

GOVERNANÇA E AÇÃO PÚBLICA TERRITORIALIZADA DE DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DO TERRITÓRIO DAS ÁGUAS EMENDADAS

iapemario@gmail.com

Apresentação Oral-Agropecuária, Meio-Ambiente, e Desenvolvimento Sustentável

MARIO LUCIO ÁVILA¹; ERIC PIERRE SABOURIN²; LAURA GOULART DUARTE³.

1.EAFCERES-GO, CERES - GO - BRASIL; 2.UNB/CDS, BRASÍLIA - DF - BRASIL; 3.CIRAD, MONTPELLIER - FRANÇA.

GOVERNANÇA E AÇÃO PÚBLICA TERRITORIALIZADA DE DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DO TERRITÓRIO DAS ÁGUAS EMENDADAS

iapemario@gmail.com

Apresentação Oral-Agropecuária, Meio-Ambiente, e Desenvolvimento Sustentável

MARIO LUCIO ÁVILA¹; ERIC PIERRE SABOURIN²; LAURA GOULART DUARTE³.

1.EAFCERES-GO, CERES - GO - BRASIL; 2.UNB/CDS, BRASÍLIA - DF - BRASIL; 3.CIRAD, MONTPELLIER - FRANÇA.

Ação Pública TerritorIALIZADA de Desenvolvimento Rural: O caso do Território das Águas Emendadas.¹

Grupo de Pesquisa: Agropecuária, Meio ambiente, e Desenvolvimento Sustentável.

RESUMO

As vertentes tradicionais de análise não dão conta da complexidade das configurações sociais que se estabelecem na recente abordagem territorial do desenvolvimento rural e impõe a necessidade de uma nova ótica para a análise da ação pública e, por conseguinte do alcance das políticas públicas. Sendo assim, o presente texto busca compreender como se configuram as relações existentes entre os diferentes atores mobilizados hoje pela política do desenvolvimento rural. Por efeito, o referencial metodológico adotado combina a noção de configuração social de Norbert Elias (ELIAS, 1980) com a noção de sistemas concretos de ação de Croizier e Friedberg (1977). Como recorte analítico da pesquisa, estabelecemos dois projetos representativos do Território das Águas Emendadas (DF-GO-MG), para reconstruir as configurações estabelecidas em suas trajetórias. Como parte dos achados apresentados, ressalta-se a força das redes dos técnicos (oficiais ou não) de desenvolvimento e assistência técnica e extensão rural no processo de desenvolvimento territorial, além de circuitos paralelos de decisão e espaços não oficiais que limitam a participação de muitos atores. Por fim, há níveis diferentes de configurações desenvolvidas durante a trajetória de um projeto que estabelecem as conformações de funcionamento e uso do dispositivo após sua implementação.

PALAVRAS-CHAVE: configurações sociais, desenvolvimento territorial, política pública, ação pública, redes sociais

¹ Parte da pesquisa de doutorado do primeiro autor.

ABSTRACT

The strands of traditional analysis does not give the complexity of social settings that are established in the recent territorial approach to rural development and imposes the need for a new perspective for the analysis of public action and therefore the scope of public policy. Thus, this text seeks to understand how to configure the relationships between the different actors involved today by the rural development policy? In fact, the methodological reference adopted combines the notion of social configuration of Norbert Elias (ELIAS, 1980) with the concept of concrete systems of action Croizier and Friedberg (1977). How to cut analytical research, established two projects representing the Território das Águas Emendadas (DF-GO-MG), to reconstruct the settings established in their careers. As part of the findings presented, it highlights the strength of the technical networks of (official or not) for development and technical assistance and rural extension in the process of territorial development, and parallel circuits of decision and unofficial spaces that limit the participation of many actors. Finally, there are different levels of configurations developed during the course of a project to establish the conformations of operation and use of the device after its implementation.

KEYWORDS: social configuration, territorial development, public policy, public action, social networks

INTRODUÇÃO

A temática do desenvolvimento rural no Brasil não é uma temática nova, estando presente no meio técnico-acadêmico desde os anos 60, quando da discussão sobre a necessidade de desenvolver o rural por meio do processo de modernização. Essa questão ganhou novo fôlego e nova roupagem teórica, no ano de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (BRASIL, 2003); sendo reforçada com o Programa dos Territórios da Cidadania, lançado no ano de 2008.

O aspecto mais inovador dessa discussão, tal como hoje se apresenta, refere-se à inclusão da dimensão territorial. Pensar o desenvolvimento rural a partir de um olhar sobre os territórios que rompe com a clássica perspectiva puramente geográfico-administrativa tem colocado algumas dificuldades. Apesar dessas dificuldades e divergências, inerentes tanto a nova abordagem da problemática, quanto às mudanças políticas e à condução do processo, a prioridade estabelecida pela SDT, buscando institucionalizar uma política de desenvolvimento territorial rural no Brasil, é inovadora e demonstra um olhar diferente e emancipador para os problemas do campo.

Apesar de recente e ainda financeiramente tímida, a política procura alterar o conjunto de forças que se estabelece nas dinâmicas do desenvolvimento, incluindo a sociedade civil nas discussões dos rumos dos espaços rurais em questão. Três estratégias foram utilizadas nesse sentido: o rompimento com a lógica clientelista historicamente presente na elaboração e implantação das políticas públicas no Brasil, o estabelecimento de espaços de concertação (negociação) para as discussões e a oferta de recursos a fundo perdido para a dinamização de projetos oriundos destes espaços.

Dentre as diferentes ambições da política, estão a territorialização² das ações através dos projetos consorciados por diferentes municípios, a participação dos diferentes atores nas decisões através dos colegiados e, por fim, a desconcentração do Estado, a partir da noção de

² Entendida como “o conjunto das múltiplas formas de construção/apropriação (concreta e/ou simbólica) do espaço social, em sua interação com elementos como o poder (político/disciplinar), os interesses econômicos, as necessidades ecológicas e o desejo / a subjetividade” (HAESBAERT, 2002, p. 45)

governança e da gestão social. Ao mesmo tempo, espera-se que aconteçam mudanças nas ações administrativas (Estado), na gestão social (sociedade civil) e nas vertentes políticas destes fenômenos, sobretudo a territorialização que pretende alterar o equilíbrio de poder das regiões alvo das ações.

