento. Esses problemas permanecem, apesar de haver um voluntarismo dos agentes do MDA/SDT, verdadeiros progressos em termos de institucionalização do processo e avanços ligados à urgência das necessidades, ao entusiasmo pioneiro e à mobilização dos movimentos sociais.

3. 3. As dificuldades operacionais

Primeiro, criar espaços de diálogo abertos às organizações camponesas não basta se estas não dispõem dos meios de elaborar e defender seus projetos. Nos conselhos municipais e territoriais, as organizações camponesas não têm geralmente muito poder de decisão e não dispõem de nenhum meio de garantir as responsabilidades de controle ou de implementação das decisões. Muitas vezes, as nomeações dos conselheiros são realizadas pelo executivo e os pareceres são de ordem apenas consultiva (Schneider *et al.*, 2003). Os camponeses e os agricultores familiares, em todos os conselhos reconhecem que, na hora de defender seus pontos de vista, preferem se calar por humildade, por falta de confiança em si próprio e em suas capacidades de expressão diante de técnicos e políticos. Esta assimetria é um convite aberto para a aprovação, às vezes unânime, de projetos inadaptados ou contrários aos desejos dos agricultores.

Segundo, os volumes de financiamento de projetos do PDSTR ainda estão bem reduzidos e limitados por orçamentos anuais. Isto acarreta uma grande fragmentação de microrealizações sem verdadeiro impacto territorial. A implementação de projetos mais amplos e de natureza intersectorial depende de articulações com outros ministérios e com os Estados federados. Assim, os projetos de maior porte sofrem das diferenças entre Municípios, Estados e União em termos de escala de ação, de níveis e temporalidades de tomada de decisão, ou ainda em termos de ritmos de execução. Quanto ao setor da agricultura familiar, há, muitas vezes, uma grande disparidade de prioridade entre os atores locais, os prefeitos, os governos dos Estados federados e o governo federal de Brasília ou entre os diversos ministérios. Pode ter até divergências, concorrências e conflitos.

O enfoque territorial não pode nascer sem processos de concertação e negociação, devidamente articulados por uma animação local, embora esta possa ser fortalecida por um apoio externo. Esta animação requer atores competentes, de engajamento e motivação

reconhecidos; mas é preciso que estes não estejam associados a interesses em conflito. Disso depende sua legitimidade para poder construir a tomada de responsabilidade dos atores a partir de uma capacidade de compreensão e reconhecimento dos outros e de suas posições (Tonneau e Sabourin, 2007). Por exemplo, muitos dos primeiros projetos votados, já vinham sendo elaborados por técnicos de uma ONG ou de uma Emater local, que iam ser contemplados para assegurar a assistência técnica, quando não a execução do projeto.

Todavia, a despeito das dificuldades iniciais de implementação operacional, devidas em grande parte à falta de experiência, estas iniciativas prefiguram um campo de experimentação no que diz respeito à interação entre ação coletiva dos atores rurais e ação pública do Estado, em suas mais diversas escalas.

Conclusões

Podemos nos perguntar se não se deveria temer que a abordagem territorial, além de seu efeito "inovador" em torno dos conceitos e do vocabulário, fique limitada a uma nova roupagem de velhas receitas, depois das abordagens integrada, integral, apropriada, autocentrada, endógena ou sustentável do desenvolvimento rural.

De fato, o exercício de implementação de conselhos municipais, territoriais e regionais representa um progresso, com efeitos positivos em termos de espaço de aprendizagem, para os agricultores e para os políticos. Em contrapartida, podemos indagar qual é a possibilidade de desencadear verdadeiros efeitos-alavanca para o desenvolvimento rural. O estudo de Veiga (2006) sobre os primeiros procedimentos territoriais em duas regiões do Rio Grande do Sul indica que os efeitos em termos de desenvolvimento dependem mais dos ativos iniciais da região (infra-estrutura e capital humano) do que do apoio territorializado.

Na perspectiva nacional, vários fatores podem explicar estas dificuldades: a) a assimetria de informação e de poder de decisão no âmbito dos conselhos; b) os limites da democracia técnica participativa e das competências dos consultores, bem como a dos técnicos; c) a pulverização dos financiamentos, dos projetos e dos efeitos decorrentes da fragmentação dos poderes; d) a abordagem pela agricultura, ainda setorial e agrícola; e) as dificuldades de coordenação entre ministérios e destes com os Estados, as concorrências entre espaços e poderes de planificação; f) os freios ligados à Constituição brasileira: o regime federal, a pulverização do orçamento através de um sistema de emendas distribuído em mais de 5000 municípios e o ritmo bienal das eleições; g) os limites cognitivos no que diz respeito ao recorte territorial ou à fronteira entre o rural e o urbano (Veiga, 2002). É o caso, por exemplo, do efeito polarizador e desestruturante da integração de grandes centros urbanos – inclusive capitais regionais tais como Brasília (Águas Emendadas) no âmbito dos territórios rurais.

Uma das dificuldades do PDSTR vem também da sua ambição em associar territorialização do desenvolvimento, desconcentração ou descentralização do Estado e participação popular num mesmo processo. Ora, são três categorias de instrumentos e de enfoques bem diferenciadas, independentes, que não funcionam naturalmente juntas e que, por não dependerem do mesmo plano, não se fortalecem tampouco mutuamente de maneira óbvia.