Ampliando ainda mais as dificuldades, há uma tensão (por vezes explícita), entre os atores que constroem os processos de desenvolvimento, seus interesses e os interesses globais da política. Num mesmo processo encontram-se grupos de interesses diversos e com acessos diferenciados a recursos materiais, simbólicos, culturais, políticos e tantos outros que, esperam-se, cooperem e promovam o desenvolvimento rural.

Nota-se que estamos diante de um quadro estimulante para a pesquisa e a construção de novos referenciais. A abordagem territorial do desenvolvimento rural requer uma nova ótica para a análise de políticas públicas³. As vertentes tradicionais de análise não dão conta da complexidade da configuração de atores e ações públicas que se estabelece e, por conseguinte, são necessários novos recortes metodológicos e escolhas teóricas para a realização desta empreitada.

Esta é a contemporânea noção de ação pública⁴: uma construção social coletiva, elaborada num espaço público, onde o processo político é complexo, sem início e nem fim (LINDBLOM, 1981), incremental (LINDBLOM, 1959) e compreendido como uma forma de negociação permanente entre os atores⁵ e suas lógicas.

Nesta lógica política, em essência, a lógica de ação⁶ (AMBLARD; BERNOUX et al., 1996) pode ser entendida como a relação implícita (isto é, muitas vezes não declarada) entre meios e objetivos que é assumida pelos protagonistas nas organizações. Portanto, compreender as lógicas de ação dos indivíduos, concorre, neste sentido, para a explicitação dos conflitos de poder e dos jogos de interesses dos protagonistas. No pensamento de Bernoux (1999, p.47), “o paradigma da lógica de ação foi criado para dar conta da diversidade das interpretações possíveis dos fenômenos observados [...] são uma maneira de definir o sentido que o ator dá a sua ação”.

Diante deste panorama, surgem alguns questionamentos que merecem destaque. Como se configuram as relações existentes entre os diferentes atores mobilizados hoje pela política do desenvolvimento rural? Eles estão falando do mesmo desenvolvimento territorial rural? Quais interesses estão em jogo? Quais suas lógicas e estratégias de ação?

Estimulado por este desafio, o presente texto busca compreender especificamente esta nova noção de ação pública no desenvolvimento territorial, concentrando esforços para apresentar um detalhamento teórico-metodológico da pesquisa e alguns de seus resultados preliminares.

⁴ Ação pública corresponde ao conjunto de efeitos, não necessariamente previsíveis e coerentes, resultantes de interações entre instituições interdependentes, entre os agentes dessas instituições e uma quantidade de atores sociais interessados pelas 'decisões políticas', entre esses atores e os governantes (LAGROYE; BASTIEN et al., 2002)

⁵ Atores sociais são “definidos simultaneamente por suas orientações culturais, seus valores e suas relações de conflito, cooperação e compromisso com outros atores sociais” (TOURAINÉ, 1996). A ação é a conduta de um ator guiado por orientações culturais e situado em embates sociais definidos por uma relação desigual ao controle social dessas orientações. (TOURAINÉ, 1984)

A ação organizada, segundo Friedberg, (1999) corresponde a toda ação onde a interdependência obriga os homens a se organizar e a se coordenar para lograr a cooperar.

⁶ Dar conta das lógicas de ação é procurar o que justifica as escolhas dos atores, é compreender quais racionalidades correspondem a cada ação. Mas a lógica de ação não é uma estrutura causal imutável porque o ator não existe em se, mas é construído e definido como tal pela ação. Em consequência as lógicas evoluem em função das ações consideradas e não dos atores por si só (podem coexistir lógicas estratégicas e lógicas cooperativas). A lógica de ação reúne duas entidades elementares: o ator e a situação da ação. Do encontro dessas duas dimensões nascem às interações mediante as quais as lógicas de ação vão se materializar. (AMBLARD; BERNOUX et al., 1996)

Como forma de situar o leitor, será apresentada uma breve contextualização do estudo, além do arcabouço teórico-metodológico e alguns achados da pesquisa.

O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS (PDSTR): TEORIA E PRÁTICA

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o PRONAT ou PDSTR⁷ tem por objetivo promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia.

O programa é originário de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) chamada Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais que funcionou de 1997 a 2002. Essa linha destinava recursos para a construção de obras e aquisição de serviços comunitários e era operada a partir de uma concepção focada no desenvolvimento municipal e com uma forma de gestão que, embora priorizasse a formação de conselhos, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Havia alguma representatividade das comunidades e dos produtores.

Em consequência, em diferentes casos a iniciativa acabou sendo apropriada pelo poder local (prefeitura) e em outros, no entanto, fomentou um espaço importante de discussão entre os atores locais, porém geralmente restrito à pauta “agrícola” das atividades previstas pelo programa, distanciando-se dos objetivos iniciais relacionados ao desenvolvimento rural. (ABRAMOVAY, (2001); FAVARETO & DEMARCO, (2004); DUARTE & MATTEI, (2005))

A partir do primeiro Governo Lula, instituiu-se um novo formato de política pública, optando-se pela construção de uma nova institucionalidade política (o território). Essa nova formatação teve como pressuposto a representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar⁸ e previa a coordenação e articulação de um grupo de municípios, mantida uma identidade coletiva, em torno de uma estratégia comum. Origina-se daí o PDSTR, que substituiu o foco no desenvolvimento municipal pela abordagem territorial do desenvolvimento e que privilegia um grupo de municípios no lugar de um só, como na linha anterior do Pronaf (TORRENS, 2007). Além de superar os limites de desenvolvimento colocados para os municípios, a nova política da SDT parece ser uma estratégia para “driblar” o controle local, visando à superação das amarras do poder das prefeituras e das oligarquias locais (LEITE, 2005).

A configuração territorial é estruturada a partir de uma via de mão dupla. Por um lado o governo federal fomentando a instituição dos diversos territórios e por outro, a articulação da sociedade civil, incluindo aí os agricultores familiares e o poder público local na estruturação dos limites desses contornos. Dessa articulação nascem ou são criados diversos territórios com maior ou menor grau de identidade.

A criação desses territórios se apóia inicialmente na constituição das CIAT's (Comissão de Implantação das Ações Territoriais), responsáveis por elaborar em conjunto com consultores externos o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

⁷ O programa contava anteriormente com a sigla PRONAT.

⁸ Inicialmente presa à realidade de agricultores oriundos da Região Sul e Sudeste do país, essa terminologia passou a ser adotada também para designar um conjunto mais diversificado de atores (quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, etc.), ainda que esses últimos não necessariamente acionem tal “categoria” nas suas formas de representação. De qualquer forma, o “alargamento” do leque de atores e o reconhecimento progressivo das diferentes formas de viver e produzir no campo por um conjunto diversificado de situações sociais e espaciais, parece-nos um aspecto importante a ser resgatado (ALMEIDA, 2006).

(PTDRS). A CIAT tem como função primeira a animação e instituição das ações iniciais, consolidando-se posteriormente em um colegiado⁹ multi-atores responsáveis pelas decisões coletivas do território. As recomendações de composição deste colegiado emanam do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF) (resolução 48 e 52) e preconizam a paridade entre sociedade civil e governo, a consideração da diversidade, pluralidade, raça e gênero.

Durante os cinco anos do PDSTR, foram gerados pelos inúmeros territórios mais de 800 projetos apoiados pela SDT. Estes projetos contratados são executados através de convênios celebrados entre a União e os municípios.

Diante disso, a compreensão da institucionalização do PDSTR pelos atores sociais e instituições não pode ser descolada do mundo real e do contexto no qual se efetivou. Um sistema concreto de ação reflete os desvios em relação ao padrão desejado de comportamento de seus atores. (CROZIER & FRIEDBERG, 1977). Assim, segundo a abordagem das lógicas de ação, não é possível analisar o comportamento do ator estratégico descontextualizado da situação que o envolve (AMBLARD; BERNOUX et al., 1996). Essa abordagem pressupõe justamente, a simbiose entre ator estratégico e a situação-problema que resulta na lógica de ação.

Da mesma forma, a análise estratégica, segundo a abordagem da sociologia organizacional, de Crozier e Friedberg (1977) propõe que um dado fenômeno deva ser entendido para além dos chamados processos de planejamento técnico-econômicos. Logo, o processo de formação de estratégia é vislumbrado além dos pressupostos de escolha racional, voluntária e planejada, à medida que fatores de natureza política, social e ambiental, dentre outros, também interferem.

As conseqüências analíticas - no caso de políticas públicas - desta preconização, segundo Massardier (2003), declinam-se em função dos seguintes pontos:

- Um dispositivo concreto de política pública resulta da estrutura da configuração social que o fabrica.
- O jogo entre os atores da configuração é dependente dos recursos dos quais estes dispõem (educação, capacidades, militante, profissional, especializado, autoridade, financiamentos, etc.).
- As racionalidades à obra são, por conseguinte múltiplas: técnicas, políticas, comerciais, etc.
- O que convêm então chamar “a ação pública” é, por conseguinte o resultado de uma luta entre diversos atores, ações e racionalidades.
- O jogo é policêntrico¹⁰, o que não significa necessariamente ser horizontal e igualitário. Da mesma forma, certos atores também são policêntricos.
- A confecção dos dispositivos de política pública é o resultado de conflitos, de negociações, de cooperações, de mediações e de concertações ao mesmo tempo formais e informais.
- Os dispositivos concretos de políticas públicas são procedentes “de projetos de território” eles mesmos emaranhados em dinâmica nacionais (planificação, contexto e sistema político) e freqüentemente internacionais (intervenção de

⁹ Na prática cotidiana há uma grande confusão conceitual em torno das denominações estabelecidas no marco conceitual da SDT/MDA. CIAT e Colegiado quase sempre são apresentados como sinônimos pelos atores. A estrutura do arranjo institucional ou da instância colegiada para a gestão do território, segundo as diretrizes da SDT (SDT/MDA, 2006) devem estruturar-se em três esferas: o plenário (órgão colegiado superior), o núcleo dirigente (articulação de implementação dos planos e projetos) e os núcleos técnicos (assessoria e apoio técnico às atividades da instância colegiada). A gestão social dos territórios supõe instâncias colaborativas, complementares e competitivas em suas ações. Das forças dessas ligações (preferencialmente em redes) é que se consolida a organização social esperada nos territórios.

¹⁰ Policentrismo refere-se à existência de vários centros de decisão ou organização num sistema ou organização

ONG's (Organizações não governamentais) e OI's (Organismos Internacionais)).

Concordando com as bases teórico-metodológicas expostas aqui, Abramovay, Magalhães et al. (2006) em estudo sobre a constituição dos territórios rurais, apontam algumas constatações que enfatizam a necessidade da maior compreensão da ação pública. Segundo eles, as organizações (pró-desenvolvimento) são concorrentes e não colaborativas nas atividades do desenvolvimento. A lógica do poder e da busca por escassos recursos constitui um entrave aos arranjos locais favoráveis ao crescimento do empoderamento e da cooperação. Os mecanismos da política da SDT não favorecem a construção de formas de cooperação pelos atores sociais em torno de um projeto estratégico de desenvolvimento, apenas permite a acomodação de interesses diversos na repartição dos recursos.

A política não é traçada a partir de uma perspectiva definida de desenvolvimento rural e sim com base na representação de um segmento importante das sociedades rurais, mas que certamente não é o único: os agricultores familiares. Trata-se de uma política setorial. Ela se volta muito mais à intenção de fortalecer a agricultura familiar do que ao desenvolvimento do meio rural.

Uma discussão importante estabelecida pelos autores refere-se à lógica clientelista das articulações entre prefeituras e União. Segundo eles, em 2005, metade do valor total dos projetos foi contratada através de emendas parlamentares, o que mostra bem o quanto a lógica supostamente participativa encobre a prática clientelista de transferência de recursos públicos.

Outra importante constatação está nas amarras legais que impede o colegiado territorial, ou o os conselhos a firmarem parcerias com outras esferas públicas. Os colegiados definem os projetos a serem implementados no território, mas a contratação, é formalizada por prefeituras, que não são comprometidas a prestar contas dos projetos e nem mesmo a implementar os projetos.

CONSTRUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PROPOSTA

Para a compreensão das tendências de reconfiguração da ação pública no desenvolvimento rural, a partir das orientações do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), estabelecemos como recorte analítico os projetos do Território das Águas Emendadas (TAE), entendidos como dispositivos¹¹ concretos de políticas públicas. Os projetos territoriais são instrumentos usados pela política para promover a ação pública no território.

A ação pública, conforme estabelecido por Lagroye, Bastien et al. (op. cit.) é efeito de interações de atores e instituições em torno de interesses, reforçando a importância da noção de configurações sociais para sua explicação.

Na prática, os atores se reúnem para discutir e determinar a aplicação de montantes de recursos destinados ao território. No caso em estudo, dois projetos se constituíram em referências para esta empreitada: o Mercado Orgânico e a Central de Capacitação e Comercialização.

O Mercado Orgânico é um projeto que foi apoiado pelo MDA em 2004, com um montante de 69.404,67 reais. No plano de trabalho inicial do projeto constavam cerca de 85 beneficiários diretos e 340 indiretos para usufruir de uma estrutura (objeto do projeto)

¹¹ Entendidos como arranjos e configurações entre atores de diferentes tipos numa perspectiva de regulamentação. (MORMONT, 1996)

localizada no terreno da CEASA-DF, destinada a comercialização de produtos orgânicos certificados, produzidos no DF e entorno.

A Central de Capacitação e Comercialização é um dos maiores projetos apoiados pela SDT/MDA desde sua constituição. O montante de quatro milhões de reais destinados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial ao projeto no ano de 2004 é pouco menor do que foi destinado a todo o Estado do Maranhão no mesmo período (R\$ 5.236.066,00). (Fonte: Dados cadastrais das propostas e contratos - MDA). No plano inicial do empreendimento há a expectativa de beneficiar 42 municípios (DF e entorno) e 15 mil agricultores familiares com uma obra conjunta de comercialização e capacitação também no terreno da CEASA-DF.

Ambos os projetos tem em comum o fato de se constituírem em estruturas destinadas a comercialização agropecuária para agricultores familiares e por terem suas “aprovações” na primeira remessa de projetos territoriais da SDT (2003/2004), conjuntamente com a constituição do Território.

A abordagem, apesar de empírica, constitui um instrumental metodológico que nos permite reconstruir as interconexões e configurações sociais existentes em torno de objetivos (in)comuns de diferentes atores e instituições envolvidos em cada um dos projetos.

Especificamente no caso estudado, a Comissão de Implantação das Ações Territoriais (CIAT) no Território de Águas Emendadas (TAE)¹², este contexto é bastante instigante, uma vez que é o único território com a participação de municípios de três Unidades Federadas (Estados de Minas Gerais e Goiás e o Distrito Federal). Além disso, existem particularidades econômicas, sociais, culturais e políticas que fazem desse Território um espaço de baixa identidade e coesão, pelo peso de Brasília e do DF na sua constituição. Por outro lado, a presença de Brasília no centro do Território é entendida como fator determinante da dinâmica comercial da região e explica os projetos prioritários escolhidos para a análise, todos voltados para a questão da comercialização e acesso a mercados.

Diante disso, ao menos dois processos de institucionalização tornaram-se importantes para esta compreensão. Primeiro aquele do uso dos dois dispositivos (MORMONT, op. cit.) pelos atores locais (institucionalização pela aplicação) e, segundo, aquele do próprio Território. Quem o colocou na agenda? Qual foi o processo político e administrativo da seleção deste Território?

A proposta de investigar a lógica de ação dos atores envolvidos nos processos de institucionalização e territorialização da política pública, debruçando-se sobre as estruturas das configurações sociais, se fortaleceu ainda mais, a partir das hipóteses que colocavam ênfase sobre o papel de mediação que os técnicos estabelecem frente aos agricultores e demais integrantes dos coletivos.

O referencial metodológico aportado para o estudo advém da noção de configuração social de Norbert Elias (ELIAS, 1980) e combina-se com a noção de sistemas concretos de ação de Crozier e Friedberg (1977)

A discussão sobre configurações sociais advém da interpretação da sociologia do conhecimento proposta por Elias (1980). O autor explica a dificuldade em se superar o

¹² Este território rural, 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 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. Águas Emendadas reúne além de Brasília (10 regiões administrativas do DF), 3 municípios do Estado de Minas Gerais (Unai, Buritis e Cabeceira Grande) e 7 municípios do Estado de Goiás (Água Fria de Goiás, Formosa, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Vila Boa, Planaltina, Padre Bernardo). A Comissão de Implantação das Ações Territoriais-(CIAT) conta 42 membros, dentre os quais 30 representantes dos agricultores familiares dos vários municípios e regiões do DF.

sentimento de enxergar os seres humanos como meros objetos estáticos. Considera ainda, necessário substituir a concepção egocêntrica tradicional de compreensão da sociedade como elementos individuais, passando a entender que as pessoas constituem teias de interdependências ou configurações, tais como famílias, escolas, cidades, estratos sociais, ou estados.

Dizer que os indivíduos "entram em configuração" equivale nas palavras de Elias e Scotson (1965) 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 por meio de termos que envolvam a existência dos indivíduos fora destas configurações.

A ação pública, por sua vez, é regida por relações humanas e por esta vertente pode ser analisada como um jogo de atores. A análise da ação pública preconiza observar os dispositivos concretos de política pública como construções sociais procedentes de um jogo complexo entre uma multiplicidade de atores sociais, políticos e econômicos (MASSARDIER, 2003).

Friedberg aponta que a abordagem organizacional parte da vivência dos atores para reconstruir não a estrutura social geral, mas a lógica e as propriedades particulares de uma ordem local, isto é, a estruturação da situação ou do espaço de ação considerado em termos de atores, de apostas, de interesses, de jogos e de regras do jogo que dão sentido e coerência a essa vivência. (FRIEDBERG, 1993).

Desse modo, a prioridade é aqui concedida à descoberta do terreno e da sua estruturação sempre particular e contingente, e ao desenvolvimento de modelos descritivos e interpretativos que se ajustam ao terreno, às suas particularidades e às suas contingências. Por outras palavras, a descrição é aqui pelo menos tão importante como a interpretação dos fatos observados. Ainda, segundo Friedberg, a descrição é primordial e reveste-se de uma pertinência especial, porque é ela que permite aprender o significado próprio de tal ou tal fato aparentemente anódino, por em evidência a definição e o peso muito específicos que os atores associam a tal ou tal problema a priori pouco importante, etc.