A experiência dos CMDR já mostrou a perversidade da visão neoliberal da descentralização, que leva a uma fragmentação dos poderes e dos contra-poderes locais, podendo contribuir para a fragilização de antigos espaços de resistência e de negociação construídos nas esferas social e histórica. Em certos casos, em particular na Amazônia onde as instituições são mais

recentes ou frágeis, a dinâmica territorial do MDA foi instrumentalizada por meio de lutas entre facções sindicais para a representação dos agricultores familiares. Na região de Marabá (Território da Amazônia Oriental, no Pará), o processo destruiu praticamente a organização camponesa anterior (Veiga *et al.*, 2007). Em outros casos (Acre, Mato Grosso,...), os projetos dos agricultores ficam reféns das ONG concorrentes (Sabourin, 2006b). Neste tipo de dialética de negação do outro e de concorrência entre ideologias, destruir projetos comuns é mais fácil e mais rápido do que construí-los.

O futuro do procedimento territorial depende, por um lado, da capacidade dos agricultores familiares e camponeses de construir sua representação, de tomar a palavra e de consolidar um poder de decisão no âmbito dos conselhos; e, por outro, de tecer colaborações com as comunidades locais e com os setores público e privado, no contexto da elaboração de projetos comuns.

Está claro que, por natureza, a implantação de qualquer procedimento de planificação ascendente (quando é mesmo este o caso) favorece o surgimento e a formalização de novas demandas sociais e de novas alianças entre atores. Permite também melhor levar em conta a diversidade regional, ecológica e étnica, que pode abrir possibilidades de conquista de espaços, ou no mínimo, de janelas de negociação entre atores públicos e privados ou entre ação coletiva e pública.

Referencias

- Abramovay R. 2002. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social in Sabourin E & Teixeira O (eds) *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais, Conceitos, controvérsias e experiências*, Brasília, UFPB, CIRAD, Embrapa, 113-128
- Abramovay R. 2005 Representatividade e inovação in: Seminário nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, MDA, Condraf, Brasília, 23-25/08/2005.
- Bako-Arifari, N.; Le Meur, P-Y., 2001, Une anthropologie sociale des dispositifs du développement. In: Bare, J-F. (ed.). *L'évaluation des politiques de développement: approches pluridisciplinaires*, L'Harmattan, Paris, pp. 120 – 173.
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358p.
- Delgado C, Guilherme; Júnia C., Conceição; Jader, José de Oliveira (2007) Relatório de avaliação do Programa de Aquisição Antecipada de Alimentos (PAA) in *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, N° 0, V°, pp 18-39
- Duarte L. M. G.; Sayago, D. 2006, Dinâmicas Associativas da Agricultura Familiar e Funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. In Sabourin E (Org) *Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária no Meio Rural*. Brasília : Ed.UnB v.23, p. 205-220.
- Duran P. 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. "Droit et Société", 199p.
- Elias, N. [1970] (2004) *Qu'est-ce que la sociologie*, Ed. de l'Aube, Agora Pocket, Paris, 222 p.
- Elias, N. *La Société des individus*, Paris, Fayard, 1991
- Elias, N. ; J. L. Scotson [1965] (1997), *Logiques de l'exclusion*, Fayard, Paris.
- Lagroye J., Bastien, F. Sawicki, F. 2002. *Sociologie politique*. Paris : Dalloz Presses de Sciences Po, 599p.

- Mahoney J. (2001), Path dependent explanations of regime change : Central America in comparative perspective, *Studies in Comparative International Développement*, 36, 1: 111-141
- Massardier G. 2003, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, collection «U», Paris, 302 p.
- Ministério de Desenvolvimento Agrário Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Referencias para um desenvolvimento territorial sustentável, por M Duncan, Brasília, MDA-SDT-CONDRAF, 2003, 35p.
- MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2005. Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Brasília, Brasil,
- MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2005.Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília, Brasil,
- Pierson, P. 2000, “Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics of Retrenchment”. *American Political Science Review*. 94(2): 251-267.
- Sabourin E. 2007a, Les débats de politique agricole et de développement rural dans le Brésil de Lula, in *Lusotopie* n° XIV-2 : 61-85, novembre 2007 “Économie politique du Brésil de Lula”
- Sabourin, E 2007b. Paysans du Brésil, Versailles, Que Ed. 240p.
- Sabourin, E 2006a Práticas sociais, políticas públicas e valores humanos in A diversidade agricultura familiar, Schneider Sergio (org.) Editora da UFRGS, Porto Alegre, serie Estudos Rurais, 108 -132
- Sabourin, E 2006b Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar do Território do Portal da Amazônia - MT. Brasília, UnB, Cirad, WWF Projeto Diálogos, 40p.
- Schneider S.; Silva, M K; Moruzzi M P E. 2004 *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 252p.
- Tonneau J.P.; Sabourin E, 2007a *Société civile et politiques publiques pour le développement territorial : le cas du Brésil de Lula* in Actes du Colloque Organisations paysannes et développement local dans les Pays en voie de développement. Turin, Facoltà di Scienze Politiche, 16-17 mars 2007, 20p
- Tonneau J.P.; Sabourin E (org.), 2007b Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais, Porto Alegre, editora da UFRGS, Serie Estudos Rurais, 297p
- Tonneau, J P; Teixeira O ; Aquino, F. R.; 2005 Modernisation de l’agriculture familiale et exclusion sociale : le dilemme des politiques publiques *Cahiers Agricultures*, 14 (1) 11-18
- Veiga, J E da . 2002 Cidades imaginarias : O Brasil é menos urbano do que se calcula . São Paulo, Ed. Autores Associados, 2002, 304 p
- Veiga I, Oliveira, M.C, Bentes, F. 2007. Políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no sul e sudeste do Pará in Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais, Tonneau J.P. ; Sabourin E (org.), Porto Alegre, editora da UFRGS,
- Veiga J E. da 2006 Articulações intermunicipais para o desenvolvimento rural In Sabourin E (Ed) Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural, Brasília, UnB , Cadernos do CEAM n° 23