Deriva desse fato, a importância do relacionamento e da empatia do investigador com os atores no campo, conforme aponta o autor:

“Isso sublinha toda a importância que esta abordagem atribui à vivência dos atores de campo e, por conseguinte, à capacidade do investigador para recolher, o que supõe que ele possa estabelecer e desenvolver uma relação de intersubjetividade com estes últimos[...] Nessa perspectiva, a primeira exigência é o estabelecimento de uma relação de empatia com os atores do campo em questão, relação que, só ela, permite que se “penetre” nas lógicas particulares destes últimos e que se possa compreendê-la a partir do interior.”
(FRIEDBERG, 1993, p.301)

Para que esta construção metodológica alcance os objetivos propostos, os esforços serão realizados na seguinte trajetória:

a) Identificação e descrição da política pública de desenvolvimento territorial - contemplando o histórico e contexto da política, os elementos constituintes da política, os recursos disponíveis para a execução da política (financeiros, humanos, materiais, etc);

b) Diagnóstico do território - a fim de identificar os principais atores e instituições, a gênese oficial e oficiosa do território, um levantamento sócio-econômico do território e sua composição espacial;

c) Identificação e escolha de projetos – Seleção intencional de projetos, descrição da montagem técnica, descrição financeira do projeto, avaliação do funcionamento e das dificuldades, a compreensão dos arranjos e tensões sobre o dispositivo, incluindo os jogos de poder e as articulações estabelecidas;

d) Reconstrução da configuração social - Quais atores estão envolvidos em que? Quais as estratégias dos atores? Qual grau de intervenção dos diferentes níveis de ação e quais impactos possíveis?

e) Identificação das particularidades da estrutura da configuração observada – compreensão do grau de abertura para novos postulantes, as especificidades técnicas como barreira à entrada, quais os atores e os recursos mais importantes mobilizados durante as definições dos projetos, quais os atores centrais e atores “passarelas” (intermediários) da configuração e os recursos sociais mais relevantes

f) Compreensão dos modos de articulação entre atores e instituições mobilizados pelo dispositivo em sua construção - Identificação das zonas de cooperação e conflito, a identificação dos lugares formais e informais de articulação entre os atores a identificação de zonas de conflito onde nenhuma articulação é possível, a identificação das relações ou entrecruzamentos (horizontal e vertical) entre os diferentes níveis de ação pública (governo federal, estaduais, municipais) e o território;

O restabelecimento dos circuitos percorridos pelos projetos permite a reconfiguração social estabelecida em torno do dispositivo, conseqüentemente auxilia no desvendar das articulações estabelecidas para o desenvolvimento do projeto, os conflitos e cooperações estabelecidos, as barganhas assumidas e, sobretudo, compreender como se estabelece a ação pública diante da política pública em questão.

Da mesma forma, as reconfigurações sociais dos projetos contribuem para a compreensão da utilização do dispositivo atual e explicam as exclusões ou inclusões alcançadas efetivamente pelos projetos assim como o alcance ou não de seus objetivos.

A ilustração a seguir representa uma simplificação da reconstrução das configurações sociais presentes ao longo da trajetória do projeto do Mercado de Orgânicos. Não há aqui o rigor das representações das redes sociais, apenas a ilustração dos arranjos estabelecidos ao longo da trajetória do projeto. São apresentados três níveis de configurações, correspondentes aos momentos iniciais das discussões do projeto (nível 1), momento do aporte de recurso no projeto (nível 2) e momento atual (nível 3).

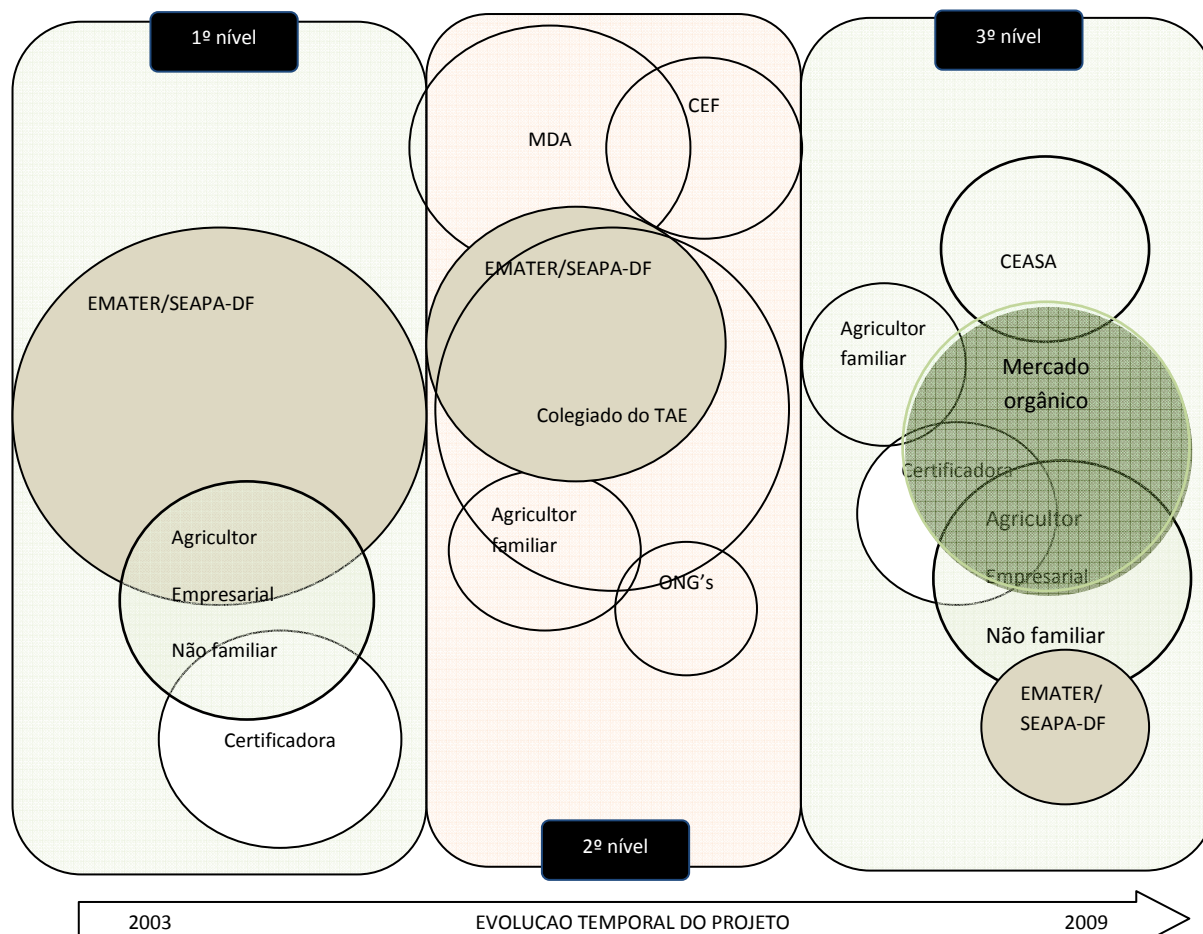


Figura 01: Representação gráfica das configurações sociais estabelecidas ao longo da trajetória do projeto Mercado Orgânico.

Fonte: Dados da pesquisa.

ALGUNS ACHADOS PRELIMINARES DA PESQUISA

- Destaca-se na arena de discussão e elaboração dos projetos territoriais, o enorme poder dos técnicos pro-desenvolvimento, tanto aqueles de assistência técnica e extensão rural oficial como aqueles das organizações não governamentais e serviços dos ministérios

Os técnicos tradicionais do setor rural, especificamente o corpo agrônomo da assistência técnica oficial (EMATER's e Agência Rural), pouco habituados à negociação do saber e das competências, demonstram ainda grande ascendência sobre as decisões ocorridas nos espaços de decisão formais e, sobretudo nos “bastidores”.

Estes técnicos são detentores de recursos (materiais ou simbólicos) que os produtores necessitam e isso se manifesta, na subserviência e obediência existente por grande parte daqueles que dependem de assistência técnica oficial, crédito, etc.

Quase exclusivos nas redações dos projetos, adéquam as necessidades e demandas conforme as expertises e competências próprias. Desta forma, o projeto do Mercado de Orgânicos, por exemplo, possui num primeiro circulo de atores conceptores– aqueles ligados à concepção do projeto - quase que exclusivamente a presença de técnicos da EMATER-DF. Em paralelo a isso, a Empresa desenvolvia diversos trabalhos buscando estabelecer o mercado de produtos orgânicos no DF como um segmento de mercado diferenciado. Alguns técnicos

da própria EMATER-DF são produtores de orgânicos e um deles assumiu a Secretaria de Ciência e Tecnologia do DF levando consigo esta bandeira.

Por outro lado, setores marginalizados não assistidos por estas organizações (como por exemplo, associações de produtores de assentamentos) buscam no espaço político, sobretudo os sindicatos, federações e confederações de trabalhadores da agricultura, o apoio necessário às suas demandas, uma vez que o acesso destes aos projetos técnicos elaborados pela assistência oficial, depende de recursos específicos nem sempre existentes ou acessíveis aos agricultores familiares e assentados. O acesso ao Mercado de Orgânicos, por exemplo, é impossibilitado pelos mecanismos expostos mais a frente, quando da discussão sobre a identidade dos beneficiários com os projetos.

Este espaço não preenchido pela assistência técnica oficial é por sua vez, alvo de atuação de ONG's em sua maioria ligadas a estas entidades, leia-se CONTAG, que constroem pontes com o MDA/SDT no sentido de viabilizar outros projetos, como é o caso da Central de Capacitação e Comercialização.

A Central, que após sua conclusão deverá ter sua gestão transferida para uma Agência de Comercialização (ARCO) composta por associações de produtores e assentamentos enquadra-se nesta linha. O projeto aprovado e que desde 2004 tem recursos garantidos, ficou por mais de quatro anos arquivado, envolvido em disputas entre Governo do DF, Secretaria de Agricultura do DF, Agência de Comercialização, Emater e CEASA-DF.

Os argumentos apresentados variavam conforme o interlocutor: a) para a CEASA, o espaço físico cedido pelo Governo do DF era área pública e deveria ser objeto de licitação e não doação; b) para a Secretaria de Agricultura, havia um misto de querer e não querer, conforme variavam os secretários e seus assessores. c) A EMATER-DF apesar de não manifestar-se publicamente sobre o assunto, não fez nenhum esforço durante todo o período para promover o andamento do projeto, notadamente por não compor o corpo de técnicos conceptores do projeto; d) a Agência de Comercialização, articulava conforme suas possibilidades a execução da obra, recorrendo ao auxílio de políticos no poder legislativo Distrital para pressionar o Governador do DF a executar a obra; e) O Governo do DF, por sua vez, concebia para a área, estrategicamente localizada, um potencial grande negócio imobiliário.

As ARCO's foram criadas por incentivo do MDA em 2001, com personalidade jurídica de ONG's e constituíam-se de uma Agência Nacional e diversas outras regionais (cerca de 35). Atualmente, poucas delas continuam funcionando. A ARCO/DFE (Agência Regional de Comercialização do Distrito Federal e Entorno) é que se faz representar nas negociações da Central.

Após muitas idas e vindas nos bastidores, no ano de 2009 a Central teve suas obras iniciadas e dá indícios que muitas disputas ainda vão ocorrer para seu pleno funcionamento.

- Requerimento de exclusividade por parte dos técnicos

A constatação do requerimento de exclusividade por parte dos técnicos se manifesta de maneira não pública e muitas vezes através da instrumentalização dos próprios agricultores e membros da sociedade civil presente no Território por estes técnicos. Se o projeto foi idealizado por um serviço técnico, não há contribuição efetiva de outros técnicos em sua operacionalização e muitas vezes se estabelece a lei do silêncio sobre o assunto quando da presença de outros.

Apenas em decisões técnicas quando são requeridos, os técnicos não conceptores tomam alguma decisão ou posicionamento, seja a favor ou não do bem comum, mesmo que este bem, como no caso da Central, seja considerado fundamental para o acesso ao mercado pelos agricultores familiares.

Em um recente projeto aprovado (em 2008) pelo SEBRAE-DF para ação no Território, destinado a três regiões administrativas do Distrito Federal (Brazlândia, Planaltina e São Sebastião) não houve até este momento, sequer a comunicação oficial ao Colegiado Territorial deste benefício. O Núcleo Técnico do Território desconhece a iniciativa, apesar da Coordenadora do Colegiado já estar ciente da aprovação do referido projeto.

- Existem caminhos paralelos de decisão para projetos considerados estratégicos

A prática do clientelismo ainda persiste. Muitos projetos, ditos estratégicos, são escolhidos e definidos pelos ministérios sem a consulta ao próprio Território, a fim de avaliar suas necessidades e demandas. Dessa forma, criam-se espaços paralelos de negociação de projetos, sobretudo com ONG's que publicam dezenas de documentos, estudos e planos, muitas vezes pouco condizentes com a realidade do Território.

No caso do projeto da Central, por exemplo, uma ONG encarregada de estudos e proposições para seu funcionamento, em momento algum buscou no grupo (Colegiado ou Plenária) apoio para realizar seus estudos que, integravam inclusive o diagnóstico produtivo do próprio Território. Esta organização, contemplada com recursos do MDA de mais de 700 mil reais (entre 2005 e 2007) para ações no Território, gerou alguns documentos que a quase totalidade dos membros do Colegiado desconhece.

Na pré-oficina territorial para exposição dos projetos 2009, um membro do Núcleo Técnico apresentou um projeto de integração informatizada de informações da produção agropecuária das diversas cidades. No dia seguinte fora alertado que a referida ONG estava contemplada com projeto da mesma natureza para ser executado no Território, desta vez com recursos oriundos do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Ou ainda, quando da contratação de um articulador territorial, foi realizado um processo seletivo através de uma outra ONG e, quase a unanimidade da Plenária dizia não ter conhecimento do referido processo.

- Contudo, aparece um papel importante das redes sociais e políticas na definição dos projetos

Se por um lado as redes sociais e políticas podem contribuir na desobstrução de gargalos para o andamento de alguns projetos, por outro são capazes de impedir ou minar um bom projeto. As definições de projetos a serem apoiados no Território ocorrem muito antes das Oficinas Territoriais oficiais. As ambições políticas de técnicos, secretários de governo (agricultura), prefeitos e outros, muitas vezes superam o “bom” projeto e acabam por influenciar as decisões da plenária viabilizando plataformas políticas destes.

Estas redes também são disparadas no sentido de “boicotar” uma proposição ou mesmo uma ação que possa acontecer no mesmo espaço. É o caso principalmente quando outros projetos surgem para serem executados com o Território, oriundos de fontes de recursos diferentes, com objetivos diferentes dos tradicionais projetos rurais dos técnicos de ATER oficial. A não mobilização e o não engajamento são evidentes e se impõem freando as iniciativas.

Ressalta-se que o Território não possui um sistema de informação eficiente e, portanto, acaba dependendo sobremaneira da boa vontade dos técnicos oficiais para a sensibilização e mobilização para toda e qualquer atividade. Associa-se a este fato, a grande distância que separam alguns municípios do Território.

A rede social dos técnicos (agrônomos, economistas, veterinários, etc) é expressiva e mantém-se estruturada de forma onipotente, através de laços que vão além dos espaços formais de decisão. São vínculos anteriores, tais como a formação acadêmica em comum, por vezes na mesma universidade, as trajetórias profissionais semelhantes, os mesmos órgãos de representação profissional (Conselhos) e outros.

De acesso horizontal e vertical facilitado, estas redes se mantêm através de contatos informais, longe dos espaços oficiais do Território.

- Os espaços oficiais de decisão passam a assumir um papel secundário

Se a Plenária é o espaço oficial de decisões do Território, o eixo Secretaria Executiva do Pronaf-DF, Emater-DF e Secretaria de Agricultura e Pecuária do DF é o local onde estão concentrados grande parte dos técnicos e atores que decidem as discussões que ocorrerão na Plenária. Este eixo é facilitado, pois todos estes órgãos estão fisicamente localizados próximos uns aos outros e os encontros facilitados no dia-dia.

De maneira diferente, os municípios mineiros e goianos presentes no Território somente conseguem se reunir nas oficinas e reuniões oficiais, quando há recursos disponíveis para esta mobilização. Caso contrário, aos agentes do poder público destes dois estados ainda é possível a participação, já para os agricultores e representantes da sociedade civil a dependência de uma “carona” nos carros oficiais é a única chance de participar.

- Observa-se uma baixa identidade dos beneficiários dos projetos com o objeto alcançado

Para muitos dos agricultores do Território, os benefícios ainda estão longe de alcançar suas reivindicações principais. No entanto, desconsiderando as expectativas de benefícios individuais e lançando um olhar sobre a componente central da PTDRS, a territorialidade, há ainda muitos gargalos sem definição nos projetos.

No Mercado Orgânico, há a barreira técnica para a entrada (certificação) que implica em investimentos consideráveis para a mudança dos padrões de produção e posteriormente para a manutenção do reconhecimento (selo). Além disso, o estatuto do respectivo Mercado impede a livre associação, sendo necessária a aprovação dos atuais sócios de novos postulantes, de acordo com regras nunca discutidas com a Plenária ou o Colegiado do Território.

Pelo projeto da Central, não há até este momento nenhum movimento das respectivas associações ou dos assentamentos representados pela Agencia de Comercialização (responsável até então pela futura gestão do empreendimento) de como será a ocupação do espaço pelos agricultores.

Os projetos são aproveitados por minorias, constituídas por uma elite entre os agricultores familiares ou até por produtores não familiares (funcionalismo, aposentados e duplo ativos, comerciantes e empresários)

Os projetos apontam números ousados de beneficiários diretos e indiretos nas suas justificativas. O projeto do Mercado de Orgânicos cita 85 agricultores beneficiados diretamente e cerca de 340 indiretos. Atualmente associados oficialmente ao empreendimento são 16, sendo apenas 8 deles ativos.

A Central de Capacitação e Comercialização dada a magnitude dos recursos envolvidos estabelece em 42 municípios envolvidos e cerca de 15 mil agricultores seus beneficiários. Não há, no entanto, recursos assegurados para transporte ou mesmo comunicação entre os diversos municípios envolvidos nestas estimativas. O projeto aponta a aquisição de um caminhão apenas, além de uma camionete e um carro.

- Subsidiariedade Federal

A aplicação da política de desenvolvimento dos Territórios fica dependente do esquema administrativo do federalismo. O poder fica na mão dos Estados e Municípios, que são os únicos a poder receber e aplicar os recursos federais.

A lógica descendente ainda é prioritária no processo. As definições emanam do Governo Federal, impedindo que as reivindicações reais do Território possam ser discutidas. Do montante de investimentos anunciados pelo Programa Territórios da Cidadania para o Território das Águas Emendadas, apenas um pequeno percentual pode ser discutido pelo Colegiado.

Além disso, conceber projetos segundo diretrizes do MDA que designa parcelas do recurso a serem usadas em eixos pré-estabelecidos impede a ação em pontos considerados prioritários nos Planos de Desenvolvimento Territorial e municipais.

No caso específico do Território, a questão ainda é mais aguda por contar com uma estrutura mista (Distrito Federal e municípios de outros dois estados).

- Apesar das dificuldades nota-se uma institucionalização do Território em curso

Apesar de todas as constatações apresentadas, está em curso um processo de institucionalização do Território. Com a obrigatoriedade dos Conselhos municipais e distritais para a representação no Colegiado, foram se estruturando na base as associações e representações de diversos segmentos do Território. Este fato se fortaleceu com o Programa Territórios da Cidadania que trouxe para o Colegiado do Território representações de outros segmentos, além da agricultura.

A continua aposta na comercialização como a questão identitária do Território também contribui para este aspecto, permitindo que aspectos legais, tributários e sanitários venham para a mesa de discussão e comecem a constituir pauta das agendas políticas futuras.

BREVES CONCLUSÕES

O presente texto, parte da pesquisa de doutorado do autor, buscou compreender especificamente esta nova noção de ação pública no desenvolvimento territorial, concentrando esforços neste momento em apresentar um detalhamento teórico-metodológico da pesquisa e alguns resultados preliminares.

Como parte dos achados apresentados, ressalta-se o preponderante papel exercido pelos técnicos (oficiais ou não) de desenvolvimento e assistência técnica e extensão rural no processo de desenvolvimento territorial, podendo ousar dizer que estes podem se tornar freios

ao processo, uma vez que além da mediação do processo, acabam por se transformar em beneficiários do processo. Para além deste momento, devemos buscar entender suas trajetórias, seus objetivos e, sobretudo seus interesses na ação pública em discussão.

Como desdobramento deste fato, as políticas são frágeis, dependentes da atividade destes técnicos, sobretudo na questão comunicação e, quase que totalmente desenraizada dos agricultores familiares.

Por fim, as novas investigações do projeto em andamento poderão aprofundar estas questões e verificar a consistência teórico-metodológica apresentada aqui para confirmar ou não estas hipóteses.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**. São Paulo, USP, dez, 2001.

ABRAMOVAY, Ricardo, MAGALHÃES, R. S., et al. **O Processo de constituição de territórios rurais**. FIPE-MDA. São Paulo. 2006 p. 282

ALMEIDA, A. W. B. . **Terras tradicionalmente ocupadas: terras de quilombo, terras indígenas, babaçuais livres, castanhais do povo, faxinais e fundo de pasto**. Manaus: UFAM 2006.

AMBLARD, Henri, BERNOUX, Philippe, et al. **Les nouvelles approches sociologiques des organisations**. Paris: Editions du SEUIL. 1996. 244 p.

BERNOUX, P. Sociologie des organisations: les nouvelles approches. . In: Cabin, P. (Ed.). **Les organizations: etat des savoirs**. Auxerre: Sciences Humaines, 1999.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referencias para um desenvolvimento territorial sustentável**. MDA-SDT-CONDRAF. Brasília. 2003 p. 35

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le Système**. Paris: Seuil. 1977. 400 p.

DUARTE, L. M. G.; MATTEI, L. **Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentavel**. Documentos MDA/CONDRAF. Brasília. 2005 p. 13-55

ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **The established and the outsiders: a sociological inquire into community**. Califórnia: F. Cass. 1965. 199 p.

ELIAS, NORBERT. **Introdução à Sociologia**. São Paulo: Martins Fontes. 1980

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. . Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: Schneider, S., Silva, M. K., et al (Ed.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

FRIEDBERG, E. **O poder e a regra: dinâmicas da ação organizada**. Lisboa: Instituto Piaget, Editions du Seuil. 1993

_____. La dynamique de l'action organisée. In: Cabin., P. (Ed.). **Les organisations: Etat des savoirs**. Auxerre: Sciences Humaines Editions, 1999, p.51-56.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. São Paulo: EdUFF/Contexto, 2002.

LAGROYE, J., BASTIEN, F. , et al. **Sociologie politique**. Paris: Dalloz Presses de Sciences. 2002. 599 p.

LEITE, S.; CAZELLA, A.; LOPES, E.; ALENTEJANO, P.; MEDEIROS, L.; DELGADO, N. . **Políticas públicas, atores e desenvolvimento local/territorial: análise sobre três casos do meio rural brasileiro**. CPDA/UFRRJ Rio de Janeiro. 2005. (Relatório de Pesquisa – convênio REDES/ FAO-LSP)

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public administration review**, v.19, p.79-88, 1959.

_____. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1981

MASSARDIER, Gilles. **Politiques et action publiques**. Paris: Armand Colin. 2003. 302 p.

MORMONT, M. Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs. **Economie Rurale**, v.236 p.28-36, 1996

SDT/MDA. **Referência para a gestão social dos territórios rurais: Guia para a organização social**. Agrário, M. D. Brasília. 2006 p. 56

TORRENS, J. C. S. **Território e desenvolvimento: a experiência de articulação territorial do Sudoeste do Paraná** Deser. Curitiba. 2007. (Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO)

TOURAINÉ, A. **Le retour de l'acteur. Essai de sociologie**. Paris: Fayard. 1984

TOURAINÉ, A. **O que é democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes. 1996. 286 p.